

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1916

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

ANNEXES AUX PROCÈS-VERBAUX DES SÉANCES

PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI — EXPOSÉS DES MOTIFS ET RAPPORTS

ANNEXE N° 1

(Session ord. — Séance du 11 janvier 1916.)

ALLOCUTION de M. Arthur Latappy, président d'âge, en prenant place au fauteuil.

NOTA. — Ce document a été inséré dans le compte rendu *in extenso* de la séance du 11 janvier 1916.

ANNEXE N° 2

(Session ord. — Séance du 13 janvier 1916.)

ALLOCUTION de M. Antonin Dubost, président du Sénat, en prenant place au fauteuil.

NOTA. — Ce document a été inséré dans le compte rendu *in extenso* de la séance du 13 janvier 1916.

ANNEXE N° 3

(Session ord. — Séance du 13 janvier 1916.)

AVIS présenté au nom de la commission de l'armée sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant ouverture de crédits additionnels aux crédits provisoires de l'exercice 1915 et annulation de crédits sur le même exercice, par suite de la nomination de ministres d'Etat et de création et de suppression de sous-secrétariats d'Etat, par M. Jeanneret, sénateur (1).

Messieurs, au cours des huit derniers mois, quatre sous-secrétariats d'Etat ont été, par dé-

(1) Voir les nos 228-308-387-413-417-434-442-442 (rectifié), 449-462-462 (rectifié), 469 et 469 (rectifié bis), Sénat, année 1915, et 937-1009-1088-1139 et in-8° nos 204-260-300-307 et 321 — 11° législ. — de la Chambre des députés.

crets successifs, créés au ministère de la guerre. Des crédits additionnels ayant dû être demandés pour assurer le fonctionnement de ces organes nouveaux, le Parlement se trouve appelé à juger le mérite de leur création et, éventuellement, à la consacrer.

Déjà, la Chambre des députés a, sur rapports favorables de sa commission du budget, accordé sans discussion les crédits demandés.

Dans trois rapports (nos 442, 462 et 469 de 1915) faits au nom de votre commission des finances, notre très laborieux et autorisé collègue M. Milliès-Lacroix vient, lui-même, de conclure au vote des crédits. Il ne l'a fait, toutefois, qu'après avoir jugé irrégulière la forme dans laquelle ont été pourvus plusieurs des emplois des nouveaux services, et fait de sévères réserves quant à l'importance des dépenses de matériel et personnel qui ont été engagées pour eux. Sur l'utilité des services créés et sur la valeur de leur organisation, votre commission des finances s'est abstenue de tout jugement, le Sénat en ayant laissé le soin à la commission de l'armée.

C'est cet avis, attendu du Sénat, que nous lui apportons.

Il est bien évident que, pour être pleinement utile, cet avis ne devait point être limité à l'organisation spéciale à chaque sous-secrétariat d'Etat. Il convenait de situer ceux-ci dans l'organisation générale du ministère de la guerre et d'apprécier, dans son ensemble, le régime nouveau de cette administration. Nous avons donc dû différer notre avis, jusqu'au moment où les rapports qui concernent les sous-secrétariats d'Etat créés nous seraient tous parvenus.

Cette tâche est maintenant possible. L'œuvre de contrôle, que, particulièrement depuis un an, votre commission de l'armée soutient, lui permet un jugement qu'elle veut sobre et dans l'expression duquel elle gardera toute la réserve nécessaire, mais où elle n'omettra rien de ce qui doit être dit.

I. — L'INSTITUTION DE QUATRE SOUS-SECRETARIATS D'ETAT AU MINISTÈRE DE LA GUERRE

Le premier sous-secrétariat créé est issu d'un décret du 18 mars 1915 ainsi conçu :

M. Albert Thomas, député, est nommé sous-secrétaire d'Etat au ministère de la guerre,

Il est placé, en cette qualité, à la tête de la 3^e direction du ministère de la guerre (artillerie et équipages militaires).

Le rapport préliminaire s'exprimait lui-même ainsi :

L'importance des services dépendant de la 3^e direction du ministère de la guerre (artillerie), la multiplicité des fabrications tant de l'industrie privée que des établissements de l'Etat qui en dépendent, m'ont amené à considérer que, tout en maintenant ces services sous les ordres d'un seul chef, responsable vis-à-vis de moi, il était expédient d'en mettre chacune des branches essentielles sous l'autorité particulière d'un technicien. L'orientation générale comme la surveillance détaillée de l'exécution des ordres ministériels continueraient d'être assurées par la personnalité unique placée à la tête de la direction de l'artillerie.

J'ai pu, depuis huit mois, apprécier chaque jour le dévouement, le zèle et la compétence de M. le député Albert Thomas qui a exercé, d'accord avec moi et avec mon administration, sur toutes les branches des fabrications de l'artillerie, le contrôle officieux le plus minutieux et le plus utile. L'autorité qu'il s'est ainsi acquise, tant à l'armée qu'à l'intérieur, près de tous ceux qui l'ont vu à l'œuvre, désigne M. Albert Thomas pour continuer à la direction même de l'artillerie la tâche si heureusement entreprise par lui depuis le début des hostilités.

L'amplitude des services qu'il aura à diriger, comme sa qualité de membre du Parlement, conduisent naturellement à lui donner le rang et le titre de sous-secrétaire d'Etat.

Deux mois et demi plus tard, apparurent deux autres décrets (1^{er} juillet 1915) qui, instituant deux sous-secrétariats nouveaux, y appelaient deux membres de la Chambre des députés et, en cette qualité, les plaçaient, l'un « à la tête de la direction générale du ravitaillement des armées et des places et de la direction de l'intendance militaire », l'autre « à la tête de la direction du service de santé militaire ».

La mesure était, cette fois, expliquée en ces termes :

L'initiative que vous avez bien voulu approuver en revêtant de votre signature le décret qui plaçait à la tête de la direction de l'artil-

lerie un sous-secrétaire d'Etat a, de l'aveu unanime, produit de si heureux résultats qu'il a paru utile d'entrer plus avant dans la voie ouverte par cette innovation.

Aussi bien l'une des parties importantes de la tâche du ministre de la guerre, dans les circonstances actuelles, est-elle de se déplacer fréquemment, tant pour visiter à l'intérieur les manufactures et usines travaillant pour la défense nationale que pour se tenir en contact permanent, par des tournées sur le front, avec les armées. Il lui sera d'autant plus aisé de faire face à ces obligations qu'il sera assisté, pour l'administration même de son département, de nouveaux collaborateurs. Le Gouvernement a été ainsi amené à penser que la nomination de deux sous-secrétaires d'Etat placés à la tête, l'un des services de l'intendance, l'autre du service de santé, était, à tout point de vue, justifiée.

Les considérations qui avaient conduit à ces trois créations, s'étaient, faut-il croire, trouvées très pressantes, car le temps n'avait pas été pris de régler, à ce moment, d'une façon précise, les attributions des trois nouveaux sous-secrétaires d'Etat.

C'est un décret du 18 juillet qui les a fixées. Le rapport qui le précède s'en explique sans détour :

Trois sous-secrétaires d'Etat ont été nommés au ministère de la guerre par les décrets du 18 mai et du 1^{er} juillet 1915 et placés respectivement à la tête, d'une part, de la direction de l'artillerie; d'autre part, de la direction générale du ravitaillement et de la direction de l'intendance, enfin de la direction du service de santé, mais leurs attributions n'ont point été fixées, par ces décrets, d'une façon précise; il importe donc de les définir.

L'extension d'attributions précédemment envisagées est, elle encore, expliquée ainsi :

L'intérêt qui s'attache à accélérer autant qu'il est possible l'étude de la solution de toutes les mesures susceptibles de renforcer la défense nationale, conduit nécessairement à réserver aux nouveaux collaborateurs du ministre de la guerre la plus large initiative et les pouvoirs propres les plus étendus, dans la partie de leurs services où doit s'exercer leur action d'orientation et de direction générale; à cet égard, il m'a paru qu'une autorité compétente devait leur être notamment donnée dans toutes les questions d'ordre technique ou relatives à la création du matériel et à la constitution des approvisionnements.

J'ai estimé également que, dans un but de coordination, il convenait de charger le sous-secrétaire d'Etat, placé à la tête de la direction de l'artillerie, d'assurer, par délégation permanente du ministre, la création des approvisionnements de poudres et explosifs de toute nature ainsi que des munitions spéciales des directions du génie et de l'aéronautique.

Quant aux dispositions issues de ces vues, que le décret du 18 juillet a sanctionnées, il suffira d'en transcrire les plus importantes, parmi lesquelles se signale celle qui rattache au sous-secrétariat de l'artillerie le service des poudres et explosifs.

Art. 1^{er}. — Le sous-secrétaire d'Etat au ministère de la guerre, placé à la tête de la troisième direction, prend le titre de sous-secrétaire d'Etat de l'artillerie et des munitions. En cette qualité, au nom et par délégation permanente du ministre, il dirige les services de l'artillerie et des équipages militaires; il est, en outre, chargé d'assurer la constitution des approvisionnements de poudres et explosifs de toutes natures, ainsi que des munitions spéciales de la direction du génie et de la direction de l'aéronautique.

Il arrête et soumet au ministre toutes les propositions relatives au personnel et aux troupes de l'artillerie et du train des équipages militaires qui relèvent de son autorité.

Art. 2. — Le sous-secrétaire d'Etat au ministère de la guerre, placé à la tête de la 5^e direction, prend le titre de sous-secrétaire d'Etat au ravitaillement et de l'intendance. En cette qualité, au nom et par délégation permanente du ministre, il dirige les services du ravitaillement des armées et des places, des vivres, des fourrages, du chauffage et de l'éclairage, de l'habillement, du campement et du couchage.

Il arrête et soumet au ministre toutes les propositions relatives au personnel et aux

troupes de l'intendance qui relèvent de son autorité.

Art. 3. — Le sous-secrétaire d'Etat au ministère de la guerre placé à la tête de la 7^e direction, prend le titre de sous-secrétaire d'Etat du service de santé militaire. En cette qualité, au nom et par délégation permanente du ministre, il dirige le service de santé militaire.

Il arrête et soumet au ministre toutes les propositions relatives au personnel et aux troupes du service de santé qui relèvent de son autorité.

Art. 4. — Avec les crédits accordés à cet effet et à l'aide des personnels technique et administratif mis à sa disposition, chacun des sous-secrétaires d'Etat est chargé de pourvoir, d'après les prévisions arrêtées sur sa proposition par le ministre, à tous les besoins des armées et du territoire en matériel et en approvisionnements ressortissant à ses attributions, soit par des achats, soit par des fabrications dans les établissements de l'Etat ou usines requises, soit en ayant recours à l'industrie privée.

A cet effet, il passe tous marchés nécessaires, en suit l'exécution, procède à la liquidation et à la revision des dépenses et fait établir les comptes, deniers et matières y afférents. Il prescrit toutes mesures utiles pour assurer, le cas échéant, aux industriels, les moyens d'action nécessaires, tant en personnel, qu'en matériel, etc...

Enfin, le 14 septembre 1915, est paru au *Journal officiel* un rapport au ministre de la guerre où on lisait :

Les besoins de l'aéronautique vont sans cesse en se développant et en se transformant. Le zèle et le dévouement du personnel à tous les degrés, de la 12^e direction du ministère de la guerre, ont permis d'améliorer dans des proportions remarquables la situation initiale.

Les nécessités de la guerre révèlent, cependant, chaque jour, l'utilité de modifier les programmes antérieurs et de créer pour des besoins nouveaux des instruments appropriés.

Ces considérations ont amené le Gouvernement à penser qu'il serait souhaitable d'adopter pour ce service une forme d'organisation dont l'expérience a démontré ailleurs les avantages...

M. René Besnard, député, rapporteur du budget de la guerre, lui a paru pleinement qualifié pour en assumer la charge. Assisté comme ses collègues, les sous-secrétaires d'Etat de l'artillerie et des munitions, du ravitaillement et de l'intendance, de conseils pris parmi les techniciens et les industriels, il sera assurément en mesure de rendre à l'aéronautique et à l'armée d'éminents services.

Le décret qui suivait nommait un quatrième député « à la tête de la direction de l'aéronautique militaire ». Puis un second décret du même jour fixait, comme suit, les attributions du nouveau sous-secrétaire d'Etat :

Art. 1^{er}. — Il est ajouté au décret du 18 juillet 1915 un article nouveau ainsi conçu :

« Art. 5 bis. — Le sous-secrétaire d'Etat au ministère de la guerre placé à la tête de la 12^e direction prend le titre de « sous-secrétaire d'Etat de l'aéronautique militaire ». En cette qualité, au nom et par délégation permanente du ministre, il dirige le service de l'aéronautique militaire.

« Il arrête et soumet au ministre toutes les propositions relatives au personnel et aux troupes de l'aéronautique qui relèvent de son autorité. »

A s'en tenir donc aux rapports officiels, l'institution d'auxiliaires nouveaux du ministre s'expliquait par l'amplitude que les services à diriger avaient prise, en temps de guerre, et aussi par l'utilité de permettre au ministre de plus fréquents déplacements soit aux armées, soit à l'intérieur; la qualité de membre du Parlement qui appartenait aux chefs désignés des nouveaux services avait, disait-on, conduit naturellement à donner à ceux-ci le titre et le rang de sous-secrétaire d'Etat.

Ainsi présentée, l'explication n'est pas complète.

Lorsqu'à la fin d'août 1914 un nouveau ministre avait pris la charge du ministère de la guerre, un sous-secrétaire d'Etat existait à ce département qui, à diverses reprises déjà, en avait reçu.

Bien que l'état de guerre eût accru formidablement sa tâche, le ministre nouveau avait décliné cette assistance et avait voulu assumer seul la direction de son département.

Il l'exerçait depuis huit mois, au cours desquels étaient apparues des fautes graves de l'administration de la guerre et au bout desquels, malgré nos instances, le redressement de celles-ci ne se trouvait pas obtenu.

Soit par impuissance de satisfaire à une tâche réellement écrasante, en dominant tous les services, soit par dessein systématique d'accepter leurs directions, le ministre nous était apparu moins comme leur chef que comme leur porte-parole. Un changement profond de méthode pouvait seul tirer raison des incapacités et des défaillances, secouer la nonchalance des bureaux, mettre les compétences à leur place. Chaque jour en augmentait l'urgence. Loin de la diminuer, les discours par lesquels le ministre fit, devant les Chambres, l'apologie de son administration l'avaient encore soulignée à nos yeux.

Stimuler et vivifier nos administrations dans toutes les œuvres de guerre, faire tendre à sa défense toutes les ressources du pays, les coordonner, susciter l'activité partout, découvrir et employer toutes les initiatives, répondre enfin à l'admirable élan de la nation par la vigueur des vues et des actes, voilà le programme que nous envisagions pour l'administration de la guerre et pour son chef.

Dès les premiers mois de 1915, nos appels s'étaient adressés au Gouvernement. Nous avions demandé des sanctions contre les impérities et les négligences; ne nous bornant pas à dénoncer le mal, nous avions formulé et réclamé les remèdes. Nos instances, trop peu écoutées, à notre gré, se faisaient chaque jour plus pressantes.

C'est alors qu'inopinément apparut, le 18 mai 1915, le décret qui institua un premier sous-secrétariat d'Etat, celui de l'artillerie.

La mesure pouvait surprendre, autant par elle-même que par les conditions où elle était réalisée.

D'abord, elle semblait un peu maigre, en regard de l'effort attendu. De plus, si des réformes s'imposaient en effet sans délai, dans le domaine de l'artillerie, d'autres services, tels ceux de l'intendance et de la santé, avaient, et même plus anciennement, laissé voir des errements funestes. Le rôle attribué au nouveau sous-secrétariat d'Etat et accepté par lui parut, aussi, singulièrement étroit: en dépit de la dénomination, la fonction nouvelle n'était ni plus ni moins que celle d'un directeur de l'artillerie, déclaré expressément responsable devant le ministre. Comment, enfin, ne pas trouver étrange que, le jour même de sa nomination, le nouveau sous-secrétaire d'Etat-directeur se vit donner et accepter, pour premier adjoint technique, son propre prédécesseur, dont nous n'avions cessé de dénoncer la funeste administration.

Il a paru, dès cette heure, qu'en consentant à démembrer ainsi sa fonction et à partager son autorité, le ministre d'alors ne s'inspira pas seulement de nécessités d'ordre militaire.

Quant à nous, qui, sans préoccupation politique d'aucune sorte, ne souhaitions qu'un changement profond de méthodes dans l'administration de la guerre, nous avons, sans hésitation, fait crédit à l'organisation nouvelle et, sans lui marchander notre concours, l'avons attendue à l'œuvre.

L'événement n'a pas tardé à donner raison à nos appréhensions.

En effet, l'organisation du sous-secrétariat de l'artillerie dut être bientôt l'objet de remaniements importants qui n'ont d'ailleurs presque pas cessé. A peu de temps de là, le ministre dut encore s'adjoindre deux, puis trois nouveaux sous-secrétaires d'Etat. Encore ne réussit-il pas, pour autant, à faire cesser tous nos griefs. Il n'y était pas parvenu quand, en octobre dernier, il quitta ses fonctions, pendant que ses quatre sous-secrétaires d'Etat conservaient les leurs.

Présentement, l'administration centrale de la guerre a l'organisation que voici.

Sous l'autorité immédiate du ministre, sont placées (en outre du cabinet et de l'état-major de l'armée) six directions, toutes d'existence ancienne et qui sont celles : 1^o du contrôle; 2^o du contentieux et de la justice militaire; 3^o de l'infanterie; 4^o de la cavalerie; 5^o du génie; 6^o des troupes coloniales.

Sous l'autorité médiate du ministre sont placés quatre grands services, composant précédemment six directions (artillerie, poudres, ravitaillement, intendance, santé et aéronautique) ayant maintenant chacun à leur tête un sous-secrétaire d'Etat et qui sont : 1^o artillerie

et munitions; 2° intendance et ravitaillement; 3° santé; 4° aéronautique.

Par rapport à l'organisation de 1914, le changement a donc consisté, non à introduire, à proprement parler, des services nouveaux dans l'administration, mais (et sans préjudice du développement que certains y ont pris) à les y aménager autrement, en plaçant certains d'entre eux sous une autorité nouvelle, qui s'intercale désormais entre celle du ministre et les directions conservées.

Quelle est, dans les circonstances présentes, la valeur du système? L'expérience s'en poursuivant depuis plusieurs mois, quel est, à son égard, le témoignage des faits?

Voilà les questions qui nous sont posées.

Pour y bien répondre, il faut déjà se rendre compte des faiblesses que, pendant les premiers mois des hostilités, l'administration de la guerre avait révélées.

L'intelligence, la bonne volonté, ni la probité de ses fonctionnaires et officiers ne sont en cause: elles ont été générales. Il n'est que juste de reconnaître aussi qu'il s'y est trouvé nombre d'hommes d'initiative et de résolution. Sur trop de points, elle se montra pourtant audessous des exigences de l'heure, comme des espérances conçues.

L'état de paix s'accommodait impatiemment déjà de son organisation massive, bureaucratique, fortement centralisée et hiérarchisée; son personnel et ses méthodes pouvaient à la rigueur suffire aux tâches courantes, dont la répétition fait si vite une routine. Mais l'état de guerre, qui est la raison d'être de cette administration, n'aurait dû ni la surprendre, ni la trouver en défaut.

Dès les premières semaines pourtant, de graves lacunes s'étaient révélées, dont plusieurs nous eussent été épargnées si les avertissements venus des assemblées parlementaires avaient été mieux écoutés. Des opinions admises et enseignées couramment dans les milieux militaires, sur la durée de la guerre, sur la nature des opérations qu'elle entraînerait, sur le rôle des diverses armes, se sont trouvées lourdement en défaut. Des besoins nouveaux sont apparus, réclamant sans délai de nouveaux moyens, de nouveaux programmes, un appel à toutes les branches de la vie nationale. La levée en masse de notre industrie était à organiser de suite.

Cette révision immédiate des plans et des méthodes, les redressements de mentalité que les faits imposaient brutalement, l'administration a mis trop de temps à l'entreprendre, malgré l'évidence et malgré nos pressants appels. Faute d'une impulsion suffisante, les errements du temps de paix ont trop prévalu. On ne se mettait pas au rythme de la guerre. L'impéritie ou l'incurie ne recevaient pas les sanctions appropriées. C'est l'heure où des chefs d'importants services, jugés au-dessous de leur fonction et à qui on dut le retirer, se voyaient en même temps revêtir d'honneurs ou de grades nouveaux. Nous nous en sommes plaints hautement.

Un autre tort grave de l'administration de la guerre fut de considérer, trop complaisamment son personnel comme seul qualifié, pour pourvoir à tous les besoins de l'armée. Dès les premières heures, les faits ont montré péniblement combien ce personnel, traitant toutes choses administrativement, étant peu apte aux lourdes tâches commerciales et industrielles que la guerre moderne commande. L'ampleur et la durée des opérations ont rendu ceci plus évident chaque jour. Il eût été grandement profitable à tous les services qui, si nombreux, touchent au commerce ou à l'industrie, de recourir aux hommes dont la compétence s'était le mieux affirmée dans ces domaines et dont le concours, souvent désintéressé, ne leur aurait pas fait défaut. On n'a rien fait de pareil.

Il n'a pas paru non plus qu'on ait fait assez pour éveiller, dans l'administration, le goût des responsabilités et les initiatives, pour lier l'action des services, abattre les cloisons qui les séparent trop souvent, satisfaire enfin à la nécessité fondamentale d'unifier les efforts.

A tout cela s'ajoutait le penchant, trop visible, de l'administration de la guerre et du Gouvernement lui-même, de s'interdire l'autorité dans la zone des opérations de guerre.

Certes, il faut que le haut commandement des armées, qui a la responsabilité de ces opérations, ait, quant à leur conduite, la pleine indépendance: nul ne peut le contester. Mais on dénaturerait dangereusement son rôle si l'on étendait, au delà, ses prérogatives. Si haute que

soit la fonction d'un commandant en chef, il est un subordonné du Gouvernement, responsable devant lui et qui lui doit compte à tout moment de ses actes. D'autre part, son rôle, parce qu'il est essentiellement d'ordre stratégique et tactique, ne se confond aucunement avec celui de l'administration de la guerre, qui est de le pourvoir des moyens de combat les meilleurs.

Les fonctions bien distinctes devaient le demeurer, comme doit demeurer intacte et effective, sur toutes les parties du territoire national, l'autorité du Gouvernement, responsable devant les représentants du pays.

Ce sont là des vérités dont on s'est écarté. Assurément la déférence et, dans quelque mesure, la discrétion se recommandaient au Gouvernement dans l'exercice du contrôle qui s'impose à lui, dans la zone des opérations comme ailleurs: le Parlement n'a point compris autrement son devoir envers le Gouvernement lui-même. Mais jamais nous n'avons admis que le rôle de celui-ci pût devenir de passivité.

Nous n'avons pourtant pu douter qu'il interprêtât ainsi quand, parmi tant d'autres exemples qui se pourraient donner, nous avons vu qu'elles résistances rencontraient, dans la zone des armées, nos désirs (si réservés pourtant d'investigations, la façon dont y étaient entravés, sinon effacés, certains ordres catégoriques du Gouvernement (en matière de recrutement de la main-d'œuvre, notamment), combien étaient sommaires les informations du Gouvernement sur ce qui s'y passait et quand, enfin, nous avons su que, depuis le commencement de la guerre, le conseil supérieur de la défense nationale était demeuré en sommeil.

Inversement, nous avons vu le haut commandement assumer des tâches qui n'étaient point normalement les siennes. Soit que certaines attributions de l'administration centrale lui parussent délaissées; soit que nombre d'officiers du quartier général venus de cette administration y eussent apporté son esprit; soit que la guerre de positions, en fixant le siège des états-majors, y ait favorisé le développement des bureaux, les services de l'avant se sont grossis au point d'y constituer l'équivalent d'un second ministère de la guerre.

La conséquence est double. D'une part, des services et même des rouages administratifs sont nés à l'avant, qui n'y sont pas à leur place et qui, par la dualité qu'ils créent, sont danger grave de désordre. D'autre part, en plein territoire national, un fossé a été creusé entre la zone de l'avant et celle de l'arrière qui, s'il n'a pas créé dans l'Etat deux pouvoirs, compromet l'unité d'autorité et d'action, loi primordiale.

Ces défauts d'ordre général, qui, dès les premiers mois de 1915, avaient commencé de nous apparaître, avaient été maintes fois signalés au Gouvernement, comme un de nos sujets d'inquiétude.

C'est apparemment avec le dessein de calmer nos craintes que fut décidée la création d'un, puis trois, puis quatre sous-secrétariats d'Etat. Votre commission tient à dire qu'elle n'avait ni demandé ni même suggéré ces créations.

Elle n'a point non plus contre elles d'objection absolue de principe à élever. Eu égard au poids de la tâche qui incombe, en ce moment, au département de la guerre, il est très concevable que le ministre juge nécessaire la collaboration d'un sous-secrétaire d'Etat, peut-être même (quoique moins certainement) de plusieurs. Rien n'empêche non plus, que pour cette collaboration, il s'adresse à un membre du Parlement.

La mesure peut avoir des avantages; elle est susceptible aussi d'inconvénients.

Le bilan est à faire entre ces deux éléments.

Le profit qu'on peut espérer de l'institution de sous-secrétaires d'Etat, c'est, en mettant à la tête de services défectueux des hommes nouveaux, énergiques, de vues claires, larges et pratiques; en leur conférant l'autorité qui s'attache au rang élevé qui leur est donné, de réussir à régénérer et stimuler ces services. La technicité n'est pas indispensable aux titulaires de ces emplois, mais la compétence n'est pas non plus contre-indiquée. En tout cas, il y faut la volonté dans la méthode et le goût de l'action. Dans les choix à faire, les considérations d'ordre parlementaire ne doivent, surtout en des moments comme ceux-ci, venir qu'assez loin en arrière.

Par contre, voici des craintes permises.

D'abord, dans les créations de ce genre, il y a un résultat qui est généralement atteint avec une rigoureuse certitude et au plein: c'est l'installation dans de nouvelles fonctions et de nouveaux locaux d'un important et coûteux personnel. A s'en tenir au rapport de votre commission des finances, la chose a été, dans le cas présent, réalisée avec peu de discrétion. A cette heure surtout, la simplicité et le ménagement des deniers publics se recommandaient; l'exemple en était à donner aux subordonnés, de qui on prétend l'obtenir. En l'oubliant, on autorise plus d'exigence envers les services à juger.

En second lieu, on doit craindre qu'en superposant un échelon hiérarchique à d'autres, trop nombreux peut-être, on alourdisse encore une machine déjà bien lente à se mouvoir.

C'est la plainte commune de tous ceux qui, à cette heure, sont aux postes actifs et de vaillance que la guerre, loin de simplifier les méthodes administratives, a encore accru la paperasserie. Ce n'est pas un moyen de la réduire que d'augmenter le nombre des bureaux, d'où partent et où arrivent des transmissions, où sont apposés des visas, d'où sont demandés des statistiques ou des éléments de réponse, où, enfin, les dossiers sommeillent trop souvent.

Il n'est pas non plus sans risque d'ajouter un compartiment nouveau à tous ceux que compte déjà une administration. Parmi les défauts de nos services publics, un des plus funestes et des plus difficiles à redresser, c'est leur cloisonnement abusif. Tous travaillent ou croient travailler de leur mieux; mais chacun d'eux travaille à part, sans lien suffisant avec le voisin et croyant avoir rempli toute sa tâche quand il a fourni sa spécialité. La spécialité du travail est chose rationnelle et louable: elle est une garantie de technicité et un moyen de célérité. Mais il faut que les efforts spécialisés se rejoignent au point voulu, se conjuguent en vue du but final. Sinon, il n'y a qu'un mal nouveau ajouté aux précédents.

Or, il s'en faut que, à ce point de vue, les services de la guerre soient dans le cas de ceux des beaux-arts, des postes et télégraphes ou des colonies, qui forment, par eux-mêmes, une administration sensiblement distincte, ont eu leur sous-secrétariat d'Etat rattaché, suivant les époques, à des ministères différents. A la guerre, une connexité étroite lie les services. Il faut que leur marche soit solidaire. Tout ce qui aggraverait le particularisme et les rivalités entre services voisins doit être soigneusement évité. Toute autonomie, même relative, donnée à certains d'entre eux, doit être sévèrement proscrite, si elle peut compromettre la solidarité de l'ensemble.

Tout compte fait, le système des sous-secrétaires d'Etat à la guerre doit donc — surtout en temps de guerre — être pratiqué avec précaution, si l'on n'en veut que de bons effets.

L'application qui s'en poursuit, depuis six mois environ, a coïncidé avec d'incontestables progrès de notre outillage militaire et elle y a eu assurément une part. Mais elle laisse beaucoup à faire et n'a pas, non plus, dissipé toutes nos craintes.

Et d'abord, personne n'oserait dire que l'institution de sous-secrétaires d'Etat ait réussi à nous donner la simplification, si essentielle pourtant, des services administratifs de l'armée. Personne n'oserait dire que la paperasserie soit moins lourde aujourd'hui: ce sont les sous-secrétaires d'Etat eux-mêmes qui la dénoncent, sans la corriger.

On voudrait être sûr aussi que la liaison entre les services divers de la guerre est mieux assurée qu'auparavant.

Précédemment, c'est une conférence périodique des directeurs qui, sous la présidence du ministre, avait eu cette liaison pour objet: elle n'y avait qu'assez mal réussi; on y a renoncé. Présentement, semble-t-il, c'est une des tâches personnelles du ministre d'assurer la liaison entre les quatre sous-secrétaires d'Etat, et leur propre liaison avec les autres organes de l'administration de la guerre.

C'est un office essentiel.

Le penchant à une autonomie plus grande est insurmontable chez un sous-secrétaire d'Etat, celui-ci ne manquant jamais de penser et de dire qu'elle est commandée par le développement de ses services et conforme au bien général. Le devoir du ministre est au contraire de veiller à ce que rien ne soit fait contre l'harmonie indispensable entre les organes de son administration. Il y doit tenir la main rigoureusement: aussi devra-t-il notamment se garder de toute mesure qui diminuerait la faci-

ité et l'autorité de son contrôle direct. Il devra mettre à toute son application. Il faut souhaiter qu'il y réussisse.

Enfin, nous n'avons pas vu que l'institution de sous-secrétaires d'Etat ait eu, jusqu'ici, l'effet de rétablir dans leur fonction exacte les diverses autorités de l'avant et de l'arrière des armées.

A l'avant, il ne faut ni bureaux où se traitent des sujets d'ordre diplomatique ou économique ni centres d'études pour des engins, des masques, des effets d'équipement, etc., ni laboratoires occupés à des besognes autres que celles qui doivent être faites nécessairement sur place, ni offices d'où des ordres soient données et des commandes passées directement à l'intérieur. Ces tâches sont normalement celles de l'administration de la guerre; elle y doit pourvoir. Il n'est pas bon qu'elle la laisse remplir parallèlement par une autre administration sans accord et souvent en rivalité avec elle. Il y a là une réforme indispensable à opérer et qui tarde.

Il importe plus impérieusement encore que, dans le domaine militaire, comme ailleurs, l'autorité gouvernementale reste intacte et s'exerce, sans qu'il puisse y avoir de frontière, pour elle, sur le territoire national. Au haut commandement, qui a la responsabilité des opérations de guerre, le plein pouvoir de les diriger, comme il les entend! Mais au Gouvernement, qui exerce la souveraineté de la nation et qui est responsable devant elle, le devoir de tout voir et de tout contrôler! Qu'il s'agisse du sens général des actions militaires, ou de pouvoir des techniciens indispensables les ateliers de guerre, ou des moyens de donner satisfaction aux besoins des troupes, ou des nominations aux emplois militaires (et en particulier aux postes élevés de commandement), il faut que soit comblé le fossé qui, présentement, sépare l'avant de l'arrière. A cet égard, le droit du Gouvernement ne peut pas plus être contesté que son devoir ne peut être éludé.

Ainsi compris, ces devoirs peuvent être remplis, avec ou sans l'aide de sous-secrétaires d'Etat.

Le Gouvernement croit que ces auxiliaires lui sont nécessaires. Nous ne croyons pas qu'il convienne de les lui refuser. Nous pensons seulement, selon le mot du président de notre commission, « qu'à l'invincible fermeté des Ames françaises, plus grandes, plus belles au combat qu'à aucun moment de notre histoire, il est nécessaire d'apporter le secours d'une

meilleure organisation. » Cela est l'essentiel. La valeur des moyens à y employer dépend, pour une très grande part, de l'usage qui en est fait et des hommes qui les appliquent. Ce qu'il faut demander au Gouvernement, c'est que l'application des moyens soit à la hauteur du but, toujours.

II. — DE L'ORGANISATION INTÉRIEURE DES QUATRE SOUS-SECRETARIATS D'ÉTATS CRÉÉS

Les principes qui viennent d'être rappelés dominent à tel point la question en jeu que l'organisation donnée intérieurement à chaque sous-secrétariat d'Etat, pour importante qu'elle soit encore, reste cependant secondaire.

L'écueil principal à éviter était d'y multiplier à l'excès, les rouages.

Lorsqu'apparaît une déféction dans le fonctionnement d'un service, c'est un moyen d'y remédier qui vient communément à l'esprit que celui de créer un organe nouveau. Si la solution n'est pas toujours efficace, elle est simple. C'est l'idée d'où avait procédé l'institution de sous-secrétaires d'Etat. A leur tour ceux-ci s'en sont inspirés largement.

C'est ainsi qu'après d'eux se sont uniformément établis nombre de comités consultatifs, commissions ou conseils.

L'idée d'avoir recours à cette assistance n'est pas blâmable en soi. Les chefs d'administration, lorsqu'ils ne sont pas techniciens, ont besoin d'être secondés par des spécialistes, qui les renseignent sur les questions techniques. Toutefois, ces organes ne doivent pas être trop multipliés. D'autre part, les besoins du temps de guerre étant pressants, il faut que, pour remplir leur but, les comités satisfassent, entre autres, aux deux conditions que voici : 1° n'envisager que des mesures ou des procédés susceptibles de réalisation rapide; 2° conduire leur travail de telle façon que cette réalisation puisse être assurée promptement. C'est là une règle de conduite qui nous paraît avoir été parfois perdue de vue. Il faut la rappeler. On le peut d'autant mieux que, d'une manière générale, les comités constitués, et qui comprennent nombre d'hommes éminents, ont apporté à l'administration un concours fort précieux qu'attestent les rapports émanés d'eux.

Il va de soi au surplus que ces comités ne peuvent avoir pour objet d'abriter la responsabilité du ministre, à qui le pouvoir de décision est toujours laissé et qu'ils ne le dispensent pas de se faire, dans tous les cas, un avis personnel.

Parmi ces commissions, une mention spéciale doit être faite de celles dites « Commissions des contrats » qui existent auprès des trois sous-secrétaires de l'artillerie, de l'intendance et de l'aéronautique. Elles ont pour mission de donner des avis sur les marchés à passer par l'administration, sur leurs prix et conditions, sur les participations diverses aux entreprises de fournitures.

Cette institution est parfois critiquée comme faisant double emploi avec l'office du corps du contrôle et comme entraînant, à raison des délibérations qu'elle exige, des retards préjudiciables. Nous pensons, au contraire que, quels que soient les hauts mérites indiscutables du corps du contrôle, la pénurie de son personnel ne lui permettrait pas, à un moment où l'importance des marchés s'est accrue si formidablement, d'exercer une action suffisante. Des faits récents ont montré combien celle-ci était nécessaire. Elle devra être exercée avec célérité. Il faut qu'elle soit minutieuse et rigoureuse. Ajoutons que, tout naturellement, ces avis ne peuvent jamais lier le ministre; mais la garantie que lui donnent ces conseils est telle qu'il devra falloir des considérations bien puissantes pour qu'il se détermine à s'en séparer ou à s'en priver : le cas s'est produit une fois à notre connaissance, il ne nous a pas paru que le sous-secrétaire d'Etat de l'artillerie ait eu à s'en féliciter.

Dans ses détails, l'organisation particulière à chaque sous-secrétariat a été minutieusement exposé par notre très estimé collègue M. Millès-Lacroix. Il est superflu de la reproduire ici. Il suffira de noter pour chacun d'eux, les observations que cette organisation appelle,

1° Sous-secrétariat de l'artillerie et des munitions.

Depuis sa création, ce sous-secrétariat d'Etat a été en évolution incessante.

L'explication en est dans le développement plus grand pris chaque jour par ses services et par le désir de profiter des expériences faites. L'explication est pleinement exacte. D'incontestables progrès ont été réalisés dans ces services si importants, et les résultats fort appréciables ont été obtenus quant au développement de nos fabrications.

Actuellement l'organisation des services, tant centraux qu'extérieurs, du sous-secrétariat d'Etat est la suivante :

Cabinet du sous secrétaire d'Etat : Service central (Affaires générales et courrier); Service technique (Documentation); Service économique et juridique (Commission des contrats).

SERVICES EXTÉRIEURS : ÉTUDES	ADMINISTRATION CENTRALE	SERVICES EXTÉRIEURS : FABRICATIONS	
		Services.	Services communs.
	A. — Artillerie.		
	Organisation et mobilisation. Personnel de l'arme.		
	Artillerie de campagne.		
Inspection des études et expériences techniques de l'artillerie.	Artillerie lourde.	Inspection permanente des fabrications de l'artillerie.	Direction générale des fabrications d'artillerie.
	Equipages et harnachement.	Services des forgés.	
	Armes portatives.		Services des matières premières.....
Inspection des études et expériences chimiques.	Matériel chimique de guerre.	Direction du matériel chimique de guerre.	Service industriel.....
	Service automobile.		Service ouvrier..
	Comptabilité, Finances, Matières. Budget et comptes.	Inspection des fabrications du service automobile.	Service des transports.....
	B. — Poudres et explosifs.		Service des forges matrices..
Inspection générale des études sur les poudres et explosifs..	Poudres et explosifs (Administration centrale.)	Direction générale des fabrications des poudres et explosifs.	Rattachés respectivement aux services de fabrication les plus intéressés.
			M. Sevin, chef de service.
			Rattachés pour l'instant à la direction des fabrications d'artillerie.

Cette organisation tripartite qui met sous la main du sous-secrétariat d'Etat l'administration centrale d'une part, et de l'autre les services

extérieurs tant d'études que de fabrications, est rationnelle.

Il faut, de même, louer la réunion, sous la même autorité, des services de l'artillerie et de

ceux des poudres et explosifs. Le défaut de concordance entre les méthodes et les programmes de ces deux services est un de ceux que votre commission avait signalés fortement;

l'insistance qu'elle y mit l'a même menée jusqu'à dresser elle-même les programmes nécessaires. L'œuvre réalisée sur ce point, et qui doit être poussée encore a répondu heureusement aux efforts.

On peut se demander toutefois si la création de deux services distincts, dont l'un pourvoit aux poudres et explosifs, l'autre aux produits chimiques de guerre, et qui ont chacun leur service d'études et leur service de fabrication, est chose heureuse. Les domaines de ces deux services sont voisins; il serait nuisible qu'ils fassent double emploi; il est bien à craindre qu'ils se contrarient parfois. Leur liaison peut être d'autant plus difficile à assurer que l'un d'eux est resté au boulevard Saint-Germain, tandis que l'autre s'installait aux Champs-Élysées et que le service du génie s'occupe encore, pour son compte, d'autres fabrications (grenades par exemple). En fait, d'ailleurs, le matériel chimique n'est pas celui pour lequel il a été, jusqu'ici, obtenu le plus de résultats.

Nous n'avons pas vu non plus, sans appréhension, le ministère de l'instruction publique s'adjoindre un service des « inventions intéressant la défense nationale ». On peut craindre là une cause nouvelle de dispersion et de contrariété des efforts et aussi une source de rivalités regrettables. Comptons que l'abnégation patriotique de chacun saura nous en préserver. Le moyen est que le nouveau service, travaillant avec ses moyens propres et dans ses laboratoires, se borne à proposer les inventions qu'il aura mises au point. Ce serait l'affaire du seul ministère de la guerre de décider l'adoption et éventuellement de construire.

Disons enfin que, par sa forte organisation et sous la puissante impulsion de son directeur général, M. Claveille, le service des fabrications de l'artillerie s'est mis dans les conditions de

bien répondre à ce qu'on attend de lui. Les résultats déjà obtenus justifient la grande confiance qu'on lui accorde.

Mais il s'y trouve une anomalie qu'il faut signaler.

D'après un arrêté, pris le 25 novembre 1915 par le sous-secrétaire d'Etat, les services de cette direction comprennent :

Le secrétariat, l'inspection permanente des fabrications de l'artillerie, le service des forges, le service industriel, le service des matières premières, le service des transports et le service des forces motrices.

Or, il existe aussi au sous-secrétariat de l'artillerie, un service dit « service ouvrier », dont les attributions sont fixées comme suit, par un arrêté du 12 juin 1915 :

Réception et centralisation des demandes de main-d'œuvre provenant des industriels. — Main-d'œuvre assujettie aux obligations militaires; ouvriers détachés. Sursis d'appel. — Autres chômeurs, réfugiés. Recherches, mise en relation avec les industriels. — Demandes ouvrières, Conditions du travail. Salaires. — Personnel ouvrier des établissements de la guerre.

On a de la surprise à voir ce service dépendre directement du sous-secrétariat d'Etat et avoir à sa tête le propre chef de cabinet de celui-ci. Comment comprendre, en effet, qu'un service de qui relève, par exemple, le personnel ouvrier des établissements de l'artillerie, ne relève pas aussi du service des fabrications? Comment comprendre qu'un directeur général responsable de la discipline de tous ces établissements comme de leurs rendements, n'ait pas sous son autorité la main-d'œuvre de ces établissements, et puisse, par exemple, voir

traiter, en dehors de lui, les conditions de travail et des salaires?

Une telle organisation était d'autant plus à éviter qu'on pourrait, en raison de la personnalité du sous-secrétaire d'Etat, lui attribuer des arrière-pensées et que les tendances du service pourraient risquer, contre son gré lui-même, de ne pas assurer le maximum de production pour la défense nationale. Certains faits que nous avons dû signaler, ont montré que les craintes, sur ce point, n'étaient pas vaines. Il en a été tenu compte, nous nous plaisons à le reconnaître. Mais on éviterait à l'avenir tout malentendu, on ferait aussi œuvre logique et saine, en rattachant à la direction des fabrications le service ouvrier.

Pour terminer, disons l'autre étonnement que vient de nous causer la création, au ministère de la guerre, et dépendant cette fois de la direction des troupes coloniales, d'un « service de la main-d'œuvre coloniale ». Le double emploi est ici manifeste; on ne voit pas pourquoi la main-d'œuvre métropolitaine et la main-d'œuvre coloniale, étant par exemple employées toutes deux dans un même établissement de l'artillerie, sont mises sous la dépendance de deux services différents. On voit par contre à quels conflits on s'expose, quelle charge supplémentaire de personnel administratif on crée, quelle complexité déplorable on inflige aux services. Ce sont là des errements auxquels, en ce moment surtout, il faudrait renoncer.

2° Sous-secrétariat de l'intendance.

Tel qu'il apparaît dans son organisation présente, le sous-secrétariat de l'intendance peut être présenté dans le tableau schématique que voici :

	Ministre.		Sous-secrétariat d'Etat.										
SERVICES centraux	Direction de l'intendance.												
	Sous-directeur.			Sous-directeur.			Adjoint au directeur.				Sous-directeur.		
de direction.	Section Organisation.	Section Mobilisation.	1 ^{er} bureau Personnel.	Ravitaillement ou subsistances.	2 ^e bureau Vivres.	3 ^e bureau Fourrages.	5 ^e bureau Habillement.	Section du Ravitaillement en Habillement.	4 ^e bureau Solde.	6 ^e bureau Transports.	Section du Transit maritime.		
	SERVICES centraux d'exécution.						Inspection générale du ravitaillement.						Inspection générale de l'habillement.
SERVICES locaux.	Généraux commandant les régions. Directeurs de l'intendance.												

Cette organisation diffère notablement de celle qui existait avant la création du sous-secrétariat, qui peut être ainsi présentée :

	Ministre.		Secrétariat général.									
SERVICES centraux.	Direction générale des services.											
	Direction de l'intendance.					Direction générale du ravitaillement.				Direction du contrôle.		
de direction.	Directeur (intendant général Defait).					Directeur-adjoint (intendant général Cavaillon).						
	1 ^{er} bureau. Personnel.	4 ^e bureau. Solde.	5 ^e bureau. Habillement.	6 ^e bureau. Transports.	2 ^e bureau. Vivres.	3 ^e bureau. Fourrages.	Section du ravitaillement en subsistances.					
SERVICES locaux.	Section de mobilisation.											
	Généraux commandant les régions. Directeurs des services du matériel. Directeurs de l'intendance.											

L'expérience du début de la guerre a montré les défauts de cette organisation, contre laquelle sa seule complexité aurait dû mettre en garde. Il n'a, en effet, pas manqué d'arriver que les services locaux d'intendance, recevant des ordres ou instructions de plusieurs organes du ministère, les recevaient contradictoires. Ce fut aussi un tort visible d'avoir incorporé à l'administration centrale, organe essentiel de direction, des organes d'exécution tels que l'inspection générale du ravitaillement et de l'habillement. Cette confusion a fait que la direction, absorbée par de multiples détails, a dû négliger la surveillance de l'exécution.

On nous assure que l'organisation nouvelle a corrigé ces défauts. Les directeurs de l'intendance des régions ne recevant plus d'ordres que d'autorités qualifiées, rigoureusement subordonnées les unes aux autres et dont les attributions sont bien précisées, le désordre ne serait plus à craindre. Par des missions périodiques, les sous-directeurs, inspecteurs généraux et chefs de service stimuleraient, dit-on, la marche de l'ensemble.

Ici encore, nous ne demandons qu'à faire crédit à la conception adoptée par le sous-secrétaire d'Etat dans l'aménagement de son administration, dont il doit, pour une large part, rester maître. On peut regretter toutefois que la nécessité de simplifier, à laquelle il a très justement obéi, ne l'ait pas déterminé à supprimer, à l'administration centrale, le poste de directeur de l'intendance et celui d'adjoint au directeur, qui font écran entre lui et les divers services spécialisés.

Il faut aussi lui demander de tenir énergiquement la main à ce que les fautes relevées dès les premiers moments de la guerre, dans les conditions où furent passés certains marchés d'approvisionnement, et qu'on eut le tort grave de laisser si longtemps sans sanction, ne se renouvelent pas. On serait impardonnable si l'on y retombait, après la leçon des faits et le temps dont on a disposé pour s'en prémunir.

Enfin ce doit être une des tâches du sous-secrétaire d'Etat à l'intendance d'obtenir et au besoin d'exiger que les dispositions qu'il prend pour pourvoir au mieux nos armées en subsistances et équipements, ne soient pas, quant à leurs effets, retardées ou compromises, dans la zone des opérations. Son autorité doit s'étendre non seulement sur l'approvisionnement, le transport et la répartition à l'arrière, mais encore sur la distribution effective à l'avant, des objets dont il a charge d'assurer le ravitaillement. Des déficiences très regrettables ont été constatées dans ce service de distribution, en ce qui concerne par exemple les vêtements chauds ; ils tiennent à l'insuffisante liaison entre l'intérieur et l'avant, à l'omnipotence que s'arrogent certains services de la zone des armées, à l'enchevêtrement ou la complexité des services mis en jeu. Il y a là un mal que nous avons dénoncé avec netteté. Il est dans les attributions du sous-secrétaire d'Etat et du ministre de vouloir les moyens de le faire cesser.

3^e Sous-secrétariat d'Etat du service de santé.

Précédemment, l'administration du service de santé était aux mains d'un directeur, assisté d'un directeur adjoint et ayant sous ses ordres deux bureaux, chargés l'un du personnel, l'autre du matériel et des établissements.

Que les lacunes ou les vices lamentables montrés, dès août 1914, dans le fonctionnement de ce service, fussent dus au système ou aux hommes, des mesures immédiates et vigoureuses s'imposaient pour y mettre fin. Elles ont été fort lentes à venir, malgré nos instances ; l'institution d'un sous-secrétariat d'Etat ne date elle-même que de juillet 1915. Malgré un méritoire et profitable effort, il reste à faire beaucoup dans ce domaine.

Ici encore, nous admettons pour le sous-secrétaire d'Etat, qui a la responsabilité, la liberté d'aménager, selon ses vues propres, les bureaux de son administration.

En fait, il a mis, dans les attributions de son cabinet, le bureau du personnel et créé deux divisions techniques, ayant chacune à sa tête un médecin principal.

La première division technique a spécialement dans ses attributions l'organisation et le contrôle technique du service à l'intérieur, l'hospitalisation, l'hygiène des troupes, les questions médico-légales, le contentieux des réquisitions, la comptabilité, le budget.

La deuxième division technique est chargée du matériel, de la pharmacie. Elle dirige les

magasins d'approvisionnement, passe les marchés et surveille le contentieux.

On ne peut nier que, depuis un semestre, d'importantes améliorations aient été apportées dans ce service, à la suite de divers changements de méthodes ou d'hommes. Il faut, pourtant, constater que là encore la coordination manque entre les efforts et même entre les pouvoirs de l'intérieur et ceux de la zone des armées. Les mauvais effets en sont nombreux et flagrants.

Si, par exemple, on se reporte au tableau des attributions que, d'après l'arrêté du 13 septembre 1915, le sous-secrétaire d'Etat devrait avoir quant au personnel, on voit que celles-ci y sont ainsi définies :

a) Administration du personnel officier et des conditions auxiliaires ; nomination, promotion, Légion d'honneur, médaille militaire, etc.

b) Affectation du personnel officier et des médecins auxiliaires, sociétés d'assistance, concours volontaires individuels, personnel bénévole, infirmières, questions culturelles.

c) Personnel troupe.

Or, si ces attributions s'exercent assez normalement dans la zone de l'intérieur, il ne nous a pas manqué d'occasions de constater combien, dans la zone des armées, elles se trouvent réduites au point d'y être illusoire. M. le sous-secrétaire d'Etat ne cache nullement, et même il écrit, presque quotidiennement, que, soit qu'il s'agisse de nomination, soit qu'il s'agisse d'affectation, son pouvoir s'arrête à la frontière nouvelle où finit la zone de l'intérieur : le haut commandement a seul autorité au delà.

Ce qui est vrai à l'égard du personnel, ne l'est pas moins dans les autres domaines des services. Qu'il s'agisse d'une meilleure utilisation des compétences chirurgicales et médicales, d'un roulement régulier à appliquer sincèrement entre les médecins en vue de la relève, d'une réorganisation de services (tels ceux des ambulances divisionnaires), des moyens d'évaluation du champ de bataille, etc... il n'y a, nous dit-on, nulle possibilité pour le sous-secrétaire d'Etat d'imposer une décision, même nécessaire. Il lui faut la subordonner à celle du commandement des armées, auquel il ne manque pas de nous renvoyer, comme il l'est lui-même.

On affirme bien, à la vérité, que cela est secondaire, l'entente s'établissant d'ordinaire, sans peine, entre les deux autorités, et le contrôle du sous-secrétaire d'Etat pouvant s'exercer partout sans entraves. Il nous a, au contraire, été donné de constater que le sous-secrétaire d'Etat n'était ni aussi complètement, ni aussi aisément, ni aussi vite qu'il faudrait, instruit de ce qui se passe sur les divers fronts.

Il nous paraît, en tous cas, que, là comme ailleurs, un redressement d'attributions doit être opéré, qu'il est du devoir de ceux qui se trouvent dépourvus de l'exiger et qu'ayant rang de sous-secrétaire d'Etat la chose leur devrait être plus aisée qu'à d'autres.

Enfin, le rapport de votre commission des finances émet un doute sur l'utilité de la création, faite le 22 août dernier, d'une inspection générale du matériel et des magasins d'approvisionnement du service de santé. On ne peut, en effet, manquer d'admirer combien cette création s'est trouvée à point, pour servir de refuge à l'ancien directeur du service de santé, jugé impossible à son poste, et dont le sous-secrétaire d'Etat nouveau a pris la fonction. Ce n'est malheureusement pas le seul exemple qui nous a été donné des demi-mesures, des sanctions qui sont aussi des compensations sinon des avancements. Nous ne croyons pas la chose profitable à l'émulation du personnel ; elle ne l'est pas plus au bien public.

4^e Sous-secrétariat de l'aéronautique militaire.

Après les nombreux changements que, tant en organisation qu'en personnel, la 12^e direction avait subis depuis sa création, elle se présentait ainsi au début de septembre 1915 :

L'administration centrale comprenait :

1 général directeur et 1 colonel directeur adjoint.

Cabinet :

- 1^o Bureau : aérostation ;
- 2^o Bureau : aviation ;
- 3^o Section administrative ;
- 4^o Section de l'armement.

La composition est maintenant celle-ci :

1 sous-secrétaire d'Etat, 1 colonel-adjoint et officiers de liaison.

Cabinet (relations avec les services, le Parlement, la presse : correspondance personnelle) :

- 1^o Bureau : aérostation ;
- 2^o Bureau : aviation ;
- 3^o Section administrative ;
- 4^o Section de l'armement ;
- 5^o Section de l'organisation générale et du personnel ;
- 6^o Service industriel :
 - a) Section du personnel ouvrier.
 - b) Section des matières premières ;
- 7^o Commission des contrats.

Quant aux services extérieurs, si on fait abstraction du développement et de l'aménagement spécial de leurs organes, la modification principale à y noter est l'érection en établissement autonome de l'atelier de réparation de Saint-Cyr qui, jusque-là, constituait une annexe du service des fabrications de Meudon.

Il serait inutile de répéter, au sujet des transformations qu'a entraînées le décret du 14 septembre 1915, ce qui a été dit à propos des sous-secrétaires d'Etat, et qui s'applique de même.

Ici, comme ailleurs, les détails de l'organe importent moins que la manière dont il est dirigé. C'est peut-être même plus vrai encore dans la matière de l'aéronautique qui est nouvelle, où il n'y a pas de traditions administratives et où la force d'une bonne impulsion personnelle est donc particulièrement souhaitable.

Le rôle essentiel du sous-secrétariat d'Etat à l'aéronautique est, après qu'ont été établis par lui, selon les besoins réels des armées, les programmes réalisables, d'assurer les fabrications correspondantes. Service technique et service des fabrications sont donc les deux rouages essentiels de cette administration : le dernier de ces services a une tâche particulièrement lourde à remplir, exigeant des connaissances étendues et de la maîtrise.

Il ne convient nullement d'ouvrir ici un débat sur la manière dont les fonctions ont été distribuées ou sont tenues au sous-secrétariat d'Etat de l'aviation. Encore moins peut-il être question d'un débat de personnes.

Qu'il suffise de dire qu'ici aussi une chose essentielle à réaliser, c'est l'unité dans la méthode et dans les efforts. Si, comme certains faits nous permettent de le craindre, l'absence d'une direction unique et vigoureuse a rendu les programmes versatiles ou timides, a laissé les fabrications en retard ou au-dessous des besoins des armées et des possibilités, si des programmes adoptés ont été changés, si des commandes faites ont été arrêtées, si il y a deux ou trois services ou administrations qui se donnent réciproquement des ordres ou seulement se contraignent, il faut que cela cesse.

C'est au sous-secrétaire d'Etat, au ministre, au Gouvernement à y pourvoir.

Conclusion.

En conclusion, votre commission de l'armée — en plein accord avec votre commission des finances — pense que le Sénat doit mettre à la disposition du Gouvernement les crédits nécessaires aux sous-secrétariats d'Etat créés au ministère de la guerre.

Les observations que nous avons dû faire sur les conditions où ont été institués ces sous-secrétaires d'Etat et sur le rôle rempli par eux jusqu'ici, n'affaiblissent point notre conclusion. Elles l'autorisent au contraire.

A tous les efforts perçus, à tous les grands résultats déjà obtenus par une meilleure organisation et pour l'accroissement de nos ressources de guerre, nous avons rendu et nous rendons encore plein hommage. Mais le ministre de la guerre, en appelant sincèrement à lui le contrôle du Parlement, en écoutant attentivement (comme il le fait), nos avis, nous traçait lui-même notre devoir.

Ce devoir est de lui dire quels organes de son administration sont à redresser ou restent à perfectionner.

Nous le pouvons, à cause du crédit que nous devons faire à sa fermeté. Nous le pouvons aussi parce que, comme le disait éloquemment hier M. le président du Sénat : « Si nos ennemis ont espéré parmi leurs chances de succès quelque défaillance de nos institutions démocratiques, c'est une erreur de plus à leur compte. »

Nous le devons, surtout, à l'admirable soldat français. Quand un peuple en armes atteint la

hautour où s'épanouissent, depuis des mois, la vaillance de nos combattants et leur foi dans la victoire, il serait criminel de rien taire de ce qui peut leur donner cette victoire plus prompte, moins coûteuse, plus éclatante.

ANNEXE N° 4

(Session ord. — Séance du 13 janvier 1916.)

AVIS présenté au nom de la commission des finances, sur : 1° le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif à la création d'une caisse des édifices et monuments publics non protégés par la loi du 30 mars 1887 et appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes ou aux établissements publics (art. 105, 106 et 107 disjointes du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1913) ; 2° la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, portant création au ministère de l'instruction publique et des beaux-arts d'un office des monuments anciens d'intérêt régional ou local, non classés en vertu des lois des 30 mars 1887 et 31 décembre 1913, par M. Guillaume Chastenot, sénateur (1).

Messieurs, la Chambre des députés a voté successivement un projet et une proposition de loi qui ont été renvoyés devant une même commission du Sénat. Celle-ci les a fondus en un seul texte sur lequel votre commission des finances est appelée à donner son avis.

Le texte nouveau est présenté sous ce titre :

Proposition de loi portant création au ministère de l'instruction publique et des beaux-arts d'un office des monuments anciens d'intérêt régional ou local non classés en vertu de la loi du 31 décembre 1913.

Malgré la généralité de ce titre, le but des propositions initiales comme celui des dispositions nouvelles est de sauver de la ruine les églises de France, en l'absence des associations culturelles qui auraient pu pourvoir à leur entretien.

Ce but est éminemment louable.

Nous nous en voudrions d'ajouter quoi que ce soit aux considérations du rapport si intéressant de M. Lhopiteau lorsqu'il examine, au point de vue philosophique, politique, esthétique et économique les obligations qui, de ce chef, doivent incomber à l'Etat et aux catholiques.

Il nous dit, après M. Maurice Barrès : « La grande pitié des églises de France ».

Il ne faut pas oublier cependant que nos églises les plus importantes, soit qu'elles appartiennent à l'Etat, soit qu'elles aient été déclarées comme monuments historiques, en vertu de la loi du 31 décembre 1913, se trouvent assurées contre les ravages du temps, et il faut bien le dire, en partie, contre les entreprises d'hommes souvent aussi mal inspirés que bien intentionnés. Que de fois, en parcourant nos vieilles églises, ne nous sommes-nous pas souvenus du vieil adage : *tempus edax, homo educior*.

Mais, il n'y a pas que les grands temples, églises magnifiques et artistiques
Que Cologne et Strasbourg, Notre-Dame ou Saint-Pierre,
S'agenouillant au loin dans leur robe de pierre

qui rattachent l'âme des générations aux pierres du passé; les plus modestes sont souvent les plus émouvantes :

C'était une humble église au cintre surbaissé,
L'église où nous entrâmes,
Où depuis trois cents ans avaient déjà passé
Et pleuré bien des âmes...

Dans nos campagnes, le clocher, de loin, annonce le village aux voyageurs; sa silhouette le domine et fait à l'horizon corps avec lui. C'est de là :

.....Que l'humble cloche à la lente volée
Epdant comme un soupir sa voix sur la vallée.....
appelant, tour à tour, les travailleurs à la tâche
ou au repos.

L'église est encore, dans nos villages, la maison commune ou même les incroyants

(1) Voir les n°s Sénat, 85-130 et annexe, année 1913 ; 268 année 1914 ; 313, année 1915, — et 3788-3870 et in-8° n° 824. — 10° législ. de la Chambre des députés.

passent dans les trois grandes circonstances de la vie ; la naissance, le mariage et la mort.

Mais les réalités budgétaires ont de singulières exigences et elles constituent précisément le rôle ingrat qui est dévolu à votre commission des finances. Après avoir considéré le but sur lequel tout le monde se mettrait facilement d'accord, il faut envisager les moyens ; c'est là que commencent les difficultés.

La proposition de loi tend à créer au ministère de l'instruction publique et des beaux-arts un office ayant pour but exclusif de faciliter, par l'exécution des travaux d'entretien, de grosses réparations ou de réfections partielles, la conservation des monuments anciens d'intérêt régional ou local appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes, aux établissements publics, aux associations ou unions d'associations prévues par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905. Elle le constitue comme établissement public investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Les ressources de l'office seraient constituées :

1° par le montant des dons et legs qu'il est appelé à recevoir ;

2° par les versements effectués à titre de souscriptions individuelles ou collectives ;

3° par les subventions de l'Etat, des départements et des communes ;

4° par l'intérêt des fonds dont il est créateur.

Elle pose ainsi le principe d'une subvention de l'Etat qui ne se trouvait pas dans la proposition initiale devenue l'art. 105 du projet de budget de l'exercice 1913.

A cet égard, votre commission estime qu'il serait imprudent de prendre d'ores et déjà des engagements auxquels il pourrait devenir difficile de faire honneur ; les charges de l'Etat vont encore augmenter en raison des ruines laissées dans les pays envahis.

Il ne faudrait pas non plus que les subventions éventuelles de l'Etat soient réparties, éparpillées en une véritable poussière pour toutes les églises ; il leur faut un emploi judiciaire.

C'est pourquoi il a semblé à votre commission qu'il y aurait lieu, tout au moins, de modifier l'article 3 et de remplacer les mots :

« par les subventions de l'Etat, des départements et des communes »

par ceux-ci :

« par les subventions éventuelles de l'Etat... »

On réserverait ainsi l'avenir pour que l'Etat puisse mesurer ses efforts à ses forces.

De même, l'article 8 paraît à votre commission trop absolu et trop impératif. Au texte :

« Tous votes de fonds par les départements et les communes pour des travaux dont l'utilité sera reconnue donnera lieu à des subventions de l'office dans la limite de ses disponibilités. »

Il faudrait apporter des réserves. Votre commission a pensé qu'il devrait être remplacé par une nouvelle rédaction à peu près ainsi conçue :

« Lorsque des fonds auront été votés par des départements ou des communes, l'office pourra, si l'utilité des travaux est reconnue par lui, accorder lui-même une subvention au moyen des ressources prévues à l'article 3 et suivant celles-ci. »

Enfin, votre commission croit devoir mettre en garde l'administration des beaux-arts, pour l'organisation de l'office, contre une centralisation excessive les rouages en devant être au contraire décentralisés.

Pour cela, les préfets et les fonctionnaires locaux devront être utilisés.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances donne un avis favorable au projet.

Qu'il nous soit permis cependant d'ajouter une dernière observation, bien qu'elle ne rentre pas dans le cadre de l'institution nouvelle.

L'administration des beaux-arts fait constamment appel aux crédits et subventions de l'Etat pour la conservation et l'accroissement de notre trésor artistique. Elle ne néglige pas non plus ses services pour augmenter le nombre de ses fonctionnaires et l'importance de ses attributions ; elle trouve des accents éloquents pour combattre les résistances de ceux qui sont chargés de trouver les ressources. Mais, du moins, devrait-elle ne pas négliger de défendre notre richesse artistique, nos monuments, nos perspectives, ce qui constitue la beauté de nos villes au regard de l'étranger, alors qu'il ne serait pas nécessaire pour cela de demander des crédits au Parlement.

C'est ainsi que des servitudes légales défendent dans nos grandes et aussi parfois dans nos plus petites villes certaines perspectives orgueil du passé, que l'on laisse maintenant outrageusement violer par des constructions nouvelles. A Paris, notamment, — place de l'Etoile, rue de Rivoli, rue de Castiglione et dans bien d'autres encore, malgré des ordres du jour de la Chambre et du Sénat, malgré un arrêté du conseil de préfecture et des jugements du tribunal civil de la Seine, aux surélévations qui subsistent, des surélévations nouvelles viennent tous les jours s'ajouter et s'étalent insolemment aux yeux du public indigné et d'une administration des beaux-arts résignée ou indifférente.

Cette administration serait plus favorablement écoutée lorsqu'elle nous demande des améliorations à grands renforts de crédits, si elle se préoccupait un peu plus de sauvegarder les gloires et les beautés du passé, alors qu'il n'en coûterait rien aux finances de l'Etat et que la seule observance de la loi y suffirait.

ANNEXE N° 5

(Session ord. — Séance du 13 janvier 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances, chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, tendant à réprimer le trafic des monnaies et espèces nationales, par M. Guillaume Chastenot, sénateur (1).

Messieurs, depuis déjà quelques mois, on s'est ému du drainage et de l'accaparement de la monnaie de billon aux dépens de la circulation. Les transactions courantes et journalières en ont été quelque peu entravées.

La proposition de loi que nous vous rapportons a pour but de remédier à cet état de choses, en édictant, dans son texte initial, des peines contre « ceux qui auraient vendu ou cédé des espèces et monnaies nationales, moyennant une prime quelconque. »

« Ceux qui, dans un but de lucre, retiendraient par devers eux des quantités de monnaies et espèces nationales notoirement supérieures à leurs besoins courants. »

Pour se rendre compte de la valeur du remède, il est nécessaire de remonter aux causes. A première vue ce drainage est contraire à toute spéculation raisonnable.

La monnaie de billon ne représente pas, en effet, réellement et intrinsèquement, sa valeur nominale.

La pièce de dix centimes représente dix grammes de bronze qui, au cours actuels valent à peu près trois centimes. Sa valeur en métal est donc moindre du tiers de sa valeur nominale.

La monnaie de billon ne vaut pas comme l'or qui est l'étalon monétaire et qui a toujours sa valeur pleine.

Elle ne vaut pas comme le billet de banque qui est ou doit être une monnaie absolument représentative.

Elle ne vaut pas même comme la monnaie d'argent dont la valeur réelle est beaucoup plus près de sa valeur nominale.

La monnaie de billon est, pour plus des trois quarts de sa valeur nominale, une monnaie fiduciaire, ce qui, d'ailleurs, est sans inconvénient, car elle n'est qu'une monnaie d'appoint pour les petites transactions.

Il est donc contraire au sens commun de l'accaparer et de la thésauriser dans un but de lucre.

Cette rarefaction de la monnaie de billon va directement à l'encontre de la loi de Gresham, d'après laquelle : « la mauvaise monnaie chasse la bonne ». En l'espèce, c'est la mauvaise monnaie qui se trouve chassée de la circulation.

Un fait aussi contraire à la raison et à la nature des choses ne peut avoir pour causes que des raisons psychologiques valables seulement pour les gens mal informés.

Il paraît, dès lors, que pour remédier à cet état de choses, il serait bon d'en faire ressortir les conséquences. A cet égard, il appartient à la presse d'éclairer l'opinion et de montrer l'aveuglement de ceux qui seraient tentés de thésauriser la monnaie de bronze.

La seconde mesure qui s'impose est pour le

(1) Voir les n°s Sénat, année 1915, et 1415-1429-1493, et in-8° n° 311 — 11° législ. — de la Chambre des députés.

Gouvernement de frapper autant de nouvelle monnaie de billon qu'en peuvent fournir ses moyens de fabrication. Ce ne peut être pour lui qu'une excellente affaire puisque le Trésor profite de la différence énorme entre la valeur du métal et la valeur nominale de la monnaie.

Notre établissement national de la monnaie s'est mis à l'œuvre. On frappe actuellement par jour de 15 à 20,000 fr. de pièces de dix et de cinq centimes. L'Espagne va en frapper pour notre compte une assez grande quantité et cette frappe va se continuer pendant des semaines et des mois, autant que le besoin s'en fera sentir.

On pourrait aller plus loin. Rien n'empêcherait de frapper la pièce de dix centimes au poids de la pièce de cinq centimes et la pièce de cinq centimes au poids de deux centimes et demi. Il importerait peu, cette monnaie n'ayant qu'un caractère fiduciaire.

Cela est si vrai qu'en Allemagne on a introduit la petite monnaie en carton.

On pourrait déclarer en même temps qu'à partir d'une date déterminée le billon qui circule actuellement n'aura plus cours. Le public se rendrait compte ainsi que ce qui fait la valeur de cette monnaie ce n'est pas le métal mais simplement la garantie que lui donne l'Etat.

Quoi qu'il en soit, il semble qu'avec la production actuelle intensifiée, il serait superflu de recourir à une pareille mesure.

Le remède qui résulterait de la proposition de loi qui vous est soumise est d'un autre ordre. Elle tend à instituer des pénalités.

A cet égard, le texte voté par la Chambre ne comporte pas les critiques qui auraient pu s'adresser au texte de la proposition.

La Chambre a compris que frapper d'une pénalité « ceux qui retiendraient par devers eux des quantités de monnaies et espèces nationales notoirement supérieures à leurs besoins courants » constituerait une disposition des plus dangereuses. On risquerait de faire appel à un régime de perquisition et de délation tout à fait inadmissible et surtout de donner aux juges un arbitraire sans limites. Où serait le critérium qui permettrait d'établir pour chaque individu la quantité de monnaie nécessaire à ses besoins ?

Cette disposition aurait même un vraisemblablement pour effet d'aller à l'encontre de son but. La monnaie de billon, traquée, ne se cacherait que plus soigneusement. Elle se terrerait dans nos campagnes. Or, l'accaparement que l'on veut poursuivre, atteindre et frapper ne se révèle précisément que lorsque l'accapareur remet la monnaie dans la circulation pour profiter d'une prime.

Il n'est pas permis de perquisitionner dans tous les meubles des particuliers, fouiller dans les jardins de nos villageois ?

Les Anglais ont coutume de dire : « Le vent peut entrer dans la chaumière du laboureur, mais le Roi n'y entrera pas sans sa permission. »

Pour introduire de pareilles pratiques inquisitoriales dans un pays de démocratie, il faudrait qu'elles s'excusassent par des nécessités d'intérêt national bien urgent et qu'elles fussent, en outre, d'un intérêt réel. Or, tel ne serait pas le cas et nous croyons que leur seul effet serait d'exagérer le mal auquel on veut parer.

C'est ce que la Chambre a sagement pensé.

En outre, il semble que l'on ne saurait trop approuver la Chambre d'avoir rattaché ces dispositions à une proposition de loi spéciale au lieu de vouloir forcer le code pénal pour les y introduire. Elle a eu d'autant plus raison qu'il s'agit surtout, en l'espèce, d'une loi de circonstance.

Le texte qui vous est proposé ne paraît donc plus soulever d'objections. C'est pourquoi votre commission des finances vous propose de le sanctionner.

PROPOSITION DE LOI

Article unique. — En temps de guerre, toute personne convaincue d'avoir acheté, vendu ou cédé, d'avoir tenté ou proposé d'acheter de vendre ou de céder des espèces et monnaies nationales, à un prix dépassant leur valeur légale, ou moyennant une prime quelconque, sera condamné à une peine de six jours à six mois d'emprisonnement et à une amende de 100 fr. à 5,000 fr. ou à l'une de ces deux peines seulement.

La confiscation des espèces et monnaies nationales sera obligatoirement prononcée à

l'encontre des délinquants au profit de l'assistance publique.

L'article 463 du code pénal est applicable au délit prévu par la présente loi ; la loi de sursis n'est applicable que pour la prison.

ANNEXE N° 6

(Session ord. — Séance du 13 janvier 1916.)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION tendant à proroger jusqu'à la fin des hostilités les pouvoirs des commissaires désignés par les bureaux de janvier 1915 pour les commissions de l'armée, de la marine, des chemins de fer et des affaires étrangères et ceux des commissaires désignés par les bureaux de juin 1912 pour la commission des douanes, déposée par MM. Eugène Lintilhac, Saiut-Germain et Touron, sénateurs. — (Urgence déclarée.)

Art. 1^{er}. — Par dérogation à l'art. 16 du règlement du Sénat, il ne sera pas procédé, au commencement de la session ordinaire de 1916, à la nomination des commissions de l'armée, de la marine et des chemins de fer.

Art. 2. — Les pouvoirs des commissaires désignés par les bureaux de janvier 1915 pour faire partie des commissions précitées ainsi que de celle des affaires étrangères sont prorogés jusqu'à la fin des hostilités.

Les pouvoirs des commissaires désignés par les bureaux de juin 1912 pour faire partie de la commission des douanes sont prorogés pour la même durée.

ANNEXE N° 7

(Session ord. — Séance du 13 janvier 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par le Sénat, adoptée avec modifications par la Chambre des députés, tendant à modifier l'article 25 de la loi du 21 germinal an XI et à étendre le bénéfice du moratorium aux veuves, enfants ou héritiers des pharmaciens décédés, en ce qui concerne les délais impartis pour la vente de l'officine, par M. Astier, sénateur (1).

Messieurs, dans sa séance du 14 octobre 1915, le Sénat a adopté la proposition de loi que nous avons déposée en vue d'étendre le bénéfice du moratorium aux veuves, enfants ou héritiers des pharmaciens décédés en ce qui concerne les délais impartis pour la vente de l'officine. Nous avons estimé qu'en raison des circonstances que nous traversons, il devenait difficile aux veuves de pharmaciens décédés de trouver dans le délai d'un an prévu par l'article 41 de l'arrêté du 25 thermidor an XI des acquéreurs pour leur fonds de commerce de pharmacie et notre proposition tendait, en somme, à considérer que le temps de guerre ne compte pas et que les veuves, enfants ou héritiers d'un pharmacien décédé au cours des hostilités auraient, à dater de la promulgation des décrets qui mettront fin au moratorium, un nouveau délai d'un an pour vendre l'officine.

Tout en se ralliant à l'idée qui nous avait inspiré le dépôt de cette proposition de loi, la Chambre des députés a estimé le délai d'un an insuffisant, d'abord en raison des difficultés qu'il y a déjà en temps normal, et *a fortiori* en temps de guerre, à trouver des personnes capables d'acquiescer une pharmacie, ensuite parce que le délai d'un an serait expiré avant que la génération nouvelle de pharmaciens ait pu sortir, puisque le temps de scolarité se compte par tranches d'une année entière.

Pour ces raisons, la Chambre des députés a donc décidé de donner non pas un an après la date des décrets, mais deux ans après le 1^{er} novembre qui suivra les décrets, la date du 1^{er} novembre étant choisie parce qu'elle est le point de départ de l'année scolaire.

Nous aurions mauvaise grâce à critiquer un

(1) Voir les nos 152-280-318-423, Sénat, année 1915. — 1363-1425 et in-8 n° 303. — 11^e législ. de la Chambre des députés.

texte qui étend d'une façon heureuse les dispositions bienveillantes que nous avons proposées en faveur des veuves, enfants ou héritiers des pharmaciens décédés.

Nous nous rallions donc volontiers au texte voté par la Chambre des députés, y compris les modifications de rédaction qu'il lui a paru utile d'apporter au texte sorti des délibérations du Sénat.

Votre commission vous propose en conséquence d'adopter le texte suivant :

PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. — L'article 25 de la loi du 21 germinal an XI est complété ainsi qu'il suit :

« Au décès d'un pharmacien, la veuve, les enfants ou héritiers pourront continuer de tenir son officine ouverte pendant un délai qui, en aucun cas, ne pourra dépasser une année à compter du lendemain du décès, aux conditions de présenter à l'agrément de l'école ou faculté dont dépend l'inspection de l'officine un étudiant majeur et pourvu d'au moins huit inscriptions de scolarité, en même temps qu'un pharmacien diplômé, établi ou non, sous la responsabilité duquel seront dirigées et surveillées toutes les opérations de l'officine. »

« L'autorisation de gestion sera délivrée après avis conforme de l'école ou faculté, par le préfet du département dans lequel est située l'officine. »

Art. 2. — Le délai d'un an accordé par l'article 1^{er} de la présente loi, à la veuve, aux enfants ou héritiers d'un pharmacien décédé, est suspendu à dater du 31 juillet 1914. Un nouveau délai de deux ans est accordé aux personnes visées audit article. Il aura comme point de départ le 1^{er} novembre qui suivra la date à laquelle le décret prévu aux articles 1^{er} et 2 de la loi du 4 juillet 1915 sera promulgué au siège de chacune des Ecoles ou Facultés dont dépend l'inspection de l'officine.

Ce même délai profitera aux veuves, enfants ou héritiers des pharmaciens décédés antérieurement à la mobilisation au profit desquels le délai d'un an avait commencé à courir, mais qui n'était pas entièrement révolu audit jour.

Art. 3. — La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies.

ANNEXE N° 8

(Session ord. — Séance du 20 janvier 1916.)

PROPOSITION DE LOI, adoptée par la Chambre des députés, relative aux œuvres qui font appel à la générosité publique, transmise par M. le président de la Chambre des députés à M. le président du Sénat (1).

ANNEXE N° 9

(Session ord. — Séance du 20 janvier 1916.)

PROJET DE LOI adopté par la Chambre des députés, concernant la désertion et l'insoumission dans l'armée de mer, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, Président de la République française, par M. le contre-amiral Lacaze, ministre de la marine, et par M. René Viviani, garde des sceaux, ministre de la justice (2). — (Renvoyé à la commission, nommée le 29 juin 1909, chargée de l'examen d'un projet de loi portant suppression des conseils de guerre permanents et des tribunaux maritimes.)

ANNEXE N° 10

(Session ord. — Séance du 20 janvier 1916.)

PROJET DE LOI, adopté par la Chambre des députés, portant modification de l'article 9 de la loi du 20 mars 1880 sur le service d'état-major, modifié par la loi du 18 février 1901.

(1) Voir les nos 1093-1573-1653 et in-8 n° 351. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(2) Voir les nos 1280-1591 et in-8 n° 343. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

et des tableaux annexés à la loi du 28 avril 1900, modifiant, en ce qui concerne les officiers d'administration des services de l'intendance et de santé, les lois des 16 mars 1882 et 1^{er} juillet 1889 sur l'administration de l'armée, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, Président de la République française, par M. le général Gallieni, ministre de la guerre, et par M. A. Ribot, ministre des finances (1). — (Renvoyé à la commission de l'armée.)

ANNEXE N° 11

(Session ord. — Séance du 20 janvier 1916.)

PROJET DE LOI, adopté par la Chambre des députés, relatif à la reconstitution des registres des actes de l'état civil détruits par suite d'événements de guerre, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, Président de la République française, par M. René Viviani, garde des sceaux, ministre de la justice, par M. L. Malvy, ministre de l'intérieur, et par M. A. Ribot, ministre des finances (2). — (Renvoyé à la commission des finances.)

ANNEXE N° 12

(Session ord. — Séance du 20 janvier 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission de l'armée chargée d'examiner la proposition de loi de M. Alexandre Bérard, tendant à l'affichage dans les mairies de la liste des hommes d'âge mobilisable, par M. Poirson, sénateur (3).

Messieurs, l'affichage, tel qu'il est proposé, s'appliquerait sans distinction à tous les hommes du contingent; il a pour but de glorifier les uns, de juger les autres et, comme conséquence, de soumettre au contrôle de l'opinion publique les affectations avec les décisions prises par les différents conseils de revision et de réforme.

Votre commission, qui n'a cessé de peser sur les pouvoirs publics pour l'envoi au front de ceux qui sont inutiles aux services de l'arrière, est d'accord avec l'auteur de la proposition pour honorer ceux qui font leur devoir et flétrir ceux qui s'y dérobent; mais elle estime que le moyen proposé serait inopérant, dangereux, et de nature à jeter le trouble et la confusion dans les esprits.

L'affichage, prévu par l'auteur de la proposition, ne comporterait que le nom du mobilisable, suivi de son affectation avec la simple indication d'aptitude ou d'inaptitude physique.

Cette mention sommaire permettrait-elle à l'opinion publique, sur le vu d'indications insuffisantes et parfois erronées, de faire une distinction impartiale entre l'embusqué et celui dont la présence est nécessaire dans la zone de l'intérieur pour les besoins de la défense nationale? Je ne le crois pas.

L'affichage est-il bien utile dans les petites communes où tout le monde se connaît, se surveille et peut facilement se rendre compte de la situation militaire de chacun?

Dans les villes où l'on s'ignore généralement de quartier à quartier, de rue à rue, allons-nous, en ce qui concerne l'aptitude physique des mobilisables, soumettre aux commentaires et aux diagnostics de l'opinion les décisions prises par les conseils de revision et de réforme?

Ce serait dangereux et parfois cruel.

C'est à un Gouvernement soucieux de ses devoirs et de ses responsabilités qu'il appartient — seul — de veiller à ce que dans les affectations chacun soit à sa place sous le contrôle vigilant et incessant du Parlement et de ses commissions spéciales.

Pour démasquer les embusqués et exiger des sanctions contre les embusqueurs, jamais commission n'a été plus énergique, plus impé-

tive que la commission de l'armée. Chaque jour et sans relâche, dans les limites de ses moyens et de sa compétence, elle veille à ce que les lois de recrutement soient respectées, appliquées avec esprit de suite et mesure.

Ses interventions répétées n'ont pas toujours été suivies d'effet, il faut bien le reconnaître; son action s'est souvent heurtée à l'inertie et à l'esprit de routine des bureaux, mais elle a fait et continue de donner le maximum d'efforts.

Je doute que l'affichage obtienne un résultat plus satisfaisant.

Passons à la question de réalisation pratique. La liste de tous les hommes d'âge mobilisable n'existe que dans les bureaux de recrutement. Ces listes sont dressées par classe et dans l'ordre alphabétique avec l'indication pour chaque homme d'un numéro d'ordre permettant de se reporter sur le registre matricule à un folio spécial mentionnant l'affectation primitive et les différentes mutations.

C'est donc de ces trente-deux registres qu'il faudrait successivement extraire la liste définitive par commune avec le statut militaire de chacun, travail compliqué, ardu, pouvant donner lieu à des erreurs, dont le public ne manquerait pas de faire peser la responsabilité sur les maires. La mise à jour des listes entraînerait un surcroît de correspondances tout aussi bien pour les communes que pour les bureaux de recrutement, dont le personnel est à peine suffisant à l'exécution de la besogne quotidienne.

Déjà dans un certain nombre de localités, en vue de glorifier la mémoire de leurs enfants tombés au champ d'honneur ou ayant été l'objet de citations à l'ordre du jour, des municipalités ont prescrit l'affichage de leurs noms sur les murs de la mairie; nous sommes prêts à nous associer à toute proposition étendant la même mesure à toutes communes, mais nous ne saurions aller plus loin.

En conséquence, nous avons l'honneur de vous demander de ne pas adopter la proposition de loi qui vous a été présentée.

PROPOSITION DE LOI

Article unique. — Il sera affiché dans le mois qui suivra la promulgation de la présente loi, à la porte de la mairie de chaque commune, la liste de tous les hommes appartenant aux classes mobilisables de la commune avec leur situation militaire légale et l'affectation militaire reçue.

Cette liste, qui rappellera les divers changements d'affectation des mobilisés, restera affichée pendant six mois après la cessation des hostilités.

ANNEXE N° 13

(Session ord. — Séance du 20 janvier 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant autorisation d'engagement d'une dépense de 500.000 fr. pour la création à La Mecque et à Médine, de deux hôtels destinées aux pèlerins sans ressources originaires des possessions françaises, par M. Paul Doumer, sénateur (1). — (Urgence déclarée.)

Messieurs, par un projet de loi, que la Chambre des députés a adopté le 28 décembre 1915 le Gouvernement demande la mise à sa disposition d'un crédit de 500.000 fr. pour être affecté à l'achat ou à la construction, à La Mecque et à Médine, de deux hôtels destinées aux pèlerins sans ressources, originaires de nos possessions et protectorats d'Afrique.

Chaque année, en effet, de très nombreux musulmans se rendent aux lieux saints de l'Islam, et beaucoup de ces pèlerins sont originaires de l'Afrique française. L'affluence qui en résulte, à La Mecque et à Médine, a pour résultat d'accroître considérablement le prix des choses nécessaires à la vie et de rendre difficile, sinon impossible de trouver un gîte quelconque.

Dès 1911, cette dernière question du logement des pèlerins fut mise à l'étude, sur la

demande du ministre des colonies et du résident général de France à Tunis. En avril 1912, la commission interministérielle des affaires musulmanes en fut saisie. Les propositions faites, modifiées en 1914, aboutirent à la solution aujourd'hui proposée.

L'intérêt que la France, grande puissance musulmane, a naturellement porté à cette question est, depuis l'heure où notre pays fut attaqué, doublé de la nécessité morale de reconnaître les témoignages de fidélité et de dévouement que nous donnent tant de musulmans venant combattre aux côtés de nos soldats et verser leur sang sous notre drapeau.

Lorsque, en 1912, la commission interministérielle des affaires musulmanes fut saisie du projet, il s'agissait de la création d'une hôtellerie à Djeddah, port de la Mecque.

A Djeddah une maison indigène aurait été louée, aménagée, dotée de toutes les commodités nécessaires et placée sous le contrôle de l'office sanitaire. On y aurait distribué des bons de nourriture aux plus nécessiteux. Tel était alors le projet.

Mais à Djeddah ne passe qu'une partie des caravanes; l'autre, en grand nombre, empruntant la voie de Yambo. D'autre part, le chemin de fer du Hedjaz, dont une section, jusqu'à Médine, a été inaugurée le 1^{er} septembre 1908, doit porter un grand préjudice aux ports de la Mer Rouge. Enfin, ces ports ne sont que des lieux de passage où les pèlerins restent le moins de temps possible. D'ailleurs, nos consulats dans ces ports donnent des secours aux plus indigents. Pour toutes ces raisons, le projet primitif fut abandonné. C'est à La Mecque et à Médine, buts de leur voyage, qu'il faut accueillir les pèlerins.

Un obstacle se dressait: il est défendu aux étrangers de posséder des biens fonciers dans les terres saintes. Cependant on y peut constituer un wakf (sorte de bien habou), c'est-à-dire un bien « dédié à Dieu ». Beaucoup de ces wakfs existent déjà à La Mecque et à Médine, dont certains fondés par des musulmans tunisiens ou algériens. Ces biens sont inaliénables, ne payent pas d'impôts et sont incessibles: ce sont des biens de mainmorte; s'ils produisent des revenus, ceux-ci sont affectés à l'entretien du wakf.

Notre mandataire chargé des hôtelleries de la Mecque et de Médine pourrait être choisi dans les grandes confréries de l'Afrique du Nord, et il lui suffirait de faire une déclaration de la destination de ces maisons pour que leur existence fût garantie.

Il appartiendrait au mandataire de la France de décider s'il est préférable de louer des maisons existantes ou d'en construire. Une maison pouvant servir d'hôtellerie se loue au prix de 4.000 fr. environ. Beaucoup des hôtelleries de la Mecque et de Médine ne sont que de grands hangars surélevés, divisés en compartiments ouverts d'un côté que les pèlerins ferment avec des toiles ou des tapis et qui sont éclairés au pétrole. Certaines, mieux aménagées, possèdent des salles de prière, des salles de bains et des bassins d'ablutions.

Des hôtelleries, composées de pavillons démontables, avaient aussi été créées par le gouvernement turc; mais elles étaient tout à fait insuffisantes, étant donné le nombre de pèlerins sans ressources.

Il semble donc indiqué de s'en remettre à l'appréciation de notre mandataire.

La haute surveillance des hôtelleries se trouve d'ailleurs exercée par le grand chérif de la Mecque, dont l'autorité s'étend sur les villes saintes.

La tâche de pourvoir à l'administration des hôtelleries pourrait être confiée à des administrateurs choisis parmi les représentants des grandes confréries de l'Afrique du Nord.

Tel est, en résumé, le projet qui doit permettre au Gouvernement français de donner une nouvelle marque de sa sollicitude à ceux qui lui témoignent, à l'heure actuelle, tant de loyalisme et d'attachement.

Dans le projet de loi présenté à la Chambre des députés, le crédit pour achat ou construction était inscrit au chapitre 22 bis des dépenses du département des affaires étrangères. Mais ce chapitre est réservé aux remboursements d'avances faites par le gouvernement égyptien pour l'entretien des protégés français expulsés de Turquie. Or, il s'agit ici d'un tout autre ordre de dépenses.

La commission du budget de la Chambre a pensé qu'il était plus expédient d'autoriser le Gouvernement à engager la dépense globale de 500.000 fr., sauf à comprendre les crédits né-

(1) Voir les nos 1370-1610-1623 et in-8° n° 340.

— 11° légis. — de la Chambre des députés.

(2) Voir les nos 1509-1570, et in-8° n° 341 —

11° légis. — de la Chambre des députés.

(3) Voir le n° 367, année 1915.

(1) Voir les nos 478, Sénat, année 1915, et 1533-1557-1616 et in-8° n° 339 — 11° légis. — de la Chambre des députés.

cessaires aux paiements dans les lois de crédits provisoires qui sont ou seront votés pour l'exercice 1916. C'est ainsi qu'une majoration a été faite dans ce but aux chiffres des trois premiers douzièmes de l'année.

Nous vous proposons, en conséquence, d'adopter le projet de loi, déjà voté par la Chambre des députés, dont suit le texte :

PROJET DE LOI

Article unique. — Le ministre des affaires étrangères est autorisé à engager une dépense de 500,000 fr. pour l'acquisition, l'aménagement ou la construction de deux hôtelleries à la Mecque et à Médine pour les pèlerins sans ressources originaires des possessions françaises.

ANNEXE N° 14

(Session ord. — Séance du 20 janvier 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, concernant les actions en divorce et en séparation de corps à intenter par les citoyens présents sous les drapeaux, par M. Gustave Lhopiteau, sénateur (1).

Messieurs, l'article 234 du code civil fait une obligation à l'époux demandeur en divorce de présenter « en personne » sa requête au président du tribunal civil.

L'article 238, applicable à la fois aux instances en séparation de corps et aux instances en divorce, organise, avant que le tribunal puisse être saisi, la comparution personnelle des époux devant le président ou devant un magistrat désigné par commission rogatoire qui doit tenter de les réconcilier.

Les époux mobilisés se trouvent donc, en fait, empêchés de former une demande en divorce ou une demande en séparation de corps. Cependant ils peuvent avoir intérêt à agir d'urgence soit pour sauvegarder leurs intérêts matériels en péril, soit pour préserver leurs enfants de promiscuités dangereuses.

D'autre part, l'article 4 de la loi du 5 août 1914 suspend l'exercice de toute action judiciaire contre les mobilisés. Or cette disposition édictée en leur faveur se retourne parfois contre eux. Par exemple, si un époux mobilisé a obtenu du tribunal de première instance un jugement prononçant le divorce ou la séparation de corps à son profit, il lui est impossible, en l'état actuel de la législation, de rendre ce jugement définitif. La femme se trouvant empêchée légalement de signifier à son mari un acte d'appel, les délais ne courent pas, ils sont suspendus et ne recommenceront à courir que du jour de la démobilisation. La décision des premiers juges reste ainsi exposée à un recours et ne peut acquiescer l'autorité de la chose jugée. Cette conséquence indirecte et défavorable d'un texte présenté en faveur des mobilisés n'avait pas été aperçue au moment où il a été voté. La cour de cassation a jugé, il est vrai, que l'exception tirée de la mobilisation n'était pas d'ordre public, mais il n'y a là qu'une décision de jurisprudence qui peut être contredite par une autre décision.

Pour remédier à ces deux obstacles, le Gouvernement a présenté à la Chambre des députés un projet qui autorise les époux mobilisés, d'une part, à se faire représenter par avoué aussi bien lors de la présentation de la requête en divorce que lors de la tentative de conciliation préliminaire de l'action en divorce ou en séparation de corps, et, d'autre part, à renoncer par déclaration expresse au bénéfice de la suspension des procédures édictée à leur profit.

La Chambre des députés a admis ce projet avec certaines modifications de texte.

Votre commission donne son adhésion aux dispositions votées par la Chambre des députés, mais quel que fût son désir d'éviter un renvoi devant l'autre assemblée, elle n'a pas pu pouvoir en accepter la rédaction, qu'elle a jugée incomplète sur certains points.

Il ne suffit pas de dire que la loi produira effet « jusqu'à la fin des hostilités » parce qu'il

(1) Voir les nos 477, Sénat, année 1915, et 1086-1331 et in-8° n° 323. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

est certain que la libération de tous les hommes mobilisés ne sera pas effectuée le jour même de la signature de la paix.

Puisque c'est la présence de l'époux sous les drapeaux qui rend nécessaire le vote de cette loi spéciale, il est bien plus simple de dire qu'il en bénéficiera « jusqu'au jour de sa libération ».

Il importe aussi que le demandeur représenté soit toujours informé des observations qu'aura cru devoir faire le magistrat conciliateur. La charge en incombe à son avoué et elle doit lui être imposée par la loi.

D'autre part, en stipulant que l'époux demandeur pourra renoncer au bénéfice des dispositions de la loi du 5 août 1914 « par acte signifié à l'avoué de la partie adverse », la Chambre des députés n'a eu en vue que les instances contradictoires alors que le même intérêt existe au même titre et pour les mêmes raisons dans les instances où la femme se laisse condamner par défaut. Il convient donc de dire que la renonciation devra être formulée dans l'exploit introductif d'instance et seulement dans cet exploit, car il importe que la femme défenderesse sache exactement, dès l'ouverture du procès, quelle situation lui sera faite ; c'est là une considération qui pourra influencer la détermination qu'elle croira devoir prendre pour sa défense.

Enfin, pour que les significations de toute nature puissent être réellement et valablement faites, il est nécessaire que le mobilisé élise spécialement domicile en l'étude de son avoué.

Le titre du projet de loi adopté par la Chambre des députés ne visant que les actions « à intenter » par les mobilisés ne correspond pas exactement à la portée des dispositions proposées qui s'appliquent non seulement aux demandes principales, mais aussi aux demandes reconventionnelles. Il y a donc lieu de le modifier en conséquence.

Votre commission vous propose d'adopter les dispositions suivantes :

PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. — Pendant la durée des hostilités et jusqu'au jour de sa libération, l'époux mobilisé est autorisé à se faire représenter par avoué pour la présentation de sa requête en divorce ainsi que pour la comparution en conciliation dans les instances en divorce ou en séparation de corps.

Dès qu'il a usé de cette autorisation, il ne peut plus opposer dans l'instance, même à l'encontre d'une demande reconventionnelle, aucune fin de non-recevoir tirée de l'impossibilité où il se serait trouvé de comparaître en personne.

Art. 2. — L'avoué chargé de représenter l'époux mobilisé à la tentative de conciliation devra lui transmettre les observations faites par le magistrat.

Ce magistrat pourra, s'il le juge utile, ajourner l'autorisation de citer jusqu'à ce que l'époux mobilisé ait fait connaître sa réponse.

Art. 3. — L'époux mobilisé, demandeur en divorce ou en séparation de corps peut, mais seulement par déclaration formulée en l'exploit introductif d'instance, renoncer au bénéfice des dispositions de l'article 4 de la loi du 5 août 1914. Il doit, dans ce cas et par le même exploit, faire élection de domicile en l'étude de son avoué pour tous actes de procédure, significations, appels et recours en cassation.

ANNEXE N° 15

(Session ord. — Séance du 20 janvier 1916.)

PROJET DE LOI, adopté par la Chambre des députés, sur la répartition et les prix des charbons, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, Président de la République française; par M. Marcel Sembat, ministre des travaux publics; par M. Clémentel, ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes; par M. le général Gallieni, ministre de la guerre, et par M. A. Ribot, ministre des finances (1). — (Renvoyé à la commission nommée le 16 décembre 1915, char-

(1) Voir les nos 1148-1371-1482-1604-1607 et in-8° n° 349. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.]

gée de l'examen du projet de loi sur la taxation des denrées et substances nécessaires à l'alimentation, au chauffage et à l'éclairage.

ANNEXE N° 16

(Session ord. — Séance du 20 janvier 1916.)

PROJET DE LOI adopté par la Chambre des députés portant ouverture de crédits spéciaux d'exercices clos et d'exercices périmés, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, Président de la République française, par M. A. Ribot, ministre des finances (1). — (Renvoyé à la commission des finances.)

ANNEXE N° 17

(Session ord. — Séance du 20 janvier 1916.)

PROJET DE LOI adopté par la Chambre des députés, ayant pour objet : 1° l'institution, au ministère de la guerre, d'un service général des pensions, secours, renseignements aux familles, de l'état civil et des successions militaires; 2° la création d'emplois à l'administration centrale du ministère des finances; 3° l'ouverture, sur l'exercice 1915, d'un crédit supplémentaire; 4° l'ouverture, sur l'exercice 1916, de crédits additionnels aux crédits provisoires, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, président de la République française, par M. le général Gallieni, ministre de la guerre, et par M. A. Ribot, ministre des finances (2). — (Renvoyé à la commission des finances.)

ANNEXE N° 18

(Session ord. — Séance du 27 janvier 1916.)

PROJET DE LOI adopté par la Chambre des députés relatif à la convocation devant une commission de réforme, dans les colonies de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane, des hommes qui appartenant par leur âge à une classe encore soumise à des obligations militaires, ont été réformés, ajournés, exemptés ou classés dans le service auxiliaire par les conseils de révision ou les commissions de réforme, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, Président de la République française; par M. le général Gallieni, ministre de la guerre, et par M. Gaston Doumergue, ministre des colonies. — (Renvoyé à la commission de l'armée.) (3).

ANNEXE N° 19

(Session ord. — Séance du 27 janvier 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de résolution de MM. Eugène Lintilhac, Saint-Germain et Touron, tendant à proroger jusqu'à la fin des hostilités les pouvoirs des commissaires désignés par les bureaux de janvier 1915 pour les commissions de l'armée, de la marine, des chemins de fer et des affaires étrangères et ceux des commissaires désignés par les bureaux de juin 1912 pour la commission des douanes, par M. Murat, sénateur. — (Urgence déclarée) (4).

Messieurs, le Sénat a été saisi, de la part de nos collègues MM. Lintilhac, Saint-Germain et Touron, d'une proposition de résolution tendant à proroger jusqu'à la fin des hostilités les pou-

(1) Voir les nos 1384-1671 et in-8° n° 353. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(2) Voir les nos 1457-1670 et annexe et in-8° n° 352. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(3) Voir les nos 1530-1646 et in-8° n° 354. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(4) Voir le n° 6, Sénat, année 1916.

voirs des commissaires désignés par les bureaux de janvier 1915 pour les commissions de l'armée, de la marine, des chemins de fer, des affaires étrangères, et ceux des commissaires désignés par les bureaux de juin 1912 pour la commission des douanes.

Cette proposition a été soumise à l'examen de la commission dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur.

A l'unanimité de ses membres, cette commission a été d'avis de vous en proposer l'adoption.

En effet, à l'heure où nous sommes, il est indispensable que les commissions de l'armée, de la marine, des chemins de fer, des affaires étrangères et des douanes auxquelles sont soumises, vous le savez de très nombreuses et très importantes questions intéressant de si près l'intérêt général du pays, continuent leurs délibérations dans leur composition actuelle.

S'il en était autrement, si la nomination des membres des différentes commissions dont il s'agit était de nouveau soumise aux bureaux, les commissions actuelles pourraient être privées de certains de leurs membres qui, par leur situation personnelle et leur compétence particulière, peuvent donner à l'examen des questions en cours de très utiles avis.

Dans ces conditions, votre commission vous propose de voter la proposition de résolution dont la teneur suit en la modifiant par une adjonction à l'article 1^{er} afin d'en préciser la portée en ce qui concerne la commission des douanes dont le mandat n'est pas annuel comme celui des commissions précitées, mais qui est renouvelable tous les trois ans seulement.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Art. 1^{er}. — Par dérogation à l'article 16 du règlement du Sénat, il ne sera pas procédé, au commencement de la session ordinaire de 1916, à la nomination des commissions de l'armée, de la marine et des chemins de fer, ni au renouvellement de la commission des douanes.

Art. 2. — Les pouvoirs des commissaires désignés par les bureaux de janvier 1915 pour faire partie des commissions précitées, ainsi que de celle des affaires étrangères sont prorogés jusqu'à la fin des hostilités.

Les pouvoirs des commissaires désignés par les bureaux de juin 1912 pour faire partie de la commission des douanes sont prorogés pour la même durée.

ANNEXE N° 20

(Session ord. — Séance du 27 janvier 1916.)

RAPPORT SOMMAIRE fait au nom de la 7^e commission d'initiative parlementaire (année 1915) sur la proposition de loi de M. Henry Chéron et plusieurs de ses collègues relative aux sociétés par actions à participation ouvrière, par M. Ribière, sénateur (1).

Messieurs, votre commission d'initiative parlementaire a été saisie d'une proposition de loi relative aux sociétés par actions à participation ouvrière présentée par M. Henry Chéron et plusieurs de nos collègues. Son auteur a demandé à la commission de proposer au Sénat la prise en considération de sa proposition et son renvoi devant votre commission des associations ouvrières de production et de crédit au travail.

Ce projet de loi n'est d'ailleurs pas un nouveau venu au Parlement car, à la date du 19 mai 1913, notre distingué collègue, M. Henry Chéron, alors ministre du travail dans le cabinet Louis Barthou, déposait, sur le bureau de la Chambre des députés, un projet tendant à instituer les sociétés par actions à participation ouvrière auquel s'attachait l'autorité des projets de loi d'essence gouvernementale. Ce sont les grandes lignes de ce projet devenu caduc que M. Chéron a reprises dans la proposition qui vous est soumise. Si besoin était d'en justifier tout l'intérêt, il suffirait certainement de mettre sous vos yeux ces quelques lignes de l'exposé des motifs :

« La proposition institue un contrat de société d'un nouveau genre. Elle donne aux patrons et aux ouvriers la faculté d'y recourir. Elle ne l'impose à personne.

(1) Voir le n° 472. — Sénat, année 1915.

« Les sociétés à participation ouvrière comprendront, à la fois, des actions de capital et des actions de travail. Les actions de capital seront régies par les règles du droit commun; les actions de travail seront la propriété collective des salariés de la société. Ceux-ci devront toutefois, pour avoir droit à cette co-proprieté, faire partie du personnel d'une façon permanente et continue, depuis un certain délai fixé par les statuts. Les actions de travail seront inaliénables pendant toute la durée de la société. Les dividendes attribués aux ouvriers seront répartis entre eux pendant la durée de celle-ci, conformément aux règles fixées par les statuts. Les ouvriers seront représentés aux assemblées générales et dans le conseil d'administration. En cas de dissolution l'actif social ne sera réparti entre les actionnaires qu'après l'amortissement intégral des actions de capital. La part représentative des actions de travail sera répartie dans la même proportion que les dividendes annuels entre les salariés comptant au moins dix ans de services consécutifs dans les établissements de la société.

« Il est aisé de voir quelle est la portée sociale de cette proposition de loi. Elle permet d'associer intimement le capital et le travail. Elle donne à l'ouvrier la possibilité de s'élever dans la hiérarchie sociale. Elle lui assure un droit de contrôle dans la direction et dans la gestion des entreprises qui seront ainsi constituées. Elle substitue aux défiances injustifiées, aux conflits toujours si fâcheux, la confiance et la solidarité qui procèdent d'une œuvre accomplie en commun ».

Votre commission a jugé, messieurs, qu'un projet ayant un aussi noble but de paix sociale et de rapprochement des classes était vraiment digne de l'examen le plus attentif du Sénat et elle a décidé à l'unanimité de vous en proposer la prise en considération et le renvoi devant votre commission des associations ouvrières de production et de crédit au travail.

ANNEXE N° 21

(Session ord. — Séance du 27 janvier 1916.)

RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi ayant pour objet d'autoriser les notaires du canton de Saint-Renan à instrumenter dans le canton d'Ouessant et de conférer au greffier de la justice de paix de ce dernier canton les attributions des huissiers, par M. Goirand, sénateur (1).

ANNEXE N° 22

(Session ord. — Séance du 27 janvier 1916.)

RAPPORT fait, au nom de la commission chargée d'examiner : 1^o la proposition de loi de M. T. Steeg, tendant à compléter l'article 904 du code civil touchant la capacité testamentaire des mineurs; 2^o la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, suspendant pendant la durée de la guerre l'article 904 du code civil en faveur des mineurs mobilisés, et donnant à ceux-ci la liberté testamentaire accordée par la loi aux majeurs de vingt et un ans, par M. Goirand, sénateur (2).

Messieurs, dans sa séance du 20 juillet 1915, la Chambre des députés a adopté une proposition de loi suspendant, pendant la durée de la guerre, l'article 904 du code civil en faveur des mineurs mobilisés et donnant à ceux-ci la liberté testamentaire accordée par la loi aux majeurs de vingt et un ans.

Antérieurement au vote de cette loi un de nos collègues, l'honorable M. Steeg, avait déposé sur le bureau du Sénat une proposition de loi ayant le même objet.

Les deux propositions ont été envoyées à la même commission qui, après les avoir exami-

(1) Voir les n°s 420, Sénat, année 1913, et 108, année 1915.

(2) Voir les n°s 89 et 267, Sénat, année 1915, et 839 1075 et in-8° n° 233 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

nées, m'a chargé de conclure en son nom par un seul rapport.

La proposition votée par la Chambre des députés se résume en un seul article ainsi libellé : « Pendant la durée de la guerre, par dérogation à l'article 904 du code civil, tout mineur mobilisé peut disposer par testament comme s'il était majeur ».

Notre collègue, M. Steeg, s'est rallié à cette rédaction; et votre commission a reconnu que cette proposition répondait à un sentiment de justice auquel il y avait lieu de donner satisfaction.

En conséquence, elle m'a chargé de vous en proposer l'adoption.

PROPOSITION DE LOI

Article unique. — Pendant la durée de la guerre, par dérogation à l'article 904 du code civil, tout mineur mobilisé peut disposer par testament comme s'il était majeur.

ANNEXE N° 25

(Session ord. — Séance du 3 février 1916.)

RAPPORT SOMMAIRE fait au nom de la 1^{re} commission d'initiative parlementaire (année 1915), chargée d'examiner la proposition de résolution de M. Astier et plusieurs de ses collègues, ayant pour objet la nomination d'une commission des intérêts économiques, par M. Murat, sénateur. (1)

Messieurs, votre première commission d'initiative de janvier 1915 a examiné la proposition de résolution faite par nos collègues MM. Astier, Léon Barbier, Beauvisage, Jean Codet, Emile Dupont et Murat.

A l'unanimité elle a émis l'avis qu'il y avait lieu de la prendre en considération.

La commission spéciale, nommée le 20 janvier 1916 pour l'examen de la proposition de résolution de MM. Lintilhac, Saint-Germain et Tournon, aurait à examiner le mode de nomination et l'objet même de cette proposition, mais dès maintenant votre rapporteur estime que les travaux élaborés par les membres des commissions de l'armée, douanes, affaires étrangères, chemins de fer réunies en conférences formeraient les premiers éléments sur lesquels la nouvelle commission pourrait être appelée à délibérer.

En conséquence, votre commission propose au Sénat de prendre en considération la proposition de résolution dont il s'agit et de la renvoyer à la commission précitée.

ANNEXE N° 26

(Session ord. — Séance du 3 février 1916.)

PROPOSITION DE LOI, adoptée par la Chambre des députés, concernant les mandats postaux adressés aux troupes françaises de terre et de mer en Orient, transmise par M. le président de la Chambre des députés à M. le président du Sénat (2). — (Renvoyée à la commission des finances.)

ANNEXE N° 29

(Session ord. — Séance du 3 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, ayant pour objet : 1^o l'institution, au ministère de la guerre, d'un service général des pensions, secours, renseignements aux familles, de l'état civil et des successions militaires; 2^o la création d'emplois à l'administration centrale du ministère des finances; 3^o l'ouverture, sur l'exercice 1915, d'un crédit

(1) Voir le n° 12, Sénat, année 1915.

(2) Voir les n°s 1612-1637-1690 et in-8° n° 355. — 11^e législ. de la Chambre des députés.

supplémentaire; 4° l'ouverture, sur l'exercice 1916, de crédits additionnels aux crédits provisoires, par M. Emile Aïmond, sénateur (1).

Messieurs, l'état de guerre entraîne, comme il est naturel, un accroissement considérable du nombre des demandes de pensions militaires, de gratifications de réforme, de secours. L'administration doit, en outre, s'occuper de la liquidation des successions militaires, des renseignements à fournir aux familles, etc.

Elle a, de ce chef, à faire face à un surcroît de travail extrêmement important, qui tend à augmenter de plus en plus à mesure que se prolonge la guerre et qui, d'ailleurs, ne prendra fin que plusieurs années après la cessation des hostilités.

Les départements de la guerre et des finances ont pu jusqu'ici, en recourant largement à l'emploi des auxiliaires militaires, s'acquitter dans des conditions assez satisfaisantes des obligations qui leur ont incombé; mais, si la situation n'est nullement inquiétante à l'heure actuelle, il importe de prendre les mesures nécessaires pour permettre aux services de continuer à faire face, avec toute la rapidité désirable, à la charge de plus en plus lourde de la « liquidation sociale » de la guerre. Rien ne servirait en effet d'édicter, en matière de pensions, des lois libérales, si les administrations étaient hors d'état, matériellement, de liquider sans retard les pensions des veuves et des blessés et d'en assurer la gestion et le paiement.

C'est pourquoi le Gouvernement a déposé le 18 novembre dernier sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi relatif à l'institution, à l'administration centrale du ministère de la guerre, d'un « service général des pensions, secours et renseignements aux familles des militaires » et à la création d'emplois à l'administration centrale du ministère des finances. Il s'est inspiré, pour l'établissement de ce projet de loi, des résolutions adoptées par la commission extraparlamentaire des pensions militaires, sur le rapport présenté au nom d'une sous-commission présidée par notre honorable collègue M. Millès-Lacroix.

I. — MINISTÈRE DE LA GUERRE

Actuellement, au ministère de la guerre, les pensions, les secours, l'état civil, la liquidation des successions de militaires, les renseignements, constituent autant de services distincts, rattachés à des directions différentes.

1° Le bureau des pensions et gratifications de réforme constitue le 3° bureau de la direction du contentieux;

2° Le bureau des secours, le 4° bureau du service intérieur;

3° Au bureau des archives, 3° bureau du même service, se trouve la section d'état civil;

4° La section des successions du bureau de comptabilité et de renseignements aux armées constitue un organe extérieur qui relève du sous-secrétariat du service de santé;

5° Quant au bureau des renseignements aux familles, il dépend du cabinet du ministre.

Ces différents services comportent les effectifs suivants :

1° Bureau des pensions.

a) Fonctionnaires civils présents :

- 1 chef de bureau,
- 1 sous-chef de bureau (mobilisable au 10 mars),
- 2 rédacteurs principaux (1 mobilisable au 10 février),
- 1 rédacteur,
- 1 expéditionnaire,
- 35 auxiliaires civils,
- 1 dame.

b) Fonctionnaires civils mobilisés :

- 1 rédacteur,
- 2 commis d'administration,
- 1 expéditionnaire principal,
- 1 expéditionnaire,
- 1 auxiliaire civil permanent.

c) Personnel militaire :

- 1 contrôleur général de 2° classe du cadre de réserve,

(1) Voir les nos 17, Sénat, année 1916, et 1457-1470 et annexe et in-8° n° 352 — 11° lég. — de la Chambre des députés.

1 chef de bataillon des services spéciaux du territoire,

- 1 sous-lieutenant d'infanterie de réserve, blessé et inapte à faire campagne,
- 1 officier d'administration de 2° classe du service de la justice militaire,
- 1 officier d'administration de 3° classe du service de la justice militaire,
- 3 officiers d'administration de 3° classe du service des bureaux de l'intendance,
- 3 sous-officiers du service de la justice militaires,
- 236 sous-officiers et hommes de troupe du service auxiliaire.

2° bureau des secours.

- 1 chef de bureau,
- 1 sous-chef de bureau,
- 1 rédacteur principal,
- 1 rédacteur,
- 1 commis principal d'administration,
- 1 commis d'administration,
- 1 expéditionnaire principal,
- 1 commis auxiliaire,
- 1 dame auxiliaire.

Secrétaires du service auxiliaire :

- 2 sergents,
- 5 caporaux,
- 38 soldats.

3° Section de l'état civil au bureau des archives administratives.

- 1 chef de bureau (1),
- 2 sous-chefs de bureau (1),
- 1 rédacteur principal,
- 2 commis d'administration principaux,
- 1 commis auxiliaire,
- 1 officier d'administration de 3° classe.

Secrétaires du service auxiliaire :

- 1 adjudant,
- 13 sergents,
- 25 caporaux,
- 500 secrétaires,
- 25 dames auxiliaires.

4° Section des successions des militaires au bureau de comptabilité et de renseignements aux armées.

Les successions des militaires morts aux armées sont réglées par le bureau de comptabilité et de renseignements du service de santé, conformément à l'article 122 du règlement sur le service de santé en campagne du 26 avril 1910. Une des principales occupations de ce bureau est d'inventorier et de liquider ces successions. Il est divisé en trois sections : entrées, inventaires, liquidations et décharges.

Ce bureau, constitué régulièrement à la mobilisation, n'existe pas en temps de paix.

Il est actuellement composé de la façon suivante :

Pas de fonctionnaire; ou d'auxiliaires civils. Le cadre des officiers, qui appartiennent tous à la réserve ou à l'armée territoriale, comprend :

- 1 médecin principal de 2° classe,
- 2 officiers d'administration principaux,
- 1 officier d'administration de 1° classe,
- 12 officiers d'administration de 2° classe,
- 2 officiers d'administration de 3° classe.

(Un de ces derniers est détaché au ministère service des bâtiments).

Le personnel des secrétaires comprend :

- 14 sergents du service auxiliaire,
- 53 caporaux du service auxiliaire,
- 877 soldats du service auxiliaire.

5° Bureau des renseignements aux familles.

a) Personnel militaire :

- 1 contrôleur général de 2° classe du cadre de réserve, chef du service,
- 1 lieutenant-colonel d'artillerie retraité,
- 1 officier d'administration principal du service de santé, retraité, comptable en deniers,
- 1 lieutenant du train des équipages, de l'armée territoriale, chef de section.

(1) Le chef et les sous-chefs assurent également le service des archives proprement dit; mais, en raison de l'importance qu'a prise la section de l'état-civil, ils consacrent la presque totalité de leur temps aux affaires de cette dernière section.

1 attaché de 2° classe de l'intendance nommé à titre temporaire chef de section.

3 officiers d'administration de 3° classe nommés à titre temporaire chefs de section.

1 officier interprète de 3° classe.

786 sous-officiers, caporaux et soldats secrétaires.

b) Personnel civil :

350 dames auxiliaires.

Les effectifs susindiqués sont considérables, mais ils sont amplement justifiés par l'importance des travaux à effectuer.

Avant la guerre, la moyenne (d'après les cinq années précédentes) des concessions de pensions militaires d'invalidité et d'ancienneté, de gratifications de réforme, de pensions à des veuves et à des orphelins, et des allocations de secours, était la suivante :

1° Pensions d'invalidité.....	460
2° Pensions d'ancienneté, proportionnelles et de réforme.....	6 885
3° Gratifications de réforme.....	484
4° Veuves et orphelins.....	1 400
5° Secours.....	50 000

Le Gouvernement estime que le nombre des pensions militaires à liquider pourra être de 120 à 150 fois supérieur à la moyenne annuelle du temps de paix. Le chiffre des gratifications et des secours augmentera dans des proportions analogues. Le nombre des successions militaires à liquider est également très important.

Signalons encore que le service de l'état civil est très chargé, les actes de décès se chiffrant par milliers : il faut faire parvenir aux familles les avis de décès et de disparition des militaires, aux présidents des tribunaux les testaments : centraliser et classer les actes (mariage, décès, etc.) dressés par les officiers faisant fonctions d'officiers de l'état civil; faire transcrire ces actes aux mairies compétentes; conserver les registres tenus aux armées; faire régulariser par jugement les actes irrégulièrement établis; ultérieurement faire régulariser l'état civil des militaires décédés et disparus, etc.

M. le ministre de la guerre a communiqué à votre commission, comme à la commission du budget, le chiffre des demandes de pensions et de gratifications de toutes catégories, celui des demandes de secours parvenues dans les sous-intendances, dans les subdivisions de régions et à l'administration centrale depuis l'ouverture des hostilités, ainsi que le chiffre des pensions, gratifications et secours déjà concédés; il nous a indiqué également combien de successions militaires avaient été liquidées et combien restaient à liquider, combien le bureau des archives avait reçu de notifications de décès et de disparitions.

Votre commission juge préférable de ne pas divulguer ces renseignements, pas plus que les prévisions détaillées de l'administration en ce qui concerne le nombre des dossiers qui devront être examinés en raison de la guerre. Ces prévisions ne peuvent d'ailleurs être que tout à fait approximatives.

Nous nous bornerons à indiquer que le nombre total des dossiers à constituer pourra, sans exagération, atteindre 1,800,000.

Si importantes qu'aient été les augmentations d'effectifs réalisées, elles seront encore insuffisantes pour permettre l'exécution rapide du service. Mais, ainsi que l'a fait remarquer la commission extraparlamentaire des pensions, il ne convient pas de se borner à recruter du personnel nouveau, mais de modifier l'organisation actuelle en y apportant plus de cohésion et en la simplifiant.

Il existe entre toutes les affaires traitées par les divers services dont nous avons donné plus haut les effectifs un lien évident de connexité : les demandes formées par les veuves des militaires ou par les militaires eux-mêmes, pour l'obtention de pensions, de gratifications ou de secours, les recherches auxquelles se livre le ministère de la guerre pour savoir ce que sont devenus les soldats ou les officiers signalés comme disparus, la rédaction ou l'expédition des actes de décès, leur rectification, la liquidation des successions militaires sont motivées par les mêmes événements : la mort, les blessures ou la disparition d'un militaire. Dans ces différents cas, on est donc obligé d'avoir recours aux mêmes moyens d'investigation, de réunir les mêmes documents, de correspondre avec les mêmes autorités. Il y a donc tout avantage à centraliser ces multiples services, aujourd'hui disséminés.

Dans le projet qu'il a déposé sur le bureau

de la Chambre, le Gouvernement a demandé en conséquence de grouper sous une même direction tous les services de l'administration centrale qui concourent à la liquidation juridique et sociale de la guerre : le service des pensions, celui des secours, celui de l'état civil aux armées, celui des successions, celui des renseignements aux familles.

Dans ce but, il a proposé la création, à titre temporaire, d'un service général nouveau qui prendrait le titre de « Service général des pensions, secours et renseignements aux familles des militaires ».

Ce service général se subdiviserait en deux grands services : pensions et secours d'une part, renseignements aux familles des militaires, état civil aux armées et successions, d'autre part, à la tête de chacun desquels devait être un chef de service.

Premier service. — PENSIONS ET SECOURS

On a vu plus haut que le service des pensions et gratifications de réforme était actuellement géré par un seul bureau, le 3^e de la direction du contentieux, et le service des secours par le 4^e bureau du service intérieur.

Etant donné le chiffre considérable des pensions à liquider et la complexité de la législation sur la matière, la spécialisation des agents affectés au service des pensions s'impose.

Le premier service comprendrait en conséquence deux sections et quatre bureaux, dont les attributions sont indiquées ci-après :

PREMIÈRE SECTION : Section d'enregistrement. — Réception et répartition du courrier à l'arrivée et au départ ; établissement et classement des fiches de dossiers.

Le personnel de cette section se composerait d'un commis d'administration et d'auxiliaires.

DEUXIÈME SECTION : Section de comptabilité. — Comptabilité des pensions ; concession des pensions ; avances sur pensions ; indemnités journalières ; instruction des pourvois.

Le personnel de la section de comptabilité comprendrait un rédacteur assisté d'auxiliaires.

PREMIER BUREAU : Pensions d'invalidité et gratifications de réforme. — Pensions pour blessures ou infirmités ; admission à la réforme n^o 1, gratifications permanentes, renouvelables et temporaires de réforme ; solde de réforme des militaires de la gendarmerie ; instruction des pourvois.

Un chef, deux sous-chefs de bureau, quatre rédacteurs, quatre commis d'administration ou expéditionnaires et des auxiliaires composeraient le personnel de ce bureau.

DEUXIÈME BUREAU : Pensions d'ancienneté. — Solde de réserve des officiers généraux et assimilés ; pensions d'ancienneté ; pensions de réforme et solde temporaire de réformes ; pensions proportionnelles ; révision des pensions ; pensions civiles ; instruction des pourvois.

L'effectif du deuxième bureau comprendrait un chef et deux sous-chefs de bureau, trois rédacteurs, trois commis d'administration ou expéditionnaires et des auxiliaires.

TROISIÈME BUREAU : Pensions des veuves et des orphelins. — Pensions aux veuves des militaires et secours annuels aux orphelins de la guerre ; instruction des pourvois.

Le personnel du troisième bureau serait composé comme suit : un chef et un sous-chef de bureau, deux rédacteurs, deux commis d'administration ou expéditionnaires et des auxiliaires.

QUATRIÈME BUREAU : Secours. — Secours aux anciens militaires et agents du département de la guerre, à leurs veuves ou orphelins, aux familles des militaires décédés au cours des opérations de guerre ou par suite d'accident ou de maladies résultant du service ; allocations aux anciens militaires ayant accompli quatorze ans de service antérieurement à la loi du 23 juillet 1881 et secours aux anciens militaires dits « soldats de sept ans » ; comptabilité des dépenses afférentes au bureau des secours.

Le personnel de ce bureau serait composé de celui qui existe actuellement au quatrième bureau du service intérieur, renforcé toutefois d'un sous-chef de bureau, de deux rédacteurs, de deux commis d'administration ou expéditionnaires et d'auxiliaires.

Deuxième service. — RENSEIGNEMENTS AUX FAMILLES DES MILITAIRES, ÉTAT-CIVIL AUX ARMÉES ET SUCCESSIONS

Ce service comprendrait trois sections distinctes :

PREMIÈRE SECTION : Section du greffe central et de l'état civil aux armées. — Cette section serait chargée de l'exécution des dispositions légales relatives à l'état civil aux armées, de la conservation des registres, de la délivrance des expéditions des actes et des affaires relatives aux procurations et testaments.

Elle constituerait, en même temps, le greffe central dont la création a été préconisée par la commission extraparlamentaire.

Elle serait dirigée par un sous-chef de bureau et composée du personnel qui, actuellement, au bureau des archives administratives (troisième bureau du service intérieur), exerce des attributions analogues.

DEUXIÈME SECTION : Section des renseignements. — Centralisation des renseignements à donner aux familles concernant les militaires décédés aux armées, prisonniers de guerre ou disparus.

Le personnel qui constitue actuellement le service des renseignements aux familles servirait à former cette section.

TROISIÈME SECTION : Section des successions militaires. — Cette section aurait pour objet de recueillir, dans les formations sanitaires de toute nature et dans les corps mobilisés, les successions des militaires décédés aux armées et d'en assurer la transmission aux héritiers et ayants droit.

Il a paru inutile de faire entrer des fonctionnaires du cadre fixe de l'administration centrale dans le personnel de la deuxième et de la troisième sections, car elles sont appelées à se dissoudre peu après la cessation des hostilités.

L'organisation projetée comporterait donc du personnel civil et du personnel militaire. Ce dernier se composerait :

1^o D'officiers blessés ou incapables et d'officiers d'administration ;

2^o De quatre sous-officiers du cadre de la justice militaire ;

3^o De secrétaires du service auxiliaire.

Il est essentiel que les cadres soient fournis par le personnel civil qui formera et dirigera les auxiliaires militaires, lesquels ne constitueront que des éléments passagers n'ayant pas une expérience administrative et des connaissances juridiques suffisantes pour accomplir une autre besogne que celle de la préparation matérielle des dossiers ; ceux qui présenteraient des aptitudes spéciales seraient, bien entendu, utilisés d'après ces aptitudes.

La première section du deuxième service est appelée à jouer un rôle particulièrement important sur lequel nous croyons utile de dire quelques mots.

Le greffe central qu'elle doit constituer est, en effet, la pièce centrale du système. Il contiendra, une fois pour toutes, l'acte de naissance, l'acte de décès, les états de services, en général, les renseignements sur les militaires tués ou blessés et leurs ayants cause. Il renseignera tous les services : pensions, secours, état civil, successions, etc. Chaque militaire y aura son casier, indiquant sa situation juridique (disparu, tué, blessé, en instance de déclaration d'absence, etc.) et sa situation au point de vue financier (secours, avances, soldes diverses, allocations, état de l'instance de pension, etc.)

Ainsi que l'a fait remarquer la commission extraparlamentaire des pensions, « la mort d'un soldat met sa famille, pour la simple liquidation de ses intérêts matériels, en contact successivement avec le bureau des renseignements (cabinet du ministre), avec le bureau des archives et de l'état civil (service intérieur), le bureau des successions (service de santé), le bureau des secours (service intérieur), enfin le bureau des pensions (direction du contentieux). Chacun de ces cinq bureaux, rattachés à quatre directions différentes, fait son enquête, constitue son dossier, exige des familles des justifications et des actes d'état civil différents, à ses traditions ou ses règlements particuliers. Par exemple, la veuve d'un soldat devra constituer un dossier pour sa demande de secours immédiat ; elle devra ensuite en former un autre, de toutes pièces, pour sa demande de pension ; elle en devra fournir un troisième, à peu près identique, pour obtenir la délivrance

de la succession de son mari. Ainsi les mêmes pièces peuvent être réclamées aux mairies un nombre multiple de fois par le même intéressé et pour le même objet.

« Il s'ensuit la lassitude des intéressés, et celle aussi des administrations municipales qui, désorganisées par la guerre, ne peuvent suffire à ces multiples obligations.

« Le manque de coordination n'existe pas seulement au point de vue de la constitution des dossiers. Il se fait sentir encore, et il est plus grave, au point de vue financier. Le même militaire peut donner lieu à des prestations multiples : délégations de solde (sous-secrétariat d'Etat de l'intendance), allocations de la loi du 5 août 1914 (ministère de l'intérieur), secours divers (bureau des secours), secours spéciaux de la caisse des offrandes nationales (service autonome du ministère de la guerre), avances sur pensions ou pensions (direction du contentieux), bureaux de tabac (ministère des finances), etc., etc. Or, il n'existe présentement aucun lien entre les administrations intéressées, ni aucun service chargé de systématiser leur action.

« Enfin, le ministère de la guerre manque également d'un organe de liaison avec l'assistance privée. Et, cependant, si l'on veut éviter un gaspillage de force et d'argent, cette liaison est nécessaire. Le ministère doit, en tout cas, être à même de dire immédiatement aux œuvres privées, quelle pension, quel secours, quelle allocation reçoit telle veuve ou tel blessé. »

Le greffe permettra d'assurer entre les divers services la coordination nécessaire et de remédier aux inconvénients exposés par la commission. Les familles ne seront plus obligées de produire des expéditions multiples d'un même acte pour la constitution de plusieurs dossiers au nom d'un même intéressé. Pourront être aussi évités, grâce à lui, les doubles emplois préjudiciables au Trésor et de nombreuses erreurs entraînées par le manque de liaison entre les divers services.

Nous signalons que la Chambre, en vue de faire vraiment du greffe central un organe simplificateur, a introduit dans le texte du projet de loi un article permettant à un fonctionnaire du service d'établir des expéditions certifiées conformes des actes de l'état civil que le greffe aura en dépôt. Ces expéditions auront force authentique dans les opérations du service général et les procédures de révision des pensions au ministère des finances et au conseil d'Etat.

La commission du budget avait d'abord estimé, à tort selon nous, qu'il n'y avait pas lieu de réunir sous la direction du chef du service des pensions les services relatifs aux renseignements aux familles de militaires et aux successions, services devant disparaître assez promptement après la cessation des hostilités, mais elle est revenue sur cette opinion et a finalement demandé à la Chambre de ratifier la proposition du Gouvernement, sous la réserve toutefois qu'il ne serait pas créé de sous-directeur pour le service des renseignements aux familles des militaires, de l'état civil aux armées et des successions, à la tête duquel resterait le contrôleur de l'armée qui dirige actuellement le service des renseignements aux familles.

Des déclarations faites par le Gouvernement à la commission du budget et que l'honorable M. Raoul Péret a reproduites dans son rapport, il résulte que le nouveau service, dont la création est proposée aurait une autonomie véritable.

Le directeur du service serait subordonné directement au ministre et muni d'une délégation permanente, qui lui permettrait de correspondre sans intermédiaire, pour toutes les affaires, avec les sous-secrétariats et directions du ministère et avec l'extérieur. Il suivrait le contentieux de son service. En matière de pensions, en effet, le contentieux est purement administratif : le réclamant se borne à contester que l'application des dispositions législatives qui régissent les pensions ait été régulièrement faite en ce qui le concerne, soit au point de vue concession, soit au point de vue liquidation. La réclamation porte donc sur la manière dont le service accomplit sa tâche. Le directeur de ce service est la personne la mieux qualifiée pour en connaître. Les opérations accomplies par celui-ci ont d'ailleurs déjà subi la double révision du ministère des finances et du conseil d'Etat.

L'autorité ainsi attribuée à ce haut fonctionnaire

naire aurait pour contre-partie sa responsabilité pleine et entière en tout ce qui touche au fonctionnement du service dont il aura la charge.

Comme corollaire, l'initiative la plus large lui serait laissée au point de vue de l'organisation du service et de l'appropriation des moyens au but à poursuivre. Ce pouvoir d'initiative est, assure-t-on, d'autant plus nécessaire qu'il faudra faire vite.

Le directeur devrait organiser son service de telle sorte qu'il soit à même de renseigner tous les intéressés sur leurs droits et de leur faire connaître, avec les dispositions législatives qu'ils peuvent invoquer, les formalités diverses qu'ils auront à remplir.

Une de ses attributions essentielles serait enfin l'étude des questions législatives concernant les pensions militaires. Il lui appartiendrait de suivre et de provoquer le mouvement législatif en la matière.

La mission du directeur et des services placés sous ses ordres étant ainsi définie, rien ne s'opposerait à ce que le service général des pensions et les bureaux qui en dépendent constituent un organe indépendant, au lieu d'être rattachés à l'administration centrale du ministère de la guerre. A un autre point de vue, cela marquerait leur caractère temporaire, car il doit demeurer bien entendu qu'il n'est pas question de créer une direction permanente.

La commission des finances ne peut, à aucun degré, s'associer aux considérations qui précèdent et dont la tendance n'est pas douteuse : faire du nouveau service à créer un service autonome, avec sa responsabilité propre, c'est, à n'en pas douter, un acheminement vers la création d'un nouveau sous-secrétariat d'Etat. Aussi, pour marquer sa ferme résolution de ne point prêter la main à une pareille création, la commission des finances avait-elle tout d'abord pensé supprimer, dans les emplois projetés, le poste de directeur.

Après avoir entendu le ministre des finances et le ministre de la guerre, lesquels ont estimé que, pour l'exécution rapide de la besogne énorme qui va incomber au ministère de la guerre du fait des pensions pendant quelques années, une extension du service actuel du contentieux dudit ministère, lequel a déjà d'autres besognes à accomplir, serait absolument insuffisante, et prenant acte de leurs déclarations formelles qu'il ne pouvait être question, en aucune façon, de la création d'un sous-secrétariat d'Etat nouveau, ainsi que de leurs affirmations que le ministre de la guerre seul restait responsable dans ce nouveau service comme dans les autres, comme aussi de l'organisation intérieure du dit service, votre commission n'a pas maintenu sa demande de réduction du personnel. Les ministres précités ont d'ailleurs fait observer que l'institution du nouveau service par simple décret, et non pas par décret rendu en conseil d'Etat, rendrait sa liquidation des plus faciles dès que les circonstances le permettraient.

Lorsque le plus grand nombre des demandes de pensions et de secours aura fait en effet l'objet de décisions, il y aura, sans doute, à accomplir une besogne plus considérable que celle du temps de paix; mais elle ne justifiera pas le maintien du service dont la création est envisagée. Il conviendra d'examiner à ce moment l'importance de l'œuvre qui restera à accomplir et le régime à instituer.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre le Gouvernement a exposé dans les termes suivants les conditions dans lesquelles il estimait que fonctionnerait le nouveau service projeté :

« Pendant une première période, durant laquelle une quantité extrêmement considérable de dossiers, demandes et questions contentieuses devra être examinée rapidement, fonctionnerait le service général, tel qu'il vient d'être décrit.

« Passé cette période, l'organisation subirait des diminutions progressives. Les trois sections formant le service des renseignements, de l'état-civil et des successions seraient supprimées et iraient se rattacher de nouveau aux cadres anciens de l'administration centrale desquels elles dépendaient précédemment. Les sections et bureaux du premier service, réduits au fur et à mesure des possibilités, seraient réintégrés dans leur direction d'origine (direction du contentieux et de la justice militaire), où ils constitueraient une sous-direction des pensions et secours.

« Il nous a paru, d'ailleurs, qu'une période

de trois années devait être suffisante pour revenir au régime normal. C'est, en conséquence, à ce délai que l'article 1^{er} du projet ci-après limite la durée du service nouveau.

« La même limite doit être assignée à la plupart des créations d'emplois que la nouvelle organisation rend nécessaires. »

Au cas où, à l'expiration du délai de trois ans, la suppression brusquée du service ne semblerait pas possible, le délai pourra être prorogé par une loi.

Pour permettre au Parlement de suivre le fonctionnement du nouveau service, la Chambre a introduit avec raison dans le projet de loi un article stipulant qu'un rapport sera adressé tous les six mois, à dater du 1^{er} janvier 1917, par le ministre de la guerre au Président de la République et publié au *Journal officiel*.

L'institution d'un service destiné à réaliser d'une manière méthodique et rapide la liquidation sociale de la guerre autorisait à penser qu'il serait possible de rattacher à ce service celui des indemnités aux victimes civiles de la guerre.

Actuellement, les secours à accorder aux victimes civiles de la guerre sont attribués par le ministère de l'intérieur.

Devant la commission extraparlamentaire des pensions, le représentant du ministre de la guerre avait soutenu que la liquidation et la concession des pensions de cette catégorie devaient également relever du ministre de l'intérieur.

La majorité de la commission était d'avis, au contraire, de la confier au ministre de la guerre.

Cette solution peut se défendre, étant donné le système adopté par la commission en ce qui concerne ces pensions, qui seraient fondées sur les mêmes faits et atteindraient le même taux que les pensions attribuées aux soldats et à leurs familles. Ce seraient des pensions militaires concédées à des civils et, à ce titre, l'organe le mieux approprié pour en assurer la liquidation serait évidemment le service général des pensions du ministère de la guerre.

Toutefois, il peut paraître prématuré de prendre parti sur cette question. Ce n'est que lorsque le projet de loi en préparation aura reçu de la discussion parlementaire la forme définitive, qu'il sera possible de déterminer, d'après le système choisi, quelle est l'administration dont le service des pensions aux victimes civiles de la guerre devra dépendre.

Ne pouvait-on pas, d'autre part, envisager le rattachement au nouveau service des invalides ?

Le département de la guerre ne le pense pas. Le service général des pensions ne devra, en effet, subsister que pendant une période transitoire de quelques années, tandis que l'Hôtel des Invalides continuera à fonctionner d'une façon permanente.

D'autre part, le personnel actuel du bureau des pensions, comme aussi celui qui, d'après le présent projet, doit être appelé à le compléter, ne sauraient pas être aussi qualifiés que l'est celui de la 5^e direction du ministère de la guerre, pour assurer, dans les meilleures conditions, la direction d'un établissement militaire.

Bien qu'il existe une certaine analogie entre la mission de la caisse des offrandes nationales aux armées de terre et de mer « de secourir des militaires retirés du service dans des conditions dignes d'intérêt et nécessitant un secours de l'Etat, ainsi que leurs femmes, enfants

ou ascendants » (art. 1-3 du décret du 9 janvier 1873) et le rôle dévolu au service des secours à d'anciens militaires et à leurs familles, assuré par le 4^e bureau du service intérieur du ministère de la guerre (bureau des secours), il ne paraît pas non plus opportun de rattacher cette institution au service général des pensions et secours, étant donné son caractère privé et l'origine des fonds qu'elle distribue. On peut souhaiter seulement, pour éviter les doubles emplois, que la caisse des offrandes nationales veuille bien communiquer au greffe central de ce service la liste des libéralités accordées par elle, le greffe central pouvant d'autre part, lui donner connaissance des renseignements qu'il possède.

Dépenses du nouveau service.

Le crédit de 239,893 fr. compris, pour le département de la guerre, dans le projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre, avait été déterminé en prévision du fonctionnement du nouveau service à partir du 1^{er} décembre 1915.

Il comprenait :

34,234 fr. pour la rétribution des titulaires des nouveaux emplois pendant le mois de décembre 1915 (chap. 1^{er} et 2);

175,665 fr. pour les dépenses de matériel (chap. 3), dont 173,000 fr. pour les dépenses une fois faites d'installation et 2,665 fr. pour les dépenses de fonctionnement pendant le mois de décembre 1915.

La Chambre n'a envisagé le fonctionnement du service qu'à partir du 1^{er} février. Elle n'a donc accordé des crédits que pour les deux derniers mois du premier trimestre. Les crédits nécessaires pour le reste de l'année seront compris dans les douzièmes provisoires demandés pour les besoins des autres trimestres.

La Chambre, sur la proposition de sa commission du budget, a fait subir des réductions aux chiffres du Gouvernement, tant en ce qui concerne les dépenses de personnel qu'en ce qui touche les dépenses de matériel.

a) *Dépenses de personnel.* — Les nouveaux emplois que le Gouvernement se proposait de créer, ainsi qu'il ressort des explications fournies plus haut sur l'organisation du nouveau service projeté, étaient de : 1 directeur, 2 chefs de service (sous-directeurs), l'un civil, l'autre militaire, 2 chefs de bureau, 5 sous-chefs, 8 rédacteurs, 8 commis d'administration et 180 auxiliaires. Il prévoyait en outre des indemnités pour heures supplémentaires.

La Chambre a autorisé les créations demandées, à l'exception, comme nous l'avons dit plus haut, de celle du chef de service sous-directeur militaire, qui devait être placé à la tête du service des renseignements, de l'état-civil et des successions. Elle a estimé, en effet, avec raison, que le contrôleur général de l'armée chargé actuellement de la direction du service des renseignements aux familles pouvait sans inconvénient continuer, dans les mêmes conditions, à assurer la bonne marche du service des renseignements aux familles, de l'état-civil et des successions, jusqu'à ce qu'il puisse être supprimé.

Nous rappelons d'ailleurs que d'après l'article 35 de la loi de finances du 13 avril 1900, l'autorisation législative n'est nécessaire que pour la création d'emplois de directeur, de sous-directeur et de chef de bureau.

L'article qui autorise des créations d'emploi ne vise donc que ces fonctionnaires.

Le crédit à inscrire pour le personnel créé à partir du 1^{er} février serait de 71,842 fr., se répartissant comme suit :

DÉSIGNATION	TRAITEMENT	DÉPENSE
	moyen annuel afférent à la fonction.	correspondante pour deux mois en 1916.
	francs.	francs.
1 directeur.....	20.000	3.333
1 sous-directeur.....	13.500	2.250
2 chefs de bureau.....	9.200	3.067
5 sous-chefs de bureau.....	5.809	4.833
8 rédacteurs.....	2.909	3.867
8 commis d'administration.....	2.909	3.867
180 auxiliaires (à 5 fr. par journée de travail et 25 jours par mois. — 90 le premier mois et 180 le second).....	•	33.750
Indemnités pour heures supplémentaires à raison de 2 fr. 50 par jour (taux forfaitaire approuvé par le Parlement : lois des 28 juin et 14 août 1915).....	•	16.875
Total pour les dépenses de personnel.....	•	71.842

b) *Dépenses de matériel.* — Pour l'installation du personnel du nouveau service le département de la guerre a prévu la transformation du rez-de-chaussée des bâtiments de la caserne Penthémont, rue de Bellechasse, transformation qui permettrait d'installer 30 bureaux, soit 600 personnes.

Les travaux à exécuter pour la mise en état des locaux comprennent, d'après les renseignements qui nous ont été fournis :

L'enlèvement de tous les accessoires contenus actuellement dans les anciennes écuries ;

L'exécution du parquet posé sur lambourdes et surélevé par rapport au niveau du sol actuel de la cour ;

La construction des cloisons de distribution avec portes ;

La démolition, le bouchement partiel, l'agrandissement des baies, portes ou croisées, pour répondre aux besoins ;

La révision générale des menuiseries et des ferrures ;

La peinture, la vitrerie et le collage de papier nécessaires à l'habitation des bureaux ;

L'éclairage électrique de chacun des bureaux et de leurs services généraux, escaliers et couloirs ;

L'exécution du prolongement des conduits de fumée des cheminées nécessaires ;

La remise en état des waters-closets, urinoirs et lavabos ;

La modification du bâtiment en briques placé au milieu de la cour, destiné à servir de garage aux automobiles de la mission britannique.

L'ensemble de ces travaux entraînera une dépense approximative par corps d'état de :

1° Démolition et maçonnerie.....	35.000
2° Menuiserie, parquet et serrurerie.....	35.000
3° Electricité.....	4.500
4° Plomberie.....	6.000
5° Marbrerie et fumisterie.....	2.500
6° Peinture, vitrerie et papiers peints.....	7.000

Ensemble..... 90.000

Dans l'estimation de la peinture, l'emploi partiel de la main-d'œuvre militaire est prévu.

Enfin, on demande pour l'exécution de trottoirs avec bordure en pavés de Fontainebleau et l'aménagement de la cour une somme de..... 20.000

Total général..... 110.000

Nous signalons que la Chambre a retranché des crédits tout d'abord sollicités, une somme de 30.000 fr. s'appliquant à des baraquements qui n'étaient nullement indispensables.

Différentes sommes sont également nécessaires pour l'ameublement, l'entretien du mobilier, les fournitures de bureaux, l'éclairage, le chauffage et le téléphone.

Le crédit pour le matériel serait, en conséquence, ainsi réparti :

1° Dépenses d'installation :	
Bâtiment (transformation des écuries de la caserne Penthémont en bureaux).....	110.000
Ameublement des bureaux.....	23.800
Dépenses de première mise pour fournitures de bureau.....	9.200
	143.000

2° Dépenses de fonctionnement pour deux mois :

Fournitures de bureau.....	3.000
Journaux et livres.....	86
Chauffage.....	966
Eclairage.....	366
Entretien du mobilier.....	332
Abonnements téléphoniques et communications interurbaines.....	580
	5.330
	5.330

Total des dépenses de matériel... 148.330

Le Gouvernement proposait d'ouvrir les crédits de personnel aux chapitres 1 et 2 et les crédits de matériel au chapitre 3, chapitres relatifs au personnel et au matériel de l'administration centrale.

Pour mieux préciser le caractère essentiellement temporaire du service et pour permettre en même temps de suivre avec plus de facilité les étapes successives par lesquelles l'organisation nouvelle, la Chambre a groupé tous les crédits nécessaires à son fonctionnement sous deux chapitres distincts, l'un le chapitre 4 bis qui aurait comme rubrique :

« Service général des pensions et secours. — Personnel », l'autre, le chapitre 4 ter, qui serait

intitulé : « Service général des pensions et secours. — Matériel ». Cette décision paraît justifiée à votre commission des finances et elle vous propose de l'adopter.

II. — MINISTÈRE DES FINANCES

Lorsque les pensions militaires ont été liquidées par le ministère de la guerre, il appartient au ministère des finances de procéder à leur revision, puis à leur inscription au grand livre, et enfin d'en assurer le paiement. Le service des pensions a donc pris également dans ce second ministère un développement considérable, et aux mesures envisagées pour accélérer la liquidation des pensions du ministère de la guerre doivent correspondre des mesures corrélatives en ce qui concerne le département des finances. Il est nécessaire, en effet, ainsi qu'on le faisait remarquer dans le rapport de la commission extraparlimentaire, que toutes les parties de la machine administrative débitent avec la même vitesse.

Toutefois, au contraire de ce qui aura lieu à l'administration de la guerre, ce n'est pas seulement pendant la période de liquidation des pensions que les bureaux des finances verront leur tâche accrue ; la gestion et le paiement de ces pensions y nécessiteront pendant trente ans et plus la présence d'un personnel supplémentaire. Il y a donc lieu d'envisager ici, non pas seulement une organisation temporaire, mais aussi, dans deux au moins des services intéressés, un renforcement définitif des cadres et des effectifs actuels.

Les crédits nécessaires à la rémunération du personnel supplémentaire jugé indispensable ont été accordés par la loi du 29 décembre 1915. Il n'y a donc plus à les voter, mais à autoriser seulement les créations d'emplois de sous-directeur et de chef de bureau (1 sous-directeur et 1 chef de bureau).

Nous croyons devoir exposer cependant ci-après les extensions données aux divers services du ministère des finances qui participent au service des pensions : direction de la dette inscrite, contrôle central et caisse centrale du Trésor public.

a) *Direction de la Dette inscrite.* — Pour faciliter l'exécution du service des pensions, dont la tâche est considérablement augmentée, on a proposé de mettre en pratique le principe de la division du travail et de dédoubler l'unique bureau qui assure actuellement ce service, en séparant nettement la liquidation de l'inscription et du paiement et en créant, par suite, un emploi de chef de bureau.

D'autre part, le directeur de la dette inscrite, dont le rôle essentiel est d'administrer la dette perpétuelle ou amortissable et qui, de plus, a dans ses attributions, depuis trois ans, le bureau nouveau des titres des chemins de fer de l'Etat, ne peut plus se passer d'un adjoint pour la direction immédiate d'un service des pensions ainsi agrandi. D'où la nécessité de rétablir le poste de sous-directeur de la dette inscrite, supprimé en 1908.

On a proposé en outre de renforcer l'effectif du personnel de deux sous-chefs, deux rédacteurs, dix commis comptables ou expéditionnaires et vingt-cinq auxiliaires permanents.

On a prévu enfin le recrutement de deux cents auxiliaires temporaires pour la période exceptionnelle de liquidation que nous traversons.

L'administration avait pu jusqu'ici utiliser des secrétaires militaires pris parmi les hommes du service auxiliaire et qui ne recevaient d'elle aucune rémunération, mais la suppression de cet emploi d'agents militaires par les administrations civiles a été, comme on sait, décidée, d'où la nécessité de recourir au concours dispenseux d'auxiliaires civils (284.000 fr. de crédits prévus pour 1916).

b) *Caisse centrale du Trésor public.* — L'augmentation considérable du nombre des pensions imposera à la caisse centrale du Trésor public un surcroît important de travail : un neuvième des pensions inscrites sont, en effet, payées aux guichets du ministère des finances. S'il fallait effectuer le paiement des nouvelles pensions aux échéances habituelles, on se heurterait à des difficultés d'exécution à peu près insurmontables.

La loi du 31 décembre 1915, qui répartit uniformément les échéances sur tous les jours du trimestre, permettra déjà d'assurer les paiements dans des conditions plus satisfaisantes. Il n'en faut pas moins envisager un renforcement des effectifs de la caisse centrale, tant

pour permettre l'ouverture de guichets supplémentaires que pour assurer les travaux de vérification et de comptabilité.

Toutefois, aucun crédit n'a été demandé à cet effet pour le moment : les pensions nouvelles dues à la guerre ne viendront, en effet, à échéance que progressivement. Les crédits nécessaires seront sollicités au fur et à mesure des besoins. L'administration explique qu'elle s'attachera, du reste, à en réduire l'importance en recherchant les mesures de décentralisation qui pourraient être adoptées et qui auraient pour effet d'alléger le travail de la caisse centrale, tout en offrant aux pensionnés des facilités de paiement.

c) *Contrôle central du Trésor public.* — Les travaux de ce service se trouveront considérablement augmentés et compliqués du fait de l'importance nouvelle prise par le service des pensions. En temps de paix, le contrôle des inscriptions n'est assuré que par un seul expéditionnaire qui, à certains moments de l'année, doit être secondé par un ou deux agents. On a proposé la création de 12 emplois supplémentaires pour les travaux d'inscription et de vérification et le visa des nouveaux titres, soit :

1° Un commis d'ordre et de comptabilité et un expéditionnaire nommés à titre permanent pour diriger les opérations d'inscription et suivre ultérieurement les réunions, divisions, révisions, rétablissements et renouvellements ;

2° Dix auxiliaires recrutés pour la période de liquidation, soit trois ans, suivant l'évaluation déjà admise.

En outre, on a demandé la création d'un emploi de sous-chef. Pour la direction du travail et la surveillance du personnel, le contrôleur central ne dispose, en effet, à l'heure présente, que de trois fonctionnaires de ce grade : l'un est immobilisé au comptoir central de la caisse par la vérification des mouvements de fonds ; un autre est absorbé par les opérations toujours croissantes du portefeuille. Depuis la suppression, effectuée il y a quelques années par mesure d'économie, d'un emploi de sous-chef et de l'emploi de chef de bureau, le troisième, spécialement désigné pour suivre les opérations de la dette inscrite, a dû joindre à ses attributions normales, déjà sensiblement augmentées par la création du service des obligations des chemins de fer de l'Etat, celles de sous-chef du bureau central précédemment confiées au chef de bureau.

L'installation du nouveau service des pensions dans les locaux distincts, faute de place disponible, de ceux du ministère des finances, la création d'un service des émissions de la défense nationale qui fonctionne au pavillon de Flore compliquent encore la situation. Il est évident que le troisième sous-chef ne pourra pas suivre en même temps le service du bureau central, les opérations de la dette inscrite au ministère des finances, celles du service des émissions au pavillon de Flore et celles du nouveau service des pensions.

La création d'un nouvel emploi de ce grade s'impose donc absolument.

Il y a lieu, enfin, de prévoir que l'ouverture éventuelle à la caisse centrale de nouveaux guichets affectés au paiement des arrages de pensions nécessitera le recrutement d'un nombre égal d'agents du contrôle. Toutefois, à l'exemple de ce qui a été fait pour la caisse et pour des raisons identiques, aucun crédit n'a été demandé pour le moment pour ces créations d'emplois.

En résumé, les dépenses comprises dans les crédits provisoires du premier trimestre 1916 ont été prévues pour un personnel nouveau ainsi composé : 1 sous-directeur, 1 chef de bureau, 3 sous-chefs, 2 rédacteurs, 6 commis de comptabilité, 6 expéditionnaires, 25 auxiliaires permanents, 210 auxiliaires temporaires 7 gardiens de bureau, concierge et veilleurs, 1 groom. La dépense annuelle s'élèvera à 454.000 fr. ainsi répartis :

Personnel permanent des bureaux.....	153.700
Auxiliaires temporaires.....	284.000
Personnel de service.....	16.300

Total égal..... 454.000

Il faut y ajouter 34.000 fr. pour indemnités diverses et travaux supplémentaires.

La commission du budget a demandé à M. le ministre des finances si, comme contre-partie, des nombreuses créations prévues pour le service des pensions, il se serait pas possible de réaliser certaines suppressions d'emplois.

Le ministre a fait connaître dans une longue lettre qu'en raison des réductions qui ont été opérées depuis quelques années dans les ser-

du ministère des finances, de nouvelles réductions paraissent impossibles.

Si l'on fait abstraction des emplois créés pour des services nouveaux (1^o Bureau du service des titres des chemins de fer de l'Etat: 1 chef

de bureau, 2 sous-chefs, 6 rédacteurs, 10 expéditionnaires; 2^o Bureau des retraites ouvrières et paysannes et du contrôle des jeux: 1 chef de bureau, 1 sous-chef, 4 rédacteurs, 2 expéditionnaires; 3^o Service des émissions de la Défense

nationale: 1 sous-directeurs et un chef de bureau), la comparaison des effectifs budgétaires de l'administration centrale des finances en 1884 et 1915 fait apparaître les résultats suivants:

DÉSIGNATION 1	EFFECTIFS BUDGÉTAIRES			CRÉATIONS correspondant aux services nouveaux (à déduire.) 5	RESTE (4 - 5 = 6) 6	DIFFÉRENCES (2 - 6 = 7) 7
	1884. 2	1886 (1). 3	1915. 4			
Directeurs, sous-directeurs et chefs de service.....	14	14	12	1	12	— 2
Chefs de bureau.....	40	36	30	3	27	— 13
Sous-chefs de bureau.....	73	71	65	3	62	— 11
Commis de toutes classes et surnuméraires.....	(2) 634	"	"	"	"	"
Rédacteurs et stagiaires.....	"	410	216	10	206	— 198
Commis de comptabilité et expéditionnaires.....	"	220	252	12	240	"
Totaux pour le personnel titulaire.....	761	751	576	29	547	— 214
Agents du cadre non commissionné (environ).....	430	430	400	"	400	— 30
Totaux.....	1.191	1.181	976	29	947	— 244

(1) L'année 1886 est la première où la distinction entre les diverses catégories de commis est faite dans les développements du budget.

(2) Y compris 70 surnuméraires environ.

L'honorable M. Ribot a accompagné ce tableau de commentaires suivants, qui font connaître d'une façon saisissante l'importance sans cesse accrue de la tâche accomplie par l'administration centrale des finances, avec des effectifs de plus en plus réduits, et qui indiquent les mesures qui devront être prises pour assurer la liquidation de la situation financière résultant de la guerre.

Ainsi, au cours des trente dernières années, l'ensemble du personnel des bureaux de l'administration centrale des finances a été ramené de 1.191 à 947 unités, ce qui représente une réduction de 20 p. 100 environ. Les suppressions portent, d'ailleurs, sur toutes les catégories d'agents sauf les expéditionnaires.

Toutefois, la comparaison est plus frappante encore, si l'on considère séparément le personnel titulaire: les réductions qu'il a subies l'ont, en effet, ramené de 761 à 547 unités, soit une diminution de plus de 28 p. 100.

Enfin, en se limitant au personnel des agents supérieurs (directeurs, chefs, sous-chefs et rédacteurs), on constate, en prenant pour point de départ l'année 1886, où, pour la première fois, la distinction est faite dans le projet de budget entre les diverses catégories de commis, que le nombre de ces agents a diminué de 331 à 307. La réduction sur ce point dépasse 42 p. 100.

On peut affirmer que pendant la période considérée, aucune autre administration n'a été l'objet de réductions comparables.

Cependant, l'administration centrale des finances voyait simultanément s'accroître dans des proportions considérables le nombre des projets, propositions, affaires de toutes sortes qui sont de son ressort direct ou sur lesquelles elle est obligatoirement consultée.

La masse des opérations de recettes et de dépenses de toute nature effectuées par le caissier payeur central du Trésor public ou pour son compte, qui atteignait à peine 14 milliards en 1881, s'était élevée progressivement à la veille de la guerre actuelle jusqu'à 33 milliards en moyenne par an.

Le même mouvement ascensionnel s'observe à la direction de la dette inscrite. La diffusion des rentes perpétuelles entre un plus grand nombre de mains et la circulation plus intense et plus rapide de la richesse publique s'y traduisent, en même temps que par une augmentation des inscriptions au grand livre, par un accroissement des opérations de transfert, qui passent de 453,000 en 1884 à près de 279,000 en 1913, dernière année normale. Simultanément, le nombre des dossiers de concessions de pensions nouvelles civiles et militaires, qui n'était que de 12,000 en 1884, s'élevait à plus de 23,000 en 1913 et celui des pensions inscrites de toute nature s'accroissait, pendant la même période, de 204,000 à plus de 330,000.

Les travaux du contrôle central du Trésor public suivaient un mouvement parallèle à ceux de la Caisse et de la Dette, avec lesquels ils sont en rapport étroit.

A la direction du contrôle des régies financières et de l'ordonnancement, l'augmentation du budget géré par le ministère, l'accroissement du nombre des subdivisions budgétaires destinées à rendre plus effectif le contrôle de l'emploi des crédits, la création d'un contrôle et d'une comptabilité des dépenses engagées, la complexité sans cesse croissante de la législation fiscale et douanière et les modifications fréquentes qu'elle subit, le rattachement à l'administration des finances de l'imprimerie nationale, enfin le développement pris par les affaires en relation avec la liquidation des congrégations et la séparation des églises et de l'Etat ont occasionné également un surcroît notable de travaux. En tenant compte tant du nombre que de l'importance des affaires traitées, on peut dire que le volume des travaux effectués par le service a plus que quadruplé depuis trente ans. Il a doublé pendant la dernière période décennale.

En ce qui concerne la direction du mouvement général des fonds, il est à peine besoin de faire observer que son rôle a grandi avec le nombre et l'importance des conventions passées entre l'Etat et les compagnies concessionnaires, comme avec l'activité croissante du marché des valeurs dont les vicissitudes se sont affirmées comme liées de plus en plus au crédit public.

Enfin, la tâche de la direction générale de la comptabilité publique est en rapport étroit avec l'ampleur des opérations budgétaires qui sont passées, au cours de la période considérée, de 3 milliards 1/2 (1) en 1884 à plus de 5 milliards en 1913. Le rattachement de nouvelles comptabilités coloniales et l'octroi d'un statut régulier à certaines catégories d'employés des trésoreries générales et des recettes des finances ont également étendu le champ de ses attributions. Mais surtout elle a vu s'accroître le domaine de son activité du fait des lois successives qui, en vue de renforcer le contrôle des dépenses publiques, ont, au cours de ces dernières années, progressivement soumis à l'examen et au contre-seing du ministre des finances tous les projets de lois, de décrets ou de décisions susceptibles d'entraîner un accroissement de charges budgétaires.

Telles sont, monsieur le rapporteur général, les constatations auxquelles conduit un examen attentif de la situation de l'administration centrale. Il ne vous a pas échappé qu'elles ne sont pas de nature à faire prévoir comme possibles de nouvelles réductions d'emplois. Je ne saurais même dissimuler que lorsqu'il s'agira de liquider la situation financière résultant de la guerre, un renforcement des cadres actuels devra être envisagé.

Sans aller jusqu'à prétendre que ce renforcement doit avoir pour résultat de ramener les

(1) Déduction faite du budget des ressources spéciales qui ne figurait que pour ordre au budget général, mais y compris le budget extraordinaire.

effectifs au niveau qu'ils avaient atteint à la suite de la crise pourtant moins profonde de 1870-1871, il faut cependant le prévoir comme suffisant pour assurer le fonctionnement matériel des services considérablement accrus.

Il n'est pas démontré, d'ailleurs, que le recrutement du personnel nécessaire doive être chose facile. L'expérience des derniers concours ouverts pour l'obtention du grade de rédacteur à l'administration centrale a montré, en effet, que les jeunes gens pourvus d'une instruction générale et susceptibles de fournir à l'administration les éléments qualifiés dont elle a besoin se désaffectaient de plus en plus des fonctions publiques.

Dans cette situation, mon administration se propose de faire appel aux officiers et sous-officiers mutilés au cours de la guerre actuelle. Elle s'efforcera de trouver parmi eux, sous réserve de modalités à déterminer, la plus grande part des éléments qui lui seront nécessaires pour mener à bien la tâche écrasante qui va lui incomber.

Dépenses de matériel.

D'après l'administration, il était de toute nécessité d'aménager, dès le mois de décembre 1915, les locaux destinés aux nouveaux services et qui dépendent du Palais-Royal. Les dépenses ont donc été engagées et les travaux exécutés avant la fin de l'année dernière. Pour ces dépenses, le Parlement se trouve ainsi en présence du fait accompli. Les dépenses de premier établissement effectuées sont évaluées à 160,000 fr. et doivent être imputées sur l'exercice 1915. Le détail en est donné dans le tableau ci-dessous, que l'administration nous a fourni.

1^o Aménagements de locaux au Palais-Royal.

Maçonnerie.....	4.750
Plomberie.....	18.050
Fumisterie.....	3.950
Menuiserie, parquets.....	5.450
Serrurerie.....	1.500
Peinture.....	24.500
Installation de contrôleurs de rondes.....	800
Agencement (casiers, armoires, cartons, etc.).....	33.340
Total.....	92.340

2^o Mobilier, menu mobilier et lingerie.

Mobilier réglementaire pour un sous-directeur, un membre du conseil d'Etat, un chef de bureau et deux sous-chefs.....	10.800
Mobilier réglementaire pour deux rédacteurs, dix expéditionnaires et vingt-cinq auxiliaires permanents.....	5.240
Mobilier pour deux cent dix auxiliaires.....	6.500

Téléphones et sonneries.....	4.500	
Menu mobilier.....	2.000	
Lingerie.....	1.000	
Imprévu.....	2.000	
	<u>32.040</u>	

3° Installation de l'éclairage.

Branchement et tableau....	3.000	
Lignes intérieures principales.....	2.500	
Installation de 300 lampes ordinaires à 40 fr.....	12.000	
Installation de 50 lampes intensives à 100 fr.....	5.000	
Somme à valoir pour imprévu.....	-2.500	
	<u>25.000</u>	25.000

4° Fournitures de bureau.

Fournitures de bureau pour un sous-directeur, un membre du conseil d'Etat, un chef de bureau, deux sous-chefs et deux cent cinquante rédacteurs, commis de comptabilité, expéditionnaires et auxiliaires. 1.650		
Fournitures générales (machines à écrire, numéroteurs mécaniques et dateurs, boîtes à fiches, tampons, gribiches, cachets de caoutchouc, etc.)....	8.680	
	<u>10.330</u>	10.330

4° Somme à valoir pour imprévu..... 1.200

Total général..... 160.910
soit en chiffre rond, 160,000 fr.

On prévoit, d'autre part, pour le matériel et l'entretien (chauffage, éclairage, mobilier, bâtiment, habillement et dépenses diverses), une dépense annuelle de 25,400 fr.

Le crédit de 160,000 fr. affecté aux dépenses de premier établissement effectuées au Palais-Royal est le seul qu'il y ait lieu d'ouvrir au titre de l'exercice 1915, aucun crédit de personnel n'étant plus à allouer sur cet exercice. Quant aux crédits nécessaires pour le premier trimestre de 1916, ils ont été accordés par la loi de douzièmes provisoires du 29 décembre 1915 pour les dépenses courantes de matériel comme pour les dépenses de personnel.

Nous signalons que pour mettre le conseil d'Etat à même d'opérer le travail de révision qui lui est imparti et qui est effectué actuellement par la section des finances, composée d'un président, de cinq conseillers, de trois maîtres des requêtes et de six auditeurs, la commission extraparlamentaire proposait :

a) De suppléer la section des finances par une série d'organismes équivalents, imbus de l'esprit du conseil d'Etat, et assez nombreux pour pouvoir multiplier les séances affectées aux révisions de pensions ;

b) D'augmenter le nombre des rapporteurs ;

c) D'organiser le greffe.

Le rapport présenté en son nom exposait de la sorte les mesures à prendre :

1° Organisation.

A. Organisme à créer. — On pourrait substituer à la section des finances du conseil d'Etat des commissions provisoires, constituées en nombre suffisant pour satisfaire aux besoins du service, au fur et à mesure qu'ils se révéleront.

Ces commissions se composeraient chacune de deux membres, plus le rapporteur, ayant voix délibérative.

Chacune comprendrait un membre du conseil d'Etat, conseiller ou maître des requêtes, président de droit.

Le second membre serait choisi soit, si possible, dans le conseil d'Etat, soit dans des catégories de hauts fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à déterminer, tels que ceux de l'administration de la guerre, de la justice, de la marine, des finances, etc.

B. Rapporteurs. — Leur nombre est à augmenter considérablement. Ils seraient pris d'abord parmi les auditeurs du conseil d'Etat, puis parmi les auditeurs à la cour des comptes, les rédacteurs des ministères, les membres du corps de l'intendance ou du corps de l'inspection des finances, etc.

C. Greffe. — Le secrétariat de la section des finances demeurerait chargé de ce service. Il lui serait provisoirement adjoint le personnel nécessaire.

2° Garanties de bon fonctionnement.

a) Il importe, pour que le choix des agents appelés à compléter provisoirement le conseil d'Etat soit opéré dans les meilleures conditions possibles de recrutement, que les désignations soient faites par le garde des sceaux, après avis du bureau des présidents du conseil d'Etat.

b) La garantie principale consisterait (par analogie avec ce qui existe dans la procédure civile du référé), à permettre au membre du conseil d'Etat, président de la commission, de renvoyer d'office toute affaire lui paraissant présenter une difficulté quelconque à l'examen de la section des finances du conseil, constituée comme présentement. Toutes les questions de principe ou de droit posées par l'application des lois nouvelles seraient ainsi réglées par la plus haute juridiction.

3° Sphère d'application de la réforme.

Elle serait limitée aux pensions de la guerre et de la marine. Les pensions des colonies à forme militaire offrent tant de complexité, qu'il semble plus prudent de ne pas innover.

Le régime nouveau s'appliquerait à toutes les pensions de la guerre et de la marine, même à celles n'ayant pas leur cause dans la guerre actuelle ; ceci, par raison de simplification et pour éviter des distinctions et des chicanes inutiles.

Ce régime, provisoire par sa nature, aura une durée qui dépendra des nécessités reconnues dans la suite. Il devra donc durer « jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné. »

4° Contentieux.

Le contentieux des pensions appartient au conseil d'Etat. Il est bien certain que le conseil d'Etat, tel qu'il est actuellement constitué, ne pourra suffire à l'examen rapide de ce contentieux.

Mais le contentieux des pensions ne constitue qu'un aspect d'une question plus générale : comment le conseil d'Etat pourra-t-il être mis à même d'assurer la liquidation juridique de la guerre : contentieux des marchés, des réquisitions, des pensions, des indemnités pour dommages, des lois relatives aux pays envahis, etc., etc. ?

Il ne convient pas d'aborder par le petit côté une question d'ordre aussi général.

Nous nous contentons donc de signaler la situation en ce qui concerne l'objet de notre rapport.

Le conseil d'Etat consulté par le ministre des finances sur le rapport de la commission extraparlamentaire a été d'opinion différente.

Il a estimé que le grand nombre de commissions spéciales à créer pour l'examen des liquidations de pensions militaires et, d'autre part, la réduction de l'effectif de la Haute Assemblée qui se trouve privée, pendant toute la durée de la guerre, de la collaboration de la plupart de ses maîtres des requêtes et de ses auditeurs, ne permettent pas d'introduire dans les commissions dont il s'agit un élément emprunté au conseil d'Etat, suffisant pour maintenir dans la jurisprudence l'unité garantie aujourd'hui par le contrôle de la section des finances, qu'en outre, le droit attribué au président de chaque commission de renvoyer des affaires à l'examen de la section des finances, ne pouvant, en fait, s'exercer que sur les observations du rapporteur, ce droit serait illusoire du moment où, à raison des circonstances, ce serait un membre étranger au conseil d'Etat et mal instruit de sa jurisprudence qui, dans la plupart des cas, exercerait, dans les commissions, les fonctions de rapporteur ; et qu'enfin, la constitution même du conseil d'Etat ne comporte pas la création, auprès de cette assemblée, de commissions fonctionnant avec le concours de plusieurs membres qui ne font pas partie du conseil d'Etat et apparaissant néanmoins comme des organes annexes de la section des finances, dont elles partageraient les attributions.

Il a proposé, dans ces conditions, de recourir au système suivant :

Pendant la durée de la guerre et après la cessation des hostilités jusqu'à une date à déterminer ultérieurement, les pensions militaires de la guerre et de la marine ne seraient plus soumises à la section des finances que dans des cas expressément déterminés, ainsi qu'il suit :

Des membres du conseil d'Etat, désignés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis du vice-président du conseil d'Etat délibérant avec les présidents de section, seraient chargés d'exercer un contrôle sur les liquidations proposées par les ministres de la guerre et de la marine ; ils auraient pour mission de se rendre dans les bureaux où s'effectue, par les soins des fonctionnaires du ministère des finances, la révision de toutes les propositions de pensions et ils désigneraient, parmi les liquidations de pensions militaires, celles qui doivent comporter l'examen de la section des finances, soit parce que les projets de liquidation ne seraient pas conformes à la jurisprudence, soit parce qu'ils soulèveraient des questions nouvelles sur lesquelles il importerait de former une jurisprudence.

Les dossiers, ainsi désignés, seraient obligatoirement renvoyés à l'examen de la section compétente du conseil d'Etat. Lui serait également renvoyée toute liquidation sur laquelle il y aurait désaccord entre le ministre liquidateur et le ministre des finances ; et enfin, soit le ministre liquidateur, soit le ministre des finances, pourrait spontanément user de la faculté, qui est de règle générale, de demander l'avis de la section compétente du conseil d'Etat sur une affaire de pension, et cette faculté pourrait être exercée par le simple renvoi du projet de liquidation et du dossier y annexé au secrétariat de la section des finances.

Pour assurer le fonctionnement du système ainsi proposé, tous les états de proposition de pension seraient soumis, pour visa, au membre du conseil d'Etat désigné à cet effet et, en cas de refus de visa, l'affaire serait obligatoirement renvoyée à l'examen de la section des finances.

Le conseil d'Etat estime que le système qu'il propose a le double avantage de ne pas apporter de modification dans l'organisation même de la Haute Assemblée et de ne pas introduire dans l'instruction des affaires, des éléments qui lui sont étrangers et qui seraient propres à favoriser les diversités de jurisprudence, qu'en outre son adoption ne rendrait nécessaire aucune augmentation de dépenses, soit en personnel, soit en matériel.

Son fonctionnement n'aurait pas, d'ailleurs, à être autorisé par la loi. Si, en effet, en matière de pensions civiles, la loi du 9 juin 1853, article 21, prévoit l'examen des projets de liquidation par le conseil d'Etat, aucune disposition de loi n'exige la même formalité en ce qui concerne les pensions militaires ; en dehors de l'ordonnance du 20 juin 1817 (art. 3) qui prescrit, pour toute espèce de pensions, l'avis du conseil d'Etat, les seules textes qui en font mention, pour les pensions militaires, sont : le décret du 30 janvier 1852 (art. 9), le décret du 8 juin 1852 (art. 1 et 2) ; et le décret du 17 novembre 1835, en ce qui concerne les pensions de la marine ; il suit de là que la limitation proposée aux attributions de la section des finances, dans le cas où il s'agit de liquider une pension de la guerre ou de la marine, pendant la période nécessaire pour l'établissement des droits à pension nés de la présente guerre, peut être réalisée sans avoir recours à l'intervention du législateur et qu'il suffira de prendre, à cet effet, un décret, le conseil d'Etat entendu, dont le texte pourrait être libellé conformément au projet ci-dessus indiqué.

Le conseil d'Etat a reconnu qu'à raison du grand nombre de recours qui pourront se produire à l'occasion des liquidations de pensions militaires, il y aura lieu d'apporter des modifications, tant aux conditions d'organisation et de fonctionnement qu'aux règles de procédure suivant lesquelles le conseil statuera sur les recours en matière de pensions. Comme il s'agit de mesures d'ordre intérieur intéressant le conseil d'Etat, une loi devra autoriser le Gouvernement à édicter cette réglementation.

Nous donnons ci-après le texte du décret en conseil d'Etat du 31 octobre 1915, qui a organisé la procédure de liquidation des pensions militaires conformément aux conclusions ci-dessus indiquées du conseil d'Etat.

Art. 1er. — Pendant la durée de la guerre et après la cessation des hostilités, jusqu'à une date qui sera ultérieurement fixée par un décret, les pensions militaires de la guerre et de la marine, par dérogation à l'article 3 de l'ordonnance du 20 juin 1817, ne seront soumises à l'examen de la section des finances du conseil d'Etat que dans les cas suivants : 1° lorsqu'il y aura désaccord entre le ministre de la guerre et le ministre de la marine et le ministre des

finances; 2° lorsque le renvoi sera demandé par l'un des ministres intéressés; 3° lorsque le renvoi sera requis par l'un des membres du conseil d'Etat dont la mission est définie dans les articles suivants.

Art. 2. — Des membres du conseil d'Etat seront chargés, auprès du ministre des finances, d'exercer un contrôle sur les liquidations de pensions militaires proposées par les ministres de la guerre et de la marine; ils seront désignés par un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis du vice-président du conseil d'Etat délibérant avec les présidents de section.

Art. 3. — Tous les états de proposition de pensions, après examen par le service compétent du ministère des finances des projets de liquidations, seront soumis, pour visa, à l'un des membres du conseil d'Etat chargés du contrôle, et les affaires auxquelles le visa aura été refusé par le contrôleur seront renvoyées, pour avis, à la section des finances du conseil d'Etat.

Art. 4. — Le présent décret aura effet à partir de la date qui sera fixée, de concert, par les ministres intéressés; jusqu'à cette date, les affaires de pensions de la guerre et de la marine continueront à être soumises à la section des finances du conseil d'Etat.

Art. 5. — Le garde des sceaux, ministre de la justice, et les ministres de la guerre, de la marine et des finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois* et publié au *Journal officiel* de la République française.

En conséquence des explications qui précèdent et sous réserve des observations formulées dans le présent rapport, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter sans modification le projet de loi voté par la Chambre des députés.

PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. — Il est institué au ministère de la guerre, pour une période qui ne pourra dépasser trois ans, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné par une loi, un service général des pensions, secours, renseignements aux familles, de l'état civil et des successions militaires.

L'organisation de ce service sera réglée par un décret du Président de la République.

Art. 2. — Un fonctionnaire du service, spécialement délégué par le ministre de la guerre, pourra établir des expéditions certifiées conformes des extraits des actes de l'état civil que le service aura en dépôt.

Ces expéditions ne pourront être utilisées et n'auront force authentique que dans les opérations du service général et les procédures de revision des pensions au ministère des finances et au conseil d'Etat.

Art. 3. — Un rapport sur le fonctionnement du service institué par l'article 1^{er} sera adressé tous les six mois, à dater du 1^{er} janvier 1917, par le ministre de la guerre au Président de la République et publié au *Journal officiel*.

Art. 4. — Est autorisée la création au ministère de la guerre, pour les besoins du service institué par l'article 1^{er}, d'un emploi de directeur, d'un emploi de chef de service et de deux emplois de chefs de bureau.

La suppression du service entraînera celle desdits emplois.

Art. 5. — Est autorisée la création à l'administration centrale du ministère des finances d'un emploi de sous-directeur et d'un emploi de chef de bureau.

Art. 6. — Il est ouvert au ministre des finances, pour les dépenses du budget général de l'exercice 1915, un crédit supplémentaire de 160.000 fr. applicable au chapitre 50: « Matériel de l'administration centrale » du budget de son ministère.

Il sera pourvu au crédit ci-dessus au moyen des ressources du budget général de l'exercice 1915.

Art. 7. — Il est ouvert au ministre de la guerre, sur l'exercice 1916, en addition aux crédits provisoires alloués par la loi du 29 décembre 1915, des crédits s'élevant à la somme totale de 220.172 fr. et applicables à deux chapitres nouveaux portant les numéros 4 bis et 4 ter de la 1^{re} section du budget de son ministère et intitulés :

Chap. 4 bis. — Service général des pensions et secours. — Personnel.....	71.842
Chap. 4 ter. — Service général des pensions et secours. — Matériel.....	148.330
Total égal.....	220.172

ANNEXE N° 27

(Session ord. — Séance du 3 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances, chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, ayant pour objet : 1° de dispenser du timbre et de l'enregistrement les pièces produites à l'effet d'obtenir remise ou paiement des objets, sommes et valeurs dépendant des successions des militaires ou marins tués à l'ennemi et des civils décédés par suite des faits de guerre; 2° de simplifier les formalités imposées à leurs héritiers en ligne directe et au conjoint; 3° de dispenser du timbre et de l'enregistrement les testaments faits par des militaires pendant la durée des hostilités, par M. Guillaume Chastenot, sénateur (1).

Messieurs,

I. — Votre commission a examiné la proposition de loi, adoptée par la Chambre le 10 décembre 1915, tendant à accorder aux héritiers des militaires ou marins tués à l'ennemi et des civils décédés par suite des faits de guerre certaines immunités fiscales et des facilités pour obtenir le paiement des créances ou la remise des objets dépendant des successions.

Cette proposition ne présente, au point de vue fiscal, qu'une faible importance pratique, eu égard à la modicité des droits dont elle prononce l'exonération. Mais elle comporte une critique d'ordre général. La bonification qui en résulte ne s'étend pas également à tous ceux qui, pour y prétendre, pourraient invoquer des droits égaux et parfois une situation plus intéressante : par exemple, le cas où il y a des héritiers mais où il n'y a pas de succession.

Toutefois, votre commission, prenant en considération l'idée généreuse qui a inspiré la proposition, en a accepté le principe, sauf à en préciser certains termes et à supprimer quelques dispositions qui dépasseraient le but poursuivi ou seraient de nature à léser des intérêts particulièrement respectables.

II. — Le texte de la proposition comprenait quatre articles.

Aux termes de l'article 1^{er}, « sont exempts de tous droits de timbre et, s'il y a lieu, enregistrés gratis tous les actes ou pièces qui sont exclusivement destinés à être produits par les héritiers donataires ou légataires aux comptables de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics ou d'utilité publique, à l'effet d'obtenir la remise ou le paiement des objets, sommes et valeurs dépendant des successions : 1° des militaires des armées françaises et alliées de terre et de mer morts sous les drapeaux pendant la durée de la guerre actuelle; 2° des militaires qui, soit sous les drapeaux, soit après renvoi dans leurs foyers, seront morts, dans l'année à compter de la cessation des hostilités, de blessures reçues ou de maladies contractées pendant la guerre; 3° de toutes personnes décédées par suite des faits de guerre ».

L'immunité d'impôt ne s'applique pas aux pièces justificatives de la créance, mais seulement à celles qui sont destinées à établir la qualité des héritiers vis-à-vis du comptable.

D'après les règlements sur la comptabilité publique, la justification des qualités et des droits des parties est établie par un certificat de propriété, un acte de notoriété appuyé de l'acte de décès ou un extrait d'inventaire.

Les droits de timbre et d'enregistrement que les parties ont à supporter à l'occasion de ces pièces ne s'élèvent fréquemment qu'à 4 fr. 35 et ils ne dépassent que bien rarement 7 à 8 fr.

Il convient d'ailleurs d'observer que, si la créance n'excède pas 150 fr., la justification résulte d'un certificat du maire, qui n'est pas soumis à l'enregistrement et qui ne supporte que le droit de timbre d'après la dimension du papier employé, soit, le plus souvent, 60 centimes.

L'exemption du timbre et la gratuité de l'enregistrement ne sont donc pas susceptibles de causer un préjudice appréciable à nos finances et on peut les admettre sans inconvénient.

Mais il a semblé que l'énumération des suc-

(1) Voir les nos 448, Sénat, année 1915, et 1077-1092-1238-1271-1437, et in-8° n° 317 — 11^e légis. — de la Chambre des députés

cessions que donne le texte adopté par la Chambre était par trop vague, notamment dans le numéro 3, qui vise « celles de toutes personnes décédées par suite de faits de guerre ». Nul ne pensera sans doute que nos ennemis pourraient invoquer le bénéfice de la disposition. Cependant une interprétation littérale permettrait de soutenir qu'ils sont compris dans l'expression « toutes personnes ». Une précision s'impose donc.

De même, il y a lieu d'observer que le mot « alliées » employé dans le numéro 1 a un sens large et s'entend des armées de toutes les nations rangées du côté de la France, que nous ayons ou non avec elles un traité d'alliance, la Russie, l'Angleterre, la Belgique, la Serbie, le Monténégro, l'Italie et le Japon.

Il est à noter, d'autre part, que les établissements d'utilité publique, à part la disposition de l'article 910 du code civil, ne sont point soumis aux règles de la tutelle administrative qui régissent les établissements publics. En dehors des restrictions apportées à leur liberté d'action par les décrets d'institution et qui sont imposées seulement par des considérations se rattachant à l'ordre public, ils jouissent d'une liberté complète soit pour contracter, soit pour administrer et ils échappent notamment aux règles de la comptabilité publique.

Votre commission a, en conséquence, pensé qu'il convenait de rédiger le texte comme il suit :

« Sont exempts de tous droits de timbre, et, s'il y a lieu, enregistrés gratis, tous les actes ou pièces qui sont exclusivement destinés à être produits par les héritiers donataires ou légataires aux comptables de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, à l'effet d'obtenir la remise ou le paiement des objets, sommes et valeurs dépendant des successions des militaires des armées françaises et alliées de terre ou de mer morts sous les drapeaux ou après renvoi dans leurs foyers, soit durant la guerre, soit dans l'année à compter de la cessation des hostilités, de blessures reçues ou de maladies contractées pendant la guerre, ainsi que des personnes tuées par l'ennemi au cours des hostilités.

« Pour bénéficier de cette double immunité, ces actes et pièces devront faire mention de l'usage auquel ils sont destinés et indiquer la date du certificat que délivrera l'autorité militaire à tous les intéressés, conformément à l'article 6 de la loi du 26 décembre 1914, ainsi que le nom du bureau de l'enregistrement dans lequel ce certificat aura été déposé avant la rédaction de tout acte ou pièce exonérée. »

III. — L'article 2 du projet voté par la Chambre porte :

« Toutes les sommes dues à titre de pension, gratification de réforme, traitement, salaire ou secours, tous les objets et, jusqu'à concurrence de 1.500 fr., toutes sommes et valeurs entre les mains de tout débiteur, dépositaire ou mandataire, seront payées ou remises aux héritiers en ligne directe ou au conjoint du défunt dans les mêmes successions sur la simple production d'un certificat, établi par le maire, le juge de paix ou le notaire, indiquant les circonstances du décès, énonçant que les parties y dénommées ont seules droit d'exercer le retrait en qualité d'héritiers.

« Ce certificat sera exempt de la législation, du timbre et de la formalité de l'enregistrement. Toutefois, cette formalité sera obligatoire et aura lieu gratis en ce qui concerne les certificats d'hérédité délivrés par les juges de paix ou les notaires.

La justification du décès du militaire peut résulter, à défaut de l'acte de décès, d'un certificat ou avis de l'autorité militaire notifiant le décès ou d'un certificat du maire.

« Les quittances ou décharges desdits objets, sommes ou valeurs données par les héritiers quels qu'ils soient, seront exemptées d'enregistrement et de tous droits de timbre.

« Les ayants droit présents peuvent se porter fort pour les autres cohéritiers.

« Les paiements effectués dans les conditions prévues au présent article libèrent la partie versante vis-à-vis de tous les ayants droit. »

S'il s'agissait uniquement du paiement de sommes dues à titre de pension, solde, gratification de réforme, traitement, salaire ou secours, il n'y aurait pas grand inconvénient, quelque peu de sécurité qu'elle présente, à admettre comme justification des qualités héréditaires du conjoint du défunt et des enfants un certificat du maire. Mais, à côté de ces

créances nécessairement modestes, l'Etat et même des particuliers peuvent être débiteurs de sommes dont chacune peut être inférieure à 1,500 fr., mais dont le total peut atteindre un chiffre élevé. Or, même dans les communes de moyenne importance, il serait bien difficile au maire de délivrer un certificat d'hérédité en pleine connaissance de cause.

D'ailleurs, la disposition embrassant les successions visées par l'article 1^{er}, un maire pourrait être amené à délivrer un certificat d'hérédité pour des étrangers, anglais, russes, etc.

Les notaires eux-mêmes qui ont à régler des successions d'étrangers ne manquent jamais, pour être fixés sur les droits des parties, de se faire délivrer des certificats de coutume.

Quelle confiance faire, dès lors, en cette matière, à un certificat du maire ?

Votre commission a pensé, dans ces conditions, que, tout au moins à l'égard des particuliers, il y avait lieu, quant à la justification des qualités et des droits héréditaires, de s'en tenir au droit commun.

En ce qui concerne l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, il appartient à l'administration de déterminer, ainsi qu'elle l'a déjà fait pour les créances inférieures à 150 fr., les justifications que ses comptables devront réclamer.

La disposition suivant laquelle les quittances ou décharges des sommes dues à titre de pension, gratification de réforme, traitement, soldes, salaire ou secours, de tous objets et jusqu'à concurrence de 1,500 fr. de toutes sommes et valeurs entre les mains de tout débiteur « données par les héritiers quels qu'ils soient, seront exemptées d'enregistrement et de tous droits de timbre » dépasse de beaucoup le but poursuivi.

Deux cas doivent être envisagés :

- 1^o Les sommes sont dues par l'Etat ;
- 2^o Elles sont dues par des particuliers.

Lorsqu'il s'agit d'une créance sur l'Etat, le droit de timbre est à la charge du créancier (loi du 13 brumaire an VII, art. 23).

Mais, en dehors de ce cas, les frais de paiement sont à la charge du débiteur (art. 1248 G. civ.).

Par conséquent, pour les sommes dues par les particuliers, auxquels il y a lieu d'ailleurs d'assimiler la caisse des dépôts et consignations (Cass. 29 juin 1906 et conseil d'Etat 17 mai 1912, Dalloz, pér. 1915.3.12), l'exemption profiterait non seulement aux héritiers, mais aux débiteurs eux-mêmes.

Les héritiers ne bénéficieraient donc de l'immunité d'impôt que quand il s'agirait d'une somme due par l'Etat. Or, les quittances données à l'Etat étant exemptées d'enregistrement en vertu de l'article 70 de la loi du 29 frimaire en VII, le bénéfice que les héritiers retireraient de la disposition varierait entre 10 et 50 centimes, sans jamais excéder cette somme (loi du 15 juillet 1914, art. 28).

Cet avantage, comparé aux sacrifices de l'Etat privé des droits dus par les débiteurs, est véritablement trop peu important pour justifier le texte proposé.

La disposition qui permet aux ayants droit présents de se porter fort pour les autres cohéritiers paraît tirer son origine de deux décisions ministérielles : l'une du 17 juin 1851 qui a admis qu'en cas d'arrérages de rentes viagères et de pensions, lorsque la somme à payer n'excède pas 50 fr., l'acquit peut être donné par un seul des ayants droit à la condition qu'il se porte fort pour ses cohéritiers ; l'autre, du 30 décembre 1896, qui a étendu la mesure aux dépenses de toute nature payées pour le compte de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics.

Ce mode de procéder, dans la limite où il est actuellement restreint, ne présente pas de nombreux inconvénients ; d'ailleurs, il ne peut préjudicier aux cohéritiers de celui qui a touché par l'Etat demeure responsable à leur égard de la somme leur revenant du moment où il a payé à une personne qui, légalement, n'avait pas qualité pour recevoir.

Mais il ne peut pas être sans quelque danger d'autoriser un cohéritier à toucher tant pour lui que pour ses cohéritiers des créances qui, sans excéder chacune 1,500 fr., peuvent arriver à donner un capital important. Si ce cohéritier est insolvable, les autres ayants droit risquent de ne pouvoir répéter leur part contre lui ; le débiteur étant, d'autre part, valablement libéré, ils seront sans action contre lui et perdront, en définitive, la somme à

laquelle ils avaient droit uniquement parce qu'ils se sont éloignés de leur domicile pendant quelque temps.

Loin de protéger les non présents, la disposition leur serait absolument préjudiciable.

Du reste, l'éloignement des héritiers non présents ne peut, eu égard aux règles édictées par notre code civil, gêner en rien les héritiers présents.

L'obligation dont le débiteur doit se libérer envers les héritiers de son créancier est divisible ou indivisible.

Est-elle indivisible, chaque héritier peut en exiger l'exécution totale (art. 1224, 1^{er} alinéa).

Si elle est indivisible, l'un des héritiers ne peut réclamer que sa part (art. 1220), mais il peut se faire payer cette part.

Par conséquent, l'éloignement d'un héritier et même son absence ne fait point obstacle, même sous l'empire des règles actuelles, à ce que les autres soient entièrement désintéressés.

D'ailleurs, si, lorsque la succession s'est ouverte, l'existence de l'un des héritiers n'était pas reconnue, elle est, aux termes de l'article 136, dévolue à ceux avec lesquels il aurait eu le droit de concourir, ou à ceux qui l'auraient recueillie à son défaut.

En raison des considérations qui précèdent, votre commission a été d'avis de supprimer l'article 2.

IV. — L'article 3 affranchit du droit de timbre et du droit d'enregistrement de 9 fr. 38, décimes compris (7 fr. 50 en principal), les testaments des militaires faits pendant la durée des hostilités, soit en la forme olographe, soit dans la forme établie d'une part pour les testaments des militaires aux armées, et, d'autre part, pour les testaments faits en mer.

Cette disposition, dans les limites où elle est maintenue, n'est pas de nature à causer un grave préjudice au Trésor. Elle évite aux militaires qui, en campagne, éprouveraient des difficultés à se procurer du papier timbré, de contrevenir à la loi. Enfin, et surtout, elle est un témoignage de bienveillance en faveur de nos vaillants soldats.

Ces considérations suffisent à la faire accepter.

V. — L'article 4, par dérogation aux règles du code civil, permet à la veuve, sauf au cas d'opposition des héritiers, légataires ou créanciers, de se faire remettre les deniers, valeurs et objets dépendant de la succession et compris dans la liquidation faite par les soins de l'administration de la guerre.

Peut-être serait-il préférable de s'en tenir au droit commun. Mais les mots « et compris dans la liquidation faite par les soins de l'administration de la guerre » restreignent la disposition aux effets, sommes et papiers trouvés sur le corps du défunt. Dès lors, elle semble justifiée par les circonstances.

Elle n'est d'ailleurs que la reproduction pour les biens qu'elle vise de l'article 31 de la loi du 17 avril 1903, relatif au versement des prorata de traitements, de salaires ou de pension.

Un paragraphe final dispose que le droit accordé à la veuve n'est pas applicable à la femme divorcée ou séparée de corps.

Cette interdiction est à l'égard des femmes divorcées pour le moins inutile puisque le mariage a été dissous par le divorce (art. 227, code civil). D'ailleurs, l'exception met les veuves dans l'obligation de justifier de leur situation conjugale.

Or, si la justification peut à la rigueur être fournie, pour le divorce, par la production d'un acte de mariage délivré postérieurement au décès du mari ne contenant pas mention de la transcription d'un jugement de divorce, il n'en est pas de même pour la séparation de corps, la loi n'ayant pas prescrit en marge de l'acte de mariage la mention des jugements qui l'ont prononcée.

La preuve négative demandée aux veuves ne semble donc pas, en principe, pouvoir être fournie.

Mais l'administration des finances a tranché la difficulté à l'occasion de la loi du 17 avril 1906, en se contentant d'une preuve dont la valeur est des plus relatives. Elle admet à titre titre justificatif un certificat de non-séparation de corps et de non-divorce, délivré par le maire du domicile du défunt, sur la déclaration de la veuve, corroborée par l'attestation de deux témoins.

Il ne semble pas, par suite, y avoir d'inconvénient à adopter le texte proposé.

Nous avons, en conséquence, l'honneur de soumettre au vote du Sénat le texte suivant :

PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. — Sont exempts de tous droits de timbre, et s'il y a lieu, enregistrés gratis, tous les actes ou pièces destinés à être produits par les héritiers, donataires ou légataires aux comptables de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, à l'effet d'obtenir la remise ou le paiement des objets, sommes et valeurs dépendant des successions des militaires des armées françaises et alliées de terre et de mer morts sous les drapeaux ou après renvoi dans leurs foyers, soit durant la guerre, soit dans l'année à compter de la cessation des hostilités, de blessures reçues ou de maladies contractées pendant la guerre, ainsi que des personnes tuées par l'ennemi au cours des hostilités.

Pour bénéficier de cette double immunité, ces actes et pièces devront faire mention de l'usage auquel ils sont destinés et indiquer la date du certificat que délivrera l'autorité militaire à tous les intéressés conformément à l'article 6 de la loi du 26 décembre 1914, ainsi que le nom du bureau de l'enregistrement dans lequel ce certificat aura été déposé avant la rédaction de tout acte ou pièce exonérée.

Art. 2. — Les testaments reçus dans les formes prévues par les articles 981 à 984 et 989 du code civil ainsi que les testaments olographes faits par des militaires pendant la durée des hostilités sont exempts du droit de timbre de dimension.

Ils sont en outre enregistrés gratis pourvu : 1^o qu'ils ne contiennent pas de dispositions au profit de personnes autres que les héritiers en ligne directe ou le conjoint ; 2^o que le testateur soit décédé dans les conditions et les délais spécifiés à l'article 6 de la loi du 21 décembre 1914.

L'exemption du droit d'enregistrement ne s'applique qu'au droit fixe de 7 fr. 50 en principal.

Art. 3. — Est valablement effectuée entre les mains de la veuve à moins d'opposition de la part des héritiers, légataires ou créanciers, la remise des deniers, valeurs et objets dépendant de la succession d'un militaire décédé sous les drapeaux et compris dans la liquidation faite par les soins de l'administration de la guerre en vertu des règlements en vigueur.

La veuve est, en pareil cas, dispensée de caution et d'emploi sauf à elle à répondre, s'il y a lieu, des sommes ainsi touchées, des valeurs et objets ainsi retirés vis-à-vis des héritiers au même titre que de toutes autres valeurs dépendant de la succession ou de la communauté.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à la veuve divorcée ou séparée de corps.

La justification du décès du militaire peut résulter, à défaut de l'acte de décès, d'un certificat ou avis de l'autorité militaire notifiant le décès ou d'un certificat du maire reproduisant la notification faite par l'autorité militaire.

Art. 4. — La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies.

ANNEXE N° 23

(Session ord. — Séance du 3 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des Députés, sur la taxation des denrées et substances nécessaires à l'alimentation, au chauffage et à l'éclairage, par M. J. Perchot, sénateur (1). — (Urgence déclarée.)

Messieurs, la hausse des prix qui s'est manifestée depuis le début de la guerre ne pouvait manquer d'attirer l'attention des pouvoirs publics. Dans le but d'assurer le ravitaillement en blé de la population civile, le Gouvernement a demandé, dans les premiers mois de l'année 1915, des autorisations et des crédits que le Parlement s'est empressé de lui accorder. Par la suite, vous avez été appelés à voter

(1) Voir les nos 414, Sénat, année 1915, et 1365-1366-1367-1407-1447 et annexe 1473-1490-1491-1515, et in-8° n° 301 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

un projet de loi destiné à assurer l'introduction en France de viandes frigorifiées; si le Sénat a cru devoir, dans l'intérêt des consommateurs et des finances publiques, apporter à ce projet certaines modifications, il n'a pas dépendu de lui que les nouveaux contrats préparés par le Gouvernement avec des importateurs n'aient été exécutés.

Mais ces deux aliments essentiels, le pain et la viande, ne sont pas les seuls dont les prix aient subi le contre-coup de la guerre. Le renchérissement est général et atteint presque tous les produits de première nécessité. En présence de cette situation, extrêmement pénible pour la population, le Gouvernement a eu le juste souci d'enrayer la hausse, dans ce qu'elle peut avoir de factice, par des mesures tendant à prévenir les manœuvres spéculatives.

C'est dans cet esprit qu'a été présenté à la Chambre des députés, le 3 novembre 1915, un projet de loi prévoyant « la taxation et la réquisition des denrées et substances nécessaires à l'alimentation, au chauffage et à l'éclairage ». Le Gouvernement l'a complété ultérieurement par l'addition de dispositions qui punissent les tentatives faites pour fausser les prix.

Ce projet, voté après d'importantes modifications, par la Chambre, dans sa séance du 3 décembre, a été déposé au Sénat le 9 du même mois.

Votre commission a étudié le projet avec le sincère désir de remédier, dans la mesure du possible, à la crise de la vie chère et de mettre aux mains du Gouvernement les armes permettant d'agir contre les spéculateurs sans scrupule qui n'hésiteraient pas à abuser des circonstances tragiques que traverse le pays pour réaliser des bénéfices illégitimes. En conséquence, elle a décidé, à l'unanimité, de vous proposer l'adoption des articles 7 et 8 du projet, qui deviennent les articles 1 et 2 de la nouvelle rédaction soumise à vos délibérations.

Ces articles permettent de poursuivre toute tentative faite pour fausser les cours, même

sans coalition ni moyen frauduleux, et donnent aux préfets le droit d'exiger la déclaration des stocks et approvisionnements. Ils suffisent amplement pour assurer le contrôle du marché, en ce qui concerne les denrées telles, par exemple, que le café dont la production ou l'importation sont fortement centralisées et qui, dans l'esprit de certains, devaient être l'objet d'une taxation nationale. Par là même, cette taxation nationale, qui d'ailleurs n'eût pas été sans de graves inconvénients, est rendue inutile.

Les mêmes dispositions serviront, dans bien des cas, à déjouer les calculs tendant à faire hausser indûment les prix des autres denrées, même de celles dont la production et le commerce sont dispersés entre un très grand nombre de personnes et se font dans des conditions très variables. Toutefois, il ne faut pas se dissimuler que cette diversité rend particulièrement difficile la surveillance, laquelle ne peut s'exercer partout et à chaque instant avec une rigueur absolue. Mais elle est, *a fortiori*, un obstacle insurmontable à la taxation; celle-ci ne pourrait que rester inopérante, lorsqu'elle n'aurait pas pour effet, en paralysant la production et la circulation, de raréfier les marchandises et d'en préparer la hausse ultérieure.

C'est pourquoi votre commission a été amenée à rejeter en principe la taxation et la réquisition qui en est le corollaire. Cependant, sur les instances répétées de M. le ministre du commerce, et en considération de certaines affirmations sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir, elle a admis une exception pour le sucre: la taxation de ce produit fait l'objet des articles 3 et 4 de la nouvelle rédaction.

Votre commission ne s'est arrêtée aux conclusions analysées ci-dessus qu'après un examen approfondi, qui a porté sur la situation actuelle du marché des produits de première nécessité, sur les causes de leur renchérissement et sur les remèdes proposés. Les résultats de ces études, consignés dans le présent rapport, fourniront au Sénat tous les éléments utiles d'appréciation.

CHAPITRE I^{er}

La hausse des prix en France et à l'étranger.

Depuis le début de la guerre, les prix sur le marché français se sont élevés presque sans interruption et d'une manière quasi générale. Sans doute, dans les tout premiers mois, on a pu constater à Paris une baisse assez accentuée des denrées d'alimentation, par suite de l'absence d'une grande partie de la population, mais ce n'a été là qu'un phénomène passager et local, qui n'a pas eu de lendemain.

De même les fluctuations habituelles du marché ont fait apparaître, à certains moments des mouvements de baisse, sous l'influence des divers facteurs économiques. Mais, à travers ces variations, on perçoit nettement une tendance à la hausse, qui affecte l'ensemble des denrées et marchandises de consommation courante. Bien rares sont les exceptions et on ne peut guère en citer, en dehors du café, dont les prix sont restés inférieurs à ceux qui étaient pratiqués à la veille de la guerre européenne.

Il serait malaisé de chiffrer exactement l'importance de cette hausse pour l'ensemble des marchandises. En pareille matière, les moyennes n'ont qu'une signification restreinte, car, pour arriver à une application juste, il faudrait tenir compte de la proportion pour laquelle chaque denrée entre dans la consommation des individus. En outre, les seuls prix qui se prêtent à la statistique sont les prix de gros. Or les prix de détail ne les suivent que d'assez loin; ils s'élèvent, il est vrai, presque aussi rapidement qu'eux, mais baissent infiniment plus lentement.

Toutefois, la comparaison à deux époques différentes des cours pratiqués pour les denrées et marchandises les plus habituellement employées dans la consommation domestique permet de se faire une idée approximative de l'importance de la hausse.

DÉSIGNATION	COURS		DÉSIGNATION	COURS	
	moyen en 1913.	du 15 décembre 1915.		moyen en 1913.	du 15 décembre 1915.
Blé (marché libre), les 100 kilogr.....	27 83	21 90	Vin du Roussillon (entrepôt Paris), l'hecto-litre.....	37 36	63 »
Farine (marque Corbeil), les 100 kilogr.....	40 74	65 »	Sucres bruts blancs, les 100 kilogr.....	30 86	81 87
Seigle (marché libre), les 100 kilogr.....	19 09	28 25	Sucre raffiné, 1 ^{re} qualité.....	63 75	108 50
Avoine (marché libre), les 100 kilogr.....	20 80	32 50	Beurre moyen, le kilogr.....	3 29	4 90
Bœuf (la Villette), le kilogr.....	1 56	2 01	Cafés Santos (en entrepôt), les 50 kilogr.....	68 32	56 »
Veau (la Villette), le kilogr.....	2 18	2 84	Cacao Haïti, les 100 kilogr.....	72 30	122 50
Mouton (la Villette), le kilogr.....	2 29	2 51	Pétrole américain, l'hectolitre.....	24 30	34 50
Porc (la Villette), le kilogr.....	1 73	2 42			

Denrées aux Halles centrales.

DENRÉES	COURS		DENRÉES	COURS		
	Octobre 1913.	Octobre 1915.		Octobre 1913.	Octobre 1915.	
Œufs.....	de Picardie, le mille.....	156 »	210 »	Poulets, le kilogr.....	2 64	3 11
	de Normandie, extra, le mille.....	160 »	200 »	Dindes, le kilogr.....	2 45	2 88
	de Normandie, choix, le mille.....	127 »	165 »	Lapins, le kilogr.....	1 79	2 45
	de Touraine, le mille.....	145 »	195 »	Choux, les 100 kilogr.....	7 »	24 »
Poissons.....	étrangers, le mille.....	85 »	140 »	Carottes, les 100 kilogr.....	10 »	20 »
	Bars, le kilogr.....	3 50	5 »	Navets, les 100 kilogr.....	10 »	15 »
	Colins, le kilogr.....	0 90	3 50	Poireaux, les 100 kilogr.....	12 »	32 »
	Dorades, le kilogr.....	0 75	3 50	Oignons, les 100 kilogr.....	18 »	38 »
	Langustes, le kilogr.....	4 50	5 50	Pommes de terre. { Hollande.....	13 »	19 »
	Saumons, le kilogr.....	2 »	1 50	{ Saucisse rouge.....	12 »	17 »
	Traites, le kilogr.....	2 25	5 50	{ Ronde jaune.....	10 »	14 »

De ces quelques chiffres, il résulte que le pourcentage de la hausse des prix de gros est des plus variables, puisqu'il est d'environ 30 p. 100 pour la viande, de 50 p. 100 pour le beurre, 60 p. 100 pour le vin, 150 p. 100 pour le sucre, de 40 à 300 p. 100 pour les légumes frais et atteint 366 p. 100 pour certains poissons.

Quant aux prix de détail, ils échappent, comme nous l'avons dit plus haut, à toute constatation exacte. Ils diffèrent, en effet, non seulement suivant les quartiers, mais d'une maison à l'autre dans un même quartier. A titre de simple indication, nous donnons les

chiffres suivants, déjà anciens, relevés par M. Ch. Gide, à la coopérative la Bellevilloise (1).

De l'influence de la guerre sur les prix. (Rev. d'Ec. Pol., mai-juin 1915).

DENRÉES	JUILLET 1914		MAI 1915		DENRÉES	JUILLET 1914		MAI 1915	
	Cours.	Cours.	Cours.	Cours.		Cours.	Cours.	Cours.	Cours.
Bœuf sans os, le kilogr.....	3 60	4 »	4 45	4 50	Lentilles.....	0 75	1 05	1 50	» »
Pain, les 2 kilogr.....	0 85	» »	0 90	» »	Sucre.....	0 70	0 80	1 20	1 25
Beurre, le kilogr.....	3 60	4 »	3 60	4 »	Café.....	4 40	5 60	4 »	5 60
Lait.....	0 30	» »	0 30	» »	Pétrole, le litre.....	0 60	J 65	0 60	0 70
Oufs, la douzaine.....	1 20	1 80	1 20	1 80	Pommes de terre, les 2 kilo-grammes.....	0 50	0 35	0 55	0 60
Oufs à la coque.....	2 10	» »	2 10	» »	Vin ordinaire, le litre.....	0 40	0 60	0 30	0 50
Haricots, le kilogr.....	0 80	0 90	0 90	1 »	Charbon, les 100 kilogr.....	6 80	» »	8 80	» »
Pois.....	1 »	» »	1 30	» »					

En prenant les quatorze principaux articles de consommation, on trouve une hausse moyenne de 13 à 14 p. 100 pour la viande, 30 p. 100 pour les pommes de terre et le charbon, 60 p. 100 pour le sucre, 70 p. 100 pour les lentilles.

Voici, d'autre part, un aperçu des prix de vente de la maison Félix Potin à la veille de la guerre et à la fin de l'année 1915.

DENRÉES	COURS		DENRÉES	COURS	
	Juin-juillet 1914.	15 décembre 1915.		Juin-juillet 1914.	15 décembre 1915.
Sucre cassé mécanique, le kilogr.....	0 75	1 25	Haricots secs suisses blancs.....	0 85	1 15
Sucre cristallisé, le kilogr.....	0 65	1 15	Haricots secs Liancourts du Midi.....	0 90	1 20
Café n° 4, le kilogr.....	4 »	4 »	Pois cassés.....	0 70	1 60
Café Lesuper, le kilogr.....	4 80	4 80	Lentilles.....	0 90	1 50
Chocolat cordon orange, le kilogr.....	2 30	3 »	Pommes de terre.....	0 15	0 25
Chocolat n° 1, le kilogr.....	2 60	3 40	Vin rouge de coteau, le litre.....	0 40	0 65
Farine supérieure, le kilogr.....	0 50	0 60	Pétrole, le bidon de 5 litres.....	3 10	3 40
Pâtes alimentaires.....	1 »	1 10	Sel gris, le kilogr.....	0 25	0 30

En l'absence de données statistiques précises, et si l'on se fie aux impressions recueillies, il semble que l'on puisse évaluer — très approximativement — entre 20 et 30 p. 100 la majoration subie, à consommation égale, par les dépenses ménagères d'une famille à ressources modestes.

Il n'est pas sans intérêt de constater que le renchérissement des denrées et matières de première nécessité n'est pas un phénomène particulier à la France. Il se manifeste, à des degrés divers, dans tous les pays.

Sans parler des empires du Centre, que la fixation de prix maxima et un ensemble de mesures administratives rigoureuses n'ont pas empêchés de ressentir durement les effets de leur isolement économique (1), l'Angleterre,

(1) Voici, à cet égard, les renseignements qu'a publiés M. Alfred Neymarck, dans le *Recht* du 27 décembre 1915 :

Les cours de détails à Berlin.

A Berlin, si on rapporte les cours de détail pour les principales denrées depuis l'ouverture

malgré la liberté des mers, a vu se produire une hausse considérable des prix.

des hostilités aux cours de juillet 1914, considérés comme égaux à 100, et en tenant compte de la proportion pour laquelle ces denrées entrent dans la consommation générale, on obtient les indices mensuels suivants :

Juillet..... 1914.....	100
Août.....	113,3
Septembre.....	110,4
Octobre.....	116,4
Novembre.....	120,9
Décembre.....	125,1
Janvier..... 1915.....	131
Février.....	142,6
Mars.....	150,4
Avril.....	155,5
Mai.....	165
Juin.....	165,4
Juillet.....	169,6

Au cours de la première année de guerre, le coût de la vie à Berlin aurait ainsi augmenté de près de 70 p. 100.

Si, d'autre part, on compare les cours de détail pratiqués pour certaines denrées, en juillet 1914, avec ceux de janvier, avril et juillet 1915 dans 50 villes prussiennes, on arrive aux constatations suivantes (prix en pfennings: 80 pfennings = 1 franc) :

DENRÉES	UNITÉS	JUILLET 1914	JANVIER 1915	AVRIL 1915	JUILLET 1915
Pois jaunes.....	1 kilogr.	40 4	103 7	121 8	124 0
Haricots blancs.....	—	45 3	102 8	123 3	131 7
Lentilles.....	—	55 0	131 6	145 4	168 5
Pommes de terre.....	—	9 0	9 6	15 2	13 7
Beurre.....	—	260 4	331 4	340 2	367 9
Farine de froment.....	—	38 2	51 0	53 3	53 4
Farine de seigle.....	—	29 6	43 4	48 8	46 9
Pain blanc.....	—	52 8	66 9	72 6	69 4
Pain de seigle et farine.....	—	28 8	37 8	43 7	40 9
Sucre.....	—	50 2	53 4	56 1	62 1
Graisse de porc.....	—	138 4	226 3	225 7	331 6
Cheval.....	—	89 0	95 9	109 8	134 8
Pétrole.....	Le litre.	20 6	23 6	39 6	37 6
Lait.....	—	20 9	21 8	23 9	24 6
Oufs.....	La pièce.	7 7	13 5	11 7	14 6

La revue *The Economist*, de Londres, dont les *index numbers* font autorité, donne les renseignements suivants. La moyenne des prix de denrées pour la période 1901-1905 étant prise pour base et représentée par le nombre 100, la cote des mêmes denrées était de 119,2 pour le dernier trimestre de 1913; à fin décembre 1915, elle atteignait 165,1, ce qui correspond à une hausse d'environ 38 p. 100.

En comparant les cours de gros cotés à Londres, en décembre 1913 et 1915, pour un certain nombre de denrées de première nécessité, on constate les majorations suivantes :

Viande.....	environ	20 p. 100
Lard.....	—	40 —
Farine.....	—	60 —
Riz.....	—	100 —
Sucre.....	—	100 à 140 p. 100

Les pays neutres eux-mêmes n'ont pas échappé à la hausse de la plupart des prix. M. Charles Gide, dans l'étude que nous avons

Le coût de la vie à Vienne; les cours et la hausse des articles d'alimentation.

Le coût de la vie à Vienne en juillet 1915. — Si l'on compare le prix de détail des principales denrées, depuis l'ouverture des hostilités, aux cours de juillet 1914 considérés comme égaux à 100 et en supposant que la proportion pour laquelle ces denrées entrent dans la consommation générale est la même à Vienne qu'à Berlin, on obtient les indices mensuels suivants :

Juillet..... 1914.....	100
Août.....	102.5
Septembre.....	99.3
Octobre.....	104.2
Novembre.....	108.5
Décembre.....	117.5
Janvier..... 1915.....	121.4
Février.....	133.1
Mars.....	142.7
Avril.....	165
Mai.....	175.7
Juin.....	178.1
Juillet.....	178.6

Au début de la guerre, la hausse a été moins sensible à Vienne qu'à Berlin; la tendance inverse s'est, par contre, manifestée à partir d'avril 1915.

On trouvera ci-après l'indication des cours pratiqués au détail pour un certain nombre

déjà citée, constatait, d'après les statistiques publiées par l'union des coopératives suisses, et portant sur 48 articles, que, de mars 1914 à mars 1915, la hausse moyenne était de 12 p. 100, presque égale à celle relevée en France. Si le lait, le beurre, la viande, le fromage, le sucre et le café restaient à peu près aux mêmes prix, la hausse était déjà de 31 p. 100 pour le pain, de 51 p. 100 pour la farine, de 55 p. 100 pour les pommes de terre, de 60 p. 100 pour les œufs, de 70 p. 100 pour le pétrole, de 93 p. 100 pour les pois, de 103 p. 100 pour les haricots, etc.

Il en est de même en Italie, en Espagne, en Hollande, au Danemark. Les pommes de terre, par exemple, y sont aussi chères qu'en France. En Hollande, le beurre se vend 6 fr. le kilo, prix qui n'a jamais été atteint à Paris. Aux États-Unis, le cours du blé a passé de 1 dollar le bushel, en décembre 1913, à 1 dollar 40 en décembre 1915, soit une hausse de 40 p. 100. Aux mêmes époques, le sucre (centrifuge 93 degrés) valait respectivement 3,17 et 4,89 cents la livre anglaise, ce qui fait ressortir la majoration à 53 p. 100 environ.

Il apparaît donc que nous sommes en présence d'un phénomène d'ordre général dont souffrent tous les pays producteurs et consommateurs et qui résulte manifestement du trouble que la conflagration européenne a apporté dans la vie économique du monde. C'est sur les conséquences de ce trouble, en tant qu'elles affectent les prix des denrées et marchandises, et plus particulièrement en France, que nous devons essayer de jeter quelque lumière. Ayant déterminé les causes du mal, nous serons mieux à même d'en découvrir les remèdes.

CHAPITRE II

Les causes de la hausse des prix.

Dans chaque pays, il s'établit une sorte d'équilibre entre les besoins de la consommation et les approvisionnements du marché. Quand un déficit apparaît dans la production nationale, il est comblé par des prélèvements sur les stocks existants et par l'importation de marchandises étrangères; le prix de revient de celles-ci étant plus élevé que celui des marchandises indigènes, — soit par suite de l'éloignement, soit en raison des droits de douane, — les prix de vente s'élèvent en proportion. Mais cette hausse a pour effet de stimuler la production et de restreindre dans une certaine mesure la consommation; elle porte donc en elle-même son remède.

Lorsque, au contraire, par suite de circonstances exceptionnelles, comme une récolte particulièrement abondante, ou durables, comme l'accroissement du nombre et de la capacité des exploitations, la production augmente, les prix tendent à baisser. Mais, dans ces cas encore, il y a une limite, car l'importation cesse de devenir rémunératrice, tandis que la consommation se développe.

Par conséquent, en temps normal, les prix

d'articles d'alimentation pour les mois de février, mai, juin et juillet 1915, avec rappel des chiffres de juillet 1914 (prix en heller : 100 heller = 1 fr. 05) :

DENRÉES	UNITÉS	JUIN 1914	FÉVRIER 1915.	MAI 1915	JUIN 1915	JUILLET 1915.
Beurre de table.....	1 kilogr.	360	400	480	520	560
Beurre de cuisine.....	—	240	320	440	460	460
Margarine.....	—	200	240	400	400	400
Pain noir mêlé de froment.	—	32	56	64	64	64
Riz.....	—	60	96	160	180	200
Choucroute.....	—	24	30	40	54	42
Pommes de terre.....	—	24	16	24	26	24
Lentilles.....	—	64	160	180	180	200
Pois cassés.....	—	56	140	160	170	184
Sucre cassé.....	—	91	88	96	96	96
Œufs frais.....	la pièce.	7	16	14	14	16
Lait.....	le litre.	30	30	40	40	40
Pétrole.....	—	26	60	60	60	60
Houille.....	les 100 kilogr.	416	400	500	500	500

On estime qu'en juillet, le bœuf a augmenté de 104 p. 100 par rapport à juillet 1914 et de 36,2 p. 100 par rapport à juin 1915; le porc, de 74,8 et de 17,5 p. 100; le lard, de 150 et de 1 p. 100. Le saindoux a augmenté de 163,2 p. 100

ne varient que dans des proportions relativement restreintes. Les crises économiques locales n'affectent que faiblement les consommateurs, parce que le commerce international profite des facilités de communication pour transférer les marchandises des points où elles sont en surabondance à ceux où elles font défaut.

Il en va tout autrement aujourd'hui. Les conditions économiques subissent un bouleversement complet. Dans les pays belligérants, la production de certaines marchandises est fortement diminuée, tandis que la consommation s'est accrue démesurément; en même temps, les relations avec le reste du monde sont, sinon complètement arrêtées, du moins sérieusement entravées. Le marché, insuffisamment approvisionné par la production intérieure et dépendant d'une importation difficile et coûteuse, se trouve privé de régulateur et subit des influences spéculatives qui s'exercent principalement dans le sens de la hausse.

Si nous appliquons plus particulièrement ces quelques idées générales à l'étude de la situation du marché français, nous constatons que la hausse des prix est due à la combinaison des causes suivantes :

- 1° Diminution de la production, avec, comme conséquence, l'élévation du prix de revient;
- 2° Augmentation de la consommation;
- 3° Réquisitions et autres interventions administratives;
- 4° Achats faits en France par l'étranger;
- 5° Importations à des prix en hausse;
- 6° Hausse des changes;
- 7° Élévation du prix des transports maritimes, des assurances et des frais accessoires;
- 8° Difficultés de transport à l'intérieur.

Diminution de production.

L'état de guerre a exercé une influence considérable sur la production de toutes les denrées et matières premières.

Tout d'abord, l'appel sous les drapeaux de la partie la plus active de la population française a privé l'agriculture et l'industrie du personnel dirigeant et de la main-d'œuvre nécessaire à leur fonctionnement. Dans bien des cas, il a fallu, au début, interrompre l'exploitation. Quand, ensuite, elle a pu être reprise à l'aide des femmes, des enfants, des vieillards et des chômeurs non mobilisés appartenant à d'autres industries condamnées à l'inaction, ce personnel de fortune n'a pas donné, au point de vue du travail, les mêmes résultats que le personnel normal.

D'ailleurs, il ne suffit pas, pour assurer la bonne marche d'une exploitation, de posséder un nombre déterminé d'ouvriers; encore faut-il que parmi eux se trouvent certains spécialistes qu'il est à peu près impossible de remplacer. Or, au début, les sursis d'appel n'étaient accordés que très rarement; si plus tard l'autorité militaire s'est montrée plus libérale, l'appel de nouvelles classes a contribué à perpétuer la désorganisation du travail. L'agriculteur, qui fournit la plupart des denrées de première nécessité, a été particulièrement affecté par cet état de choses. Sans doute, les travaux

des champs ont pu être exécutés tant bien que mal. Mais les labours, la moisson, le battage, etc., se sont faits dans des conditions difficiles. Les superficies emblavées ont été moindres que d'ordinaire et le rendement à l'hectare a diminué, de sorte qu'en 1915, dans la partie du territoire non occupée par l'ennemi, la récolte de blé a été inférieure d'un cinquième environ à la moyenne; il en a été de même pour les autres céréales (1).

A cette diminution de production a correspondu une élévation sensible des frais généraux, soit que le fermier ou ses fils aient dû être remplacés par des salariés payés parfois jusqu'à 12 fr. par jour, outre le logement et la nourriture, soit que les nouveaux ouvriers soient moins capables, moins expérimentés que le personnel habituel. Si l'on tient compte, en outre, de la pénurie de matériel et d'animaux de trait résultant des réquisitions, on s'explique aisément que le prix de revient ait augmenté tandis que les quantités de produit jetées sur le marché diminuaient sensiblement.

Il en a été ainsi non seulement pour les céréales, mais encore et même davantage pour la viticulture. La taille de la vigne, le binage, la fumure, la lutte contre les gelées, le sulfrage demandent une main-d'œuvre spécialisée, qu'il est difficile de recruter dans les circonstances actuelles. Aussi ces travaux n'ont-ils été effectués que tardivement, quand ils ont pu l'être, et dans des conditions défavorables. La menace que constituait pour la récolte l'insuffisance de soins n'aurait pu être conjurée que si la température avait été particulièrement clémente. Or l'été de 1915 a été marqué par une succession d'orages et de pluies qui ont amené le développement des maladies cryptogamiques: mildew, black-rot, cochylis, eudemis, etc. Malgré les efforts les plus énergiques, le mal n'a pu être enrayer et la récolte a été désastreuse; elle n'a pas dépassé 25 millions d'hectolitres, alors qu'en 1914, elle avait été de 64 millions (2). Un pareil déficit et la perspective d'une série de mauvaises années ne pouvaient manquer de provoquer une forte hausse des prix du vin.

La culture maraîchère souffre également du manque de spécialistes. Elle exige des soins particuliers et incessants, une habileté et un savoir-faire que ne possèdent pas des remplaçants recrutés au hasard. Le maraîcher étant mobilisé, le rendement de son potager doit presque fatalement subir une sensible diminution qui entraîne, par voie de conséquence, la hausse des prix.

De même, l'absence des hommes, en obligeant les fermiers à vaquer à un plus grand nombre, d'occupations; les a empêchées de donner tous leurs soins à la basse-cour. D'où diminution de l'élevage des volailles et, par contre-coup, de la production des œufs. D'autre part, la cherté des grains nécessaires à la nourriture des animaux domestiques contribue encore à accroître le prix de revient.

C'est aussi, dans une certaine mesure, le manque de main-d'œuvre qui explique la hausse des prix du charbon. Mais la cause principale réside dans le fait que quelques-unes de nos houillères les plus productives se trouvent en pays envahi. Celles qui nous restent dans le Nord et nos mines du Centre et du Midi ne peuvent guère produire annuellement qu'une vingtaine de millions de tonnes. Or, en temps normal, la production française est de 40 millions de tonnes et nous ne devons demander à l'importation que 20 millions, soit le tiers de notre consommation. Actuellement, la proportion est renversée, et, même si l'on admet que la consommation ait, elle aussi, diminué et soit tombée à une cinquantaine de millions de tonnes, il est évident que c'est le charbon importé — dont le prix de revient s'est fortement élevé pour des raisons sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir — qui constitue la majeure partie des quantités nécessaires à l'approvisionnement national.

De même, l'occupation par l'ennemi d'une partie de notre territoire nous prive du fer que produisent les mines de l'Est; elle est cause en partie de ce que notre production de blé, qui est, en année moyenne, d'environ 90 millions de quintaux, soit tombée, pour 1915, à 65 millions. Elle a contribué aussi à réduire nos approvisionnements en viande et notre production de sucre.

Sans doute nos départements envahis consommait en temps normal plus de viande

par rapport à 1914; sans changement par rapport à l'ain dernier.

De juillet 1915 à fin décembre, tous ces prix ont encore sensiblement augmenté.

(1) Voir note (a) pagé suivante.

(2) Journal officiel 21 décembre 1915.

qu'ils n'en produisaient et devaient importer annuellement 110,000 tonnes. Mais, par contre, les réfugiés français et belges consomment, d'après les évaluations données par M. Henri Cosnier (1), 147,825 tonnes. Il en résulte un déficit d'environ 27,000 tonnes dans l'approvisionnement en viande de la France.

En ce qui concerne le sucre, sa production a diminué dans d'énormes proportions du fait de l'occupation des départements du Nord où se récolte la betterave. Alors qu'elle était en moyenne de 780,000 à 800,000 tonnes par an, elle est passée en 1914 à 302,000 tonnes et on l'évalue, pour 1915, à 130,000 tonnes environ. Nous sommes ainsi obligés de demander à l'importation la plus grosse part du sucre que nous consommons. La production nationale ne joue plus actuellement qu'un rôle insignifiant et les cours doivent se régler sur les prix très élevés pratiqués à l'étranger et accrus encore par tous les frais supplémentaires qui grèvent la marchandise depuis le moment où elle est embarquée jusqu'à celui où elle est livrée sur le marché français.

C'est ainsi encore que certains des départements occupés concourent largement à l'approvisionnement en lait de Paris. Pour les neuf premiers mois de 1913, l'Aisne a fourni 50,000 hectolitres qui manquent en 1915; il en est de même des 104,000 hectolitres de la Somme; la Marne est en déficit de 27,000 hectolitres; l'Oise, de 59,000, etc. Il a fallu faire appel à des départements plus éloignés, où la demande nouvelle a provoqué une hausse des prix; d'autre part, les frais de transport pour des distances plus longues élèvent le prix de revient du lait vendu à Paris.

Ce ne sont là que quelques exemples de l'influence restrictive que la guerre a exercée sur la production et, par contre-coup, sur le prix de revient des denrées. Sans vouloir les multiplier, on peut affirmer que, d'une manière générale, toutes les denrées et matières de première nécessité sont produites en moindre quantité et à plus grands frais qu'en période normale, tant en raison du manque de main-d'œuvre, surtout de main-d'œuvre spécialisée, que de l'occupation d'une partie éminemment féconde et industrielle de notre territoire.

Augmentation de la consommation.

La diminution de la production n'a pas été compensée, bien au contraire, par une diminution de la consommation, ainsi qu'on le constate habituellement quand les prix s'élèvent. Les 2 millions et demi de réfugiés français et belges ont accru le nombre relatif des bouches à nourrir — si l'on admet que les régions envahies se suffisaient ordinairement à elles-mêmes. Mais surtout l'entretien des mobilisés exige des quantités de produits très supérieures à celles qu'absorbent les mêmes hommes dans la vie civile.

Avant la guerre, la consommation moyenne de viande était, par jour et par tête, de 350 grammes pour les soldats et de 162 grammes pour les civils. L'armée, comptant 700,000 hommes, absorbait 89,000 tonnes environ, et la population civile 1,980,000 tonnes, soit au total 2,069,000 tonnes par an.

Pendant l'hiver 1914-1915, la ration journalière des soldats était de 500 grammes au front, de

450 grammes dans la zone des étapes, de 400 grammes dans certains cantonnements des lignes de l'arrière, soit une moyenne de 450 grammes pour l'ensemble des troupes en campagne.

Sur ces bases, M. Cosnier (1) évalue à 273,750 tonnes l'excédent de consommation par la troupe. Y ajoutant la diminution de rendement des animaux abattus pour l'armée, soit 200,000 tonnes, et en tenant compte de tous les autres éléments, actifs et passifs, tels que la réduction des importations de bétail, l'importation de la viande frigorifiée, etc., il calcule que le déficit atteignait 411,000 tonnes, soit environ 20 p. 100 de la consommation du temps de paix.

Pour couvrir ce déficit, on a eu recours à des prélèvements sur le troupeau national. S'ils avaient été opérés d'une manière judicieuse, ils auraient contribué à la destruction de 1,200,000 têtes de bétail. « En réalité, écrit M. Cosnier, ils ont porté sur plus de 1,600,000 têtes, la réquisition et l'abatage inconsidérés des animaux ayant réduit à 250 kilogr. le rendement moyen en viande des animaux sacrifiés. Cette emprise pèse d'autant plus lourdement sur le cheptel que la disparition de nombreuses vaches laitières en France est la cause de la pénurie du lait et d'une diminution sensible des naissances de veaux destinés à l'élevage. »

Le troupeau français se trouve donc réduit d'un dixième environ, par suite de l'augmentation de consommation de l'armée et des conditions défectueuses dans lesquelles les animaux sont réquisitionnés et abattus.

On peut faire des constatations analogues pour toutes les autres denrées qui servent à l'alimentation des troupes. L'armée, avec tous les services qui s'y rattachent, est un gros consommateur qui contribue à raréfier les marchandises sur le marché et qui, en outre, dépensant largement, achetant souvent dans de mauvaises conditions, fait, par là même, hausser les prix.

C'est là, en particulier, une des principales causes des fluctuations de cours des légumes. Au début, l'alimentation des troupes en campagne était presque exclusivement carnée, et l'on sait les inconvénients qui en résultaient pour la santé des hommes. Lorsque, par une heureuse réaction, on eut enfin décidé de faire une plus large part aux légumes dans le régime des troupes, les intendances agissant chacune isolément, sans direction unique, ont passé des marchés avec des fournisseurs très nombreux, parfois peu compétents. « Ces achats mal dirigés, écrit M. Bouat, président du comité de l'approvisionnement de Paris (2), ont causé des hausses rapides et non justifiées dont la population civile a souffert autant que le Trésor. »

On peut juger des effets déploraux de cette manière de procéder par l'importance de la baisse survenue après que l'intendance eut décidé, à la fin de septembre, de confier ses achats à des professionnels qui s'efforcèrent d'éviter tout ce qui pourrait causer une perturbation du marché et amener une hausse factice.

Les carottes payées avant le 27 septembre 27 fr. ne l'étaient plus que 15 fr. le 24 novembre; les prix étaient tombés de 30 à 17 fr. pour les poireaux, de 25 à 15 pour les choux, de 25 à 7 pour les navets. Seul l'oignon était en hausse de 28 à 38 fr. pour des raisons tenant à la production.

(1) Rapport cité.

(2) Rapport sur la situation du marché des halles à fin octobre 1915, comparée à celle de la même date de 1913.

A l'augmentation de la consommation proprement dite dans l'armée se rattache le gaspillage qui n'est que trop fréquent. C'est ainsi que, dans certains hôpitaux, on a l'habitude de jeter, chaque soir, de grande quantité de pain, de lait et d'autres denrées alimentaires. Il faut en accuser en partie la routine administrative qui fixe automatiquement la ration de chaque homme, sans égard à la consommation réelle; plus de souplesse et d'initiative permettrait de réaliser de sensibles économies.

Il n'y a pas cependant que dans l'armée que la consommation s'est accrue. La population civile, elle aussi, contribue à augmenter la demande de produits dont l'offre est restreinte. Sans doute bien des familles souffrent matériellement de la guerre, mais nombreuses sont celles dont les ressources n'ont pas subi de diminution ou même ont augmenté. Dans quantité d'industries, et plus particulièrement dans celles qui travaillent pour l'armée, les salaires se sont sensiblement élevés. De l'enquête à laquelle M. Aïmond s'est livré et dont il a cités les résultats lors de l'interpellation sur les loyers, il résulte que, dans l'agglomération parisienne, la majoration est fréquemment de 50 à 60 p. 100. Même dans les familles de mobilisés, il arrive, lorsque la femme travaille — cas très fréquents à la campagne — que son salaire joint aux allocations qu'elle touche égale ou dépasse les ressources du temps de paix.

Dans l'ensemble, il est hors de doute que, grâce aux sommes énormes que l'Etat lance chaque jour dans la circulation, le pouvoir d'achat de la population a notablement augmenté. Il en résulte un surcroît de dépenses qui porte principalement sur les denrées d'alimentation. Ce gaspillage a d'ailleurs été favorisé par le moratorium des loyers; la croyance s'est établie que les débiteurs en retard bénéficieraient d'une exonération totale, de sorte que ceux qui pourraient payer préfèrent bien souvent consacrer aux dépenses quotidiennes les sommes qu'en temps normal ils épargnaient en vue du terme.

De cette facilité de dépense, les preuves abondent. Nous nous bornerons à mentionner que jamais la bijouterie à bon marché ne s'est autant vendue qu'en ce moment; que les maisons d'alimentation ne peuvent suffire aux demandes de bonbons et de pâtisseries, et qu'au mont-de-piété les engagements sont moindres qu'ils n'ont jamais été, tandis que le chiffre des dérangements atteint son maximum.

Réquisitions et autres interventions administratives.

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler l'influence qu'ont exercée sur les prix les achats et les réquisitions de l'intendance. Ces opérations ont été effectuées le plus souvent sans méthode, sans plan arrêté, par des commissions qui sont loin de présenter les garanties de compétence nécessaires. Tantôt on a offert des prix très élevés pour des denrées de qualité inférieure, ce qui a naturellement eu pour effet de provoquer une hausse générale. Tantôt, au contraire, la réquisition a été faite à des prix sensiblement plus bas que ceux pratiqués sur le marché, de telle sorte que les producteurs étaient incités à dissimuler leurs stocks et que les transactions commerciales étaient presque complètement arrêtées.

Rappelons encore les conditions dans lesquelles se sont faites les réquisitions de bétail qui ont porté aussi bien sur le bétail jeune que sur le bétail âgé, sur les vaches pleines, sur les animaux de travail, sur des animaux trop maigres, d'un mauvais rendement et inutilisables sans engraissement préalable. Il en est résulté une diminution excessive du cheptel national et un affaiblissement de sa capacité de production.

Dans d'autres cas, la réquisition, même bien faite, a eu pour effet de paralyser certaines industries. C'est ainsi que la production de sulfate de cuivre, si nécessaire à la viticulture, a été entravée parce que l'autorité militaire avait réquisitionné l'acide sulfurique indispensable à sa fabrication.

De même, les agriculteurs et les industriels se plaignent d'être mis, en fait, dans l'impossibilité d'acquiescer à l'étranger des animaux de trait ou du matériel, l'intendance s'empressant de réquisitionner ces moyens de production, le plus souvent même au-dessous du prix d'achat. Il y a là une sérieuse entrave à la production.

Enfin, quand le Gouvernement s'est avisé d'intervenir pour remédier à la hausse ou à la

(a) Voici les renseignements publiés par le *Bulletin de statistique agricole et commerciale*, de l'Institut international d'agriculture (numéro de décembre 1915), en ce qui concerne la production des céréales en France, à l'exclusion du territoire occupé par l'ennemi, pour les années 1914-1915 et 1913-1914.

CÉRÉALES	SUPERFICIE ENSEMENCÉE		PRODUCTION		RENDEMENT par hectare.	
	en 1914-1915 (données provisoires).	en 1913-1914 (données définitives).	en 1914-1915 (données provisoires).	en 1913-1914 (données définitives).	1914-1915.	1913-1914.
	hectares.	hectares.	quintaux.	quintaux.	quintaux.	quintaux.
Froment	5.691.771	6.060.358	64.720.200	76.936.065	11.4	12.7
Seigle.....	1.029.565	1.057.851	9.928.200	11.147.140	9.6	10.5
Avoine.....	3.419.955	3.590.680	37.462.200	46.206.340	11.0	12.9
Orge.....	692.753	720.466	7.862.750	9.758.150	11.4	13.5

pénurie de certaines denrées, les interventions n'ont pas toujours été heureuses, tant s'en faut, et ont au contraire contribué à aggraver le mal. C'est ainsi que, notre production sucrière étant déficitaire, le ministère du commerce s'est rendu acquéreur à l'étranger d'une certaine quantité de sucre. Il détiendrait, dit-on, un stock important. Qu'en a-t-il fait? A-t-il essayé par des ventes habiles de peser progressivement sur les cours?

Au lieu de cela, il a mis à la disposition de certaines industries, par l'intermédiaire des chambres de commerce, du sucre à 73 fr., alors que le cours était de 80. Ces opérations faites en dehors du marché et dans de telles conditions ne pouvaient avoir d'influence sensible sur la cote et n'aboutissaient qu'à faire un cadeau aux fabricants de chocolat et aux confiseurs. Et, à ce propos, on peut se demander si véritablement les bénéficiaires de ces libéralités étaient bien choisis. Sans doute, il y a intérêt à ce que le sucre ne se vende pas trop cher, car il constitue un aliment. Mais il est difficile d'admettre que les bonbons soient un objet de première nécessité; et l'on ne comprend pas que le Gouvernement donne des encouragements spéciaux à leur fabrication.

Achats de l'étranger sur le marché français.

Etant données la raréfaction et la cherté des denrées de première nécessité, il eût été désirable qu'elles fussent réservées dans la plus large mesure possible à la consommation française. Mais les prix élevés qui sont pratiqués également chez nos voisins incitent ceux-ci à acheter sur notre marché les produits qu'ils peuvent s'y procurer à meilleur compte.

Sans doute, le Gouvernement a établi par décret toute une série de prohibitions de sortie, mais ces prohibitions comportent des dérogations soit générales, accordées pour certaines destinations, soit spéciales et donnant lieu à la délivrance de permis d'exportation pour chaque expédition. Ces dérogations ont été accordées libéralement, trop libéralement parfois, si bien que pour certaines denrées nos exportations sont actuellement supérieures à la normale.

Tel est le cas, notamment, pour le beurre. Tandis que dans les dix premiers mois de 1913 le commerce spécial enregistrait la sortie de 87,541 quintaux de beurre frais et 80,177 quintaux de beurre salé, les exportations pendant la période correspondante de 1915 ont atteint respectivement 100,749 et 94,216 quintaux, soit une augmentation totale de 27,247 quintaux, égale à 16 p. 100. De même, nos exportations de grains et farines ont passé de 245,878 quintaux pour les dix premiers mois de 1913 à 1,853,316 pour la période correspondante de 1915. C'est ainsi encore que M. Bouat signale, dans son rapport déjà cité, que les Anglais achètent en France des volailles à des prix fréquemment supérieurs à ceux des Haïles.

Il n'est pas douteux que cette intervention sur notre marché des acheteurs étrangers, qui n'hésitent pas à payer des prix élevés, contribue sensiblement à aggraver la hausse. Et la meilleure preuve en est dans le fait que le Gouvernement ayant, à la fin de décembre 1915, décrié de limiter désormais l'exportation du beurre à destination de l'Angleterre aux quantités expédiées en 1913, il s'est produit immédiatement un fléchissement sensible des cours. Sur le marché de Saint-Lô, par exemple, ils ont baissé du jour au lendemain de 4 fr. 70 à 3 fr. le kilogr.

Il semble que, par des mesures analogues, les pouvoirs publics auraient la possibilité d'atténuer la cherté de certaines denrées.

Importation à des prix en hausse.

Pour parer au déficit de notre production, nous sommes obligés de demander beaucoup plus qu'en temps normal à l'importation. Tandis qu'ordinairement, elle ne nous fournissait qu'un complément, elle joue souvent aujourd'hui le rôle principal. Tel est le cas notamment du sucre, dont il nous faut acheter à l'étranger ou aux colonies pour la campagne 1915-1916 environ 460,000 tonnes, soit les trois quarts de notre consommation.

Mais ces importations ne peuvent se faire qu'à des conditions fort onéreuses, en raison de la perturbation que la guerre a créée sur le marché mondial. Beaucoup de pays prohibent l'exportation des denrées d'alimentation. L'Espagne et l'Italie ne laissent plus sortir la plu-

part des légumes, la Hollande s'oppose à l'exportation des pommes de terre, etc.

D'autre part, la difficulté des communications maritimes nous met dans l'impossibilité de nous approvisionner dans certains pays dont nous étions les clients habituels. Nous achetons notamment en Russie des quantités importantes de céréales, de légumes secs et d'œufs. Voici les chiffres comparés de nos importations de denrées de provenance russe pour les dix premiers mois de 1913 et de 1915 :

	Quintaux métriques.	
	1913	1915
Céréales (graines et farines) y compris le malt.....	3.370.711	508.542
Pommes de terre, légumes secs et leurs farines.....	167.588	20.045
Œufs.....	86.386	Néant

Il faut enfin tenir compte du déficit que crée, dans les approvisionnements du marché mondial, l'absence des produits allemands et autrichiens. Pour le sucre, par exemple, la production des deux empires du centre s'était élevée, en 1913, à 4,650,000 tonnes, soit le quart de la production totale du globe.

Il en est de même pour quantité d'autres denrées et matières dont la production totale a diminué ou que les obstacles énumérés ci-dessus empêchent de circuler pour aller là où ils sont demandés. Or, d'autre part, la consommation s'est accrue dans presque tous les pays; le phénomène que nous avons constaté en France est général; les dépenses des Etats belligérants créent une grande abondance monétaire et accroissent le pouvoir d'achat de la population, non seulement à l'intérieur de ces Etats mais aussi chez les neutres qui bénéficient d'importantes commandes.

C'est pourquoi, pour les achats, que nous effectuons à l'extérieur, nous devons payer des prix en forte hausse, dépassant de beaucoup ceux qui étaient pratiqués avant la guerre. Mais avant que la marchandise acquise à l'étranger ne parvienne entre les mains du consommateur français, elle est grevée d'une série de frais supplémentaires qui en élèvent singulièrement le coût.

Hausse du change.

C'est d'abord le change. Pendant les premiers mois de la guerre, les devises étrangères s'étaient maintenues à des cours favorables, le change français faisait même prime sur presque tous les marchés. Mais nos énormes importations de marchandises et surtout de matériel de guerre ont rendu, temporairement, débitrice notre balance économique ordinairement débitrice. D'où, sur les changes des pays où nous achetons le plus, une hausse, qui s'est heureusement atténuée, mais qui ne laisse pas d'être encore importante. C'est ainsi que la prime est actuellement de 10 p. 100 pour le franc suisse et pour la livre sterling, de 11 p. 100 pour le dollar, etc. Les prix de la plupart des marchandises importées se trouvent donc subir, en fait, une majoration d'environ un dixième.

Élévation du coût des transports maritimes et des frais accessoires.

C'est là une des causes principales, la plus importante, peut-être, du renchérissement des produits pour lesquels nous sommes tributaires de l'étranger.

Les frets se sont élevés dans des proportions énormes, par suite des prélèvements que les réquisitions ont opérés dans les flottes des alliés, de l'augmentation du tonnage des marchandises à transporter et du prix plus élevé du charbon. Il faut en outre tenir compte du manque de fret au retour. En effet, la France importe aujourd'hui beaucoup plus qu'elle n'exporte, et, dans bien des cas, les navires arrivés pleins dans nos ports doivent s'en retourner vides: le prix du transport se trouve ainsi doublé.

Pour ne citer que quelques exemples, le transport d'une tonne de houille d'Angleterre aux ports de la Manche qui en juillet 1914, ne coûtait que 5 shillings coûte aujourd'hui de 20 à 25 shillings. Pour Marseille on a demandé jusqu'à 60 fr. Le fret d'un quarter (1) de blé des ports des Etats-Unis à ceux d'Angleterre ou du Continent qui, en novembre 1913, était coté

(1) Mesure de capacité anglaise équivalant approximativement à 216 kilogr. de blé.

1 shilling 10 pence 1/2 atteint aujourd'hui 15 shillings. Ces chiffres traduits en mesures et monnaies françaises font ressortir une hausse de 10 fr. 90 à 93 fr. par tonne. Une hausse correspondante s'est produite sur les assurances maritimes, en raison des risques résultant de la guerre sous-marine.

De pareilles conditions, surtout lorsqu'elles s'appliquent à des marchandises pondéreuses et de faible valeur, en majorent considérablement le prix. Mais ce n'est pas tout. L'encombrement des ports, l'insuffisance des quais et des appareils, immobilisent les navires pendant de longues journées, avant qu'ils ne puissent être déchargés, et, pour chaque jour au delà du délai prévu, l'importateur doit payer des surestaries qui pour un vapeur de mille tonnes dépassent couramment 1,000 fr.

Si le navire reste en rade pendant quinze jours ou trois semaines, le prix de chaque tonne de marchandise se trouve majoré de 15 à 20 fr. C'est là un cas fréquent; d'une manière générale, les vapeurs charbonniers qui, avant la guerre, faisaient, chaque semaine, des voyages réguliers entre Cardiff, le Havre, Dieppe, Rouen, etc., ne font plus actuellement qu'un voyage par mois.

Enfin les frais de manutention dans les ports sont considérablement accrus du fait de l'insuffisance de la main d'œuvre. Par exemple au Havre, il reste à peine 3,000 dockers, tous vieux ou très jeunes. Leur rendement de travail est très faible, ce qui contribue à la lenteur des déchargements et en élève le coût. Un armateur du Havre a calculé que la manutention des marchandises de ses vapeurs faisant un service journalier, qui coûtait 1 fr. 50 par tonne avant la guerre, revient aujourd'hui à 3 fr.

Il y a là une situation des plus inquiétantes. Tant qu'on n'y aura pas remédié on ne pourra pas espérer enrayer la hausse des marchandises de provenance étrangère.

Difficultés de transport à l'intérieur.

Les difficultés ne sont pas moindres en ce qui concerne le transport des marchandises en France même. Des plaintes nombreuses et qui ne sont que trop justifiées se sont élevées de toutes parts. Pour la navigation fluviale, la situation présente beaucoup d'analogie avec celle des transports maritimes: insuffisance de matériel, ou tout au moins mauvaise utilisation, puisque des quantités de péniches restent inemployées; manque de personnel, les marins ayant été mobilisés; difficultés de déchargement et nécessité de payer des surestaries élevées. En conséquence, les prix de frets par chaland ont subi une hausse importante.

Les chemins de fer n'ont pas élevé leurs tarifs mais les conditions dans lesquelles ils fonctionnent n'en sont pas moins préjudiciables aux intérêts des commerçants, des industriels et des consommateurs. Le matériel du temps de paix, qui aurait été insuffisant pour répondre aux nécessités du trafic intense que comportent les circonstances présentes, se trouve sensiblement réduit par suite de l'absence de wagons restés en pays envahi et de ceux qu'emploie l'administration militaire de façon permanente ou qui sont retenus abusivement dans la zone des armées. Les voies et les gares sont insuffisantes; la main-d'œuvre fait défaut, de telle sorte que les déchargements ne s'effectuent qu'avec lenteur.

Pour toutes ces raisons, les expéditions sont arrêtées et les marchandises ne peuvent circuler. On a constaté dans certaines régions une pénurie de blé, entraînant une hausse de prix, alors que dans la région voisine il y avait surabondance. Ailleurs, les denrées pourrissent sur place, faute de moyens de transport; ou bien les producteurs sont obligés de faire leurs expéditions en grande vitesse, ne pouvant obtenir de wagons pour l'envoi en petite vitesse.

Ces retards et ces irrégularités dans les transports à l'intérieur de la France ont les conséquences économiques les plus graves. Car, surtout lorsqu'il s'agit de denrées périssables, qui doivent arriver quotidiennement sur le marché, il se produit des raréfactions subites qui entraînent la hausse. Or c'est un fait reconnu que les prix baissent en général plus lentement qu'ils ne montent.

Les différentes causes que nous venons d'étudier se combinent pour majorer dans une proportion considérable les prix de toutes les marchandises, non seulement lorsqu'elles proviennent en majeure partie de l'étranger, mais même quand celui-ci ne nous fournit qu'un

complément. C'est, en effet, la concurrence qui fixe le niveau des prix. Quand le coût de production, en France, d'une marchandise est plus élevé que le prix de revient de la même marchandise importée, c'est celle-ci qui influe sur les prix, à condition que l'importation soit libre, et c'est pourquoi les producteurs demandent habituellement la protection de barrières douanières. Si, au contraire, par suite des circonstances, l'importation est plus coûteuse, et si la production nationale est insuffisante, c'est encore d'après le prix de revient de la marchandise étrangère que s'établit le niveau des cours. S'il en était autrement, l'importation cesserait et il y aurait pénurie; les producteurs ne tarderaient pas à élever eux aussi les prix.

Il semble donc que la hausse actuelle s'explique d'elle-même, indépendamment de la spéculation. Celle-ci existe, mais c'est surtout à l'étranger qu'elle s'exerce pour établir des prix que notre marché doit subir. Quant aux opérations à la hausse engagées en France même, elles ne jouent pas le rôle prépondérant que leur attribue l'opinion populaire; elles ne sont d'ailleurs rendues possibles que par la difficulté et l'irrégularité des transports. La spéculation deviendrait inoffensive si la libre circulation des marchandises était assurée. Toutefois des mesures répressives pourront servir à la contenir dans de justes limites.

CHAPITRE III

La taxation.

Ses précédents. — Le maximum.

L'examen de la situation actuelle du marché des denrées a fait apparaître les causes de leur cherté, causes dont les uns sont sans remède tandis que les autres pourraient être écartées ou leurs effets tout au moins atténués par l'application de mesures judicieuses. Mais l'opinion populaire, chaque fois qu'une hausse excessive des prix se manifeste, a peine à se l'expliquer et est toujours portée à l'attribuer exclusivement à des manœuvres spéculatives. Sous sa pression, les gouvernements se laissent trop souvent aller à prendre des mesures aussi malencontreuses que simplistes, qui, loin de faire disparaître le mal, l'aggravent et le perpétuent. Sans remonter plus loin, l'histoire de la Révolution nous fournit un exemple frappant des méfaits de la taxation qu'on nous propose aujourd'hui (1).

À la suite des mauvaises récoltes, la disette régnait en France et la population s'alarmait; des émeutes se produisirent, les convois de blés furent pillés, ce qui aggrava encore la crise, en entravant la circulation des grains. Pour essayer d'enrayer le mal, la Convention procéda à des achats à l'étranger et accorda des subsides aux municipalités qui procédaient de même et rétrocédaient les subsistances à la population, le plus souvent au-dessous du prix d'achat.

Ces mesures restaient cependant insuffisantes, et de toutes parts dans le pays s'élevaient des voix réclamant le vote d'une loi qui fixât le prix des blés. À diverses reprises, la question fut discutée à la Convention, qui pendant quelque temps eut la sagesse de repousser toute proposition dans ce sens. Elle finit cependant par céder à la poussée de l'opinion populaire.

Lors des discussions qui eurent lieu dans l'assemblée en avril 1793, certains orateurs montrèrent avec beaucoup de force les inconvénients et les dangers de la taxation.

« Vous fixerez un maximum au prix du grain disait Barbaroux, mais ou le maximum sera fort ou vous le réduirez à un taux inférieur au prix actuel. Si le maximum est fort, vous n'aurez rien fait pour le peuple; au contraire vous l'aurez sacrifié, car aucun fermier ne donnera son blé au-dessous de son maximum. Si, au contraire, le maximum est faible voici ce qui arrivera: les consommateurs s'empresseront d'augmenter leurs approvisionnements... Pensez-vous que les Américains vos alliés vous apporteront des grains au prix de votre maximum? C'est sur les fermiers seulement que portera ce nouveau genre d'oppression, et si

vous ne payez pas le blé à son prix le fermier n'en sèmera pas.

Comment répondre ensuite à cette autre objection? La taxe sera uniforme ou locale; si elle est uniforme, le blé restera là où il est, car le vendeur ne sera pas bien aise, lorsque vous le forcez de perdre sur le prix réel des grains, d'y ajouter encore la perte du transport; si, au contraire, la taxe est locale, je vous observe qu'il y a en France 44,000 communes, que les unes sont placées au bord des mers, des rivières, les autres sur des montagnes. Que là, les communications sont faciles, ailleurs elles sont impraticables ici; que telle terre produit des grains, que telle autre se refuse à cette production... Quel calculateur habile classera toutes ces différences et réduira en tables calculées le prix de tous les grains dans toutes les communes de la République? »

Ducos soutint la même thèse en insistant surtout sur cette considération que si, dans les calculs de la taxe, on ne faisait pas entrer « comme données nécessaires les avances de la semence, celles de la culture, l'achat des bestiaux, le coût des transports, enfin le prix du travail du laboureur et du fermier, le cultivateur ne tirant aucun produit de son champ cesserait de le cultiver ».

Il ajoutait qu'il serait impossible d'obliger les cultivateurs à porter leurs grains au marché car, dit-il, « il n'y a rien de si difficile que de forcer un homme à se ruiner: l'intérêt fut toujours plus habile que les lois prohibitives ne furent rigoureuses. L'ordre de porter les grains aux halles ne sera qu'un avis de les cacher plus soigneusement et la rareté des subsistances forcera le consommateur lui-même d'établir en secret, d'accord avec le vendeur, un taux plus élevé que celui de la loi ».

Ces avertissements dont l'avenir devait démontrer la justesse ne purent cependant l'emporter sur les menaces qui étaient sans cesse adressées à la Convention. Celle-ci n'osa pas maintenir la liberté du commerce et vota le 4 mai 1793 une loi obligeant tous les marchands, cultivateurs et propriétaires de grains, sous peine de confiscation, à faire à la municipalité de leur domicile la déclaration immédiate de la quantité ou de la nature des grains ou farines en leur possession. Les municipalités étaient autorisées à faire des perquisitions et à exercer des réquisitions chez les marchands cultivateurs et propriétaires en vue de l'approvisionnement des marchés. Le maximum du prix des grains devait être établi dans chaque département d'après la mercuriale des marchés, sans pouvoir dépasser le prix moyen auquel chaque espèce de grain avait été vendue du 1^{er} janvier au 1^{er} mai 1793; il devait décroître d'un dixième au 1^{er} juin, d'un vingtième au 1^{er} juillet, et d'un trentième au 1^{er} août. Des peines nombreuses étaient prévues: confiscation pour quiconque vendrait ou achèterait des céréales au-dessus du maximum, et peine capitale pour quiconque serait convaincu d'avoir perdu ou enfoui des grains et des farines.

Loin de faire baisser le prix du blé, l'application de cette loi eut pour effet de l'élever. La misère augmentait. À la séance du 19 juin, deux députés du district de Rouen, envoyés auprès de la Convention, s'exprimaient ainsi: « Nous venons attirer vos regards sur le sort de 200,000 malheureux qui meurent de faim. Le décret du 4 mai (fixant le maximum du prix des grains) a produit la disette dans les départements qui ne récoltent pas assez de blé pour la subsistance de leurs habitants. » D'autres départements exprimèrent les mêmes doléances et une commune de la Creuse annonça que depuis le vote de la loi du maximum le prix du pain était monté à onze sous la livre sans que même à ce prix on pût s'en procurer.

Décidée à faire disparaître coûte que coûte la cherté des subsistances, la Convention adopta un nouveau décret en date du 26 juillet, qui qualifiait « d'accapareurs ceux qui gardaient ou laissaient périr des marchandises ou denrées de première nécessité sans les mettre en vente journellement et publiquement » et qui frappait l'accaparement de la confiscation et de la peine de mort.

Le 11 septembre, une nouvelle loi fut votée. Attribuant l'échec de la loi du 4 mai au fait que les prix maxima étaient différents suivant les localités, la Convention édicta un maximum applicable dans toute la République et interdisant formellement le commerce des grains en dehors du marché. Au prix du maximum, elle autorisait l'addition des prix du transport,

mais ceux-ci ne pouvaient dépasser par quintal 5 sous par chaque lieue sur les grandes routes et 6 sous sur les chemins de traverse.

Mais la Convention ne s'en tint pas là. Étant entrée dans la voie de l'arbitraire, elle devait aller jusqu'au bout. Le 8 vendémiaire an II (29 septembre 1793), elle vota une loi déterminant un maximum pour le prix des denrées et marchandises de première nécessité.

« Cette loi, dit le rapporteur, Coupé de l'Orsé, est attendue avec la plus grande impatience; et la malveillance, la cupidité, combinant leurs opérations avec celles de nos ennemis du dehors, ne nous permettent pas de différer. Nous en avons senti toutes les difficultés et l'étendue, elle a paru effrayer même certains de nos collègues; nous ne sommes restés qu'un petit nombre, soutenus moins par la confiance de nos forces que par notre bonne volonté.

« Dans les temps ordinaires, le prix des choses se compose et se forme naturellement de l'intérêt réciproque des vendeurs et des acheteurs; cette balance est infaillible. Il est inutile, même au meilleur des gouvernements, de s'en mêler; quelque éclairé, quelque bien intentionné qu'il soit, il ne rencontre jamais aussi juste et il court toujours risque de l'altérer en y portant la main.

« Mais lorsqu'une conspiration générale de malveillance, de perfidie, de fureur, dont il n'y a point d'exemple, se réunit pour rompre cet équilibre naturel pour nous affamer, nous dépeupler, le salut du peuple devient la règle suprême, la société a le droit de résister à cette guerre du commerce et des tyrans, de rétablir et d'assurer d'une main ferme, la balance qui doit exister au milieu de nos productions et de nos besoins. »

La loi s'appliquait à trente-neuf espèces de marchandises, lesquelles devaient être vendues au prix courant de 1790, augmenté d'un tiers. Les salaires aussi étaient taxés, conséquence logique de la taxation des produits.

Dès le lendemain du vote de la loi, à Paris, nombre de magasins et d'ateliers fermèrent leurs portes. Les producteurs et les détenteurs de marchandises se refusaient à les vendre, au mépris des peines édictées contre les accapareurs. Les représentants en mission dans la Seine-et-Oise écrivaient, le 10 octobre, au comité de salut public que, depuis le vote de la loi du maximum, les fournisseurs de l'habillement des troupes se refusaient à toute livraison et que leurs ouvriers, jugeant leurs salaires insuffisants, refusaient de travailler. D'autres représentants, en mission, écrivaient: « Cette loi s'étend sur trop d'objets; secondement, elle n'admet aucune distinction dans ceux de même espèce mais de valeur différente; troisième, elle ruine le petit marchand, favorise l'avidité de l'égoïste riche, qui s'approvisionne de tout. Elle est conçue de manière que le détaillant, ne pouvant trouver même un gain honnête, cesse tout approvisionnement et abandonne son état ».

Il apparaissait donc que la loi sur le maximum restait inefficace et qu'elle était d'ailleurs inapplicable. Barère, chargé par le comité de salut public de présenter le rapport à l'appui d'un nouveau projet de décret reconnaissant que les résultats attendus n'avaient pas été obtenus. Il attribuait cet échec, entre autres causes, à l'insuffisance des prescriptions de la loi, lesquelles n'embrassaient pas toute la série des opérations commerciales « depuis le producteur qui fournit les matières jusqu'au marchand détaillant qui vend pour les besoins journaliers. »

Il fallait, dorénavant, disait-il, calculer le maximum en tenant compte de la valeur successive des marchandises dans le magasin des matières premières, à la fabrique, chez le marchand en gros, puis chez le détaillant et y ajouter une certaine somme pour les frais de transport.

Sur sa proposition, la Convention chargea par la loi du 11 brumaire, an II (1^{er} novembre 1793) la commission des subsistances de dresser les tableaux du maximum, qui devaient comprendre, pour chaque marchandise, le prix de 1790 au lieu de production, augmenté de 1 tiers plus 5 p. 100 de bénéfice pour le marchand en gros, 10 p. 100 pour le marchand détaillant, et enfin le prix de transport jusqu'au lieu de consommation. Les fabricants et marchands en gros qui, depuis la loi du maximum, auraient cessé leurs affaires seraient traités en suspects — c'est-à-dire punis de la confiscation et de la mort. Enfin, une indemnité sera accordée à ceux « qui, par l'effet du maximum, justifieraient avoir perdu leur entière fortune ».

(1) Voir E. Levasseur: *Histoire du commerce de la France et Histoire des classes ouvrières en France depuis 1789*; Gomet: *Histoire financière de l'Assemblée législative et de la Convention*, etc.

ou seraient réduits à une fortune au-dessous de 10,000 livres de capital ».

La confection des tableaux prévus par la loi du 2 brumaire an II demanda trois mois. Le 24 février 1794 — 6 ventôse an II — les prix ainsi déterminés furent mis en vigueur. Mais la situation ne s'améliora pas. Les cultivateurs et les fabricants manifestaient une répugnance croissante à se dessaisir de leurs marchandises aux prix du maximum. Pour assurer tant bien que mal le ravitaillement du pays, l'administration était contrainte de multiplier les réquisitions, auxquelles les producteurs faisaient tous leurs efforts pour se dérober. La commission du commerce et des approvisionnements dirigeait une véritable armée de 35,000 employés chargés de procéder aux réquisitions et aux achats, mais qui, pour la plupart, suivant la remarque d'un représentant en mission, « n'avaient pas la plus légère idée de ces opérations ».

L'incohérence administrative, combinée avec le maximum, aboutissait à créer la disette en province. Seule la capitale était approvisionnée de blé au détriment des départements et par les soins du Comité de salut public qui mettait à la charge du Trésor la différence entre le prix de vente et le prix d'achat des farines. Mais les prix maxima étant mieux observés à Paris qu'en province, les autres denrées y faisaient défaut. Les propriétaires de bétail cessèrent au commencement de l'hiver d'en envoyer et, au mois de janvier, la viande de bœuf doubla de prix.

La déception était grande dans le pays. On avait espéré que la nouvelle taxation rendrait les comestibles plus accessibles aux petites bourses; or, les prix officiels, trop bas pour les producteurs, paraissent trop élevés aux consommateurs. Prise entre deux courants de réclamations au sujet de la cherté de la vie, tendant, les unes à l'abrogation du maximum, les autres à son application plus rigoureuse, la Convention s'inquiétait et redoutait le mécontentement populaire. Déjà Barère, en présentant le projet qui était devenu la loi du 6 ventôse an II, avait cherché à dégager le Comité de salut public de la responsabilité des erreurs commises. La loi du maximum, dont il constatait « l'effet désastreux... l'effroyable influence sur le commerce et sur les prix » avait été, disait-il, « un piège tendu par les ennemis de la République », dans le but « de mettre aux prises la richesse et le besoin, de faire hausser le prix des marchandises à un prix excessif, et de faire demander la baisse des subsistances à un prix trop modique ».

La Convention n'osait pas cependant se déjuger. Après le 9 thermidor, elle restait hésitante, mais le sentiment populaire commençait à s'affirmer nettement. Les inspecteurs de police, dans leurs rapports, signalaient le désir de la population parisienne de voir rétablir la liberté du commerce. « On vend tout dans les marchés au-dessus du maximum, écrivaient-ils... Le peuple dit que cette loi est inexécutable et que la liberté indéfinie est le seul remède à ses maux... La majorité du peuple désire que le commerce soit entièrement libre, à l'exportation et l'accaparement près... Il pense qu'alors l'abondance reviendrait, et que les denrées hausseraient de prix, mais qu'ensuite elles diminueraient à cause de la concurrence ».

Après avoir relevé les prix maxima (loi du 9 novembre 1794 — 8 brumaire an III), la commission décida (6 frimaire) que « toutes les denrées et marchandises de première nécessité importées par la voie du commerce extérieur seront à la libre disposition des propriétaires; elles ne pourront être soumises à la réquisition. Enfin, au mois de décembre, la question du maintien ou de la suppression du maximum fut nettement posée.

A la séance du 3 décembre, Legendre s'exprimait ainsi : « Il est une question autour de laquelle je crois qu'il ne faut point tourner mais qu'il faut aborder franchement : c'est celle de savoir si la loi du maximum est nécessaire. Je soutiens qu'elle n'est point exécutée; or, une loi qui n'est pas exécutée est un brevet dans la main des fripons... Ils se servent des dispositions de la loi pour s'emparer du commerce en achetant et vendant en cachette, tandis que l'honnête homme ne peut s'approvisionner de peur de violer la loi ».

Le 7 décembre, Thibaudau émettait la même opinion : « Je regarde la loi du maximum comme désastreuse, comme la source de tous les maux que nous avons éprouvés. Elle a ouvert une large carrière à tous les fripons,

couvert la France d'une foule de contrebandiers et ruiné les hommes de bonne foi qui respectaient vos lois. »

Le 24 décembre 1794 — 4 nivôse an III, la Convention vota l'abrogation de « toutes les lois portant fixation d'un maximum sur le prix des denrées et marchandises ». La circulation des grains devint libre et toutes les réquisitions furent interdites à l'avenir.

Dans une adresse au peuple français la Convention déclara « que la loi du maximum anéantissait de jour en jour le commerce et l'agriculture, que plus elle était sévère, plus elle était impraticable... qu'une disette absolue en eût été la suite nécessaire, si la Convention, en la rapportant, n'eût brisé les chaînes de l'industrie; dorénavant les approvisionnements de la République étaient confiés à la concurrence et à la liberté, seules bases du commerce et de l'agriculture ».

Le projet de loi sur la taxation.

Il était utile de retracer, avec quelques détails, l'histoire des lois sur le maximum, car elles offrent une frappante analogie avec les mesures dont le vote est demandé au Sénat.

Aujourd'hui, comme à l'époque de la Révolution, les prix ont subi une hausse considérable, en raison de la perturbation survenue dans l'ensemble des conditions économiques. L'opinion publique s'est émue et elle a demandé au législateur d'intervenir pour remédier à un état de choses extrêmement préjudiciable aux intérêts de la grande majorité des citoyens. Dès le 21 octobre dernier, diverses propositions de lois tendant à la taxation des denrées ont été déposées sur le bureau de la Chambre et, le 3 novembre, le Gouvernement présentait, à son tour, un projet dans le même sens. Ce projet, sous sa forme primitive, ne visait que la taxation et la réquisition, lesquelles ne pouvaient être exercées que pendant la durée des hostilités.

La taxation pouvait porter sur toutes les denrées et matières nécessaires à la subsistance, au chauffage et à l'éclairage. Elle devait être prononcée par le maire et, à son défaut, par le préfet après avis d'une commission consultative.

La réquisition des denrées ou matières soumises à taxation pouvait être exercée par le préfet dans les conditions prévues par la loi du 3 juillet 1877.

Au cours de son examen par la commission d'administration générale et de sa discussion à la Chambre des députés, le projet a subi de nombreuses modifications dont nous indiquons ci-après les plus importantes :

1° La loi, au lieu d'être applicable seulement pendant la durée des hostilités, restera en vigueur jusqu'à une date qu'il appartiendra au Gouvernement de fixer par décret :

2° La faculté de taxer est étendue aux engrais nécessaires à l'agriculture ;

3° La taxation sera prononcée par le préfet et non par le maire. Il n'est plus institué de commission consultative ;

4° Tout producteur, vendeur, dépositaire, détenteur ou propriétaire, susceptible de taxation, sera tenu de faire, à toute réquisition du préfet, la déclaration de ses approvisionnements ;

5° Le Gouvernement a demandé à la commission d'administration générale d'ajouter au texte du projet un article punissant l'accaparement. Cet article, modifié à plusieurs reprises et très discuté en séance publique, a reçu finalement la rédaction suivante :

« Seront punis des peines portées à l'article 419 du code pénal tous ceux qui, soit personnellement, soit en tant que chargés, à un titre quelconque, de la direction ou de l'administration de toute société ou association, même sans emploi de moyens frauduleux, mais dans un but de spéculation illicite, c'est-à-dire non justifié par les besoins de leurs approvisionnements ou de légitimes prévisions industrielles ou commerciales, auront opéré ou tenté d'opérer la hausse du prix des denrées ou marchandises au-dessus des cours qu'aurait déterminés la concurrence naturelle et libre du commerce. « La peine sera d'un emprisonnement de deux mois au moins et deux ans au plus et d'une somme de 1,000 à 20,000 fr. si la hausse a été opérée ou tentée sur grains, grenailles, farines, substances farineuses, pain, vin ou toute autre boisson ou denrée alimentaire. »

Telle est, dans ses grandes lignes, la législation de circonstance qu'on nous demande d'adopter. Ajoutons qu'elle n'est pas destinée à porter atteinte aux dispositions de la loi des

19-22 juillet 1791, donnant au maire le droit de taxer le pain et la viande, ni à celle du 16 octobre 1915, prévoyant la réquisition du blé et la taxation de la farine.

Critique du projet de loi.

Toute l'économie du projet repose sur le pouvoir conféré à l'autorité administrative de fixer les prix maxima des denrées et marchandises de première nécessité. La taxation, c'est le grand remède destiné à prévenir toute nouvelle hausse et même à ramener les prix au niveau qui correspond aux conditions actuelles du marché.

Toutefois, dans l'esprit des auteurs de la loi ce remède ne doit être employé qu'avec beaucoup de ménagements. La commission de l'agriculture de la Chambre espère que son « efficacité préventive... en rendra peu fréquentes les applications ». La commission du commerce et de l'industrie estime « que l'emploi d'armes pareilles ne va pas sans inconvénient. En conséquence, on ne doit y recourir que pour le moins de denrées possible et seulement dans le cas de nécessité véritable ».

D'autre part, M. Delaroue, rapporteur du projet, et M. le ministre de l'intérieur ont rappelé à diverses reprises le caractère temporaire des mesures proposées. Bien qu'il ne soit pas assigné de terme précis à l'application de la loi, il est bien entendu qu'un simple décret suffira pour y mettre fin sans que le Parlement ait à intervenir de nouveau.

Mais l'insistance même qu'on met à répéter qu'il s'agit d'une loi de circonstance, d'une loi d'exception, n'est-ce pas la reconnaissance du vice fondamental de son principe ? Nous sommes enfermés dans un dilemme : ou l'on admet que l'autorité administrative est qualifiée pour déterminer la valeur exacte des produits plus sûrement que ne le fait le libre jeu de la concurrence; et alors pourquoi ne lui donner ce pouvoir que temporairement ? Pourquoi ne pas maintenir en tout temps la bienfaisante taxation, qui empêchera producteurs et commerçants de prélever des bénéfices excessifs au détriment des consommateurs ?

Ou bien, au contraire, la taxation présente des inconvénients, elle risque, en faussant les prix, de décourager les initiatives, d'empêcher l'approvisionnement facile et abondant du marché, de nuire aux intérêts mêmes des consommateurs qu'on prétend protéger. Mais, s'il en est ainsi, comment admettre que ce qui est mauvais en temps normal puisse être salutaire en période de crise ? Les pouvoirs publics se trouvent-ils, du seul fait de la guerre, investis d'une omnicience, d'une infailibilité qu'ils n'avaient pas hier, qu'ils n'auront plus demain ? Comment pourraient-ils s'acquitter d'une manière satisfaisante, pendant une période limitée, d'une mission qu'ils se reconnaissent eux-mêmes incapables de remplir en temps ordinaire ?

C'était aussi une loi de circonstance que la Convention avait entendu faire, quand elle avait établi le maximum. Nous avons vu que les résultats la forcèrent à reconnaître son erreur. Il est vrai que ce précédent a été dédaigneusement écarté par les partisans de la taxation. L'histoire ne se répète pas, ont-ils dit, les circonstances ne sont pas aujourd'hui les mêmes qu'en 1793; c'est pour eux la dépréciation des assignats qui explique les mauvais effets du maximum. Cet argument n'est que spécieux. La dépréciation des assignats n'a pas été la cause directe de la faillite du maximum, mais seulement la cause de la hausse des prix; c'est pour avoir méconnu cette hausse que la Convention a échoué dans sa tentative.

Il en serait de même aujourd'hui. Comme à l'époque de la Révolution, il y a hausse des prix; ce n'est pas que le billet de banque soit déprécié; l'empressement avec lequel les détenteurs échangent leur or à la Banque de France suffit à le prouver; mais le volume des produits à acquérir n'est plus dans le même rapport qu'en temps normal à la quantité des instruments de paiement, or, billets de banque ou même crédits en banque. Le phénomène est général; on le constate non seulement en France, mais dans tous les pays, même en Angleterre, où le cours forcé n'a pas été établi.

Quelle que soit, d'ailleurs, la cause de la cherté, il est impossible d'y remédier en fixant les prix arbitrairement. Si l'autorité chargée de taxer était capable de déterminer exactement la valeur réelle de tous les produits, à chaque étape de leur circulation, à tout moment et en tous lieux, nous serions les pre-

miers à réclamer la fixation de prix maxima. Ce ne sont pas, en effet, des considérations doctrinales qui nous inspirent; nous sommes partisans de l'intervention des pouvoirs publics dans tous les cas où elle doit être efficace et salutaire. Mais l'analyse des conditions dans lesquelles fonctionnerait la taxation nous a révélé des difficultés d'application qui la rendraient inopérante et dans nombre de cas préjudiciable aux intérêts des consommateurs.

Ces difficultés d'application sont nombreuses. Il convient de les examiner successivement.

A quoi s'appliquera la taxation ?

Telle est la question qui se pose tout d'abord. Sur ce point le projet de loi manque de précision. Il n'en contient qu'en ce qui concerne la catégorie des produits susceptibles d'être taxés; ce sont les denrées et substances nécessaires à l'alimentation, au chauffage et à l'éclairage, ainsi que les engrais nécessaires à l'agriculture.

Mais à quel moment le produit sera-t-il taxé ? Chez le producteur ou chez le détaillant ? Le texte ne le dit pas, et il n'est pas certain que ses auteurs soient entièrement fixés à ce sujet. Au cours de la discussion de la Chambre on a entendu réclamer tantôt la taxation au point de départ, tantôt au point d'arrivée du produit. Les termes de l'article 2 laisseraient supposer que le prix maximum qui sera fixé s'appliquera à la vente faite par le commerce. « Le préfet, est-il dit dans le second paragraphe, a droit d'exiger des commerçants la présentation des factures, lettres de voiture ou autres pièces comptables pouvant servir à l'établissement des taxes. » Il n'est pas fait mention du producteur.

Mais, si l'on fixe seulement le prix de vente au détail ou, d'une manière générale, un prix applicable à toute vente, comment s'approvisionneront les intermédiaires ? Ils se heurteront aux exigences des producteurs, qui refuseront de leur vendre au-dessous du maximum, de telle sorte qu'il ne leur restera aucune marge pour couvrir leurs frais et leur assurer un bénéfice légitime.

Si, au contraire, la taxation a lieu au point de départ, chez le producteur, elle ne profitera guère au consommateur; rien n'empêchera les détaillants de maintenir des prix élevés et de continuer à réaliser les bénéfices excessifs qu'on leur reproche.

Il faudra donc de toute nécessité établir deux taxes: l'une chez le producteur, l'autre chez le détaillant. Mais cela ne suffira pas encore, car entre ces deux personnes s'interposent un certain nombre d'intermédiaires; on ne peut les supprimer du jour au lendemain; dans bien des cas, le détaillant serait dans l'impossibilité d'exercer son commerce s'il ne se trouvait pas un marchand de gros, qui achète aux meilleures conditions, centralise les denrées, en assure le transport et les lui distribue. Il faudra donc tenir compte de ces intermédiaires et fixer les prix maxima auxquels ils seront autorisés à vendre. Or, ils sont multiples; il y a des commerçants en gros, en demi-gros et, dans chacune de ces classes, il y a parfois encore des catégories.

Ce ne sont donc pas deux taxes qu'il faudra établir pour chaque produit, mais quatre ou même davantage; et chacune devra être soigneusement graduée, de façon à comprendre les frais de toute sorte qui grèvent les marchandises aux diverses étapes de leur circulation. On est ainsi conduit à des complications sans nombre, qui multiplient les chances d'erreur. La fixation de la taxe est, en effet, chose délicate; elle exige des connaissances approfondies, un examen consciencieux et étendu des éléments variables dont la combinaison aboutit à la formation du prix de revient.

Comment déterminera-t-on le coût de production ?

Examinons en premier lieu le cas où il s'agit de taxer la marchandise chez le producteur. L'autorité administrative devra déterminer le coût de production. Il lui faudra connaître, pour les produits agricoles, la qualité et la valeur des semences, des engrais confiés à la terre, le nombre et le prix des journées d'ouvriers consacrées aux divers travaux. S'il s'agit de volailles, on devra tenir compte de la valeur du grain employé à leur nourriture.

On arrivera ainsi à déterminer un premier prix de revient, auquel il faudra ajouter une part proportionnelle du fermage, du prix d'achat et des frais d'entretien des animaux domes-

tiques et du matériel agricole; enfin, le coût de la vie du fermier et de sa famille.

Tous ces éléments, très difficiles à chiffrer sont infiniment variables. Il n'y a pas, dans une même commune, et pour un même produit, un prix de revient uniforme, mais toute une échelle de prix de revient, et cela en raison de la diversité des conditions d'exploitation. Non seulement les terres sont inégalement fertiles, mais l'habileté professionnelle, l'intelligence, la prévoyance du producteur jouent un grand rôle; en outre, tel qui a une famille nombreuse est abondamment pourvu de main-d'œuvre, tandis que d'autres sont forcés d'employer surtout des salariés dont les services se payent cher, particulièrement en ce moment.

Normalement le prix de vente des denrées ne peut pas tomber au-dessous du prix de revient du producteur le moins favorisé, de celui qui exploite dans les conditions les plus coûteuses; car autrement celui-ci, travaillant à perte, cesserait bientôt son exploitation et dirigerait son activité d'un autre côté; le marché se trouverait privé d'un apport qui lui était nécessaire; la pénurie ferait monter les prix jusqu'au niveau où ils offrirait un nouveau stimulant à la production.

C'est donc le prix de revient du producteur le moins favorisé qui devrait servir de base à la taxation. Peut-on espérer que l'autorité administrative réussisse à le déterminer ? Fera-t-elle une enquête auprès de chacun des agriculteurs, des éleveurs, des fermiers, des maraîchers de la commune ou du département ? Et par quels moyens contrôlera-t-elle tous les chiffres qui lui seront fournis et que les intéressés seront portés à exagérer ? Il est à prévoir qu'on aboutira à une cote mal taillée, en prenant pour norme le prix de revient moyen. Dans ce cas, un certain nombre de producteurs seront mis dans l'impossibilité de réaliser aucun bénéfice, souvent même de couvrir leurs frais; ils seront incités à renoncer à leur exploitation, à laisser leurs terres en friche. Que de fermiers mobilisés préféreront vivre de leur allocation plutôt que de continuer à travailler à perte !

Sans doute, un recours est ouvert contre les arrêtés de taxation, dont les producteurs lésés pourront demander la modification. Mais ce recours doit être formé dans les cinq jours ! Ce délai fut-il même prolongé que le remède serait inefficace. Ce n'est pas du jour au lendemain que les intéressés pourront se rendre compte des conséquences de la fixation d'un prix trop bas; bien souvent les fermiers ignorent leur coût exact de production; ils ne se rendront compte qu'à la longue que leurs frais sont supérieurs à leur prix de vente.

Pour éviter ces inconvénients, l'autorité administrative, si elle est bien inspirée, devra majorer le prix de revient présumé d'une marge assez ample pour couvrir les frais supplémentaires de certains producteurs. Ne sachant à combien devrait légitimement s'élever cette marge, elle aboutira en fait à entériner purement et simplement les prix actuellement pratiqués, qui se trouveront ainsi consolidés, même s'ils sont exagérés. A moins que, considérant *a priori* cette exagération comme certaine, le préfet ne prenne pour base les prix du marché libre, diminués systématiquement d'un certain pourcentage. Dans ce cas encore, les chances d'erreurs sont nombreuses; si, dans certaines régions, les prix du blé, de l'avoine, du beurre, de la volaille ou des œufs laissent un gros bénéfice, ailleurs ils sont tout juste suffisants pour rémunérer tous les producteurs; en les abaissant, on transformera le gain en perte.

Admettons cependant que, par un hasard inespéré, un préfet particulièrement bien renseigné et avisé réussisse à déterminer exactement le coût de production le plus élevé de la zone pour laquelle il prend un arrêté de taxation. Il semblerait que, dans cette hypothèse, la fixation du prix maximum ne pût donner lieu à aucun inconvénient. En effet, elle ne restreindrait pas la production. Pourtant, même dans ce cas, elle risquerait d'être nuisible à la longue. Il ne suffit pas, pour que la situation s'améliore, que la production se maintienne à son niveau actuel: ce serait la continuation de prix élevés. Il faut, au contraire, que l'apport des denrées sur le marché se développe au point d'entraîner le recul des cours. Or, la cherté, si elle impose temporairement des sacrifices aux consommateurs, a pour effet de stimuler la production. Tel fermier qui hésitait à améliorer le rendement de ses champs

par l'emploi d'engrais coûteux, le fera s'il a l'espoir de vendre ses produits à un prix rémunérateur.

Par conséquent, la taxation aura le plus souvent pour effet de restreindre la production; et, même si le prix maximum coïncide avec le prix de revient, elle découragera une surproduction éventuelle qui aurait contribué à faire baisser les cours d'une manière permanente.

Comment déterminer le prix de revient à chacune des étapes de la circulation ?

Des difficultés analogues se présenteront pour la taxation chez les divers intermédiaires. Entre le moment où la marchandise sort de chez le producteur jusqu'à celui où elle entre dans le magasin du commerçant en gros, en demi-gros ou en détail, elle est grevée de frais multiples, tout d'abord les frais de transport par rail ou par eau. Pour les chemins de fer, les tarifs sont fixes, mais pour les transports par canaux ils varient suivant les époques; nous avons constaté, en effet, que le fret par péniche ou chaland s'est considérablement élevé depuis le début de la guerre. La marge allouée pour frais de transport sera donc d'une détermination malaisée, d'autant qu'il faudra tenir compte des surestaries éventuelles, du chargement et du déchargement, du camionnage au départ et à l'arrivée, tous éléments susceptibles de varier sensiblement au cours d'une période d'une certaine durée. Enfin, on ne saurait négliger les avaries que le retard dans l'expédition peut causer aux marchandises et qui influent sur le prix de revient de l'ensemble.

Ce n'est pas tout. Les denrées qui servent à la consommation d'une grande ville proviennent de divers points du territoire, les uns éloignés, les autres tout proches. Mais la majorité des approvisionnements, pour un produit déterminé, se fait habituellement dans un certain rayon, dont l'étendue dépend et des prix chez le producteur et des frais de transport. A certains moments, il peut se faire que ce rayon se modifie et qu'il faille aller chercher à une plus grande distance les denrées nécessaires. Par exemple, les départements occupés n'envoient plus la qualité habituelle de lait à Paris, il faut en faire venir de départements lointains, de la Manche, de la Côte-d'Or, etc., et il en est résulté une hausse des prix, liée à l'élévation des prix de transport.

Or, ce qui s'est passé pour le lait peut se renouveler pour d'autres denrées, par suite d'un changement dans la production des régions qui fournissent habituellement la capitale ou tel autre grand centre. Quel sera, en pareil cas, l'effet de la taxation chez le commerçant ? Le prix maximum étant basé sur un coût de transport n , si ce coût de transport devient $n+n'$, l'intermédiaire verra son bénéfice disparaître, peut-être même devra-t-il subir une perte. Dans ces conditions, il s'abstiendra. Il faudra donc, pour, assurer l'approvisionnement de l'agglomération considérée, modifier la taxe. Mais cette modification ne se fera qu'après coup, alors que les arrivages se seront ralentis et qu'il y aura déjà pénurie. A la souplesse de l'organisation commerciale qui s'adapte elle-même aux besoins, on substitue la rigidité et la lenteur des formalités administratives.

Voilà donc bien des difficultés, que l'autorité chargée de taxer aura à résoudre pour déterminer un seul des éléments du prix de revient: le coût de transport qui devra être ajouté aux prix d'achat chez le producteur. Il faudra ensuite évaluer la part des frais généraux qui grèvent l'unité de marchandise.

Ici encore, il y a la plus grande diversité pour chacune des catégories de commerçants. Tel qui fait un gros chiffre d'affaires, qui renouvelle constamment ses approvisionnements, peut vendre à petit bénéfice, tandis que la maison de moyenne ou petite importance est forcée de vendre plus cher, sous peine d'être en perte. Le prix de revient n'est pas le même dans les deux cas.

C'est particulièrement dans le commerce de détail que les différences apparaissent. Prenons l'exemple du commerce des comestibles à Paris. Le petit épicier de quartier, n'ayant qu'un débit restreint, achète plus cher que la grande maison d'alimentation, qui peut passer des marchés pour des quantités considérables, en s'adressant directement au producteur; en outre, il supporte des frais généraux proportionnellement plus élevés. Par suite, il est obligé de vendre plus cher et pourtant sa clientèle accepte cette

majoration : elle paye la commodité que constitue pour elle la proximité.

Sur quelle base, dans ce cas, sera établie la taxation ? Tiendra-t-on compte du prix de revient du petit épicier ? Il sera bien difficile de le connaître sans une enquête auprès de tous les détaillants, et encore les résultats de cette enquête seront-ils sujets à caution. En admettant que, malgré tous les obstacles, on réussisse à déterminer le prix de revient exact de l'épicier qui exploite dans les conditions les plus onéreuses et qu'on le prenne pour base de la taxation, à quoi aboutira-t-on ? A la consécration officielle de prix très voisins des prix les plus élevés actuellement pratiqués. Mais alors, ce sera la possibilité pour les grandes maisons de hausser leurs prix, car, il ne faut pas se le dissimuler, le prix maximum deviendra, à peu de chose près, le prix courant.

Si, au contraire, on fait une moyenne, si on taxe plus bas que le prix nécessaire pour rémunérer tous les détaillants, on met un certain nombre d'entre eux, les moins importants, dans l'obligation de vendre à perte. On donne un monopole de fait à quelques puissantes organisations, qui auront vite fait de s'entendre secrètement, malgré toutes les rigueurs de la loi, pour imposer leurs prix et faire relever la taxe.

D'autre part, on prive le consommateur des facilités qu'il trouvait auprès du petit magasin et l'on ruine celui-ci. On met quantité de commerçants moyens, dont beaucoup sont mobilisés, dans l'impossibilité de continuer leurs affaires. Lorsqu'après la guerre ils reviendront des armées, ce sera pour trouver leur maison fermée, leur clientèle absorbée par les grands magasins. Voilà une conséquence inattendue et singulièrement antidémocratique de l'application de la taxation.

Comment taxer les produits importés ?

Nous avons examiné jusqu'à présent le cas où il s'agit de taxer des denrées de production exclusivement ou en majeure partie françaises, et nous avons constaté des difficultés pratiques considérables. Mais ces difficultés deviennent des impossibilités lorsqu'on considère les produits pour lesquels nous sommes tributaires de l'étranger, même si celui-ci ne nous fournit qu'une part des quantités nécessaires à notre consommation, comme par exemple le sucre, le charbon, le sulfate de cuivre, etc. Les prix de ces produits s'établissent forcément en fonction du prix de revient de l'importation. Ils ne peuvent guère dépasser ce prix de revient, majoré des droits de douane, du transport, des frais généraux et du bénéfice de l'intermédiaire, car autrement la disparité existant entre le marché français et le marché étranger stimulerait l'importation et créerait la concurrence, à moins que les moyens d'importation ne manquent totalement.

D'autre part, les prix ne sauraient tomber sensiblement au-dessous du prix de revient du produit acheté à l'étranger, sous peine d'arrêter l'importation et, par suite, de provoquer la pénurie. C'est donc l'étranger qui impose les prix que nous devons payer ; par là même il procure actuellement un bénéfice supplémentaire aux producteurs français dont le prix de revient est inférieur. Mais peut-on par la taxation empêcher ce résultat ? Il est évident que non.

On ne peut, en effet, songer à fixer deux taxes : l'une pour le produit indigène, l'autre pour le produit importé. Il faut donc une taxe uniforme ; si elle ne fait que suivre le cours du marché, elle est inutile ; si, au contraire, le prix maximum est inférieur au prix de revient de la marchandise étrangère, l'importation s'arrête immédiatement.

C'est ce que constatait très justement M. le ministre de l'Agriculture, au cours de la discussion de la Chambre. « La taxation, en ce qui concerne le sulfate de cuivre, disait-il, serait inopérante, puisque vous seriez obligé de taxer un produit étranger, ce qui, bien loin de favoriser l'importation, ne ferait que la retarder, la paralyser, en décourageant les importateurs dont les opérations pourraient être ruinées par la taxe. »

Comment taxer les diverses qualités ?

Dès lors qu'on taxera, on sera forcément amené à distinguer les diverses qualités. Mais, pour quantités de produits, il sera difficile de déterminer un critérium certain permettant au

consommateur d'apprécier à première vue cette qualité. Par exemple, à Paris, dans les crémeries, on vend plusieurs sortes de lait, à trente centimes, à quarante, à cinquante, etc. Supposons que les prix maxima soient fixés respectivement à vingt-cinq, trente-cinq et quarante-cinq centimes. Comment, si le détaillant estime qu'il n'est pas suffisamment rémunéré par ces taux, l'empêcher de prétendre qu'il n'a pas de lait à vingt-cinq centimes et de vendre trente-cinq centimes une denrée de qualité inférieure. Le client réclamera, le plus souvent sans succès, et il sera forcé de se soumettre, car aucun commerçant ne consentira à vendre à perte. Si l'autorité veut sévir, on aboutira à des litiges sans nombre et d'une solution malaisée.

Le seul moyen de trancher la difficulté serait de fixer un prix unique, qui serait forcément une moyenne ; dans ce cas, la taxation aurait pour résultat d'obliger le consommateur peu fortuné à payer son lait 40 centimes au lieu de 30. Ce n'est évidemment pas là le but poursuivi.

Pour prendre un autre exemple, comment déterminer la qualité des œufs ? On distinguera deux sortes : les œufs ordinaires et les œufs à la coque, mais on peut être certain que, dans bien des cas, des œufs de conserve seront donnés pour des œufs frais. Et il en sera de même pour presque tous les produits dont la qualité dépend de la fraîcheur.

Les difficultés inextricables que rencontre la taxation du fait de la différence de qualité ont été mises en évidence par ce qui se passe dans zone des armées, où des trafiquants malhonnêtes imposent des prix excessifs à nos soldats. Dans certains secteurs, on a taxé le vin ordinaire à 75 centimes le litre. Immédiatement, il n'y a plus eu que du vin « fin » — le même — vendu 2 fr. la bouteille. Les prix des denrées vendues au soldat n'ont été ramenés à un niveau normal que là où l'initiative des chefs a suscité la constitution de coopératives.

Rappelons enfin que, bien que la loi de 1791 donne à l'autorité municipale le droit de taxer la viande, un très petit nombre de maires ont usé de cette faculté. A Paris, le préfet de la Seine, invité par le conseil municipal (séance du 22 novembre) à fixer des prix maxima pour la viande, a répondu avec juste raison (séance du 3 décembre) qu'une pareille mesure était inapplicable en raison de la diversité des qualités. Les viandes fraîches sont bien divisées théoriquement en trois qualités, mais, parmi celles-ci, il y a une quantité de degrés. Le nom des morceaux divers du même animal change en passant du commerce en gros au commerce de détail, au point que le consommateur ne les peut reconnaître ni comparer. La taxe devrait d'ailleurs suivre la filière que parcourt l'animal en remontant du consommateur jusqu'à l'éleveur. Il faudrait une taxe pour chaque boutique et pour chaque chevillard, suivant la nature des animaux qu'il traite, une taxe différente encore pour chaque fournisseur, en tenant compte des régions où il s'est procuré le bétail qu'il amène au marché, etc.

Et pourtant, si le législateur n'avait laissé subsister le droit de taxer que pour le pain et la viande, c'est qu'il estimait que ces denrées se prétaient mieux que toutes autres à l'établissement de prix maxima. Combien, par conséquent, le problème serait-il plus compliqué pour la masse des produits de qualité variable qui figurent au nombre des denrées de première nécessité !

Comment taxer les denrées périssables ?

Il y a encore une catégorie de produits pour laquelle la taxation se heurterait à des difficultés pratiques particulièrement graves : ce sont les denrées périssables, pour lesquelles il n'est pas possible de constituer de stock. Si un retard dans le transport a eu pour résultat de gâter la moitié des arrivages de poisson d'une journée, interdira-t-on aux commerçants ainsi lésés de compenser la perte subie par un relèvement de leurs prix de vente ? Et si une tempête a sévi sur les côtes de l'Océan, exigera-t-on que les pêcheurs qui ont réussi, à grand-peine et en courant les plus graves dangers, à ramener un petit nombre de poissons, les vendent au même prix que le jour où il y a surabondance ?

Or, le poisson, s'il est le type de la denrée périssable n'est pas la seule : quantité de produits de première nécessité sont susceptibles de se détériorer rapidement et n'arrivent qu'irrégulièrement sur les lieux de consommation. Pour tous ceux-là, il serait nécessaire

de modifier chaque jour le prix maximum, ce qui reviendrait à mettre entièrement le marché entre les mains de l'autorité administrative.

Comment assurer la péréquation des taxes entre les diverses localités ou régions ?

La moindre difficulté ne serait pas celle résultant de la fixation de prix différents dans chaque centre. Pour qu'aucun trouble ne fût apporté dans la répartition des produits entre les divers lieux de consommation, il faudrait en effet que les prix maxima fussent établis avec une exactitude telle qu'il fût indifférent au producteur de vendre sur place ou d'expédier ses denrées sur un autre marché. Dans cette hypothèse, chaque centre de consommation continuerait à s'approvisionner suivant l'importance de ses besoins, la quantité en excédent au lieu de production étant achetée par les commerçants des autres régions.

Il est bien évident qu'une pareille harmonie entre les prix maxima fixés par l'autorité administrative des régions nombreuses et souvent fort éloignées les unes des autres est irréalisable. Il y aurait forcément des écarts qui rendraient plus avantageuse la vente sur tel ou tel marché, de telle sorte qu'il y aurait pénurie dans un endroit et pléthore dans un autre.

Si, par exemple, le prix maximum de la volaille à Paris dépassait sensiblement la taxe fixée pour Chartres, augmentée de la différence des frais de transport, etc., le fermier d'Eure-et-Loir enverrait de préférence ses produits à la capitale, et Chartres serait insuffisamment approvisionnée. Il pourrait même se faire que, sur le marché producteur, la denrée fût complètement déaït, étant tout entière dirigée sur les régions où les prix sont plus rémunérateurs. C'est ce qu'on a vu du temps de la loi du maximum ; on n'avait trouvé d'autre moyen d'y remédier que d'interdire la circulation des denrées, mais par là on aggravait encore le mal.

Inversement quand, dans une région qui se suffit habituellement à elle-même, il y aurait un déficit accidentel, il ne serait pas possible de faire venir des denrées d'une autre région, car les prix en vigueur dans cette dernière, augmentés des frais d'un transport non prévu, excéderaient les prix maxima fixés par l'autorité locale.

Ainsi par le manque d'harmonie entre les maxima régionaux ou locaux, on aboutirait au cloisonnement des marchés, on reviendrait à tous les inconvénients des douanes intérieures, dont la suppression a été au point de vue économique un des grands progrès des temps modernes.

Qui taxera ?

C'est donc une délicate et lourde tâche qui serait imposée à l'autorité chargée de taxer. Déterminer le prix de revient normal de toutes les denrées de première nécessité produites dans sa circonscription, se tenir au courant des mêmes renseignements pour les denrées fournies par d'autres et multiples régions, apprécier les frais de transport, les frais généraux des commerçants, en vue de la fixation des prix maxima de vente en gros, en demi-gros et en détail, suivre au jour le jour les variations survenues dans ces divers éléments afin d'être en mesure de modifier la taxe ; voilà de quoi absorber entièrement l'activité du fonctionnaire le plus compétent et le plus consciencieux, même s'il s'entoure des avis d'une commission consultative composée de spécialistes autorisés.

La difficulté a été aperçue par les auteurs et les partisans du projet de loi ; mais ils ont considéré qu'elle tenait au choix de l'autorité chargée de fixer les prix maxima, alors qu'en réalité elle est inhérente à la taxation même. Et de fait, au cours de la discussion de la Chambre, des arguments très probants ont été produits contre les deux modes de taxation proposés.

Le projet du Gouvernement portait que la taxation serait prononcée par le maire, et à son défaut par le préfet. Mais le rapporteur de la commission d'administration générale a fait valoir : « que la taxation par le maire serait inopérante, car il ne frapperait la marchandise qu'au point d'arrivée, il ne la frapperait pas au point de départ ». Il a ajouté : « Si la taxe variait de commune à commune, l'inconvénient serait considérable, car le marché de l'une des communes se rarifierait au profit du marché d'une autre commune. Un maire qui, inspiré par l'intérêt de ses administrés, aura édicté une taxation rigoureuse aura, finale-

ment, agi contrairement à cet intérêt même, puisque sa taxe aura pour conséquence de raréfier la marchandise sur son marché, au profit de la localité ou la taxation sera plus large.

Enfin, l'honorable rapporteur, M. Delaroue, a recherché « ce que les maires pensent de la faculté qui leur est accordée ». Sur vingt-quatre maires consultés, vingt-trois ont répondu. Ces réponses sont formelles et dans le même sens. « Une seule fait exception: le maire d'une commune de l'Ouest veut bien assurer la charge de la taxation. Tous les autres disent exactement ce que tout le monde a dit depuis quelques jours et ce que je répète ici: la taxation par le maire est inefficace et, en raison de la diversité inévitable des décisions prises, comporte des inconvénients certains. »

Ces arguments ont décidé la Chambre, qui a voté la taxation par le préfet, malgré l'opposition du Gouvernement. Mais le problème est-il par là résolu? Nullement. Les inconvénients de ce mode de procéder ne sont pas moins grands.

La commission de l'agriculture de la Chambre, dans son avis, a fait observer qu'il est certaines denrées dont la production et la vente sont le plus souvent purement locales, et demandé que « le pouvoir de taxer localement, par exemple, la volaille, le beurre, les œufs, le lait » fût donné au maire.

M. le ministre de l'intérieur a montré avec beaucoup de force la variété des conditions de production: « Le prix de revient se modifie souvent, a-t-il dit, d'une façon fort simple, suivant des éléments qu'il est très difficile de déterminer sans une connaissance approfondie des conditions économiques locales... »

« Le préfet agissant seul, ou bien sera obligé d'établir un tarif uniforme pour toutes les communes de son département — et son tarif sera exagéré en plus ou en moins, suivant la situation économique de chacune de ces communes — ou bien il sera obligé de tenir compte de tous les éléments dont j'ai parlé et il établira des taxes différentes, suivant les localités.

« M. Bouctot. — Non, moyennes. »

« M. le ministre de l'intérieur. — Non, car il risquerait alors de provoquer une hausse de prix dans certaines communes. Le préfet ne peut établir de taxe moyenne; il n'a que deux alternatives: ou bien établir un tarif uniforme ou bien un tarif qui variera suivant les communes et, dans ce dernier cas, il ne fera qu'accepter purement et simplement les propositions des maires. Sinon, s'il agit seul, voyez quelle sera sa tâche et le temps qui lui sera nécessaire quand il y a 500 communes dans son département. Or, ici, la rapidité d'action est essentielle. »

En fait, ce seraient les maires qui prépareraient les arrêtés, que le préfet se bornerait à sanctionner. Mais alors, on retombe dans le cas précédent et dans tous les inconvénients attribués par M. Delaroue à la taxation par le maire. On ne peut espérer, en effet, que le préfet, même assisté d'une commission, réussisse à contrôler les propositions des maires. Force lui sera de s'en remettre à leurs indications.

La difficulté qu'on voulait éviter reparaît donc sous une autre forme: il y aura manque d'harmonie entre les prix maxima fixés pour les diverses communes du département. Le même manque de coordination existant d'ailleurs d'un département à l'autre et tous les efforts faits pour y remédier sont voués à l'insuccès.

On a prétendu que la solution pourrait être trouvée dans la taxation régionale. Mais ce n'est qu'étendre la difficulté. Une autorité chargée de fixer les prix maxima pour plusieurs départements serait, plus que le maire et le préfet, ignorant des conditions locales, et sa tâche, portant sur une circonscription plus vaste, serait encore plus écrasante.

Le désaccord qui subsiste sur le mode de taxation et la force des arguments invoqués contre chacun des systèmes révèle mieux que tout raisonnement l'impossibilité pratique à laquelle se heurterait à chaque instant la fixation des prix par voie d'autorité.

Conséquences de la taxation.

L'analyse des conditions dans lesquelles devrait s'effectuer la taxation a fait apparaître, à maintes reprises, des répercussions fâcheuses sur l'économie du pays. Rappelons-les, en les rapprochant.

Dans bien des cas, la taxation sera inopé-

rante. Il n'y a pas de moyen de faire respecter, en pratique, des décisions qui obligent les détenteurs de marchandises à les vendre à perte. Les prix maxima, s'ils ne correspondent pas à la valeur réelle du produit — et nous avons vu combien il est difficile de déterminer cette valeur réelle — resteront nominaux; il s'établira, à côté d'eux, des prix d'arrière-boutiques auxquels se feront, en cachette, les transactions; ou bien l'on vendra au prix de la qualité supérieure des denrées de qualité inférieure. Sans doute l'autorité sévira, mais elle risquera fort d'être débordée, comme elle l'a été au temps du maximum, malgré la rigueur des peines édictées.

Les commerçants chercheront, par tous les moyens, à détourner la loi, et l'on sera forcément amené à allonger la liste des marchandises taxées. Ayant taxé le lait, il faudra taxer le beurre et le fromage, car autrement les fermiers auraient tendance à transformer en beurre la plus grande quantité possible de lait; ne serait-ce que pour peser sur les décisions de l'administration et obtenir un relèvement des prix. D'où nécessité de taxer tous les produits dérivés.

Il y a déjà des faits, cités au comité consultatif permanent du ministère de l'agriculture, qui prouvent que cette crainte n'est pas sans fondement. Le blé étant réquisitionné à 30 fr. au maximum, et la farine ayant été taxée, qu'est-il arrivé? Le prix du son est passé de 10 à 20 fr.; c'est le moyen, pour les minotiers, de se dédommager du manque à gagner que leur impose la taxation de la farine. Il faudra donc également taxer le son. D'autre part, on réclame, aujourd'hui, la taxation de l'avoine, parce que le prix de cette denrée étant supérieur au prix maximum du blé, les agriculteurs nourrissent les animaux avec du blé.

De même, il faudra taxer les matières premières et, qui plus est, les produits et services nécessaires à la fabrication. Comment peut-on limiter le prix de vente du fermier, si celui-ci voit s'élever les conditions auxquelles il achète les instruments aratoires, les chevaux, etc..., s'il est obligé de relever les salaires de ses ouvriers et s'il doit subir les exigences du camionneur qui transporte ses produits jusqu'à la gare? La taxation des salaires et de tous les services est la conséquence logique de la taxation des denrées de première nécessité.

Etant entré dans cette voie, où s'arrêtera-t-on? Déjà la Chambre a ajouté aux substances et matières nécessaires à l'alimentation, au chauffage et à l'éclairage, les engrais nécessaires à la culture. Elle a, par contre, refusé de soumettre à la taxation tous les objets de première nécessité, y compris les vêtements, comme on le lui demandait. Mais la tendance qui s'est manifestée dans ce sens fera certainement des progrès, et le souci de l'égalité conduira à étendre indéfiniment le champ d'application de la taxation.

Mais la conséquence la plus grave, celle sur laquelle il convient d'insister et qui est la condamnation du projet de loi, c'est la raréfaction des denrées que provoquerait la taxation. L'importation se ralentirait ou cesserait complètement. La simple menace de la taxation a d'ailleurs suffi pour l'arrêter, en ce qui concerne le blé d'abord, et, tout récemment, le sucre. Le marché serait donc privé de son régulateur normal.

Quant à la production, la taxation lui porterait un coup fatal. L'agriculture, qui fournirait la majeure partie des denrées de première nécessité, traverse déjà une période difficile, en raison de l'absence des fermiers et du manque de main-d'œuvre. Quantité de champs sont laissés en friche, certains cultivateurs ne se soucient pas d'assumer des frais élevés pour produire du blé que la taxation à 30 fr. ne leur permet pas de vendre avec bénéfice. On peut espérer que, du moins, ils ensemenceraient, au printemps, ces champs en avoine. Mais si on taxe aussi cette céréale, il est certain qu'il en résultera une diminution des surfaces emblavées. Que sera-ce lorsque la fixation des prix de tous les produits agricoles sera laissée à l'arbitraire de l'administration!

Qu'on ne se le dissimule pas: la taxation préparerait une redoutable crise de production, qui affecterait particulièrement l'agriculture, notre grande richesse nationale, dont le revenu annuel atteint près de 15 milliards. Diminution des surfaces cultivées, affaiblissement du rendement, par suite de l'économie d'engrais, nécessité d'accroître nos importations, telles seraient les conséquences des mesures proposées.

En diminuant la puissance productrice de notre sol, en augmentant, pour une longue période peut-être, le volume de nos importations; on consoliderait et aggraverait la cherté de la vie. En effet, devant les plaintes des producteurs, le Gouvernement serait fatalement amené à rétablir les droits de douane — comme il l'a fait prématurément pour les blés — avant que les conditions économiques ne fussent devenues normales. En définitive, le consommateur, loin d'être favorisé, serait sacrifié.

Mais ce ne sont pas seulement les répercussions lointaines qu'il faut envisager. Il y en a de plus immédiates. Les détenteurs actuels de marchandises seront incités à les conserver, ne voulant pas vendre à perte. D'où nécessité pour l'autorité administrative de pratiquer de plus en plus largement la réquisition. Mais celle-ci n'est pas d'une application moins délicate que la taxation; elle entraînerait toute une série de mesures vexatoires, qui décourageraient encore davantage la production et le commerce. En outre, il ne faut pas perdre de vue le trouble qu'apporterait la concurrence entre la réquisition civile et la réquisition militaire. Si l'intendance a pris ses dispositions elle compte sur certains stocks connus. L'autorité civile viendra-t-elle les réquisitionner?

Au surplus, l'importation et le commerce étant paralysés, les pouvoirs publics en viendraient fatalement à se substituer à l'initiative privée, à prendre complètement en main le ravitaillement du pays. Etant donné la façon dont l'Etat s'est acquitté jusqu'à présent des fonctions qu'il a assumées à cet égard, il n'est que trop évident que les résultats les plus déplorables seraient produits par l'établissement d'un monopole de fait, portant également sur toutes les denrées de première nécessité.

Il apparaît donc que la combinaison de la taxation et de la réquisition serait le plus inefficace et le plus dangereux des remèdes.

On prétend cependant tirer argument, en faveur de ce système, du précédent créé par la loi du 16 octobre 1915, autorisant la réquisition du blé et la taxation de la farine. En votant cette loi, dit-on, vous avez reconnu l'utilité de ces mesures; qui, d'ailleurs, ont produit des effets favorables; puisqu'elles ont amené la baisse des cours du blé.

Ce raisonnement peut faire impression au premier abord. Mais il est facile d'en montrer le défaut.

En premier lieu, aucune assimilation n'est possible entre le blé et l'ensemble des produits sur lesquels, d'après le projet de loi actuel, devrait porter la taxation. La production du blé ne varie pas brusquement du jour au lendemain; elle est susceptible d'être évaluée avec une exactitude relative; son prix de revient peut être déterminé sans difficultés excessives. Ses qualités spécifiques sont aisément reconnaissables; il ne se vend que par quantités assez importantes et circule principalement entre producteurs et commerçants. En outre, nous ne devons, en temps normal, en acheter à l'étranger qu'une quantité relativement faible, et si la guerre nous impose un surcroît d'importation, celle-ci peut être faite surtout par l'Etat pour les besoins de l'armée. Enfin les prix maxima, fixés après une enquête sérieuse, étaient, pouvait-on croire, assez élevés pour assurer une rémunération suffisante à tous les intéressés.

Est-il beaucoup d'autres denrées qui présentent à la fois tous ces caractères? Pour certaines, comme le sucre, nous sommes largement tributaires de l'étranger. Pour d'autres, comme le lait, la production dépend de circonstances diverses; elle peut s'accroître ou diminuer, suivant que les agriculteurs trouvent plus ou moins d'avantage à élever des vaches laitières ou à engraisser leur bétail pour la boucherie. La production des œufs est saisonnière. Les premiers subissent au plus haut degré les influences climatiques, etc. Aussi bien la multiplicité des taxes à établir pour les qualités variées des divers produits alimentaires, dans toutes les localités, et à chaque époque de l'année, constitue une difficulté qui n'existait pas pour le blé.

Par conséquent, lors même que la taxation aurait donné de bons résultats pour cette dernière denrée, ce ne serait pas une raison suffisante pour en étendre le champ d'application. Mais il n'est pas certain que ces résultats heureux qu'on fait valoir aient été obtenus. L'expérience a révélé de sérieux inconvénients. Du jour où il a été question de taxer le blé, les importations du commerce libre ont cessé, personne ne voulant courir le risque d'acheter

au-dessus du prix auquel il serait possible de revendre. Les prix ont, il est vrai, baissé sur le marché français, mais celui-ci s'est trouvé complètement fermé et l'Etat a été forcé de prendre en main l'approvisionnement de certaines régions. S'il s'était acquitté avec succès de cette tâche, les consommateurs n'en auraient pas souffert, et seul le Trésor aurait été lésé, supportant la différence éventuelle entre le prix d'achat et le prix de cession. Mais les plaintes les plus vives se sont élevées, au sujet de l'irrégularité des livraisons.

Certaines régions qui devaient recevoir périodiquement une quantité déterminée de blé importé, fournie par l'Etat, se sont vues, par suite des retards des arrivages, menacées de disette. Tel est le cas, notamment, de la région de Marseille. La chambre de commerce de cette ville a dû protester à maintes reprises; voici, à titre d'exemple, le télégramme qu'elle adressait le 21 décembre 1915 à M. le ministre du commerce :

« Ai l'honneur vous confirmer ma lettre n° 1422 d'hier vous envoyant échantillons blés défectueux de Bordeaux, ex-Vulcain. Leur mauvaise qualité et déficit, densité, soulèvent difficultés graves pour approvisionnement et Chambre va être obligée entamer stock de prévoyance de 50,000 quintaux constitué par elle et, d'ailleurs, insuffisant. Vous rends compte, en outre, que je reçois de chambre syndicale minotiers Marseille lettre signalant que disponibilités farines dans moulins étaient hier 8 décembre 5,385 quintaux, soit pour deux jours consommation notre ville seulement et stock blé tendre à même date également dans moulins 20,655 quintaux, soit de quoi fabriquer pendant 48 heures. Vous rappelle que par lettres 29 septembre, 8 octobre, 14-18 octobre, 19 novembre et par télégrammes du même jour, 1-3-4-6-8 décembre vous avons rappelé souvent quantités de blé qu'estimons indispensables à notre minoterie pour consommation locale et des départements que sommes chargés approvisionner. Ces quantités sont 400,000 quintaux par mois jusqu'au 1^{er} janvier et 600,000 par mois après le 1^{er} janvier. Aurions dû recevoir sur cette base 800,000 quintaux pour octobre et novembre; avons reçu de toutes provenances 587,000 quintaux pour ces deux mois, soit déficit 213,000 quintaux. Du 1^{er} décembre à hier, avons reçu 77,000 quintaux; aurions dû recevoir proportionnellement 106,000 quintaux. D'autre part, votre lettre du 2 novembre fait entrevoir sans donner certitude que pourrions recevoir d'ici fin mois 113,000 quintaux blés d'Amérique par vapeurs *Zinovia* et *Solorabia*. Réceptions journalières moyennes de Bordeaux ont jamais dépassé depuis 1^{er} décembre 3,000 quintaux. Si les augmentez pas ou fournissez pas ailleurs nos réceptions par rapport à nos demandes resteront déficitaires fin décembre de plus 300,000 quintaux. En présence nullité stocks signalés début présente dépêche et perspective d'ici fin mois, vous conjurons remédier sans délai cette situation contre laquelle protestons énergiquement et après nos quinze avertissements devons décliner toutes responsabilités pour complications à craindre. Nous saisissons de ces faits notre représentation parlementaire.

ARTAUD

Président de la chambre de commerce au palais de la Bourse.

De pareils faits jettent un jour fâcheux sur la façon dont l'Etat remplit les fonctions commerciales qu'il a assumées et n'encouragent pas à étendre ses attributions en cette matière.

Rappelons enfin les répercussions que la limitation du prix du blé a exercées sur la production. Sans doute la taxation n'est pas la seule cause de la réduction des surfaces emblavées, mais elle y a contribué en enlevant au cultivateur l'espoir d'une compensation à la cherté de la main-d'œuvre et des autres moyens de production. De sorte que l'avantage momentané donné au consommateur n'a été obtenu qu'au prix d'une prolongation des causes de cherté.

L'expérience est donc faite et nous n'avons pas le droit d'en négliger les enseignements. Quant une mesure ne donne pas les résultats qu'on en attendait il faut savoir le reconnaître, sans se croire lié par les précédents. C'est uniquement l'étude impartiale des faits et de leurs conséquences qui doit servir de base à la législation.

Il nous reste à examiner un dernier argument que ne manqueront pas d'invoquer les défenseurs du projet de loi voté par la Cham-

bre. La taxation, dira-t-on, n'est pas destinée à être appliquée fréquemment. C'est une arme aux mains de l'autorité, arme dont il ne sera fait usage qu'en dernier ressort et si l'on se trouve en présence de manœuvres tendant manifestement à fausser les prix. Sa seule menace suffira à ramener dans le droit chemin les spéculateurs qui seraient tentés d'abuser de la situation.

Envisagée sous ce jour, la taxation paraît inoffensive à bien des gens qui, par ailleurs, reconnaissent les dangers de sa mise en pratique. Mais peut-on avoir la certitude que l'autorité disposant d'une pareille arme saura résister à la tentation de s'en servir. Il est douteux que tous les préfets soient assez avertis des questions économiques pour discerner ce qu'il y a de naturel ou de factice dans la hausse de telle ou telle denrée. Et, d'ailleurs, ils ne seront pas, en fait, entièrement libres de leurs actes. De même que le Gouvernement a cédé à la pression de l'opinion publique en demandant le droit de taxer, il est à craindre que les préfets ne subissent les influences qui s'exerceront autour d'eux.

Devant les réclamations des consommateurs, qui instinctivement attribuent tout renchérissement à la spéculation, ils seront forcés de prendre des mesures que, dans leur for intérieur, ils jugeront mauvaises.

Inscrite dans la loi le droit de taxer, ce serait proclamer qu'il dépend de l'autorité administrative de fixer les prix de toutes choses. Cette opinion recevant ainsi une consécration officielle, le public ne comprendrait pas que le Gouvernement et ses représentants tardassent à user de la faculté accordée. Il les contraindrait à taxer. Bien plus, il les rendrait responsables de l'inefficacité des mesures prises pour abaisser les prix. La taxation est bien une arme, mais une arme à deux tranchants, plus dangereuse pour ceux qui la manient que pour ceux qu'elle est destinée à frapper.

CHAPITRE IV

La taxation limitée à certains produits.

Votre commission ayant terminé l'étude des dispositions du projet de loi visant la taxation et la réquisition avait décidé de vous en proposer le rejet, quand M. le ministre du commerce et M. le ministre de l'intérieur, entendus sur leur demande par la commission, ont insisté pour que, du moins, le Gouvernement fût autorisé à taxer un nombre limité de produits, à savoir : les céréales, le café, le pétrole et le sucre.

Céréales.

En demandant le pouvoir de taxer les céréales, le Gouvernement a pour principal objectif d'enrayer la hausse de l'avoine. Les cours sont actuellement égaux et parfois supérieurs à ceux du blé, lesquels sont limités par la menace de la réquisition à 30 fr. On fait valoir que la culture de l'avoine devient ainsi plus avantageuse que celle du blé et que nombre de fermiers sont enclins à délaisser cette dernière.

Il faut donc, dit-on, rétablir par la taxation un certain écart entre les deux cours, afin que les cultivateurs aient intérêt à semer des blés de printemps, plutôt que de l'avoine.

Avant de discuter cette argumentation, une remarque préjudicielle s'impose. L'avoine n'est pas un aliment nécessaire, sauf pour les animaux. Elle ne rentre donc pas dans le cadre du projet de loi, qui vise « les denrées et substances nécessaires à l'alimentation, au chauffage et à l'éclairage... » Quand bien même nous accepterions dans son intégralité le texte voté par la Chambre, il ne nous appartiendrait pas d'en étendre l'application. Il est d'ailleurs assez surprenant que le Gouvernement demande aujourd'hui la taxation de denrées qu'il avait laissées de côté dans l'élaboration de son projet primitif.

Cela dit, examinons les conséquences qu'aurait la fixation de prix maxima pour l'avoine. Elles ne pourraient être que déplorable, et c'est pourquoi le comité consultatif permanent du ministère de l'agriculture, dont le Gouvernement avait demandé l'avis, s'est, dans sa séance du 21 décembre 1915, prononcé contre cette mesure.

La taxation agirait, en effet, à l'encontre du but poursuivi. Loin d'améliorer la situation, elle risquerait de l'aggraver. Croit-on que les fermiers qui ont renoncé à la culture du froment parce que la limitation du prix les empê-

chait de compenser l'élévation du coût de production, se décideraient, simplement parce que le prix de l'avoine serait aussi limité, à faire du blé de printemps, dont le rendement est moindre que celui du blé d'hiver ? Le seul résultat, il faut le craindre, serait que, dans bien des cas, on ne ferait ni blé, ni avoine.

Les inconvénients d'une réduction des enseignements apparaissent clairement quand on songe que déjà notre production d'avoine est déficitaire. Du 1^{er} septembre 1914 au 31 août 1915, nous avons importé 6,181,000 quintaux. Or, la récolte de 1915 n'a été que de 37,462,000 contre 46,203,000 quintaux en 1914. Notre déficit est donc accru de 6,181,000 quintaux et atteint au total 14,928,000 quintaux que nous devons demander à l'étranger pour la campagne 1915-1916. Le prix de l'avoine en Amérique étant d'environ 21 fr. et le fret de plus de 11 fr., c'est au moins 480 millions que nous devons payer à l'étranger.

Il y a un intérêt évident à ne pas accroître le chiffre de ces achats, à tâcher, au contraire, de le réduire. Mais ce n'est pas par la taxation qu'on y parviendra. Sans doute, les importations pour compte privé seraient arrêtées, mais l'Etat devrait augmenter les siennes et se faire le pourvoyeur d'avoine du pays. Au point de vue du change, que l'on semble considérer, l'avantage serait nul; le déficit de notre balance commerciale n'en serait pas moins accru.

Le véritable remède doit être cherché dans le développement de la production. A défaut de blé, il faut que l'on sème de l'avoine. Or, le seul stimulant efficace consiste dans le prix rémunérateur que les cultivateurs peuvent obtenir. Si on le supprimait en taxant arbitrairement l'avoine, la production n'augmenterait pas; peut-être même diminuerait-elle encore et serait-elle inférieure à celle de 1915.

Parmi les denrées dont le Gouvernement a demandé avec une particulière insistance la taxation, les céréales sont les seules qui, actuellement, soient en majeure partie produites sur notre sol. Au contraire, le café et le pétrole nous viennent exclusivement du dehors; quant au sucre, les circonstances nous rendent temporairement tributaires de l'étranger pour plus de la moitié de la consommation.

Il apparaît de prime abord que, moins que tous autres, de pareils produits se prêtent à la fixation de prix maxima. La taxation serait, en effet, sans influence sur leurs cours.

La hausse des produits d'importation peut dépendre de trois causes : la cherté sur le marché étranger; l'élévation du fret et des assurances; enfin la spéculation. De ces trois éléments, le seul sur lequel l'autorité administrative puisse exercer une action directe, c'est la spéculation des intermédiaires français. Mais pour cela point n'est besoin d'une taxation. Le Gouvernement sera suffisamment armé par le texte visant l'accaparement, que nous vous proposons de voter et qui lui permettra de sévir en cas de manœuvres tendant manifestement à fausser les cours. Or, de telles manœuvres, si elles venaient à se produire, seraient faciles à découvrir, dans des commerces essentiellement centralisés, sur lesquels la perception des droits de douane et des contributions indirectes assure un contrôle constant.

Sur le prix des transports, il est possible d'agir indirectement dans une certaine mesure, en favorisant le développement de la flotte française et en facilitant les chargements et les déchargements. Mais la taxation du produit à transporter serait sans aucun effet, étant donnée la pénurie des bateaux, qui donne aux armateurs la possibilité d'imposer leurs conditions.

Quant à la hausse des cours sur les marchés étrangers, il est évident, pour quiconque réfléchit, qu'il n'est pas au pouvoir du Gouvernement français d'y remédier. En cherchant à la faire par la fixation de prix maxima, on ne pourrait qu'arrêter l'importation; au lieu de procurer aux consommateurs le produit à un prix modéré, on réussirait seulement à l'en priver.

Quoi qu'il en soit, examinons successivement la situation en ce qui concerne chacun des trois produits étrangers dont la taxation est en cause.

Café.

Tout d'abord, pour le café, il est impossible de prétendre qu'on se trouve actuellement en présence d'un renchérissement de cette denrée. Les prix de détail sont au même niveau qu'avant la guerre. Quant au commerce de gros, voici des cours récents. Le 20 janvier, on

cotait au Havre (par 50 kilogr.) : janvier 69,75; février 60,25; mars 58,50; mai 57; juillet 56,25; septembre 55,50; décembre 54,50, soit une réduction de 10 p. 100 sur les cours de janvier. Le prix du disponible, 60,75, est, il est vrai, supérieur au cours coté durant l'année 1915, lequel était, à un moment, tombé au-dessous de 50 fr. Mais il est considérablement inférieur aux cours moyens des années antérieures : 72,33 en 1911; 84,21 en 1912; 68,32 en 1913. L'écart serait encore bien plus grand si, au lieu de considérer les cours moyens de ces années, on tenait compte des maxima.

Par conséquent, il n'y a pas de renchérissement anormal, mais seulement un de ces mouvements de cours qui se produisent même dans les années ordinaires, sous l'influence des variations de la production et de la consommation. C'est ainsi que le cours moyen du café était, en mai 1913, de 70,12; en juillet, il était tombé à 59,20; en octobre, il atteignait de nouveau 72; puis, on constate une baisse progressive jusqu'en 1914. A ce moment le café n'était plus coté que 57,75; une nouvelle hausse le ramenait à 60,69 en juin 1914, à la veille de la guerre. Depuis lors, nous avons bénéficié d'une période de prix exceptionnellement bas et ce n'est que par rapport à ceux-ci que l'on constate actuellement une hausse.

Dans ces conditions, quelle serait l'utilité de la taxation? On n'aperçoit pas l'intérêt qu'il peut y avoir à maintenir au-dessous des prix pratiqués à des époques normales les prix d'une denrée comme le café, qu'il est d'ailleurs assez difficile de considérer comme un aliment de première nécessité. Pourquoi, alors, ne taxerait-on pas aussi le thé, le cacao, etc.?

On peut dire, il est vrai, qu'il ne s'agit pas de faire baisser les prix, mais de prévenir un mouvement de hausse qui les porterait à un niveau exagéré. Mais une pareille hausse ne paraît pas devoir être envisagée. En tout cas, le marché accuse une tendance à la baisse. La production du café n'est en aucune façon influencée par la guerre. Elle dépend uniquement, comme dans les années normales, des conditions climatiques du Brésil. Le fret est sans doute élevé, mais ce facteur n'entre que pour une quotité restreinte dans le prix d'un produit qui est relativement cher. Quant au change, il ne saurait contribuer à la hausse, vu qu'actuellement le milreis brésilien est fortement déprécié.

Si l'on examine l'état du marché, on constate que l'hypothèse d'une baisse ultérieure des cours n'est nullement invraisemblable. Sans doute, l'approvisionnement visible dans le monde n'était, à fin décembre, que de 10 millions 272,000 sacs, contre 10,091,000 sacs à la fin de 1914 et 13,665,000 sacs à la fin de 1913. Mais, de 1913 à 1915, les stocks existant en Allemagne, en Autriche et en Belgique ont diminué de 3,122,000 sacs et il est évident qu'ils ne seront pas reconstitués avant la cessation des hostilités. Par conséquent, dans les autres parties du monde, l'approvisionnement est sensiblement égal à celui de l'année qui a précédé la guerre.

Il semble donc que si une hausse passagère est possible les perspectives futures sont plutôt en faveur d'un fléchissement des cours, comme l'indique d'ailleurs l'écart élevé existant entre les cours du disponible, 60 fr. 75, et ceux des livraisons lointaines, 54 fr. 50 sur décembre.

Mais, en admettant même que la hausse doive se poursuivre et prendre des proportions réellement inquiétantes, comment espère-t-on la prévenir par la taxation? Croit-on que les planteurs brésiliens ou les spéculateurs de New-York se laisseront intimider par la limitation des prix du café en France? Il serait périlleux de le supposer. Ce ne sont pas, en effet, les prix pratiqués sur les marchés acheteurs qui déterminent les cours sur les marchés vendeurs lorsqu'il s'agit de produits dont la consommation est à peu près constante. Nos besoins sont connus et ce sont eux seulement dont les vendeurs tiennent compte. Ils savent que nous ne cesserons pas de consommer du café et que, tôt ou tard, nous serons forcés de recourir à eux pour nous procurer les quantités nécessaires.

On a fait valoir, il est vrai, pour justifier la taxation, que les négociants en café l'accepteraient de bonne grâce. Mais, ou bien cette bonne volonté indique qu'ils n'ont nullement l'intention de fausser les cours et, dans ce cas, la taxation est inutile. Ou bien, il y a de la part des négociants une arrière-pensée : la taxation leur permettrait de maintenir ultérieure-

ment des cours qui répondent aujourd'hui à l'état du marché mais qui seraient excessifs si une baisse venait à se produire sur le marché mondial. hypothèse très plausible nous l'avons vu. C'est, en réalité, les effets de cette baisse que les négociants voudraient conjurer en faisant sanctionner officiellement des cours applicables pendant une période assez longue.

Au surplus, qu'y a-t-il à craindre de la liberté des transactions? Si elles s'effectuent avec sincérité, si la spéculation ne joue que son rôle légitime de régulateur du marché, la hausse ne saurait prendre une grande ampleur dans les circonstances actuelles. Si, au contraire, il existait des spéculations malheureuses, les dispositions visant l'accaparement permettraient au Gouvernement d'intervenir d'une manière efficace pour y mettre fin.

Pétrole.

Quant au pétrole, il n'a pas davantage été fourni d'arguments probants en faveur de sa taxation. C'est également un produit pour lequel nous sommes entièrement, du moins en ce qui concerne la matière première, tributaires de l'étranger. Les pouvoirs publics doivent se borner à empêcher, par les moyens penaux dont ils disposent, des manœuvres tendant à fausser les cours.

La taxation serait fatalement inopérante, puisque, si elle était bien faite, elle se bornerait à constater des prix résultant de l'état du marché. Mais ne risque-t-elle pas d'être dangereuse? Il est permis de le redouter quand on voit les raffineurs réclamer, nous dit-on, la taxation. Quelles raisons invoquent les raffineurs? Seulement celle-ci : que la taxation les garantirait contre les réclamations du public. Ainsi c'est pour permettre aux vendeurs de résister à la pression des consommateurs que le Gouvernement fixerait les cours. Il apparaît, sans qu'il soit besoin d'insister, que, dans ce cas, une taxation agirait à l'encontre de l'intérêt du public et serait seulement prononcée en faveur d'un monopole qui imposerait ses conditions.

Ce sont, en règle générale, les consommateurs qui réclament la taxation et il est étrange de la voir, aujourd'hui, demander par ceux qui sont le plus intéressés au maintien des prix élevés.

Pour les motifs exposés ci-dessus, votre commission a estimé que, repoussant d'une manière générale le principe de la taxation, il n'y avait pas lieu de l'admettre en ce qui concerne les céréales, le café et le pétrole. Cette décision a été prise à la majorité de 5 voix contre 2 pour les céréales, à l'unanimité pour le café et par 4 voix contre 3 pour le pétrole.

Sucre.

Des arguments analogues pourraient évidemment être invoqués contre la taxation du sucre. Celle-ci risque, en effet, de fausser complètement les importations du commerce et d'imposer à l'Etat la charge, peut-être onéreuse, d'approvisionner le marché.

Néanmoins, M. le ministre du commerce a insisté de la manière la plus pressante. Il a fait valoir que le marché des sucres était faussé par des opérations purement spéculatives tendant à pousser les cours, et que, s'il n'intervenait pas par la taxation, une nouvelle et forte hausse se produirait à bref délai. Le ministre entend fixer les prix à 75 fr. au maximum (pour le sucre blanc n° 3), estimant que le stock et la production sont suffisants pour assurer la consommation jusqu'au 1^{er} septembre 1916, il lui suffira, dit-il, de se procurer un stock de prévoyance de 80,000 tonnes pour la consommation du 1^{er} septembre au 15 octobre 1916, moment où le sucre de la prochaine campagne arrivera sur le marché. Il se fait fort d'acheter ces 80,000 tonnes à un prix permettant leur cession à 75 fr.

En présence de cette insistance et de ces affirmations, la majorité de votre commission n'a pas cru devoir prendre la responsabilité de refuser au Gouvernement les pouvoirs qu'il lui demandait. En conséquence, par 4 voix contre 3, elle a décidé de vous proposer d'autoriser la taxation et la réquisition du sucre.

Conclusions.

En résumé, votre commission, après une étude approfondie du problème de la vie chère, est arrivée à la conclusion que la taxation généralisée ne constituerait qu'un remède inefficace

et dangereux. Ce n'est pas aux symptômes du mal qu'il convient de s'attaquer, mais à ses causes.

Ces causes ont été dégagées dans le présent rapport, et il est apparu que certaines d'entre elles sont susceptibles d'être éliminées tout au moins partiellement. Il appartient au Gouvernement de prendre des mesures en ce sens.

Son premier devoir est d'assurer la circulation facile et régulière des produits, en évitant l'encombrement des ports et des chemins de fer. A cet effet, il y aurait lieu de répartir judicieusement entre les différents ports les importations faites pour le compte de l'Etat; de construire des aménagements de fortune (quais de débarquement et voies supplémentaires); d'accroître le matériel roulant; de veiller à ce que les wagons ne soient pas retenus indûment dans la zone des armées; de procurer de la main-d'œuvre pour les chemins de fer et les ports, soit en utilisant les prisonniers de guerre, soit en faisant venir de la main-d'œuvre de nos colonies et possessions d'outre mer.

Le même soin lui incombe en ce qui concerne les facilités à donner à l'agriculture et aux industries pour se procurer les marchandises de première nécessité, tant par l'octroi de sursis d'appel aux spécialistes que par l'importation de main-d'œuvre non qualifiée.

Le Gouvernement doit, en outre, veiller à ce que les réquisitions n'entravent pas la production nécessaire; il serait notamment souhaitable que le matériel et les moyens de production acquis à l'étranger ne fissent pas l'objet de réquisitions.

Dans le cas où la production nationale est inférieure à la consommation, il y a lieu de faciliter l'importation, afin d'assurer l'approvisionnement du marché et de créer une concurrence régulatrice des prix.

Il serait souhaitable que le Gouvernement fit appel, dans ce but, à l'initiative des chambres de commerce, aux syndicats, aux coopératives, soit en les aidant à entrer en relations avec les producteurs étrangers, soit en leur consentant des avances.

Dans le même ordre d'idées, il serait possible d'envisager des suspensions ou des abattements momentanés de droits de douane. La moins-value qui en résulterait pour le Trésor pourrait être compensée par l'imposition des bénéfices de guerre.

S'il importe de faciliter l'introduction sur notre marché des denrées qui y font défaut, il y a un intérêt primordial à ce que notre production ne soit pas drainée par l'étranger. Des mesures ont déjà été prises pour limiter les exportations de certaines marchandises de première nécessité. Il conviendrait d'en étendre l'application pour autant qu'elle est compatible avec le respect des nécessités diplomatiques et qu'elle ne risque pas de restreindre pour l'avenir nos débouchés à l'étranger.

Les pouvoirs publics ont encore le devoir de veiller à la sincérité des transactions sur les marchés. Les maires ont des pouvoirs de police qui leur permettent d'exercer une action efficace. Ils peuvent, en outre, par leur influence, personnelle, et par la crainte des peines prévues, contre les accapareurs, amener, dans bien des cas, les commerçants à maintenir les prix au niveau que commandent les conditions économiques.

Il est un autre moyen d'empêcher les intermédiaires d'élever indûment les prix : c'est de leur susciter une concurrence. A cet égard il y a beaucoup à attendre du développement des coopératives de consommation. Un essai vient d'être tenté pour la viande congelée, et il semble que les résultats en soient satisfaisants. Les pouvoirs publics ne sauraient dans les circonstances présentes, trop encourager de pareilles initiatives, soit par des avances, des subventions, soit par des rétrocessions de denrées déjà approvisionnées.

Sur ces différents points, intéressant l'action administrative, votre commission ne peut que formuler des vœux. Mais elle n'a pas entendu se borner à cette manifestation; elle a retenu dans le projet de loi qui lui était soumis les dispositions dont l'application lui a paru susceptible de donner des résultats utiles : à savoir l'article concernant la répression de l'accaparement et celui qui donne aux préfets le droit d'exiger la déclaration des approvisionnements. Ces articles, ainsi que des dispositions réglant la taxation et la réquisition du sucre, sont réunis dans un projet de loi dont nous vous proposons l'adoption.

ANALYSE DES ARTICLES

TITRE

Les changements profonds apportés au texte du projet de loi entraînent la modification de son titre, pour lequel nous proposons la modification suivante : « Projet de loi ayant pour objet la répression des manœuvres tendant à fausser les prix des denrées ou marchandises. »

Article 1^{er}.

Seront punis des peines portées en l'article 419 du code pénal tous ceux qui, soit personnellement, soit en tant que chargés à un titre quelconque de la direction ou de l'administration de toute société ou association, même sans emploi de moyens frauduleux, mais dans un but de spéculation illicite, c'est-à-dire non justifiée par les besoins de leurs approvisionnements ou de légitimes prévisions industrielles ou commerciales, auront opéré ou tenté d'opérer la hausse des prix des denrées ou marchandises au-dessus des cours qu'aurait déterminés la concurrence naturelle et libre du commerce.

La peine sera d'un emprisonnement de deux mois au moins et de deux ans au plus et d'une amende de 1,000 à 20,000 fr. si la hausse a été opérée ou tentée sur grains, grenailles, farines, substances farineuses, poiré, vin ou toute autre boisson ou denrée alimentaire.

Cette disposition est la reproduction de l'article 7 du projet de loi voté par la Chambre. Elle a pour but d'atteindre les accapareurs. Les articles 419 et 420 du code pénal exigent, pour qu'il y ait lieu à poursuite, que la hausse ou la baisse des marchandises résulte de l'emploi de moyens frauduleux ou d'une coalition entre les principaux détenteurs d'une même marchandise. Or, il arrive fréquemment que la preuve de ces circonstances constitutives du délit fasse défaut dans des spéculations tendant manifestement à raréfier les denrées afin d'en provoquer la hausse.

L'article dont nous proposons l'adoption comblera cette lacune. Il permet de réprimer toute tentative faite pour fausser les cours, même sans coalition ni moyens frauduleux. Les spéculateurs qui, ayant constitué d'importants approvisionnements, chercheraient à abuser de la rareté des offres sur le marché pour réaliser des bénéfices excessifs seront passibles de pénalités rigoureuses. Par cette menace, l'autorité administrative sera à même d'exercer une salutaire pression sur les intermédiaires pour prévenir toute hausse factice.

Par contre, les commerçants loyaux n'auront rien à craindre de ce texte, puisque les opérations justifiées par les besoins des approvisionnements ou de légitimes prévisions industrielles sont considérées comme licites. De même, votre commission estime que l'article ci-dessus ne saurait être interprété comme visant l'action des syndicats, associations, ententes de fabricants producteurs, lorsqu'elle a pour but non l'accaparement et le monopole, mais la régularisation du marché et la stabilisation des prix, dans l'intérêt général de la production nationale. La question des cartels est trop complexe pour pouvoir être tranchée par une loi de circonstance.

Article 2.

Tout producteur, vendeur, dépositaire, détenteur ou propriétaire de denrées et substances nécessaires à l'alimentation, à l'éclairage et au chauffage, ou d'engrais nécessaires à l'agriculture, sera tenu de faire, à toute réquisition du préfet, la déclaration de ses approvisionnements.

En cas de refus ou de fausse déclaration, les pénalités prévues au paragraphe 1^{er} de l'article précédent seront applicables.

Cet article est la reproduction de l'article 8 du projet de loi primitif ; la seule modification — qui ne touche qu'à la forme — consiste dans la définition des denrées et marchandises auxquelles il est applicable ; elle résulte des changements apportés à l'ensemble du texte.

Le Gouvernement, renseigné par ses préfets, sera à même de se rendre compte de l'état du marché et de prévoir à l'avance les interventions qui pourraient devenir nécessaires ; en outre, la déclaration permettra le contrôle préventif des manœuvres spéculatives, sans la mise en œuvre de l'appareil judiciaire.

Article 3.

A partir de la promulgation de la présente loi, des décrets rendus sur la proposition du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, peuvent fixer le prix des sucres, indigènes et exotiques, suivant leur qualité.

Toute infraction aux dispositions ci-dessus est punie des peines inscrites aux articles 479, 480 et 482 du code pénal ; le tribunal pourra, en outre, ordonner que son jugement soit, intégralement ou par extrait, affiché dans les lieux qu'il fixera, et inséré dans les journaux qu'il désignera, le tout aux frais du condamné, sans que la dépense puisse dépasser 500 fr.

La taxation étant limitée au sucre, les dispositions qui la régissent doivent être différentes de celles qui visaient, dans le projet primitif, l'ensemble des denrées de première nécessité.

Etant donné les conditions de la production et du commerce du sucre, la taxation doit être prononcée par le ministre du commerce, ou tout au moins sous son autorité.

Les pénalités sont celles prévues par le texte adopté par la Chambre.

Article 4.

Pendant la durée d'application de la présente loi, il peut être pourvu par voie de réquisition de sucre à l'approvisionnement de la population civile.

Le droit de réquisition est exercé, dans chaque département, par les préfets ou par leurs délégués, sous l'autorité du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes et dans les conditions prévues par la loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires.

Toute résistance aux réquisitions administratives sera punie des peines prévues à l'article 21, paragraphes 1 et 2, de ladite loi.

Les dispositions visant la réquisition, corollaire et sanction de la taxation du sucre, sont empruntées au texte adopté par la Chambre.

Article 5.

La présente loi restera en vigueur jusqu'à une date qui sera fixée par décret, mais qui ne pourra être postérieure à l'expiration des six mois suivant la conclusion de la paix.

Elle est applicable à l'Algérie et aux colonies.

Le texte voté par la Chambre ne fixait pas de terme à l'application de la loi et laissait ce soin à un décret. Etant donné le caractère exceptionnel des dispositions prévues, il nous a paru nécessaire de préciser que la loi ne pourrait rester en vigueur au delà du sixième mois qui suivra la conclusion de la paix.

PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. — Seront punis des peines portées en l'article 419 du code pénal tous ceux qui, soit personnellement, soit en tant que chargés à un titre quelconque de la direction ou de l'administration de toute société ou association, même sans emploi de moyens frauduleux, mais dans un but de spéculation illicite, c'est-à-dire non justifiée par les besoins de leurs approvisionnements ou de légitimes prévisions industrielles ou commerciales, auront opéré ou tenté d'opérer la hausse des prix des denrées ou marchandises au-dessus des cours qu'aurait déterminés la concurrence naturelle et libre du commerce.

La peine sera d'un emprisonnement de deux mois au moins et de deux ans au plus et d'une amende de 1,000 à 20,000 fr. si la hausse a été opérée ou tentée sur grains, grenailles, farines, substances farineuses, poiré, vin ou toute autre boisson ou denrée alimentaire.

Art. 2. — Tout producteur, vendeur, dépositaire, détenteur ou propriétaire de denrées et substances nécessaires à l'alimentation, à l'éclairage et au chauffage, ou d'engrais nécessaires à l'agriculture, sera tenu de faire, à toute réquisition du préfet, la déclaration de ses approvisionnements.

En cas de refus ou de fausse déclaration, les pénalités prévues au paragraphe 1^{er} de l'article précédent seront applicables.

Art. 3. — A partir de la promulgation de la présente loi, des décrets rendus sur la proposition du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, peuvent fixer le prix des sucres, indigènes et exotiques, suivant leur qualité.

Toute infraction aux dispositions ci-dessus est punie des peines inscrites aux articles 479, 480 et 482 du code pénal ; le tribunal pourra, en outre, ordonner que son jugement soit, intégralement ou par extrait, affiché dans les lieux qu'il fixera, et inséré dans les journaux qu'il désignera, le tout aux frais du condamné, sans que la dépense puisse dépasser 500 fr.

Art. 4. — Pendant la durée d'application de la présente loi, il peut être pourvu par voie de réquisition de sucre à l'approvisionnement de la population civile.

Le droit de réquisition est exercé, dans chaque département, par les préfets ou par leurs délégués, sous l'autorité du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes et dans les conditions prévues par la loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires.

Toute résistance aux réquisitions administratives sera punie des peines prévues à l'article 21, paragraphes 1 et 2 de ladite loi.

Art. 5. — La présente loi restera en vigueur jusqu'à une date qui sera fixée par décret, mais qui ne pourra être postérieure à l'expiration des six mois suivant la conclusion de la paix.

Elle est applicable à l'Algérie et aux colonies.

ANNEXE N° 30

(Session ord. — Séance du 10 février 1916.)

PROJET DE LOI, adopté par la Chambre des députés, portant prorogation de la convention signée le 15 octobre 1890 avec la grande compagnie des télégraphes du Nord pour l'exploitation de communications sous-marines entre Calais et Fanoë, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, président de la République française, par M. Aristide Briand, président du conseil, ministre des affaires étrangères ; par M. Clémentel, ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, et par M. A. Ribot, ministre des finances (1). — (Renvoyé à la commission des finances.)

ANNEXE N° 31

(Session ord. — Séance du 10 février 1916.)

RAPPORT, fait au nom de la commission de l'armée, chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, tendant à réserver, dans des conditions spéciales, des emplois aux militaires et marins réformés n° 1 ou retraités, par suite de blessures ou d'infirmités contractées au service pendant la guerre actuelle, par M. Paul Strauss, sénateur. (2).

Messieurs, la sollicitude attendrie de la nation est pleinement acquise aux glorieux blessés de la guerre. La rééducation professionnelle des mutilés est l'une des préoccupations passionnantes de l'opinion. Un élan de solidarité reconnaissante, qui n'est pas près de se ralentir, suggère aux particuliers, aux œuvres, aux municipalités, aux départements, à l'Etat, les mesures les plus appropriées et les plus efficaces, dont le seul défaut est de n'avoir pas été jusqu'à ce jour suffisamment coordonnées.

Il devait venir naturellement à l'esprit d'ouvrir toutes grandes les portes des administrations publiques à ces éprouvés dont l'utilité sociale procède tout à la fois d'un sentiment de justice et d'une pensée de prévoyance économique.

Diverses administrations s'empresèrent de donner le bon exemple. L'honorable M. Henri Labrousse proposa, le premier, à la Chambre, d'ordonner l'admission des mutilés de la guerre aux emplois civils ; cette initiative si opportune ne fut sans doute pas étrangère au dépôt d'un projet de loi d'une inspiration identique.

Après une étude attentive, la commission de l'armée de la Chambre, par l'organe de son rapporteur, M. Accambray, a élaboré un texte dans lequel ont été fondues et harmonisées les

(1) Voir les nos 1583-1683 et in-8° n° 361. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(2) Voir les nos 399, Sénat, année 1915, et 1044-1223-1333-1442-1467, et in-8° n° 294. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

dispositions proposées par M. Labroue, par MM. Millerand, ministre de la guerre, et Augagneur, ministre de la marine. Ce rapport, auquel la commission du budget a donné son adhésion dans un avis présenté en son nom par M. Lebrun, a provoqué devant la Chambre un débat intéressant d'où est issue la rédaction sur laquelle nous sommes appelés à délibérer.

L'idée maîtresse, d'ailleurs toute simple, du projet, consiste à disposer des emplois réservés des tableaux E, F, G, annexés à la loi du 21 mars 1905 en faveur des militaires et marins réformés n° 1 ou retraités par suite de blessures ou d'infirmités contractées au service pendant la grande guerre actuelle. L'extension était d'autant plus légitime dans son principe que déjà l'article 75 de la loi du 21 mars 1905 vise directement les militaires réformés ou retraités par suite de blessures ou infirmités contractées au service.

Plusieurs administrations publiques, notamment celle des finances pour les recettes buralistes, pour les préposés des contributions indirectes, celle du ministère du commerce, des postes et télégraphes, pour l'emploi de facteurs auxiliaires, ont spontanément agi pour assurer des emplois aux soldats de la grande guerre mis définitivement hors de combat. Le conseil municipal de Paris, avec sa générosité habituelle, n'a pas manqué, d'accord avec M. le préfet de la Seine, d'adopter une série de dispositions résumées par M. Georges Lemarchand en faveur des mutilés de la guerre et des veuves, descendants et ascendants à charge des militaires tués à l'ennemi.

Tous ces témoignages de gratitude répondent à la haute conception de la solidarité nationale. Il est conforme à l'intérêt du pays de ne laisser inutilisée aucune force humaine, fût-elle amoindrie dans son rendement économique. La sagesse ordonne toutefois, pour atteindre sûrement le but et éviter les promesses téméraires, de mesurer exactement les moyens à employer pour réaliser dans une de ses parties le programme commun de gratitude réparatrice.

La loi du 21 mars 1905, dans ses articles 69 à 78, modifiée par les lois des 10 juillet 1907 et 7 août 1913, et la loi du 8 août 1913, réservent des emplois aux sous-officiers, caporaux, brigadiers et soldats, d'une part; aux officiers mariniers, quartiers-maîtres et marins, d'autre part.

Les emplois réservés sont mentionnés aux tableaux E, F et G, annexés à la loi du 21 mars 1905.

Ces tableaux indiquent les conditions de services exigées des candidats; ils donnent également la proportion dans laquelle chacun de ces emplois est attribué aux candidats.

Le règlement d'administration publique du 25 août 1905 a fixé la répartition des emplois en quatre catégories et a déterminé le mode d'obtention du certificat d'aptitude professionnelle.

Les emplois des trois premières catégories comportent des examens; la quatrième catégorie comprend les emplois accessibles sans examen. La procédure d'admissibilité varie suivant que les candidats sollicitent un emploi de la 1^{re}, de la 2^e, de la 3^e catégorie. Aux différents échelons de la hiérarchie administrative fonctionnent dans un cas des commissions régionales et des commissions centrales, dans l'autre seulement des commissions régionales, enfin dans la troisième catégorie des commissions dites de garnisons.

Pour les emplois de la 4^e catégorie, le certificat d'aptitude professionnelle est délivré par le chef de corps ou de service ou par le général commandant la subdivision de région pour les militaires libérés.

Au terme de ces opérations préliminaires, le classement par ordre de mérite s'effectue par les soins de la commission instituée par l'article 70 de la loi du 21 mars 1905.

Au cours de l'année 1913, cette commission a examiné 14,338 demandes présentées par 8,794 candidats. 6,736 candidats ont été classés; les autres ont été ajournés pour des motifs divers, ou déboutés de leurs demandes.

En 1912-1913, les chiffres des vacances signalées au ministère de la guerre étaient de :

7,342 pour les emplois des tableaux E, F et G, et de 14,881 pour les emplois des compagnies de chemins de fer, de la Banque de France, du Crédit foncier, de la société du gaz de Paris, de la compagnie des omnibus, de la société générale des chemins de fer économiques, etc.

Les emplois des tableaux E et F sont exclusivement réservés, ceux du tableau G aux sous-

officiers comptant au moins quatre ans de grade de sous-officier et ceux du tableau F aux sous-officiers, caporaux, brigadiers, et exceptionnellement à certains soldats.

Le texte adopté par la Chambre des députés stipule que tous les militaires réformés ou retraités par suite de blessures ou d'infirmités, qu'ils soient gradés ou non, peuvent solliciter les emplois des tableaux E et F, *a fortiori* ceux du tableau G; il fait, de plus, disparaître la limite d'âge, celle de quarante ans, impossible à maintenir dans les cadres de la mobilisation actuelle.

Le projet de loi, préparé et présenté par le Gouvernement, en conformité de la proposition initiale de M. Henri Labroue, réservait aux glorieux mutilés de la guerre le cinquième au moins des emplois. La commission de l'armée, par l'organe de M. Accambray, a accepté tout d'abord la proportion minima proposée par le Gouvernement, sans penser toutefois que la proportion du cinquième puisse être imposée pour tous les emplois.

A la séance de la Chambre du 18 novembre 1915, lors de la discussion du projet et de la proposition de loi sur les emplois réservés, M. Arthur Groussier et M. Jules-Louis Breton, président de la commission d'assurance et de prévoyance sociales, ont proposé que toute limitation du cinquième disparût.

Dans son rapport supplémentaire, M. Accambray, en faisant connaître que la commission de l'armée accepte de supprimer du texte toute limitation même *minima*, interprète ainsi le sentiment de la Chambre :

Tous les emplois réservés par les tableaux E, F et G de la loi du 21 mars 1905 seront, sauf incapacité manifeste, attribués aux militaires réunissant les conditions fixées par la loi nouvelle, par préférence aux bénéficiaires éventuels de la loi du 21 mars 1905, modifiée par les lois des 10 août 1907 et 7 août 1913.

En sa séance du 19 novembre, la Chambre adopta le nouveau texte aux termes duquel tous les emplois réservés des tableaux E, F et G de la loi de 1905, doivent être attribués aux militaires et marins réformés n° 1 ou retraités par suite de blessures ou d'infirmités contractées en service.

C'est dans ces conditions que nous avons été appelés à examiner, avec le désir de lui donner une adhésion rapide, le projet de loi voté par la Chambre. Nous n'avons pas manqué, dans l'examen approfondi auquel nous avons procédé, de rechercher minutieusement les conditions pratiques d'application de la loi, notamment en ce qui touche à l'influence qu'aurait sur cette exécution le règlement d'administration publique.

En même temps que des observations nous parvenaient de représentants de compagnies concessionnaires, nous étions informés que l'accord était loin d'être complet entre le ministère de la guerre et les principales administrations intéressées.

La sous-commission de l'armée, chargée de l'examen du projet, s'est efforcée de provoquer et de recueillir les objections; elle n'a négligé aucun procédé d'enquête; elle a provoqué un échange de vues contradictoire avec les représentants du ministre de la guerre, du ministre des finances, du ministre de l'intérieur, du préfet de la Seine, du préfet de police.

De toutes les objections formulées, celle qui dominait toutes les autres était que, pris au pied de la lettre, le texte voté par la Chambre proclamait l'admissibilité théorique pendant cinq ans de mutilés, de grands infirmes aux emplois de gardiens de la paix, de préposés des douanes, de commis ambulants des octrois, de préposés des contributions indirectes, de facteurs, de poseurs des chemins de fer.

La controverse allait son cours. D'un côté, l'argumentation s'appuyait sur l'extension des faveurs de la loi aux petits infirmes, à ceux dont l'aptitude physique ne sera que peu diminuée, pouvant sans inconvénient être appelés à des emplois civils, même actifs.

De l'autre côté, la thèse adverse invoquait pour elle un argument des plus impressionnants. Si en faveur des grands infirmes, incapables de reprendre leurs occupations antérieures, les services de l'Etat peuvent, par un sentiment de devoir social, faire à cet égard de sérieux sacrifices, la même décision ne s'impose pas, quand il s'agit de sourds d'une oreille, de mutilés de deux doigts, de défigurés, de borgnes, etc., capables de reprendre leurs occupations manuelles ou leur commerce, leur pension pouvant, d'ailleurs, compenser la diminution éventuelle du gain professionnel.

Entre ces opinions opposées, une constatation de fait émergeait, c'est l'impossibilité de confier certains emplois, ceux de préposés des douanes, de gardes domaniaux, d'agents de police, à des mutilés.

Il n'est pas douteux, en effet, qu'en votant l'article 2 du projet de loi, la Chambre des députés a entendu laisser le soin au règlement d'administration publique de déterminer les catégories de blessures ou d'infirmités permettant de concourir à l'obtention d'un emploi déterminé, que ces emplois soient réservés dans la proportion d'un cinquième au moins ou en totalité.

Il n'est pas bon, à notre avis, de laisser à un règlement d'administration publique la tâche ingrate de remédier aux insuffisances d'un texte législatif. Cette extension du pouvoir réglementaire n'est pas exempte d'inconvénients graves.

Dans l'espèce, il ne serait pas prudent de susciter, par un texte de loi, des espérances que ne réaliserait pas le règlement d'administration publique. C'est surtout aux grands infirmes, dont la capacité professionnelle est la plus atteinte, que doivent être attribués, dans la mesure du possible, des emplois administratifs. Au contraire, c'est sur l'agriculture, le commerce, l'industrie, qu'il convient de diriger les petits blessés, c'est-à-dire tous ceux qui conservent une activité suffisante pour pouvoir contribuer, fût-ce avec un rendement appauvri, au relèvement économique du pays. Le déficit de main-d'œuvre sera trop considérable pour qu'aucun apport utile puisse être négligé.

En mettant le texte en conformité avec les possibilités d'exécution, nous ne ferons pas seulement œuvre de clarté, nous marquerons notre désir accru d'orienter toutes les forces viriles de la nation vers les professions productrices de bien-être et de richesse.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}.

Texte voté par la Chambre des députés.

Texte proposé par la commission du Sénat.

Les militaires des armées de terre et de mer réformés n° 1 ou retraités par suite de blessures ou de maladies contractées au service devant l'ennemi bénéficieront, pendant un délai de cinq ans, à dater de la cessation des hostilités, d'un droit de préférence pour l'obtention de tous les emplois réservés par les tableaux E, F et G annexés à la loi du 21 mars 1905, quels que soient d'ailleurs leur grade et la durée de leurs services. Ce droit de préférence jouera en premier lieu en faveur des pères de familles les plus nombreuses.

Les militaires des armées de terre et de mer réformés n° 1 ou retraités par suite d'infirmités résultant de blessures ou de maladies contractées devant l'ennemi, au cours de la guerre actuelle, bénéficieront, à partir de la publication du règlement d'administration publique prévu par la présente loi et pendant un délai de cinq ans, à dater de la cessation des hostilités, d'un droit de préférence pour l'obtention de tous les emplois réservés par les tableaux E, F et G annexés à la loi du 21 mars 1905, qui ne nécessitent pas l'intégrité des forces physiques, quels que soient d'ailleurs leur grade et la durée de leurs services. Ce droit de préférence s'exercera tout d'abord en faveur des pères des familles les plus nombreuses.

Ils pourront être admis au bénéfice de ces emplois, alors même qu'ils avaient, le 1^{er} août 1914, date du décret de mobilisation des armées de terre et de mer, dépassé la limite d'âge telle qu'elle est fixée par l'article 14 du règlement d'administration publique du 26 août 1905 modifié, rendu en exécution de

Les militaires ci-dessus désignés pourront être admis au bénéfice de ces emplois, alors même qu'ils auraient, le 1^{er} août 1914, date du décret de mobilisation des armées de terre et de mer, dépassé la limite d'âge telle qu'elle est fixée par l'article 14 du règlement d'administration publique du 26 août 1905 rendu en exécution de l'article 69

Texte
voté par la Chambre
des députés.

l'article 69 de la loi du
21 mars 1905.

En vue de dissiper toute incertitude et de ne s'exposer à aucun mécompte, il nous a paru nécessaire de spécifier dans l'article 1^{er} que le droit de préférence accordé aux glorieux survivants de la guerre, réformés n° 1 ou retraités, s'applique aux emplois réservés de la loi du 21 mars 1905 qui ne nécessitent pas l'intégrité des forces physiques.

D'après l'enquête à laquelle nous avons procédé, sur les vacances d'emplois signalées pour 1914, le tableau E perdrait, sur 2,498 emplois, 27 présumés inaccessibles aux mutilés; sur 1,379 vacances, le tableau F serait privé de 164 emplois. Au tableau G, qui comprend 6,75 emplois réservés, le retranchement, portant principalement sur les préposés des douanes, sur les gardiens de la paix parisiens, les gardes domaniaux, les gardes communaux, etc., s'élèverait à 1,563.

En totalisant ces chiffres, les tableaux E, F, G offrirait annuellement une ressource éventuelle de 8,878 emplois ainsi réservés sur 10,632 vacances signalées. Plus de 40,000 emplois pourront être attribués pendant le délai de cinq ans prévu par la loi.

La marge est encore assez grande, une fois la part faite aux réalités d'application ainsi qu'à l'intérêt des services publics, pour que le projet de loi apparaisse avec son caractère bienfaisant.

Les centres de rééducation professionnelle, si nombreux et si variés, ne perdront rien de leur utilité essentielle. Aucune propagande abusive ne sera faite pour éloigner du travail manuel les réformés, les blessés aptes à exercer une profession industrielle, commerciale, agricole. Le risque supplémentaire d'assurance contre les accidents devra être couvert à cet effet pour qu'aucun obstacle ne s'oppose à l'utilisation industrielle des mutilités de la guerre.

Il va de soi que les initiatives spontanées des administrations publiques ne seront pas désavouées. Ainsi, par exemple, celle de la préfecture de la Seine qui, d'accord avec le conseil municipal, emploie à titre temporaire 120 mutilés comme gardes de promenades, comme agents du personnel de service. Ces emplois temporaires, si les employés ont fait la preuve de leurs aptitudes, seront certainement attribués par droit de préférence aux occupants actuels, au cas où ils rentreraient dans les tableaux de la loi de 1905.

Nous n'avons pas besoin de dire avec quel empressement nous adhérons au droit de préférence institué en faveur des pères des familles les plus nombreuses. Demain, plus encore qu'hier, une impérieuse nécessité démographique gagnera devant l'opinion française et devant les pouvoirs publics la cause des familles fécondes et nombreuses.

L'article 1^{er} du projet abolit dans la circonstance actuelle au profit d'exceptionnels ayant droit, les clauses limitatives pour le grade, pour la durée du service, pour l'âge. Jeunes et vétérans, soldats, caporaux, brigadiers, sous-officiers rentrent au même titre dans le cadre de la loi, s'ils ont été l'objet d'une réforme n° 1 ou s'ils ont été retraités pour blessures ou maladies contractées devant l'ennemi.

Pour tous les emplois nécessitant l'intégrité des forces physiques, ceux qui peuvent être en quelque sorte assimilés au service armé, et dans tous les cas où les militaires remplissent les conditions indiquées par la loi, la loi du 21 mars 1905 continuera à fonctionner.

Toutes les dispositions antérieures subsistent, notamment l'arrêté ministériel du 13 mai 1914 en ce qui concerne le recrutement des inspecteurs de police, des gardiens de la paix et des sergents de ville des communes du département de la Seine dont le préfet de police est appelé à vérifier les aptitudes.

De son côté, la préfecture de la Seine ne sera pas dépouillée de son droit de soumettre à une

visite médicale les militaires classés pour un emploi relevant de cette administration.

Article 2.

Texte
voté par la Chambre
des députés.

Un règlement d'administration publique qui devra intervenir dans les trois mois qui suivront la promulgation de la présente loi déterminera les catégories de blessures ou d'infirmités permettant de concourir à l'obtention d'un emploi réservé dans les conditions définies à l'article 1^{er} ci-dessus.

Ce règlement déterminera également le mode d'obtention du certificat d'aptitude professionnelle, ainsi que les conditions dans lesquelles les candidats seront inscrits sur une liste spéciale, établie pour chaque emploi par la commission instituée en exécution de l'article 70 de la loi du 21 mars 1905.

En confiant à un règlement d'administration publique le soin d'énumérer les catégories de blessures ou d'infirmités permettant de concourir pour l'obtention d'un emploi réservé, à l'exception des services exigeant l'intégrité des forces physiques, la loi pose les principes et trace les règles essentielles. Il n'y a dès lors aucun inconvénient à donner une délégation générale au conseil d'Etat pour la détermination des mesures nécessaires à l'application d'une loi assez délicate.

Le règlement d'administration publique devra indiquer le mode d'obtention du certificat d'aptitude professionnelle, parce que nécessairement la procédure de classement ne sera pas identique à celle du temps de paix et de l'avant-guerre.

Sous le régime de la loi du 21 mars 1905, le certificat d'aptitude professionnelle est délivré :

Pour les emplois de la première catégorie, par des commissions spéciales, présidées par un officier général et siégeant à Paris;

Pour les emplois de la deuxième catégorie, par des commissions présidées par un officier général, ou, à défaut, par un colonel, et se réunissant au chef-lieu du corps d'armée, en France et en Algérie, et au chef-lieu de la division, en Tunisie;

Pour les emplois de la troisième catégorie, par des commissions présidées par un officier supérieur et se réunissant dans certaines villes de garnison désignées par le ministre de la guerre;

Pour les emplois de la quatrième catégorie, par le chef de corps ou le directeur du service auquel appartient le candidat (commandant du bâtiment, commandant du dépôt, ou chef de service, s'il s'agit de marins).

Un mécanisme aussi compliqué, à supposer qu'il soit irréprochable pendant la paix, n'est pas actuellement applicable. L'administration de la guerre se propose de faire délivrer aux candidats du projet de loi les certificats d'aptitude professionnelle aux emplois des 1^{re} et 2^e catégories par des commissions qui se réuniraient au chef-lieu du département (au lieu de Paris et des chefs-lieux de corps d'armée). Cette mesure de décentralisation permettra à chacune des administrations civiles d'être représentées dans les commissions siégeant au chef-lieu de chacune des subdivisions de région.

Enfin, le certificat d'aptitude professionnelle aux emplois de 4^e catégorie seraient délivrés par les généraux commandant les subdivisions de région auxquels pourraient être utilement adjoint un représentant de l'administration intéressée.

Les administrations financières auraient préféré la généralisation des concours ou examens

Texte proposé
par la commission
du Sénat.

Un règlement d'administration publique qui devra intervenir dans le délai de trois mois déterminera les mesures nécessaires à l'application de la présente loi et énumèrera notamment les catégories de blessures ou d'infirmités permettant de concourir à l'obtention d'un emploi réservé dans les conditions définies à l'article 1^{er}.

Ce règlement indiquera également le mode d'obtention du certificat d'aptitude professionnelle, ainsi que les conditions dans lesquelles les candidats seront inscrits sur une liste spéciale, établie pour chaque emploi par la commission instituée en exécution de l'article 70 de la loi du 21 mars 1905.

spéciaux organisés séparément dans chaque service, un nombre fixe d'emplois étant d'avance déterminé pour chaque administration.

En dehors de divergences d'appréciation sur la procédure d'admissibilité, sur laquelle le conseil d'Etat devra se prononcer, le fonctionnement de la loi de 1905 en temps de paix a provoqué, dans certaines administrations, des plaintes justifiées. Un recrutement en quelque sorte automatique n'a pas été sans porter atteinte à la solidité de certains services publics. Au ministère de l'instruction publique, par exemple, dans les laboratoires des facultés, l'introduction d'un personnel subalterne permanent insuffisamment préparé a provoqué les doléances de savants uniquement et passionnément préoccupés du rendement scientifique de leurs recherches et de leurs études.

Qu'il s'agisse des laboratoires d'astronomie, des laboratoires de chimie, de physique, des facultés des sciences et de médecine, des chaires de médecine expérimentale, de physiologie, d'anatomie, l'emploi d'aide et de préparateur exige une aptitude spéciale. Le montage des appareils, la surveillance des opérations en cours, la prise d'observations ordonnées par le professeur nécessitent des connaissances appropriées. Dans les laboratoires de bactériologie, par exemple, les manipulations délicates ou dangereuses dont sont chargés les garçons de laboratoire ne sauraient être confiées au premier venu.

Il est établi, d'après des témoignages irrécusables, que, dans les laboratoires des universités, laboratoires de recherches magistrales ou laboratoires de travaux pratiques pour les élèves, le petit personnel doit offrir les qualités d'aptitude physique et professionnelle indispensables. La sélection la plus rigoureuse s'impose donc sous peine de désorganiser des services scientifiques dont la prospérité est liée au concours intelligent du modeste garçon de laboratoire et de tous les assistants du maître, dans l'intérêt de l'enseignement et des hautes recherches scientifiques.

Pour l'application de la présente loi, un si haut intérêt dictera sans aucun doute au rédacteur du règlement d'administration publique les précautions utiles pour que les emplois de ce genre ne soient attribués qu'à bon escient, avec le maximum de garanties désirables de compétence professionnelle et d'aptitude physique.

D'une manière générale d'ailleurs, et en dehors des catégories de blessures et d'infirmités dûment admises, la visite médicale appropriée restera la règle comme pour le jeu normal des articles y relatifs de la loi du 21 mars 1905. La défense des collectivités contre la tuberculose ne subira naturellement aucune atteinte.

La commission spéciale des emplois réservés et le conseil d'Etat tiendront certainement le plus grand compte, dans l'élaboration des mesures réglementaires, des conditions exceptionnelles de la guerre et de ses enseignements tragiques.

Le remaniement du régime des pensions civiles et la revision des règlements de pensions de retraites devront être envisagés à un moment donné, pour que les droits éventuels des mutilés à une pension civile supplémentaire ne soient pas entravés par des obstacles réglementaires.

La loi de 1853 sur les pensions civiles exige des fonctionnaires auxquels elle est applicable trente ans de services et soixante ans d'âge; les règlements de certaines administrations publiques, celles des chemins de fer de l'Etat, de la préfecture de la Seine, de la préfecture de police contiennent des dispositions spéciales de retraites. Il adviendra souvent que des mutilés admis à des emplois civils ne pourront compter le temps de service exigé soit par la loi de 1853, soit par les règlements spéciaux susvisés.

Il y aura donc lieu de prévoir, à un moment donné, des dispositions spéciales destinées à faire bénéficier les blessés et invalides de la guerre, admis dans des administrations publiques, d'une pension supplémentaire civile, soit qu'ils aient passé un certain nombre d'années dans cet emploi civil, soit qu'ils aient dû le quitter prématurément.

En effet, il pourra se faire que, par suite de l'aggravation de leurs infirmités, des réformés ou retraités pour blessures ou maladies se voient contraints d'abandonner leur emploi. L'éventualité d'une allocation viagère correspondante à la durée des services civils accomplis facilitera même, de la part des administrations, un plus grand esprit de libéralisme dans

L'attribution des postes réservés, légalement ou bénévolement, aux mutilés.
Ces modifications éventuelles doivent être d'ores et déjà étudiées en vue de la solution ultérieure qu'elles comportent.

Article 3.

Texte
voté par la Chambre
des députés.

Un droit de préférence est accordé aux militaires visés à l'article 1^{er} de la présente loi pour concourir à l'obtention des emplois non réservés par la loi du 21 mars 1905.

Les administrations visées aux tableaux E, F et G annexés à la loi du 21 mars 1905, ainsi que les entreprises industrielles ou commerciales jouissant d'un monopole ou d'une subvention de l'Etat, du département ou de la commune, détermineront la liste et les conditions d'accès des emplois susceptibles d'être ainsi attribués à ces militaires et devront en saisir le ministre de la guerre dans le délai de quatre mois après la promulgation de la présente loi.

Texte proposé
par la commission
du Sénat.

Les administrations visées aux tableaux E, F et G annexés à la loi du 21 mars 1905, ainsi que les entreprises industrielles ou commerciales jouissant d'une concession, d'un monopole ou d'une subvention de l'Etat, du département ou de la commune, devront établir la liste et indiquer les conditions d'accès des emplois non réservés susceptibles d'être attribués avec droit de préférence aux militaires visés à l'article 1^{er} de la présente loi. Elles pourront également comprendre dans cette liste la proportion des emplois visés auxdits tableaux et non réservés par les lois des 21 mars 1905 et 8 août 1914.

Cette liste, qui sera transmise au ministre de la guerre dans le délai de quatre mois à dater de la promulgation de la présente loi, sera arrêtée par un décret contresigné par le ministre de la guerre et par chacun des ministres intéressés.

Cet article vise tout à la fois les emplois réservés de la loi du 21 mars 1905 et d'autres emplois non réservés jusqu'ici.

Pour l'établissement de la liste de ces emplois, la collaboration entre les ministres intéressés sera un gage de succès. Ce vœu acquiert encore plus de force pour les entreprises industrielles ou commerciales en solidarité d'intérêts avec les pouvoirs publics ; toutes tiendront à honneur non seulement de réaliser le programme de la loi du 21 mars 1905, mais même de le dépasser pour tous les emplois ne nécessitant pas l'intégrité des forces physiques.

La faculté qui sera laissée aux administrations par l'article 5 d'attribuer un droit de préférence à leurs anciens employés, agents, ouvriers, ne fera que les inciter à remplir doublement leur devoir de solidarité.

Article 4.

Texte
voté par la Chambre
des députés.

Aucune entreprise industrielle ou commerciale ne pourra à l'avenir obtenir un monopole ou une subvention de l'Etat, du département ou de la commune, qu'à la condition de réserver aux militaires qui font l'objet de la présente loi un certain nombre d'emplois à déterminer

Texte proposé
par la commission
du Sénat.

Aucune entreprise industrielle ou commerciale ne pourra à l'avenir obtenir une concession, un monopole ou une subvention de l'Etat, du département ou de la commune, qu'à la condition de réserver aux militaires qui font l'objet de la présente loi un certain nombre

Texte
voté par la Chambre
des députés.

par le cahier des charges dans lequel on tiendra compte de la situation des pères de familles nombreuses, comme il est prévu à l'article 1^{er}.

Cette clause vise toutes les tractations de l'avenir ; elle est trop juste pour provoquer la moindre objection de principe. La rédaction de chacun des cahiers des charges tiendra compte de tous les intérêts en cause.

Article 5 (nouveau).

Texte
voté par la Chambre
des députés.

Les militaires des armées de terre et de mer qui, avant leur mobilisation, occupaient un des emplois énumérés aux tableaux E, F et G seront, si leur aptitude physique le permet, réintégrés dans leur emploi, ou pourvus dans la même administration d'un autre emploi réservé ou non réservé.

Cet article nouveau sauvegarde la situation des mobilisés appartenant aux diverses administrations publiques, aux compagnies de chemin de fer, etc.

Les employés mobilisés, en répondant à l'appel de leurs classes, ont conservé leur lien de droit avec leurs administrations respectives. La loi du 5 août 1914 a fortifié ce lien en autorisant, dans des conditions déterminées, le cumul des traitements civils et des soldes militaires. Les mobilisés restent en possession de leurs titres à l'avancement.

Aucune difficulté ne surgira donc pour la réintégration des employés et fonctionnaires survivants en parfait état de santé, qui auront leur pleine activité physiologique.

Il n'en sera pas de même pour ceux d'entre eux qui, réformés n° 1 ou retraités pour blessures ou infirmités, ne seraient plus en état de remplir leur emploi antérieur. Il y aurait une réelle injustice à ne pas faciliter leur réintégration dans leurs administrations antérieures et à ne pas leur accorder un droit de priorité pour l'obtention des emplois réservés ou non réservés de l'administration à laquelle ils appartiennent.

Il est de stricte équité, en même temps que conforme aux désirs des chefs d'administration, des directeurs des compagnies de chemins de fer, de ne pas déclasser des agents de police, des cheminots, mais de leur attribuer, dans l'intérieur de leur administration d'origine, un des emplois réservés aux mutilés de la guerre.

Tel est l'objet du nouvel article 5.

Article 6 (nouveau).

Texte
voté par la Chambre
des députés.

Les candidats militaires des armées de terre et de mer déjà inscrits sur la liste de classement pour un des emplois réservés et qui réuniraient l'une des conditions déterminées par le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la présente loi jouiront d'un droit de préférence auxdits emplois immédiatement après les mili-

Texte proposé
par la commission
du Sénat.

d'emplois à déterminer par le cahier des charges, en tenant compte des situations de famille prévues à l'article 1^{er}.

Texte proposé
par la commission
du Sénat.

Texte
voté par la Chambre
des députés.

Texte proposé
par la commission
du Sénat.

taires désignés à l'article 5.

Les autres candidats militaires déjà classés conserveront le droit qui leur est acquis sous réserve que ce droit ne s'exercera qu'après celui reconnu aux militaires et marins réformés n° 1 ou retraités visés à l'article 1^{er}.

Par suite de son application normale du temps de paix, la loi du 21 mars 1905, au profit des soldats, caporaux, sous-officiers rengagés, a conféré des droits aux militaires classés pour un des emplois réservés des tableaux E, F et G. Ces militaires sont classés au fur et à mesure que des vacances s'ouvrent dans leur emploi, sous réserve de ne prendre possession de leur poste que lorsqu'ils auront été libérés de leurs obligations militaires.

La liste de classement en cours contient encore 3,567 candidats à nommer.

La situation d'après-guerre de ces militaires classés ne sera pas la même pour tous. Les uns auront été blessés ou malades et ne seront plus dans les conditions d'aptitude physique et professionnelle qui les auront fait désigner pour un emploi. Or, du fait de sa nomination à l'emploi pour lequel il est régulièrement classé, un candidat épuise ses droits à l'obtention d'un emploi réservé. Dès lors, un candidat classé, qui viendrait à être nommé et dont l'aptitude physique ne serait plus compatible avec l'emploi pour lequel il était inscrit, ne pourrait plus obtenir un autre emploi.

Il n'est que juste de faire revivre les droits acquis au profit de ces intéressants bénéficiaires : les militaires classés victimes de la guerre. Un rang de priorité leur est accordé immédiatement après les mutilés appartenant antérieurement à une administration publique.

Les autres militaires classés du fait de l'article 73 de la loi du 21 mars 1905 auront la possibilité d'occuper les emplois nécessitant l'intégrité des forces physiques ; ils ne pourront primer, pour les autres emplois réservés et non réservés, les blessés, mutilés, infirmes, auxquels la nation doit payer tout d'abord, sans jamais pouvoir l'acquiescer, sa dette de reconnaissance et de respect.

En dehors des classés, un certain nombre de militaires étaient en instance d'emploi à l'époque de la déclaration de guerre. Le décret du 5 décembre 1914 leur accorde des prolongations de délai en ce qui touche la limite d'âge fixée par l'article 14 du règlement d'administration publique du 25 août 1905 (moins de quarante ans) en vue de l'obtention du certificat d'aptitude professionnelle exigé pour chacun des emplois réservés.

Leur nombre était de 4,140 environ.

On ne peut pas dire que ces candidats avaient droit à l'emploi qu'ils ont sollicité, puisqu'ils n'ont pas figuré sur la liste de classement ; ils ont, au même titre que les militaires de la loi de 1905, le droit de solliciter un emploi, parmi ceux, relativement assez nombreux, soustraits par la force des choses à l'admissibilité des victimes de la guerre ; au surplus, beaucoup, parmi les candidats en cours d'instance, seront malheureusement réformés et rentreront par conséquent dans les conditions d'application de la présente loi.

Article 7.

Texte
voté par la Chambre
des députés.

Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi.

La loi actuelle ne devant avoir qu'une durée de cinq ans à partir de la publication du règlement d'administration publique, il y a lieu, non

Texte proposé
par la commission
du Sénat.

Sont suspendues, pendant la durée de son application, toutes les dispositions des lois antérieures contraires à la présente loi.

point d'abroger, mais de suspendre toutes les dispositions contraires à la présente loi.

PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. — Les militaires des armées de terre et de mer réformés n° 1 ou retraités par suite d'infirmités résultant de blessures ou de maladies contractées devant l'ennemi, au cours de la guerre actuelle, bénéficieront, à partir de la publication du règlement d'administration publique prévu par la présente loi et pendant un délai de cinq ans, à dater de la cessation des hostilités, d'un droit de préférence pour l'obtention de tous les emplois réservés par les tableaux E, F et G annexés à la loi du 21 mars 1905 qui ne nécessitent pas l'intégrité des forces physiques, quels que soient d'ailleurs leur grade et la durée de leurs services. Ce droit de préférence s'exercera tout d'abord en faveur des pères des familles les plus nombreuses.

Les militaires ci-dessus désignés pourront être admis au bénéfice de ces emplois, alors même qu'ils auraient, le 1^{er} août 1914, date du décret de mobilisation des armées de terre et de mer, dépassé la limite d'âge telle qu'elle est fixée par l'article 14 du règlement d'administration publique du 26 août 1905 rendu en exécution de l'article 69 de la loi du 21 mars 1905.

À défaut de militaires remplissant les conditions indiquées ci-dessus, les emplois seront attribués conformément aux articles 69 et suivants de la loi du 21 mars 1905.

Art. 2. — Un règlement d'administration publique qui devra intervenir dans le délai de trois mois déterminer les mesures nécessaires à l'application de la présente loi et énumérera notamment les catégories de blessures ou d'infirmités permettant de concourir à l'obtention d'un emploi réservé dans les conditions définies à l'article 1^{er}.

Ce règlement indiquera également le mode d'obtention du certificat d'aptitude professionnelle, ainsi que les conditions dans lesquelles les candidats seront inscrits sur une liste spéciale, établie pour chaque emploi par la commission instituée en exécution de l'article 70 de la loi du 21 mars 1905.

Art. 3. — Les administrations visées aux tableaux E, F et G annexés à la loi du 21 mars 1905, ainsi que les entreprises industrielles ou commerciales jouissant d'une concession, d'un monopole ou d'une subvention de l'Etat, du département ou de la commune, devront établir la liste et indiquer les conditions d'accès des emplois non réservés susceptibles d'être attribués avec droit de préférence aux militaires visés à l'article 1^{er} de la présente loi. Elles pourront également comprendre dans cette liste la proportion des emplois visés auxdits tableaux et non réservés par les lois des 21 mars 1905 et 8 août 1913.

Cette liste, qui sera transmise au ministre de la guerre dans le délai de quatre mois à dater de la promulgation de la présente loi, sera arrêtée par un décret contresigné par le ministre de la guerre et par chacun des ministres intéressés.

Art. 4. — Aucune entreprise industrielle ou commerciale ne pourra à l'avenir obtenir une concession, un monopole ou une subvention de l'Etat, du département ou de la commune, qu'à la condition de réserver aux militaires qui font l'objet de la présente loi, un certain nombre d'emplois à déterminer par le cahier des charges, en tenant compte des situations de famille prévues à l'article 1^{er}.

Art. 5. — Les militaires des armées de terre et de mer qui, avant leur mobilisation, occupaient un des emplois énumérés aux tableaux E, F et G seront, si leur aptitude physique le permet, réintégrés dans leur emploi, ou pourvus dans la même administration d'un autre emploi réservé ou non réservé.

Art. 6. — Les candidats militaires des armées de terre et de mer déjà inscrits sur la liste de classement pour un des emplois réservés et qui réuniraient l'une des conditions déterminées par le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la présente loi jouiront d'un droit de préférence auxdits emplois immédiatement après les militaires désignés à l'article 5.

Les autres candidats militaires déjà classés conserveront le droit qui leur est acquis sous réserve que ce droit ne s'exercera qu'après celui reconnu aux militaires et marins réformés n° 1 ou retraités, visés à l'article 1^{er}.

Art. 7. — Sont suspendues, pendant la durée

de son application toutes les dispositions des lois antérieures contraires à la présente loi.

ANNEXE N° 32

(Session ord. — Séance du 10 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission de la marine chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif au mode d'attribution des prises maritimes et des navires de guerre ennemis capturés, par M. le vice-amiral de la Jaille, sénateur (1).

Messieurs, le décret de la Convention du 1^{er} octobre 1793, reproduit dans l'arrêté des Consuls du 9 ventôse an IX, a consacré l'attribution aux capteurs des produits de toutes prises faites à la mer. Un tel privilège s'expliquait alors par la nécessité de développer l'armement en course qui était entièrement à la charge des armateurs ; il offrait à ceux-ci, à défaut d'une indemnité du Trésor public, une compensation des dépenses faites et des risques encourus. L'Etat, sans aucun sacrifice matériel, put ainsi obtenir, vis-à-vis du commerce ennemi, les résultats les plus féconds.

Il était alors de pratique courante de placer sur le même pied, en ce qui regarde l'attribution du produit des prises, les équipages des corsaires et ceux des navires de guerre. Aucune distinction n'était établie entre les deux catégories de capteurs ; ce régime, qui fut dans le passé celui de toutes les marines, ne soulevait pas d'objections sérieuses.

Mais les temps ont changé. Le congrès de Paris de 1856 a supprimé la guerre de course dans sa déclaration du 16 avril. Ce sont donc les navires de guerre seuls qui peuvent être appelés depuis lors à faire le service des croisières du large.

L'attribution du produit des prises à nos états-majors et à nos équipages paraît en contradiction avec les idées saines du devoir militaire. La raison d'être de notre armée navale est, en effet, de courir sus à l'ennemi sur mer, comme c'est le devoir de l'armée de terre de marcher à l'ennemi sur terre. On ne saurait faire entrer, pour l'accomplissement de ce noble et grand devoir, une pensée de lucre, ni concevoir, pour provoquer des actions d'éclat, qu'il soit en France besoin de parts de prises.

Déjà, pour les opérations à terre, les parts de prises ont été supprimées par le décret du 26 juin 1901 au profit du Trésor.

Dans ces conditions, le privilège établi pour les capteurs à la mer par le décret du 1^{er} octobre 1793, rappelé dans l'arrêté du 9 novembre an IX n'est plus aucunement justifié et le Gouvernement estime qu'il convient de le supprimer, tout au moins d'en modifier la portée. Mais le décret précité de la Convention ayant force de loi, l'intervention du Parlement est indispensable pour consacrer cette réforme.

L'abrogation des dispositions réglant l'attribution du produit des prises étant unanimement reconnue juste et nécessaire, il n'est pas utile d'en exposer ici le détail et d'en faire un examen rétrospectif ; il suffit de rappeler sommairement :

1° Que les navires de guerre ennemis capturés par les bâtiments de l'Etat appartiennent, sous la législation actuelle, en totalité aux équipages capteurs ;

2° Que la régie est la même vis-à-vis des navires marchands capturés avec toutefois cette différence que le tiers du produit net est attribué à la caisse des invalides ;

3° Que les équipages des navires corsaires ont droit à des avantages de même nature.

Le principe appliqué depuis 1901 aux prises à terre consiste à faire bénéficier le Trésor des produits de toutes prises de guerre afin d'alléger les charges que ce dernier supporte du fait de la guerre. Par analogie le Gouvernement a d'abord pensé qu'il y avait lieu d'accepter le même principe pour les prises faites à la mer. Toutefois, après avoir décidé que, en tout état de cause, il fallait laisser complètement en dehors du régime des prises maritimes proprement dites les navires de guerre capturés ou détruits, il a exprimé et défini dans l'exposé des motifs du projet de loi qu'il a déposé à la Chambre des députés trois solutions différentes :

(1) Voir les nos 433, Sénat, année 1915, et 893-1417 et in-8° n° 301 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

1° Constituer avec le produit de la vente des navires marchands capturés et de leurs cargaisons un fonds remis à la caisse des invalides pour être réparti en indemnités aux officiers de la marine et aux marins dans le besoin, mis par leurs infirmités, dans l'impossibilité de servir et ayant pris une part directe aux opérations de la guerre ;

2° Supprimer toute distinction entre nos deux armées de terre et de mer et affecter tous les produits des prises maritimes à la constitution d'un fonds particulier d'indemnités pour les militaires et marins victimes de la guerre, fonds dont la gestion serait confiée à la caisse des offrandes nationales en faveur des armées de terre et de mer. Ce fonds recevrait d'ailleurs un prélèvement fait sur les prises faites à terre et attribuées en principe au Trésor.

3° Enfin, attribuer le produit net intégral des prises maritimes au Trésor qui a la charge de toutes les dépenses de la guerre.

C'est à la troisième solution : « Attribution au Trésor », que le Gouvernement s'est rallié en principe, la trouvant la plus simple, la plus régulière et la plus logique, en réservant toutefois un tiers du produit net des cargaisons et navires marchands capturés pour en constituer à la caisse des invalides un fonds commun en faveur des officiers de la marine et des marins ayant pris part à la guerre et même de leurs familles.

Il fait remonter l'application de ces dispositions nouvelles à toutes les prises effectuées depuis la déclaration de guerre du 3 août 1914.

La Chambre des députés, saisie du projet de loi, en a confié l'examen à sa commission de la marine dont la discussion et les conclusions ont été exposées dans un intéressant rapport de l'amiral Bienaimé.

Le rapport reconnaît, sous réserve de quelques observations secondaires, la nécessité de modifier l'état existant des choses, mais combat la convenance de rendre la nouvelle loi applicable depuis la déclaration de guerre du 3 août 1914.

Il y a eu, en effet, depuis lors, nombre de choses jugées « en vertu des lois existantes » par le tribunal des prises statuant « entre les armateurs et le ministre de la marine agissant pour le compte des capteurs et de la caisse des invalides. » Ces jugements ont déclaré valables un grand nombre de prises « pour le prix en être attribué aux ayants droit conformément aux lois et règlements en vigueur. »

D'ailleurs, dans une instruction sur les prises en date du 29 novembre 1914 (après déjà quatre mois de guerre), le ministre de la marine prévoit (art. 12) la répartition des parts de prises dans les conditions fixées par l'arrêté du 9 ventôse an IX, en ajoutant toutefois (art. 13) que le Parlement devant être appelé prochainement à décider quel mode d'attribution doit être suivi pour le produit des prises, il est à penser que la décision du ministre sur le même sujet n'interviendra qu'après celle du législateur.

Or, dans le projet de loi du Gouvernement il s'agit en vérité de la mainmise de l'Etat sur des sommes attribuées par maints jugements antérieurs à des ayants droit « conformément aux lois et règlements en vigueur ». Cette mesure semble d'autant plus arbitraire qu'avant de faire cette attribution il sera nécessaire d'opérer sur le total un prélèvement éventuel des parts revenant, selon les conventions internationales en vigueur, aux croiseurs des nations alliées ayant coopéré à la prise. Cette disposition obligatoire est due à la convention passée le 9 novembre 1914 avec le Gouvernement anglais en vertu de laquelle les produits nets des captures faites en commun par les flottes alliées sont réglés d'après le nombre d'hommes embarqués sur les bâtiments capteurs « pour la répartition en être faite suivant les lois et règlements de pays ».

L'amirauté anglaise avait, jusqu'à la guerre actuelle, des errements presque identiques aux nôtres ; avant de signer la convention du 9 novembre 1914, elle nous a prévenu qu'elle étudiait de nouvelles règles de répartition avec l'intention de supprimer le privilège exclusif des capteurs, pour l'étendre à tous les équipages dont la plupart ont, en guerre, à supporter le poids de la lutte, c'est-à-dire à remplir une tâche plus dure et plus dangereuse.

Elle a réalisé son intention, en décidant de constituer avec le produit des prises de mer un fonds ou sont puisées des primes à répartir aux officiers et hommes de toute la flotte suivant une échelle proportionnelle aux grades.

La commission de la Chambre des députés n'a pas pensé que la marine française dût prendre le contre-pied des mesures adoptées par l'amirauté anglaise, le point de départ étant le même dans les deux marines, et il lui a semblé qu'au moins à titre temporaire et en quelque sorte par transition entre un long passé et des usages nouveaux, il convenait de suivre nos alliés dans leur conception présente. Elle s'est trouvée ainsi amenée à ne point accepter la proposition du Gouvernement de verser dans ses caisses le montant des prises maritimes, y compris celles déjà faites depuis le début de la guerre.

Elle s'appuie, en outre, dans la circonstance, sur le rappel des lois existantes fait par le Gouvernement dans l'instruction du 19 novembre 1914, sur les jugements nombreux rendus en application desdites lois et aussi sur l'impression pénible des populations maritimes d'être dépossédées, *a posteriori* et sans y avoir été préparées, de ce qui était à leurs yeux comme une compensation des charges de l'inscription maritime.

Le mieux lui a paru de se ranger au principe implicitement envisagé par la première solution indiquée par le Gouvernement dans l'exposé des motifs de son projet de loi : « Constituer un fonds destiné à être réparti entre les officiers et marins rendus infirmes par des opérations de la guerre. »

Cette décision qu'elle a prise après délibération présente une mesure qui, au lieu d'avoir le caractère d'une mainmise de l'Etat sur des droits reconnus jusqu'ici, apparaît sous la forme d'un acte de générosité des capteurs envers leurs frères d'armes et leurs familles les plus éprouvées par la guerre.

Elle a visé avant tout la convenance et la nécessité de régler promptement la situation actuelle ; elle réserve entièrement la solution définitive de la question d'attribution des prises jusqu'à ce que, la guerre finie, les circonstances permettent d'élaborer un projet complet supprimant les traditions surannées et mis en harmonie avec les règles du droit, les grandes idées du devoir militaire et les conditions de la guerre moderne.

Pour cette guerre, il serait formé avec le produit net des prises maritimes un fonds de secours spécial, géré par la caisse des invalides et destiné à être employé au soulagement des grands blessés rendus impotants et des familles des « morts pour la patrie » ayant servi comme marins ou anciens marins à quelque titre que ce soit dans les armées de mer ou de terre.

La commission de la Chambre s'est mise d'accord avec le ministre de la marine sur cette transformation du projet de loi. Après avoir reçu un avis entièrement conforme, elle a arrêté son texte que la Chambre des députés a approuvé et voté dans sa séance du 2 décembre 1915.

Appelée à en connaître, la commission sénatoriale de la marine a apprécié l'œuvre de la Chambre des députés et s'est rangée aux considérations développées dans le rapport de M. l'amiral Bienaimé.

Elle considère comme bien entendu que le montant des prises confié à l'administration de la caisse des invalides pour être géré par elle ne pourra en aucun cas se confondre avec le budget normal de celle-ci et recevra l'affectation prévue par la présente loi.

Elle entend aussi que le projet de loi s'adapte tout spécialement aux circonstances créées par la guerre actuelle et fixe, pour sa durée seulement, l'attribution des produits des prises maritimes, mais que la question reste entière pour les temps qui suivront.

Dans ces conditions, messieurs, si vous approuvez les vues de votre commission, vous voudrez bien voter le projet de loi adopté par la Chambre des députés et libellé comme suit :

PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. — Le régime des prises maritimes s'applique uniquement aux navires marchands et aux cargaisons.

Art. 2. — Le produit net de toute prise maritime, pendant la présente guerre, par nos forces navales, ainsi que les parts leur revenant conformément aux dispositions des conventions internationales en vigueur à l'occasion de leur participation à une prise, faite en commun, par les bâtiments des alliés, sont attribués à un fonds spécial, géré par l'établissement des invalides de la marine, destiné, entièrement, à être réparti en indemnités aux officiers, offi-

ciers-mariniers et marins dans le besoin, mis par leurs infirmités dans l'impossibilité de servir par suite de blessures reçues au cours des opérations de guerre, soit à la mer, soit à terre, et aux veuves, enfants et ascendants immédiats de ces mêmes marins morts des suites de blessures reçues ou de maladies contractées au cours de la campagne.

Cette attribution n'a lieu qu'après prélèvement éventuel sur le produit net total des parts revenant, aux termes des conventions internationales en vigueur, aux bâtiments des nations alliées ayant coopéré à la prise.

Art. 3. — Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi, spécialement le décret de la Convention en date du 1^{er} octobre 1793 et l'arrêté des consuls du 9 ventôse an IX.

Des décrets rendus en Conseil d'Etat et préparés par le ministre de la marine, d'accord avec le ministre des affaires étrangères et le ministre des finances, fixent les règles en matière d'instruction, de jugement et d'administration des prises maritimes, ainsi que celles relatives à l'application de la présente loi.

ANNEXE N° 33

(Session ord. — Séance du 10 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission de la marine chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, modifiant la loi du 10 juin 1896 portant organisation du corps des officiers de marine, par M. le vice-amiral de La Jaille, sénateur (1).

Messieurs, le projet de loi voté par la Chambre des députés et maintenant conlé à la commission sénatoriale de la marine, contient trois dispositions distinctes.

La première a pour but de donner aux officiers généraux de l'armée de mer la faculté de demander leur admission au cadre de réserve, avant d'avoir atteint la limite d'âge sans avoir à en justifier.

Cette faculté ne leur est octroyée par la loi du 10 juin 1896, en vigueur, que pour le cas de blessures graves ou d'infirmités (art. 6).

La seconde est relative à l'admission à la retraite des officiers généraux, de la 1^{re} et de la 2^e section, sur leur demande ou d'office et la procédure à suivre quand il s'agit d'une mise à la retraite d'office.

Jusqu'à présent, les officiers généraux ne sont admis à la retraite que sur leur demande : ils ne peuvent être mis d'office à la retraite qu'après l'accomplissement des formalités prescrites pour la mise en réforme, conformément aux dispositions de la loi du 19 mai 1834 (loi du 10 juin 1896, art. 7).

La troisième disposition confirme et précise les conditions de l'admission d'office à la retraite des officiers autres que les officiers généraux (art. 8).

La commission de la marine n'élève aucune objection contre la première disposition qui modifie l'article 6 de la loi du 10 juin 1896. Elle accepte parfaitement que toute faculté soit donnée aux officiers généraux de demander leur passage dans la 2^e section de l'état-major général pour toute autre cause que des raisons de santé.

Cette faculté a d'ailleurs été donnée aux officiers généraux de l'armée de terre par la loi du 16 février 1912.

La commission de la marine n'en juge pas de même en ce qui concerne la seconde disposition, celle qui traite de la retraite pour les officiers généraux et qui modifie l'article 7 de la loi du 10 juin 1896.

Trois cas distincts y sont envisagés :

Admission des officiers généraux (1^{re} et 2^e sections) à la retraite

1^o Sur leur demande ;

2^o D'office pour raisons de santé après examen et sur avis conforme d'une commission de santé composée de trois médecins généraux ;

3^o D'office pour toute autre cause que la raison de santé, après consultation au scrutin secret des membres du conseil supérieur de la marine en service à Paris.

Les deux premiers cas sont acceptés par la

(1) Voir les nos 403, Sénat, année 1915, et 676 1360-1422 et in-8° n° 291 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

commission, mais le troisième a été l'objet d'une discussion prolongée.

La loi du 10 juin 1893 (art. 7) dispose que les officiers généraux ne peuvent être mis à la retraite d'office qu'après l'accomplissement des formalités prescrites pour la mise en réforme, conformément aux dispositions de la loi du 19 mai 1834, et le projet de loi en discussion substitue à ces formalités, quand il s'agit d'autres causes que la raison de santé, la simple consultation des membres du conseil supérieur présents à Paris.

Tout d'abord cette substitution lui paraît incorrecte. En effet, la loi de 1834 à laquelle celle de 1896 se réfère, prescrit que la réforme ne sera prononcée que d'après l'avis d'un conseil d'enquête dont la composition et les formes seront déterminées par un règlement d'administration publique. Et les commentaires font expressément ressortir qu'un tel règlement n'est pas une simple ordonnance qu'on puisse changer suivant les circonstances ou les volontés, qu'il sera délibéré en conseil d'Etat, formulé pour l'exécution d'une loi, et ne pourra jamais être contraire à l'esprit de cette loi ; il réglera les intérêts des officiers et, comme il ne prononcera que sur une institution et non sur aucun cas particulier, il présentera toutes garanties (1).

Or, le conseil supérieur de la marine n'est pas appuyé sur un règlement d'administration publique et présente au contraire, aux yeux de la commission, les vices que la loi de 1834 a voulu écarter : ceux qui sont inhérents à une institution qu'un simple décret a fondée et qu'on peut changer suivant les circonstances et les volontés.

En fait, la commission estime que le conseil supérieur n'est pas indiqué comme pouvant tenir lieu d'un conseil d'enquête voulu par la loi de 1896 et par la loi de 1834 sur l'état des officiers et que le projet proposé diminue notablement pour les officiers les garanties qui leur sont actuellement assurées.

D'autre part, la commission a pris connaissance de la loi du 3 août 1915 qui donne force de loi au décret du 30 novembre 1914, lequel décret confère au ministre, pendant la durée de la guerre, le droit de mettre d'office à la retraite, avec de très simples formalités, les officiers généraux et autres qui mériteraient l'application de cette mesure.

Le ministre est donc, pour toute la durée de la guerre, absolument armé pour l'exécution, sans qu'il soit tenu d'avoir recours ni aux conseils d'enquête comme la loi en vigueur l'y oblige pour les officiers généraux, ni au conseil supérieur comme le propose le projet de loi.

Dans ces conditions, la commission pense qu'on peut sans inconvénient renvoyer aux temps postérieurs à la guerre l'étude approfondie du statut des officiers et elle n'est pas d'avis d'adopter la modification des formalités actuellement nécessaires à la mise à la retraite d'office des officiers généraux pour toute autre cause que des raisons de santé.

Quant à la troisième disposition du projet, relative à la retraite d'office des officiers autres que les officiers généraux, le texte proposé ne change pas, à vrai dire, les dispositions prévues par l'article 8 de la loi de 1896 ; elle lui substitue une rédaction trouvée plus précise et de nature, croit-on, à supprimer des difficultés d'application auxquelles a donné lieu le texte actuel de l'article.

Mais la commission préfère pourtant le texte actuel, celui de la loi du 10 juin 1896 qui ne doit laisser place à aucune difficulté si la commission de classement motive son avis, ce qui paraît indispensable et convenable.

En résumé, votre commission de la marine, rappelant que le ministre est actuellement, et pour toute la durée de la guerre, armé par la loi du 3 août 1915 qui donne force de loi au décret du 30 novembre 1914, du droit de mettre d'office à la retraite les officiers généraux et autres qui mériteraient l'application de cette mesure, vous propose de ne retenir dans le projet de loi soumis à votre examen que le premier paragraphe modifiant l'article 6 de la loi du 10 juin 1896.

Elle vous demande, par suite, si vous approuvez sa manière de voir, de voter le projet de loi suivant :

(1) Voir décret, règlement d'administration publique du 25 septembre 1910, abrogeant le décret du 4 janvier 1884 sur l'organisation des conseils d'enquête pour l'armée de mer.

PROJET DE LOI

Article unique. — L'article 6 de la loi du 10 juin 1896, portant organisation du corps des officiers de marine, est modifié ainsi qu'il suit :
« Art. 6 (§ 2). — Les officiers généraux peuvent être placés par anticipation dans la 2^e section, par décret du Président de la République, sur rapport motivé du ministre de la marine, soit sur leur demande, soit d'office pour raisons de santé dûment constatées par une commission de santé composée de trois médecins généraux. »

ANNEXE N° 34

(Session ord. — Séance du 10 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, relative aux œuvres qui font appel à la générosité publique, par M. Magny, sénateur (1).

Messieurs, la question de la surveillance des établissements de bienfaisance privée est, depuis longtemps, à l'ordre du jour et, dans sa séance du 3 février 1914, notre éminent et regretté collègue M. Ferdinand-Dreyfus déposait, sur le bureau du Sénat, le rapport qu'il avait établi, au nom de votre commission, sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif à cette surveillance.

Ce rapport, si complet et si lumineux, auquel nous ne pouvons que nous référer, contient l'exposé détaillé de tous les travaux, tant parlementaires qu'administratifs, auxquels cette question a donné lieu depuis plus de vingt ans, et fait ressortir que si quelques difficultés peuvent encore exister pour l'organisation du contrôle de l'Etat sur la bienfaisance privée, notamment en ce qui concerne les établissements recueillant des mineurs, le principe de cette surveillance ne saurait plus être contesté.

« Le droit de contrôle et de surveillance de l'Etat est admis et même désiré par les représentants les plus qualifiés des œuvres privées, » écrivait M. Ferdinand-Dreyfus dans son rapport, et il rappelait les idées émises à ce sujet par tous les amis de la bienfaisance privée, en citant notamment l'opinion du président actuel de votre commission, notre éminent collègue M. Paul Strauss : « Aucune œuvre privée bienfaisante, charitable, digne de ce nom, n'a rien à redouter d'un contrôle loyal et respectueux tel que l'avait proposé Waldeck-Rousseau. »

Il semblait donc que le Sénat allait enfin pouvoir résoudre la question en abordant la discussion du rapport dont il était saisi lorsque éclata la guerre ! Puis, votre commission, outre la mort de son rapporteur, eut à déplorer celle de son président, le vénéré et regretté M. René Bérenger.

Elle poursuivit néanmoins ses travaux et espère pouvoir vous soumettre bientôt des conclusions. Mais le projet de loi dont elle est saisie ne vise que les établissements dans lesquels les assistés sont hospitalisés, laissant de côté les œuvres charitables d'assistance familiale, celles qui distribuent des secours à domicile, les dispensaires, les asiles ou refuges de nuit, les œuvres d'assistance par le travail, les colonies scolaires, les sociétés de secours aux enfants et aux adultes, les sociétés de préservation contre la tuberculose, etc., etc., pour lesquelles on a considéré que les lois générales peuvent provisoirement suffire. (Rapport de M. F. Dreyfus, p. 49 et 50.)

Or, indépendamment de ces œuvres, il s'en est créé, depuis la guerre, un nombre considérable.

La brutale et criminelle agression de nos ennemis, en même temps qu'elle suscitait les plus admirables manifestations de courage militaire et civique que notre histoire, pourtant si riche en souvenirs héroïques, ait jamais connues, provoquait, parmi les non-combattants, parmi les femmes surtout, les plus touchantes manifestations de solidarité.

Le nombre des œuvres de guerre connues, créées par la générosité publique (œuvres s'adressant aux mobilisés, aux blessés, aux prisonniers, aux veuves, aux enfants des soldats

tués à l'ennemi, aux orphelins, etc., etc.), est évalué par l'honorable M. Mauger, député, dans le rapport si intéressant et si complet qu'il a consacré à la proposition qui vous est aujourd'hui soumise, à plus de 400 et le nombre en augmente chaque jour.

Pourquoi faut-il que des scandales, trop nombreux, hélas ! aient révélé que, pour certains malfaiteurs, toutes les circonstances sont bonnes, même les plus tragiques, même les plus respectables, pour duper la charité publique !

« L'enquête discrète à laquelle nous nous sommes livrés, dit M. Mauger, nous a démontré la nécessité de mettre un terme aux agissements de certaines personnalités ou de certaines œuvres qui n'ont de la bienfaisance que le nom, et de prendre le plus rapidement possible les mesures les plus énergiques contre quiconque, œuvre ou particulier, abuse, dans des circonstances aussi pénibles, de la charité publique. »

Sans doute, la législation actuelle peut permettre d'atteindre les personnes qui, individuellement, seraient convaincues de s'être livrées, sous le couvert d'une œuvre charitable, à un délit nettement caractérisé d'escroquerie ou d'abus de confiance ; mais elle ne peut pas atteindre l'association elle-même et les expériences de contrôle tentées par l'autorité administrative sont restées vaines. Elle ne permet pas surtout de prévenir le mal, de l'empêcher de se produire.

D'où la nécessité d'un contrôle, lequel, ainsi que l'écrit l'honorable M. Mauger dans son rapport, « doit s'exercer non pas seulement au moment de la constitution de l'œuvre, par voie d'autorisation, par exemple, accordée par l'autorité publique, mais aussi pendant le fonctionnement de l'institution. »

Ces considérations, qui ont provoqué l'initiative prise à la Chambre des députés par MM. Landry, J.-L. Breton et André Honorat, ont paru suffisantes à cette assemblée qui, dans sa séance du 14 janvier 1916, a adopté, sans débat, le texte que lui proposait sa commission d'assurance et de prévoyance sociales, après examen de divers amendements qui avaient été déposés.

Elles ont également paru déterminantes à votre commission qui, malgré quelques légères critiques de rédaction qui trouveront place dans l'examen des articles, vous propose, après avoir entendu les explications du Gouvernement, d'adopter sans modification le texte voté par la Chambre des députés, pour éviter tout retard dans une question dont un récent et éclatant scandale a souligné davantage encore l'extrême urgence.

En adoptant cette proposition, qui rend la déclaration obligatoire pour tout particulier, tout fondateur d'œuvre, tout président d'association se proposant de faire appel à la générosité publique, à l'occasion de la guerre, et prévoit la nécessité d'une autorisation administrative, qui crée dans chaque département une commission de contrôle des œuvres de guerre et organise ce contrôle, vous investirez le Gouvernement d'un pouvoir de surveillance qui lui manque et dont l'absence risquerait de compromettre le merveilleux effort de solidarité auquel nous rendons tout hommage. Vous ne ferez d'ailleurs que combler une lacune de notre législation en prévoyant les sanctions qui existent dans la législation étrangère qui en ont également reconnu la nécessité.

Examen des articles.

Il est bien entendu qu'il ne s'agit que des œuvres de guerre, ainsi que cela résulte de la rédaction des divers articles et notamment de l'article 1^{er}.

Article 1^{er}.

Sont soumises aux dispositions de la présente loi :

1^o Toute association créée antérieurement ou à l'occasion de la guerre, avant pour but, principal ou accessoire, de soulager les souffrances occasionnées par la guerre, et faisant appel à d'autres ressources que celles prévues par l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, sous quelque forme que ce soit pour une œuvre de guerre ;
2^o Toute œuvre, toute personne recueillant d'une façon habituelle, sous quelque forme que ce soit, des fonds pour une œuvre de guerre.

L'article 1^{er} précise à qui s'applique la nouvelle loi.

On sait qu'aux termes de la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations de personnes peuvent se former librement sans autorisation ni déclaration préalable (art. 2). — La déclaration n'est nécessaire que pour obtenir la capacité juridique (art. 2 et 5).

La proposition qui vous est soumise vise toutes les associations, de quelque nature qu'elles soient (déclarées ou non déclarées), qui, faisant appel à d'autres ressources que celles prévues à l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, c'est-à-dire à d'autres ressources que les cotisations de leurs membres et les subventions de l'Etat, des départements et des communes, ont pour but principal ou accessoire de soulager les souffrances occasionnées par la guerre, que ces associations aient été créées antérieurement ou à l'occasion de la guerre.

Par conséquent, les prescriptions des articles suivants, notamment la nécessité de la déclaration prévue à l'article 2 ci-après et la soumission au contrôle de la commission prévue aux articles 2 et 3, s'imposent non seulement aux associations ou œuvres de guerre qui se créeront postérieurement à la loi, mais encore à celles qui existent actuellement, ainsi qu'il est d'ailleurs expressément stipulé à l'article 4, dès lors qu'elles font appel à d'autres ressources que celles prévues à l'article 6 de la loi de 1901.

Le deuxième paragraphe vise toute œuvre et même toute personne, prise individuellement, qui recueille des fonds pour une œuvre de guerre, sans qu'il y ait association au sens de la loi de 1901.

Pour que la loi soit applicable, il suffit que l'on fasse appel à la charité publique, en vue d'une œuvre de guerre, sous quelque forme que ce soit (souscription publique, envoi de circulaires à domicile, apposition de troncs dans les lieux publics, organisation de journées, de tombolas, etc., même de simples quêtes). Mais, dans ce dernier cas, il faut qu'il y ait habitude et une personne qui, une fois par hasard, à l'occasion d'une cérémonie, par exemple, quêterait pour soulager une infortune de guerre déterminée, ne tomberait pas sous le coup de la loi.

Article 2.

Tout particulier, tout fondateur d'œuvre, tout président d'association, se proposant de faire appel à la générosité publique, est tenu d'en faire la déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture et, à Paris, à la préfecture de police.

Cette déclaration indique le siège de l'œuvre, ses ressources, son but. Elle est accompagnée, s'il s'agit d'une association, des statuts. Il en est donné récépissé.

Les ressources recueillies doivent être intégralement employées au but visé dans la déclaration.

Les fonctions de membres de l'œuvre ou de l'association sont absolument gratuites.

Le dossier ainsi constitué est soumis à la commission de contrôle des œuvres de guerre.

L'article 2, en rendant obligatoire, pour toute personne ou tout groupement qui veut faire appel à la générosité publique en faveur d'une œuvre de guerre, la déclaration prévue par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, contient le principe même de la réforme.

Il décrit les formalités à remplir, qui sont celles de la loi de 1901, sans fixer de délai pour leur accomplissement ; mais, aux termes du dernier paragraphe de l'article suivant, aucune personne, aucune œuvre ou association ne peut faire appel à la générosité publique sans avoir obtenu l'autorisation prévue. Les intéressés ont donc intérêt à se hâter de remplir les formalités prescrites.

L'avant-dernier paragraphe de cet article no vise que les membres de l'œuvre dont les fonctions ne sauraient être rétribuées à quelque titre que ce soit. Mais il n'en est pas de même pour les employés, non membres de l'œuvre, qui peuvent être rétribués.

Le dernier paragraphe prescrit l'envoi du dossier à la commission de contrôle des œuvres de guerre dont la composition est réglée par l'article suivant :

Article 3.

Cette commission est, pour le département de la Seine, composée de :
Deux délégués du ministre de l'intérieur ;
Un représentant du conseil d'Etat ;
Un délégué du ministre des finances ;
Un délégué du ministre de la justice ;
Trois représentants des œuvres de bienfaisance reconnues d'utilité publique, ayant leur

(1) Voir les nos 8, Sénat, année 1916, et 1093-1573-1653, et in-8° n° 351. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

siège à Paris; et désignés par le ministre de l'intérieur.

Dans chaque département, elle comprend :
Un délégué du ministre de l'intérieur, président;

Un représentant du ministre des finances;
Un représentant du ministre de la justice;
L'inspecteur départemental de l'assistance publique;

Deux représentants d'œuvres charitables, ayant leur siège dans le département, désignés par le préfet et appartenant, autant que possible, à des sociétés reconnues d'utilité publique.

La commission, après avoir examiné le dossier et fait procéder, s'il y a lieu, à une enquête, propose au ministre d'accorder ou de refuser l'autorisation de faire appel à la générosité publique.

Cette autorisation peut être subordonnée à une modification des statuts.

Les intéressés peuvent former un recours devant le conseil d'Etat contre le refus d'autorisation.

Aucune personne, aucune œuvre ou association ne peut faire appel à la générosité publique sans avoir obtenu l'autorisation prévue.

L'institution, dans chaque département, d'une commission de contrôle des œuvres de guerre est, comme nous l'avons dit, le point essentiel de la réforme.

L'article 3 fixe la composition de cette commission. Cette composition est la même pour tous les départements, sauf pour le département de la Seine.

On y prévoit notamment la présence de représentants d'œuvres de bienfaisance reconnues d'utilité publique ayant leur siège à Paris, désignés par le ministre de l'intérieur (pour le département de la Seine) et de deux représentants d'œuvres charitables ayant leur siège dans le département, désignés par le préfet (dans les autres départements).

Bien que, en ce qui concerne le département de la Seine, on ne prévoit que des représentants d'œuvres ayant leur siège à Paris, étant donnée l'importance des communes suburbaines du département de la Seine (1,251,411 habitants contre 2,817,293 à Paris d'après le recensement de 1911), il sera équitable, le cas échéant, de prendre un représentant d'une œuvre de bienfaisance de la banlieue.

De même, nous pensons, avec le rapporteur à la Chambre des députés, l'honorable M. Mauger, que rien ne s'oppose à ce que, parmi ces représentants d'œuvres charitables, une femme puisse figurer. Ce serait un hommage rendu au rôle si considérable rempli par les femmes dans la plupart des œuvres de guerre et au dévouement si admirable dont elles font preuve tous les jours.

La commission, après avoir examiné le dossier et fait procéder aux enquêtes qui peuvent être nécessaires, propose au ministre d'accorder ou de refuser l'autorisation.

Bien qu'aucun délai ne soit prévu par le texte, il doit être entendu que l'affaire devra être instruite aussi rapidement que possible et votre commission souhaite que les instructions ministérielles qui interviendront au sujet de l'application de la loi contiennent à ce sujet des instructions précises, de telle sorte que la décision, favorable ou défavorable puisse intervenir dans le moindre délai.

C'est d'ailleurs à une préoccupation analogue que répond la dernière phrase de l'article suivant :

Article 4.

Les œuvres et associations déjà existantes sont tenues également de demander l'autorisation dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi. Toutefois, le récépissé prévu à l'article 2 leur tient lieu d'autorisation provisoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande.

Ainsi que nous l'avons déjà dit, il est indispensable de soumettre les œuvres et associations déjà existantes au contrôle et par suite à l'autorisation, puisque c'est là le but principal de la loi qui serait inopérante si elle se bornait aux œuvres ou associations à créer dans l'avenir.

Mais il ne saurait être question d'interrompre le fonctionnement des œuvres et associations actuelles jusqu'à ce que l'autorisation soit intervenue. Il leur suffira donc de demander l'autorisation dans le délai d'un mois après la promulgation de la loi, et l'article 4 prévoit que le récépissé qui leur sera délivré leur tiendra lieu d'autorisation provisoire.

Article 5.

Il peut être procédé à l'inspection du fonctionnement des œuvres et associations régies par la présente loi, soit par un membre de la commission de contrôle des œuvres de guerre, soit par les membres du corps de contrôle du ministère de l'intérieur et du ministère des finances, soit par tout autre mandataire qualifié par ses titres ou ses fonctions et délégué par la commission.

L'article 5 est destiné à donner aux œuvres et associations toutes garanties au sujet des personnes qui peuvent être chargées de l'inspection de leur fonctionnement.

Cette inspection, si elle n'est pas faite par les membres de la commission eux-mêmes ou par les membres du corps de contrôle du ministère de l'intérieur ou du ministère des finances, ne pourra être confiée par la commission de contrôle qui a des « mandataires qualifiés par leurs titres et par leurs fonctions » (par exemple des fonctionnaires de l'enregistrement ou des domaines, des comptables ou des experts près les tribunaux).

Article 6.

Toute modification au but indiqué dans la déclaration visée à l'article 2 ou dans les statuts doit faire l'objet d'une déclaration nouvelle.

Les autorisations peuvent être retirées après avis de la commission de contrôle des œuvres de guerre.

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

Article 7.

Une comptabilité par recettes et par dépenses doit être tenue au jour le jour.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi et fixera notamment les règles de comptabilité.

L'article 7 pose le principe de la nécessité d'une comptabilité régulière. Celle-ci devra être aussi simple que possible, mais de nature à permettre de contrôler le fonctionnement de l'œuvre et de voir ce qui entre d'argent et ce qui en sort.

Article 8.

Toute œuvre ou association qui, après une mise en demeure de se soumettre aux prescriptions ci-dessus, persiste à y contrevenir, pourra être dissoute par les tribunaux, à la requête du procureur de la République du siège de l'institution.

Les fonds recueillis seront dévolus conformément aux statuts; à défaut de dispositions statutaires, ils seront répartis par le tribunal entre les œuvres de bienfaisance de la guerre autorisées du département.

L'article 8 prévoit, dans son premier paragraphe, la nécessité d'une mise en demeure préalable, à adresser aux œuvres et associations, d'avoir à se soumettre aux prescriptions de la nouvelle loi avant que la dissolution ne puisse en être prononcée par les tribunaux. Cette mise en demeure sera adressée par le préfet représentant le ministre, à Paris par le préfet de police.

Les fonds recueillis, si les statuts ne contiennent pas de disposition prévoyant comment la dévolution sera faite, devront être répartis par le tribunal entre les œuvres de bienfaisance de la guerre autorisées du département, lesquelles devront être, de préférence, des œuvres similaires, c'est-à-dire des œuvres poursuivant le but le plus rapproché de celui des œuvres ou associations dont la dissolution est prononcée.

Article 9.

Tout fondateur, directeur ou administrateur d'association pourra être puni d'un emprisonnement de quinze jours au moins et de trois mois au plus et d'une amende de 500 à 1,000 fr. ou de l'une de ces deux peines seulement, pour infraction aux dispositions des articles 1^{er}, 2, 4, 6 et 7 ci-dessus. En cas de récidive, l'amende pourra être portée à 5,000 fr. En cas de condamnation pour escroquerie ou abus de confiance, les tribunaux pourront prononcer la dissolution de l'association.

Les fonds recueillis seront répartis par le tribunal correctionnel conformément au paragraphe 2 de l'article précédent.

Les peines prévues au paragraphe 1^{er} du présent article seront applicables aux fondateurs ou directeurs d'œuvres et aux particuliers visés au paragraphe 2 de l'article 1^{er}.

Le tribunal pourra ordonner la saisie des fonds recueillis et en assurer la répartition conformément au paragraphe 2 de l'article 8. L'article 463 du code pénal est applicable.

Cet article, qui prévoit les sanctions pénales, ne donne lieu à aucune observation particulière.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous proposons, messieurs, d'adopter la proposition de loi dont le texte suit :

PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. — Sont soumises aux dispositions de la présente loi :

1^o Toute association créée antérieurement ou à l'occasion de la guerre, ayant pour but principal ou accessoire, de soulager les souffrances occasionnées par la guerre, et faisant appel à d'autres ressources que celles prévues par l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, sous quelque forme que ce soit, pour une œuvre de guerre ;
2^o Toute œuvre, toute personne recueillant d'une façon habituelle, sous quelque forme que ce soit, des fonds pour une œuvre de guerre.

Art. 2. — Tout particulier, tout fondateur d'œuvre, tout président d'association, se proposant de faire appel à la générosité publique, est tenu d'en faire la déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture et, à Paris, à la préfecture de police.

Cette déclaration indique le siège de l'œuvre, ses ressources, son but. Elle est accompagnée, s'il s'agit d'une association, des statuts. Il en est donné récépissé.

Les ressources recueillies doivent être intégralement employées au but visé dans la déclaration.

Les fonctions de membres de l'œuvre ou de l'association sont absolument gratuites. Le dossier a ainsi constitué est soumis à la commission de contrôle des œuvres de guerre.

Art. 3. — Cette commission est, pour le département de la Seine, composée de :

Deux délégués du ministre de l'intérieur ;
Un représentant du conseil d'Etat ;
Un délégué du ministre des finances ;
Un délégué du ministre de la justice ;

Trois représentants des œuvres de bienfaisance reconnues d'utilité publique, ayant leur siège à Paris, et désignés par le ministre de l'intérieur.

Dans chaque département, elle comprend :
Un délégué du ministre de l'intérieur, président.

Un représentant du ministre des finances ;
Un représentant du ministre de la justice ;
L'inspecteur départemental de l'assistance publique ;

Deux représentants d'œuvres charitables, ayant leur siège dans le département, désignés par le préfet et appartenant, autant que possible, à des sociétés reconnues d'utilité publique.

La commission, après avoir examiné le dossier et fait procéder, s'il y a lieu, à une enquête, propose au ministre d'accorder ou de refuser l'autorisation de faire appel à la générosité publique.

Cette autorisation peut être subordonnée à une modification des statuts.

Les intéressés peuvent former un recours devant le conseil d'Etat contre le refus d'autorisation.

Aucune personne, aucune œuvre ou association ne peut faire appel à la générosité publique sans avoir obtenu l'autorisation prévue.

Art. 4. — Les œuvres et associations déjà existantes sont tenues également de demander l'autorisation dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi. Toutefois, le récépissé prévu à l'article 2 leur tient lieu d'autorisation provisoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande.

Art. 5. — Il peut être procédé à l'inspection du fonctionnement des œuvres ou associations régies par la présente loi, soit par un membre de la commission de contrôle des œuvres de guerre, soit par les membres du corps de contrôle du ministère de l'intérieur et du ministère des finances, soit par tout autre mandataire qualifié par ses titres ou ses fonctions et délégué par la commission.

Art. 6. — Toute modification au but indiqué dans la déclaration visée à l'article 2 ou dans les statuts doit faire l'objet d'une déclaration nouvelle.

Les autorisations peuvent être retirées après avis de la commission de contrôle des œuvres de guerre.

Art. 7. — Une comptabilité par recettes et par dépenses doit être tenue au jour le jour.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi et fixera notamment les règles de comptabilité.

Art. 8. — Toute œuvre ou association, qui, après une mise en demeure de se soumettre aux prescriptions ci-dessus, persiste à y contrevenir, pourra être dissoute par les tribunaux, à la requête du procureur de la République du siège de l'institution.

Les fonds recueillis seront dévolus conformément aux statuts ; à défaut de dispositions statutaires, ils seront répartis par le tribunal entre les œuvres de bienfaisance de la guerre autorisées du département.

Art. 9. — Tout fondateur, directeur ou administrateur d'association pourra être puni d'un emprisonnement de quinze jours au moins et de trois mois au plus, et d'une amende de 500 à 1.000 fr., ou de l'une de ces deux peines seulement, pour infraction aux dispositions des articles 1^{er}, 2, 4, 6 et 7 ci-dessus. En cas de récidive, l'amende pourra être portée à 5.000 fr. En cas de condamnation pour escroquerie ou abus de confiance, les tribunaux pourront prononcer la dissolution de l'association.

Les fonds recueillis seront répartis par le tribunal correctionnel conformément au paragraphe 2 de l'article précédent.

Les peines prévues au paragraphe 1^{er} du présent article seront applicables aux fondateurs ou directeurs d'œuvres et aux particuliers visés au paragraphe 2 de l'article 1^{er}.

Le tribunal pourra ordonner la saisie des fonds recueillis et en assurer la répartition conformément au paragraphe 2 de l'article 8.

L'article 463 du code pénal est applicable.

ANNEXE N° 23

(Session ord. — Séance du 27 janvier 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission chargée d'examiner : 1^o la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, concernant les allocations aux familles des mobilisés ; 2^o la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, concernant les cas de recours devant la commission supérieure des allocations, par M. André Lebert, sénateur (1).

Messieurs, dans sa séance du 8 octobre 1915, la Chambre des députés a adopté une proposition de loi concernant les allocations aux familles des mobilisés.

Sur une demande de discussion immédiate, mais sans aucun débat public, la Chambre a voté les dix-sept articles du texte élaboré par sa commission d'assurance et de prévoyance sociales aux cours des séances tenues par cette commission, aux dates des 1^{er}, 6 et 7 juillet 1915.

La publication des procès-verbaux de ces séances en annexe au rapport supplémentaire (2) dressé par l'honorable M. Pierre Renaudel, constitue un document de haut intérêt parlementaire. Elle témoigne du souci minutieux, de la hâte généreuse apportée par la commission à l'étude des dix-huit propositions de loi inspirées des plus nobles préoccupations sur le même objet et qui lui avaient été préalablement renvoyées. Cette publication permet d'apprécier aussi le considérable effort accompli dans l'examen des amendements très nombreux que la commission d'assurance et de prévoyance sociales a débattus, accueillis en notable quantité et coordonnés, en poursuivant son travail.

Le texte sorti de ces délibérations, voté sans changement par la Chambre, a été transmis au Sénat à sa séance du 14 octobre dernier. Réunie le 25 du même mois par son éminent président M. Millières-Lacroix, votre commission, messieurs, ayant obtenu de M. le ministre de l'intérieur et de certains autres services, les renseignements et la documentation complète dont elle a tenu à se pourvoir, a pu entendre

(1) Voir les nos 352-363, Sénat, année 1915, et 386-466-509-530-552-565-574-575-634-696-715-841-844-854-856-889-898 et annexe 910-1025-1204-1277-1300-1348 et in-8^o nos 276 et 281. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(2) N° 1204. — Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 12 août 1915.

l'honorable M. Malvy et se mettre utilement à la besogne.

Bien naturellement, elle s'est inspirée, ainsi que l'écrit éloquemment l'honorable M. Renaudel, « des nécessités de la situation en établissant largement les limites de la solidarité nationale, en ne marchandant pas un effort social dont le résultat est de montrer à ceux qui se battent que toute la France est solidaire et qu'elle ne laisse dans le péril de misère aucun de ceux ou de celles qui attendent, anxieusement, mais patiemment, au foyer, l'heure de la victoire.

Pas plus que la commission d'assurance et de prévoyance sociales « nous ne croyons avoir fait une œuvre parfaite », pas plus qu'elle nous n'avons travaillé sur une « table rase », mais plus qu'elle, peut-être, nous avons cru devoir « tenir compte de points acquis avec lesquels il ne convenait pas de se mettre en opposition, sous peine de faire surgir, par comparaison, des injustices nouvelles ».

C'est au nom de ces principes mêmes, qui sont bien les nôtres, que nous vous demandons, messieurs, d'écarter complètement certaines des dispositions votées par la Chambre des députés et d'en modifier un assez grand nombre d'autres.

L'examen détaillé de tous les articles de la proposition de loi déferée au Sénat vous permettra, messieurs, d'apprécier les motifs qui nous ont déterminés.

DISCUSSION DES ARTICLES

DE LA LOI VOTÉE PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Article 1^{er}.

Pendant toute la durée de la mobilisation, des allocations sont accordées, d'après les règles suivantes, aux familles des mobilisés n'ayant pas, pour vivre, des ressources suffisantes.

A moins de receler volontairement une modification profonde et grave de toute législation antérieure en matière d'allocations militaires, ce texte, messieurs, doit être complet et précis.

En effet, par extension des dispositions des lois du 21 mars 1905 et du 7 août 1913 sur le recrutement, la loi du 5 août 1914 « tendait à accorder pendant la durée de la guerre des allocations aux familles nécessiteuses dont le soutien était appelé ou rappelé sous les drapeaux » et l'article unique de cette dernière loi mentionnait que ces militaires de l'armée de terre ou de mer devaient être considérés, avant leur incorporation, comme remplissant « les devoirs de soutiens indispensables de famille ».

Ainsi se trouvaient nettement posées les deux conditions d'où procède, du fait de la présence aux armées d'un citoyen français, le droit, pour sa famille, de solliciter le bénéfice de l'allocation militaire.

Le texte soumis au Sénat remplace l'expression « familles nécessiteuses » par celle de familles n'ayant « pas pour vivre des ressources suffisantes » plus conforme au généreux esprit de la loi et qui réserve judicieusement aux commissions chargées de l'appliquer la faculté d'une appréciation plus large des situations qu'elles ont à examiner.

Nous souscrivons volontiers à cette modification de forme et de fond, mais votre commission ne saurait admettre l'omission du mot « soutien indispensable » dans le texte qui vous sera déferé.

Il s'agit, en effet, d'un article qui, inscrit au frontispice de la loi, contient une définition de principe appelée à éclairer d'une lumière plus ou moins vive l'étude des nombreuses dispositions qui vont suivre. Certaines d'entre elles nous amèneront à discuter de l'indispensabilité du soutien et des conséquences qu'elle peut avoir sur l'attribution plus ou moins complète des allocations additionnelles, formulée nouvelle et plus exacte pour désigner les « majorations ». Ce sera le cas notamment que présente la demande du père de famille, dégage d'obligations militaires, après l'appel sous les drapeaux du jeune soldat appartenant aux classes 1916 et 1917, dont le salaire, ou le travail en commun, servait d'appoint aux besoins du ménage (1).

Il convient donc de ne pas écarter du texte de l'article 1^{er} une mention aussi nécessaire

(1) Voir à l'article 9 ci-après : Rôle des commissions cantonales.

que celle de « soutien indispensable ». L'omettre serait vicier l'esprit de la loi sur les allocations militaires et risquer d'engager l'avenir dans des conditions tout à fait préjudiciables à sa bonne application.

Dans un autre ordre d'idées, l'expression « mobilisés » nous paraît moins heureuse que celle d'hommes « appelés ou rappelés sous les drapeaux » ; celle-là non plus n'était pas assez complète, puisqu'elle paraissait écarter les « maintenus » des classes de l'armée active et de celles de la réserve de l'armée territoriale dont la libération absolue se trouve différée du fait de l'état de guerre. Quoi qu'il en soit, votre commission, messieurs, en accepte le maintien, étant bien entendu que dans sa généralité le terme « mobilisés » comprend tous les militaires appelés, rappelés ou maintenus sous les drapeaux jusqu'à cessation de l'état de guerre.

Elle vous propose d'accepter la rédaction de l'article 1^{er}, ainsi modifié :

« Pendant la durée de la mobilisation, des allocations sont accordées, d'après les règles suivantes, aux familles dont le soutien indispensable est mobilisé, et n'ayant pas pour vivre des ressources suffisantes. »

Article 2.

Si le mobilisé était, avant la guerre, un salarié de l'industrie, du commerce, des professions libérales ou de l'agriculture, et avait un salaire ne dépassant pas 3.000 fr. ; ou lorsque, fermier ou métayer, la valeur locative de la terre qu'il cultive ne dépasse pas 1.200 fr. ; ou lorsque, cultivateur, artisan, petit commerçant ou petit patron, il travaillait habituellement seul ou avec un seul ouvrier masculin âgé de plus de seize ans, et avec les membres de sa famille, salariés ou non, sa femme et ses enfants âgés de moins de seize ans sont présumés ne pas avoir de ressources suffisantes, et es allocations leur sont dues.

Ce droit ne peut être contesté ou réservé qu'en cas de preuve contraire fournie conformément aux règles des articles 3, 4 et 5 et suivant les formes prévues par les mêmes articles.

L'examen de cette disposition capitale de la proposition votée par la Chambre des députés nous amène à des considérations multiples qui nous semblent toutes d'un intérêt majeur.

Et d'abord si, par hypothèse, cette disposition venait à être accueillie par le Sénat, aurait-elle ou non un effet rétroactif ?

La réponse ne peut être douteuse. Le privilège qu'elle comporte pour une si notable catégorie d'ayants droit (privilège dont nous discuterons le principe et les modalités) ne saurait, sans injustice flagrante, être réservé aux demandeurs en instance au jour du vote de la loi ni à ceux qui formulèrent leur demande après sa promulgation.

En effet, si la constitution de ce privilège correspond à une inéluctable idée de justice, seule raison suffisante pour l'inscrire dans la loi, la loi nouvelle aurait pour résultat nécessaire la réparation des injustices antérieurement commises, c'est-à-dire l'admission d'office au bénéfice de l'allocation et des majorations d'un certain nombre de demandes écartées par les trois juridictions qui ont assuré le fonctionnement de la loi du 5 août 1914 et, ce qui est plus grave encore, la réinscription sur la liste des bénéficiaires éventuels du titre premier d'un certain nombre d'allocataires radiés sur appel des préfets (92.330 au 15 décembre 1915), soit à cause de leurs ressources avérées, soit même par mesure de répression motivée par leur conduite et le mésusage public qu'ils ont fait du secours alloué par la nation qui ne doit être solidaire que de leur misère (1).

Ces inscriptions et réinscriptions, abusives parfois, parfois même scandaleuses, seraient automatiques à cause des dispositions impératives de l'article 2 ; elles s'étendraient nécessairement à tous les privilégiés du titre 1^{er} dont les demandes ont été écartées après examen par la commission supérieure elle-même et à tous ceux auxquels l'allocation a dû être retirée dans les conditions que nous venons de rappeler.

Inscriptions et réinscriptions automatiques en effet, car il est difficile de supposer un fléchissement à l'idée d'obligation admise par la Chambre des députés ; si cette volonté venait à subsister, elle devrait normalement venir le passé comme l'avenir.

Que si, par impossible, à cause même des

(1) Voir à la discussion de l'article 13 ci-après.

five et fiscale, c'est défendre le citoyen de façon souvent heureuse contre l'arbitraire ou l'erreur de l'agent chargé d'exécuter ou d'appliquer la loi ; transporter le système des catégories dans l'ordre des lois sociales nous paraît dangereux ; plus spécialement, l'employer pour établir l'étiage des gains, des émoluments ou des ressources en regard des besoins familiaux nous semble, tant à cause de la fragilité des moyens d'investigation que de la diversité infinie des cas, absolument inadmissible.

Tel est pourtant le système destiné à servir de base à un privilège, jugé déjà en soi exorbitant, que nous proposons le texte de l'article 2.

Cet article vise comme devant bénéficier du statut privilégié que nous avons défini :

1^o Les salariés de l'industrie, du commerce, des professions libérales ou de l'agriculture dont le salaire ne dépasse pas 3,000 fr. ;

2^o Les fermiers ou métayers cultivant une terre dont la valeur locative ne dépasse pas 1,200 fr. ;

3^o Les cultivateurs, artisans, petits commerçants ou petits patrons travaillant habituellement seuls ou avec un seul ouvrier masculin âgé de plus de seize ans et avec les membres de leur famille, salariés ou non.

Qu'il nous soit permis d'observer que cette énumération, pour être complète, si tant est qu'elle puisse l'être, devrait comprendre, dans le monde agricole, toute une classe de travailleurs intéressants : celle des petits propriétaires-exploitants ou journaliers dont la situation de fait est si voisine de celle du salariat.

Mais il est une constatation qu'il faut faire de suite : c'est qu'il ressort des chiffres fournis par M. le ministre de l'intérieur à la date du 2 décembre 1915 que 4,136,943 demandes d'allocation ont été favorablement accueillies déjà (1) et qu'il n'est pas téméraire d'affirmer que le plus grand nombre des familles de mobilisés du 1^{er} et du 3^e groupes ci-dessus ont obtenu satisfaction de l'une ou de l'autre des commissions qui ont examiné leurs dossiers. Le texte de la Chambre, pour ces allocataires, ne fait que consacrer une jurisprudence.

Quelle est donc la nécessité de créer un droit dont le principe et le mode d'exercice sont si discutables ?

Quant aux bénéficiaires du 2^e groupe, fermiers ou métayers, nous ne croyons pas possible de préciser par un texte de loi que « les fermiers et métayers qui cultivent une terre dont la valeur locative ne dépasse pas 1,200 fr. » seront présués nécessiter. Le manque partiel ou total de ressources est une question de fait et d'espèce qui ne peut s'apprécier d'après la valeur locative de la terre qu'on exploite. La valeur locative d'une ferme et la situation de la famille qui la cultive sont essentiellement relatives et varient suivant les climats, la nature du sol et le genre de culture auquel ce sol est soumis.

On voit à quelle classification minutieuse il faudrait se livrer pour établir la valeur exorbitante d'une présomption, constituant en fait un réel privilège. Il faudrait en arriver, pour essayer d'être juste, à diviser le territoire en zones nombreuses où des organes d'évaluation sérieux tenteraient l'établissement de barèmes régionaux, sans pouvoir méconnaître que, dans la cellule même du département, l'unité d'évaluation conduit à l'injustice. Cette pratique a dû être abandonnée par de nombreuses commissions cantonales qui en ont reconnu le vice et les insuffisances.

En effet, le loyer peut être un indice, mais cet indice est faillible et n'a d'autre valeur que celle d'une apparence qui peut être démentie par les faits.

Cette vérité est d'autant plus évidente pour le loyer, revenu de la propriété, qu'elle s'applique à la propriété elle-même et que le fait d'être nanti de 1,000 ou de 1,200 fr. de rente n'est nullement exclusif d'insuffisances de ressources et de gêne qu'il convient de secourir si le père de famille qui possède ce revenu possède aussi une famille très nombreuse ou si sa propriété — ce qui advient parfois — est déjà grevée pour les deux tiers de sa valeur.

Aussi l'on a vu fréquemment des commissions d'arrondissement accorder l'allocation à des propriétaires fonciers, précédemment écartés sur la foi du rôle des contributions directes, et qui faisaient devant ces commissions la preuve de leur gêne en même temps que

celle des créances hypothécaires ou autres affectant leur patrimoine.

Ceci dit, nous ne nous attarderons à discuter ni les difficultés qui s'opposent à la fixation de la valeur locative des terres louées sans bail ou exploitées à moitié fruits, ni même le chiffre de 1,200 fr. adopté par l'autre assemblée. Nous noterons simplement que, dans certaines régions et pour certaines familles dont les charges sont légères, ce chiffre suppose au moins les conditions de l'aisance que le législateur du 5 août 1914 n'a certainement pas voulu comprendre dans le cadre de la loi des allocations militaires.

Si généreux que nous soyons disposés à nous montrer, nous n'avons pas le droit d'abandonner ce point de vue.

Revenons, si vous le voulez, messieurs, au 1^{er} et au 3^e groupe des bénéficiaires de l'article 2 dont nous avons dit tout à l'heure qu'il semble inutile de créer à leur profit un droit nouveau puisque, en énorme proportion, ils sont déjà compris dans l'application de la loi.

Là encore que de diversité dans les conditions, dans les situations de ces salariés, de ces artisans, de ces petits patrons ou petits commerçants ! Quel danger aussi d'unifier arbitrairement ces inégalités de fait, ces divergences d'état, pour les encadrer étroitement dans les bornes d'une catégorie ! (1).

Que vaudra cette loi d'assistance spéciale qui ne vaut que par l'étude consciencieuse et attentive des espèces, si l'examen de l'espèce est soustraite par le législateur lui-même à ceux qui sont chargés de l'appliquer ?

« Salarié, journalier agricole, artisan, petit commerçant, petit patron, on peut l'être et posséder néanmoins en dehors de la profession des revenus, des rentes, des pensions de retraite, de modestes immeubles même, en plus de la maison habitée par la famille — cela est fréquent dans la banlieue des grandes villes — avoir, en un mot, des ressources certaines, connues et même avouées que la mobilisation de l'intéressé ne fait pas disparaître et qui seront d'une importance suffisante pour assurer la subsistance de la femme si elle est seule, et même celle des enfants s'ils commencent à travailler eux-mêmes et ne sont pas trop nombreux. »

Voilà ce que nous écrit un distingué magistrat cantonal à l'examen duquel 5,230 dossiers ont été soumis pour 4,723 admissions et 507 rejets. Nous relevons des considérations de même nature dans la volumineuse documentation dont nous avons tenu à nous entourer.

Dans d'autres cas un patron continue de payer à la famille une partie notable des appointements qu'il donnait à l'employé mobilisé. Faudra-t-il néanmoins, avec les textes nouveaux (art. 3), que dans tous ces cas, et alors même qu'elles seraient déjà en possession de renseignements certains sur l'existence de ces ressources, les commissions cantonales admettent les familles au bénéfice « provisoire » de l'allocation, sauf à la commission d'arrondissement à leur retirer quelques jours plus tard, sur production des mêmes renseignements ? C'est à cela en effet que conduit nécessairement la combinaison des articles 2 et 3 de la proposition votée par la Chambre.

Petits patrons, petits commerçants ! Ici, messieurs, les mêmes textes qui ont apporté une précision, à notre avis si critiquable, en fixant à 3,000 fr. — quel que soit le lieu du chantier, ville ou campagne — le taux maximum des salaires et à 1,200 celui des fermages, ces mêmes textes comportent une lacune grave.

En effet, ils ne fournissent aucune définition aucune indication même pour établir la qualité de petit commerçant ou de petit patron. On n'est point nécessairement petit patron ou petit commerçant parce qu'on n'emploie à l'habitude qu'un seul ouvrier masculin âgé de plus de seize ans ou qu'on ne travaille qu'avec les membres de sa famille.

Tel commerçant qui ne possède qu'un seul employé peut en réalité faire d'importantes affaires. C'est le cas des courtiers et représentants de commerce et ces affaires, suivant leur nature, peuvent être continuées, malgré la mobilisation, par ce seul employé ou les membres de la famille.

Va-t-on accorder à ceux-là la présomption d'insuffisance de ressources de l'article 2 ?

De même, un prétendu « petit patron » peut employer dans son atelier un certain nombre

de femmes ; s'il n'a pas plus d'un employé masculin en dehors des membres de sa famille — et c'est le seul critérium visé par la loi — il pourra bénéficier de la présomption nouvelle alors qu'il serait probable que son industrie continue sous la direction des siens et reste prospère.

Sont-ce là des résultats acceptables au point de vue où vaudra certainement se placer la haute Assemblée ?

Si l'on avait voulu tenter une discrimination entre commerçants et entre patrons, n'eût-il pas convenu d'en rechercher les bases au rôle des patentes pour n'appliquer la présomption de l'article 2 qu'à telles ou telles classes de petits patentés ?

A défaut de cette recherche, dont les résultats, nous le reconnaissons, seraient restés éloignés d'une absolue certitude, on aperçoit immédiatement combien seront nombreux « les cas tangents » parmi les bénéficiaires éventuels du titre 1^{er} et du titre II de la proposition de loi.

On aperçoit aussi à quelles difficultés matérielles, sinon à quelles impossibilités, se heurteront les commissions dans l'administration de la preuve contraire dont la charge leur est imposée.

Telle est, messieurs, l'économie de l'article 2, dans son principe, dans son application, dans ses résultats moraux et matériels, certains ou vraisemblables.

Si nous étail permis de jeter une dernière vue sur ce texte, ce serait pour exprimer le vœu que, loin du mécanisme décevant des catégories aux limites précaires, les commissions chargées d'appliquer la loi s'adonnent, comme elles l'ont fait dans le passé, à l'étude consciencieuse et approfondie de chaque cas d'espèce, quelle que soit la profession des demandeurs.

Ce serait aussi, d'accord en cela avec M. le ministre de l'intérieur, en l'une de ses dernières circulaires, pour recommander à leur particulière sollicitude la situation des fermiers et des métayers, celle des petits propriétaires ruraux exploitant leur terre, pour lesquels le fermage et le revenu indiciel ne constituent que des apparences, qui deviennent de plus en plus trompeuses à mesure que se prolongent, avec la pénurie de main-d'œuvre, les difficultés de leurs exploitations.

Ma's pour les motifs ci-dessus énumérés — le vice du principe même — nous autorisant point à rechercher des amodiations de barème ou de détail — nous avons l'honneur, messieurs, de vous en proposer le rejet.

Article 3.

Ces allocations sont accordées de plein droit, sur la demande de la personne intéressée indiquant à la fois : la catégorie à laquelle appartient le mobilisé, le caractère des allocations réclamées, la nature ou le montant des ressources disparues et des ressources actuelles. Cette demande, adressée au maire, qui en délivre récépissé, doit être accompagnée d'une d'une pièce délivrée par le patron du mobilisé ou par toute autre personne ayant qualité à cet effet, certifiant que le mobilisé appartenait, avant son incorporation, à l'une des catégories visées à l'article 2.

La commission cantonale, saisie de l'affaire dans les vingt-quatre heures, statue dans la huitaine de la réception, après avoir prévenu les intéressés, trois jours à l'avance, qu'ils peuvent comparaître devant elle ou se faire représenter par des mandataires gratuits.

Les intéressés (ou leurs mandataires) ont droit à la communication intégrale de leur dossier.

La commission prononce soit l'admission définitive, soit l'admission provisoire : l'admission définitive, quand elle constate que les conditions prévues aux articles 1^{er} et 2 sont remplies ; l'admission provisoire, lorsque les conditions de l'article 2 étant remplies, elle constate que la famille, en dehors du salaire ou des moyens ordinaires du travail du mobilisé, a conservé d'autres ressources qui lui permettraient de vivre.

Chaque décision est motivée en spécifiant les raisons de fait particulières à la demande. Elle est notifiée aussitôt par les soins du président de la commission cantonale au sous-prefet et au maire, qui la fait tenir d'urgence aux intéressés.

Les allocations partent du jour de la demande formée depuis la promulgation de la présente loi.

Après la conclusion que nous venons de for-

(1) Par les commissions cantonales et d'arrondissement.

(1) Voir à l'annexe procès-verbal de séance du conseil général de la Seine du 12 novembre 1915.

muler au sujet de l'article 2, messieurs, nous nous dispenserons de tout commentaire sur les mots « allocations accordées de plein droit » qui évoqueraient les mêmes critiques.

Cette mention apparaît comme la liaison nécessaire entre les principes posés à l'article 2, que nous avons nettement repudiés, et la procédure nouvelle instituée par l'article 3.

Les règles de cette procédure sont contenues dans les articles 3, 4 et 5, le présent article 3 restant consacré à la procédure devant la commission cantonale — dont le travail devient si hâtif et le rôle tellement restreint, qu'on se demande si la survie de ce rouage, important jusqu'à cette heure, demeure indispensable au bon fonctionnement de la loi!

Avant d'en délibérer, voyons comment se forme la demande, comment se constitue le dossier, quelles pièces il comporte, les délais dans lesquels il doit être examiné, les garanties conférées au postulant; nous apprécierons ensuite dans quelles conditions la commission cantonale est appelée à statuer;

La demande émane de la personne intéressée « indiquant à la fois la catégorie (art. 2) à laquelle appartient le mobilisé, le caractère des allocations réclamées, la nature et le montant des ressources disparues et des ressources actuelles ».

Cet exposé doit être fait avec sincérité, mais cette sincérité, qui peut être contestée utilement par la commission cantonale, du moins par la commission d'arrondissement, ne peut être sanctionnée que par la commission supérieure.

A elle seule, en effet, il appartient — en cas de tromperie qualifiée « abus de la solidarité nationale » (art. 15), d'appliquer les pénalités prévues au titre VI : remboursement, affichage, poursuites, en vertu de l'article 405 du code pénal.

Le maire, auquel la demande est adressée, doit en délivrer récépissé. Innovation contre laquelle les protestations sont déjà nombreuses. On fait valoir qu'il y a là un surcroît de travail inutile alors qu'il n'est pas d'exemple de contestations sur le fait du dépôt d'une demande formée et que toutes suivent régulièrement la filière jusqu'à la commission compétente.

Pièce obligatoire.

Autre innovation : la demande doit être accompagnée « d'une pièce délivrée par le patron du mobilisé ou par toute autre personne ayant qualité à cet effet, certifiant que le mobilisé appartenait, avant son incorporation, à l'une des catégories visées à l'article 2 ».

Il est prudent de rappeler ici aux signataires de cette pièce qu'en cas de fausses attestations ils seraient passibles, tout comme les postulants qui les auraient obtenues d'eux, des pénalités de l'article 16.

Sera-t-il toujours aisé, toujours possible même, aux demandeurs de se procurer ce document? Nous voulons l'admettre pour la majorité des cas en ce qui concerne les salariés proprement dits et les fermiers ou métayers. Il est cependant d'autres cas — celui des journaliers de quai, de halles, des hommes de peine et commissionnaires travaillant pour leur propre compte, par exemple — où le travailleur n'a pas de patron attitré. Ses patrons d'occasion ignorent jusqu'au nom qu'il porte. Au dix-huitième mois des hostilités, comment retrouver ces employeurs d'avant la guerre, dont beaucoup sont eux-mêmes mobilisés? Quelle sera alors l'autre personne qualifiée? Sera-ce tout simplement le maire ou le commissaire de police? Le premier dans les communes rurales, le second dans les villes, suffisait à la besogne. Cette innovation crée donc une complication parfois difficile, peut-être inutile.

Mais quand il s'agira du petit commerçant et du petit patron, quelle sera « l'autre personne qualifiée » à laquelle devra s'adresser leur famille? Elle n'est pas indiquée par le texte; et quelles difficultés cette « personne qualifiée » n'éprouvera-t-elle pas à fournir une attestation alors que la loi, dans l'article 2, ne donne aucune définition, aucun critérium sérieux de la qualité du petit commerçant ou du petit patron?

On voit ici que le texte de la Chambre peut être préjudiciable à ceux-là mêmes auxquels il prétend conférer une garantie nouvelle. Aussi ne consentirions-nous, au sujet de cette pièce, d'imposer aucune obligation au postulant.

Avis du maire.

Au surplus, ce dossier, dans la composition duquel entre nécessairement et la demande et la pièce dont il s'agit, contiendra-t-il désormais des renseignements de mairie et l'avis du maire?

Question très importante puisqu'il s'agit, d'une part, de donner à la commission cantonale tous éléments utiles d'appréciation, et, d'autre part, d'accorder, comme nous le verrons plus loin, aux intéressés ou à leurs mandataires, communication intégrale des pièces du dossier.

Nous devons constater que le texte de l'article 3, énumératif de ces pièces, supprime par préférence l'avis du maire. Cette omission est-elle volontaire? (1). Nous avons tout lieu de le penser puisqu'au titre II, à l'article 6, qui règle la procédure des postulants non présumés nécessairement, l'avis du maire est exigé dans les termes suivants : « leurs demandes, adressées au maire de leur résidence, sont transmises par ses soins, accompagnées de son avis motivé, etc. »

A ceux-là, il est vrai, n'est pas accordée par le texte qui les vise, la communication intégrale de leur dossier.

Il semblerait, en bonne logique, que c'est justement dans le cas où les commissions, ayant à lutter contre une présomption légale, reçoivent de la loi le lourd fardeau de la preuve contraire, que l'avis motivé des maires constitue un document de première utilité.

Et puis, pourquoi créer deux poids et deux mesures? Si l'on suppose que l'avis du maire doit être surtout infirmatif, ce qui est aussi inexact qu'injurieux pour l'impartialité de ce magistrat, pourquoi l'infliger uniquement aux demandeurs du titre II qui ont déjà l'obligation d'établir l'insuffisance de leurs ressources, alors qu'on en allège le dossier de ceux qui ont déjà le bénéfice considérable d'une présomption en leur faveur?

Il y a là une disparité de situation tout à fait choquante.

Communication intégrale du dossier.

Enfin, que signifie la communication intégrale du dossier, à des postulants qui ne doivent, dans ce dossier, rencontrer que les pièces qu'ils y ont eux-mêmes versées : demande, pièce délivrée par leur patron?

Cette disposition, en l'état, demeure d'un effet illusoire. Elle ne peut constituer une garantie que si les intéressés doivent rencontrer à leur dossier un document de valeur probante rédigé à leur insu.

Ces considérations, messieurs, nous amèneront à vous demander de maintenir l'avis du maire, malgré le silence de l'article 3, à cause même de sa valeur probante, et de le maintenir dans tous les dossiers pour ne créer légalement aucune injustice.

Certes, il s'agit là de continuer aux magistrats municipaux une obligation lourde dont ils se seraient volontiers dégages.

Nous eussions fort apprécié l'amendement présenté au sein de la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre par l'honorable M. Blaisot en ce qu'il substituait à l'avis du magistrat unique l'avis d'une commission municipale, dont la décision, rendue à la majorité, présentait sans doute plus d'autorité et encore d'autres avantages.

Mais il est impossible d'y songer dans les conditions de célérité, d'ailleurs excessives, imposées aux mairies par l'article en discussion pour la transmission des dossiers.

Puis, il faut voir la pratique : à cet égard, nous devons au Sénat tous les renseignements qui nous sont parvenus.

Il est advenu que certains maires, soucieux de ne formuler leur avis qu'à très bon escient, ont constitué, avec l'appui officieux de préfets également scrupuleux, la commission municipale envisagée par l'honorable M. Blaisot. Composée de conseillers municipaux, de cultivateurs et d'ouvriers de la commune, elle a, non sans courage, mais avec toutes garanties d'instruction, formulé des avis de rejet, respectés par la commission cantonale et la commission d'arrondissement. Mais certaines décisions infirmatives de la commission supérieure l'ont amenée à se dissoudre en lui démontrant en fait l'inanité de son laborieux effort!

(1) Voir rapport de M. Renaudel, député, page 5, article 3.

Les maires ont dû supporter avec plus de constance les mêmes déceptions.

Forts de leur conscience, animés du seul sentiment d'équité et de justice qui ne peut que les grandir encore dans l'estime de leurs concitoyens, ils continueront, sans défaillance, à tenir le rôle qui leur est imposé par les circonstances. Depuis le premier jour de la mobilisation ils se sont trouvés aux prises avec des difficultés multiples et nouvelles. Nos magistrats municipaux ne cesseront pas de les aborder et de les vaincre avec le dévouement, l'abnégation et le courage qu'ils ont déjà su montrer, avec aussi la claire vision du service éminent qu'ils sont appelés à rendre en temps de guerre à la France et à la République.

Communication intégrale.

D'ailleurs, messieurs, si nous considérons comme substantiel l'avis du maire dans tous les dossiers d'allocation et le rappel de cet avis à l'usage de la commission d'arrondissement et de la commission supérieure, nous nous refusons à accorder aux intéressés la communication intégrale du dossier qui le contiendra.

Il ne faut pas demander à l'homme un héroïsme inutile et c'est vraiment placer celui-là dans une situation particulièrement douloureuse que de l'exposer, par une divulgation sans précédent, à l'animadversion rancuneuse de certains, à la malignité des autres.

Que de défaillances, qu'il faut éviter en considération des finances publiques, seraient excusables, si cette disposition venait à passer dans la loi! En obligeant le maire à motiver son avis on donne aux intéressés d'abord, au Trésor ensuite, une garantie de nature à parer à la négligence comme à l'arbitraire.

Puis, il ne faut pas oublier que le maire n'a pas le pouvoir de statuer : il est un agent de renseignements précieux, c'est vrai, mais dont l'avis, même motivé, ne lie pas le juge. L'application de la loi du 5 août 1914, dans l'expérience de plus d'une année et l'expédition de plus de 5 millions de dossiers, l'a suffisamment établi.

Comparution personnelle. Mandataires.

Enfin, la véritable garantie donnée aux demandeurs à l'allocation n'est-ce pas leur comparution personnelle ou par mandataire devant la commission cantonale d'abord, devant la commission d'arrondissement ensuite? Cette garantie leur est conférée expressément par les articles 3 et 4 de la proposition de loi. Il ne dépend plus que d'eux d'apporter, dans un prétoire qui n'est pas public, les arguments les plus probants, les justifications les plus secrètes de la pénurie de ressources qu'ils invoquent. Quel avis de maire, entaché d'erreur, pourrait prévaloir contre ce débat.

Notons, en passant, qu'à cet égard la loi n'innove pas : si la circulaire ministérielle du 22 août 1914 n'avait pas prévu la comparution personnelle ou par mandataire, des instructions plus récentes et le souci de contrôle qui anime les commissions les ont conduites non seulement à accueillir, mais à provoquer les comparutions personnelles. L'application de la loi a pu s'en trouver quelque peu ralentie, mais il est juste de dire qu'elle n'en a été que meilleure.

Que de « cas tangents » se sont bien trouvés de cette pratique, qu'on pourrait appeler celle des « concessions mutuelles », dont le résultat n'a jamais été, à notre connaissance, de réaliser des économies répréhensibles sur la misère véritable, mais bien de correspondre au véritable sentiment du législateur en allouant à la détresse l'appoint qui lui est légitimement dû.

A cet égard, comme à tous autres, la comparution personnelle nous paraît préférable au mandat donné à des tiers, mandat gratuit, cela s'entend nécessairement, mais qu'il serait mieux de confier toujours, à moins d'impossibilité, à l'un des membres de la famille du mobilisé.

Aussi, pour parer à tous les abus, votre commission vous proposera-t-elle de modifier ce texte et de n'admettre que la comparution personnelle en laissant aux commissions le soin d'apprécier le cas d'empêchement et d'autoriser, suivant les circonstances, l'audition des mandataires.

Mais la comparution des intéressés suppose de longues audiences et, en présence

des textes nouveaux, deux observations s'imposent.

1° Cette comparution présente-t-elle un avantage de nature à compenser les lenteurs qu'elle entraîne si elle a lieu devant une commission cantonale qui n'a pas le droit de rejeter la demande puisque l'article 3 lui impose, soit l'admission définitive, soit l'admission provisoire, aussi bien pour les demandeurs présumés nécessiteux de l'article 2 que pour ceux de la deuxième catégorie ? (Titre II, art. 6.)

Dans ce cas, n'eût-il pas convenu de réserver la comparution personnelle ou par mandataire aux commissions d'arrondissement, dont la sentence a un tout autre intérêt puisqu'elles possèdent le droit de rejet ?

2° Le temps matériel laissé par l'article 3 aux commissions cantonales pour convoquer les intéressés, statuer et transmettre, est-il suffisant pour qu'elles puissent organiser les audiences de comparution ?

Ici, messieurs, nous entrons dans l'examen des conditions de fonctionnement imposées aux commissions cantonales par la proposition nouvelle.

Fonctionnement des commissions cantonales. Délais. Sentences.

Nous savons déjà que la commission cantonale doit être, par le maire, saisie de l'affaire dans les vingt-quatre heures.

La pratique, messieurs, ne permet pas de considérer le maire comme un simple agent de transmission.

Prenons le texte tel qu'il nous est proposé : pour la catégorie de postulants de l'article 2, il ne formulera pas d'avis, l'article 3 le laisse entendre. Mais, pour que la commission cantonale soit à même de se prononcer entre l'admission définitive et l'admission provisoire dont elle a le choix, il est nécessaire qu'elle sache au moins si le postulant appartient réellement à la catégorie dans laquelle il s'est lui-même classé, et si la famille ne possède pas d'autres « ressources actuelles » que celles déclarées. Qui le dira sinon le maire et quand le dira-t-il, pour éviter tout retard, sinon par une note, même sans avis, qui serait ultérieurement sollicitée par la commission cantonale, s'il ne la joignait de lui-même au dossier lors de l'envoi.

Alors, comment, surtout dans les villes, où il ne connaît pas personnellement tous ses administrés, comment le maire pourra-t-il transmettre dans les vingt-quatre heures ?

C'est au moins cinq jours qu'il faut lui accorder.

La Chambre des députés l'a si bien compris, qu'en votant l'article 6, qui dispose que l'avis du maire doit être joint au dossier des postulants du titre II, elle a prévu le délai de huitaine. Comment le maire pourrait-il motiver sérieusement son avis sans enquête, et comment peut-on supposer que cette enquête s'édifiera sur la composition de la famille, les salaires, les ressources, dans un délai trop restreint?... Nous ne saurions donc admettre le délai de vingt-quatre heures.

L'expérience démontre, en effet, que, même avec un personnel d'enquêteurs convenables et intelligents, le retour de chacune des feuilles d'enquête demande en moyenne 4 à 5 jours. L'intérêt des demandeurs, celui du Trésor, exigent que les renseignements soient sérieux, puisqu'ils accompagnent la demande jusqu'à la commission supérieure.

Peut-il raisonnablement y être suppléé par « la pièce délivrée par le patron ou toute autre personne ayant qualité » ? Nous ne le croyons pas.

Mais, supposons le dossier dûment reçu par la commission cantonale : elle va se trouver prise entre deux délais de rigueur aussi inexactement calculés.

La commission doit, en effet, prévenir les intéressés trois jours à l'avance qu'ils peuvent comparaître devant elle ou se faire représenter par des mandataires gratuits.

D'autre part, elle doit statuer dans la huitaine de la réception du dossier.

Ici, messieurs, nous recueillons précieusement la communication d'un très distingué président de commission cantonale :

« Il est entendu que les commissions, d'après les circulaires, doivent se considérer comme étant « en permanence », mais cette permanence ne saurait être entendue que de façon relative, et ni dans les villes ni, à plus forte raison, dans les campagnes, où parfois certains

membres résident hors du chef-lieu de canton, ces commissions, qui remplissent un mandat gratuit et bénévole, ne peuvent être astreintes à siéger tous les jours et à se réunir pour statuer sur chaque demande isolée à mesure que celles-ci sont déposées. Or, c'est à cela, ou à peu près, que le texte voudrait les obliger.

« Une demande a été formée le premier du mois; elle est reçue par le président de la commission le 2; le maire ayant fait diligence, comme le veut ce même texte, le président convoque les intéressés trois jours à l'avance, suivant les prescriptions du deuxième alinéa, et la commission ayant fixé, nous le supposons, sa prochaine séance au 8, les délais pourront être observés.

« Mais une autre demande, formée le 5, a été reçue le 6; on ne pourra convoquer les parties pour cette même séance du 8, car il n'y aurait pas les trois jours. La commission sera donc obligée de se réunir de nouveau entre le 9 et le 13, pour statuer sur cette demande, unique peut-être, et sans pouvoir attendre le 15, jour de sa séance hebdomadaire, car alors c'est le délai de huitaine qui ne serait pas observé. Et ainsi de suite, suivant les dates, en sorte que les commissions seraient obligées de se réunir deux fois par semaine et peut-être davantage.

« De fait, on peut compter que ces délais de la loi ne seront jamais observés et qu'on ne pourra obliger les commissions à se réunir aussi fréquemment; mais alors pourquoi insérer dans un texte législatif des dispositions qu'on sait inapplicables ?

« D'autre part, les commissions, ayant constaté, après délibération, que l'enquête du maire et les indications fournies par les familles sont insuffisantes pour établir la vérité dans les cas infiniment obscurs qui se présentent parfois, sont très souvent obligées de faire procéder à une nouvelle enquête, soit par le maire, soit par un de leurs membres. Or comment pourrait-on entreprendre cette enquête ou vérifier un point douteux près de l'administration compétente si on n'a pour se prononcer définitivement qu'un délai aussi étroitement mesuré et qui sera à la veille d'expirer le jour où on aura reconnu la nécessité de cette enquête complémentaire ?

« Enfin, si on doit exiger des commissions l'application rigoureuse de ces délais, on arrivera à un résultat plus défavorable encore, qui sera celui-ci : en fait, elles ne se réuniront plus effectivement (peut-être est-ce déjà le cas de certaines d'entre elles) et elles laisseront au juge de paix, ou même à quelque greffier ou secrétaire ou sous-ordre, le soin de prendre et de rédiger, chaque jour, et à mesure de l'arrivée des dossiers, des décisions qui n'auront jamais été délibérées par elles.

« C'est à des résultats de ce genre que risquent d'aboutir toutes ces précautions prises à l'encontre d'un défaut de diligence que l'on semble redouter de la part des commissions, et celles-ci ne méritent certainement pas, dans leur ensemble, la méfiance vraiment trop visible dont tous ces textes témoignent à leur rencontre.

« Autre formalité également superflue et pratiquement inutile que celle qui consiste à obliger la commission cantonale à prévenir les intéressés, dans tous les cas sans distinction, qu'ils peuvent comparaître devant elle ou se faire représenter.

« En fait, et de plus en plus fréquemment, nos commissions usent de la faculté, qui leur a été reconnue par les circulaires les plus récentes, de convoquer les parties lorsqu'il y a doute sur la décision à rendre.

« Peut-être pourrait-on leur imposer de le faire avant de rendre une décision de rejet. Mais à quoi bon convoquer ces mêmes intéressés lorsque leur droit à l'allocation ne fait pas de doute et qu'il résulte du dossier, vu par le président, que la commission devra nécessairement prononcer l'admission ? N'est ce pas inutile aux parties un déplacement sans objet, le plus souvent, et faire perdre à la femme une demi-journée de travail, à la campagne, l'obliger à un voyage plus ou moins long jusqu'au chef-lieu de canton, dans la crainte que son absence ne lui fasse perdre le bénéfice de l'allocation demandée ?

« Et puis, qui donc, dans nos villes où les demandes peuvent atteindre le chiffre de 30, 40, 60 par semaine pour une seule commission, va libeller toutes ces convocations et les faire porter aux intéressés ? La commission cantonale n'a à sa disposition ni budget ni employés ;

et le juge de paix ne peut user qu'avec beaucoup de discrétion des bons offices de son greffier, auquel le Gouvernement, par des décisions récentes et en réponse à une question écrite de M. Lavoinne, a refusé toute rémunération pour le concours, nullement obligatoire pour lui, qu'il peut apporter au fonctionnement des commissions.

« Et qui payera les imprimés nécessaires, les frais de poste ? »

Telles sont, messieurs, les observations dictées par une consciencieuse expérience que nous avons cru devoir mettre sous vos yeux.

La dernière de ces observations, d'importance beaucoup moindre, n'est cependant pas sans valeur. Nous pensons que, tant pour assurer la célérité des communications dans les communes rurales que pour éviter des débours injustifiés, il conviendrait d'ajouter au texte, d'ailleurs amélioré par une modification des délais, que :

« La franchise postale est accordée, sous enveloppe ouverte avec la suscription : loi sur les allocations militaires :

« 1° Aux maires avec les intéressés et les présidents des commissions cantonales et d'arrondissement ;

« 2° Aux membres de ces commissions entrés eux ;

« 3° Aux présidents de ces mêmes commissions avec les maires et les intéressés. »

Mais ce qu'il faut surtout, pour éviter les inconvénients très graves signalés par notre distingué correspondant et un très grand nombre d'autres, c'est impartir à la commission cantonale le délai de quinzaine pour statuer, au lieu du délai de nuitaine qui lui est assigné par l'article 3.

Attributions de la commission cantonale.

Si cet article, messieurs, a entendu précipiter à un tel point les opérations de la commission cantonale, il faut reconnaître qu'il modifie et restreint bien singulièrement le mandat qu'elle tenait de la loi du 5 août et de la circulaire du 22 août 1914.

Quel doit être son rôle ?

« La commission prononce soit l'admission définitive, soit l'admission provisoire : l'admission définitive, quand elle constate que les conditions prévues aux articles 1 et 2 sont remplies ; l'admission provisoire, lorsque, les conditions de l'article 2 étant remplies, elle constate que la famille, en dehors du salaire ou des moyens ordinaires de travail du mobilisé, a conservé d'autres ressources qui lui permettraient de vivre. »

Admission définitive, admission provisoire ! mots nouveaux en la matière, correspondant à une conception nouvelle, qu'il faut éclaircir sans retard par la mention du dernier paragraphe de l'article, à savoir que « les allocations partent du jour de la demande formée depuis la promulgation de la présente loi ».

Hier encore la commission cantonale avait le droit de rejeter la demande qui ne lui paraissait pas fondée, à charge d'appel de cette décision par le demandeur qui s'en prétendait lésé.

Aujourd'hui, messieurs, on nous propose de supprimer ce droit de rejet, si évidemment qu'il puisse apparaître justifié tant contre les intéressés du titre I^{er} (art. 2) que contre les intéressés du titre II (art. 6), et de le remplacer par l'obligation pour la commission cantonale d'admettre provisoirement la demande qui lui est déférée.

La commission cantonale faisait figure de juridiction car le droit de débouter avec motifs est bien la prérogative élémentaire du juge ; elle devient une sorte de Chambre d'enregistrement.

Le texte dit bien : « Lorsque les conditions de l'article 2 étant remplies... »

Mais si les conditions de l'article 2 ne sont pas remplies ? Si le salaire atteignait 3,100 fr. ; si la valeur locative atteignait 1,300 fr. ; si le petit patron travaillait avec deux ouvriers masculins au lieu d'un, et si, de ces diverses circonstances, la preuve est rapportée devant la commission cantonale par un renseignement du dossier, peut-être même par la certitude que lui procurent les renseignements personnels de l'un de ses membres qui sait la supercherie ou l'erreur, la commission pourra-t-elle se dispenser de prononcer l'admission provisoire ? pourra-t-elle rejeter ?... Evidemment non, puisque le texte

dans la situation des familles auxquelles une allocation ou des majorations ont été attribuées, le sous-préfet demande s'il y a lieu à la commission cantonale et, en cas de décision contraire de celle-ci, à la commission d'appel de prononcer la suppression d'une allocation ou d'une majoration.

Il s'agit là, en effet, non plus d'un appel, à proprement parler, d'une décision de la commission cantonale attribuant l'allocation, décision qui peut et doit être entreprise dans un court délai, mais d'un véritable pourvoi en révision, motivé par un fait nouveau.

Ce droit de former le pourvoi en révision doit être maintenu; il peut être exercé par le sous-préfet à tout moment puisqu'à tout moment peut se produire le fait nouveau qui modifie la situation de l'allocataire.

D'ailleurs, il s'agit si bien dans ce cas de révision et non d'appel, que la commission d'appel ne doit être saisie par le sous-préfet que dans le cas où la commission cantonale qui doit en connaître la première aurait rejeté le pourvoi.

Saisi d'une demande d'appel par le postulant contre une décision de rejet de la commission cantonale, le sous-préfet devra, en y joignant son avis, transmettre dans la huitaine ce dossier à la commission d'arrondissement.

Nous admettons sans changement, messieurs, les paragraphes 2 et 3 de l'article 4.

Le premier dispose que la commission d'arrondissement ne doit statuer qu'après que les intéressés auront été appelés ou entendus dans les conditions prévues à l'article précédent.

Malgré les lenteurs que nécessite la convocation des postulants et les inconvénients qui peuvent résulter pour eux d'un voyage long et quelquefois dispendieux au chef-lieu d'arrondissement, nous estimons qu'il y a dans leur audition une garantie dont il n'est pas expédient de les priver.

Les postulants sont seuls juges de déférer ou non à l'invitation qui leur est faite. Laisser les commissions d'arrondissement décider de l'opportunité de cette convocation, ce fut être les mettre quelquefois dans un grand embarras et, en tout cas, tolérer l'apparence d'un arbitraire de nature à soulever des critiques qu'il vaut mieux écarter.

Le paragraphe 3 a trait aux notifications des décisions de la commission d'arrondissement qui doivent être faites dans la huitaine.

Pour marquer notre désir de hâter toute procédure en matière d'allocation, nous vous demanderons enfin, messieurs, d'impartir le délai d'un mois aux commissions d'arrondissement pour rendre leurs décisions.

Si votre commission avait cru pouvoir maintenir le principe des admissions provisoires, nous vous aurions signalé une omission grave à l'article 4 et nous eussions demandé au Sénat de la combler.

Il aurait en effet convenu, messieurs, de donner compétence aux commissions d'arrondissement pour ordonner le remboursement, suivant les circonstances, des allocations provisoirement perçues, dont elles auraient jugé l'attribution injustifiée. Sous peine de priver leurs décisions restrictives de toute sanction, il était impossible en effet de laisser se perpétuer un provisoire qu'elles auraient condamné, jusqu'à décision de la commission supérieure, qui seule, dans la réglementation ancienne, a le droit de prononcer le remboursement.

A la lecture du rapport de l'honorable M. Renaudel, il semble bien que telle était la volonté de la Chambre; mais le texte était resté muet à cet égard; il aurait dû être complété.

Cette critique nous sera épargnée si le Sénat nous fait l'honneur d'accepter notre rédaction des articles 2 et 3.

En conséquence, messieurs, votre commission propose la rédaction de l'article 4 ainsi modifiée :

« Art. 4 (art. 3 nouveau). — Lorsque le sous-préfet sera saisi d'une demande d'appel formée par un postulant contre une décision de la commission cantonale, il devra transmettre, avec son avis motivé, cette demande à la commission d'arrondissement dans la huitaine de cet appel.

« Lorsque l'appel sera formé par le sous-préfet contre une décision d'admission, il devra être interjeté, sous peine de forclusion, dans le délai d'un mois à dater de la notification de cette décision.

« La commission d'arrondissement devra

statuer dans le délai d'un mois de la réception du dossier.

« La commission d'arrondissement ne doit statuer qu'après que les intéressés ont été appelés ou entendus dans les conditions prévues à l'article précédent.

« Les décisions sont immédiatement notifiées, par les présidents des commissions d'arrondissement, au préfet ou au sous-préfet; celui-ci les notifie à son tour dans la huitaine au maire qui en informe les intéressés d'urgence. »

Article 5.

Les demandes écartées par la commission d'arrondissement peuvent être portées devant la commission supérieure des allocations militaires, instituée au ministère de l'intérieur par la loi du 25 décembre 1914.

Les postulants, personnellement ou par leurs mandataires, adressent, à cet effet, une demande, directement ou par l'intermédiaire des maires, au préfet ou au sous-préfet qui, dans le délai de huitaine, transmet le dossier réglementaire à la commission supérieure; de même, le sous-préfet peut faire appel, devant cette commission, des décisions rendues par la commission d'arrondissement et qui ne lui paraîtraient pas justifiées. Il doit en aviser les intéressés.

Ces demandes doivent être jugées dans le délai d'un mois.

Le premier paragraphe de cet article se borne à rappeler aux demandeurs écartés par la commission d'arrondissement qu'ils ont la faculté de soumettre leurs dossiers de demande à une commission supérieure appelée commission supérieure dont la création a été décidée par la loi du 25 décembre 1914 et le fonctionnement réglé, au début de l'institution tout au moins, par le décret du 31 décembre 1914.

A cette haute juridiction, dont la composition présente les plus sérieuses garanties et qui possède le pouvoir d'instruire plus complètement encore les demandes qui lui sont déférées, le travail n'a pas manqué. Au mois de mars 1916, soit à peine trois mois après sa création, la commission supérieure pouvait inscrire à son rôle près de 50,000 dossiers. Le total grossissant marche aujourd'hui entre 160 et 200,000 et rien que pendant les trois mois d'été, les « vacations » de la commission supérieure se sont passées à liquider environ 75,000 dossiers.

Ces chiffres sont assez éloquents pour nous faire admettre qu'aux 31 membres, répartis en cinq sections, qui la composaient au début, le ministre de l'intérieur s'est vu dans l'obligation d'en adjoindre un assez grand nombre d'autres.

Il suffit de lire les lettres, rendues publiques, de son éminent président, l'honorable M. Peytral, et de consulter la statistique que nous donnons en annexe pour apercevoir avec quelle haute conscience de ses devoirs et quel esprit de noble générosité elle a compris le rôle qui lui était dévolu (1). C'est dans la proportion de 62 p. 100 que les demandes ont été accueillies devant cette juridiction.

Rôle infiniment délicat quand il s'est agi d'établir les principes d'une législation non codifiée, d'expérience toute récente, alors que le domaine du fait est si complexe, si varié, si mouvant, qu'il est presque impossible de le délimiter par le droit écrit sous peine de s'exposer à le contredire.

Aussi la jurisprudence de la commission supérieure n'a-t-elle pu s'affirmer que sur quelques points assez restreints, sans parvenir à formuler pour l'usage des commissions cantonales et d'arrondissement, qui l'eussent vivement souhaité, les directives précises propres à vaincre leurs scrupules et à éclairer leurs décisions.

Pour qui connaît et a pratiqué la matière, il ne pouvait guère en être autrement.

Avant que le nombre des membres de la commission supérieure n'ait été augmenté, il est advenu que le nombre considérable des dossiers qu'elle avait à examiner a motivé des lenteurs. La Chambre des députés s'est justement émue de cette situation, et une proposition de loi a été déposée concernant « les recours devant la commission supérieure des allocations ».

Cette proposition, soumise à l'examen de votre commission, messieurs, avait pour objet d'assurer le paiement provisoire des alloca-

(1) Voir lettres de M. Peytral des 24 juin et 9 août 1915, en annexe.

tions à dater du jour de leur recours, et sans répétition en cas de rejet, à tous les demandeurs, quels qu'ils fussent, dont le dossier n'aurait pas été expédié par la commission supérieure dans un délai de trois mois.

Impartir un délai pour statuer à cette commission, comme aux deux autres, nous a paru nécessaire; mais pénaliser le Trésor public à cause de la négligence possible de l'un des organes chargés d'appliquer la loi nous a paru difficile à admettre.

Au si proposons-nous au Sénat le rejet pur et simple de cette proposition de loi (1).

Nous n'en voulons retenir que l'obligation pour la commission supérieure de statuer dans un délai de rigueur.

Persuadés que cette commission possède aujourd'hui des moyens d'expédition beaucoup plus rapides, nous vous proposerons, messieurs, non pas le délai de trois mois, qui nous semble excessif, mais bien le délai de deux mois, conforme à la préoccupation de célérité qui nous anime à l'égard de l'autre Assemblée.

C'est donc le délai de deux mois qui figurera au dernier paragraphe de notre article 4 (ancien art. 5 de la Chambre des députés).

Le paragraphe 2, qui régit l'introduction du recours et le délai de transmission par les préfets ou sous-préfets, ne nous suggère qu'une observation. Elle a trait à ce que le texte voté par la Chambre appelle « dossier réglementaire ».

Si le Sénat n'estime pas qu'une énumération — qui ne saurait être limitative — doit être incorporée dans cet article, peut-être jugera-t-il qu'elle doit figurer au moins dans le commentaire. L'expression « dossier réglementaire » pouvant être maintenue.

Il semble donc que les pièces substantielles du dossier transmis à la commission supérieure devront toujours être :

La demande du postulant;
L'avis motivé du maire;
L'énumération des membres de la famille du mobilisé;
Le texte de la décision motivée de la commission cantonale;
L'avis de notification de cette décision;
La lettre missive au moyen de laquelle l'appel est interjeté;

L'avis du préfet ou du sous-préfet;
Le texte de la décision motivée de la commission d'arrondissement;

L'avis de notification de cette décision;
La lettre-missive au moyen de laquelle le recours est formé;

L'avis du maire et l'avis du préfet ou du sous-préfet sur la valeur du recours. Quant aux pièces facultatives, ni la nature ni le nombre ne peuvent en être définis.

Elles pourront être :

Le certificat du patron mentionné à l'article 3;
Le relevé du rôle des impositions dans le cas où le postulant déclare être propriétaire;

Un extrait du rôle des patentes;
Et toutes pièces, expéditions, ou copies certifiées conformes de nature à établir les charges qui incombent au mobilisé, diminuant son revenu ou grevant sa propriété.

Sous cette réserve et étant admise la modification de délai proposée ci-dessus, nous avons l'honneur de vous inviter, messieurs, à adopter le texte de l'article 5, tel qu'il nous est transmis par la Chambre des députés.

Article 6.

Les familles de mobilisés ne rentrant pas dans les catégories énumérées à l'article 2 peuvent également prétendre au bénéfice des allocations, à charge par elles de justifier que, par suite du départ de leur soutien, leurs ressources ont été supprimées ou réduites et sont ainsi devenues insuffisantes.

Leurs demandes, adressées au maire de leur résidence, sont transmises par ses soins, accompagnées de son avis motivé au président de la commission cantonale; cette transmission doit être effectuée dans un délai de huit jours, et la décision motivée rendue dans la quinzaine qui suit.

Les demandes seront formées, les dossiers instruits et communiqués, les décisions prises et notifiées, dans les conditions prévues à l'article 3.

Les articles 6 et 7 qui composent le titre II de la proposition et ce titre II lui-même sont appelés à disparaître si le système des catégories de postulants institué à l'article 2 — que

(1) Sénat, année 1915. — N° 363. Procès-verbal de la séance du 28 octobre 1915.

nous avons formellement combattu — n'est point admis par le Sénat.

Les raisons majeures qui ont déterminé votre commission, messieurs, ne gagneraient aucune force à être à nouveau exposées à cette place.

Nous nous bornerons à conclure au rejet de l'article 6 pour les motifs définis à l'article 2 ci-dessus.

Article 7.

Appel peut être relevé de ces décisions, par les intéressés ou par le sous-préfet devant la commission d'arrondissement et devant la commission supérieure, dans les conditions prévues aux articles 4 et 5.

Mêmes conclusions qu'à l'article précédent.

Article 8.

Pour toutes les demandes en cours d'instance au moment de la promulgation de la présente loi, la commission d'arrondissement (ou la commission supérieure, si c'est le cas) décide dans quelles conditions se fera le rappel d'allocation.

En principe, si la demande a été faite dans le courant du mois d'août, le point de départ est fixé au 2 août 1914. Si la demande a été formée plus tard, le point de départ est fixé au jour de la demande initiale.

Lorsque la commission supérieure accorde les allocations en jugeant qu'il y a, depuis les décisions négatives des commissions cantonales ou d'arrondissement, fait nouveau résultant de la prolongation des hostilités, de la diminution des ressources, etc., elle peut fixer le point de départ des allocations du jour où s'est produit, selon elle, le fait nouveau. Elle motive les raisons de sa décision.

Les demandes visées par l'article 8 doivent être examinées et solutionnées dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi.

Nous vous proposerons, messieurs, la suppression de la première phrase du deuxième paragraphe de cet article dont l'utilité ne nous paraît pas démontrée.

Nous ne croyons pas, en effet, qu'aucune demande d'allocation formée dans le courant du mois d'août 1914, depuis seize mois, soit restée sans solution ni devant la commission supérieure, ni surtout devant une commission d'arrondissement. Il semble donc sans intérêt d'inscrire cette obligation dans la loi.

Par ailleurs, insérer à l'article 8 « que si la demande a été formée plus tard, le point de départ est fixé au jour de la demande initiale », n'est-ce pas reprendre les termes du dernier paragraphe de l'article 3 ?

Sans doute cette dernière disposition ne vise que les demandes formées depuis la promulgation de la présente loi et il peut s'en trouver en instance qui, sans remonter jusqu'au mois d'août 1914, furent antérieurement introduites. Puis y a-t-il nécessairement matière à rappel d'allocation ? Il faut laisser à la commission le soin de le décider. Pour parer à toute éventualité et codifier une pratique déjà imposée par M. le ministre de l'intérieur (1), nous vous demanderons du moins, en supprimant le paragraphe 2, de rédiger le paragraphe 1^{er} comme suit :

« Pour toutes les demandes en cours d'instance au moment de la promulgation de la présente loi, la commission d'arrondissement (ou la commission supérieure, si c'est le cas) décide s'il y a lieu d'ordonner le rappel d'allocation. Dans ce cas, le point de départ de ce rappel est fixé au jour de la demande initiale. »

Ce premier paragraphe vise des dispositions transitoires, ce qui semble être aussi le cas du dernier paragraphe de ce même article, où il est dit :

« Les demandes visées par l'article 8 doivent être examinées et solutionnées dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi. »

Il paraît donc que, pour la meilleure disposition du texte de cet article, ces deux paragraphes pourraient figurer sous les nos 1 et 2 et que le paragraphe 3 actuel qui vise une disposition permanente concernant la commission supérieure, deviendrait ainsi le dernier alinéa de l'article 8.

Simple question d'aménagement qui paraît préférable comme méthode.

(1) Voir aussi la lettre de M. Peytral du 24 juin 1915, qui a inspiré cet article.

Mais ne conviendrait-il pas de préciser les termes mêmes de cette disposition : « les demandes visées par l'article 8 (spécial au rappel d'allocation), doivent être examinées et solutionnées dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi » ?

Nous savons par le paragraphe 1^{er}, qu'il s'agit de demandes « en cours d'instance », c'est-à-dire soumises à l'un ou à l'autre des trois degrés de la juridiction. Il apparaît donc immédiatement qu'une distinction s'impose. Si le dossier est devant la commission supérieure, c'est bien en effet de solution qu'il peut s'agir dans le délai d'un mois. Nous ne voyons pas d'inconvénient, en effet, pour les demandes en cours d'instance, à réduire de moitié le délai imposé à la commission supérieure par l'article 4 nouveau.

Mais si le dossier se trouve au début de la filière, si la demande formée de la veille est encore devant la commission cantonale, — à laquelle d'ailleurs l'article 3 n'accorde que quinze jours pour statuer, — comment la demande pourrait-elle être « solutionnée » dans le délai d'un mois, c'est-à-dire, comment pourrait-elle avoir franchi le triple échelon qui la sépare de la « solution » dont il est ici question ?

Pourquoi modifier, en matière de rappel, ce délai de quinzaine imparti à la commission cantonale pour l'expédition des demandes qui lui sont présentées ?

Il semble que ce texte doit être compris tout différemment : ce que le législateur peut exiger, en effet, c'est que la commission d'arrondissement ou la commission supérieure (si c'est le cas) se dessaisisse en rendant une décision dans le mois sur la question de rappel d'allocation dont l'une ou l'autre se trouve à connaître au moment de la promulgation de la présente loi.

Mais le délai d'un mois ne peut ni couvrir toute la filière d'une instance ni régir une « solution » qui ne peut être acquise que par décision de la commission supérieure.

Aussi, messieurs, aurons-nous l'honneur de vous proposer de modifier ainsi le texte de l'article 8 de la proposition de loi.

« Art. 8 (art. 5 nouveau). — Pour toutes les demandes en cours d'instance au moment de la promulgation de la présente loi, la commission d'arrondissement ou la commission supérieure (si c'est le cas) décide s'il y a lieu d'ordonner le rappel d'allocation. Dans ce cas, le point de départ de ce rappel est fixé au jour de la demande initiale.

« La commission qui sera saisie de ces demandes (commission d'arrondissement ou commission supérieure) doit les examiner et statuer dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi.

« Lorsque la commission supérieure accorde les allocations en jugeant qu'il y a, depuis les décisions négatives des commissions cantonales ou d'arrondissement, fait nouveau résultant de la prolongation des hostilités, de la diminution des ressources, etc..., elle peut fixer le point de départ des allocations au jour où s'est produit, selon elle, le fait nouveau. Elle motive les raisons de sa décision. »

Article 9.

a) Une allocation principale de 1 fr. 25 est donnée à la personne ayant un lien de droit avec le mobilisé (épouse, père, mère, ascendant, descendant ou collatéral), ou à la personne qui, sans lien de droit avec le mobilisé, vit en fait à son foyer. Cette allocation ne peut être établie qu'au profit d'une seule personne considérée comme chef de famille.

b) Une allocation supplémentaire de 50 centimes par jour et par enfant âgé de moins de seize ans (descendant direct, collatéral ou fils de collatéral) réellement à la charge du mobilisé est accordée à la personne qui reste chargée de la famille du mobilisé en son absence.

Les familles énumérées dans l'article 2 reçoivent concurremment l'allocation de 1 fr. 25 et l'allocation de 0 fr. 50, sous réserve des dispositions de l'article 10. Mais l'allocation de 0 fr. 50 peut être attribuée, à l'exclusion de la première, aux familles visées à l'article 6.

Si les enfants ont été recueillis par une personne même sans lien de droit ou de fait avec le mobilisé, l'allocation principale de 1 fr. 25 est accordée au titre de l'unique enfant ou de l'ainé des enfants.

Cette allocation ne peut être cumulée ni avec une autre allocation principale, si la personne qui a recueilli les enfants touche déjà l'allocation pour son compte, ni avec l'allocation additionnelle qui se trouve remplacée par l'allocation de 1 fr. 25.

c) Dans le cas où le mobilisé, avant la guerre, avait recueilli à son foyer des ascendants dénués de ressources et incapables de gagner leur vie, une allocation de 50 centimes sera accordée pour chacun de ceux-ci.

Si, par sa situation de chef de famille, l'ascendant a droit à toucher l'allocation principale de 1 fr. 25, l'allocation supplémentaire de 50 centimes ne pourra être cumulée avec l'allocation principale.

Ici, messieurs, l'intervention du législateur était nécessaire. Plusieurs des questions que ces dispositions sont appelées à résoudre ont grandement préoccupé les commissions qui ne trouvaient, ni dans la loi du 5 août ni dans les nombreuses circulaires qui en ont assuré l'application, le moyen de donner satisfaction à des besoins reconnus légitimes.

L'examen détaillé des sept paragraphes de l'article 9 nous conduira même à vous soumettre certaines précisions nouvelles.

L'alinéa a) du texte, ou paragraphe 1^{er}, comporte quatre dispositions formelles :

1^o L'allocation principale est de 1 fr. 25 ;
2^o Elle ne peut être établie qu'au profit d'une seule personne considérée comme chef de famille ;

3^o Elle est donnée à la personne ayant un lien de droit avec le mobilisé (épouse, père, mère, ascendant ou collatéral) ;

4^o Ou à la personne qui, sans lien de droit avec le mobilisé, vit en fait à son foyer.

Rien à dire ici du taux de l'allocation principale, fixé d'ailleurs par la loi du 7 août 1913 (car il était antérieurement de 75 centimes), ni de la disposition qui confirme que cette allocation ne peut être établie qu'au profit d'une seule personne considérée comme chef de famille.

Mais, en rapprochant cette disposition de celle du paragraphe 4 : « si les enfants ont été recueillis par une personne même sans lien de droit ou de fait avec le mobilisé, l'allocation principale de 1 fr. 25 est accordée au titre de l'unique enfant ou de l'ainé des enfants », on constate avec satisfaction que va se trouver comblée une des lacunes les plus douloureuses de la jurisprudence antérieure. Elle n'était rien moins qu'assurée sur ce point et, en dernier état, plutôt restrictive quand il s'agissait d'un ou de plusieurs enfants, recueillis par des étrangers charitables, souvent aussi dénués de ressources et pourvus d'enfants que le mobilisé lui-même, nourriciers d'occasion qui n'étaient autorisés à percevoir que 50 centimes par enfant pour compenser un hébergement et un entretien dont leur générosité n'avait pas toujours mesuré la charge !

La situation est ainsi réglée conformément à l'équité — elle devait l'être. Il résultera de ce texte un allègement assez notable dans le cas où un ou deux enfants seulement ont été recueillis par des tiers.

Amendement repoussé.

Dans un esprit de générosité encore plus étendue, l'honorable M. Poirson a soumis à votre commission le texte d'un amendement ainsi conçu :

« Les allocations additionnelles allouées pour chacun des enfants abandonnés et recueillis par des parents ou personnes charitables ne sauraient être dans aucun cas inférieures au chiffre des pensions fixées pour les pupilles de l'assistance publique par le conseil général du département du lieu de leur placement. »

Tout en rendant hommage aux sentiments qui ont guidé notre honorable collègue, nous ne croyons pas pouvoir le suivre dans la voie où il a cru devoir s'engager.

D'abord, messieurs, parce qu'il ne nous paraît pas possible d'admettre que, par une voie détournée, il soit apporté une modification quelconque au taux fixé par une législation antérieure pour les allocations principales ou les majorations, bien qu'elles s'appellent désormais allocations additionnelles. Il y a là pour nous une question de principe que nous n'entendons pas laisser fléchir, à cause des conséquences morales et financières que pourrait avoir ce précédent, disons cette brèche ouverte, dans un ensemble qui peut avoir ses insuffisances et ses défauts, mais dont la solidité ne saurait actuellement être compromise.

Ensuite, parce que nous ne pouvons confondre deux budgets aussi distincts que sont elles-mêmes différentes dans leur origine les

assistances que l'amendement Poirson tendrait à unifier.

A cause encore des inégalités choquantes qui résulteraient de département à département, dans la situation faite aux enfants dont l'abandon temporaire est motivé par une même circonstance, la mobilisation du père de famille.

Enfin, parce qu'il ne dépend que du père de famille lui-même d'assurer à ses enfants le sort que notre honorable collègue voudrait leur procurer, puisqu'il ne lui est pas interdit de solliciter, pour la durée de sa présence aux armées, leur placement par les soins de l'Assistance publique de son département.

Nous ne pensons pas devoir développer les arguments de second ordre qui conforteraient au besoin notre opinion.

L'article 9 règle encore d'autres situations qui, à des titres différents, méritent toute notre attention. La pratique assez divergente des commissions valait d'être définitivement fixée : elle va l'être par la loi.

D'abord une très importante question de procédure.

Nous voulons parler de la faculté qui va être donnée aux commissions cantonales (auxquelles nous rendons à l'article 2 nouveau leur plénitude de juridiction), et aux commissions d'arrondissement par le paragraphe 2(b) de n'accorder l'allocation de 0 fr. 50 par jour qu'aux enfants âgés de moins de seize ans réellement à la charge du mobilisé; cet article dispose ensuite de la situation des ascendants dénués de ressources recueillis au foyer du mobilisé, et enfin du sort qui doit être réservé à celle qu'un commun et libre accord avait faite sa compagne et souvent la mère de ses enfants.

Enfants réellement à la charge du mobilisé. Rôle des commissions cantonales.

Nous estimons en effet que le texte très clair du paragraphe 2 (b) ne peut être compris que s'il donne compétence à la commission cantonale pour arbitrer en fait et d'une façon générale quels sont, dans une famille nombreuse, les enfants réellement à la charge du mobilisé qui, à ce titre, auront droit à la majoration et quels sont ceux qui, à cause de leur âge, de leur état, des services mêmes qu'ils rendent à la « chose familiale », ne peuvent être considérés comme une charge.

Sans doute, ce paragraphe se termine par les mots « est accordée à la personne qui reste chargée de la famille du mobilisé en son absence ». Mais si la commission cantonale reçoit de l'article 9 compétence pour apprécier la « charge » quand les enfants sont confiés à la garde d'un tiers, d'un collatéral ou d'un ascendant, comment lui dénierait-on le même pouvoir quand la « personne » qui prend soin des enfants du mobilisé est sa femme ?

Si nous sommes dans l'obligation de préciser malgré la généralité du terme employé, « la personne », c'est à cause des errements du passé sur cette question.

Elle a été et devait être fréquemment litigieuse à cause de la diversité des cas : elle donnait lieu à des décisions parfaitement disparates à cause aussi de la mentalité des membres composant les commissions : les uns disposés à appliquer la loi dans son véritable esprit : assistance sans gaspillage et, partant, très enclins à des ventilations que la condition, le genre de profession, les ressources même des familles, semblaient imposer en équité; les autres, portés à refuser tout secours quand le total des sommes allouées à une seule famille leur paraissait disproportionné avec ses besoins, d'autres enfin appliquant la loi dans sa lettre sans le moindre souci de ménager les finances publiques.

Les premiers se sont crus autorisés à « doser », soit en accordant les majorations seulement, soit, au contraire, en accordant l'allocation principale seulement, ce qui était plus conforme aux indications de certaines circulaires — puis, parfois, s'il y avait beaucoup d'enfants, en accordant quelques unes des majorations concurremment avec l'allocation principale.

A ceux-là semblait donner raison la circulaire interministérielle du 10 octobre 1914 qui disait que « si toute demande admise entraîne de plein droit l'allocation journalière, la majoration est facultative » — nous rétablirons ce mot dans le texte — et la commission supérieure avait, croyons-nous, sanctionné cette interprétation.

Au surplus, nombreuses sont ses propres décisions où elle se l'est appropriée, décidant souverainement en fait, quels sont ou ne sont pas les enfants à la charge du mobilisé et arbitrant le point de départ de l'allocation suivant les renseignements fournis sur l'état plus ou moins nécessaire du postulant.

Mais, pour mettre fin aux divergences d'appréciation des commissions cantonales, des instructions formelles sont venues du ministère de l'intérieur, transmises d'abord par voie télégraphique aux préfets et répétées par l'intermédiaire des inspecteurs généraux, répudiant de façon absolue cette manière de procéder et refusant aux commissions tout droit d'appréciation à cet égard. Celles-ci doivent, d'après cette doctrine, tout accorder, — toutes les majorations avec l'allocation principale, — ou ne rien donner du tout.

L'avis unanime des présidents de commissions cantonales qu'il nous a été donné de consulter est que cette pratique — contraire au bon sens il faut le dire — a plutôt nui à l'application généreuse de la loi, contrarié les résultats équitables qu'elle a pour but d'atteindre et encombré, souvent sans profit, le prétoire d'appel.

C'en est donc fait avec le texte du paragraphe 2 de l'article 9 (art. 6 nouveau) qui confère aux commissions le droit, qu'elles auraient dû exercer librement depuis longtemps, de n'accorder les majorations facultatives (circulaire du 10 octobre 1914) qu'aux enfants qu'elles jugeront en fait réellement à la charge du mobilisé. Nous considérons cette disposition comme abrogative de tout texte ou circulaire d'effet contraire antérieurs à la promulgation de la loi.

L'application de cette loi ne peut qu'y gagner en rapidité, et les postulants n'y perdent aucune garantie, puisque la décision d'un juge du fait peut toujours être contredite par un juge supérieur jugeant lui-même du fait.

Mobilisés des classes 1916-1917.

Mais il y a plus, messieurs : rendre cette prérogative aux commissions cantonales et d'appel, à l'heure même où se place notre étude, semble une nécessité que la Chambre des députés et M. le ministre de l'intérieur lui-même n'ont pas manqué d'apercevoir.

Qu'adiendrait-il, en effet, d'un très grand nombre de demandes formées par les pères de famille depuis que les besoins de la guerre ont appelé sous les drapeaux les tout jeunes gens des classes 1916 et 1917 ? soutiens indispensables de famille, écrivent les postulants — pères de ces jeunes mobilisés — et, nous n'hésitons pas à le croire, dans un certain nombre de cas, intéressants. Mais dans quelle proportion le jeune salarié de dix-neuf ans pouvait-il matériellement venir en aide aux siens ? Peut-on concevoir que son « indispensabilité » s'étend aux quatre ou cinq jeunes frères et sœurs restés au foyer, quand le père de famille n'est pas mobilisé, et peut-on admettre que l'allocation principale que ce père de famille peut à bon droit solliciter, entraînera arbitrairement autant de majorations qu'il possède d'enfants âgés de moins de seize ans ? Ceux-là peuvent être incontestablement à sa charge; étaient-ils à la charge du jeune mobilisé ?

Comme l'expression « mobilisé » doit comprendre les hommes appelés, maintenus ou rappelés sous les drapeaux, il est impossible, là encore, de créer des catégories et d'ouvrir un droit différent s'il s'agit du père ou du fils également soumis au devoir national.

Mais comme la différence s'impose au bon sens et qu'elle ne peut tirer origine du droit écrit, il faut nécessairement qu'elle s'institue dans la pratique !

Elle ne peut donc sortir que de l'arbitrage — qui doit rester généreux — dont notre texte va conférer le pouvoir aux commissions chargées d'appliquer la loi. Il faut que ces commissions possèdent la liberté la plus complète d'accorder ou de refuser, suivant les circonstances, les majorations aux frères et sœurs du mobilisé. Une situation différente justifierait trop les rigueurs.

Et quand nous disons, messieurs, que cet arbitrage doit rester généreux, nous pensons à diverses situations particulièrement précaires ou critiques qui doivent être traitées aussi libéralement que la loi le permet.

Ce sera le cas du petit patron ou de l'agriculteur, qui a deux, trois ou quatre fils présents sous les drapeaux et qui, poussé par une réelle nécessité de main-d'œuvre, voyant son labeur

entravé, compromis au jour où le dernier de ses enfants en âge de travailler lui est enlevé, réclame un appoint qui, hélas ! reste loin d'une équivalence !

C'est encore le cas du père chargé de famille impotent, que le départ du fils mobilisé laisse dans une gêne réelle.

Avec des décisions ainsi motivées, les commissions n'ont pas à craindre d'aller aussi loin dans l'attribution des majorations que le texte de l'article 9 (art. 6 nouveau) les autorise à le faire.

Droit des ascendants à l'allocation.

Nous ne parlerons que pour mémoire de leur droit à l'allocation principale, s'ils sont considérés comme chef de famille, exclusif de la perception cumulée de l'allocation additionnelle § c, alinéa dernier), et nous nous bornerons à enregistrer avec satisfaction la rédaction du paragraphe c (avant-dernier alinéa du texte) qui les assimile — comme en fait y pourvoit trop souvent la nature — aux jeunes enfants de leur fils mobilisé.

Incapables comme eux de gagner leur vie par le travail, usés et souvent injustement traités par le sort, ils bénéficient, à défaut de l'aide filiale qui leur est enlevée, d'une sollicitude égale de la part du législateur. Cette disposition devait figurer dans la loi.

Personnes sans lien de droit avec le mobilisé vivant en fait à son foyer.

C'est, messieurs, l'importante question de l'union extra-conjugale qui se trouve ici posée avec ses réalités, ses charges et même ses devoirs d'association de fait, aussi impérieux souvent à ceux qui les ont librement assumés que s'ils tiraient origine de la loi civile. N'est-elle pas dominée elle-même par la grande loi de l'humanité !

Deux textes ont, depuis la loi du 5 août 1914, concerné cette délicate incidence de cette loi.

On rencontre le premier de ces textes au paragraphe VI de la circulaire interministérielle du 22 août 1914 où il est dit que :

VI. — Peut prétendre à recevoir une allocation journalière, toute personne ayant un lien de droit avec le soldat, telle que épouse, père, mère, ascendant ou collatéral si cette personne est en réalité le chef de la famille nécessiteuse et prouve que le militaire était avant son incorporation le soutien unique ou principal de la famille.

Toutefois, dans ces cas exceptionnels, les commissions cantonales et les commissions d'appel auront à apprécier s'il n'y aurait pas lieu d'admettre au bénéfice des allocations et majorations une personne sans lien de droit avec le militaire, mais qu'en fait elle vivait à son foyer et dans des conditions de moralité satisfaisante et qui pourrait dès lors, soit isolément, soit avec des ascendants collatéraux et enfant vivant au même foyer, être considéré comme constituant en fait dans l'esprit de la loi la famille dont le militaire était le soutien unique ou principal.

L'autre texte, tiré de « l'exposé fait en décembre 1914 par M. Malvy, ministre de l'intérieur, devant la commission du budget, des modes d'interprétation et des conditions d'application de la loi du 5 août 1914 », est ainsi rédigé :

1^o Les allocations sont dues à toutes les familles nécessiteuses dont le soutien est sous les drapeaux, mais à elles seules. Cette appréciation devra être faite dans un large esprit d'humanité et le doute devra bénéficier au pétitionnaire ;

2^o En dehors de tout lien légal, la personne vivant en fait au foyer du mobilisé aura droit au bénéfice de la loi ;

3^o Le taux des allocations et des majorations est uniforme, c'est-à-dire 1 fr. 25 pour l'allocation et 50 centimes pour la majoration en faveur de chaque enfant âgé de moins de seize ans à la charge du mobilisé.

4^o Les rancunes locales doivent se taire et toute injustice qu'elles susciteraient ne porterait aucune excuse.

Nous ne nous attarderons pas à considérer combien différentes sont les formules : la première, visant les cas exceptionnels ou les commissions auront à apprécier s'il n'y aurait pas lieu d'admettre... dans des conditions de moralité satisfaisante..., etc. etc. ; la seconde instituant un droit qu'on nous demande enfin

de transporter dans les mêmes termes en un texte de loi :

« Une allocation principale est donnée à la personne ayant un lien de droit avec le mobilisé (épouse, père, mère, ascendant, descendant ou collatéral) ou à la personne qui, sans lien de droit avec le mobilisé, vit en fait à son foyer. »

L'expression, prise en soi, est bien générale : tellement qu'un membre éminent de la commission supérieure a pu nous affirmer qu'une vieille servante, vivant en fait au foyer du mobilisé célibataire, qui, à son tour, l'entourait de ses soins quasi-familiaux, a pu solliciter et recueillir le subside qui lui faisait totalement défaut ! Le cas est trop touchant pour ne pas justifier la généralité du terme !

En fait, l'expression se circonscrit et c'est la « concubine » soit seule, soit avec ses propres enfants, soit avec ceux du mobilisé, soit avec les enfants nés de leur union, dont il s'agit d'assurer la vie matérielle.

Cette simple vue sur la composition possible du ménage et ses besoins divers, sur l'intérêt social qui commande la sollicitude à son endroit, nous dispense de bien longues considérations, — mais il en ressort aussi qu'il y a là surtout, à cause d'un facteur nouveau qu'on ne saurait totalement écarter, question d'espèce qui motive une assistance éclairée.

Faut-il, comme dans la circulaire interministérielle du 22 août 1914, apercevoir qu'elle ne sera donnée que « dans des cas exceptionnels » ? Nous ne le pensons nullement, et tel n'est pas l'avis de votre commission, qui estime que la générosité, en cette matière, ne doit pas apercevoir de telles limites.

Mais faut-il, par contre, généraliser sans réserves et inscrire un droit absolu dans la loi ? Nous ne le pensons pas davantage.

Que toutes les familles « légales » ou extra-légales, dont le soutien indispensable est mobilisé, puissent solliciter et obtenir, sans catégories ni différences, l'allocation militaire, cela est juste. Mais leur droit s'arrête au postulat et celui-ci ne saurait se comprendre sans un examen impartial de leurs conditions d'existence.

Si le lien conjugal n'est pas toujours une garantie absolue contre l'inconduite, il procure du moins la certitude, tant qu'il n'est pas rompu, d'une association d'intérêt et d'un devoir alimentaire envers l'épouse et les enfants, qui crée devant les commissions une présomption légale : pour équivaloir à cette situation, il faut que l'union libre, si intéressante qu'elle puisse être, administre du moins la preuve de la réalité du lien par la durée, les apparences de « moralité satisfaisante » et les obligations naturelles que ce lien a pu engendrer.

Aussi loin qu'on se place de toute préoccupation d'ordre juridique ou conventionnel en face des évidences de la gêne et de la misère, il faut encore se préserver de graves mécomptes, des abus et des scandales qui ne manqueraient pas de se produire si, de par l'inscription d'un droit, tout examen de la « moralité » des cas d'espèce venait à être interdit aux commissions chargées d'appliquer la loi.

Et, dans cet ordre d'idées, quels eussent pu être les scandales résultant d'une admission provisoire ?

Il ne serait pas sans exemple que les mobilisés eux-mêmes, lorsqu'ils s'agit d'une personne à laquelle ils n'ont pas laissé d'enfant, vinsent à déplorer l'abus qui aurait pu être fait de leur absence et de leur nom.

Aussi un haut fonctionnaire, très versé dans les questions d'assistance et membre de la commission supérieure des allocations, l'honorable M. Georges Rondel, voyait-il pour les « compagnes » de mobilisés, la nécessité de joindre à leur dossier de demande une lettre du mobilisé dont elles évoquent le nom — sollicitant pour elles le secours que son départ aurait motivé. Garantie, peut-être, mais bien discutable si l'on songe à la facilité avec laquelle de semblables attestations pourraient être obtenues ! Du moins, le mobilisé se serait-il ainsi interdit toute possibilité de protester à son retour !

Rien n'empêche les commissions de recourir facultativement à ce moyen d'investigation.

L'enquête vaut mieux : il semble qu'elle doive s'imposer dans tous ces cas. Impartialement et généreusement conduite, contrôlée par le président de la commission cantonale, surtout quand la postulante n'a pas d'enfants, elle doit donner, elle a déjà donné des résultats satisfaisants.

Il est une autre considération, messieurs, tirée de la concurrence dans laquelle se peuvent trouver en face du secours unique qui tire origine de la mobilisation du soutien de famille, la mère et la prétendue compagne du mobilisé célibataire.

Inscrire au profit de celle-ci un droit dans la loi ce serait multiplier ces cas douloureux et assurer parfois une priorité bien scandaleuse, au préjudice d'une vieillesse respectable.

Le fait nous a été signalé par l'honorable M. Charles Deloncle comme s'étant produit aux environs de Paris, depuis la divulgation du dernier des textes cités plus haut. Le mobilisé, célibataire, ouvrier d'usine, partageait sa vie entre son plaisir et son devoir filial : et, sur réclamation par la compagne contre l'allocation attribuée à la vieille mère, c'est celle-ci qui s'en est vue privée... Décision bien discutable, en tout cas fort audacieuse, qui deviendrait justifiée par le texte qu'on nous invite à accueillir.

Aussi, votre commission vous demande-t-elle, messieurs, de le modifier en remplaçant l'obligation qui en résulterait pour les commissions par la faculté que nous entendons leur laisser tout entière de régler ces situations de fait avec autant de vigilance que de générosité.

En conséquence, messieurs, nous vous demanderons de scinder la première phrase du paragraphe a en conformité des réserves que nous venons d'énoncer. Ce serait la seule modification apportée par votre commission au texte de l'article 9, si la simple logique ne nous conduisait à vous proposer aussi la suppression du paragraphe 3 b) commençant par ces mots : « les familles énumérées dans l'article 2 » et se terminant par « ... aux familles visées à l'article 6 ». Les articles 2 et 6 dont il s'agit instituant les catégories, ne figurent plus, en effet, dans notre texte.

L'article 9 (article 6 nouveau) pourrait donc être ainsi rédigé :

« a) Une allocation principale de 1 fr. 25 est donnée à la personne ayant un lien de droit avec le mobilisé (épouse, père, mère, ascendant, descendant ou collatéral).

« Cette allocation pourra aussi être attribuée à la personne qui, sans lien de droit avec le mobilisé, vit en fait à son foyer.

« L'allocation principale ne peut être établie qu'au profit d'une seule personne considérée comme chef de famille. »

« b) Une allocation additionnelle facultative de 50 centimes par jour et par enfant âgé de moins de seize ans (descendant direct, collatéral ou fils de collatéral), pourvu qu'il soit réellement à la charge du mobilisé, est accordée à la personne qui reste chargée de la famille du mobilisé en son absence.

« Si les enfants ont été recueillis par une personne même sans lien de droit ou de fait avec le mobilisé, l'allocation principale de 1 fr. 25 est accordée au titre de l'unique enfant ou de l'aîné des enfants.

« Cette allocation ne peut être cumulée ni avec une autre allocation principale, si la personne qui a recueilli les enfants touche déjà l'allocation pour son compte, ni avec l'allocation additionnelle qui se trouve remplacée par l'allocation de 1 fr. 25. »

« c) Dans le cas où le mobilisé, avant la guerre, avait recueilli à son foyer ses ascendants dénués de ressources et incapables de gagner leur vie, une allocation de 50 centimes sera accordée pour chacun de ceux-ci.

« Si, par sa situation de chef de famille, l'ascendant a droit à toucher l'allocation principale de 1 fr. 25, l'allocation additionnelle de 50 centimes ne pourra être cumulée avec l'allocation principale. »

Article 10.

Lorsque la personne qui sollicite les allocations travaille d'une façon permanente ou exerce une profession, et si son salaire ou son gain dépasse trois francs par jour, l'allocation n'est accordée que pour les enfants.

Si la femme du mobilisé, après avoir reçu le bénéfice de l'allocation, réussit à trouver, moyennant salaire, un travail qui lui assure un supplément de ressources, le retrait de l'allocation n'est pas prononcé.

Après examen des motifs qui paraissent avoir présidé à la confection de cet article, votre commission est d'avis, messieurs, d'en demander au Sénat le retrait pur et simple.

Ayant formellement exprimé son opinion en discutant l'article 9 (art. 6 nouveau) sur le

rôle que doivent exercer nécessairement les commissions cantonales, en particulier et après elles les deux autres commissions chargées de l'application de la loi, votre commission ne peut se résoudre à restreindre, en adoptant ces dispositions, le pouvoir d'apprécier souverainement en fait chaque cas d'espèce, pouvoir qu'elle vous demande de maintenir et d'affirmer dans la présente loi.

Il ne nous paraît pas possible, quel que puisse être le salaire gagné de façon permanente par une femme, sans égard pour le nombre de ses enfants, d'enfermer les commissions dans les limites arbitraires, hors desquelles elles ne sauraient légalement décider.

Et puis, messieurs, pouvons-nous oublier que si nous nous sommes, pour sauvegarder certains principes d'équité supérieure, formellement refusés à admettre les catégories de citoyens institués par l'article 2 (supprimé), nous nous élevions subsidiairement avec une même force contre la nécessité où allait se trouver le législateur d'arbitrer légalement le taux des salaires, fermages, émoluments et gains commerciaux, au-dessus ou au-dessous desquels le sort des postulants se devait trouver si profondément modifié ?

Ici encore nous repoussons le principe et ne pourrions faire bonne justice en impartissant un taux de salaire à la mère de famille.

Ce point de vue a été développé avec une éloquence convaincante au sein de la commission, au nom de la ville de Paris et du département de la Seine, par nos très distingués collègues MM. Charles Deloncle et Magny, exposant la misère dans la ville et la grande banlieue, la cherté de la vie et les conséquences redoutables que peuvent entraîner les résultats d'une choquante injustice. Comment admettre, en effet, l'unification — poussée, en vérité, trop loin — d'un taux de salaire féminin à Paris et dans le plus modeste de nos chefs-lieux de canton ?

C'est donc aux commissions chargées d'appliquer la loi et d'apprécier suivant l'importance et la permanence des salaires, suivant l'âge, le nombre et la santé des enfants, suivant le lieu et les circonstances qu'il appartient, messieurs, de fixer des conditions d'admission dans lesquelles le législateur ne pourrait que dangereusement, parce qu'arbitrairement, intervenir (1).

Quant au paragraphe 2 de ce même article, messieurs, sa rédaction nous paraît ambiguë, si nous n'étions d'ores et déjà décidés à ne le point admettre.

En effet, les commissions, dont le rôle est d'apprécier les ressources et les charges, ainsi que nous venons de le rappeler, n'ont pas à provoquer le retrait de l'allocation.

Ce n'est donc pas leur initiative qu'il s'agit de restreindre — et restreindre celle des préfets ou sous-préfets en la matière paraît chose trop grave pour s'y arrêter — c'est leur pouvoir d'appréciation.

Nous n'y pouvons non plus souscrire, tout en rendant hommage à la pensée généreuse qui avait inspiré ce texte.

Aussi nous mettrons-nous avec elle en plein accord, en formulant que si l'allocation ne doit jamais être une prime à la paresse, il convient absolument, en principe, de ne pas la retirer à la mère de famille qui, l'ayant obtenue, se procure, par son travail, un supplément de ressources.

Et nous sommes d'autant moins suspects de rigueur, que nous n'avons pas admis la fixation d'un taux maximum des salaires, estimant que bien au delà de la somme de trois francs, le salaire de la femme peut se cumuler, suivant les circonstances, avec l'allocation pleinement continuée.

Pour toutes ces raisons, messieurs, nous demanderons au Sénat la suppression de l'article 10 de la proposition votée par la Chambre des députés.

Article 11.

L'octroi des allocations ne fait pas obstacle à la continuité des sommes allouées par les bureaux de bienfaisance ou des allocations accordées aux familles nombreuses par application de la loi du 11 juillet 1913, et aux femmes en couches en vertu de la loi du 17 juin 1913.

Si l'allocation est demandée pour un vieillard inscrit sur la liste d'assistance obligatoire en vertu de la loi de 1905, et si celui-ci était à la charge exclusive du fils mobilisé, il doit rece-

(1) Voir aux annexes du rapport un vœu du conseil général de la Seine du 12 novembre 1915.

voir l'allocation journalière de 1 fr. 25 et il est rayé de la liste d'assistance. Dans le cas où il serait à la charge partielle de son fils, et si déduction a été opérée de la quote-part à la charge de ce fils lors de l'attribution de l'allocation mensuelle d'assistance, il peut opter entre le taux plein de la loi du 14 juillet 1905 ou le bénéfice de la présente loi.

Les familles des employés, agents, sous-agents, ouvriers de l'Etat, les employés des services publics ont le droit d'opter entre les traitements et salaires de leurs soutiens et le montant des indemnités auxquelles elles pourraient prétendre en vertu de la présente loi. L'option est formulée en même temps que la demande d'allocation.

Nous proposons l'admission de ce texte tel qu'il est rédigé. Bien conçu dans son ensemble, il codifie de façon heureuse certaines dispositions contenues dans les circulaires prises par M. le ministre de l'intérieur.

Article 12.

Lorsque le mobilisé, réformé n° 2, rentre dans ses foyers, les allocations continuent d'être versées à sa famille jusqu'à ce qu'il retrouve un salaire normal ou une occupation analogue à celle qu'il avait antérieurement à la mobilisation. Elles sont également maintenues pendant les huit jours qui suivent le retour du mobilisé, renvoyé dans ses foyers, mais restant susceptible de recevoir un nouvel appel.

Les allocations sont maintenues à la famille du mobilisé convalescent ou en congé, mort ou disparu.

Lorsque les hommes sont renvoyés dans leurs foyers ou placés en sursis d'appel, après avoir été mobilisés et mis par l'autorité militaire à la disposition de certaines industries indispensables à la défense ou à la vie nationale, leurs familles peuvent réclamer le maintien des allocations qui leur avaient été accordées. Les commissions, dans ce cas, apprécient, suivant le taux du salaire des militaires intéressés, et suivant qu'ils travaillent ou non dans les localités habitées par leurs familles.

Nous n'avons aucune critique à présenter sur les principes posés dans cet article.

Nous nous bornerons à observer qu'il nous paraît sage d'impartir un délai « au réformé n° 2 rentré dans ses foyers pour retrouver un salaire normal ou une occupation analogue à celle qu'il avait antérieurement à la mobilisation ».

Le mot « salaire normal » peut prêter, à cause de son imprécision, à bien des controverses, et créer, par la suite, d'assez notables divergences d'appréciation.

Par ailleurs, comment contrôler si le réformé dont il s'agit s'est efforcé de retrouver ce salaire normal et même s'il est en situation, à cause de son état de santé, de le retrouver jamais ?

Le réformé n° 2, sauf erreur des commissions de réforme qui pourraient motiver une révision, n'est pas dans une telle impotence ou gêne fonctionnelle qu'il ne puisse se livrer au travail, cela est vrai, mais à quel travail peut-il se livrer en égard à ses occupations antérieures à la mobilisation ?

Il ne faut pas oublier que la réforme n° 2 n'entraîne pas nécessairement relation directe de cause à effet entre l'affection qui la motive et les faits de guerre. Il peut n'y avoir ni blessure ni mutilation. Ce réformé peut être syphilitique, cardiaque, tuberculeux, et pour ceux-là se posera la très grave question de savoir quels seront leurs droits et dans quelles proportions la nation devra s'acquitter, suivant les cas, des obligations qu'elle a pu contracter envers eux.

Il est impossible de concevoir que ce puisse être au moyen d'une allocation militaire aux termes de la loi 5 août 1914 et de la présente loi ; ce genre de secours ne peut être indéfiniment perpétué aux familles de ces infirmes de la guerre. Il semble bien que c'est au moyen d'un autre mode d'assistance qu'il faudra songer à leur venir en aide.

Aussi, messieurs, si votre commission estime possible de soulager les difficultés matérielles que peut rencontrer le réformé n° 2 à l'heure de son retour au foyer familial, en continuant aux siens le secours que son éloignement avait motivé, elle ne saurait voir dans cette générosité précaire, qui ne doit ni rester insuffisante, suivant les cas, ni dégénérer en abus, qu'une aide de courte durée.

Elle vous proposera de modifier le texte du premier paragraphe de la façon suivante :

« Lorsque le mobilisé réformé n° 2 rentre dans ses foyers, les allocations continuent à être versées à sa famille pendant le délai de deux mois. Ce délai ne peut être prorogé. »

Si les allocations doivent être maintenues à la famille du mobilisé convalescent ou en congé, il est bien entendu qu'en cas de mort elles ne peuvent se cumuler avec les arrérages de la pension servie à la veuve, à dater du jour où ces arrérages lui sont payés.

Quant au fait de « disparition » malgré les incertitudes de durée qu'il comporte, nous estimons qu'il doit figurer dans le texte, du moins à titre transitoire, car il importe que le Gouvernement se préoccupe, dans un aussi bref délai que possible, de régler d'autre manière ces très douloureuses situations.

Reste le dernier paragraphe de l'article qui accorde aux familles des mobilisés renvoyés dans leurs foyers, ou placés en sursis d'appel, ou mis à la disposition de certaines industries la faculté de réclamer le maintien des allocations qui leur avaient été accordées et leur sont retirées du fait de cette modification dans la situation militaire de leur soutien indispensable.

Si les salaires qu'il gagne peuvent, malgré la charge qu'il peut avoir de son entretien personnel, profiter en partie à sa famille, il est juste que la situation des allocataires se trouve elle-même modifiée. Dans le cas contraire, il n'y a aucune raison pour que le rétablissement de l'allocation, avec ou sans allocations additionnelles, ne soit pas effectué.

Cette disposition est très juste, elle reçoit déjà son application dans la pratique à laquelle nous ne demandons à apporter qu'une précision de commentaire.

Nous avons indiqué à l'article 9 que le deuxième alinéa qui confère aux commissions cantonales et d'arrondissement le droit d'arbitrer la situation d'enfants « à la charge » du mobilisé, leur donne ainsi le droit d'accorder ou de refuser telle majoration qu'elles apprécient.

Il va de soi que cette disposition générale s'applique au cas particulier visé au dernier paragraphe de l'article 12 dont il s'agit — et que, là encore, les commissions devraient s'imprégner des cas particuliers d'espèce pour accorder le nombre d'allocations additionnelles qu'elles jugeront convenable, ou même se borner à n'accorder que l'allocation principale.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous demandons, messieurs, d'adopter le texte de cet article ainsi modifié.

« Art. 12 (art. 8 nouveau). — Lorsque le mobilisé réformé n° 2 rentre dans ses foyers, les allocations continuent à être versées à sa famille pendant le délai de deux mois. Ce délai ne peut être prorogé.

« Elles sont également maintenues pendant les huit jours qui suivent le retour du mobilisé renvoyé dans ses foyers, mais susceptible de recevoir un nouvel appel.

« Les allocations sont maintenues à la famille du mobilisé convalescent ou en congé, mort ou disparu.

« Lorsque les hommes sont renvoyés dans leurs foyers ou placés en sursis d'appel, après avoir été mobilisés et mis par l'autorité militaire à la disposition de certaines industries indispensables à la défense ou à la vie nationale, leurs familles peuvent réclamer le maintien des allocations qui leur avaient été accordées. Les commissions, dans ce cas, apprécient, suivant le taux du salaire des militaires intéressés, et suivant qu'ils travaillent ou non dans les localités habitées par leurs familles. »

Article 13.

Lorsqu'il aura été établi que les intéressés font un mauvais usage des allocations, celles-ci pourront être versées en nature par les soins du bureau de bienfaisance ou du bureau d'assistance.

Cet article comporte une disposition que la diligence des maires et des préfets doit faire appliquer sans faiblesse.

Dans toute assistance, le mauvais usage du secours, surtout en argent, tourne rapidement au scandale : il est, en tous les cas, une offense à la misère voisine qui l'a quelquefois sollicité sans pouvoir l'obtenir. Quand ce mauvais usage se caractérise par des faits délictueux, nous allons jusqu'à penser que le juge doit le considérer — en la matière spéciale d'alloca-

tions militaires — comme une circonstance aggravante du délit.

Pourrait-il omettre en effet que ce prévenu du fait de violences, par exemple, consécutives à l'ivresse publique est assisté par la nation, jouit du privilège de ne pas payer son loyer et d'échapper à toute poursuite d'un créancier parfois nécessaire ?

Dans ce cas, pour en revenir à notre texte, le versement du secours en nature constitue-t-il la seule sanction qui puisse être ordonnée par le législateur ? Continuer le secours aux enfants est une nécessité absolue quelle que soit l'indignité de la personne à laquelle ils se trouvent confiés ; nécessité à laquelle il peut être satisfait en leur allouant le secours en nature surtout par les soins d'un bureau d'assistance ou de bienfaisance. Mais peut-on craindre de réduire leur part en supprimant, pour le chef de famille, l'allocation qui lui était personnellement dévolue ? Cette crainte suffirait-elle à empêcher d'inscrire dans la loi une mesure qui, dans certaines grandes villes, paraît s'imposer comme une satisfaction à la morale publique ? Nous ne le pensons pas.

C'est aussi l'avis d'un homme éminent que sa maîtrise et son courage font, à son poste d'homme, l'un des plus brillants préfets de la défense nationale, l'honorable M. Mirman, dont les sentiments généreux ne sauraient être mis en doute, et qui nous écrit : « Toute collectivité a ses tares. L'immense majorité des femmes et amies de mobilisés est composée d'honnêtes femmes, mais il y a de lamentables exceptions, spécialement dans les villes, il y a des femmes qui, avant le départ de leur mari ou de leur amant, étaient et sont restées des filles publiques... Que la nation continue à assister de ses deniers la femme légitime ou non, qui restée au foyer, étale une telle inconduite, ce serait un scandale intolérable et qui révolterait la conscience publique. Aujourd'hui, nous obtenons des commissions la radiation de ces femmes indignes (radiation pure et simple quand la femme n'a pas d'enfant, suppression de l'allocation de la femme et maintien des majorations, servies alors en nature, quand elle a des enfants).

« Nous ne le pourrions plus demain, car le texte voté par la Chambre est impératif : il liera préfets et commissions. Par respect pour les femmes de mobilisés, par respect pour la nation, j'ai fait supprimer l'allocation à des femmes condamnées à la prison, à des femmes tombées dans la plus basse prostitution, ramassées dans la rue, soignées au dispensaire.....

Faudra-t-il à toutes ces femmes rendre l'allocation ? Il le faudra d'après le texte. Vous jugerez cette obligation inadmissible. Vous jugerez nécessaire de prévoir que l'inconduite notoire suffit à justifier le retrait de l'allocation..... J'imagine que dans l'article 13 le législateur a eu en vue spécialement les ivrognes. A l'égard de ces particuliers — hommes et femmes, hélas ! — si peut dignes d'intérêt, nous nous montrons ici plus sévères. J'avais fait prévaloir cette thèse que le bénéficiaire d'allocation, dont l'intempérance faisait scandale, fournissait ainsi la preuve suffisante qu'il n'avait pas besoin pour vivre des secours de l'Etat et qu'en conséquence ceux-ci devaient être supprimés. La population a été unanime à approuver cette rigueur. »

Nous estimons, messieurs, que ces conseils doivent être entendus. Pour assurer aux préfets la possibilité de continuer à solliciter des commissions d'appel la radiation des allocataires dont l'indignité serait dûment établie, nous vous proposerons une addition au texte qui consacrerait cette faculté, les décisions ainsi rendues par la commission d'appel pouvant être, par les intéressés, déferées à la commission supérieure, le paiement des allocations demeurant suspendu jusqu'à décision de cette commission.

Comme suite à ces observations, nous avons l'honneur de vous proposer, messieurs, cette nouvelle rédaction de l'article 13 :

« Art. 13 (art. 9 nouveau). — Lorsqu'il aura été établi devant la commission d'arrondissement, sur pourvoi du préfet ou du sous-préfet, que les personnes visées à l'article 6 font un mauvais usage des allocations, celles-ci pourront être versées en nature par les soins du bureau de bienfaisance ou du bureau d'assistance.

« En cas d'inconduite ou d'intempérance notoire, la commission pourra prononcer la radiation des bénéficiaires d'allocation principale. Dans ce cas, les allocations additionnelles

maintenues seront versées en nature, comme il est dit au paragraphe précédent.

* Ces décisions sont susceptibles de recours devant la commission supérieure. *

Article 14.

Dans le cas de décès ou de naissance, le préfet supprime ou ajoute l'allocation correspondante ; dans le cas de changement d'âge, d'erreur constatée dans le nombre des enfants, ou pour tout autre redressement par application des articles 10, 11, 12 et 13, le sous-préfet saisit la commission d'arrondissement et en avise les intéressés.

La décision est susceptible d'appel devant la commission supérieure.

Les allocations continuent d'être versées jusqu'à la décision de la commission supérieure.

Votre commission considère, messieurs, comme nécessaires et devant être favorablement accueillies par le Sénat certaines des règles de procédure posées par l'article 14. Il contient une excellente innovation qui ne saurait passer inaperçue : nous ne craignons pas de l'étendre.

Il appartenait jusqu'alors aux commissions cantonales (circulaire interministérielle du 23 août 1914) de se prononcer sur les redressements nécessités par les diverses circonstances énumérées à l'article 14 y compris les cas visés aux articles 10, 11, 12 et 13 ; le texte les en dépouille sans que nous songions aucunement à protester contre cette modification d'attributions.

Depuis longtemps les commissions cantonales elles-mêmes estimaient que le préfet seul aurait dû statuer sur les suppressions ou allocations supplémentaires devenues nécessaires dans le cas de décès ou de naissance, une simple justification d'état civil, à la diligence du maire qui y est contraint, devant motiver cette décision.

Quant aux changements d'âge, à l'erreur dans le nombre des enfants vivants, assez aisée à constater sur pièces (bulletin de naissance, livret de famille), ou par une très rapide enquête, il ne paraît pas davantage que ces faits matériels doivent être nécessairement soumis à une sorte d'homologation par la décision d'une commission quelconque.

Nous vous proposerons de les soumettre à la seule juridiction du préfet.

Restent les cas visés par les articles 10, 11, 12 et 13 de la proposition qui peuvent présenter un certain caractère litigieux. Pour ceux-là nous serions d'accord avec la Chambre des députés pour décider que le sous-préfet en saisirait la commission d'arrondissement en avisant les intéressés de cette intervention, si nous n'étions obligés d'en distraire d'ores et déjà l'article 10, supprimé par votre commission.

La décision sera susceptible de recours devant la commission supérieure.

Mais il nous paraît beaucoup plus judicieux d'admettre que si cette commission infirme la décision de la commission d'arrondissement et prononce le maintien de l'allocation, elle en ordonne le rappel, depuis la date de sa suppression.

Il ne nous est pas possible, en effet, de consentir au service de l'allocation jusqu'à « décision » de la commission supérieure. Ce serait une admission provisoire plus ou moins déguisée de la nature de celles que nous avons formellement repoussées en discutant l'article 3 ci-dessus.

Nous nous opposons à cette mesure pour les raisons suivantes, tirées à la fois du droit que nous instituons et du fait, c'est-à-dire de la situation particulière dans laquelle nous apparaissent les postulants dont le cas subsiste est défini par les articles 11, 12 et 13.

Ceux-là ne peuvent être en effet considérés comme dans un état de telle pénurie que l'attribution du secours avant décision de la commission supérieure doivent leur être nécessairement consentie.

Nous avons dit déjà que le cas de l'article 10 n'est plus à examiner puisque nous proposons la suppression de cet article. Quels sont donc les cas des articles 11, 12 et 13 ?

Ce sont, à l'article 11, ceux des familles auxquelles la loi concède le cumul de l'allocation avec les secours donnés par le bureau de bienfaisance, les allocations de la loi du 14 juillet 1913 aux familles nombreuses, celles de la loi du 17 juin 1913 aux femmes en couches.

Il s'agit de vieillards, ou de familles d'employés, d'agents, d'ouvriers de l'Etat obligés à une option entre le secours ou les traitements

qu'ils reçoivent déjà et le montant des indemnités auxquelles ils pourraient prétendre par le jeu de la loi sur les allocations.

Ce sont, à l'article 12, les réformés n° 2, pour lesquels la question ne se pose même pas si la loi leur impartit le délai de deux mois, passé lequel ils ne pourront continuer à toucher l'allocation.

Ce sont à l'article 13 enfin les moins intéressants de tous, ceux contre lesquels l'évidence des faits de mauvais usage du secours en argent, amène l'administration à proposer le secours en nature, voire même le retrait, ainsi que nous le demandons fermement au Sénat.

Si la commission supérieure — contrairement à la commission d'arrondissement — tranche ces questions de façon favorable aux allocataires qui se sont pourvus devant elle, il est juste et nécessaire qu'elle ordonne le rappel des sommes non perçues, quitte à opérer une ventilation dans le cas de l'article 13, où des secours en nature ont été touchés durant l'instance.

Mais la perception de l'allocation jusqu'à décision de la commission supérieure ne peut se justifier.

Sans nécessité démontrée dans les premiers cas, elle serait susceptible de tels abus dans le dernier que votre commission, messieurs, ne peut y souscrire pour aucun.

Faut-il noter ici que, si le rappel d'allocations produit un bénéfice certain pour les allocataires auxquels il est scrupuleusement versé, le remboursement, en cas d'indûment perçu, est resté jusqu'à présent pour le Trésor dans le domaine des hypothèses ?

Pour toutes ces raisons nous vous proposons, messieurs, de modifier ainsi qu'il suit le texte de l'article 14.

« Art. 14 (art. 10 nouveau). — Dans le cas de décès ou de naissance, dans le cas de changement d'âge ou d'erreur constatée dans le nombre des enfants, le préfet supprime ou ajoute l'allocation correspondante.

« Dans les redressements qui peuvent être motivés par application des articles 7, 8 et 9, le sous-préfet saisit la commission d'arrondissement et en avise les intéressés.

« La décision est susceptible de recours devant la commission supérieure dans les conditions prévues aux articles 4 et 5 de la présente loi. »

Article 15.

La liste des bénéficiaires d'allocation est et demeure affichée à la porte des mairies.

L'affichage à la porte des mairies de la liste des bénéficiaires des allocations militaires comporte des avantages qu'il est inutile de développer ici ; avantages assez sensibles pour qu'un certain nombre de municipalités aient cru devoir, dès le mois de septembre 1914, recourir à cette mesure. Mais les questions d'amour-propre se sont trouvées souvent résolues en sens inverse de ce qu'on avait escompté, et il est aussi des situations de gêne honorable et cachée ou seulement des raisons de petit crédit commercial qui nous paraissent assez sérieusement militer contre l'obligation qui résulterait des termes impératifs de l'article 15 ci-dessus.

Dans les grandes villes, par ailleurs, on peut se trouver en présence de difficultés sérieuses, sinon d'impossibilité matérielle d'affichage.

Votre commission estime, messieurs, que l'obligation de dresser des listes, tenues à jour, dans chaque mairie, et de les communiquer à toute requête à chaque contribuable qui les désire consulter, constitue un moyen de contrôle préférable et suffisamment efficace.

Dans cet esprit, elle a accueilli et s'est approprié le texte d'un amendement, rédigé par notre honorable collègue M. Poirson, dont elle vous demande, messieurs, de faire le texte de l'article 15 nouveau.

Ce texte reproduit exactement, en effet, celui de l'amendement dont il s'agit :

« Art. 15 (art. 11 nouveau). — La liste des bénéficiaires est déposée au secrétariat de la mairie où chaque contribuable de la commune peut en prendre connaissance. »

Article 16.

Au cas où la commission supérieure estime qu'il y a eu mauvaise foi dans la demande, fausses déclarations ou fausses attestations, elle peut indiquer, par avis motivé :

1° Que le remboursement des sommes indûment perçues sera réclamé par les agents du Trésor. Dans ce cas, s'il y a refus de remboursement, ou silence équivalant au refus, dans

le délai d'un mois après l'avis recommandé du percepteur, le nom du défai'ant ayant ainsi, à l'heure la plus grave, abusé de la solidarité nationale, sera affiché, en caractères très apparents, à la mairie, jusqu'au jour où sera commencé le remboursement ;

2° Qu'en cas de déclarations frauduleuses ou de fausses attestations pour obtenir, faire obtenir ou faire refuser l'allocation, les personnes coupables de ces déclarations seront déférées au parquet et poursuivies conformément à l'article 405 du code pénal.

De même que le mauvais usage des allocations prévu à l'article 13 (article 9 nouveau) doit être repriné, de même et plus encore, messieurs, les manœuvres dolosives qui ont pu être employées, soit par les postulants eux-mêmes, soit par des tiers en vue de l'obtention ou du refus de l'allocation, doivent être sévèrement sanctionnées.

Il ne fait pas que l'application de la loi puisse être faussée, ni dans un sens ni dans l'autre, avec une intention complaisante ou coupable par des tiers, soit pour conduire à l'abus de la solidarité nationale, soit pour priver une demande légitime de la décision favorable qui aurait dû régulièrement intervenir.

Aussi n'avons-nous pas craint de rappeler dès la discussion de l'article 3 (art. 2 nouveau) au patron du mobilisé et à toute personne susceptible de rédiger une pièce propre à être facultativement jointe au dossier, que leur responsabilité se trouvait engagée aux termes du présent article (art. 12 nouveau).

Quant à la famille du mobilisé elle-même, principale intéressée et moins à même de commettre des erreurs dans les déclarations précises qu'elle consigne souvent par écrit sur le montant des salaires, fermages, émoluments, ressources et charges, il était nécessaire qu'un texte de loi vint lui indiquer les conséquences graves qui peuvent résulter de la fausseté de ces déclarations. Nous entendons bien que toute omission volontaire et malicieuse des ressources propre au ménage du mobilisé peuvent amener les mêmes conséquences. Il serait bon qu'une large publicité soit donnée à cet article de la loi, comme aussi à l'article 9 nouveau, au moins dans les mairies et dans les prétaires des commissions cantonales et d'arrondissement.

Comme la Chambre des députés, messieurs, nous avons pensé que la commission supérieure seule, jugeant sur pièce des demandes deux fois instruites, commission déchargée de toute contingence régionale, pouvait décider des sanctions à prendre contre les bénéficiaires et les auteurs des manœuvres dolosives qu'il s'agit de punir.

Ces sanctions sont de deux sortes et peuvent être cumulées.

C'est d'abord le remboursement des sommes indûment perçues qui vraiment est de droit et s'impose.

C'est ensuite, en cas de fraude dûment caractérisée et établie, l'application des peines prévues par l'article 405 du code pénal (un an à cinq ans de prison, amende de 50 fr. à 3,000 francs) qui, même avec l'admission des circonstances atténuantes (art. 463 du même code) comporte une répression nécessaire et suffisante de ce délit.

La première de ces sanctions, pour restreinte et tempérée qu'elle doit être dans la pratique, constituera du moins un saine enseignement.

La seconde, infiniment plus rare, punira justement des faits d'improbité scandaleuse et réfléchie qui doivent être appréciés avec sévérité.

Encore fallait-il organiser une procédure que le texte ne nous a pas paru suffisamment définir.

Votre commission, messieurs, n'a pas attaché un prix suffisant à la pénalité de l'affichage, survenant après une mise en demeure assez imprécise et sans que fût indiqué à la requête de quel agent qualifié il y serait ou non procédé. La publicité lui semble préférable comme conséquence d'une pénalité encourue que préalablement à toute décision motivée, il ne lui paraît pas impossible de voir publier au *Journal officiel* (Restitution au Trésor) les avis de remboursement ; il lui paraît souhaitable de voir enregistrer par la presse les condamnations prononcées en vertu de l'article 405.

Mais en vue du remboursement, il faut un titre en vertu duquel s'exercera l'action en restitution et paiement du Trésor. Il nous a sem-

blé nécessaire d'attribuer expressément cette valeur à la décision motivée de la commission supérieure.

Le préfet n'apparaît dans le texte que comme agent de transmission auquel, pour éviter toute confusion de pouvoirs, n'appartient aucun arbitrage. Il notifie l'avis à l'agent du Trésor qui procède aux formalités et poursuites en vue du recouvrement comme en matière d'impôts.

Comme l'allocation a pu être payée, suivant que l'allocataire a changé de résidence ou non, par plusieurs agents du Trésor, nous avons cru nécessaire de désigner l'agent qui devra procéder : celui qui a effectué le dernier paiement de l'allocation jugée indue.

Le paragraphe 2. de l'article 16 voté par la Chambre stipulait seulement que les personnes coupables seraient déférées au parquet sans indiquer à quelle requête; nous avons estimé, là encore, que pour éviter toute confusion et parer à tout arbitraire administratif dans le « soit communiqué », il fallait donner expressément à la commission supérieure le droit exclusif de le prononcer.

C'est donc cette commission qui, comme conséquence de son avis, décidera, dans les cas particulièrement graves de la communication du dossier au parquet en vue des poursuites à exercer en vertu de l'article 405 du Code pénal.

C'est sa décision qui saisira le parquet.

Dans ce cas, le dossier comportant toujours comme première sanction la décision de remboursement, sera transmis au préfet pour notification à l'agent du Trésor; mais le préfet devra le faire tenir dans le plus bref délai au procureur de la République de l'arrondissement où est domicilié l'allocataire susceptible de poursuites — que ce remboursement effectué au préalable ne saurait d'ailleurs arrêter.

C'est naturellement devant le tribunal compétent pour juger l'auteur principal du délit que seront cités les tiers dont la complicité pourrait être recherchée.

Pour assurer cette répression, conforme aux volontés exprimées par la Chambre des députés, nous avons l'honneur de vous proposer, messieurs, le texte de l'article 16 ainsi modifié :

« Art. 16 (art. 12 nouveau). — Au cas où la commission supérieure estime qu'il y a eu mauvaise foi dans la demande, fausses déclarations ou fausses attestations, elle peut ordonner, par avis motivé, qu'il sera procédé au remboursement au Trésor des sommes indûment perçues par les allocataires.

« Cet avis sera transmis au préfet de leur résidence et notifié par ses soins à l'agent qui a procédé au dernier paiement de l'allocation.

« Cet avis formera titre en vertu duquel il sera procédé au recouvrement comme en matière d'impositions directes.

« En cas de déclarations frauduleuses ou de fausses attestations pour obtenir, faire obtenir ou faire refuser l'allocation, la commission supérieure pourra ordonner en outre la communication du dossier au parquet.

« Dans ce cas, les personnes coupables des déclarations visées aux paragraphes précédents pourront être poursuivies conformément à l'article 405 du code pénal.

Article 17.

La présente loi sera rendue applicable aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Guyane par un décret qui devra intervenir dans le délai de trois mois après la promulgation de la loi.

Le texte de la loi du 5 août 1914, dont le dernier paragraphe indiquait bien la portée très générale, ne faisait cependant aucune mention des colonies.

L'utilisation des contingents coloniaux, le tribut généreux qu'ils ont apporté à la métropole, leur courage, leur fidélité, justifient — s'il en était besoin — l'amendement qui a motivé la rédaction de l'article 17. Bien que le taux de l'allocation ait paru à certains supérieur au coût de la vie dans plusieurs de nos possessions d'outre-mer, votre commission, qui n'a point à discuter ce taux au cours de la présente étude, estime que, sans cesser d'être raisonnable et judicieuse, l'application de la loi doit être faite avec la même générosité à toutes les familles de ceux qui versent leur sang pour la France, quel que soit leur lieu de résidence ou d'origine.

Il est permis d'espérer, d'ailleurs, que cette générosité même est de nature à multiplier les enrôlements volontaires et à faciliter le recrutement des effectifs dont l'importance n'est

pas indifférente au succès final de nos armes ! Aussi, proposons-nous, messieurs, l'adoption de l'article 17 dans les termes ci-dessus.

Conclusion.

Tels sont, messieurs, les résultats des travaux auxquels votre commission vous demande d'apporter la haute sanction qui s'attache à toutes vos décisions favorables.

Tout en rendant hommage aux très générales préoccupations de la Chambre des députés, votre commission a compris différemment les moyens de réaliser et de parfaire l'œuvre de solidarité nationale à laquelle le Sénat se trouve convié.

Elle ne s'est pas laissée séduire par l'originalité d'un projet qui consistait surtout à créer deux catégories de postulants : ceux qui seraient présumés nécessiteux, sauf preuve contraire, et ceux qui auraient à administrer la preuve de leur situation gênée.

Elle n'a pu se résoudre à des méthodes qui, loin de supprimer les cas d'appréciation difficile, paraissent susceptibles de les multiplier, même dans le passé; ni encore, à pousser la méfiance contre les commissions cantonales, qui ont fait leurs preuves, jusqu'à les dépouiller de la fonction élémentaire — celle d'arbitrer les cas qui leur sont déférés — sans laquelle le maintien de cet organisme utile ne pouvait se justifier.

L'étude généreuse et impartiale des cas d'espèces qui semble imposée par la caractéristique même de la loi, nous n'avons pas voulu risquer de substituer l'automatisme et l'arbitraire.

Mais votre commission s'est montrée empressée, messieurs, à saisir dans le texte de la Chambre toutes les dispositions claires et précises qui vous permettront de collaborer avec l'autre Assemblée pour régler des cas fort intéressants, et créer une procédure que, ni les circulaires ministérielles, ni la jurisprudence n'avaient pu solidement instituer.

En procurant à cet égard les meilleures et les plus nombreuses garanties aux postulants nous avons conscience de n'avoir pas négligé non plus celles qui sont dues au Trésor de l'Etat.

Sans doute, il importe par dessus tout de soutenir le courage des combattants en assurant l'existence matérielle de tous les êtres qui leur sont chers ! Mais faut-il pour cela, sans nécessité comme sans frein, risquer d'obérer plus lourdement les finances publiques, à l'heure précise où elles constituent l'un des plus puissants ressorts de la défense nationale ?

Dans l'intérêt même de ceux qui versent sans compter leur sang généreux pour la libération du territoire et la défense de nos libertés, ne convient-il pas de préserver le patrimoine national et de ménager un avenir qu'ils auront si glorieusement préparé ?

Pour toutes ces raisons, messieurs, votre commission a l'honneur de demander au Sénat d'adopter le texte ainsi modifié de la proposition de loi qui va suivre :

Messieurs, la suppression des articles 2, 6, 7 et 10 que nous avons l'honneur de proposer au Sénat, nous oblige à un numérotage différent des articles de la proposition de loi. Le texte voté par la Chambre des députés comprenait dix-sept articles, le texte proposé par votre commission n'en comporte que treize.

Il en résulte nécessairement que :

L'article 3 ancien devient l'article 2 nouveau.

L'article 4 ancien devient l'article 3 nouveau.

L'article 5 ancien devient l'article 4 nouveau.

Les articles 6 et 7 étant supprimés,

L'article 8 ancien devient l'article 5 nouveau.

L'article 9 — l'article 6 —

L'article 10 étant supprimé,

L'article 11 ancien devient l'article 7 nouveau.

L'article 12 — l'article 8 —

L'article 13 — l'article 9 —

L'article 14 — l'article 10 —

L'article 15 — l'article 11 —

L'article 16 — l'article 12 —

L'article 17 — l'article 13 —

Aussi, dans le but d'éviter toute confusion, avons-nous fait précéder chaque article de la proposition de loi du numéro ancien que lui

avait attribué la Chambre des députés — en regard du numéro qu'il doit réellement conserver après le vote du texte modifié par le Sénat.

Mais si nous avons dû, pour en réduire le nombre, modifier le numérotage des articles, nous avons du moins pu respecter la codification en six titres arrêtée par la Chambre des députés.

Le titre I traite de la procédure devant la commission cantonale;

Le titre II, de la procédure devant la commission d'arrondissement;

Le titre III, de la commission supérieure;

Le titre IV, du règlement des demandes en cours d'instance au jour de la promulgation de la loi;

Le titre V, des allocations proprement dites : allocations principales, allocations additionnelles; des cumuls interdits ou autorisés; des modifications qui peuvent se produire dans le service des allocations et de leur retrait;

Le titre VI, de la publicité donnée aux listes dressées dans les mairies; du remboursement des allocations indûment payées et des pénalités encourues en cas de fraude.

Nous avons l'honneur, messieurs, de soumettre cette codification à votre approbation.

PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. — Pendant la durée de la mobilisation, des allocations sont accordées, d'après les règles suivantes, aux familles dont le soutien indispensable est mobilisé et n'ayant pas pour vivre des ressources suffisantes.

TITRE Ier

Art. 2. — Une demande portant la signature du postulant est adressée au maire de la résidence de ce postulant : le maire est tenu de la viser si le postulant déclare ne savoir signer.

Elle peut être accompagnée d'une pièce délivrée par le patron du mobilisé, indiquant sous sa responsabilité, conformément aux dispositions de l'article 12 de la présente loi, le montant des salaires ou traitements gagnés ou des fermages payés par le mobilisé avant son incorporation.

La demande est transmise par le maire, avec son avis motivé, au président de la commission cantonale dans le délai de cinq jours à dater du dépôt de cette demande.

La commission cantonale statue dans la quinzaine de la réception, après avoir prévenu les intéressés trois jours à l'avance qu'ils peuvent comparaître devant elle. En cas d'empêchement dûment justifié, la commission cantonale peut admettre la représentation des intéressés par un membre de leur famille. Ce mandat devra toujours être gratuit.

La commission prononce soit l'admission, soit le rejet de la demande d'allocation. Chaque décision est motivée en spécifiant les raisons de fait particulières à la demande. Les décisions de rejet devront mentionner, en outre, que le postulant peut en porter appel par simple lettre-missive adressée au sous-préfet de l'arrondissement.

Chaque décision sera notifiée aussitôt par les soins du président de la commission cantonale au sous-préfet et au maire qui la fait tenir d'urgence aux intéressés.

La franchise postale est accordée sous enveloppe ouverte avec la suscription : « Loi sur les allocations militaires » :

1° Aux maires avec les intéressés et les présidents des commissions cantonales et d'arrondissement;

2° Aux membres de ces commissions entre eux;

3° Aux présidents de ces mêmes commissions avec les maires et les intéressés.

Les allocations partent du jour de la demande formée depuis la promulgation de la présente loi.

TITRE II

Art. 3. — Lorsque le sous-préfet sera saisi d'une demande d'appel formée par un postulant contre une décision de la commission cantonale, il devra transmettre, avec son avis motivé, cette demande à la commission d'arrondissement dans la huitaine de cet appel.

Lorsque l'appel sera formé par le sous-préfet contre une décision d'admission, il devra

être interjeté, sous peine de forclusion, dans le délai d'un mois à dater de la notification de cette décision.

La commission d'arrondissement devra statuer dans le délai d'un mois de la réception du dossier.

La commission d'arrondissement ne doit statuer qu'après que les intéressés ont été appelés ou entendus dans les conditions prévues à l'article précédent.

Les décisions sont immédiatement notifiées par les présidents des commissions d'arrondissement au préfet ou au sous-préfet; celui-ci les notifie à son tour dans la huitaine au maire qui en informe les intéressés d'urgence.

TITRE III

Art. 4. — Les demandes écartées par la commission d'arrondissement peuvent être portées devant la commission supérieure des allocations militaires, instituée au ministère de l'intérieur par la loi du 25 décembre 1914.

Les postulants, personnellement ou par leurs mandataires, adressent, à cet effet, une demande, directement ou par l'intermédiaire des maires, au préfet ou au sous-préfet qui, dans le délai de huitaine, transmet le dossier réglementaire à la commission supérieure; de même le sous-préfet peut faire appel, devant cette commission, des décisions rendues par la commission d'arrondissement et qui ne lui paraîtraient pas justifiées. Il doit en aviser les intéressés.

Ces demandes doivent être jugées dans le délai de deux mois.

TITRE IV

Art. 5. — Pour toutes les demandes en cours d'instance au moment de la promulgation de la présente loi, la commission d'arrondissement ou la commission supérieure (si c'est le cas) décide s'il y a lieu d'ordonner le rappel d'allocation. Dans ce cas, le point de départ de ce rappel est fixé au jour de la demande initiale.

La commission qui sera saisie de ces demandes (commission d'arrondissement ou commission supérieure) doit les examiner et statuer dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi.

Lorsque la commission supérieure accorde les allocations en jugeant qu'il y a, depuis les décisions négatives des commissions cantonales ou d'arrondissement, un fait nouveau résultant de la prolongation des hostilités, de la diminution des ressources, etc., elle peut fixer le point de départ des allocations au jour où s'est produit, selon elle, le fait nouveau. Elle motive les raisons de sa décision.

TITRE V

Art. 6. — Une allocation principale de 1 fr. 25 est donnée à la personne ayant un lien de droit avec le mobilisé (épouse, père, mère, ascendant, descendant ou collatéral).

Cette allocation pourra aussi être attribuée à la personne qui, sans lien de droit avec le mobilisé, vit en fait à son foyer.

L'allocation principale ne peut être établie qu'au profit d'une seule personne considérée comme chef de famille.

Une allocation additionnelle facultative de 50 centimes par jour et par enfant âgé de moins de seize ans (descendant direct, collatéral ou fils de collatéral), pourvu qu'il soit réellement à la charge du mobilisé, est accordée à la personne qui est chargée de la famille du mobilisé en son absence.

Si les enfants ont été recueillis par une personne même sans lien de droit ou de fait avec le mobilisé, l'allocation principale de 1 fr. 25 est accordée au titre de l'unique enfant ou de l'aîné des enfants.

Cette allocation ne peut être cumulée ni avec une autre allocation principale, si la personne qui a recueilli les enfants touche déjà l'allocation pour son compte, ni avec l'allocation additionnelle qui se trouve remplacée par l'allocation de 1 fr. 25.

Dans le cas où le mobilisé, avant la guerre, avait recueilli à son foyer des ascendants dénués de ressources et incapables de gagner leur vie, une allocation de 50 centimes sera accordée pour chacun de ceux-ci.

Si par sa situation de chef de famille l'ascendant a droit à toucher l'allocation principale de 1 fr. 25, l'allocation additionnelle de 50 centimes ne pourra être cumulée avec l'allocation principale.

Art. 7. — L'octroi des allocations ne fait pas obstacle à la continuité des sommes allouées par les bureaux de bienfaisance ou des allocations accordées aux familles nombreuses par application de la loi du 14 juillet 1913 et aux femmes en couches en vertu de la loi du 17 juin 1913.

Si l'allocation est demandée pour un vieillard inscrit sur la liste d'assistance obligatoire en vertu de la loi de 1905, et si celui-ci était à la charge exclusive du fils mobilisé, il doit recevoir l'allocation journalière de 1 fr. 25 et il est rayé de la liste d'assistance. Dans le cas où il serait à la charge partielle de son fils et si déduction a été opérée de la quote-part à la charge de ce fils lors de l'attribution de l'allocation mensuelle d'assistance, il peut opter entre le taux plein de la loi du 14 juillet 1905 ou le bénéfice de la présente loi.

Les familles des employés, agents, sous-agents, ouvriers de l'Etat, les employés des services publics ont le droit d'opter entre les traitements et salaires de leurs soutiens et le montant des indemnités auxquelles elles pourraient prétendre en vertu de la présente loi. L'option est formulée en même temps que la demande d'allocation.

Art. 8. — Lorsque le mobilisé réformé n° 2 rentre dans ses foyers, les allocations continuent à être versées à sa famille pendant le délai de deux mois. Ce délai ne peut être prorogé.

Elles sont également maintenues pendant les huit jours qui suivent le retour du mobilisé, renvoyé dans ses foyers, mais restant susceptible de recevoir un nouvel appel.

Les allocations sont maintenues à la famille du mobilisé convalescent ou en congé, mort ou disparu.

Lorsque les hommes sont renvoyés dans leurs foyers ou placés en sursis d'appel, après avoir

été mobilisés et mis par l'autorité militaire à la disposition de certaines industries indispensables à la défense ou à la vie nationale, leurs familles peuvent réclamer le maintien des allocations qui leur avaient été accordées. Les commissions, dans ce cas, apprécient, suivant le taux du salaire des militaires intéressés, et suivant qu'ils travaillent ou non dans les localités habitées par leurs familles.

Art. 9. — Lorsqu'il aura été établi devant la commission d'arrondissement, sur pourvoi du préfet ou du sous-préfet, que les personnes visées à l'article 9 font un mauvais usage des allocations, celles-ci pourront être versées en nature par les soins du bureau de bienfaisance ou du bureau d'assistance.

En cas d'inconduite ou d'intempérance notoires, la commission pourra prononcer la radiation des bénéficiaires d'allocation principale. Dans ce cas, les allocations additionnelles maintenues seront versées en nature comme il est dit au paragraphe précédent.

Ces décisions sont susceptibles de recours devant la commission supérieure.

Art. 10. — Dans le cas de décès ou de naissance, dans le cas de changement d'âge ou d'erreur constatée sur le nombre des enfants, le préfet supprime ou ajoute l'allocation correspondante.

Dans les redressements qui peuvent être motivés par application des articles 7, 8 et 9, le sous-préfet saisit la commission d'arrondissement et en avise les intéressés.

La décision est susceptible de recours devant la commission supérieure dans les conditions prévues aux articles 5 et 8 de la présente loi.

TITRE VI

Art. 11. — La liste des bénéficiaires d'allocation est déposée au secrétariat de la mairie où chaque contribuable de la commune peut en prendre connaissance.

Art. 12. — Au cas où la commission supérieure estime qu'il y a eu mauvaise foi dans la demande, fausses déclarations ou fausses attestations, elle peut ordonner, par avis motivé, qu'il sera procédé au remboursement au Trésor des sommes indûment perçues par les allocataires.

Cet avis sera transmis au préfet de leur résidence et notifié par ses soins à l'agent qui a procédé au dernier paiement de l'allocation. Cet avis formera titre en vertu duquel il sera procédé au recouvrement comme en matière d'impositions directes.

En cas de déclarations frauduleuses ou de fausses attestations pour obtenir, faire obtenir ou faire refuser l'allocation, la commission supérieure pourra ordonner en outre la communication du dossier au parquet.

Dans ce cas, les personnes coupables des déclarations visées aux paragraphes précédents pourront être poursuivies conformément à l'article 405 du code pénal.

Art. 13. — La présente loi sera rendue applicable aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Guyane par un décret qui devra intervenir dans le délai de trois mois après la promulgation de la loi.

COMPARAISON DES TEXTES

COMPARAISON DU TEXTE ADOPTÉ PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS AVEC LE TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DU SÉNAT

Texte voté par la Chambre des députés.

Article 1^{er}.

Pendant toute la durée de la mobilisation, des allocations sont accordées, d'après les règles suivantes, aux familles des mobilisés n'ayant pas pour vivre, des ressources suffisantes.

Texte proposé par la commission du Sénat.

Article 1^{er}.

Pendant la durée de la mobilisation, des allocations sont accordées, d'après les règles suivantes, aux familles dont le soutien indispensable est mobilisé et n'ayant pas pour vivre, des ressources suffisantes.

Texte voté par la Chambre des députés.

TITRE I^{er}

Article 2.

Si le mobilisé était, avant la guerre, un salarié de l'industrie, du commerce, des professions libérales ou de l'agriculture, et avait un salaire ne dépassant pas 3,000 fr. ; ou lorsque, fermier ou métayer, la valeur locative de la terre qu'il cultive ne dépasse pas 1,200 fr. ; ou lorsque, cultivateur, artisan, petit commerçant ou petit patron, il travaillait habituellement seul ou avec un seul ouvrier masculin âgé de plus de seize ans, et avec les membres de sa famille, salariés ou non, sa femme et ses enfants, âgés de moins de seize ans sont présumés ne pas avoir de ressources suffisantes, et les allocations leur sont dues.

Ce droit ne peut être contesté ou réservé qu'en cas de preuve contraire fournie conformément aux règles des articles 3, 4 et 5, et suivant les formes prévues par les mêmes articles.

Article 3.

Ces allocations sont accordées de plein droit, sur la demande de la personne intéressée indiquant à la fois : la catégorie à laquelle appartient le mobilisé, le caractère des allocations réclamées, la nature ou le montant des ressources disparues et des ressources actuelles. Cette demande, adressée au maire, qui en délivre récépissé, doit être accompagnée d'une pièce délivrée par le patron du mobilisé ou par toute autre personne ayant qualité à cet effet, certifiant que le mobilisé appartenait, avant son incorporation, à l'une des catégories visées à l'article 2.

La commission cantonale, saisie de l'affaire dans les vingt-quatre heures, statue dans la huitaine de la réception, après avoir prévenu les intéressés, trois jours à l'avance, qu'ils peuvent comparaître devant elle ou se faire représenter par des mandataires gratuits.

Les intéressés (ou leurs mandataires) ont droit à la communication intégrale de leur dossier.

La commission prononce soit l'admission définitive, soit l'admission provisoire : l'admission définitive, quand elle constate que les conditions prévues aux articles 1 et 2 sont remplies ; l'admission provisoire, lorsque, les conditions de l'article 2 étant remplies, elle constate que la famille, en dehors du salaire ou des moyens ordinaires de travail du mobilisé, a conservé d'autres ressources qui lui permettraient de vivre.

Chaque décision est motivée en spécifiant les raisons de fait particulières à la demande. Elle est notifiée aussitôt par les soins du président de la commission cantonale au sous-préfet et au maire, qui la fait tenir d'urgence aux intéressés.

Les allocations partent du jour de la demande formée depuis la promulgation de la présente loi.

Article 4.

Lorsque la commission cantonale prononce l'admission provisoire cette décision est déferée d'office par le sous-préfet, accompagnée de son avis, à la commission d'arrondissement, dans un délai qui ne peut excéder trois jours.

Cette commission ne doit statuer qu'après que les intéressés ont été appelés ou entendus dans les conditions prévues à l'article précédent.

Les décisions sont immédiatement notifiées, par les présidents des commissions d'arrondissement, au préfet ou au sous-préfet ; celui-ci les notifie à son tour, dans la huitaine, au maire, qui en informe les intéressés d'urgence.

Article 5.

Les demandes écartées par la commission d'arrondissement peuvent être portées devant la commission supérieure des allocations militaires, instituée au ministère de l'intérieur par la loi du 25 décembre 1914.

Les postulants, personnellement ou par leurs mandataires, adressent, à cet effet, une demande, directement ou par l'intermédiaire des maires, au préfet ou au sous-préfet, qui, dans le délai de huitaine, transmet le dossier réglementaire à la commission supérieure ; de même le sous-préfet peut faire appel, devant cette commission, des décisions rendues par la commission d'arrondissement et qui ne lui paraîtraient pas justifiées. Il doit en aviser les intéressés.

Ces demandes doivent être jugées dans le délai d'un mois.

Texte proposé par la commission du Sénat.

Article 2.

Supprimé.

Article 3 (art. 2 nouveau).

Une demande, portant la signature du postulant, est adressée au maire de la résidence de ce postulant : le maire est tenu de la viser si le postulant déclare ne savoir signer.

Elle peut être accompagnée d'une pièce délivrée par le patron du mobilisé, indiquant, sous sa responsabilité, conformément aux dispositions de l'article 12 de la présente loi, le montant des salaires ou traitements gagnés ou des fermages payés par le mobilisé avant son incorporation.

La demande est transmise par le maire, avec son avis motivé, au président de la commission cantonale, dans le délai de cinq jours à dater du dépôt de cette demande.

La commission cantonale statue dans la quinzaine de la réception, après avoir prévenu les intéressés trois jours à l'avance qu'ils peuvent comparaître devant elle. En cas d'empêchement dûment justifié, la commission cantonale peut admettre la représentation des intéressés par un membre de leur famille. Ce mandat devra toujours être gratuit.

La commission prononce soit l'admission, soit le rejet de la demande d'allocation. Chaque décision est motivée en spécifiant les raisons de fait particulières à la demande. Les décisions de rejet devront mentionner, en outre, que le postulant peut en porter appel par simple lettre-missive adressée au sous-préfet de l'arrondissement.

Chaque décision sera notifiée aussitôt par les soins du président de la commission cantonale au sous-préfet et au maire qui la fait tenir d'urgence aux intéressés.

La franchise postale est accordée sous enveloppe ouverte avec la suscription « Loi sur les allocations militaires ».

1^o Aux maires avec les intéressés et les présidents des commissions cantonales et d'arrondissement ;

2^o Aux membres de ces commissions entre eux ;

3^o Aux présidents de ces mêmes commissions avec les maires et les intéressés.

Les allocations partent du jour de la demande formée depuis la promulgation de la présente loi.

TITRE II

Article 4 (art. 3 nouveau).

Lorsque le sous-préfet sera saisi d'une demande d'appel formée par un postulant contre une décision de la commission cantonale, il devra transmettre, avec son avis motivé, cette demande à la commission d'arrondissement dans la huitaine de cet appel.

Lorsque l'appel sera formé par le sous-préfet contre une décision d'admission, il devra être interjeté, sous peine de forclusion, dans le délai d'un mois à dater de la notification de cette décision.

La commission d'arrondissement devra statuer dans le délai d'un mois de la réception du dossier.

La commission d'arrondissement ne doit statuer qu'après que les intéressés ont été appelés ou entendus dans les conditions prévues à l'article précédent.

Les décisions sont immédiatement notifiées, par les présidents des commissions d'arrondissement, au préfet ou au sous-préfet ; celui-ci les notifie à son tour, dans la huitaine, au maire, qui en informe les intéressés d'urgence.

TITRE III

Article 5. (Art. 4 nouveau.)

Conforme. (Sauf modification du délai porté à deux mois.)

Ces demandes doivent être jugées dans le délai de deux mois.

Texte voté par la Chambre des députés.

TITRE II

Article 6.

Les familles des mobilisés ne rentrant pas dans les catégories énumérées à l'article 2. peuvent également prétendre au bénéfice des allocations, à charge par elles de justifier que, par suite du départ de leur soutien, leurs ressources ont été supprimées ou réduites et sont ainsi devenues insuffisantes.

Leurs demandes, adressées au maire de leur résidence, sont transmises par ses soins, accompagnées de son avis motivé, au président de la commission cantonale; cette transmission doit être effectuée dans un délai de huit jours, et la décision motivée rendue dans la quinzaine qui suit.

Les demandes seront formées, les dossiers instruits et communiqués, les décisions prises et notifiées dans les conditions prévues à l'article 3.

Article 7.

Appel peut être relevé de ces décisions, par les intéressés ou par le sous-préfet, devant la commission d'arrondissement et devant la commission supérieure, dans les conditions prévues aux articles 4 et 5.

TITRE III

Article 8.

Pour toutes les demandes en cours d'instance au moment de la promulgation de la présente loi, la commission d'arrondissement (ou la commission supérieure, si c'est le cas) décide dans quelles conditions se fera le rappel de l'allocation.

En principe, si la demande a été faite dans le courant du mois d'août, le point de départ est fixé au 2 août 1914. Si la demande a été formulée plus tard, le point de départ est fixé au jour de la demande initiale.

Lorsque la commission supérieure accorde les allocations en jugeant qu'il y a, depuis les décisions négatives des commissions cantonales ou d'arrondissement, fait nouveau résultant de la prolongation des hostilités, de la diminution des ressources, etc., elle peut fixer le point de départ des allocations du jour où s'est produit, selon elle, le fait nouveau. Elle motive les raisons de sa décision.

Les demandes visées par l'article 8 doivent être examinées et solutionnées dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi.

TITRE IV

Article 9.

a) Une allocation principale de 1 fr. 25 est donnée à la personne ayant un lien de droit avec le mobilisé (épouse, père, mère, ascendant, descendant ou collatéral), ou à la personne qui, sans lien de droit avec le mobilisé, vit en fait à son foyer. Cette allocation ne peut être établie qu'au profit d'une seule personne considérée comme chef de famille.

b) Une allocation additionnelle de 50 centimes par jour et par enfant âgé de moins de seize ans (descendant direct, collatéral ou fils de collatéral) réellement à la charge du mobilisé, est accordée à la personne qui reste chargée de la famille du mobilisé en son absence.

Les familles énumérées dans l'article 2 reçoivent concurremment l'allocation de 1 fr. 25 et l'allocation de 50 centimes, sous réserve des dispositions de l'article 10. Mais l'allocation de 50 centimes peut être attribuée, à l'exclusion de la première, aux familles visées à l'article 6.

Si les enfants ont été recueillis par une personne même sans lien de droit ou de fait avec le mobilisé, l'allocation principale de 1 fr. 25 est accordée au titre de l'unique enfant ou de l'aîné des enfants.

Cette allocation ne peut être cumulée ni avec une autre allocation principale, si la personne qui a recueilli les enfants touche déjà l'allocation pour son compte, ni avec l'allocation additionnelle qui se trouve remplacée par l'allocation de 1 fr. 25.

c) Dans le cas où le mobilisé, avant la guerre, avait recueilli à son foyer des ascendants dénués de ressources et incapables de gagner leur vie, une allocation de 50 centimes sera accordée pour chacun de ceux-ci.

Si, par sa situation de chef de famille, l'ascendant a droit à toucher l'allocation principale de 1 fr. 25, l'allocation additionnelle de 50 centimes ne pourra être cumulée avec l'allocation principale.

TITRE V

Article 10.

Lorsque la personne qui sollicite les allocations travaille d'une façon permanente ou exerce une profession, et si son salaire ou son gain dépasse trois francs par jour; l'allocation n'est accordée que pour les enfants.

Si la femme du mobilisé, après avoir reçu le bénéfice de l'allocation, réussit à trouver, moyennant salaire, un travail qui lui assure un supplément de ressources, le retrait de l'allocation n'est pas prononcé.

Texte proposé par la commission du Sénat.

Article 6.

Supprimé.

Article 7.

Supprimé.

TITRE IV

Article 8. (Art. 5 nouveau.)

Pour toutes les demandes en cours d'instance au moment de la promulgation de la présente loi, la commission d'arrondissement ou la commission supérieure (si c'est le cas) décide s'il y a lieu d'ordonner le rappel d'allocation. Dans ce cas, le point de départ de ce rappel est fixé au jour de la demande initiale.

La commission qui sera saisie de ces demandes (commission d'arrondissement ou commission supérieure) doit les examiner et statuer dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi.

Lorsque la commission supérieure accorde les allocations en jugeant qu'il y a, depuis les décisions négatives des commissions cantonales ou d'arrondissement, un fait nouveau résultant de la prolongation des hostilités, de la diminution des ressources, etc., elle peut fixer le point de départ des allocations au jour où s'est produit, selon elle, le fait nouveau. Elle motive les raisons de sa décision.

TITRE V

Article 9. (Article 6 nouveau.)

a) Une allocation principale de 1 fr. 25 est donnée à la personne ayant un lien de droit avec le mobilisé (épouse, père, mère, ascendant, descendant ou collatéral.)

Cette allocation pourra aussi être attribuée à la personne qui, sans lien de droit avec le mobilisé, vit en fait à son foyer.

L'allocation principale ne peut être établie qu'au profit d'une seule personne considérée comme chef de famille.

b) Une allocation additionnelle facultative de 50 centimes par jour et par enfant âgé de moins de seize ans (descendant direct, collatéral ou fils de collatéral), pourvu qu'il soit réellement à la charge du mobilisé, est accordée à la personne qui est chargée de la famille du mobilisé en son absence.

Si les enfants ont été recueillis par une personne même sans lien de droit ou de fait avec le mobilisé, l'allocation principale de 1 fr. 25 est accordée au titre de l'unique enfant ou de l'aîné des enfants.

Cette allocation ne peut être cumulée ni avec une autre allocation principale, si la personne qui a recueilli les enfants touche déjà l'allocation pour son compte, ni avec l'allocation additionnelle qui se trouve remplacée par l'allocation de 1 fr. 25.

c) Dans le cas où le mobilisé, avant la guerre, avait recueilli à son foyer des ascendants dénués de ressources et incapables de gagner leur vie, une allocation de 50 centimes sera accordée pour chacun de ceux-ci.

Si, par sa situation de chef de famille, l'ascendant a droit à toucher l'allocation principale de 1 fr. 25, l'allocation additionnelle de 50 centimes ne pourra être cumulée avec l'allocation principale.

Article 10.

Supprimé.

Texte voté par la Chambre des députés

Article 11.

L'octroi des allocations ne fait pas obstacle à la continuité des sommes allouées par les bureaux de bienfaisance ou des allocations accordées aux familles nombreuses par application de la loi du 14 juillet 1913, et aux femmes en couches en vertu de la loi du 17 juin 1913.

Si l'allocation est demandée pour un vieillard inscrit sur la liste d'assistance obligatoire en vertu de la loi de 1905, et si celui-ci était à la charge exclusive du fils mobilisé, il doit recevoir l'allocation journalière de 1 fr. 25 et il est rayé de la liste d'assistance. Dans le cas où il serait à la charge partielle de son fils, et si déduction a été opérée de la quote-part à la charge de ce fils lors de l'attribution de l'allocation mensuelle d'assistance, il peut obtenir le taux plein de la loi du 14 juillet 1905 ou le bénéfice de la présente loi.

Les familles des employés, agents, sous-agents, ouvriers de l'Etat, les employés des services publics ont le droit d'opter entre les traitements et salaires de leurs soutiens et le montant des indemnités auxquelles elles pourraient prétendre en vertu de la présente loi. L'option est formulée en même temps que la demande d'allocation.

Article 12.

Lorsque le mobilisé, réformé n° 2, rentre dans ses foyers, les allocations continuent d'être versées à sa famille jusqu'à ce qu'il retrouve un salaire normal ou une occupation analogue à celle qu'il avait antérieurement à la mobilisation.

Elles sont également maintenues pendant les huit jours qui suivent le retour du mobilisé, renvoyé dans ses foyers, mais restant susceptible de recevoir un nouvel appel.

Les allocations sont maintenues à la famille du mobilisé convalescent ou en congé, mort ou disparu.

Lorsque les hommes sont renvoyés dans leurs foyers ou placés en sursis d'appel, après avoir été mobilisés et mis par l'autorité militaire à la disposition de certaines industries indispensables à la défense ou à la vie nationale, leurs familles peuvent réclamer le maintien des allocations qui leur avaient été accordées. Les commissions, dans ce cas, apprécient, suivant le taux du salaire des militaires intéressés, et suivant qu'ils travaillent ou non dans les localités habitées par leurs familles.

Article 13.

Lorsqu'il aura été établi que les intéressés font un mauvais usage des allocations, celles-ci pourront être versées en nature par les soins du bureau de bienfaisance ou du bureau d'assistance.

Article 14.

Dans le cas de décès ou de naissance, le préfet supprime ou ajoute l'allocation correspondante; dans le cas de changement d'âge, d'erreur constatée dans le nombre des enfants, ou pour tout autre redressement, par application des articles 10, 11, 12 et 13, le sous-préfet saisit la commission d'arrondissement et en avise les intéressés.

La décision est susceptible d'appel devant la commission supérieure. Les allocations continuent d'être versées jusqu'à la décision de la commission supérieure.

TITRE VI

Article 15.

La liste des bénéficiaires d'allocation est et demeure affichée à la porte des mairies.

Article 16.

Au cas où la commission supérieure estime qu'il y a eu mauvaise foi dans la demande, fausses déclarations ou fausses attestations, elle peut indiquer par avis motivé :

1° Que le remboursement des sommes indûment perçues sera réclamé par les agents du Trésor. Dans ce cas, s'il y a refus de remboursement, ou silence équivalent au refus, dans le délai d'un mois après l'avis recommandé du percepteur, le nom du défaillant ayant ainsi, à l'heure la plus grave abusée de la solidarité nationale, sera affiché, en caractères très apparents, à la mairie, jusqu'au jour où sera comencé le remboursement;

2° Qu'en cas de déclarations frauduleuses ou de fausses attestations pour obtenir, faire obtenir ou faire refuser l'allocation, les personnes coupables de ces déclarations seront déférées au parquet et poursuivies conformément à l'article 405 du code pénal.

Texte proposé par la commission du Sénat

Article 11 (art. 7 nouveau).

Conforme.

Article 12. (Art. 8 nouveau.)

Lorsque le mobilisé réformé n° 2 rentre dans ses foyers, les allocations continuent à être versées à sa famille pendant le délai de deux mois. Ce délai ne peut être prorogé,

Conforme.

Article 13. (Art. 9 nouveau.)

Lorsqu'il aura été établi devant la commission d'arrondissement, sur pourvoi du préfet ou du sous-préfet, que les personnes visées à l'article 9 font un mauvais usage des allocations, celles-ci pourront être versées en nature par les soins du bureau de bienfaisance ou du bureau d'assistance,

En cas d'inconduite ou d'intempérance notoires, la commission pourra prononcer la radiation des bénéficiaires d'allocation principale. Dans ce cas, les allocations additionnelles maintenues seront versées en nature comme il est dit au paragraphe précédent.

Ces décisions sont susceptibles de recours devant la commission supérieure.

Article 14 (art. 10 nouveau).

Dans le cas de décès ou de naissance, dans le cas de changement d'âge ou d'erreur constatée sur le nombre des enfants, le préfet supprime ou ajoute l'allocation correspondante.

Dans les redressements qui peuvent être motivés par application des articles 7, 8 et 9, le sous-préfet saisit la commission d'arrondissement et en avise les intéressés.

La décision est susceptible de recours devant la commission supérieure dans les conditions prévues aux articles 5 et 8 de la présente loi.

TITRE VI

Article 15 (art. 11 nouveau).

La liste des bénéficiaires d'allocation est déposée au secrétariat de la mairie où chaque contribuable de la commune peut en prendre connaissance.

Article 16. (Art. 12 nouveau.)

Au cas où la commission supérieure estime qu'il y a eu mauvaise foi dans la demande, fausses déclarations ou fausses attestations, elle peut ordonner, par avis motivé, qu'il sera procédé au remboursement au Trésor des sommes indûment perçues par les allocataires.

Cet avis sera transmis au préfet de leur résidence et notifié par ses soins à l'agent qui a procédé au dernier paiement de l'allocation. Cet avis formera titre en vertu duquel il sera procédé au recouvrement comme en matière d'impositions directes.

En cas de déclarations frauduleuses ou de fausses attestations pour obtenir, faire obtenir ou faire refuser l'allocation, la commission supérieure pourra ordonner en outre la communication du dossier au parquet.

Dans ce cas, les personnes coupables des déclarations visées aux paragraphes précédents pourront être poursuivies conformément à l'article 405 du code pénal.

Texte voté par la Chambre des députés

Article 17.

La présente loi sera rendue applicable aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Guyane par un décret qui devra intervenir dans le délai de trois mois après la promulgation de la loi.

Texte proposé par la commission du Sénat.

Article 17. (Article 13 nouveau.)

Conforme.

ANNEXE N° 1

Statistique du mois de décembre 1915.

DÉPARTEMENTS	COMMISSIONS CANTONALES			COMMISSIONS D'APPEL			RADIATIONS en appel.
	DEMANDES			APPELS			
	formées.	admisses.	rejetées.	formées.	admis.	rejetés.	
Ain.....	41.567	33.615	7.952	11.915	6.369	5.375	542
Aisne.....	13.109	10.329	2.780	2.530	1.983	531	313
Allier.....	56.167	47.039	9.128	8.478	3.938	4.540	2.124
Alpes (Basses).....	12.260	9.347	2.913	5.012	2.855	2.059	301
Alpes (Hautes).....	11.494	7.718	3.776	3.563	1.907	1.656	849
Alpes-Maritimes.....	38.233	30.069	8.164	6.031	4.147	1.858	491
Ardèche.....	44.258	32.053	12.205	8.385	4.873	3.386	168
Ardennes.....	"	"	"	"	"	"	"
Ariège.....	24.123	17.565	6.558	5.903	2.707	3.196	"
Aube.....	28.508	22.082	6.426	5.409	2.918	2.892	497
Aude.....	38.636	30.142	8.494	11.447	7.570	3.677	4.650
Aveyron.....	47.799	34.824	12.975	11.724	11.659	6.410	2.495
Bouches-du-Rhône.....	91.867	76.286	15.581	14.127	7.364	6.763	"
Calvados.....	42.314	33.440	8.874	7.787	4.357	3.290	1.616
Cantal.....	22.793	18.480	4.313	3.723	1.513	2.019	622
Charente.....	35.914	27.142	8.772	9.259	4.854	4.405	191
Charente-Inférieure.....	41.320	30.675	10.625	9.461	5.044	4.288	121
Cher.....	39.721	31.829	7.892	6.581	3.620	2.734	312
Corrèze.....	36.643	24.464	12.179	10.812	4.936	5.794	697
Corse.....	34.137	27.072	7.065	5.646	3.760	1.749	6.019
Côte-d'Or.....	34.027	23.979	10.035	9.601	4.372	4.730	1.055
Côtes-du-Nord.....	63.586	47.223	17.851	21.202	11.001	10.201	"
Creuse.....	37.459	25.656	11.803	11.665	6.659	5.006	403
Dordogne.....	59.729	48.161	11.568	8.999	5.434	3.565	"
Doubs.....	35.610	24.982	10.628	12.010	7.343	4.667	1.089
Drôme.....	30.832	22.291	8.541	7.806	4.129	3.677	701
Eure.....	32.318	25.575	6.773	6.713	3.287	3.244	1.293
Eure-et-Loir.....	26.041	19.380	6.661	6.002	2.800	3.165	755
Finistère.....	90.131	59.751	30.380	21.232	11.054	9.907	2.916
Gard.....	56.490	40.224	13.266	9.545	5.913	3.458	1.418
Garonne (Haute).....	51.463	37.502	13.961	13.597	7.433	4.488	2.476
Gers.....	28.707	21.261	7.446	7.264	3.123	3.010	387
Gironde.....	97.708	79.423	18.385	17.888	8.726	8.505	2.931
Hérault.....	61.333	46.101	15.232	12.178	7.691	4.216	1.388
Ille-et-Vilaine.....	67.566	47.611	19.955	18.192	6.213	11.979	"
Indre.....	36.103	27.933	8.170	6.439	4.069	2.134	479
Indre-et-Loire.....	35.607	28.625	7.042	5.885	2.575	3.310	1.024
Isère.....	62.793	46.627	16.166	16.657	10.180	6.383	1.007
Jura.....	37.685	26.087	11.598	12.366	5.675	5.943	996
Landes.....	39.259	28.859	10.400	13.376	8.851	4.525	"
Loir-et-Cher.....	29.392	18.454	10.938	9.242	4.548	4.622	673
Loire.....	77.903	64.851	13.052	16.505	8.832	7.673	"
Loire (Haute).....	41.692	28.671	13.021	12.209	5.313	6.521	1.363
Loire-Inférieure.....	81.673	59.661	22.012	18.257	11.014	6.838	844
Loiret.....	35.584	27.697	8.887	11.259	5.055	6.120	759
Lot.....	28.031	21.005	7.010	5.500	4.310	1.200	340
Lot-et-Garonne.....	32.387	22.786	9.601	8.672	4.313	4.359	577
Lozère.....	15.278	11.281	3.994	2.798	1.608	1.084	210
Maine-et-Loire.....	59.573	43.704	15.869	13.343	9.339	3.699	934
Manche.....	45.365	33.705	11.660	9.700	4.912	4.687	747
Marne.....	47.538	40.768	6.770	5.115	1.656	3.229	814
Marne (Haute).....	26.354	21.131	5.223	5.614	2.559	2.785	993
Mayenne.....	29.499	21.138	8.371	6.701	2.598	3.683	"
Meurthe-et-Moselle.....	72.041	63.943	8.098	5.779	3.770	1.890	1.976
Meuse.....	20.041	16.238	3.803	5.038	4.653	1.357	327
Morbihan.....	76.700	51.571	25.129	21.473	11.780	8.595	2.735
Nièvre.....	30.758	22.959	7.799	9.871	6.691	3.026	626
Nord.....	38.643	31.289	7.354	5.102	1.944	2.705	822
Oise.....	43.220	35.394	7.826	6.866	4.436	2.344	470
Orne.....	26.257	20.217	6.010	4.429	2.035	2.323	380
Pas-de-Calais.....	134.176	115.855	18.321	14.019	6.924	6.954	4.982
Puy-de-Dôme.....	74.405	55.701	18.704	12.833	7.214	5.522	1.147
Pyrénées (Basses).....	41.944	33.602	8.342	12.127	7.530	4.597	2.472

DÉPARTEMENTS	COMMISSIONS CANTONALES			COMMISSIONS D'APPEL			RADIATIONS en appel
	DEMANDES			APPELS			
	formées.	admisses.	rejetées.	formés.	admis.	rejetés.	
Pyrénées (Hautes-)	24.550	17.123	7.427	5.213	1.616	3.525	979
Pyrénées-Orientales	29.447	21.982	7.465	6.717	3.785	2.811	673
Haut-Rhin (partie française)	9.825	6.564	3.261	2.796	1.703	1.093	72
Rhône	95.726	80.925	14.811	21.419	15.154	6.265	1.519
Saône (Haute-)	24.778	19.291	5.487	5.149	2.121	2.551	180
Saône-et-Loire	84.647	66.981	17.665	15.785	9.597	5.628	2.677
Sarthe	39.802	28.103	11.699	10.817	4.975	5.785	"
Savoie	27.053	17.843	9.210	10.128	4.852	5.005	831
Savoie (Haute-)	25.359	18.118	7.241	7.298	4.484	2.540	185
Seine	640.816	590.526	48.412	41.641	18.101	20.057	884
Seine-Inférieure	90.927	76.932	13.935	15.296	9.375	5.639	1.503
Seine-et-Marne	40.967	32.306	8.661	7.809	4.088	3.721	547
Seine-et-Oise	97.038	82.938	14.109	14.262	8.409	5.644	7.275
Sèvres (Deux-)	32.773	21.203	11.570	11.667	6.248	5.263	1.227
Somme	50.548	39.917	10.631	15.088	10.295	4.793	714
Tarn	42.522	31.628	10.894	8.431	4.584	3.613	393
Tarn-et-Garonne	23.680	17.152	6.528	5.639	2.792	2.847	432
Var	31.162	24.657	6.503	9.077	5.746	3.331	736
Vaucluse	31.456	23.504	7.952	7.835	3.451	4.374	"
Vendée	52.914	36.827	16.087	24.668	14.713	9.867	674
Vienne	37.455	26.867	10.588	8.540	4.128	4.412	236
Vienne (Haute-)	60.835	50.976	9.859	7.252	4.025	3.017	679
Vosges	51.840	40.730	11.110	9.408	5.503	3.905	829
Yonne	34.416	23.853	10.593	10.744	4.712	5.657	455
Algérie.							
Alger	36.452	23.217	8.235	7.309	4.712	2.905	307
Constantine	20.358	15.489	4.869	3.350	1.484	1.876	52
Oran	36.154	31.126	4.949	7.551	5.283	2.268	1.809
Territoires du Sud	24	17	7	7	5	2	"
Affaires indigènes	112	82	32	"	"	"	"
Totaux	4.568.410	3.634.966	960.232	913.754	501.977	397.377	92.330

ANNEXE N° 2

Ministère de l'intérieur.

Direction du personnel.

Commission supérieure des allocations militaires. (Loi du 26 décembre 1914.)

Paris, le 31 décembre 1915.

TRAVAUX DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE

Statistique au 31 décembre 1915.

1° Dossiers reçus par le secrétariat	199.021	
2° Dossiers sans objet		2.105
3° Dossiers notifiés		
{ Admissions	86.735	
{ Rejets	97.625	
4° Dossiers restant à notifier	12.556	184.360
Ceux-ci se décomposent comme suit :		
a) Dossiers examinés mais non notifiés		
{ 1° Suppléments d'information	707	
{ 2° Dans les divers services	3.824	
b) Dossiers en cours		4.531
		8.025
	199.021	199.021

II

DEUXIÈME LETTRE

Ministère de l'intérieur.

Direction du personnel.

Commission supérieure des allocations militaires.

Paris, le 9 août 1915.

Monsieur le rapporteur,

J'ai l'honneur de vous informer que ma lettre du 21 juin doit être complétée par les indications suivantes :

1^o Il est constant que les décisions de la commission supérieure, aux termes mêmes de la loi qui l'a instituée, soit définitives et sans appel. Cependant, il nous a été révélé que certaines enquêtes inexactement ou insuffisamment conduites avaient pu amener les rapporteurs à formuler des décisions basées sur des erreurs matérielles. Nous estimons que pour ces cas les sections devront être saisies à nouveau après que les erreurs matérielles auront été constatées par les soins du secrétariat général et de MM. les préfets ;

2^o La question des majorations a donné lieu à des décisions quelquefois disparates. Vous voudrez bien ne pas perdre de vue le texte et l'esprit de la loi du 5 août 1914 et attribuer la majoration de 50 centimes à tout enfant âgé de moins de seize ans, s'il ne se livre à aucun travail, soit au foyer familial, soit hors de sa famille, ou bien s'il n'est pas recueilli ou soutenu par des parents ou des tierces personnes. Il est bon de noter ici que lorsqu'il n'y a pas lieu à allocation, il ne saurait être attribué de majoration à moins que les enfants du mobilisé n'aient été recueillis par une personne étrangère n'ayant pas droit elle-même à l'allocation du fait du départ du mobilisé ;

3^o Il est indispensable, surtout en cas de rejet, que les décisions de la commission supérieure soient motivées de la manière la plus précise et la plus détaillée. Il y aura lieu, en conséquence, d'énumérer les différents motifs qui font considérer la situation du demandeur comme n'étant pas nécessitée.

M. le ministre de l'intérieur a donné des instructions à MM. les préfets pour que les décisions soient communiquées aux intéressés dans leur intégralité.

Les préfets informeront les intéressés que le rejet par la commission supérieure ne les empêche pas de formuler une nouvelle demande devant la commission cantonale qui aura à se prononcer sur les motifs invoqués et sur les faits nouveaux.

Je dois enfin porter à votre connaissance que pour activer l'examen des dossiers sur lesquels peuvent porter les précédentes observations, le secrétariat général est chargé de procéder à leur examen préalable devant conduire, soit au renvoi à MM. les préfets, soit à une nouvelle décision de la commission supérieure et qui sera prononcée par la section déjà précédemment saisie.

Je me plais à espérer que ces nouvelles indications seront de nature à faciliter la tâche que vous avez bien voulu assumer et que vous accomplirez avec un dévouement et un zèle auxquels je ne saurais trop rendre hommage. Veuillez agréer, monsieur le rapporteur, l'assurance de ma haute considération.

Le président de la commission
des allocations militaires.

Signé : P. PEYTRAL.

ANNEXE N° 5

PRÉFECTURE DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE

Extrait du registre des procès-verbaux des séances du conseil général du département de la Seine.

SÉANCE DU 12 NOVEMBRE 1915.

Vœu tendant à la modification du nouveau projet de loi sur les allocations militaires en instance devant le Sénat.

Le conseil général,

Considérant que le projet de loi sur les allocations militaires, tendant à remplacer la loi du 5 août 1914, voté par la Chambre et actuellement en instance devant le Sénat, en établissant pour tout le pays un taux uniforme de

salaires au-dessus duquel l'allocation ne sera pas accordée, lèse profondément les intérêts des familles de mobilisés du département de la Seine où les conditions de vie sont particulièrement difficiles et se différencient notablement de celles existantes dans le pays ;

Qu'en faisant une situation égale sous le rapport des ressources à tous les allocataires, en quelque lieu qu'ils résident, sans tenir compte des différences énormes qui interviennent dans le coût de l'existence, le projet de loi consacre une inégalité choquante ;

Qu'on ne saurait, sans manquer à la plus élémentaire équité, fixer également pour Paris et la plus reculée des bourgades le taux de salaire à 3 fr., comme le demande l'article 10 du projet ;

Que cette disposition, si elle était admise, aurait le grave inconvénient de modifier dans un sens restrictif la jurisprudence adoptée par les commissions cantonales et d'appel qui, dans la Seine, ont, d'une façon à peu près générale, accordé l'allocation lorsque le salaire atteignait et dépassait même 4 fr. par jour ;

Considérant qu'une telle restriction, venant après quinze mois de guerre, alors que le coût de la vie a augmenté dans des proportions considérables, ne pourrait que provoquer un grave mécontentement parmi notre population laborieuse, à laquelle on se plaît cependant à rendre un hommage justifié pour le calme et la sagesse dont elle a fait preuve de tout temps et dans les moments les plus critiques ; Vu le projet de vœu déposé par M. Alphonse Loyau,

Emet le vœu :

Que le Sénat modifie l'article 10 du projet voté par la Chambre qui serait ainsi transformé :

« Art. 10. — Lorsque la personne qui sollicite les allocations travaille d'une façon permanente ou exerce une profession, et, si son salaire ou son gain dépasse trois francs par jour, l'allocation n'est accordée que pour les enfants, à l'exception du département de la Seine, où l'allocation pourra être accordée jusqu'à concurrence d'un salaire de cinq francs.

« Si la femme du mobilisé, après avoir reçu le bénéfice de l'allocation, réussit à trouver, moyennant salaire, un travail qui lui assure un supplément de ressources, le retrait de l'allocation n'est pas prononcé. »

Signale à l'attention de MM. les sénateurs représentant le département de la Seine l'importance de cette question en leur demandant d'exercer leur action pour faire admettre cette modification, dont la légitimité ne saurait être contestée.

ANNEXE N° 6.

ALLEMAGNE

LOI relative à l'assistance aux familles des hommes incorporés dans les services de l'armée (Texte unifié des lois du 23 février 1868 et 4 août 1914.)

Article 1^{er}.

Les familles des hommes de la réserve, de la landwehr, de l'ersatzreserve, de la seewehr, du landsturm reçoivent, si elles sont nécessiteuses, les allocations prévues par la présente loi dès que ces hommes sont incorporés, soit en cas de mobilisation, soit en cas de renforcement nécessaire de l'armée ou de la flotte. Il en est de même en ce qui concerne les familles des hommes en congé mis à la disposition des corps de troupes de l'armée et de la marine, des hommes ayant dépassé l'âge de porter les armes et qui entrent au service comme volontaires, ainsi que du personnel subalterne du corps des infirmiers volontaires.

Article 2.

Ont droit aux allocations (secours) prévues par l'article 1^{er} :

a) La femme de l'incorporé et ses enfants au-dessous de quinze ans, légitimes ou assimilés par la loi aux enfants légitimes, ainsi que :

b) Ses enfants au-dessus de quinze ans, ses ascendants et ses frères et sœurs, en tant que l'incorporé subvenait à leurs besoins et qu'ils se trouvent dans le besoin par suite de son incorporation et depuis son incorporation seulement ;

c) Ses enfants illégitimes en tant qu'il est

dans l'obligation reconnue de subvenir à leur entretien comme père.

Sous les conditions énoncées en b), le secours peut être accordé également aux ascendants de la femme ainsi qu'à ses enfants issus d'un premier mariage.

Les parents plus éloignés, ainsi que les femmes séparées de leur mari, n'ont pas droit à ces allocations.

Article 3.

Le devoir de subvenir à cette assistance incombe aux « Lieferungsverbände » constituées conformément à l'article 17 de la loi du 13 juin 1873 sur les réquisitions militaires.

Les états confédérés dans lesquels il n'a pas été constitué de « Lieferungsverbände » spéciales auront à pourvoir à cette assistance par leurs propres moyens, conformément aux dispositions énoncées ci-après.

Article 4.

Est tenue de pourvoir à cette assistance, la « Lieferungsverbände » dans le ressort de laquelle la personne nécessiteuse qui invoque le bénéfice de l'allocation avait sa résidence habituelle au moment où a pris naissance le droit à l'allocation. (Art. 1^{er} et 10, alinéa 3.)

Article 5.

L'allocation doit s'élever au minimum :

a) Pour la femme, à 9 marks par mois en mai, juin, juillet, août, septembre, octobre, et à 12 marks les autres mois ;

b) Pour chaque enfant au-dessous de quinze ans, ainsi que pour les personnes désignées à l'article 2 en b et c, à 6 marks par mois.

L'allocation en argent peut être remplacée en partie par la fourniture de céréales à pain, de pommes de terre, de combustibles, etc.

Les secours distribués par des associations privées ou par des particuliers ne doivent pas entrer en ligne de compte pour le calcul du minimum d'allocation indiqué ci-dessus.

Article 6.

Dans chaque Lieferungsverband (1), une commission tranche en dernier ressort, aussi bien lorsqu'il s'agit de décider si une famille est nécessiteuse que pour décider de l'importance et de la nature de l'allocation conformément aux prescriptions de l'article 5. Il peut être constitué plusieurs commissions pour une même « Lieferungsverband ».

La commission a le droit d'exiger des autorités communales des renseignements sur la situation de chaque famille ; elle peut inviter ces mêmes autorités à assister à ces opérations.

Article 7.

Il sera adjoint à chaque commission, autant que les circonstances le permettront, un officier qui sera désigné par le commandant de la conscription de landwehr.

Article 8.

La commission ne pourra décider valablement que si plus de la moitié de ses membres sont présents. Les décisions sont prises au vote et à la majorité. En cas d'égalité des voix, c'est la voix du président qui décide. L'officier adjoint à la commission ainsi que les autorités communales invitées à assister aux opérations ne prennent pas part au vote.

Article 9.

Si l'organisation de la Lieferungsverband n'est pas suffisante pour permettre à celle-ci de se procurer les ressources indispensables pour subvenir au service des allocations, le Gouvernement de l'Etat confédéré peut édicter les mesures nécessaires pour l'« Union » et imposer aux ressortissants de cette « Union » les taxes nécessaires pour la réalisation de ces ressources.

Article 10.

Les allocations accordées sont payables d'avance, tous les quinze jours.

L'allocation payée d'avance n'est pas rem-

(1) La « Lieferungsverband » ou union d'approvisionnement est chargée de fournir aux magasins militaires certains objets réquisitionnés, bétail, fourrage, etc. Dans la plupart des Etats confédérés et dans les provinces prussiennes, la « Lieferungsverband » se confond avec le cercle administratif (Kreis).

boursée par son bénéficiaire, même si le militaire incorporé rentre dans ses foyers avant l'expiration de la quinzaine à laquelle s'applique le versement.

Le temps nécessaire au militaire pour rejoindre son corps ou pour rentrer dans ses foyers, lors de sa libération, entrera en ligne de compte pour la détermination du point de départ et de la suppression de l'allocation.

L'allocation ne se trouve pas interrompue par le fait que le militaire malade ou blessé est envoyé temporairement en congé dans ses foyers.

Si le militaire incorporé meurt avant son retour ou disparaît, l'allocation est continuée jusqu'à ce que la formation à laquelle il appartient soit remise sur le pied de paix ou soit dissoute. Toutefois, l'assistance prévue par les dispositions de la présente loi cesse en tant qu'il est accordé des subventions à la veuve et aux orphelins, par application de la loi du 27 juin 1871.

Article 11.

Au cas où les personnes dont les familles bénéficient des secours prévus par la présente loi :

a) Se rendraient coupables de désertion ou
b) Seraient condamnées à une peine de prison (reconnue judiciairement) de plus de six mois ou à une peine plus sévère, l'allocation serait supprimée jusqu'au jour où le condamné rentre dans le service.

Les commandants de corps de troupes, dans ce cas, aviseront sans délai les commissions intéressées.

Article 12.

Il sera accordé sur les fonds de l'empire une compensation pour les secours distribués conformément aux dispositions ci-dessus jusqu'à concurrence du montant minimum fixé par l'article 5. Une loi spéciale de l'empire fixera la date du paiement de cette compensation.

ANGLETERRE

Allocations en faveur des femmes et enfants militaires mobilisés.

Article 1^{er}.

Le tarif des allocations (army separation allowance) a été relevé pour la durée de la guerre, avec effet à partir du 1^{er} octobre 1914, date à laquelle sera effectué le paiement au nouveau tarif.

Article 2.

Le tarif a été relevé de manière que le revenu total de la famille, revenu provenant de l'allocation et du relèvement minimum que le militaire marié doit faire sur sa solde pour être versé à sa femme, soit conforme au tableau ci-après.

Tout prélèvement supplémentaire que le militaire pourra faire sur sa solde au delà du minimum fixé sera payé en supplément.

Allocation hebdomadaire et délégation de solde obligatoire réunies.

DÉSIGNATION	GRADES				
	Soldat et caporal.	Sergent.	Sergent-major (colour sergeant).	Quartier (master sergeant).	Warrant-officier.
	s. d.	s. d.	s. d.	s. d.	s. d.
Femme seule.....	12 6	15 0	16 6	22 0	23 0
Femme et 1 enfant.....	15 0	18 0	19 6	25 0	26 0
Femme et 2 enfants.....	17 6	21 0	22 6	28 0	29 0
Femme et 3 enfants.....	20 0	24 0	25 6	31 0	32 0
Femme et 4 enfants.....	22 0	26 0	27 6	33 0	34 0
et ainsi de suite en ajoutant 2 schellings pour chaque enfant en plus.					
Déduction si la femme habite une caserne avec éclairage et chauffage.....	0	6 0	7 6	13 0	14 0

L'allocation supplémentaire de 3 sh. 6 pence par semaine accordée aux familles vivant à Londres et l'indemnité spéciale accordée aux familles « on the married establishment » continueront à être payées comme précédemment.

3^e La délégation de solde obligatoire comprise dans les chiffres ci-dessus s'élève :

Pour les militaires du grade de sergent et au-dessus, à 5 sh. 10 deniers par semaine pour la femme, plus 1 sh. 2 d. par enfant, avec maximum de 9 sh. 4 deniers ;

Pour les autres militaires, à 3 sh. 6 deniers par semaine pour la femme, plus 7 deniers par enfant, avec maximum de 5 sh. 3 deniers ;

4^e L'allocation aux orphelins de mère sera de 3 shellings par semaine et par enfant, avec, en

plus, la délégation de solde régulière spécifiée en 3^e ;

5^e A dater du 1^{er} octobre, le paiement sera fait d'avance, chaque semaine, par l'intermédiaire de la poste sur l'ordre du payeur régimentaire de l'unité à laquelle appartient le militaire (ou de la territorial force county association), quand le soldat appartient à l'armée territoriale.

Allocations en faveur des femmes et enfants des marins mobilisés.

Tarif approuvé par l'ordonnance royale du 29 octobre 1914.

ÉQUIPAGES	MARINE	FEMME	ENFANTS	ENFANTS
	Fusiliers marins inscrits sur les livres de bord.	Par semaine.	Par semaine.	orphelins de mère.
<i>Première classe.</i>				
Ordinary seaman.....	Simple soldat.....	6 shellings.....	1 enfant, 2 shellings; 2 enfants, 2 shellings, et 1 shelling pour chacun des suivants.	3 shellings chacun.
Able seaman.....	Caporal.....			
Leading seaman.....	Sergent et assimilés.....			
Petty officer de 2 ^e classe et grades assimilés.....			
<i>Deuxième classe.</i>				
Petty officer.....	Colour-sergeant et assimilés.....	7 shellings.....	Idem.	Idem.
Petty officer de 1 ^{re} classe et grades assimilés.....			
<i>Troisième classe.</i>				
Chief petty et grades assimilés.....	Sergent quartier-maitre et sergent d'état-major.....	8 shellings.....	Idem.	Idem.
<i>Quatrième classe.</i>				
.....	Officier breveté.....	9 shellings.....	Idem.	Idem.

Les allocations en faveur des enfants sont versées pour les garçons jusqu'à l'âge de quinze ans et pour les filles jusqu'à l'âge de seize ans.

Les familles qui habitent dans le district postal de Londres ont droit à une allocation supplémentaire de 3 sh. 6 d. par semaine.

L'allocation n'est versée qu'autant que le mari consent de son côté une délégation de solde de 20 shellings par mois au minimum.

ITALIE

Décret royal relatif aux allocations à accorder aux familles des hommes rappelés sous les drapeaux.

20 septembre 1914.

Victor-Emmanuel II, etc.,

Avons décrété et décrétons :

Article 1^{er}.

Le secours journalier à accorder aux familles nécessiteuses (femmes ou enfants légitimes ou reconnus) des militaires actuellement rappelés sous les drapeaux est fixé comme suit :

a) 0 l. 70 pour la femme et 0 l. 35 pour chaque enfant âgé de moins de treize ans (ou de plus de douze ans s'il est inapte au travail), s'ils résident dans une commune chef-lieu de province ou d'arrondissement ;

b) 0 l. 60 pour la femme et 0 l. 30 pour chaque enfant âgé de moins de douze ans (ou de plus de douze ans s'il est inapte au travail), s'ils résident dans d'autres communes.

Article 2.

Il est accordé un secours journalier aux parents nécessiteux (père et mère) des militaires célibataires actuellement rappelés sous les drapeaux, lorsqu'il est établi que ces parents sont complètement à la charge des hommes rappelés et lorsqu'ils ont plus de soixante ans d'âge.

Le montant de l'allocation sera le même que celui fixé à l'article précédent pour la femme quand il s'agira d'un seul des parents.

Il sera, au contraire, de 1 l. 10 ou de 1 lire au total, lorsque le père ou la mère se trouvent tous deux dans les conditions susindiquées et suivant qu'ils résident dans une commune chef-lieu de province ou d'arrondissement ou dans une autre commune.

Article 3.

Les dispositions des articles 1^{er} et 2 entreront en vigueur à la date du présent décret.

Donné à Rome, ce 20 septembre 1914.

ANNEXE N° 24

(Session ord. — Séance du 3 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, relative au fonctionnement et à la compétence des tribunaux militaires en temps de guerre, par M. Étienne Flandin, sénateur (1).

Messieurs, l'organisation de notre justice militaire en temps de guerre est actuellement réglée par de nombreux textes législatifs parmi lesquels il importe principalement de relever :

Le code de justice militaire pour l'armée de terre du 9 juin 1857 ;

La loi du 18 mai 1875 ;

Les lois sur l'état de siège des 9 août 1849 et 3 avril 1878 ;

La loi du 30 mars 1915, qui a donné force légale au décret du 6 septembre 1914 créant les conseils de guerre spéciaux aux armées.

Cette organisation est d'une étude assez compliquée, en raison de la complexité de l'œuvre qui incombe à la justice militaire en temps de guerre.

Le premier effet du passage du temps de paix au temps de guerre est, pour toutes les juridictions militaires, d'entraîner la suppression immédiate des modifications apportées au code de justice militaire de 1857 par les lois des 15 juin 1899, 19 juillet 1901, 28 juin 1904 et 17 avril 1906.

Ainsi, les inculpés poursuivis devant les juridictions militaires perdent le droit :

1^o De pouvoir invoquer le bénéfice de la loi du 8 décembre 1897 sur l'instruction préalable, laquelle avait été étendue aux juridictions militaires par la loi du 15 juin 1899 ;

2^o De pouvoir bénéficier, pour tous les crimes et délits prévus par le code de justice militaire, de l'admission de circonstances atté-

(1) Voir les nos 417, Sénat, année 1915, 1395-1398-1519 et in-8° n° 318 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

nuantes, alors que la faculté d'appliquer l'article 463 du code pénal avait été reconnue aux juridictions militaires par la loi du 19 juillet 1901 ;

3^o De pouvoir bénéficier de la loi de sursis à l'exécution de la peine, alors que les dispositions de la loi connue sous le nom de notre éminent et regretté collègue M. Bérenger, avaient été étendues aux juridictions militaires par la loi du 28 juin 1901 ;

4^o Enfin, de pouvoir former devant la cour de cassation un pourvoi contre les décisions rendues par les conseils de guerre, alors que l'article 44 de la loi de finances du 17 avril 1906 avait remplacé le recours en révision par le pourvoi devant la cour de cassation.

Dans chacune des quatre lois que nous venons de rappeler, il est nettement déclaré qu'elles ne seront applicables aux conseils de guerre qu'en temps de paix.

Leur application cesse avant la déclaration de guerre.

Mais, si toutes les juridictions militaires sans distinction sont tenues, par le seul fait de la déclaration de guerre, de considérer comme inexistantes des atténuations apportées aux rigueurs de la justice militaire par les textes législatifs que nous venons de rappeler, le régime de la justice militaire en temps de guerre est loin d'être identique sur tous les points du territoire.

Il importe de distinguer entre les conseils de guerre permanents des circonscriptions territoriales et les conseils de guerre aux armées. Il n'est pas moins important de distinguer entre le temps de guerre, l'état de guerre et l'état de siège.

Les conseils de guerre permanents des circonscriptions territoriales, ce sont les conseils de guerre du temps de paix, soit des tribunaux militaires composés de sept juges, de grade variable suivant la situation de l'accusé. En principe, le conseil de guerre permanent est composé d'un colonel ou lieutenant-colonel président et de six juges, à savoir un chef de bataillon ou chef d'escadron ou major ; deux capitaines ; un lieutenant et un sous-lieutenant, à défaut un deuxième lieutenant ; un sous-officier.

Il y a près de chaque conseil de guerre permanent un commissaire du Gouvernement, assisté, s'il y a lieu, d'un ou de plusieurs substituts, un rapporteur remplissant les fonctions de juge d'instruction et un greffier. Le président et les juges du conseil de guerre sont nommés par le général commandant la circonscription. La nomination est faite par le ministre de la guerre, s'il s'agit de juger un colonel ou un officier général. Les commissaires du Gouvernement et les rapporteurs sont nommés par le ministre de la guerre. La mise en jugement est ordonnée par le général commandant la circonscription. Elle est toujours précédée d'une instruction préalable.

Les décisions rendues par les conseils de guerre permanents peuvent être attaquées par la voie du pourvoi en révision.

Il est porté devant le conseil de révision, composé d'un général de brigade président et de quatre juges, savoir deux colonels ou lieutenants-colonels et deux chefs de bataillon, chefs d'escadron ou majors. Il y a près de chaque conseil de révision un commissaire du Gouvernement et un greffier. Les fonctions de commissaire du Gouvernement sont remplies par un officier supérieur ou un sous-intendant militaire.

Les conseils de guerre aux armées ont une forme plus souple, un personnel plus réduit, une procédure plus rapide, une compétence plus étendue.

Signalons tout d'abord que la base de l'organisation judiciaire militaire aux armées n'est plus le corps d'armée, mais la division.

Chaque division est dotée d'un conseil de guerre, qu'elle soit division d'infanterie ou de cavalerie ; mais, afin d'assurer l'action rapide de la justice, le législateur de 1875 est allé plus loin. Il a voulu que tout détachement appelé à opérer isolément pût, au cas de nécessité, être pourvu d'un organisme judiciaire. La seule condition est que ce détachement représente au moins la force d'un bataillon.

En outre, un conseil de guerre est formé dans les unités supérieures à la division pour le jugement des individus appartenant aux groupes non endivisionnés.

Ce conseil de guerre est installé au quartier général de l'unité, corps d'armée ou armée.

Dans chacune de ces unités, la loi prévoit un ou deux conseils de guerre.

En général, dans chaque armée fonctionnent, en dehors des conseils de guerre divisionnaires, deux conseils de guerre.

L'un est au quartier général, l'autre en arrière, en un point central de la zone des étapes, près de la direction des étapes et des services, à la D. E. S.

Chacun de ces conseils de guerre relève du commandant de l'unité à laquelle il appartient. Le commandant à tous les pouvoirs judiciaires attribués en temps de paix au général commandant la région ou la circonscription territoriale, c'est-à-dire qu'il est le chef de la police judiciaire de l'unité, qu'il a tout à la fois l'initiative de la poursuite et le pouvoir de déclarer l'ordre de mise en jugement.

L'action de chaque conseil de guerre s'exerce sur l'unité et exclusivement sur l'unité ; subsidiairement, elle s'étend sur le territoire occupé momentanément par l'unité au cours des opérations.

Mobiles, les unités combattantes devaient être munies de tous les organes nécessaires à leur fonctionnement. Par là même, elles devaient posséder les organes indispensables de répression.

D'autre part, à la fois pour disposer d'une justice plus rapide et pour ne pas prélever sur les forces de combat un trop grand nombre d'officiers, il convenait de réduire le personnel des juges.

Le nombre des juges des conseils de guerre aux armées est de cinq au lieu de sept dans les conseils de guerre permanents des circonscriptions territoriales. Au cas seulement où l'accusé est d'un grade ou d'un rang supérieur à celui de lieutenant-colonel, le conseil de guerre doit être composé de sept juges.

Les membres des conseils de guerre aux armées sont nommés et remplacés : dans la division, par le général commandant la division ; au quartier général de l'armée ou du corps d'armée, par le général en chef de l'armée ou par le général commandant le corps d'armée ; dans les détachements de troupes, par les commandants de ces détachements.

Mais le conseil de guerre aux armées se différencie surtout du conseil de guerre permanent de la circonscription territoriale par les particularités suivantes :

En premier lieu, les deux organismes de l'instruction et du ministère public ne sont pas séparés. Il n'y a pas un commissaire du Gouvernement et un rapporteur ; il y a un commissaire du Gouvernement rapporteur.

En second lieu, la mise en jugement ne doit pas être nécessairement précédée d'une instruction préalable. La poursuite peut avoir lieu par voie de citation directe.

En troisième lieu, la loi n'exige qu'un délai de 24 heures au lieu d'un délai de trois jours entre la notification ou citation faite à l'accusé par le ministère public et la comparution à l'audience.

En quatrième lieu, tandis que cinq voix sont nécessaires pour la condamnation devant les conseils de guerre permanents des circonscriptions territoriales, trois voix suffisent devant les conseils de guerre aux armées.

En cinquième lieu enfin, les militaires et assimilés ne sont point seuls justiciables des conseils de guerre aux armées.

La règle fondamentale de la compétence devant les conseils de guerre permanents des circonscriptions territoriales en temps de paix est que ces juridictions ne peuvent pas connaître des crimes ou délits commis par des civils.

Si des militaires ont eu des civils comme coauteurs ou complices, les civils entraînent les militaires devant les juridictions de droit commun.

C'est le principe inverse qui règle la compétence devant les conseils de guerre aux armées.

Les coauteurs ou complices non militaires sont tous traduits devant le conseil de guerre avec leurs coparticipants militaires.

Mais le législateur est allé plus loin. Dans l'intérêt de la défense nationale et de la sécurité de l'armée, il a attribué compétence au conseil de guerre pour connaître de certains crimes ou délits, alors même que ces crimes ou délits ont été commis par des civils, en dehors de toute participation avec des militaires.

Ce sont :

En territoire français, quand l'armée se trouve en présence de l'ennemi :

1^o Toutes les infractions générales prévues,

au code de justice militaire, lorsqu'elles ont été commises par des étrangers ;

2° Celles de ces infractions prévues aux articles 204 à 208, 249 à 254, c'est-à-dire les crimes de trahison, espionnage, embauchage, dépouillement d'un blessé, pillage, incendie, destruction d'édifices ou ouvrages à l'aide d'explosifs ou par tout autre moyen, destruction de matériel de guerre, d'approvisionnements ou d'effets militaires.

En territoire ennemi, toutes les infractions militaires, quand elles sont commises non plus seulement par des étrangers, mais aussi par des Français, que l'armée soit ou non en présence de l'ennemi.

De même que les jugements des conseils de guerre permanents des circonscriptions territoriales, les jugements des conseils de guerre aux armées peuvent être attaqués, en principe, par la voie du pourvoi en révision.

Il est établi un conseil de révision au quartier général de l'armée.

Le général en chef d'armée ou le général commandant de corps d'armée peut, en outre, selon les besoins du service, établir un conseil de révision, pour une ou plusieurs divisions, pour un ou plusieurs détachements.

Les membres des conseils de révision sont choisis parmi les officiers employés dans les armées, corps d'armée, divisions ou détachements près desquels ces conseils sont établis.

Ils sont nommés et remplacés par les commandants de ces armées, corps d'armée, divisions ou détachements.

S'il ne se trouve pas, soit au quartier général, soit dans l'armée, soit dans le corps d'armée, soit dans la division, soit dans le détachement ou se forme le conseil de révision un nombre suffisant d'officiers du grade requis, le conseil est composé de trois juges.

Le président est choisi parmi les colonels ou lieutenants-colonels ; les deux juges parmi les chefs de bataillon, les chefs d'escadron ou les majors.

Les fonctions de commissaire du Gouvernement peuvent être remplies par des capitaines ou un adjoint de l'intendance militaire.

Dans tous les cas, le président du conseil de révision doit être d'un grade au moins égal à celui de l'accusé.

Mais, désireux d'assurer, si les nécessités militaires l'exigent dans un intérêt d'exemplarité, la rapide exécution des jugements rendus par les conseils de guerre aux armées, la loi du 18 mai 1875 a complété ces dispositions par le texte suivant, sur l'importance duquel nous appelons particulièrement votre attention :

« La faculté pour les condamnés de former un recours en révision peut être temporairement suspendue aux armées par un décret du chef de l'Etat, rendu en conseil des ministres.

« Le commandant supérieur d'une place assiégée ou investie a toujours le droit d'ordonner cette suspension. »

Telles sont, Messieurs, en principe, les différences qui existent, dans notre organisation judiciaire militaire, entre les conseils de guerre permanents des circonscriptions territoriales et les conseils de guerre aux armées.

Hâtons-nous cependant d'ajouter que ces différences peuvent se trouver singulièrement atténuées par la déclaration de l'état de guerre ou de l'état de siège.

La conséquence de la proclamation de l'état de guerre sera, en effet, d'étendre aux conseils de guerre permanents, dans les circonscriptions territoriales déclarées en état de guerre, des règles qui régissent les conseils de guerre aux armées.

La conséquence de la proclamation de l'état de siège sera plus grave encore. Elle attribuera à toutes les juridictions des territoires en état de siège, aussi bien à l'intérieur qu'aux armées, une compétence plus large que celle résultant pour les conseils de guerre aux armées du code de justice militaire de 1857 et de la loi du 18 mai 1875.

D'une part, l'article 69 du code de justice militaire porte :

« Les règles de compétence établies pour les conseils de guerre aux armées sont observées dans les circonscriptions territoriales déclarées en état de guerre par un décret du chef de l'Etat. »

D'autre part, les articles 7, 8 et 9 de la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège spécifient :

« Art. 7. — Aussitôt l'état de siège déclaré, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue

pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire.

« L'autorité civile continue, néanmoins, à exercer ceux de ses pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie. »

« Art. 8. — Les tribunaux militaires peuvent être saisis de la connaissance des crimes et délits contre la sûreté de la République, contre la constitution, contre l'ordre et la paix publique, quelle que soit la qualité des auteurs principaux et des complices.

« Art. 9. — L'autorité militaire a le droit :

1° de faire des perquisitions, de jour et de nuit, dans le domicile des citoyens ;

2° D'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège ;

3° D'ordonner la remise des armes et munitions et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement ;

4° D'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre. »

Si les conseils de guerre permanents des circonscriptions territoriales restent composés de sept juges, avec un commissaire du Gouvernement et un rapporteur, leur compétence, à la suite de la déclaration de l'état de guerre, s'étend aux crimes et délits pour lesquels des militaires ont eu des civils comme complices et, quels que soient les inculpés, aux infractions prévues aux articles 204 à 208 et 249 à 254 du code de justice militaire, infraction dont nous avons donné plus haut l'énumération.

A la suite de la déclaration de l'état de siège, la compétence des conseils de guerre permanents s'étend en outre à tous les crimes et délits contre la sûreté de la République, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publique.

C'est ainsi qu'aux termes de la jurisprudence, les actes de pillage, de sabotage, les actes de destruction, les vols au préjudice de l'Etat, les actes de rébellion, de violence et d'outrages à commandants et agents de la force publique, les actes de provocation à la désobéissance, les cris séditieux, les publications de fausses nouvelles, les outrages et diffamations envers l'armée, les délits d'indiscrétion de presse, etc., pourront être, quelle que soit la qualité des auteurs et des complices, renvoyés à la connaissance des conseils de guerre.

Ces principes étant posés, voyons quelle application en a été faite depuis l'ouverture des hostilités.

La mobilisation a été décrétée le 1^{er} août 1914. Ce premier acte n'a déterminé aucun changement dans l'administration de la justice militaire.

La déclaration de guerre s'est manifestée par la lettre de l'ambassadeur de l'empire allemand à M. le président du conseil des ministres Viviani, le 3 août. Elle a eu pour conséquence de supprimer *ipso facto* : a) l'application de la loi sur l'instruction préalable ; b) l'application de la loi permettant aux conseils de guerre de reconnaître l'existence de circonstances atténuantes à l'occasion de certains crimes et délits prévus par le code de justice militaire ; c) l'application de la loi de sursis ; d) l'application de la loi déferant à la cour de cassation la connaissance des pourvois contre les décisions rendues par les juridictions militaires.

Le résultat de cette dernière mesure devait être le rétablissement des conseils de révision, supprimés par l'article 41 de la loi de finances du 17 avril 1906.

Un décret du 11 août 1914 créa sept conseils de révision pour la France et un pour l'Algérie. Les sept conseils de révision pour la France avaient été institués à Amiens (1^{re} et 2^e régions de corps d'armée), Châlons-sur-Marne (6^e région), Troyes (20^e et 21^e régions), Besançon (7^e région), Paris (gouvernement militaire de Paris 3^e, 4^e, 5^e et 10^e régions), Bordeaux (8^e, 9^e, 11^e, 12^e, 13^e, 17^e et 18^e régions), Marseille (gouvernement militaire de Lyon, 14^e, 15^e et 16^e régions). Le conseil de révision institué à Alger, devait comprendre dans son ressort l'Algérie, avec les territoires du Sud et la Tunisie.

La veille, 10 août, un décret avait proclamé « en état de guerre » le gouvernement militaire de Paris et onze régions de corps d'armée : les 1^{re}, 2^e, 3^e, 4^e, 5^e, 6^e, 7^e, 8^e, 10^e, 20^e et 21^e régions, ainsi que les subdivisions de régions de Brest, Quimper et Lorient. Un décret du 8 septembre 1914 devait étendre « l'état de guerre » à toute la France. Les règles de compétence établies pour les conseils de guerre aux armées étaient ainsi étendues à tous les conseils de guerre établis en France. Leur compétence se trouvait

sensiblement accrue et le régime nouveau leur permettait d'user de la procédure simplifiée qui se caractérise principalement par la citation directe.

Déjà, le 2 août 1914, au lendemain de la mobilisation générale, un décret, confirmé le 4 août par les Chambres, avait placé le territoire entier de la France et de l'Algérie en état de siège. D'où la faculté pour les juridictions militaires de se prévaloir des dispositions de la loi du 9 août 1849.

Aux armées, mais aux armées seulement, le Gouvernement avait, dès le 10 août 1914, usé du droit que lui reconnaissait la loi pour supprimer la faculté du recours en révision.

Dans le rapport qu'il adressait au Président de la République, M. le ministre de la guerre Messimy déclarait :

« Aux termes de l'article 71 du code de justice militaire, la faculté pour les condamnés de former un recours en révision contre les jugements des conseils de guerre, établis conformément au troisième paragraphe de l'article 33, peut être temporairement suspendue aux armées par un décret du chef de l'Etat rendu en conseil des ministres.

Cette mesure permet en outre, conformément au troisième paragraphe de l'article 71, de procéder à la prompt exécution des condamnations prononcées dans les conditions susvisées. Dans les circonstances graves que traverse la Patrie, il m'a paru nécessaire de recourir à cette disposition et de suspendre la faculté pour les condamnés de former un recours en révision. Cette mesure serait limitée, toutefois, aux crimes prévus et punis par les articles 204, 205, 206, 207 et 208 du code de justice militaire, c'est-à-dire la trahison, l'espionnage et l'embauchage des militaires. »

Le 17 août, la suspension du droit de pourvoi en révision aux armées était étendue à toutes les condamnations pour quelque infraction que ce fût.

Le Gouvernement, on ne saurait le contester en présence du texte formel de l'article 71 du code de justice militaire, agissait dans la plénitude de ses droits.

Quelques jours plus tard intervenait une mesure nouvelle, plus discutable au point de vue de la légalité, mais s'expliquant par les douloureuses circonstances que traversait alors la France.

Le 5 septembre, le télégramme chiffré suivant parvenait au ministre de la guerre, à Bordeaux :

« Au grand quartier général, le 3 septembre 1914, huit heures du soir.

« Le général commandant en chef à Monsieur le ministre de la guerre à Bordeaux.

« Les commandants d'armée demandent tous instamment le rétablissement des cours martiaux. J'avais pensé jusqu'à présent que la procédure rapide des conseils de guerre aux armées fournissait des moyens d'action suffisants. Mais il m'est rendu compte que la difficulté d'observer les formes régulières dans la situation actuelle et le délai de 24 heures qui est imposé par la loi empêchent de faire des exemples qui sont actuellement indispensables. Je vous demande, en conséquence, de vouloir bien décréter d'urgence l'institution dans chaque régiment de cours martiaux, composés de trois membres, qui jugeront sans délai tous les flagrants délits, notamment de pillage, mutilation volontaire, abandon de poste, insubordination, et dont les jugements seront immédiatement exécutoires. Je veillerai, d'autre part, à ce qu'il soit fait de cette mesure l'usage strictement nécessaire.

Pour répondre au vœu exprimé par le général commandant en chef, le décret du 6 septembre 1914 a institué les conseils de guerre spéciaux aux armées.

Les dispositions de ce décret étaient justifiées dans les termes suivants par le rapport de M. le ministre de la guerre Millerand au président de la République :

Bordeaux, le 6 septembre 1914.

Monsieur le Président,

Le général commandant en chef les armées se faisant l'interprète de l'avis de tous les commandants d'armée, a appelé à plusieurs reprises mon attention, dans les termes les plus pressants, sur l'extrême difficulté qu'il y avait à concilier les formes et les délais de procédure fixés par le code de justice militaire avec les nécessités impérieuses de la discipline et du maintien de l'ordre public. Cette difficulté est

encore aggravée par la mobilité des opérations des armées en campagne.

Ces considérations m'ont paru de nature à retenir les préoccupations du Gouvernement.

J'estime qu'il convient d'assurer l'exécution de la loi, d'une part en introduisant dans le fonctionnement des conseils de guerre une procédure plus rapide et en donnant à ces tribunaux une composition plus restreinte; d'autre part en prévoyant la possibilité de constituer ces conseils dans tous les corps ou unités où le besoin en apparaîtrait.

Si vous partagez cette manière de voir, j'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien donner votre approbation au décret ci-joint :

Le décret était ainsi conçu :

Le Président de la République française,

Sur le rapport du ministre de la guerre,

Vu le code de justice militaire pour l'armée de terre,

Vu l'article 3 de la loi du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics,

Décète :

Art. 1^{er}. — A titre provisoire et pendant la durée de la guerre, les conseils de guerre aux armées peuvent fonctionner, dans les conditions ci-après indiquées, sous la forme de conseils spéciaux, pour juger, en cas de flagrant délit, les militaires et assimilés, les individus employés à quelque titre que ce soit dans l'armée ou autorisés à la suivre en vertu de permissions, ainsi que les prisonniers de guerre.

Les complices des individus mentionnés à l'alinéa précédent sont également justiciables des conseils de guerre spéciaux.

Art. 2. — Les conseils de guerre spéciaux sont constitués, sur l'ordre du général commandant en chef des armées, aux quartiers généraux des armées et des corps d'armée, dans les divisions, brigades, régiments ou unités formant corps de la force d'un bataillon au moins.

Art. 3. — Ils sont composés de trois juges désignés par le commandant de l'armée, du corps d'armée, de la division, de la brigade, du régiment ou de l'unité où ils sont établis. Le président doit, à moins d'impossibilité, être un officier général ou supérieur. Les deux autres juges sont, lorsque l'accusé est un officier, d'un grade au moins égal à celui de l'accusé; en cas d'insuffisance du nombre d'officiers de ce grade, l'un des deux juges peut être du grade immédiatement inférieur. Lorsque l'accusé est sous-officier, caporal ou brigadier, ou soldat, l'un des juges est un sous-officier.

Le commandant désigne un officier pour remplir les fonctions de commissaire du gouvernement et un sous-officier pour occuper l'emploi de greffier.

Art. 4. — Sont de la compétence des conseils de guerre spéciaux les crimes prévus et punis par le code de justice militaire et les crimes prévus et punis par les articles 295 à 304, 309 et 310, 331 à 333, 434 et 435 du code pénal.

Art. 5. — La procédure devant les conseils de guerre spéciaux est celle indiquée aux articles 152 à 158 du code de justice militaire; toutefois, aucun délai n'est imposé entre la citation de l'accusé et la réunion du conseil. Le jugement est prononcé à la majorité de deux voix contre une.

Art. 6. — Les jugements rendus par les conseils de guerre spéciaux ne sont susceptibles ni de recours en révision, ni de pourvoi en cassation.

Le décret du 6 septembre 1914 instituant les conseils de guerre spéciaux aux armées excédait manifestement la compétence du pouvoir législatif. La loi seule pouvait créer des juridictions nouvelles et modifier la procédure prévue par le code de justice militaire, mais le décret du 6 septembre 1914, rendu à Bordeaux en l'absence des Chambres, dans les circonstances tragiques que traversait alors le pays, a été ratifié par le Parlement à la date du 30 mars 1915.

Nous nous trouvons donc aujourd'hui en présence d'une situation régularisée et d'un texte ayant pleinement force de loi (1).

Nous venons, Messieurs, de passer en revue

(1) Les conseils de guerre spéciaux, du 6 septembre 1914 au 31 octobre 1915, ont eu à juger 793 accusés. Ils ont prononcé 517 condamnations : 409 à mort, 2 aux travaux forcés, 64 à la détention, 8 à la réclusion, 113 aux travaux publics, 221 à l'emprisonnement et 231 acquittements.

les dispositions législatives qui régissent actuellement l'organisation de notre justice militaire en temps de guerre.

Il nous reste à nous expliquer sur les modifications que, dans sa séance du 10 décembre 1915, la Chambre des Députés a jugé devoir introduire dans cette organisation.

La proposition de loi que la Chambre des Députés a votée, sur l'initiative et le rapport de l'honorable M. Paul-Menier comprend quatre articles.

L'article premier déclare applicables aux conseils de guerre permanents du territoire en temps de guerre :

1^o La loi du 15 juin 1899 portant extension de certaines dispositions de la loi du 8 décembre 1897 sur l'instruction préalable à la procédure devant les conseils de guerre;

2^o Les lois des 26 mars 1891 et 28 juin 1904 sur l'atténuation et l'aggravation des peines.

3^o L'article 44 de la loi du 17 avril 1906 relatif au pourvoi en cassation.

En rendant applicable aux juridictions militaires la loi du 8 décembre 1897 sur l'instruction préalable, la loi du 15 juin 1899 avait formellement restreint l'application de ces mesures législatives au temps de paix.

Aux armées, en effet, comment trouver l'avocat dont la présence est autorisée par la loi à l'instruction, alors que le conseil de guerre, essentiellement mobile, est appelé à juger loin de tout barreau organisé? Sans doute, sous l'uniforme, on trouverait en grand nombre des avocats et des avoués; mais ils ne sont plus que des militaires. Or, la loi de 1897 n'accepte comme conseils à l'instruction que des avocats ou des avoués soumis à leurs règles professionnelles. Par la force même des choses, les dispositions de la loi tombent.

L'honorable M. Paul-Menier s'est rendu compte de l'impossibilité de réclamer aux armées l'application de la loi du 8 décembre 1897. Il entend en limiter l'application aux conseils de guerre permanents des circonscriptions territoriales; mais les considérations que nous venons d'indiquer ne sont point les seules qui ont empêché le législateur d'admettre, en temps de guerre, l'assistance obligatoire de l'avocat aux différents actes de l'instruction. La vérité est que le législateur, soucieux avant tout de maintenir en temps de guerre une procédure rapide, que commande l'intérêt de la défense nationale, a voulu, à bon droit, exclure tout ce qui aurait pu apporter à l'inculqué le moyen de retarder sa comparution en justice. Nous ajouterons qu'il serait, à notre avis, singulièrement inopportun et dangereux de favoriser les calculs de militaires peu intéressants, s'ingéniant à commettre une infraction pour trouver dans des artifices de procédure le moyen de retarder leur envoi au front.

Toutefois, pour assurer à la défense les garanties nécessaires, il nous paraît juste de maintenir au profit des inculpés certaines dispositions de la loi de 1897.

En premier lieu, nous croyons indispensable de maintenir devant les juridictions militaires, même en temps de guerre et en état de guerre ou de siège, la règle tutélaire que l'article 2 de la loi du 8 décembre 1897 a introduite dans notre code d'instruction criminelle : l'obligation pour le magistrat instructeur d'interroger l'inculpé de suite au cas de mandat de comparution et, au cas de mandat d'amener, dans les vingt-quatre heures au plus tard de l'arrivée de l'inculpé dans la maison de dépôt ou d'arrêt.

En second lieu, nous croyons juste également de maintenir en temps de guerre au profit de l'inculpé le bénéfice de l'article 8 de la loi du 8 décembre 1897, qui autorise l'inculpé détenu, immédiatement après sa première comparution, à communiquer librement avec son défenseur.

Nous vous proposons aussi de maintenir les dispositions des mêmes articles réglementant l'exercice de l'interdiction de communiquer.

Enfin nous vous demandons de reconnaître au conseil de l'inculpé le droit d'obtenir communication de la procédure immédiatement après le dernier interrogatoire et, par conséquent avant la clôture de l'information. Le conseil de l'inculpé aurait ainsi la faculté, trop entravée avec le régime actuel, de préparer sa défense et, en même temps, de pouvoir réclamer les actes supplémentaires d'information qu'il jugerait indispensables.

Il est à remarquer, au surplus, que la plupart des mesures que nous proposons d'introduire aujourd'hui dans la loi sont, en fait,

réalisées par la circulaire du 17 décembre 1915. Il s'agirait simplement de reconnaître force légale aux instructions récentes qu'a données M. le général Gallieni, ministre de la guerre.

La loi de sursis a été considérée par le législateur de 1904 comme inconciliable avec l'état de guerre. Il est certain qu'en temps de guerre la répression doit être exemplaire. Il semble, par cela même, qu'elle ne puisse pas être retardée. La considération primant toutes les autres est la nécessité de sauvegarder la discipline et la sécurité de l'armée.

Faut-il cependant, d'une façon absolue, rester inflexible? Certains condamnés, non indignes d'intérêt, ne seraient-ils pas plus utiles sur le front que dans les établissements pénitentiaires, alors que leurs camarades ont l'honneur d'être au feu et que la patrie a besoin de toutes les énergies et de tous les dévouements?

Le législateur de 1857 n'a pas été indifférent à ce sentiment. Il est même à remarquer qu'il a été le premier initiateur de la mesure générale édictée en 1891.

L'article 150 du code de justice militaire déclare :

« Le général commandant la circonscription peut suspendre l'exécution du jugement, à la charge d'en informer sur-le-champ le ministre de la guerre. »

Et l'article 157 étend, aux armées, le même droit au général en chef, en élargissant ce droit puisque le général en chef est investi aux armées de toutes les attributions du ministre de la guerre.

Cette disposition du code de justice militaire est excellente. Elle permet au juge de déjouer le triste calcul des lâches qui voudraient se faire condamner pour se soustraire au péril; elle permet, en même temps, de réserver la possibilité d'effacer par un acte de bravoure le souvenir d'une mauvaise action.

Il est même à constater que l'application de l'article 150 du code de justice militaire produit des effets plus larges que ceux de la loi bienfaisante de 1891. Le bénéfice de l'article 150 n'est pas simplement de suspendre l'exécution de la peine; le jugement lui-même se trouve suspendu. D'autre part, l'application de l'article 150 n'est pas restreinte aux seules condamnations correctionnelles et aux seuls condamnés primaires; elle peut s'étendre à toutes les condamnations, même aux condamnations à mort, quel qu'ait été le passé judiciaire des condamnés.

Toutefois, sous réserve de cette observation générale, nous devons reconnaître que l'article 150 ne permet pas de faire face à toutes les situations dignes d'intérêt qui peuvent se présenter.

N'oublions pas qu'en état de guerre et en état de siège, les conseils de guerre n'ont pas seulement à juger des militaires; ils peuvent être appelés à juger des civils. Ceux-là, on ne saurait, évidemment, les envoyer au front en leur faisant application de l'article 150. On ne saurait davantage envoyer au front certains malingres des services auxiliaires. Il peut donc être utile de reconnaître aux conseils de guerre, en même temps que le droit d'appliquer le sursis prévu par l'article 150 du code de justice militaire, la faculté de faire usage de la loi de 1891, sous les conditions d'amenagement qu'elle édicte. Nous sommes sur le principe en complet accord avec la Chambre des députés, mais nous avons le devoir de faire remarquer que le texte adopté par elle, dans les termes où elle l'a libellé, ne remédierait pas à la situation qu'avec raison elle voudrait modifier. La Chambre des députés, en effet, se borne à déclarer applicables en temps de guerre aux conseils de guerre permanents du territoire les lois du 26 mars 1891 et du 28 juin 1904 sur l'atténuation ou l'aggravation des peines. Or, il importe de bien se rendre compte de la portée juridique de ces lois.

L'article 7 de la loi du 27 mars 1891 sur l'atténuation et l'aggravation des peines avait posé le principe que cette loi n'était applicable aux condamnations prononcées par les tribunaux militaires qu'en ce qui concernait les modifications apportées par l'article 5 de ladite loi aux articles 57 et 58 du code pénal, c'est-à-dire seulement en ce qui concernait la récidive, le sursis ne pouvant pas être appliqué aux condamnations prononcées par les tribunaux militaires.

Il s'agissait non d'une question de personnes, mais d'une question de juridiction.

Donc, sous l'empire de cette loi, en temps de paix comme en temps de guerre, les non militaires déférés à un conseil de guerre ne

pouvaient pas bénéficier du sursis. (V. cassation, 13 avril 1894. D. P. 1895, I. 129.)

La loi du 28 juin 1904 a modifié cet état de choses en rendant le sursis applicable, en temps de paix, aux militaires en cas de condamnation à l'amende, à l'emprisonnement ou aux travaux publics.

L'article 1^{er} de la loi de 1904 porte :

« En temps de paix et en cas de condamnation à l'amende, à l'emprisonnement ou aux travaux publics, la loi du 26 mars 1891 est applicable, sous les réserves ci-après, aux condamnations prononcées contre des militaires, par les tribunaux civils ou militaires, ainsi qu'aux condamnations prononcées par les tribunaux de la marine. »

Contre des militaires... Le texte, on le voit, est restrictif.

Il ne vise que les militaires.

Il ne permet l'application du sursis aux militaires qu'en temps de paix.

Dans ces conditions, on ne saurait prétendre que l'extension de la loi de 1904 au temps de guerre aurait pour conséquence de permettre aux tribunaux militaires d'appliquer la loi de sursis à des non militaires, puisque la loi de 1904 est muette à leur sujet.

Ce silence était sans grande importance en temps de paix, puisque les civils n'étaient que très exceptionnellement susceptibles d'être déferés aux juridictions militaires. La situation change complètement d'aspect avec l'état de guerre et l'état de siège, où tout militaire entraîne ses complices devant les juridictions militaires et où celles-ci deviennent compétentes pour connaître le nombre d'infractions commises exclusivement par des civils. Il est donc nécessaire de prévoir expressément le droit pour les juridictions militaires d'accorder le bénéfice du sursis à des civils en temps de guerre et en état de siège. Le moyen le plus pratique pour arriver à ce résultat est de modifier l'article 1^{er} de la loi du 28 juin 1904, en supprimant les mots « en temps de paix » et en libellant ainsi le texte nouveau :

« En cas de condamnation à l'amende, à l'emprisonnement ou aux travaux publics, la loi de 26 mars 1891 est applicable, sous les réserves ci-après, aux condamnations prononcées par les conseils de guerre permanents de l'armée et de la marine contre leurs justiciables tant militaires que non militaires. »

L'article 1^{er} du texte adopté par la Chambre des députés rend en outre applicable, en ce qui concerne seulement les condamnations prononcées par les conseils de guerre permanents du territoire, l'article 44 de la loi de finances du 17 avril 1906 concernant le pourvoi en cassation.

A l'heure actuelle, en temps de guerre, les civils peuvent seuls, aux termes de l'article 81 du code de justice militaire, se pourvoir devant la cour de cassation contre des jugements rendus par les conseils de guerre. Encore ne peuvent-ils se pourvoir devant la cour de cassation que pour cause d'incompétence. Ni l'excès de pouvoir, ni la violation de la loi, ni la fausse application de la peine ne peuvent être invoqués comme causes justificatives d'un pourvoi devant la cour suprême. Le texte adopté par la Chambre des députés ouvrirait à tous condamnés par les conseils de guerre permanents du territoire, que ces condamnés soient civils ou militaires et assimilés, le droit de se pourvoir devant la cour de cassation dans les termes du droit commun.

La Chambre des députés, à la vérité, limite ce droit aux accusés condamnés par les conseils de guerre permanents des circonscriptions territoriales; elle a reconnu elle-même l'impossibilité d'étendre la faculté du pourvoi devant la cour de cassation aux accusés condamnés par les conseils de guerre aux armées. Ce serait, en effet, permettre aux condamnés de se faire un jeu de cette faculté légale pour paralyser toute répression efficace. Mais, même limité aux décisions rendues par les conseils de guerre permanents des circonscriptions territoriales, le pourvoi devant la cour de cassation nous paraîtrait présenter de graves inconvénients (1). Avec l'encombrement du rôle de la chambre criminelle, avec le personnel restreint dont dispose aujourd'hui la cour suprême, les pourvois ne pourraient être jugés avant des délais assez longs. Les considérations que nous

(1) Le nombre des pourvois soumis aux conseils de révision à l'intérieur, du 1^{er} août 1914 au 15 décembre 1915, a été de 1,940. 236 pourvois ont été admis.

avons développées plus haut sur le danger de favoriser les combinaisons louches de soldats désireux de chercher dans les lenteurs de la procédure le moyen de retarder leur envoi au front retrouveraient ici toute leur force.

A-t-on songé, d'autre part, aux complications qui pourraient se produire ? Avec les sous-marins infestant la Méditerranée, les dossiers expédiés d'Algérie et de Tunisie arriveraient-ils toujours à destination ? Ne faut-il pas prévoir le cas où les communications viendraient à être interrompues entre nos possessions d'outre-mer et la métropole même, certaines régions du territoire risqueraient de se trouver isolées du siège de la cour suprême ?

La justice militaire, en temps de guerre, doit être, par essence, une justice rapide. Elle ne pourra pas l'être si l'on ne prend pas la précaution de la décentraliser. C'est dans cette pensée que le décret du 4 août 1914 avait institué 8 conseils de révision permanents, 7 pour la France, 1 pour l'Algérie et la Tunisie.

« Il me paraît indispensable, déclarait avec beaucoup de raison M. le ministre de la guerre Messimy, d'établir des conseils de révision assez nombreux pour éviter tout encombrement et tout retard dans l'examen des affaires. »

Dira-t-on que la mission confiée aux conseils de révision implique des connaissances juridiques et que ces connaissances juridiques font trop souvent défaut aux militaires appelés à siéger dans les conseils de révision ? Mais les juristes, à la suite de la mobilisation générale, sont fort nombreux sous les drapeaux. Combien de magistrats et de membres du barreau ont aujourd'hui endossé l'uniforme ! Déjà l'on a su, même aux armées, introduire dans les juridictions militaires des officiers juristes. Pour les conseils de révision permanents du territoire, pour ceux-là seulement, nous vous proposons d'aller plus loin. Afin que ces juridictions, en raison de l'étendue de leurs pouvoirs en cas d'état de guerre ou d'état de siège, présentent, désormais, toutes garanties de compétence juridique, nous vous demandons de faire siéger deux magistrats civils avec les juges militaires.

Le conseil de révision serait présidé par un président de chambre, assisté d'un conseiller de cour d'appel et trois officiers supérieurs, un colonel ou lieutenant-colonel et deux chefs de bataillon, chefs d'escadron ou majors, concourraient au jugement avec ces deux magistrats de carrière. La majorité suivant le désir exprimé par M. le ministre de la guerre, appartiendrait à l'élément militaire, parce que le conseil est appelé à statuer sur des infractions d'ordre militaire. Des techniciens sont les juges les mieux qualifiés pour apprécier les caractères constitutifs de semblables infractions, mais il est utile qu'à côté de ces techniciens militaires des professionnels du droit puissent éclairer leurs collègues sur les questions d'ordre juridique et prémunir les juges empruntés à l'armée contre des erreurs ou des incorrections de forme dont ils seraient exposés à ne point percevoir toute la répercussion. L'union de la robe et de l'épée n'est pas, au surplus, nous en avons déjà fait la remarque lorsque nous cherchions à organiser la justice militaire pour le temps de paix, une nouveauté dans nos juridictions militaires. On la trouve dans nos juridictions maritimes, et vous avez décidé, messieurs, de confier, en temps de paix, la présidence des conseils de guerre à des magistrats de carrière.

Quant à l'objection que l'on prétendrait tirer de la nécessité d'assurer par l'intervention de la cour de cassation l'unité de jurisprudence, cette objection ne perd-elle pas beaucoup de sa force par le droit dont il pourrait être fait un large usage, de saisir la cour suprême au moyen de pourvois formés dans l'intérêt de la loi ?

Nous sera-t-il permis d'ajouter que la cour de cassation statue uniquement sur le droit, sur l'application régulière de la loi pénale ou des formes de la procédure ? Loin de nous, assurément, la pensée de méconnaître l'importance d'un formalisme qui est une garantie sérieuse pour les accusés; mais, à côté du respect de la forme, à côté du souci légitime de l'unité de jurisprudence, ne convient-il pas de nous préoccuper d'une considération qui n'est pas d'ordre moins élevé, celle de mettre obstacle, autant que possible, aux lamentables erreurs judiciaires qui risquent de se produire dans le tumulte des événements ? Le conseil de révision, pas plus que la cour de cassation, ne doit connaître du fond des affaires, c'est entendu.

La nécessité d'une justice rapide ne permet pas, surtout en temps de guerre, l'institution d'une juridiction d'appel proprement dite; mais, si l'on se trouve dans un des cas donnant ouverture à la révision des procès criminels suivant les limites tracées par la loi du 8 juin 1895, nous vous proposons de reconnaître au conseil de révision le droit d'ordonner qu'il sera sursis à l'exécution du jugement jusqu'à l'accomplissement des formalités prévues par la loi de 1895.

Il nous a semblé que cette mesure d'un libéralisme éclairé serait plus profitable à la bonne administration de la justice que l'exclusive préoccupation de sauvegarder dans sa quintessence le respect des formes et d'annuler les décisions les mieux justifiées parce qu'un greffier novice et inexpérimenté aurait laissé échapper une erreur de plume dans la rédaction de son procès-verbal.

C'est dans cet esprit que nous vous demandons d'écartier la solution admise par la Chambre des députés pour en adopter une nouvelle, que nous croyons d'un intérêt plus pratique.

Toutefois, un double écueil était à éviter.

Il importait tout d'abord d'empêcher que l'institution du conseil de révision ne fût détournée de sa véritable mission légale pour voir son rôle transformé en celui d'une cour d'appel. Le conseil de révision n'a pas à connaître du fonds du procès; il n'a pas à entendre de témoins; il ne doit pas être saisi de conclusions tendant à l'ériger en juge du fait, alors que la loi a voulu qu'il fût simplement juge du droit. Aussi, afin de déjouer à l'avance tous les artifices de procédure à l'aide desquels on pourrait être tenté de chercher à éterniser les instances, avons-nous soin de spécifier que nul n'aura le droit de provoquer la mesure ordonnant le sursis. Le conseil ne devra l'ordonner que d'office. C'est, pour le droit nouveau que nous ouvrons au conseil de révision, la reproduction pure et simple de la formule inscrite dans l'article 352 du code d'instruction criminelle, relatif aux pouvoirs des cours d'assises, lorsqu'elles ont la conviction que le jury a été induit en erreur en rapportant un verdict de culpabilité.

Il importait également d'éviter que l'inertie calculée du condamné ou de ses représentants légaux à introduire sa demande en révision dans les conditions prévues par la loi du 8 juin 1895 n'eût pour conséquence d'aboutir à la prolongation indéfinie du sursis ordonné par le conseil de révision.

Nous vous proposons de décider que le sursis cessera d'avoir effet lorsque, dans les deux mois qui suivront la notification du jugement du conseil de révision, le condamné ou ses représentants légaux, au cas où la loi leur en ouvre le droit, n'auront pas fait inscrire leur demande en révision au ministère de la justice, conformément aux dispositions de l'article 444 du code d'instruction criminelle.

Tout jugement d'un conseil de révision ordonnant le sursis à l'exécution de la sentence d'un conseil de guerre sera immédiatement transmis par les soins du commissaire du Gouvernement au général commandant la circonscription, au ministre de la guerre et au ministre de la justice.

Le droit reconnu au conseil de révision ne saurait, bien entendu, faire obstacle au droit du général commandant la circonscription d'user de la faculté d'ordonner lui-même le sursis dans les conditions prévues par l'article 150 du code de justice militaire, mais nous avons voulu que le conseil de révision eût un droit propre, indépendant de celui du général commandant la circonscription.

La loi de finances du 17 avril 1906 avait ouvert, en temps de paix, le pourvoi en cassation aux individus condamnés par les tribunaux maritimes siégeant à l'intérieur du territoire, en Algérie et en Tunisie, comme à ceux condamnés par les conseils de guerre permanents des circonscriptions territoriales.

A la demande de M. le ministre de la marine, votre commission a décidé de vous proposer d'étendre, en temps de guerre, aux conseils de révision permanents dans les circonscriptions maritimes l'organisation nouvelle qui serait instituée pour les conseils de révision permanents de l'armée de terre.

Nous vous soumettons, en conséquence, des dispositions distinctes, les unes modificatives des textes actuels pour l'armée de terre, les autres modificatives des textes actuels pour l'armée de mer.

D'autre part, la législation nouvelle ne de-

vant pas s'appliquer aux conseils de revision aux armées, il devenait nécessaire de transporter dans les chapitres qui ont réglementé les conseils de revision aux armées, certaines dispositions auxquelles ces textes renvoyaient, dispositions qui, sans cette transposition, se trouveraient abrogées comme étant remplacées par une rédaction différente.

C'est là une pure question de forme.

Enfin, il va sans dire que, dans les termes de la législation actuelle, les condamnés non militaires conserveraient la faculté de se pourvoir devant la cour de cassation pour cause d'incompétence. C'est un principe fondamental de notre droit de ne point laisser troubler l'ordre des juridictions.

L'article 2 de la proposition de loi votée par la Chambre des députés spécifie « qu'en temps de paix comme en temps de guerre, tous les tribunaux militaires, sans exception, peuvent appliquer l'article 463 du code pénal et la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les circonstances atténuantes à tous les crimes et délits réprimés, tant par les codes de justice militaire de l'armée de terre et de mer, que par toutes autres dispositions pénales ».

Nous ne voyons aucune objection à ce que le Sénat ratifie cette disposition. Sans doute, en temps de guerre, et surtout aux armées, il convient au plus haut degré de ne point énerver la répression ; mais, de ce que le juge militaire aura la faculté d'appliquer l'article 463, il ne s'ensuit pas qu'il l'appliquera. Nous pouvons faire confiance à sa fermeté. Il est toujours à souhaiter que le juge ait le moyen de distribuer, suivant l'expression de M. Ernest Laont à la Chambre des députés, « au lieu d'une justice brutale et inintelligente, une justice proportionnelle à la culpabilité ».

Rien n'est dangereux comme de placer le juge en présence d'une pénalité disproportionnée à la faute, pénalité que sa conscience réprovoque. Lorsqu'on examine les statistiques, on est surpris du nombre extraordinaire d'acquittements prononcés par les conseils de guerre. Beaucoup de ces acquittements, incontestablement, doivent être attribués à l'exagération de la peine qu'il eût fallu appliquer.

L'article 3 de la proposition de loi votée par la Chambre des députés édicte des dispositions dont la répercussion serait d'une extrême gravité. Il est ainsi conçu :

« Les articles 8 et 13 de la loi du 9 août 1849 sont abrogés.

« L'article 8 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les tribunaux militaires peuvent être saisis, quelle que soit la qualité des auteurs principaux et des complices, de la connaissance des crimes prévus et réprimés par les articles 75 à 149 du code pénal. »

L'article 8 de la loi du 9 août 1849, que la Chambre des députés abroge, portait :

« Les tribunaux militaires peuvent être saisis de la connaissance des crimes et délits contre la sûreté de la République, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publique, quelle que soit la qualité des auteurs principaux et des complices. »

Vous remarquerez tout d'abord qu'à l'encontre de la loi de 1849, visant les crimes et les délits, le texte nouveau ne viserait plus que les crimes prévus et réprimés par les articles 75 à 149 du code pénal.

D'autre part, il se trouverait en complète contradiction avec la jurisprudence de la cour de cassation, laquelle décide qu'en visant les crimes et délits contre la paix publique, le législateur de 1849 n'a nullement entendu limiter la compétence des juridictions militaires à la seule connaissance des crimes et délits compris sous les rubriques « crimes et délits contre la chose publique, crimes et délits contre la Constitution, crimes et délits contre la paix publique ».

Il est, dans les circonstances que nous traversons des crimes et des délits qui, bien que ne rentrant pas dans la classification spéciale des articles 75 à 149 du code pénal, affectent une gravité si intimement liée aux intérêts de la défense nationale qu'il est impossible de refuser aux juridictions militaires compétence pour en connaître. Tels sont, par exemple, les faits d'espionnage prévus par la loi du 18 avril 1886, les provocations de militaires à la désobéissance, les fraudes de fournisseurs, les vols dans la correspondance militaire, les fausses nouvelles qui ont troublé la paix publique ou compromis le succès des opérations militaires...

Il serait facile de multiplier les exemples.

Nous ajouterons que l'on aboutirait à des

mesures de protection tout à fait incomplètes si l'on prétendait s'attacher exclusivement à telle qualification prise à la lettre. Il ne faut pas isoler l'infraction, quelle qu'elle soit, des circonstances dans lesquelles elle a été commise et de la répercussion qu'elle peut exercer sur la défense nationale.

C'est ainsi que, normalement, le meurtre rentre dans la compétence des tribunaux de droit commun ; mais, si le meurtre a été commis pour pénétrer les secrets de la défense nationale, pour s'introduire dans un établissement militaire, pour avoir le moyen d'y commettre ou d'y tenter un acte de sabotage, le meurtre doit pouvoir être déferé aux juridictions militaires. De même, le faux, l'escroquerie, l'abus de confiance, le vol qui, normalement aussi, rentreraient dans la compétence des tribunaux de droit commun, doivent pouvoir être retenus par les juridictions militaires s'ils ont été commis dans un but contraire à la défense nationale, pour soustraire au service militaire des hommes dont la place était à l'armée, s'ils ont eu pour effet d'enlever aux services de l'armée des ressources en hommes, en vivres, en munitions, sur lesquelles ces services étaient en droit de compter.

La vérité, suivant la doctrine résultant de la jurisprudence de la cour de cassation, c'est qu'il faut s'attacher moins peut-être à la nature de la qualification qu'au préjudice causé par le fait incriminé, suivant qu'il porte simplement atteinte à l'intérêt privé ou qu'il lèse, au contraire, l'intérêt public de la défense nationale.

La formule adoptée par la Chambre des députés nous paraît beaucoup trop restrictive pour qu'elle puisse être admise par le Sénat.

Nous reconnaissons, en revanche, qu'il pourrait être extrêmement dangereux, au cas de discordes politiques, de donner libre carrière à l'arbitraire des juridictions militaires.

Aux termes de la loi du 3 avril 1878, « l'état de siège ne peut être établi qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée ».

Nous estimons qu'il conviendrait de ne pas confondre les deux hypothèses, mais d'établir, au contraire, une distinction fondamentale entre l'état de siège au cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère et l'état de siège résultant du péril imminent d'une insurrection à main armée.

Dans le premier cas, c'est le péril national ; dans le second, c'est le péril politique.

S'ils sont redoutables l'un et l'autre, ils le sont cependant à des degrés différents.

Lorsqu'il s'agit de l'état de siège au cas de péril imminent résultant d'une insurrection armée, on peut accepter, avec la Chambre des députés, la limitation de la compétence exceptionnelle des juridictions militaires, en dehors des pouvoirs qu'elles tiennent du code de justice militaire, aux crimes rangés par le code pénal sous la rubrique générale : « Crimes contre la chose publique, crimes contre la Constitution, crimes contre la paix publique. »

Il serait indispensable cependant de faire rentrer dans les crimes contre la paix publique, bien que matériellement non compris sous cette rubrique, les crimes prévus par les articles 430 à 432 concernant les fournisseurs aux armées et 434 à 441, c'est-à-dire les crimes de destruction d'édifices, navires, bateaux, chantiers, ponts, chaussées, etc., de destruction de registres, minutes ou actes de l'autorité publique, de pillage en bande et à main armée. Personne ne saurait sérieusement contester qu'il ne s'agisse, en l'occurrence, de crimes de nature à favoriser l'insurrection. D'autre part, il ne serait pas moins indispensable de reconnaître compétence aux juridictions militaires pour statuer sur les crimes connexes à ceux dont elles se trouveraient saisies.

Nous ne visons que les crimes.

Pour les délits, les juges correctionnels jugent. Avec les tribunaux correctionnels, la répression peut être suffisamment rapide. Ce qu'il importe, au surplus, d'assurer, au cas de sédition intérieure, c'est l'arrestation des perturbateurs, c'est leur mise hors d'état de nuire. Les pouvoirs attribués à cet égard à l'autorité militaire au cas d'état de siège offrent toute sécurité.

Mais la compétence des juridictions militaires nous paraît devoir être élargie au cas d'état de siège à raison du péril imminent résultant d'une guerre étrangère. Les exigences de la défense nationale commandent alors de reconnaître aux juridictions militaires compétence à l'effet de statuer sur toutes les infractions,

crimes ou délits, mettant en péril la défense nationale.

C'est pourquoi, messieurs, nous vous proposons de substituer à la rédaction de la Chambre des députés le texte suivant, qui prévoit deux hypothèses nettement distinctes :

« Dans les territoires déclarés en état de guerre ou en état de siège, au cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère, les juridictions militaires peuvent être saisies, quelle que soit la qualité des auteurs principaux ou des complices, de la connaissance des crimes prévus et réprimés par les articles 75 à 99, 109, 110, 114, 118, 119, 121, 123, 126, 127, 132, 133, 139, 140, 141, 166, 167, 177 à 179, 188, 189, 191, 210, 211, 265 à 267, 341, 430 à 432, 434, 435, 439, 440 et 441 du code pénal.

« Les juridictions militaires peuvent, en outre, connaître des crimes et délits qui se sont produits dans des conditions de nature à porter atteinte à la défense nationale, à l'ordre, à la sûreté, à la discipline de l'armée ou au succès des opérations militaires. A moins qu'une loi nouvelle n'en prolonge les effets, ce régime exceptionnel cesse de plein droit à la signature de la paix.

« Si l'état de siège est déclaré au cas de péril imminent résultant d'une insurrection à main armée, la compétence exceptionnelle reconnue aux juridictions militaires, en ce qui concerne les non militaires, ne peut s'appliquer qu'aux crimes spécialement prévus par le code de justice militaire, ou par les articles du code pénal visés au paragraphe 1^{er} du présent article.

« Dans tous les cas, les juridictions de droit commun restent saisies tant que l'autorité militaire ne revendique pas la poursuite. »

Nous ne saurions trop insister sur cette règle fondamentale de notre droit public que, même au cas d'état de siège déclaré à raison du péril imminent résultant d'une guerre étrangère, l'inculpé non militaire reste, en principe, justiciable des tribunaux de droit commun. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'il peut être traduit devant le conseil de guerre. Il n'y aura donc lieu de soumettre aux conseils de guerre les infractions commises par des non militaires que si elles compromettent l'ordre public ou la défense nationale et si les faits, donnant lieu à poursuite, se sont produits dans des circonstances en relation directe avec l'état de guerre qui a rendu nécessaire la déclaration de l'état de siège et l'extension de la compétence des juridictions militaires.

La Chambre des députés a abrogé, en même temps que l'article 8, l'article 13 de la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège :

« Après la levée de l'état de siège, les tribunaux militaires continueront de connaître des crimes et délits dont la poursuite leur avait été déferée. »

Nous verrions les plus grands inconvénients à ratifier la solution adoptée par la Chambre des députés. Ce serait un encouragement aux inculpés d'avoir à multiplier les incidents de procédure pour arriver ainsi jusqu'au jour de la levée de l'état de siège. Les juridictions militaires étant dessaisies, toute l'instruction serait à recommencer. Tel fournisseur coupable qui spéculait honteusement sur les commandes qu'il s'est fait donner, qui livre des denrées avariées, qui empoisonne nos soldats de produits sophistiqués, qui réduit la défense nationale à l'impuissance en substituant aux munitions des produits inutilisables, tel mauvais Français qui continue ses louches opérations commerciales avec l'ennemi, tel entrepreneur cynique d'agences interlopes, tel on délieur de faux certificats de maladies inexistantes pour soustraire les citoyens au service militaire, réclameront expertises sur expertises, auront recours à tous les procédés dilatoires pour échapper à la justice militaire. Du même coup s'annihilerait l'effet d'exemplarité qu'une répression énergique et rapide doit produire pour la sauvegarde de la patrie et de l'armée.

Enfin, messieurs, nous arrivons au dernier article de la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, à l'article qui supprime les conseils de guerre spéciaux établis par le décret du 6 septembre 1914.

Nous vous avons indiqué dans quelles conditions ce décret, ratifié ultérieurement par la loi du 30 mars 1915, avait été rendu à Bordeaux, lors des incidents douloureux qui avaient précédé notre victoire libératrice de la Marne.

Du texte que nous avons précédemment

placé sous vos yeux résultent les conséquences suivantes :

a) En cas de flagrant délit, les conseils de guerre aux armées peuvent fonctionner avec trois juges seulement, alors que la loi du 18 mai 1875 fixe à cinq le nombre des juges militaires ;

b) Le délai de vingt-quatre heures entre la citation directe et la comparution en justice cesse d'être obligatoire ; aucun délai n'est imposé entre la citation de l'accusé et la réunion du conseil de guerre ;

c) Ces dispositions s'appliquent à tous les conseils de guerre aux armées, aussi bien à ceux établis aux quartiers généraux des armées ou dans les divisions qu'à ceux établis dans toutes unités de la force d'un bataillon au moins ;

d) Tandis que, d'après l'article 33 du code de justice militaire, révisé par la loi du 18 mai 1875, des conseils de guerre ne pouvaient être créés, en dehors de ceux prévus aux quartiers généraux ou dans les divisions, que pour les unités appelées à opérer isolément, des conseils de guerre spéciaux peuvent être institués, sans distinction, dans toutes les unités formant corps de la force d'un bataillon au moins ;

e) A l'encontre des sentences rendues par les conseils de guerre spéciaux, la faculté du pourvoi en révision n'est pas simplement susceptible d'être suspendue en vertu d'un décret rendu en conseil des ministres par application de l'article 71, paragraphe 2 du code de justice militaire. Le décret du 6 septembre 1914 déclare, d'une façon radicale et absolue, que les jugements rendus par les conseils de guerre spéciaux aux armées ne peuvent être attaqués ni par la voie du pourvoi en révision ni par celle du pourvoi en cassation.

Devrez-vous, messieurs, ratifier le vote de la Chambre des députés qui a purement et simplement abrogé le décret du 6 septembre 1914 ?

M. le ministre de la guerre, tout en déclarant loyalement à votre commission que l'opinion exprimée par lui au nom du Gouvernement n'était point partagée par le général commandant en chef les armées de la République, s'est déclaré résolument partisan de la suppression des conseils de guerre spéciaux.

Devant la divergence de vues qui, sur ce point particulier, se manifestait entre le Gouvernement et le haut commandement, il nous a paru, après une discussion approfondie, qu'il convenait de demander à une solution nouvelle les moyens de concilier deux thèses qui, présentées en une forme absolue, auraient prêté, l'une et l'autre, à de graves objections.

L'institution des conseils de guerre spéciaux, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, présente des garanties insuffisantes pour la défense. C'est ainsi que de lamentables erreurs judiciaires ont été commises. Elles ont vivement et légitimement ému la Chambre des députés. Il est indispensable d'en empêcher le retour.

Mais, d'un autre côté, est-on certain que le code de justice militaire, même à la suite de la révision dont il a été l'objet en 1875, soit suffisant pour assurer toujours la répression prompte et exemplaire que peuvent réclamer des circonstances exceptionnelles ?

En admettant que les considérations de salut public invoquées en septembre 1914 pour justifier l'institution des conseils de guerre spéciaux aient, à l'heure actuelle, beaucoup perdu de leur force, nous ne devons pas oublier que nous ne légiférons pas seulement pour le présent ; nous légiférons aussi pour l'avenir. Sommes-nous sûrs de ne pas revoir demain ce que nous vimes hier ? Nous sommes en guerre ; la guerre a de cruelles exigences. En hésitant à frapper des coupables, en hésitant à empêcher, par des exemples nécessaires, des défaillances redoutables, n'y aura-t-il pas à craindre peut-être de livrer à la défaite et à la mort des milliers de braves gens ?

Cet ensemble de réflexions nous a amenés, en complet accord avec le Gouvernement, à la conclusion qu'il convenait de vous proposer la suppression des conseils de guerre spéciaux, mais en la subordonnant à deux mesures, à notre avis, indispensables.

La première de ces mesures serait de réserver à l'autorité militaire la possibilité de multiplier les organes de répression en les tenant moins éloignés des unités de combat, tout en maintenant à ces organes de répression la composition normale des conseils de guerre aux armées, avec les garanties qu'elle implique pour la défense.

La seconde mesure serait, dans les cas où

aucune contestation ne peut s'engager sur une culpabilité avérée, d'autoriser une procédure plus sommaire, en supprimant l'obligation du délai légal de vingt-quatre heures entre la citation et la comparution en justice.

Ce double résultat sera facilement obtenu en modifiant légèrement deux articles du code de justice militaire.

L'article 33 du code de justice militaire porte : « Lorsqu'un corps d'armée est appelé ou que plusieurs corps d'armée réunis en armée sont appelés à opérer soit sur le territoire, soit au dehors, un ou deux conseils de guerre sont établis, sur l'ordre du ministre de la guerre, dans chaque division active. »

Un ou deux conseils de guerre, dit la loi. En substituant aux mots : « un ou deux conseils de guerre », sans limitation du nombre, on donnera au ministre de la guerre et au général en chef, en vertu de la délégation qui lui a transmis les pouvoirs du ministre de la guerre dans la zone des armées, la faculté d'instituer autant de conseils de guerre qu'il sera nécessaire à l'effet de rapprocher les organes de répression des unités de combat, d'accélérer par là le cours de la justice et de rendre la répression plus exemplaire.

D'autre part, un paragraphe additionnel à l'article 156 du code de justice militaire permettrait au cas de crime ou de délit flagrant, de saisir immédiatement les juges militaires, sans qu'il soit obligatoire d'observer le délai de vingt-quatre heures exigé, dans les conditions ordinaires, entre la citation de l'accusé et sa comparution devant le conseil de guerre.

Mais il est essentiel qu'il n'y ait pas d'équivoque sur le sens que nous entendons attacher au mot « flagrant délit ».

Il y a, on le sait, dans la terminologie de notre droit criminel, le flagrant délit proprement dit, c'est-à-dire le cas où le délinquant est saisi sur le fait, et les cas assimilés au flagrant délit.

« Le délit qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre — déclare l'article 41 du code d'instruction criminelle — est un flagrant délit. »

Mais le texte ajoute :

« Seront aussi réputés flagrant délit, le cas où le prévenu est poursuivi par la clameur publique, et celui où le prévenu est trouvé saisi d'effets, armes, instruments ou papiers faisant présumer qu'il est auteur ou complice, pourvu que ce soit dans un temps voisin du délit. »

Nous n'entendons viser que le flagrant délit proprement dit. Les mots « crime flagrant » ou « délit flagrant » devront être interprétés *strictissimo sensu*. En d'autres termes, la comparution immédiate de l'inculpé devant ses juges ne devra avoir lieu que dans le cas où il aura été saisi sur le fait, où sa culpabilité, matériellement établie, ne pourra prêter à aucune discussion.

Des instructions très formelles du ministre de la guerre auraient à prévenir, à cet égard, toute interprétation abusive des textes législatifs.

Enfin, l'inculpé devra toujours être assisté d'un défenseur.

Votre commission, messieurs, estime qu'il y aurait avantage à consacrer un article spécial à chacune des modifications introduites dans l'organisation de notre justice militaire et à reprendre les textes actuellement en vigueur pour les compléter ou les remplacer par les dispositions nouvelles. On évitera ainsi la confusion pouvant résulter de textes distincts et contradictoires.

L'article 2 du texte adopté par la Chambre des députés, en ce qui concerne le bénéfice des circonstances atténuantes, étant le seul qui s'applique, d'une manière générale, à toutes les juridictions militaires en temps de paix et en temps de guerre, nous avons jugé logique d'en faire l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Enfin, nous avons prévu, par un article spécial nouveau, modifiant certains articles du code de justice militaire pour les armées de mer, l'extension de la législation nouvelle aux conseils de révision permanents dans les arrièrissements maritimes.

Sous le bénéfice de ces observations, nous avons l'honneur de soumettre aux délibérations du Sénat la proposition de loi, dont la teneur suit :

PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. — L'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1901 rendant applicable l'article 463 du code

pénal (circonstances atténuantes) à tous les crimes et délits réprimés par les codes de justice militaire de terre et de mer est remplacé par les dispositions suivantes :

« Tous les tribunaux militaires, tant de l'armée de terre que de l'armée de mer, pourront, à l'avenir, en temps de paix et même en temps de guerre, admettre des circonstances atténuantes à tous les crimes et délits réprimés tant par les codes de justice militaire de l'armée de terre et de l'armée de mer que par les autres dispositions pénales. »

Art. 2. — L'article 1^{er} de la loi du 28 juin 1904 modifiant la loi du 26 mars 1891 sur l'atténuation et l'aggravation des peines (loi de sursis) est remplacé par les dispositions suivantes :

« En temps de paix, au cas de condamnation à l'amende, à l'emprisonnement ou aux travaux publics, la loi du 26 mars 1891 est applicable, sous les réserves ci-après, aux condamnations prononcées par les tribunaux militaires de l'armée de terre et de l'armée de mer contre leurs justiciables tant militaires que non militaires.

« Il en est de même, en temps de guerre, pour les condamnations prononcées par les conseils de guerre permanents de l'armée et de la marine, ou par les tribunaux maritimes permanents. »

Art. 3. — L'article unique de la loi du 15 juin 1899, portant extension de certaines dispositions de la loi du 8 décembre 1897 sur l'instruction préalable à la procédure devant les conseils de guerre, est complété par le paragraphe additionnel suivant :

« Les dispositions du premier paragraphe de l'article 2 de la loi du 8 décembre 1897, relatives au délai dans lequel l'inculpé doit être interrogé, ainsi que les dispositions de l'article 8 de la même loi assurant la libre communication de l'inculpé avec son conseil et réglementant l'interdiction de communiquer sont applicables, en temps de guerre, à l'instruction devant les conseils de guerre permanents du territoire.

« La procédure, après le dernier interrogatoire, doit être mise à la disposition du conseil de l'inculpé vingt-quatre heures avant la clôture de l'information à fin de renvoi devant le conseil de guerre permanent.

« Ces dispositions sont prescrites à peine de nullité. »

Art. 4. — Les articles 27, 23, 31, 40 et 167 du code de justice militaire pour l'armée de terre sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 27. — Les conseils de révision permanents dans les circonscriptions territoriales sont composés de cinq membres : de deux magistrats de la cour d'appel du ressort et de trois officiers supérieurs, un colonel ou lieutenant-colonel et deux chefs de bataillon, chefs d'escadron ou majors.

« Ils sont présidés par un président de chambre de la cour d'appel ou par le magistrat qui en remplit les fonctions.

« Il y a près de chaque conseil de révision un commissaire du Gouvernement et un greffier.

« Les fonctions de commissaire du Gouvernement sont remplies par un officier supérieur ou un sous-intendant militaire.

« Il peut être nommé un ou plusieurs substituts du commissaire du Gouvernement et un ou plusieurs commis-greffiers, si les besoins du service l'exigent. »

« Art. 28. — Un décret rendu en conseil des ministres réglera les conditions dans lesquelles seront désignés les deux magistrats appelés à siéger dans les conseils de révision.

« Les juges militaires sont choisis parmi les officiers en activité dans la circonscription où siège le conseil et nommés par le général commandant la circonscription. Ils peuvent être remplacés tous les six mois, et même dans un délai moindre, s'ils cessent d'être employés dans la circonscription.

« Un tableau est dressé pour les juges militaires conformément à l'article 19 du présent code.

« Les articles 20 et 21 sont également applicables en ce qui concerne les juges militaires des conseils de révision. »

« Art. 30. — Lorsque le conseil de guerre dont le jugement est attaqué a été présidé par un général de division, le conseil de révision est présidé par le premier président de la cour d'appel ou par le magistrat qui en remplit les fonctions. »

« Art. 40. — Les articles 23, 21 et 31 du présent code sont applicables aux conseils de révision siégeant aux armées.

« Les conseils de révision sont composés d'un

président, général de brigade, et de quatre juges, savoir :

« Deux colonels ou lieutenants-colonels ;
« Deux chefs de bataillon, ou chefs d'escadron, ou majors.

« Il y a près de chaque conseil de révision un commissaire du Gouvernement et un greffier.
« Les fonctions de commissaire du Gouvernement sont remplies par un officier supérieur ou un sous-intendant militaire.

« Il peut être nommé un substitut du commissaire du Gouvernement et un commissaire-greffier si les besoins du service l'exigent.

« Lorsque le conseil de guerre dont le jugement est attaqué a été présidé par un général de division, le conseil de révision est également présidé par un général de division. Le général de brigade siège alors comme juge, et le chef de bataillon ou le chef d'escadron, ou le major, le moins ancien de grade, ou, à égalité d'ancienneté, le moins âgé, ne prend pas part au jugement de l'affaire. »

« Art. 167. — Si le conseil de révision annule le jugement pour incompétence, il prononce le renvoi devant la juridiction compétente, et, s'il l'annule pour tout autre motif, il renvoie l'affaire devant le conseil de guerre de la circonscription qui n'en a pas connu, ou, à défaut d'un second conseil de guerre dans la circonscription, devant celui d'une des circonscriptions voisines.

« Si le conseil de révision reconnaît que la procédure et le jugement ont été réguliers en la forme, mais s'il estime que le condamné se trouve dans l'un des cas prévus par l'article 443 du code d'instruction criminelle, modifié par la loi du 8 juin 1895, comme donnant ouverture à la révision des procès criminels ou correctionnels, il peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution du jugement jusqu'à l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 444 du code d'instruction criminelle.

« Nul n'a le droit de provoquer cette mesure. Le conseil ne peut que l'ordonner d'office.

« Le sursis ordonné en vertu du présent article cessera d'avoir effet si, dans les deux mois qui auront suivi la signification du jugement au condamné, celui-ci n'a pas fait inscrire sa demande en révision au ministère de la justice ou si le ministre de la justice, au cas où il a seul qualité pour introduire la demande en révision, l'a écartée, après avis de la commission prévue par l'article 444 du code d'instruction criminelle.

« Toute décision d'un conseil de révision ordonnant qu'il soit sursis à l'exécution du jugement rendu par un conseil de guerre est, par les soins du commissaire du Gouvernement, immédiatement transmise au général commandant la circonscription, au ministre de la guerre et au ministre de la justice. »

Art. 5. — Les articles 27, 28, 30, 63, 65 et 191 du code de justice militaire pour l'armée de mer sont remplacés par les dispositions suivantes :

Art. 27. — Les conseils de révision permanents dans les arrondissements maritimes sont composés de cinq membres, de deux magistrats de la cour d'appel du ressort et de trois officiers supérieurs du corps de la marine.

« Ils sont présidés par un président de chambre de la cour d'appel ou par le magistrat qui en remplit les fonctions.

« Il y a près de chaque conseil de révision un commissaire du Gouvernement et un greffier.

« Les fonctions de commissaire du Gouvernement sont remplies par un officier supérieur du corps de la marine ou du corps du commissariat.

« Il peut être nommé un ou plusieurs substituts du commissaire du Gouvernement et un ou plusieurs commissaires-greffiers, si les besoins du service l'exigent. »

Article 28. — Un décret rendu en conseil des ministres règlera les conditions dans lesquelles seront désignés les deux magistrats appelés à siéger dans les conseils de révision.

« Les juges militaires seront choisis parmi les officiers en activité dans l'arrondissement maritime où siège le conseil et nommés par le préfet maritime de cet arrondissement. Ils peuvent être remplacés tous les six mois, et même dans un délai moindre, s'ils cessent d'être employés dans l'arrondissement.

« Un tableau est dressé pour les juges militaires conformément à l'article 19 du présent code.

« Les articles 20 et 21 sont également applicables aux conseils de révision.

« Art. 30. — Lorsque le conseil de guerre dont le jugement est attaqué a été présidé par un vice-amiral, le conseil de révision est présidé par le premier président ou le magistrat qui en remplit les fonctions. »

« Art. 63. — Il est formé un conseil de révision à bord des bâtiments de l'Etat, dans le cas prévu à l'article 57 du présent code.

« Il est composé d'un président et de quatre juges.

« Le président est pris parmi les officiers généraux de la marine ou les capitaines, de vaisseau.

« Les juges sont pris parmi les officiers supérieurs du corps de la marine.

« Il y a auprès du conseil de révision un commissaire du gouvernement et un greffier. »

« Art. 65. — Les articles 23, 24, 27, sauf en ce qui concerne la présence des magistrats civils, et 31 du présent code sont applicables au conseil de révision siégeant à bord des bâtiments de l'Etat.

« Art. 191. — Si le conseil de révision annule le jugement pour incompétence, il prononce le renvoi devant la juridiction compétente, et, s'il l'annule pour tout autre motif, il renvoie l'affaire devant le conseil de guerre de l'arrondissement qui n'en a pas connu ou, à défaut d'un second conseil de guerre dans l'arrondissement, devant celui d'un des arrondissements voisins.

« Si le conseil de révision reconnaît que la procédure et le jugement ont été réguliers en la forme, mais s'il estime que le condamné se trouve dans l'un des cas prévus par l'article 443 du code d'instruction criminelle, modifié par la loi du 8 juin 1895, comme donnant ouverture à la révision des procès criminels et correctionnels, il peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution du jugement jusqu'à l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 444 du code d'instruction criminelle.

« Nul n'a le droit de provoquer cette mesure. Le conseil ne peut l'ordonner que d'office.

« Le sursis ordonné en vertu du présent article cessera d'avoir effet si, dans les deux mois qui auront suivi la signification du jugement au condamné, celui-ci n'a pas fait inscrire sa demande de révision au ministère de la justice, ou, si le ministre de la justice, au cas où il a seul qualité pour introduire la demande en révision, l'a écartée, après avis de la commission prévue par l'article 444 du code d'instruction criminelle.

« Toute décision d'un conseil de révision ordonnant qu'il soit sursis à l'exécution du jugement rendu par un conseil de guerre est, par les soins du commissaire du Gouvernement, immédiatement transmise au préfet maritime de l'arrondissement où siège le conseil, au ministre de la marine et au ministre de la justice. »

Art. 6. — L'article 8 de la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans les territoires déclarés en état de guerre ou en état de siège au cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère, les juridictions militaires peuvent être saisies, quelle que soit la qualité des auteurs principaux ou des complices, de la connaissance des crimes prévus et réprimés par les articles 75 à 99, 109, 110, 114, 118, 119, 121, 123 à 126, 127, 132, 133, 139, 140, 141, 166, 167, 177 à 179, 188, 189, 191, 210, 211, 265 à 267, 341, 430 à 432, 434, 435, 439, 440 et 441 du code pénal.

« Les juridictions militaires peuvent, en outre, connaître des crimes et délits qui se sont produits dans des conditions de nature à porter atteinte à la défense nationale, à l'ordre, à la sûreté, à la discipline de l'armée ou au succès des opérations militaires.

« A moins qu'une loi nouvelle n'en prolonge les effets, ce régime exceptionnel cesse de plein droit à la signature de la paix.

« Si l'état de siège est déclaré au cas de péril imminent résultant d'une insurrection à main armée, la compétence exceptionnelle reconnue aux juridictions militaires en ce qui concerne les non militaires ne peut s'appliquer qu'aux crimes spécialement prévus par le code de justice militaire ou par les articles du code pénal visés au paragraphe premier du présent article.

« Dans tous ces cas, les juridictions de droit commun restent saisies tant que l'autorité militaire ne revendique pas la poursuite. »

Art. 7. — Est abrogé le paragraphe de l'article 1er de la loi du 30 mars 1915 ainsi conçu :
« 10° Un décret du 6 septembre 1914, relatif au fonctionnement des conseils de guerre. »

Le paragraphe 1er de l'article 33 du code de justice militaire pour l'armée de terre est remplacé par les dispositions suivantes :

« Lorsqu'un corps d'armée est appelé, ou que plusieurs corps d'armée réunis en armée sont appelés à opérer, soit sur le territoire, soit au dehors, un ou plusieurs conseils de guerre sont établis, sur l'ordre du ministre de la guerre, dans chaque division active, ainsi qu'au quartier général de l'armée et, s'il y a lieu, au quartier général de chaque corps d'armée. »

L'article 156 du code de justice militaire pour l'armée de terre est complété par les paragraphes additionnels suivants :

« Au cas de crime ou de délit flagrant, l'inculpé pris sur le fait peut être immédiatement déféré au conseil de guerre, sans qu'il soit nécessaire de se conformer aux délais prévus par le présent article.

« La poursuite a lieu sur l'ordre de mise en jugement décerné par le chef de l'unité à laquelle est affecté le conseil de guerre.

« L'inculpé est toujours assisté d'un défenseur. »

ANNEXE N° 37

(Session ord. — Séance du 10 février 1916.)

PROPOSITION DE LOI snr l'extension de la capacité civile des syndicats professionnels, présentée par MM. Henry Chéron, Paul Strauss, Jénouvrier, Henry Berenger et Bonnefoy-Sibour, sénateurs. — (Renvoyée à la commission, nommée le 21 janvier 1915, chargée de l'examen du projet de loi sur les associations ouvrières de production et sur le crédit au travail.)

Messieurs, l'extension de la capacité légale des syndicats professionnels est depuis longtemps à l'ordre du jour. D'importantes propositions de loi ont été, à des points de vue divers, présentées tour à tour par MM. Waldeck-Rousseau, Millerand, Dubief, Lemire et Vailant. Dans la séance de la Chambre des députés du 23 décembre 1903, M. Louis Barthou déposait un rapport très complet sur la question. Le conseil supérieur du travail en délibérait lui-même en 1903 et concluait par l'adoption d'un certain nombre de vœux tendant à modifier, dans un sens démocratique et libéral, la législation actuelle.

C'est dans le même esprit que, le 19 mai 1913, le ministre du travail saisissait la Chambre des députés d'un projet de loi.

Ce projet est devenu caduc à l'expiration de la législature. Nous le reprenons aujourd'hui devant le Sénat, à titre de proposition de loi.

L'heure est venue de faire aboutir cette importante question.

Il faut qu'au lendemain de la guerre, les travailleurs trouvent tous les moyens légaux d'organiser leurs efforts sur le terrain professionnel et dans la paix publique.

Nous devons donner à leurs groupements syndicaux la possibilité d'acquiescer, d'où découle logiquement un sens plus averti des responsabilités. L'une des raisons pour lesquelles le mouvement syndical s'est insuffisamment développé en France au point de vue du nombre des syndicats, en même temps que, trop souvent, il préparait des conflits au lieu de les prévenir, est que les syndicats, à de rares exceptions près, ne possèdent rien et se trouvent d'ailleurs dans l'impossibilité de se constituer un patrimoine immobilier sous la législation en vigueur. C'est pour les mêmes raisons, croyons-nous, que les conventions collectives de travail, n'offrant pas toujours aux contractants de suffisantes garanties, n'ont pas pris le développement que comporte l'organisation industrielle moderne. La proposition de loi que nous avons l'honneur de soumettre au Parlement répond à ces préoccupations.

Elle étend notablement la personnalité et la capacité civiles des syndicats professionnels. Elle leur permet d'acquiescer des immeubles à titre gratuit ou à titre onéreux, et elle consacre la jurisprudence qui leur reconnaît le droit de recevoir des dons et legs. Elle leur facilite l'encouragement à toutes les œuvres professionnelles, en définissant plus nettement leurs droits.

Sans les entrainer jusqu'à des actes de commerce, elle leur permet la location, le prêt ou la répartition des outils, instruments et matières nécessaires à l'exercice de la profession.

de leurs membres, et elle leur permet de s'entremettre gratuitement pour l'écoulement des produits de leur travail. Elle confère aux syndicats professionnels des garanties de protection pour les marques syndicales destinées à certifier l'origine et les conditions de fabrication ; ces marques pourront être déposées au même titre que les marques de fabrique et de commerce.

Elle précise les conditions de la dissolution des syndicats et l'affectation de leur actif, sur laquelle des doutes se sont fréquemment élevés.

La proposition consacre enfin une réforme des plus importantes en donnant aux unions de syndicats, sous des garanties dictées par l'expérience, la possibilité d'acquiescer des droits. Elle leur impose, en retour, certaines obligations nettement définies. Chacun des syndicats adhérents à l'union devra disposer, pour l'élection du conseil d'administration et pour les décisions de l'assemblée générale, d'un nombre de voix proportionnel au nombre de ses membres.

Les unions comme les syndicats ne pourront, cela va sans dire, s'occuper que de la défense des intérêts professionnels.

La proposition ainsi précisée tend donc, à la fois, à orienter les syndicats vers l'action pratique, à leur donner les moyens d'exercer le rôle qu'ils peuvent utilement remplir et, les ayant ainsi renforcés légalement, à les maintenir sur le terrain des intérêts purement professionnels.

PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. — Les articles 5, 6, 7, et 9 de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels sont modifiés conformément aux dispositions suivantes :

« Art. 5. — Les syndicats professionnels jouissant de la personnalité civile. Ils ont le droit d'ester en justice et d'acquiescer sans autorisation, à titre gratuit ou à titre onéreux, des biens, meubles ou immeubles.

« Ils peuvent sans autorisation, mais en se conformant aux autres dispositions des lois en vigueur, constituer entre leurs membres des caisses spéciales de secours mutuels et de retraites.

« Ils peuvent librement créer et administrer des offices de renseignements pour les offres et les demandes de travail.

« Ils peuvent créer, administrer ou subventionner des œuvres professionnelles, telles que : institutions professionnelles de prévoyance, laboratoires, champs d'expériences, cours et publications intéressant la profession.

« Ils peuvent, s'ils y sont autorisés par leurs statuts et à condition de ne pas distribuer de bénéfices, même sous forme de ristournes, à leurs membres :

1^o Acheter pour les louer, prêter ou répartir entra leurs membres tous les objets nécessaires à l'exercice de leur profession, matières premières, outils, instruments, machines, engrais, semences, plants, animaux et matières alimentaires pour le bétail ;

2^o Prêter leur entremise gratuite pour la vente des produits provenant exclusivement du travail personnel ou des exploitations des syndiqués ; faciliter cette vente par expositions, annonces, publications, groupement de commandes et d'expéditions, sans pouvoir l'opérer sous leur nom et sous leur responsabilité.

« Les marques syndicales apposées sur des produits pour en certifier l'origine ou les conditions de fabrication sont soumises à la formalité du dépôt, conformément à la loi du 23 juin 1857 sur les marques de fabrique et de commerce et protégées par les dispositions de cette loi.

« Les syndicats peuvent être consultés sur tous les différends et toutes les questions se rattachant à leur spécialité.

« Dans les affaires contentieuses, les avis du syndicat seront tenus à la disposition des parties, qui pourront en prendre communication et copie.

« Art. 6. — Les syndicats professionnels, régulièrement constitués d'après les prescriptions de la présente loi, peuvent librement se concerter pour l'étude et la défense de leurs intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles.

« Les dispositions des articles 3 et 4 sont applicables aux unions de syndicats qui doivent, d'autre part, faire connaître dans les conditions

prévues audit article 4 le nom et le siège social des syndicats qui les composent.

« Ces unions jouissent en outre de tous les droits conférés par l'article 5 aux syndicats professionnels.

« Chacun des syndicats adhérents à l'union doit disposer, pour l'élection du conseil d'administration et pour les décisions de l'assemblée générale, d'un nombre de voix proportionnel au nombre de ses membres.

« Un règlement d'administration publique déterminera, d'après les principes ci-dessus, les règles applicables à la composition et au fonctionnement des unions et à l'élection de leur conseil d'administration.

« Art. 7. — Tout membre d'un syndicat professionnel peut se retirer à tout instant de l'association, nonobstant toute clause contraire, mais à la condition de remplir les engagements pris par le syndicat pendant qu'il en faisait partie, et sans préjudice du droit pour le syndicat de réclamer la cotisation afférente aux six mois qui suivent le retrait d'adhésion.

« En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association sont dévolus conformément aux statuts, ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées par l'assemblée générale. En aucun cas, ils ne peuvent être répartis entre les membres adhérents.

« Art. 9. — Les infractions aux dispositions des articles 2, 3, 4, 5 et 6 de la présente loi seront poursuivies contre les directeurs ou administrateurs des syndicats et des unions de syndicats et punies d'une amende de seize à deux cents francs. Les tribunaux pourront, en outre, à la diligence du procureur de la République, prononcer la dissolution du syndicat ou de l'union.

« Au cas de fausses déclarations relatives aux statuts et aux noms et qualités des administrateurs et directeurs, l'amende pourra être portée à cinq cents francs.

« Les paragraphes 2 et 3 de l'article 8 de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association sont applicables au cas où un syndicat, ou une union dont un tribunal a ordonné la dissolution, s'est néanmoins maintenu ou reconstitué illégalement après le jugement de dissolution. »

Art. 2. — L'article 8 de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels est abrogé.

ANNEXE N° 38

(Session ord. — Séance du 10 février 1916.)

PROPOSITION DE LOI relative au placement des travailleurs et portant modification des articles 79, 81, 83 à 93, 98 et 102 du livre premier du code du travail et de la prévoyance sociale, présentée par MM. Henry Chéron, Jénouvrier, Henry Bérenger et Bonneloy-sibour, sénateurs. — Renvoyé à la commission, nommée le 23 juin 1905, chargée de l'examen du projet de loi portant codification des lois ouvrières (Livres I, II, III, IV et V du code du travail et de la prévoyance sociale.)

Messieurs, depuis que la loi du 14 mars 1904, aujourd'hui incorporée dans le livre premier du Code du travail et de la prévoyance sociale, est venue apporter certaines modifications au régime du placement des travailleurs, en permettant le rachat des bureaux de placements payants, en mettant les taxes de placement à la charge exclusive des employeurs, en facilitant le placement gratuit, une partie des abus dont se plaignait le monde du travail a sans doute disparu. Mais d'autres abus ont été signalés, moins graves certainement, auxquels il paraît cependant urgent de porter remède.

C'est à quoi tend la proposition de loi, qui s'inspire, à la fois, des indications fournies par les enquêtes de l'Office du travail et des vœux formulés par l'Association nationale pour la lutte contre le chômage. Elle a pour but, d'ailleurs, de reprendre un projet de loi antérieurement déposé par l'un de nous devant la Chambre et devenu caduc à l'expiration de la législature.

Tout d'abord, le placement public n'a pas rendu ce que le législateur en attendait. Le nombre de communes de plus de 10,000 habitants qui ont constitué des bureaux municipaux de placement gratuit est encore très ré-

duit, bien que, depuis le vote de la loi de finances du 13 juillet 1911, l'Etat indemnise les communes, par des subventions, d'une partie des frais imputables au service de placement. C'est qu'à la vérité, la loi de 1904 a bien prévu l'obligation, pour les communes de plus de 10,000 habitants, d'établir un bureau municipal de placement gratuit ; mais elle n'a pas défini les sanctions de cette obligation.

En ce qui concerne les bureaux privés, les syndicats patronaux et ouvriers ont signalé le nombre considérable des associations qui se sont constituées au lendemain de la promulgation de la loi, en vue de bénéficier de la dispense de « permission », associations qui ont pour objet exclusif le placement et dont beaucoup, par des moyens détournés, exploitent les demandeurs de travail.

La loi de 1904, en limitant à la déclaration les formalités requises des associations qui feraient du placement gratuit, n'a jamais entendu aider à la constitution d'associations ayant pour objet exclusif le placement, avec tous les inconvénients reprochés aux anciens bureaux, aggravés par l'affaiblissement du contrôle, mais seulement encourager les groupements qui, à titre accessoire, poursuivent le placement de leurs membres. On ne saurait considérer comme gratuit le placement opéré par une association où le premier venu peut, en versant un droit d'entrée et une cotisation, acquiescer uniquement le droit d'être placé. Certaines garanties doivent être exigées des associations ; ces garanties pourraient être les suivantes : seuls seraient dispensés de solliciter la permission et bénéficieraient de la déclaration, les bureaux créés, à titre accessoire, par les sociétés de secours mutuels approuvées, les syndicats professionnels, les quelques vieux compagnonnages qui survivent encore, et les associations reconnues d'utilité publique, dont les statuts sont approuvés par décret et dont toute l'existence est soumise à un contrôle administratif.

Les autres formes de groupement ne seraient certes pas interdites le placement gratuit, mais elles seraient soumises à l'obligation de solliciter une permission et l'administration, dont le rôle aujourd'hui est limité à l'enregistrement d'une déclaration, devrait, avant de délivrer la permission, procéder à toutes enquêtes utiles sur la réalité de l'association, son but, l'honorabilité des membres de son bureau. Elle pourrait surtout, en cas d'infraction, retirer la permission. D'ailleurs, même en ce qui concerne les associations bénéficiant de la déclaration, l'expérience a démontré la nécessité de prévoir une sanction éventuelle en cas de contravention aux articles du code du travail qui visent le placement gratuit. Présentement, l'autorité municipale peut, sans doute, faire condamner le gérant ou préposé coupable ; elle ne peut empêcher l'association pour le compte de laquelle opérait le coupable de poursuivre ses opérations de placement. Notre projet vise à permettre, en pareil cas, la suspension du droit de placer accordé à l'association.

Le projet précise les conditions de la demande de permission et de la déclaration, en indiquant expressément les pièces à fournir et les garanties que l'administration peut exiger ; le règlement projeté du bureau devra être communiqué à l'autorité municipale ; ce règlement devra prévoir les tarifs des bureaux payants ; il devra reproduire les dispositions légales interdisant de percevoir une rémunération de l'employé, etc. L'affichage en sera prescrit dans les locaux destinés au placement.

L'article 81 du livre 1^{er} du code du travail interdit aux hôteliers, logeurs, restaurateurs et débitants de boissons de joindre à leur établissement un bureau de placement. Nous vous proposons d'être plus rigoureux, d'interdire qu'un bureau de placement puisse être géré ou exploité, même indirectement, par une personne exerçant un de ces commerces, ainsi que ceux de négociant en denrées alimentaires ou en articles d'habillement ou en reconnaissances du Mont-de-Piété. Ces interdictions, qui sont en vigueur dans divers pays étrangers et qui ont pour but de soustraire l'ouvrier à une exploitation analogue à celle des économats, ont été demandées très instamment, notamment par la population des marins.

En ce qui a trait particulièrement au commerce d'articles d'habillement, il a été signalé que certains placeurs gratuits et bénévoles subordonnaient le placement à l'obligation de s'habiller ou de s'équiper dans les magasins tenus par eux. De plus, pour empêcher que l'interdiction soitournée par interposition de personne, le projet interdit de « subordonner

le placement à l'obligation de se fournir dans des magasins indiqués par le placeur ».

Enfin, non seulement les opérations de placement devraient être incompatibles avec l'exercice des commerces précités, mais, pour éviter les abus signalés, le siège d'un bureau ne pourra être établi dans les locaux ou dans les dépendances de locaux occupés par les commerces visés. Ainsi un demandeur d'emploi ne sera plus appelé, comme c'est aujourd'hui trop souvent le cas, à pénétrer dans l'arrière-salle d'un débit de boissons pour y rencontrer le préposé au placement, et amené par là obligatoirement à offrir ou à accepter des consommations.

Il a été signalé que certains gérants ou préposés de bureaux accepteraient, comme ne constituant pas rémunération, des dépôts ou des cautionnements; que certains proposaient des emplois sans avoir reçu mission de les offrir, exposant ainsi le demandeur de travail à d'inutiles dérangements et à des pertes de temps; ces abus seraient prévus et passibles des mêmes pénalités que la perception de rémunération ou rétribution quelconque d'un demandeur d'emploi.

Enfin, notre proposition interdit la vente de journaux d'offres et demandes d'emploi, qui constituent de véritables bureaux de placement clandestins. Certaines officines louches, sous le couvert d'une publication périodique contenant des offres et demandes d'emploi, échappent aux sanctions légales en invoquant la loi sur la presse et prétendent ne pas agir autrement que les grands quotidiens, qui annoncent, certains jours, des emplois vacants. Sans doute, il s'est établi, sur cette question, une jurisprudence grâce à laquelle un certain nombre de condamnations sont intervenues. Mais beaucoup de ces publications échappent à toute répression en ajoutant à leurs annonces un texte quelconque. Sur ce point, notre projet précise d'abord que, pour échapper à l'interdiction, la publication doit manifestement n'avoir pas pour objet des opérations de placement par voie d'annonces, et, en outre, que les annonces ne doivent pas représenter plus de la moitié de la superficie du journal.

Telles sont les principales modifications qu'il a paru nécessaire d'apporter aux dispositions relatives au placement.

Ces dispositions ont été, de plus, classées dans un ordre nouveau. Le classement existant prêtait à équivoque en ce qui concerne le régime des bureaux de placement gratuit fondés par des particuliers, l'article du décret de 1852 qui vise la nécessité de la permission ayant été classé sous le titre des bureaux de placement payants. En fait, les tribunaux ont jugé, avec raison, que tout bureau gratuit autre que ceux qui, aux termes de l'article 83 du livre premier du Code du travail, sont dispensés d'autorisation, doit solliciter la permission. Il paraît donc préférable de modifier la rédaction sur ce point.

Le titre IV relatif au placement comprendrait désormais, au lieu de trois chapitres (I^{er}. Dispositions générales; II. Du placement gratuit; III. Des bureaux de placement payants. — Section I. De l'autorisation des bureaux. — Section II. De la suppression des bureaux), deux chapitres: I. Du placement public; II. Du placement privé; ce dernier comportant trois sections: I. Dispositions générales; II. De l'autorisation ou de la déclaration des bureaux de placement privés; III. De la suppression des bureaux de placement payants.

Nous sommes convaincus que le Sénat voudra mettre le plus tôt possible à son ordre du jour cette question du placement des ouvriers, qui a une si grande importance au point de vue moral et au point de vue social, il faut qu'au lendemain de la guerre nos héroïques soldats, après avoir sauvé la Patrie, trouvent toutes les facilités et toutes les garanties nécessaires pour refaire leur situation par le travail.

PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. — Le chapitre 1^{er} du titre IV du livre 1^{er} du code du travail et de la prévoyance sociale sera rédigé comme suit :

CHAPITRE 1^{er}. — Du placement public.

« Art. 79. — Dans chaque commune, un registre constatant les offres et demandes de travail et d'emplois, devra être ouvert à la mairie et mis gratuitement à la disposition du public.

A ce registre sera joint un répertoire où seront classées les notices individuelles que les demandeurs de travail pourront librement joindre à leur demande.

« Les villes comptant une population municipale totale égale ou supérieure à 10.000 habitants sont tenues de créer un bureau municipal de placement gratuit.

« Si, dans le délai de deux ans à dater de la promulgation de la loi modifiant le présent chapitre, la création du bureau municipal de placement prescrite par le paragraphe précédent n'a pas été réalisée, il y sera procédé d'office par le préfet, après mise en demeure restée sans résultat adressée au Conseil municipal.

« Les dépenses nécessitées par l'installation et le fonctionnement du bureau de placement créé en exécution des dispositions qui précèdent sont obligatoires pour les villes déterminées au paragraphe 2 du présent article.

Art. 2. — Le chapitre premier actuel du titre IV précité constituera le chapitre II, section I, dudit titre, sous les intitulés ci-après :

CHAPITRE II. — Du placement privé.

SECTION I. — Dispositions générales.

Art. 3. — L'article 79 du titre IV précité constituera l'article 79 a.

Art. 4. — L'article 81 du titre IV précité, sera rédigé comme suit :

Art. 81. — Aucun bureau de placement payant ou gratuit, ne peut être géré ou exploité directement ou indirectement par une personne exerçant l'un des commerces ci-après : hôtelier, logeur, restaurateur, débitant de boissons, négociant en denrées alimentaires ou en articles d'habillement ou d'objets d'usage personnel, un commerce d'achat et de vente de reconnaissances du mont-de-piété.

« Il est interdit d'établir le siège d'un bureau de placement dans des locaux ou dans les dépendances de locaux occupés par les exploitations visées au paragraphe précédent.

« Il est interdit à tout tenancier, gérant, préposé d'un bureau de placement de subordonner le placement à l'obligation de se fournir dans des magasins indiqués par lui. »

Art. 5.

Les chapitres II et III du titre IV précité constitueront la « Section II » du chapitre II visé à l'article 2 ci-dessus. Les articles 83 à 93 dudit titre sont modifiés comme suit :

SECTION II. — De l'autorisation ou de la déclaration des bureaux de placement privés.

« Art. 83. — L'ouverture de bureaux de placement privés, payants ou gratuits, sous quelque titre et pour quelque profession que ce soit, ne peut avoir lieu, sauf les cas prévus à l'article 84 ci-après, qu'en vertu d'une permission préalable délivrée par voie d'arrêté municipal.

« La permission de tenir un bureau de placement ne peut être accordée qu'à des personnes de moralité reconnue. Le bureau doit être tenu par la personne qui a obtenu l'autorisation.

« Si la demande à fin de permission émane d'une association, le bureau doit être gratuit. Il doit être tenu par le gérant désigné, à cet effet, à l'administration.

« Aucune succursale ne peut fonctionner sans permission propre.

« Les placeurs autorisés lors de la promulgation de la présente section continueront à jouir du bénéfice de leur permission, à charge pour eux de se conformer aux prescriptions de ladite section.

« Art. 84. — Sont dispensés de solliciter la permission préalable et astreints à la seule formalité de la déclaration, les bureaux de placement gratuit créés, à titre accessoire, par des syndicats professionnels, par tous compagnonnages ayant effectué la déclaration antérieurement au 1^{er} janvier 1912, par des sociétés de secours mutuels approuvées ou par des associations reconnues d'utilité publique.

« Le droit de faire du placement pourra être suspendu par l'administration dans les conditions prévues à l'article 92.

Art. 85. — A la demande à fin de permission ou à la déclaration, adressées à l'administration municipale, seront jointes les pièces suivantes :

1^o Des renseignements sur l'état-civil et le

casier judiciaire de la personne ou des personnes chargées de la gérance du bureau; ces personnes ne devront avoir encouru aucune des condamnations prévues aux articles 91 et 162 du présent livre;

2^o Le texte du règlement intérieur que le requérant se propose d'appliquer et dont l'application deviendra obligatoire après communication à l'autorité municipale. Ce règlement devra être affiché dans les locaux affectés au placement et reproduire le texte de l'article 88 de la présente section, et, en outre : a) s'il s'agit d'un bureau payant, indiquer le tarif des droits de placement, qui ne pourra être supérieur au tarif prévu par l'article 86 et reproduire le texte de l'article 86, § 2; b) s'il s'agit d'un bureau gratuit, reproduire le texte de l'article 87;

3^o L'adresse et le plan sommaire du local où doit être installé le bureau, ou, s'il s'agit d'une association, du ou des sièges du service de placement. Les locaux doivent satisfaire aux prescriptions réglementaires qui seraient prises en vertu de l'article 79 a du présent chapitre;

4^o S'il s'agit d'un bureau créé par une association :

a) Les statuts du groupement et des pièces attestant qu'il a rempli les formalités exigées par la loi sous le régime de laquelle il s'est placé;

b) La liste des administrateurs et le procès-verbal de l'Assemblée générale qui a décidé l'institution d'un service de placement.

Toutes modifications de régime et statuts, de local, de propriété et de gérance, tous changements dans les conseils d'administration survenant par la suite, seront également notifiés à l'autorité municipale.

« Les tenanciers ou gérants sont tenus de se conformer aux conditions de fonctionnement indiquées par eux à l'autorité municipale, ainsi qu'aux prescriptions du présent chapitre et à toutes dispositions réglementaires qui seraient prises en exécution des articles 79 a et 85.

Art. 86. — Le tarif maximum des droits qui peuvent être perçus par les bureaux de placement payants est fixé par arrêté municipal soumis à l'approbation du préfet.

Les frais de placement touchés dans les bureaux maintenus à titre payant sont entièrement à la charge des employeurs, sans qu'aucune rétribution puisse être reçue des employés.

Art. 87. — Il est interdit à tout tenancier, gérant ou employé d'un bureau de placement gratuit de percevoir ou d'accepter une rétribution quelconque à l'occasion du placement d'un ouvrier ou employé.

Art. 88. — Il est interdit aux gérants ou préposés de bureaux de placement :

1^o De percevoir ou d'accepter, à l'occasion des opérations faites par eux, des dépôts ou cautionnements de quelque nature que ce soit;

2^o D'annoncer, de quelque façon que ce soit, des emplois qu'ils n'auraient pas mission d'offrir.

Art. 89. — Il est interdit de vendre, soit à l'abonnement, soit au numéro, des feuilles d'offres ou de demandes d'emplois.

« Ne sont pas considérées comme feuilles d'offres ou de demandes d'emplois les journaux ou périodiques qui, n'ayant manifestement pas pour objet des opérations de placement par voie d'annonces, insèrent des offres ou demandes d'emplois, à la condition qu'il ne soit pas consacré à ces offres ou demandes plus de la moitié de la superficie du journal ou du périodique.

Art. 90. — Sont exemptés du droit de timbre les affiches, imprimées ou non, concernant exclusivement les offres et demandes de travail et d'emplois et apposées par les bureaux privés de placement gratuit bénéficiant du régime de la déclaration.

Art. 91. — L'autorité municipale peut retirer la permission :

1^o Aux individus qui auraient encouru ou viendraient à encourir une des condamnations prévues par l'article 15, §§ 1, 3, 4, 5, 6, 14 et 15 du décret du 2 février 1852;

2^o A ceux qui seraient condamnés pour contraventions aux dispositions du présent chapitre ou aux arrêtés pris en vertu des articles 79 a et 86.

« Le retrait prononcé dans ces conditions ne donne lieu à aucune indemnité, même s'il s'agit de bureaux payants; il n'est exécutoire qu'après l'approbation du préfet.

ANNEXE N° 40

(Session ord. — Séance du 10 février 1916.)

PROJET DE LOI, adopté par la Chambre des députés, concernant l'ouverture et l'annulation de crédits, sur l'exercice 1916, au titre du budget général, présenté, au nom de M. Raymond Poincaré, président de la République française, par M. A. Ribot, ministre des finances (1). — (Urgence déclarée.) — (Renvoyé à la commission des finances.)

ANNEXE N° 41

(Session ord. — Séance du 10 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, concernant l'ouverture et l'annulation de crédits, sur l'exercice 1916, au titre du budget général, par M. Emile Aimond, sénateur (2). — (Urgence déclarée.)

Messieurs, le 13 janvier 1916, le Gouvernement déposait sur le bureau de la Chambre un projet de loi concernant : 1° l'ouverture et l'annulation de crédits, sur l'exercice 1916, au titre du budget général ; 2° l'établissement d'une contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels réalisés pendant la guerre ; 3° certaines dispositions d'ordre fiscal rela-

(1) Voir les nos 1655-1724 et in-8° n° 365. — 11° légis. — de la Chambre des députés.)

(2) Voir les nos 40, Sénat, année 1916, et 1655-1724 et in-8° n° 365 — 11° légis. de la Chambre des députés.

tives à la législation des patentes et aux déclarations en matière de mutations par décès.

Dans son exposé des motifs, M. le ministre des finances écrivait que l'impôt nouveau dont il demandait la création, ainsi que les dispositions d'ordre fiscal qu'il réclamait en matière de patentes, « devaient servir à alléger les charges résultant de l'emprunt ».

Votre commission ne saurait entrer dans cet ordre d'idées, parce qu'elle considère qu'une mesure fiscale est bonne ou mauvaise en elle-même, sans qu'il soit besoin de préjuger que les recettes qu'elle pourra procurer au Trésor auront une spécialisation quelconque.

L'examen de la première partie du projet doit donc se faire en dehors de toute autre idée que celle de tenir des promesses faites au moment de l'émission de l'emprunt 5 p. 100. D'ailleurs, le Gouvernement ne pouvait, le 13 janvier, se faire aucune illusion sur le vote rapide de propositions fiscales qui, par leur importance, sont de nature à provoquer des débats prolongés, alors que, pour solder les premiers arrérages de la rente 5 p. 100, le vote des crédits nécessaires doit intervenir avant le 16 février prochain.

La Chambre des députés a donc disjoint du projet général la partie qui concerne l'ouverture et l'annulation de crédits au titre du budget général de 1916, et c'est cette partie du projet qui fait l'objet du présent rapport.

Avant d'arriver à l'examen des articles, il nous a paru nécessaire de vous donner connaissance des renseignements que nous avons pu recueillir sur l'emprunt dont les opérations effectives ont duré du 25 novembre au 15 décembre inclusivement, et de rapprocher les résultats obtenus de ceux des emprunts émis en 1871 et 1872, au lendemain de la guerre, en vous priant de vous référer au surplus au rapport spécial que nous vous avons soumis au moment de la discussion de la loi qui a autorisé l'emprunt national de 1915.

Modalités et résultats des emprunts de 1871, 1872 et 1915.

PARTICIPATION DES ÉTRANGERS A CES EMPRUNTS

DÉSIGNATION	EMPRUNT 5 P. 100 DE 1871 (Loi du 20 juin 1871.)	EMPRUNT 5 P. 100 DE 1872 (Loi du 15 juillet 1872.)	EMPRUNT 5 P. 100 DE 1915 (Loi du 15 novembre 1915.)
Montant de l'emprunt prévu dans la loi l'autorisant.	2 milliards plus les frais de l'opération. Le ministre des finances était autorisé en outre à remettre aux déposants des caisses d'épargne, qui en feraient la demande avant la clôture de la souscription, un titre libéré de l'emprunt par multiple de 5 fr. de rente pour une somme n'excédant pas le montant de leurs livrets.	3 milliards à augmenter de la somme nécessaire au paiement des arrérages à échoir en 1872 et 1873 et aux dépenses et frais de l'opération.	Illimité.
Taux d'émission....	82 fr. 50 par 5 fr. de rente.....	84 fr. 50 par 5 fr. de rente..	88 fr. par 5 fr. de rente.
Durée de l'émission.	Quatre jours du 27 au 30 juin inclus, sous réserve que la souscription sera close dès que l'emprunt aura été couvert. La souscription ouverte le 27 juin a été close le même jour.	Deux jours, le 23 et 29 juillet. La souscription, ouverte le 28 juillet, a été close le lendemain.	Du 25 novembre au 15 décembre au plus tard.
Montant des souscriptions.	Il ne devait pas être admis de souscription inférieure à 5 fr. de rente. Au-dessus de cette somme les souscriptions devaient être faites par 10 fr. de rente et les multiples.	Mêmes conditions que pour l'emprunt de 1871.	Les souscriptions en numéraire n'étaient reçues que pour une somme de 5 fr. ou un multiple de 5 fr. de rente, sauf en cas de souscriptions uniquement faites en bons ou obligations, auquel cas on ne forçait qu'au franc de rente.
Versements de garantie.	12 fr. par 5 fr. de rente.....	14 fr. 50 par 5 fr. de rente.	10 fr. par 5 fr. de rente.
Périodes de libération.	12 fr. par chaque 5 fr. de rente attribués dans la répartition et le surplus échelonné en 16 termes mensuels du 21 août 1871 au 21 novembre 1872. La faculté était accordée (mais seulement au moment de la souscription) aux souscripteurs de se libérer par anticipation avec un escompte de 6 p. 100.	14 fr. 50 pour chaque 5 fr. de rente attribués dans la répartition et le surplus échelonné en vingt termes mensuels payables le premier terme le 21 septembre 1872 et les dix-neuf autres le 11 de chaque mois, du 11 octobre 1872 au 11 avril 1874.	A la souscription..... 10 par 5 fr. de rente souscrite. Le 15 janvier 1916..... 26 par 5 fr. de rente souscrite. Le 15 février 1916..... 26 par 5 fr. de rente souscrite. Le 15 mars 1916..... 26 par 5 fr. de rente souscrite. Total du prix d'émission..... 88
			Toute souscription libérée à l'émission a donné droit à une bonification de 15 centimes par franc de rente, sauf pour celles libérées partiellement avec des rentes 3 p. 100.

DÉSIGNATION	EMPRUNT 5 P. 100 DE 1871 (Loi du 20 juin 1871.)	EMPRUNT 5 P. 100 DE 1872 (Loi du 15 juillet 1872.)	EMPRUNT 5 P. 100 DE 1915 (Loi du 15 novembre 1915.)
Modes de libération.	En dehors de la faculté accordée aux déposants des caisses d'épargne de se faire remettre un titre libéré de l'emprunt jusqu'à concurrence du montant de leurs livrets, un arrêté ministériel du 25 juin 1871 avait décidé que les versements à faire à la caisse centrale du Trésor en paiement de l'emprunt pourraient être acceptés en billets de la Banque d'Angleterre, de la Banque de Russie, de la Banque royale des Pays-Bas, de la Banque nationale de Belgique, en billets à ordre et en lettres de change négociables de premier ordre. Ces valeurs, toutefois, ne devaient pas excéder quatre-vingt-dix jours. Elles étaient escomptées à 6 p. 100. Le ministre se réservait d'apprécier la qualité des signataires.	En numéraire français....	Les souscriptions pouvaient être acquittées : en numéraire (espèces, billets de la Banque de France ou de la Banque de l'Algérie, mandats de virement, chèques adressés à la caisse centrale). En bons de la Défense nationale souscrits ou renouvelés avant le 20 novembre 1915. En obligations de la Défense nationale. En titres de rente 3 1/2 p. 100 amortissables libérés avant le 31 janvier 1915. Enfin les souscriptions pouvaient être libérées pour un tiers par la remise de titres de rente 3 p. 100 perpétuelles acceptés au prix de 22 fr. par franc de cette rente remise. De plus, les déposants des caisses d'épargne avaient la faculté de réaliser des souscriptions au moyen d'un prélèvement opéré sur le montant de leur avoir à la caisse d'épargne; ce prélèvement ne pouvait toutefois excéder la moitié du prix des rentes souscrites. Les souscriptions faites en bons de la Défense nationale ou obligations de la Défense nationale ou en titres de 3 1/2 p. 100 amortissable devaient être immédiatement libérées pour le tout; celles comprenant des rentes 3 p. 100 devaient être libérées au moins de moitié à la souscription.
Montant des rentes souscrites en capital.	4,897,559,040 fr.....	43,783,866,984 fr.....	15,150,000,000 fr.
Nombre de souscripteurs.	331.906.....	934.276.....	Plus de 3,100,000 souscripteurs : Paris, 959,841 ; province, 2,186,864.
Rentés attribuées après réduction des souscriptions.	138,975,295 fr. pour un capital effectif de 2,293,092,367 fr., soit, en capital nominal, 2,779,505,900 fr.	207,026,310 fr. pour un capital de 3,498,744,639 fr.	756,500,000. Les conditions de l'emprunt ne prévoyaient pas la réduction des souscriptions.
Numéraire et valeurs.	Les souscriptions des caisses d'épargne atteignaient 4,666,565 fr. en rentes.	Numéraire : 6,368,000,000 fr., soit plus de 40 p. 100 de capital nominal souscrit et plus de 50 p. 100 du capital effectivement versé. Bons de la Défense nationale.... 2.228.000.000 Obligations de la Défense nationale..... 3.192.000.000 Rentés 3 1/2 p. 100 amortissables..... 21.500.000 Rentés 3 p. 100 ; la somme maximum qui peut être portée est de..... 4.430.000.000 Les souscriptions faites aux caisses d'épargne ont dépassé 500,000,000 fr. On compte que les retraits atteindront environ 110 millions pour les caisses d'épargne ordinaires et 123 millions 760,000 fr. pour la caisse nationale.
Participation des étrangers à la souscription.	En arrêté ministériel du 24 juin 1871 décida l'établissement à Londres d'une agence financière pour le service de l'emprunt et le paiement des coupons. Toutes les opérations faites par cette agence durent être réglées en livres sterling au change de 25.30. Les souscriptions de l'étranger s'élevèrent à près de un milliard. Des souscriptions vinrent de l'Inde, même de Bombay et Calcutta. Metz, quoique arraché à la France, souscrivit pour 20 millions de francs.	107,615 étrangers contribuèrent au succès de l'emprunt avec une souscription totale d'environ 26 milliards. Pour la première fois on vit les Américains participer à un emprunt européen. Les souscriptions effectuées à New-York s'élevèrent à 2 milliards et demi de dollars.	Un milliard de francs environ. L'Angleterre a souscrit à elle seule 602 millions et les souscriptions venant d'autres pays atteignent 200 millions en n'y comprenant pas celles qui ont été adressées directement à Paris par l'intermédiaire des banquiers et qui représentent plus de 200 millions. En ce qui concerne les souscriptions faites à l'étranger, les rapports de nos consuls ne sont pas encore parvenus au ministère des finances. On peut cependant noter que les souscriptions effectuées en Angleterre se sont élevées à 26,784 livres dont 21,214 s'appliquaient à de la rente entièrement libérée et 5,570 à de la rente non libérée. La livre sterling a été décomptée pour les opérations de l'emprunt à 27 fr. 50 et le versement de garantie pour les souscriptions non libérées était de 7 shillings par 5 fr. de rente. En dehors du numéraire il a été reçu : 597,000 livres sterling en bons du Trésor, 6,600 fr. en rentes 3 1/2 p. 100 et 1,871,266 fr. représentés par des rentes 3 p. 100 à leur prix d'évaluation. Les souscriptions effectuées en Espagne ont atteint 1,869, dont 869 faites par des Français et 1,000 par des Espagnols. Le montant de ces souscriptions s'élève à un capital nominal de 15,028,900 fr. et les versements des souscripteurs à 11,902,170 fr. Les souscriptions s'élèvent : Pour la Hollande à..... 20.000.000 fr. Pour la Suisse à..... 80.000.000 fr. Pour la Grèce à..... 4.700.000 fr. Pour le Danemark à..... 4.000.000 fr. Pour le Portugal à..... 4.500.000 fr. Pour la Norvège à..... 9.000.000 fr. Pour Monaco à..... 6.000.000 fr. Pour l'Égypte à..... 8.786.940 fr. Pour le Brésil à..... 2.336.000 fr. Pour l'Argentine à..... 10.000.000 fr. Pour le Canada à..... 12.000.000 fr.

Des comparaisons qui précèdent ressortent immédiatement un certain nombre de constatations importantes.

Sans doute le capital nominal souscrit en 1872 apparaît comme plus de deux fois supérieur à celui qui a été souscrit en 1915 ; mais ce n'est là qu'une apparence. Il faut d'ailleurs remarquer que, tandis qu'en 1872 il n'y eut qu'un peu plus de neuf cent mille souscripteurs, on en compte plus de trois millions en 1915. Le capital à souscrire, dans le premier cas, étant limité et la réduction des souscriptions étant à prévoir, tous les gros souscripteurs majorèrent leurs demandes primitives de telle sorte qu'on leur laissât, en fin de compte, le chiffre réel auquel ils voulaient finalement s'engager.

En 1915, au contraire, aucune réduction n'étant à craindre, chacun a souscrit la somme de rente qu'il voulait réellement garder et mettre en portefeuille.

C'est dire que cet emprunt est d'ores et déjà classé ; la spéculation n'y a pas pris part et nous verrons plus loin, quand nous parlerons de la question des certificats provisoires et de la décomposition des titres en coupures, qu'il est rentré, par coupures de 5 fr. et de 10 fr. de rente, dans les plus humbles patrimoines. C'est là un résultat déjà excellent sans doute au point de vue financier, mais qui est surtout des plus réconfortants au point de vue moral.

Un autre fait à mettre en lumière est la souscription importante apportée par l'étranger, manifestation incontestable de la sympathie dont nous jouissons dans le monde.

Les opérations matérielles de l'emprunt.

Au sujet de ces opérations, le ministre des finances nous a donné les renseignements suivants :

Organisation.

« Le service de l'emprunt a été confié aux trésoriers généraux et à l'administration des postes en ce qui concerne les bureaux qui en dépendent. Il est impossible de donner à l'heure actuelle une vue d'ensemble sur l'organisation du service, cette organisation ayant été différente suivant l'importance même des opérations prévues dans chaque département. Aussi doit-on se borner, pour le moment tout au moins, à exposer l'organisation adoptée par la caisse centrale, qui, comme on le sait, fonctionne à la fois comme trésorerie générale et comme organisme centralisateur (centralisation et vérification de toutes les souscriptions, passation des écritures, réception, répartition et envoi des certificats provisoires et ultérieurement des titres définitifs).

« L'importance de ces opérations a rendu nécessaire, dès le jour où il fut décidé de procéder à l'émission d'un emprunt en rentes perpétuelles, l'aménagement d'un local spécial.

« La caisse centrale, dont les travaux avaient presque quintuplé pendant la première année de guerre, ne disposait plus, en effet, d'aucun emplacement suffisant, non seulement pour donner asile à un service de cette importance, mais même pour parfaire les multiples opérations de comptabilité consécutives à l'émission des bons et des obligations de la défense nationale.

« C'est ainsi que le pavillon de Flore fut affecté au fonctionnement de ces deux émissions en même temps qu'à celui de l'emprunt 5 p. 100. Par voie de conséquence, il parut opportun de rétablir le poste de sous-caissier payeur central, qui, sous des dénominations diverses, avait toujours existé antérieurement et n'avait été supprimé dans un but d'économie qu'un an avant l'ouverture des hostilités.

« Ce nouveau fonctionnaire, prenant rang et titre de sous-directeur, dirige le service des émissions sous le contrôle et la responsabilité du caissier payeur central ; il a été créé, pour l'aider dans sa tâche, un poste de chef de bureau. Mais on conçoit sans peine que, pour instruire et diriger un nombre d'auxiliaires qui atteint déjà sept cents unités, la présence auprès de lui d'autres collaborateurs était nécessaire. Afin de ne point demander de nouvelles créations d'emplois, il a été fait appel, pour constituer ce cadre, d'une part à des agents mobilisés dont nous avons obtenu le rappel et, d'autre part, à d'anciens chefs ou sous-chefs de bureau retraités dont l'expérience devait nous être des plus utiles.

« Les premiers continuent à toucher le salaire normal afférent à leur grade ; il n'en résulte donc aucune charge supplémentaire pour le budget, les seconds reçoivent une indemnité

mensuelle de 240 fr., couvrant à peu près leurs frais de repas et de déplacement, et apportent ainsi à l'administration une collaboration qui peut être regardée, à leur égard du moins, comme presque gratuite.

« La répartition du personnel est faite en six groupes, divisés eux-mêmes en un certain nombre de sections.

« Chacun des auxiliaires nommés chefs de section et un certain nombre d'agents chargés de travaux particulièrement difficiles peuvent être admis à recevoir, au lieu du salaire normal (de 4 fr. pour les femmes et de 4 fr. 50 pour les hommes), un salaire journalier de 5 fr.

« Ce traitement ne saurait passer pour excessif ; nombre d'anciens comptables, que nous aurions été heureux d'accueillir, ont refusé, en effet, l'emploi qui leur était offert, trouvant cette rémunération insuffisante.

« Un arrêté du 1^{er} octobre 1915 a, en outre, déterminé le prix à allouer pour les travaux supplémentaires effectués en dehors des heures de séance réglementaires.

« L'effectif du personnel auxiliaire était, au 17 novembre, date du transfert des émissions au pavillon de Flore, de 159, dont 32 hommes et 127 femmes.

« Il a été nommé, depuis, 497 auxiliaires, dont 31 hommes et 465 femmes.

« 31 hommes ou femmes de peine sont affectés au service intérieur.

« Les agents de toute catégorie de la Caisse centrale attachés actuellement au service des émissions sont ainsi au nombre de 700 ; il convient d'y ajouter un effectif de 115 agents représentant le contrôle central du Trésor.

« Sera-t-il nécessaire de solliciter d'autres concours ? C'est ce qu'on ne saurait dire quant à présent. Il arrive, en effet, que des sections se font des emprunts réciproques, suivant que des besoins surgissent, qu'on ne pouvait prévoir, ou que certaines opérations qui absorbaient un nombreux personnel prennent fin.

« Il est possible que de nouveaux renforts apparaissent indispensables ; il se peut également que, certains rouages devenant inutiles ; une nouvelle répartition du personnel existant permette de pourvoir aux besoins. »

Effort demandé au personnel.

L'émission a été ouverte du 25 novembre au 15 décembre et un certain nombre de critiques ont été adressées à l'administration des finances au sujet de lenteurs apportées dans l'accomplissement des formalités.

L'administration nous a fourni à ce sujet les explications suivantes ; d'où il résulte que les imperfections signalées sont venues de l'inexpérience du personnel et de la complexité des opérations à effectuer :

« a) *Inexpérience du personnel.* — Les auxiliaires femmes employées jusque-là à la délivrance des bons et obligations étant en nombre trop restreint pour assurer le service des souscriptions à l'emprunt, alors surtout que celui des bons de la défense nationale continuait à fonctionner, nous avons dû recruter un grand nombre d'employées nouvelles. Nos auxiliaires femmes appartiennent à toutes les catégories sociales : la plupart ont été choisies, ainsi que le prescrivait l'article 2 de la loi Dalbiez, parmi les femmes, filles, mères, sœurs de militaires tués ou de mobilisés. Malheureusement beaucoup d'entre elles ne possèdent qu'une instruction rudimentaire. Il a fallu, dans l'espace de quelques jours, leur apprendre à manier des chiffres, faire des relevés, rédiger des bordereaux, opérer des pointages, reconnaître au premier aspect un bon, une obligation de la défense nationale, un titre de rente, déterminer immédiatement la valeur de reprise de ces différents titres suivant leur date d'admission, répondre avec précision aux multiples questions susceptibles de leur être posées, etc. Difficile a été l'opération consistant à découvrir celles qui pouvaient réunir ces diverses qualités :

« b) *Complexité des opérations.* — On sait que les souscriptions pouvaient comprendre indifféremment du numéraire, des bons de la défense nationale de 100 fr. chacun et au-dessus, des bons de 5 fr. et de 20 fr., des obligations de la défense nationale, des obligations à court terme, des titres de rente 3 1/2 p. 100, soit sept différentes espèces de valeurs, lesquelles accouplées représentaient un total de 127 formes possibles de souscription.

« Sans doute, il avait été établi des barèmes détaillés, indiquant le prix d'échange de chacun de ces titres, suivant leur date d'émission

et leur quotité, de manière à réduire, autant que faire se pouvait, le travail des employées à une besogne presque machinale. Mais, dans beaucoup de cas, celles-ci ont dû se livrer à des calculs compliqués et souvent leurs opérations ont été rendues plus difficiles encore par l'ignorance et l'hésitation de certains souscripteurs.

« Instruits par l'expérience acquise au cours de l'émission des bons de la défense nationale, nous avons introduit dans la réception des souscriptions deux simplifications appréciables : la première consistant à réunir dans les mains d'un seul employé, qualifié caissier comptable, les attributions, divisées jusque-là, de l'agent de comptoir qui reçoit ou verse le numéraire et du guichetier qui vérifie les titres et les remet à la partie, la deuxième reportant en fin de journée les passations d'écritures qui s'effectuent d'ordinaire séance tenante, mais qui eussent prolongé le stationnement du public devant les guichets.

« Le temps qu'exigeait la réception des souscriptions a beaucoup varié, suivant qu'elles étaient simples ou compliquées ; leur durée moyenne était de dix à quinze minutes ; en revanche, elles atteignaient parfois de trente à quarante-cinq minutes, lorsque se présentaient des complications particulières, ou qu'une erreur était découverte au moment de la remise, du récépissé.

« Quant à la somme de travail fournie par le personnel, elle a été considérable, puisque la nécessité d'accorder les comptes à la fin de chaque séance a obligé un très grand nombre d'agents à travailler sans arrêt depuis huit heures du matin jusqu'à une heure ou deux heures après minuit. »

Des retards apportés dans la délivrance des certificats provisoires.

L'attention de votre commission avait été appelée sur les retards apportés à la délivrance des certificats provisoires. Les souscripteurs ne comprennent pas pourquoi il faut tant de temps pour leur délivrer le titre, qui, bien que provisoire, n'en a pas moins la valeur du titre définitif.

L'administration des finances nous a fait connaître les difficultés auxquelles elle se heurte pour satisfaire ses trois millions de souscripteurs et il n'est pas inutile de reproduire ici quelques-unes de ses affirmations :

« On ne doit pas s'imaginer que les souscriptions en nombre formidable, reçues sur tous les points du territoire du 25 novembre au 15 décembre, ont pu être immédiatement passées dans nos écritures sans examen préalable.

« Les erreurs, d'ailleurs inévitables, commises par les agents chargés de les recueillir ont été si nombreuses qu'il était impossible de délivrer les certificats provisoires correspondants sans une vérification attentive des dossiers.

« Cette opération, entreprise au cours même de l'émission représente une telle somme de travail qu'elle n'est pas encore achevée ; elle est pourtant indispensable, la plus légère erreur, si excusable soit-elle, pouvant engager immédiatement la responsabilité pécuniaire du caissier-payeur central du Trésor.

« Les certificats provisoires devant être distribués à compter du 15 janvier, il a fallu se préoccuper bien avant la clôture de l'émission de posséder, à cette date, le plus grand nombre possible de certificats de toutes coupures dont nous allions devoir approvisionner non pas seulement les guichets de la caisse centrale, mais la Banque de France, les comptables de province ou du département de la Seine et les établissements de crédit.

« Deux difficultés ont alors surgi que rien ne pouvait faire prévoir :

« 1^o Dans tous les emprunts antérieurs, il n'avait été délivré que des certificats provisoires non libérés, la presque totalité des rentiers usant de la faculté de ne se libérer que par termes échelonnés ; on n'avait donc fait imprimer, lors des précédentes émissions, que des certificats non libérés, et au très petit nombre de souscripteurs libérés entièrement on s'était contenté de remettre les mêmes certificats portant seulement apposition, au moyen d'un timbre humide, la mention : *libéré*.

« Il était permis de penser qu'il en serait de même pour l'emprunt 5 p. 100 et qu'en tout cas nous saurions bientôt s'il était utile de nous munir de certificats libérés et dans quelle quantité.

« Or, dès le cinquième ou sixième jour, lorsque nous parvinrent les premiers résultats,

Il apparut que le nombre des libérations immédiates l'emportait de beaucoup sur celui des non-libérations. L'imprimerie nationale fut aussitôt priée de ne plus imprimer que des certificats libérés et conséquemment d'augmenter autant qu'elle le pourrait ses moyens de production, pour nous permettre de donner satisfaction, dès le 15 janvier, aux demandes les plus pressantes;

2^e En ce qui concerne la répartition des coupures (5 fr., 6 fr., 7 fr., 8 fr., etc.), nous avons pensé qu'elle pourrait être évaluée d'après les souscriptions reçues à la Banque de France et à l'égard desquelles cette répartition était déjà connue. Mais nos prévisions ont été en partie trompées; le marché ouvert sur la rente 5 p. 100 a pris, en effet, dès les premiers jours, une telle activité que, pour permettre la réalisation des ventes et des achats opérés sur le nouveau titre, nous avons été sollicités de livrer un nombre de petites coupures beaucoup plus élevé que celui que nous avions envisagé; il a donc fallu adresser à l'imprimerie nationale de nouvelles commandes portant presque exclusivement sur les coupures de 5 à 10 fr. Le nombre des certificats provisoires déjà fournis ou restant à fournir par cet établissement avant le 31 janvier est de 12,718,000, dont 11,013,000 libérés et 1,705,000 non libérés.

Peut-être sera-t-il nécessaire d'en posséder un plus grand nombre; déjà, en effet, la chambre syndicale des agents de change nous a fait connaître qu'elle serait dans l'obligation de réclamer, pour le motif ci-dessus indiqué, la division des coupures qu'elle détient actuellement; d'autres requêtes du même genre nous ont été et nous seront encore adressées. Pour y faire droit, un nouveau service d'échange, analogue à celui qui existe déjà pour les bons de la défense nationale, a été créé.

Quant à la distribution même des certificats provisoires, elle a été faite, en principe, aux lieux mêmes où avaient été reçues les souscriptions, suivant des distinctions indiquées par arrêté du 6 janvier 1915; des communiqués ont été donnés aux journaux, des affiches ont été apposées à profusion sur les emplacements extérieurs ou intérieurs les plus apparents de la caisse centrale et du pavillon de Flore, pour renseigner le public et lui éviter des déplacements inutiles; qu'on veuille bien à ce sujet remarquer que la caisse centrale s'est chargée de délivrer elle-même, soit à ses propres guichets, soit à ceux du pavillon de Flore, les certificats provisoires concernant les souscriptions faites à la caisse d'épargne de Paris, à la caisse des dépôts et consignations et à l'Hôtel de Ville.

En ce qui concerne les titres définitifs, nombreux sont les souscripteurs ayant demandé la remise d'un titre définitif, ou apporté des titres nominatifs, lesquels ne peuvent être remplacés que par des valeurs présentant les mêmes garanties.

La remise des titres définitifs devant s'effectuer du 16 février au 31 octobre 1916, nous avons été ainsi amenés à délivrer des certificats nominatifs de dépôt pouvant contenir, comme les titres définitifs eux-mêmes, toutes mentions restrictives du droit de propriété (dotalité — minorité — nue propriété — usufruit — nantissement, etc.).

C'est, parmi nos services, un des plus délicats, en raison des questions de droit civil que l'examen de ces demandes soulève continuellement. Il en résulte que la délivrance de ces certificats ne peut se faire sur la simple présentation du récépissé des souscriptions; avis a été donné aux intéressés qu'ils seraient informés par lettre du jour où ils pourraient les recevoir, de telle sorte que tout déplacement inutile leur soit évité.

Sans méconnaître la complexité de la tâche qui lui incombe, nous ne saurions demander avec trop d'insistance à l'administration de hâter la délivrance de tous les certificats réclamés, de telle sorte que le paiement des arrérages du 16 février prochain soit complètement assuré.

Frais de l'emprunt.

Il n'est pas possible de préciser à l'heure actuelle le montant des frais de l'emprunt. Les dépenses de personnel, liquidées au 13 janvier, s'élevaient à 119,938 fr. 68, mais les opérations de l'emprunt sont loin d'être closes et le service d'inscription des rentes ne pourra commencer qu'après la remise des certificats provisoires. Le service des émissions et la direction de la dette inscrite sont dans l'impossibilité à l'heure actuelle d'évaluer exactement les

dépenses qu'entraîneront les opérations futures de l'emprunt. Quant aux frais de matériel, ils s'élevaient, au 13 janvier, à la somme de 182,203 fr. 17, comprenant les fournitures de bureau (51,000 fr.), le chauffage et l'éclairage (25,000 fr.), le mobilier et le menu mobilier (55,000 fr.) et les dépenses de bâtiment (49,000 fr.).

Les dépenses d'impressions atteignaient 1,070,000 fr., dont 900,000 fr. pour la caisse centrale et les trésoriers généraux, et 147,000 fr. pour le service de la dette inscrite, le surplus concernant les circulaires et les barèmes.

Mais les dépenses les plus considérables sont celles qui ont dû être faites dans l'intérêt même du succès de l'emprunt, tant pour les frais de publicité que pour les remises et les commissions. Le ministère des finances ne pourra être fixé sur ces dépenses, qui s'appliquent à 756 millions de rentes, soit à plus de 15 milliards de capital nominal et de 13 milliards de capital effectif, que lorsque les décomptes des intermédiaires (banquiers, notaires, sociétés de secours mutuels, syndicats, etc.) auront été fournis. Pour les commissions, la dépense ne dépassera pas 3 p. 100 des capitaux souscrits; quant aux remises des comptables, comme elles ne sont pas allouées sur les sommes apportées par les intermédiaires, c'est seulement après la liquidation des commissions dues à ces derniers que l'importance en pourra être connue; ces remises comportent un maximum et le montant variera suivant la répartition des souscriptions entre les différents comptables; elles seront réparties entre les titulaires et leurs collaborateurs qui, sauf les exceptions dont l'administration supérieure sera juge, recevront 50 p. 100.

La publicité a occasionné les dépenses qui se sont élevées à 920,000 fr., savoir :

Propagande (affiches, tracts, affichage, cinématographes, certificats de civisme), 330,000 francs.

Annonces des journaux (Paris et province), 590,000 fr.

Examen des articles.

Ouverture de crédit.

CHAPITRE 1 bis (nouveau). — Rente 5 p. 100 189 millions.

Ainsi qu'on l'a vu au début de ce rapport, dans le tableau de comparaison que nous avons reproduit, les rentes 5 p. 100 souscrites atteignent 756 millions et demi. C'est donc un crédit annuel de cette somme qui doit être inscrit au chapitre nouveau qui supportera le service des arrérages des rentes 5 p. 100.

Pour le premier trimestre, le crédit à accorder en addition aux douzièmes provisoires déjà alloués est du quart de cette même somme, soit de 189 millions en chiffres ronds.

Annulations de crédits.

Les réductions de crédits proviennent de l'annulation des valeurs remises en paiement; elles affectent quatre chapitres.

CHAPITRE 1^{er}. — Rentes 3 p. 100, néant.

Il est impossible, à l'heure actuelle, alors que la remise des titres de rente 3 p. 100 annoncés n'est pas encore commencée, de donner des chiffres comptables, car certaines rentes pourront être remplacées par du numéraire.

Quoi qu'il en soit, il résulte des dépouillements opérés que les sommes à payer en rentes, tant à Paris qu'à Londres, représentent un capital de reprise de 1,261 millions et demi; quant aux départements, ce capital est d'environ 169 millions. A 22 fr. par franc de rente 3 p. 100 converti, le total, 1,430 millions et demi, correspond à 65 millions de rente 3 p. 100. C'est donc de cette de cette somme que l'opération d'emprunt déchargera les exercices futurs au titre des rentes anciennes. Quant à l'exercice 1916, l'économie ne sera que des trois quarts, puisque le coupon du 1^{er} janvier dernier est resté acquis aux souscripteurs; les crédits provisoires du premier trimestre de 1916 doivent, pour la même raison, être maintenus sans réduction.

CHAPITRE 2 bis. — Service des rentes 3 1/2 p. 100 amortissables (emprunt 1914) et remboursement, 235,000 fr.

La valeur de reprise des rentes 3 1/2 p. 100

amortissables présentés pour la souscription est de 24,450,000 fr. Comme le prix en était fixé à 91 fr. 23 par 3 fr. 50 de rente (soit 26 fr. 08 par franc), le montant des rentes annulées peut être fixé à 933,800 fr. Mais les crédits ouverts pour l'année comprennent une dotation d'amortissement s'élevant à 2,400,000 fr. pour 2 millions 65,238 fr. de rentes; un calcul proportionnel appliqué à 939,800 fr. conduit à une somme de 1,092,135 fr.

Ainsi les crédits de l'année entière doivent être réduits de 939,800 francs plus 1,092,135 fr., soit 2,031,935 fr. En ce qui concerne le premier trimestre, les arrérages seuls doivent entrer en compte, puisque le remboursement n'a lieu chaque année qu'au mois d'août; on propose donc, sur les douzièmes déjà votés, une réduction de 234,950 fr., soit 235,000 fr. en chiffres ronds.

CHAPITRE 11 bis. — Intérêts des obligations de la défense nationale: 83,191,750 fr.

La valeur de reprise des obligations amorties est de 3,191,900,000 fr. et comme elle est calculée à raison de 95, 92 p. 100 du capital nominal, celui-ci ressort à 3 milliards 327,670,000 fr. Les intérêts annuels qui disparaissent s'élèvent, au taux de 5 p. 100 l'an, à 166,333,500 fr.; ils sont payables semestriellement les 16 février et 16 août de chaque année et dès lors les crédits provisoires du premier trimestre doivent être réduits de la moitié de cette somme, c'est-à-dire de 83,191,750 fr.

CHAPITRE 16. — Intérêts de la dette flottante du Trésor, 23,375,000 fr.

Les bons non échus remis en France lors de la souscription ont été repris pour 2 milliards 211,600,000 fr. On ne saurait cependant déduire de ce chiffre aucune indication précise. Tous ces bons ont été repris, en effet, pour des valeurs variables selon leur durée et le temps restant à courir, de sorte qu'on ne peut déduire du chiffre ci-dessus le montant de leur valeur nominale qui ne sera exactement connue que plus tard. Le montant du capital de reprise de chaque bon est compris toutefois entre un minimum de 95 francs et un maximum de 100 francs, soit une moyenne de 97 fr. 50. D'après ce taux de conversion qui conduit, selon toute vraisemblance, à un chiffre trop élevé, le capital nominal serait de 2 milliards 270,000,000 de fr. Les intérêts à 5 p. 100 l'an représentent une somme de 113,500,000 fr.; en admettant que tous eussent été renouvelés et se fussent répartis également par trimestre, l'économie d'un trimestre serait de 23,375,000 francs.

Les bons placés à l'étranger et admis en paiement se sont élevés d'autre part à 16 millions 280,000 fr.; mais la totalité des bons de cette catégorie ayant été renouvelée, il n'y a lieu de prévoir aucune économie de ce chef.

En conséquence des explications qui précèdent, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter sans modifications le projet de loi voté par la Chambre des députés.

PROJET DE LOI

Art 1^{er}. — Il est ouvert au ministre des finances, sur l'exercice 1916, en addition aux crédits provisoires alloués par la loi du 29 décembre 1915, pour les dépenses du budget général, un crédit de 189 millions de francs, applicable à un chapitre nouveau portant le n^o 1 bis du budget de son ministère et intitulé: « Rentes 5 p. 100 ».

Art. 2. — Sur les crédits provisoires ouverts au ministre des finances, au titre de l'exercice 1916, par la loi du 29 décembre 1915, pour les dépenses du budget général, une somme de 111,801,750 fr. est et demeure définitivement annulée aux chapitres ci-après du budget de son ministère :

Chap. 2 bis. — Service des rentes 3 1/2 p. 100 amortissables (emprunt 1914) et remboursement..... 235,000

Chap. 11 bis. — Intérêts des obligations de la défense nationale..... 83,191,750

Chap. 15. — Intérêts de la dette flottante du Trésor..... 28,375,000

Total égal..... 111.801.750

ANNEXE N° 42

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

PROPOSITION DE LOI adoptée par la Chambre des députés tendant à accorder une majoration supplémentaire aux femmes en état de grossesse bénéficiant déjà des allocations prévues par la loi du 5 août 1914, transmise par M. le président de la Chambre des députés à M. le président du Sénat (1).

ANNEXE N° 43

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

PROPOSITION DE LOI adoptée par la Chambre des députés, ayant pour objet de suppléer par des actes de notoriété à l'impossibilité de se procurer des expéditions des actes de l'état civil se trouvant en territoire occupé par l'ennemi, transmise par M. le président de la Chambre des députés à M. le président du Sénat (2).

ANNEXE N° 44

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission de la marine chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, ayant pour objet d'affecter à l'armée de mer les inscrits maritimes de la classe 1917, par M. Guilloteaux, sénateur (3).

Messieurs le 14 décembre 1915, M. Ernest Lamy, député, déposait sur le bureau de la Chambre des députés une proposition de loi ainsi conçue :

« Les jeunes gens de la classe 1917, inscrits maritimes, qui réuniront au 31 décembre 1915 les conditions d'inscription définitive, seront, lors de l'appel de leur classe, affectés à l'armée de mer, dans les conditions de la loi du 24 décembre 1896, sur l'inscription maritime. »

Cette proposition de loi, renvoyée pour examen à la commission de la marine de guerre, faisait l'objet, le 21 décembre 1915, d'un rapport favorable de M. Bouge, parlant au nom de cette même commission, qui avait conclu, à l'unanimité, à son adoption, après avoir recueilli l'avis de l'amiral Lacaze, ministre de la marine.

Finalement, la proposition de loi de M. Lamy était adoptée sans débats par la Chambre des députés, le 24 décembre 1915.

Messieurs, après une étude attentive de cette proposition, votre rapporteur concluant dans le même sens que l'honorable M. Bouge, a l'honneur de vous proposer d'adopter à votre tour, cette loi, dont l'urgence est extrême au point de vue de l'organisation de la défense maritime, et qui, pour bien faire, eût dû être appliquée au moment même de l'incorporation des jeunes gens de la classe 1917.

La chose est si vraie que si le ministre de la marine, en attendant qu'un texte législatif vienne régulariser cette situation, a déjà pris soin, par une circulaire en date des premiers jours du mois de janvier 1916, de réserver par anticipation, les jeunes inscrits de la classe 1917, aux besoins de la flotte.

Vous n'ignorez pas, messieurs, qu'au moment du recensement et de la révision de la classe 1917, le recrutement a affecté, à l'armée de terre le plus grand nombre des jeunes marins, dont la flotte se trouve ainsi privée, bien qu'elle en ait un besoin urgent à l'heure actuelle, comme nous allons le démontrer plus loin.

On sait que pour faire partie de l'armée de mer, il faut en effet réunir certaines conditions

(1) Voir les nos 1458-1660-1752-1753 et in-8° n° 362. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(2) Voir les nos 1565-1617 et in-8° n° 359. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(3) Voir les nos 474, Sénat, année 1915, et 1566-1602 et in-8° n° 334 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

d'âge et de navigation fixées par la loi du 24 décembre 1896 sur l'inscription maritime, notamment être âgé de dix-huit ans et avoir navigué douze mois au long cours, ou bien dix-huit mois au cabotage ou à la petite pêche.

En temps normal, le tableau de recensement comprenant les jeunes gens de vingt ans révolus, les inscrits provisoires se trouvent remplir les conditions de la loi et peuvent servir dans la marine.

Mais sous le régime des appels anticipés, il n'en va plus de même.

Aux mois d'avril et de mai 1915, à l'époque des conseils de révision, beaucoup de jeunes marins n'ayant pas dix-huit ans révolus, ont été portés sur les listes de l'armée de terre.

D'autres inscrits, qui n'ont réalisé les conditions légales requises pour être affectés à l'armée de mer, qu'au cours de leur embarquement, ont également subi le même sort.

Enfin, d'autres encore, qui, au moment de la révision, naviguaient au loin, soit au long cours, soit à la grande pêche, se sont trouvés dans l'impossibilité de se présenter devant le conseil, et, en raison de leur absence, ont été versés d'office dans l'armée de terre.

Ils constituent, cependant, la meilleure réserve d'avenir de notre personnel maritime.

Par suite de ces différentes raisons, notre armée de mer a perdu ainsi, comme le fait judicieusement remarquer M. Lamy, bien plus de la moitié de son contingent!

C'est là un fait des plus graves, dans les circonstances actuelles!

L'apparition des sous-marins ennemis dans la Méditerranée, ainsi que le dit l'honorable rapporteur de la commission de la marine de guerre à la Chambre, a mis brusquement le ministre actuel de la marine dans l'impérieuse nécessité d'improviser la défense de notre flotte de guerre, de nos transports militaires et de notre marine de commerce.

Rendons hommage à cette occasion, avec M. Bouge, à l'amiral Lacaze, qui a su organiser cette défense maritime avec une promptitude et une sûreté de décision qui lui font le plus grand honneur!

Partout, il a su assembler et organiser les escadrilles de chalutiers et de bateaux dragueurs, que rendaient nécessaires les nouvelles conditions de la sauvage guerre maritime imposée par l'Allemagne!

Ajoutons qu'il devenait indispensable de mettre rapidement nos navires de commerce, exposés au torpillage des sous-marins ennemis, contrairement à toutes les lois de la guerre, à même de se défendre eux-mêmes, en plaçant à leur bord le personnel nécessaire.

Vous comprenez aisément, messieurs, qu'il importe de confier la manœuvre de ces bâtiments à des mains expérimentées, car, ainsi que le fait excellemment remarquer l'honorable M. Bouge, l'heure n'est plus aux apprentissages, mais chacun doit être à sa place, dans l'œuvre de la défense nationale.

Comment se procurer le personnel nécessaire? Tel était le problème à résoudre.

Le ministre de la marine a paré à la difficulté, d'abord en faisant revenir du front le glorieux régiment des fusiliers-marins, pour les affecter aux navires de commerce et aux chalutiers de combat.

Il a ensuite prélevé sur les équipages de nos gros cuirassés, plus ou moins immobilisés, un certain nombre d'officiers et de matelots, qui ont été répartis sur les chalutiers et sur les dragueurs de mines, pour les commander et les manœuvrer.

Enfin, il a fait revenir du front un certain nombre d'unités combattantes, relevant de l'inscription maritime.

Mais ce sont là des expédients de fortune, qui ont, d'ailleurs l'inconvénient d'amener de regrettables chassés-croisés du front de terre au front de mer, ce qui ne manque pas de jeter un certain trouble dans nos formations de combat.

Il importe donc, messieurs, de revenir à des procédés plus réguliers et de faire appel aux sources normales du recrutement maritime.

C'est à ce besoin que l'appel de la classe 1917 eût dû pourvoir, en laissant à la marine le personnel d'inscrits maritimes absolument nécessaire à notre mise en état de défense.

Remarquons, en passant, que s'il est nécessaire, en temps de guerre, d'assurer le recrutement régulier de nos équipages, nous ne devons pas perdre de vue non plus qu'après la guerre, nous avons le devoir strict de réserver à notre marine nationale un contingent suffi-

sant d'inscrits maritimes, qui lui seront tout à fait indispensables à cette époque!

A ce propos, qu'il nous soit permis d'émettre le vœu qu'à l'issue des hostilités, les jeunes inscrits provisoirement appelés au service par anticipation, et versés pour trois ans à la guerre, où ils perdent tout contact avec la marine et où ils se trouvent dans l'impossibilité de continuer la carrière à laquelle ils s'étaient préparés, soient reversés dans la marine, notre commerce maritime, à cette date, devant être assuré contre la redoutable crise de la pénurie des équipages. Il y a là, d'ailleurs, une question de stricte équité!

Il importe, avons-nous dit, messieurs, de revenir aux sources normales du recrutement maritime: tel est le but de la proposition de loi de M. Lamy, qui a eu la singulière fortune de réunir, à la Chambre, l'approbation unanime de la commission de la marine de guerre, l'avis favorable du ministre de la marine, et qui a été adoptée sans débat au Palais-Bourbon, le 24 décembre dernier.

Cette loi supprime les fâcheux chassés-croisés si nuisibles au service, sur lesquels votre rapporteur a déjà attiré votre attention, évite l'affaiblissement des effectifs de nos cuirassés, qu'on ne saurait impunément diminuer, et, enfin, assure à l'armement de nos navires de commerce de nos chalutiers armés et de nos dragueurs de mines, le recrutement d'un personnel approprié, rompu à la mer et dressé de naissance, on peut le dire, à la vie maritime.

Votre commission, en conséquence, à l'honneur de vous demander de voter unanimement et d'urgence, l'article unique de la proposition de loi adoptée par la Chambre des députés dans les termes suivants (1):

PROPOSITION DE LOI

Article unique. — Les jeunes gens de la classe 1917, inscrits maritimes, qui réuniront au 31 décembre 1915 les conditions d'inscription définitive, seront, lors de l'appel de leur classe, affectés à l'armée de mer dans les conditions de la loi du 24 décembre 1896, sur l'inscription maritime.

ANNEXE N° 45

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, concernant la régularisation d'un décret portant ouverture de crédits, sur l'exercice 1915, au titre du budget annexe des monnaies et médailles, par M. Beauvisage, sénateur (2).

Messieurs, l'article 14 de la loi du 26 février 1887 porte que des crédits supplémentaires, reconnus nécessaires dans le cours d'un exercice, pour assurer l'administration des monnaies et médailles, pourront être ouverts par décrets contresignés du ministre des finances. Faisant usage de cette faculté, le gouvernement, par un décret en date du 3 octobre dernier, a ouvert, sur l'exercice 1915, au titre du budget annexe des monnaies et médailles, en addition aux crédits provisoires, un crédit supplémentaire de 25 millions de francs, applicables au chapitre 7. « Matériel spécial à la fabrication des monnaies ». Il a présenté à la Chambre des députés un projet de loi demandant au Parlement de vouloir bien ratifier ce décret. Ce projet de loi a été adopté par la Chambre des députés, sans modifications, et transmis au Sénat.

Le décret du 3 octobre 1915 a été pris par le Gouvernement, en raison des besoins de la circulation monétaire et pour donner satisfaction au désir exprimé par le Parlement de voir activer la fabrication des monnaies divisionnaires d'argent: des mesures ont été prises pour porter au maximum cette fabrication.

Les besoins de la circulation monétaire ont déjà donné lieu récemment au vote, par le Sénat, sur le rapport de notre honorable col-

(1) Le rapporteur a maintenu le temps futur, employé dans le texte de la proposition de l'honorable M. Lamy, afin d'éviter un renvoi à la Chambre des députés.

(2) Voir les nos 420, Sénat, année 1915, et 1428-1481 et in-8° n° 306 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

lègue M. Chastenet. La proposition de loi émanant de la Commission des députés et tendant à réprimer le trafic des monnaies et espèces nationales.

On se préoccupait alors surtout de la rarefaction de la monnaie de billon, et la Chambre des députés avait été saisie de deux propositions de loi, inspirées par la même idée de répression pénale appliquée à l'accaparement des monnaies divisionnaires, dont la disparition rapide inquiétait l'opinion publique. M. Camille Picard proposait, contre ceux qui auraient vendu ou cédé à prime les monnaies nationales, l'application de l'article 475, 11^o, du Code pénal, soit simplement une amende de 6 à 10 fr. MM. André Paisant et Lugol proposaient des pénalités exorbitantes, véritablement draconiennes, amende de 10.000 à 25.000 francs, emprisonnement de six mois à un an, et même, en cas de récidive, doublement du maximum de ces peines.

La Chambre et le Sénat se sont tenus dans un juste milieu entre ces deux extrêmes, en adoptant les peines de 100 à 5.000 fr. d'amende et de six jours à six mois d'emprisonnement, et ne touchant pas au Code pénal et en écartant la suggestion primitive d'étendre ces peines à ceux qui retiendraient, dans un but de lucre, des quantités de monnaies nationales supérieures à leurs besoins courants, ce qui eût entraîné la mise en pratique de mesures inquisitoriales inadmissibles.

Pendant ce temps, le Gouvernement continuait à activer sans cesse l'application des mesures décidées par lui, pour augmenter graduellement la frappe des monnaies divisionnaires, aussi bien d'argent que de billon.

C'est fort bien, et nous ne pouvons qu'approuver ces mesures de précaution destinées à apporter, provisoirement au moins, une satisfaction suffisante aux besoins du public et, ce qui est plus important peut-être, à ses préoccupations.

Mais nous pouvons nous demander si ces deux remèdes à la crise de la circulation monétaire, émission de monnaies neuves d'une part, et, d'autre part, menaces de pénalité contre les accapareurs, seront réellement efficaces et s'ils suffiront à enrayer le mal qu'ils se proposent de guérir.

En temps normal, il est toujours nécessaire de frapper des monnaies neuves, pour remplacer les vieilles pièces usées par le frottement et dont le frai dépasse la tolérance admise, ou pour parer à la diminution fatale de la quantité de monnaies divisionnaires en circulation, dont une partie disparaît définitivement, soit par destruction dans des sinistres, incendies ou naufrages, soit par transformation en bijoux ou pièces d'orfèvrerie.

D'autre part, il se produit aussi, dans une certaine mesure, une disparition momentanée d'une quantité variable de monnaie par exportation ou par thésaurisation, mais dans une proportion minime et négligeable.

Actuellement que se passe-t-il ! Quelle est la cause de la rarefaction des monnaies divisionnaires ? Sans nier que les nombreux sinistres dus à la guerre aient pu, au début surtout, jouer un rôle dans cette rarefaction, par destruction définitive, de même que l'exportation par les émigrants de la première heure et par les prisonniers français, on peut supposer que la diminution de circulation qui en résulte est relativement faible, si on la rapproche des douloureuses pertes en vies humaines que la France a eue à subir ; d'ailleurs, depuis dix-huit mois, la frappe des monnaies nouvelles aurait dû suffire à combler le vide.

L'exportation au bénéfice de l'ennemi est invraisemblable, pour la monnaie de billon dont la valeur réelle est à peu près le quart de la valeur nominale, et il n'est guère utile d'insister sur l'absurdité de la légende du drainage par l'Allemagne, en vue de la fabrication des canons. Quant aux monnaies divisionnaires d'argent, dont la valeur réelle est encore très notablement inférieure à la valeur nominale, puisque la pièce d'un franc ne vaut réellement que 0 fr. 475, la même supposition ne pourrait être émise d'un exode en Allemagne par un motif d'ordre militaire ou financier.

Que reste-t-il donc comme cause de la rarefaction de la monnaie divisionnaire en circulation ? Uniquement la dissimulation à l'intérieur, la thésaurisation. A quoi ce phénomène est-il dû ? A un facteur psychologique, la peur, comme l'a bien montré M. Charles Gide : « La monnaie manque, parce que l'on a peur d'en manquer. Chacun étant résolu à garder sa mon-

naie, personne n'en trouve plus. » La Fontaine avait déjà dit :

Souvent la peur d'un mal fait tomber dans un pire.

Le trop d'attention qu'on a pour le danger fait le plus souvent qu'on y tombe.

Ce resserrement individuel de la monnaie paraît s'être étendu, un instant, à certaines administrations privées, compagnies de transports ou autres ; mais il s'est manifesté au maximum et d'une façon continue dans les campagnes, comme en témoignent des informations venues de toutes les parties de la France.

Les paysans n'aiment pas les billets de banque, et surtout les petites coupures : cette « monnaie carrée » ne leur dit rien qui vaille ; ils lui préfèrent les espèces sonnantes et rébuchantes, quelles qu'elles soient, fussent-elles à un titre inférieur, duquel ils n'ont peut-être pas d'ailleurs une idée bien nette. Pour eux, elles vaudront toujours mieux que des chiffons de papier, rappelant les assignats d'autrefois, dont leurs arrière-grands-parents leur ont transmis la sainte terreur.

Aussi, dans les villes, les jours de marché, les voit-on refuser constamment de recevoir les billets sur lesquels ils auraient à rendre la monnaie ; ils reçoivent celles-ci et la gardent ; ils exigent que les clients fassent l'appoint et eux-mêmes ne le font jamais : ils drainent ainsi toutes les monnaies divisionnaires.

Dans certaines villes de moyenne importance, où la banque de France fournit, tous les mois, un millier de francs en petite monnaie, au bureau de poste qui la met en circulation, il suffit d'un jour de marché pour que la pénurie se fasse sentir. Ailleurs, dans certains établissements industriels de l'Etat, tous les ouvriers recevaient leurs salaires en monnaies divisionnaires : le soir du marché suivant, toutes ces monnaies avaient disparu.

En présence de ces faits, constatés de toutes parts, est-il permis de penser que les deux remèdes déjà employés puissent mettre un terme à la crise monétaire ? Nous ne le croyons pas.

Les menaces de pénalités seront vaines, elles ne visent en effet qu'un trafic qui n'existe sans doute pas, parce qu'il n'est guère vraisemblable, et qu'on ne voit pas qui aurait intérêt à acheter nos monnaies divisionnaires à un prix dépassant leur valeur légale, et davantage encore leur valeur intrinsèque. Même si ces menaces s'adressaient aux accapareurs, elles ne pourraient réussir qu'à exagérer encore la dissimulation des trésors et à les faire enfouir plus profondément en terre.

Quant aux monnaies neuves que le Gouvernement fait frapper avec tant d'activité, elles risquent d'aller s'engloutir sans profit dans ce tonneau des Danaïdes.

Ce qu'il faudrait, c'est, comme l'écrivait notre collègue M. Chastenet, éclairer les accapareurs mal informés sur l'aveuglement qui les pousse à thésauriser ces monnaies dont la valeur nominale leur masque la faible valeur réelle.

Assurément la presse pourrait utilement se livrer à cette propagande, mais en attendant qu'elle réussisse à porter la conviction dans les esprits prévenus et à faire triompher la vérité par des arguments efficacement persuasifs, il semble que l'on puisse employer d'autres moyens pour retenir dans la circulation les pièces récemment frappées, et y faire entrer les monnaies accumulées dans les bas de laine ou dans les champs, et même dans les coffre-forts.

Déjà quelques villes ont commencé à se défendre avec succès contre l'exode de la petite monnaie : aux jours de marchés surtout, on y refuse aux paysans les billets qu'ils peuvent offrir pour payer de petites sommes, on exige d'eux qu'ils fassent l'appoint de tous leurs paiements, aussi bien pour les taxes d'octroi, droits de place, droits d'enregistrement et impôts divers, que pour leurs frais de poste ou de transports, et leurs dépenses de toutes sortes dans les restaurants, cafés, débits et magasins quelconques.

Là où une solidarité nécessaire s'est bien établie entre les administrations et les commerçants pour la dépense commune, la petite monnaie reste en ville, la circulation redevient normale et la crise est conjurée.

Il est à désirer que cette pratique se généralise, parce qu'elle paraît devoir réussir également dans toutes les villes. Peut-être même permettrait-elle bientôt à certaines chambres de commerce de retirer graduellement de la

circulation les petites coupures d'un franc et de deux francs qu'elles ont été autorisées à émettre, et qui ont le grave défaut de n'avoir pas cours en dehors du ressort de chacune d'elles.

Cette mesure, ainsi généralisée, arrêterait l'accaparement de monnaies neuves, en les retenant dans la circulation urbaine, et ferait sans doute sortir des cachettes une partie au moins des monnaies anciennes ou récentes qui y sont accumulées.

On a proposé quelques autres moyens dont l'efficacité serait incertaine ou le principe même très discutable : tel est le remplacement des petites coupures des Chambres de commerce par de petites coupures de la Banque de France, ayant cours dans toute l'étendue du territoire national ; ce n'est pas cela qui empêcherait l'exode de la monnaie d'argent vers les campagnes, au contraire.

On a parlé aussi de la démonétisation des pièces divisionnaires d'argent anciennes, par exemple, de toutes celles qui portent une effigie antérieure à la « Semeuse ». Il est certain qu'actuellement ces pièces sont en abondance dans les cachettes et qu'on les obligerait ainsi à en sortir, pour être reçues en paiement dans les caisses publiques ou être échangées contre des billets, mais outre que la circulation n'y gagnerait pas beaucoup, des esprits judicieux redoutent le discrédit que cette mesure pourrait jeter dans l'esprit du public sur notre monnaie d'argent en général, auquel cas, le remède serait pire que le mal.

Il semble donc que cette mesure puisse être considérée comme imprudente et inopportune et qu'il soit préférable d'attendre le moment où, la confiance étant revenue, et la circulation monétaire devenue plus facile, la démonétisation des vieilles pièces semblerait justifiée par la surabondance de monnaies neuves.

En attendant, le Gouvernement n'a qu'à continuer la frappe de ces dernières. Cette frappe avait été graduellement accélérée pendant les dix premiers mois de 1915, et portée progressivement de 2.060.112 pièces en janvier, à 10.915.264 pièces en octobre : cette accélération s'était encore augmentée le mois suivant, portant la moyenne de production quotidienne de 419.000 pièces en octobre à 581.000 pièces en novembre.

Le record de la fabrication de l'année avait été atteint, le 1^{er} décembre 1915, avec le chiffre de 1.112.000 pièces frappées dans cette seule journée. Ce record de la monnaie a été battu par elle-même, le 14 janvier 1916, où elle en a frappé 1.150.000 ; peut-être est-il encore dépassé aujourd'hui.

Mais revenons à l'année 1915, à laquelle se rapporte le projet de loi qui nous est soumis.

En raison même de cette production intensive, les crédits provisoires alloués pour la fabrication des monnaies étaient devenus insuffisants pour atteindre la fin de l'année, ce qui avait amené le Gouvernement à prendre le décret du 3 octobre, ouvrant, à cet effet, un crédit de 25 millions de fr.

Pour cette fabrication de monnaies dans les deux derniers mois, il y avait lieu de prévoir les dépenses suivantes :

Achat de 365.000 kilogr. d'argent fin à 100 fr. le kilogr (1), soit 36.500.000

Frais accessoires (commerciaux : assurances, transport, chargement et déchargement, etc.), payés aux fournisseurs de lames, évalués à 2 fr. 75 par kilogr. de lames et formant la base des marchés avec lesdits fournisseurs, soit pour 437.125 kilogr. de lames d'alliage, correspondant aux 365.000 kilogr. d'argent fin, soit 1.202.093 75

Frais de transformation (industriels : fonte de l'alliage et mise en lames), payés sur la base des marchés, à raison de 2 fr. par kilogr. de lames fabriquées (2). Cette fabrication a été prévue pour 6.000 kilogr. de lames par jour, et pour une période de

(1) L'argent fin est payé au prix de Londres, au cours moyen de la semaine précédente et au cours moyen du change.

(2) Une réduction de 40 centimes par kilogr. a été consentie à partir du 1^{er} janvier 1916. Ces lames sont larges de deux pièces pour pièces d'un franc : les lames pour pièces de deux francs et de cinquante centimes sont fabriquées à la Monnaie.

la puissance d'un tuteur — oncle, frère aîné, ou étranger à la famille — et être en même temps, relativement au mariage, sous la puissance d'un aïeul ou d'un bisaïeul, puisque c'est le consentement de l'aïeul ou du bisaïeul, et non celui du tuteur qui sera nécessaire pour la célébration du mariage. »

4^e Modification de l'article 173.

Texte actuel.

Le père, et à défaut du père, la mère, les aïeux et aïeules, peuvent former opposition au mariage de leurs enfants et descendants, encore que ceux-ci aient vingt et un ans accomplis.

Quelques explications sont préalablement nécessaires.

Le texte en vigueur fait partie de la loi du 21 juin 1907, et bien certainement sa rédaction, qui n'est pas celle du rapport supplémentaire présenté par M. Catalogne (n^o 53, annexe au procès-verbal de la séance du 5 mars 1907), fut le résultat d'une erreur d'impression.

Voici, en effet, le texte de ce rapport supplémentaire :

« Le père, et à défaut du père, la mère, et à défaut des père et mère, les aïeux et aïeules, peuvent former opposition au mariage de leurs enfants et descendants, encore que ceux-ci aient vingt et un ans accomplis. »

Il n'est pas admissible, par exemple, qu'une mère veuve, consentant au mariage de son enfant majeur, les grands parents puissent former opposition à ce mariage.

Il en peut-être ainsi cependant sous la législation du 21 juin 1907.

Et comme cet article vient en discussion et doit être remanié, votre commission pense qu'il y a lieu d'accueillir dans son entier le texte présenté par MM. Reymoncq et Vagnat, en donnant à la mère, en matière d'opposition au mariage, un droit égal à celui du père.

Cette égalité s'impose, par exemple, dans les trois hypothèses contenues dans la proposition de loi et que voici :

1^o Quand un enfant mineur se marie avec le consentement de son père, la mère n'ayant même pas été consultée.

L'article 148 dit qu'en cas de dissentiment, le consentement du père suffit.

Mais encore faut-il que le dissentiment, c'est-à-dire le refus de consentement de la mère, soit établi aux yeux de l'officier de l'état civil (cour de Riom, 30 juin 1917).

2^o Quand l'enfant naturel qui veut se marier a été reconnu par sa mère avant de l'être par son père :

C'est la mère, dans ce cas, qui, durant la minorité, a exercé sur lui la puissance paternelle, en vertu de l'article 383 du code civil (loi du 2 juillet 1907).

3^o Quand les parents de celui qui se marie sont divorcés ou séparés de corps et que c'est la mère qui a eu la garde de l'enfant pendant sa minorité et au profit de qui le divorce ou la séparation a été prononcé (art. 15, 2^e alinéa).

Il est sage dès lors d'établir cette égalité comme une règle et d'adopter le texte nouveau proposé par la commission.

5^e Abrogation de l'article 173.

Les auteurs de la proposition demandent l'abrogation de cet article qu'ils considèrent comme lettre morte, le cas d'opposition qu'il prévoit ne pouvant pas se réaliser.

Mais alors son maintien ne constitue aucune gêne légale et sa suppression n'est pas une nécessité. Tel est, du moins, messieurs, l'avis de votre commission.

Proposition Paul Strauss.

Cette proposition a pour but essentiel de réduire de quatre à deux les témoins nécessaires pour la célébration du mariage; mais notre collègue M. Strauss profite, dit-il, de l'occasion pour introduire à l'article 75 du code civil trois modifications, qu'il qualifie de pure forme. Comme conséquence de ces modifications, il

propose encore d'ajouter un paragraphe également de forme à l'article 45 du même code.

La discussion sur l'article 75 doit ainsi primer celle de l'article 45.

Article 75 du code civil.

Cet article impose la présence de quatre témoins pour la validité d'un mariage et cette obligation, surtout dans les grandes villes, met souvent dans l'embarras des indigents et des ouvriers. Combien, en effet, parmi les déshérités de la fortune, se marient sans parents, sans amis, et se voient contraints de recourir, moyennant rétribution, à des témoins d'occasion et de profession ?

Au surplus, les actes de naissance, qu'ils soient rédigés à la mairie (art. 56) ou dans un voyage maritime (art. 59), n'exigent la présence que de deux témoins.

Les actes de décès sont dressés sur la déclaration de deux témoins (art. 78). Il en est ainsi en cas de décès pendant un voyage maritime (art. 59).

Pourquoi n'en serait-il pas de même, n'en serait-il pas de même en tout cas pour les actes de mariage ?

Deux témoins honorables suffisent, en effet.

Aussi votre commission vous propose-t-elle sur ce point l'admission de la réforme projetée.

Quant aux trois modifications qualifiées « de forme » par l'honorable M. Strauss, la commission pense qu'elles doivent retenir quelques instants l'attention du Sénat.

1^{re} MODIFICATION PROPOSÉE :

Substitution à l'expression « les délais de publications » de l'expression « les délais de publication ».

La loi du 21 juin 1907 n'ayant, en matière de mariage, maintenu qu'une seule publication, il semble logique qu'en ce cas le singulier remplace le pluriel.

2^e MODIFICATION PROPOSÉE :

Suppression du membre de phrase « parents ou non parents ».

Incontestablement, cette précision n'a aucune portée légale; mais, dans un acte qu'on ne saurait trop entourer de solennité, quel obstacle pourrait se dresser contre la constatation du degré de parenté de témoins venus devant l'officier de l'état civil pour apporter aux futurs époux un témoignage d'affectueuse estime ?

Pourquoi une fois encore, toucher sans nécessité au code civil ?

Aussi, la commission regrette-t-elle de ne pouvoir proposer cette 2^e modification.

3^e MODIFICATION :

« Consacrer légalement la pratique du mariage hors la maison commune en cas de nécessité absolue. »

Il y a autre chose qu'une question de forme dans cette réforme qui a été longuement discutée en doctrine et en jurisprudence.

Prenant à la lettre l'article 75 du code civil, il est incontestable que, régulièrement, le mariage doit être célébré à la maison commune.

Lors de la discussion du code Napoléon, la section de législation avait proposé un article ainsi conçu :

« En cas d'empêchement, le sous-préfet pourra autoriser l'officier de l'état civil à se transporter au domicile des parties pour recevoir leurs déclarations et célébrer le mariage. »

Mais le conseil d'Etat ne maintint pas cette disposition, soit, d'après l'appréciation de Demolombe, parce qu'on ne savait point encore à ce moment si on autoriserait le mariage « in extremis », soit parce que l'obligation d'obtenir une autorisation du sous-préfet aurait pu être, à raison de l'urgence des circonstances et de l'éloignement de la sous-préfecture, une exigence très fâcheuse.

Mais il est universellement admis que l'officier de l'état civil peut, sans violer l'article 75, célébrer en dehors de la maison commune un mariage lorsqu'il y est déterminé par d'impérieuses considérations à condition d'assurer la publicité.

Tel est, du reste, le sens de deux circulaires qui ne figurent pas cependant dans le recueil imprimé des circulaires du ministre de la justice,

pas même dans le recueil original de ces circulaires.

Il en est trouvé trace cependant dans le code de Rivière et dans « l'analyse des circulaires instructions et décisions émises du ministère de la justice », de Gillet, conseiller à la cour d'appel de Nancy.

La première en date du 3 juillet 1811 (Gillet, vol. 1, p. 126, n^o 725), est ainsi résumée :

« Si l'un des époux était malade ou infirme au point de ne pouvoir se transporter dans la maison commune ou dans celle du maire lorsqu'elle tient lieu de maison commune, l'officier de l'état civil peut, après que la maladie ou l'infirmité a été constatée par le certificat d'un médecin ou d'un chirurgien, se transporter dans le domicile du futur et y célébrer le mariage. »

« Dans ce cas, les portes doivent rester ouvertes et le public doit y être admis. »

La 2^e, en date du 15 octobre 1852 (Gillet, vol. 2, p. 205, n^o 3593), est ainsi résumée :

« Aux termes de l'article 75 du code Napoléon, la célébration du mariage doit avoir lieu dans la maison commune en présence des témoins et des parents des époux. »

« Ce ne peut être qu'à défaut de maison commune ou bien lorsque l'un des époux est dans un état de maladie tel qu'il lui est impossible de se transporter à la mairie que l'officier de l'état civil peut célébrer le mariage soit au domicile des époux soit dans tout autre lieu destiné à cet usage. »

« Et encore dans ce cas l'acte doit-il faire mention que les portes du lieu où le mariage a été célébré sont restées ouvertes et indiquer, en outre, les causes qui ont motivé cette dérogation aux prescriptions de la loi, car, sans motifs graves, les registres ne doivent jamais sortir de l'hôtel de ville. »

Ces deux circulaires, devancées par la doctrine, ont été acceptées par la jurisprudence.

En l'état actuel, bien que la célébration du mariage dans la maison commune soit la règle, il est admis que pour cause de nécessité impérieuse, le mariage peut être célébré dans un autre lieu de la commune, à condition d'en assurer la publicité.

Mais ce n'est là qu'une faculté pour l'officier de l'état civil et nullement une obligation.

Votre commission croit, messieurs, qu'il y aurait avantage à ce que la célébration hors la maison commune soit reconnue et réglementée; qu'un traité législatif consacrer des principes universellement admis.

Les maires seraient ainsi dans l'obligation de procéder, le cas échéant, à la célébration du mariage au domicile des parties alors qu'actuellement ils ont la faculté de consentir ou non à se déplacer.

Mais l'officier de l'état civil ne saurait trouver dans le seul certificat médical constatant l'état de la maladie l'obligation de procéder au mariage hors la mairie.

Pour laisser à cette cérémonie civile toutes les garanties dont elle doit être entourée, pour éviter les abus, les juges de paix semblent qualifiés pour examiner les documents produits à l'appui d'une mesure qui doit toujours revêtir un caractère exceptionnel et décider si les raisons invoquées sont suffisamment graves et légitimes.

Quant aux détails d'exécution (production d'un certificat médical, publicité), ils seraient ultérieurement réglés par voie de circulaire ministérielle.

Si le Sénat admet ces principes, voici quelle pourrait être la nouvelle rédaction de l'article 75 du code civil :

« Art. 75. — Le jour désigné par les parties, après les délais de publication, l'officier de l'état civil, dans la maison commune, en présence de deux témoins, parents ou non parents, fera lecture aux parties des pièces ci-dessus mentionnées relatives à leur état et aux formalités du mariage et du chapitre VI du titre du mariage sur les droits et les devoirs respectifs des époux. »

« Toutefois, en cas d'empêchement grave, le juge de paix du lieu du mariage pourra inviter l'officier de l'état civil à se transporter au domicile des parties pour célébrer le mariage. »

Le reste de l'article sans modification.

Article 45 du code civil.

Il est ainsi conçu en vertu de la loi du 30 novembre 1906, article 45 : « Toute personne pourra, sauf l'exception prévue à l'article 57, et

faire délivrer par les dépositaires des registres de l'état civil des copies des actes inscrits sur les registres. Les copies délivrées conformes aux registres et légalisées par le président du tribunal de première instance ou par le juge qui le remplacera, feront foi jusqu'à inscription de faux. Elles porteront en toutes lettres la date de leur délivrance.

L'auteur de la proposition demande que cet article soit ainsi complété :

« L'énumération des témoins n'y sera reproduite que sur la demande expresse du requérant. »

Economie de temps, plus grande rapidité dans la délivrance de ces expéditions, voilà l'argument invoqué.

Votre commission ne saurait entrer dans les vues de l'honorable M. Strauss, d'autant qu'elle vous propose déjà de réduire de quatre à deux le nombre des témoins.

La présence des témoins est et doit être une formalité essentielle du mariage. Pourquoi, sans nécessité, mutiler un acte aussi solennel ?

Amendement de M. Mazière.

A la proposition de loi de M. Paul Strauss, M. Mazière propose l'article additionnel ci-après :

Le paragraphe 9 de l'article 76 du code civil est ainsi modifié :

« Art. 76. — On énoncera dans l'acte de mariage...

« 5° Les prénoms, noms, professions et domiciles des témoins, ainsi que leur qualités de majeurs. »

En voici le libellé sous la législation actuelle :

« 3° Les prénoms, noms, âges, professions et domiciles des témoins, et leur déclaration s'ils sont parents ou alliés des parties, de quel côté et à quel degré. »

Accepter ce texte nouveau, dit M. Mazière, c'est déblayer les actes de mariage de tout ce qui est inutile, c'est leur donner plus de concision et de clarté.

Qu'importe de connaître l'âge, la parenté ou la non-parenté des témoins s'ils sont majeurs, puisqu'au même titre que les parents, les amis, les indifférents peuvent être témoins.

Ce qu'il importe, ajoute-t-il, c'est de constater leur majorité, et son texte y pourvoit.

Déjà la commission, dans l'examen de la réforme de l'article 75, vous a proposé, messieurs, le maintien du membre de phrase « parents ou non parents. »

Logique avec elle-même, elle doit vous proposer aussi le maintien de l'article 76, paragraphe 8.

Proposition Cordelet.

Enfin, notre honorable collègue M. Cordelet a formulé une troisième proposition et c'est la dernière que nous soumettons à votre examen.

Elle est, du reste, de pure forme et justifie une fois encore la prudence et la réflexion nécessaires aux transformations à apporter au code civil.

Le paragraphe 2 de l'article 73 du code civil, ajouté à cet article par la loi du 20 juin 1896, est ainsi conçu :

« Hors le cas prévu par l'article 160, cet acte de consentement pourra être donné, soit devant un notaire, soit devant l'officier de l'état-civil du domicile de l'ascendant, et, à l'étranger, devant les agents diplomatiques ou consulaires français. »

La loi du 10 mars 1913, qui modifie les articles 143, 158, 159 et 160 du code civil, ayant incorporé l'ancien article 160 à l'article 159, c'est ce dernier article que doit viser le paragraphe 2 de l'article 73.

Pour rétablir la concordance des textes, il importe de modifier en ce sens le paragraphe 2 de l'article 73.

L'article 73 venant ainsi en discussion, votre commission, prenant une initiative, a l'honneur de vous proposer une modification bien simple, mais d'une portée pratique incontestable.

L'acte authentique dont il est parlé dans cet article pourra être donné, y est-il dit, « soit devant un notaire, soit devant l'officier de l'état civil du domicile de l'ascendant... »

Nous vous proposons d'ajouter après le mot « domicile » ces mots « ou de la résidence ».

De la sorte, mettant un terme, en les supprimant, à des discussions de droit et de fait, sans

cesse renouvelées, sur le domicile, sur la résidence de personnes, vous simplifiez, vous clarifiez une des formalités essentielles du mariage.

Voici quelle serait, avec votre approbation, la rédaction nouvelle du deuxième paragraphe de l'article 73 : « Hors le cas prévu par l'article 159 du code civil, cet acte de consentement pourra être donné, soit devant un notaire, soit devant l'officier de l'état-civil du domicile ou de la résidence de l'ascendant, et, à l'étranger, devant les agents diplomatiques ou consulaires français. »

Votre commission a l'honneur, en conséquence, de demander au Sénat d'adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. — L'article 69 du code civil est ainsi modifié :

Art. 69. — Si la publication a été faite dans plusieurs communes, l'officier de l'état civil de chaque commune transmettra sans délai à celui d'entre eux qui doit célébrer le mariage un certificat constatant qu'il n'existe point d'opposition. »

Art. 2. — Le paragraphe 2 de l'article 73 du code civil est ainsi modifié :

« Hors le cas prévu par l'article 159 du code civil, cet acte de consentement pourra être donné, soit devant un notaire, soit devant l'officier de l'état civil du domicile ou de la résidence de l'ascendant, et, à l'étranger, devant les agents diplomatiques ou consulaires français. »

Art. 3. — L'article 75 du Code civil est modifié ainsi qu'il suit :

« Le jour désigné par les parties après les délais de publication, l'officier de l'état civil, dans la maison commune, en présence de deux témoins, parents ou non parents, fera lecture aux parties des pièces ci-dessus mentionnées relatives à leur état et aux formalités du mariage, et du chapitre 6 du titre du mariage, sur les droits et les devoirs respectifs des époux. Toutefois, en cas d'empêchement grave, le juge de paix du lieu du mariage pourra inviter l'officier de l'état civil à se transporter au domicile des parties pour célébrer le mariage. Mention en sera faite dans l'acte de mariage. Le reste de l'article sans modifications. »

Art. 4. — L'article 168 du code civil est ainsi modifié :

« Si les futurs époux, ou l'un d'eux, sont mineurs, la publication sera encore faite à la municipalité du domicile de ceux sous la puissance desquels ils se trouvent relativement au mariage. »

Art. 5. — L'article 173 du code civil est modifié ainsi qu'il suit :

« Le père, la mère et, à défaut de père et mère, les aïeuls et aïeules peuvent former opposition au mariage de leurs enfants et descendants, même majeurs. »

Art. 6. — La présente loi est applicable à l'Algérie, ainsi qu'aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

ANNEXE N° 48

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION tendant à la nomination d'une commission de 36 membres pour étudier les questions concernant l'organisation économique du pays, présentée par MM. Peytral, Couyba, Murat, Henry-Chéron, Touron, Henri-Michel, Paul Doumer, Stéphane Pichon, Georges Trouillot, T. Steeg, Lhopiteau, Astier, Gentiliez, Henry Bérenger, Gaston Menier, Mougeot, Jean Morel, Aimond, Millès-Lacroix, Paul Strauss, Jules Develle, Viger, Flandin, de La Batut, Cazeneuve, sénateurs. — (Urgence déclarée.) — (Renvoyée à la commission, nommée le 20 janvier 1916, chargée de l'examen de la proposition de résolution de MM. Eugène Lintilhac, Saint-Germain et Touron, tendant à proroger jusqu'à la fin des hostilités les pouvoirs des commissaires, désignés par les bureaux de janvier 1915, pour les commissions de l'armée, de la marine, des chemins de fer et des affaires étrangères et ceux des commissaires, désignés par les bureaux de juin 1912, pour la commission des douanes.)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique. — Une commission de 36 mem-

bres sera nommée en 1916, au scrutin de liste, dans les bureaux, et chargée de l'étude des questions concernant l'organisation économique du pays.

ANNEXE N° 49

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

PROJET DE LOI adopté par la Chambre des députés ayant pour objet de subordonner l'acquisition de la nationalité française, en cas de mariage contracté entre un Français et une femme appartenant à une nation en hostilités avec la France, à une autorisation préalable du Gouvernement, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, Président de la République française, par M. René Viviani, garde des sceaux, ministre de la justice (1). — (Renvoyé à la commission, nommée le 28 novembre 1913, chargée de l'examen du projet de loi portant modification ou abrogation de certaines dispositions du code civil relatives à la nationalité.)

ANNEXE N° 50

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, concernant les mandats postaux adressés aux troupes françaises de terre et de mer en Orient, par M. Emile Dupont, sénateur (2). — (Urgence déclarée.)

Messieurs, le Sénat est saisi d'une proposition de loi votée par la Chambre des députés et tendant à améliorer le régime des mandats postaux à destination de l'armée d'Orient. Cette proposition vise deux points : la mise à la charge du Trésor des frais de change pour les petits mandats, et l'allongement des délais de péremption pour tous les titres de cette nature.

Nous examinerons successivement ces deux questions.

Diverses causes que nous n'avons pas à rappeler ici ont placé le change de la monnaie française en Orient dans des conditions défavorables.

L'une des conséquences de cet état de choses est qu'à Salonique et dans tout le bassin oriental de la Méditerranée nos militaires et nos marins subissent une perte assez élevée lorsqu'ils veulent convertir en monnaie grecque, nominale équivalente, l'argent et les billets français qui leur ont été remis par les vauquemestres en payement de mandats ou de bons de poste.

Il est certain que le rôle strict de l'Etat en matière d'envois postaux est de faire parvenir aux destinataires le montant exact des sommes qui lui ont été remises par les expéditeurs. Lorsqu'un soldat a reçu le billet de 5 fr. représentant le mandat qui lui a été expédié de France, il n'a, en droit, rien à réclamer au Trésor. Mais il est fâcheux qu'il ait à supporter la perte de 65 lepta que lui imposent les marchands et les changeurs grecs.

En effet, il n'est pas équitable que nos soldats, par la seule raison qu'ils ont été appelés à soutenir l'honneur du drapeau loin de la patrie, subissent des pertes pécuniaires auxquelles leurs camarades du front français ne sont pas exposés.

C'est ce sentiment qui a inspiré la proposition de loi de MM. Paul Ribeyre, François Fournier et Patureau-Baronnet, tendant à faire payer en monnaie grecque, sans perte au change, les mandats postaux égaux ou inférieurs à 20 francs adressés à nos troupes de terre et de mer en Orient.

Cette proposition a été amendée par la commission du budget qui a stipulé que le payement aurait lieu soit en monnaie grecque, soit en monnaie française avec majoration d'une taxe de change fixée tous les quinze jours par le général commandant en chef. Il faut prévoir en

(1) Voir les nos 1608-1677, in-8° n° 358, — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(2) Voir les nos 26, Sénat, année 1916, et 1612-1637-1630 et in-8° n° 355 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

effet, que le service de la trésorerie aura des difficultés à s'approvisionner une quantité de monnaie grecque suffisante pour faire face à tous les besoins.

Le texte définitif a été voté par la Chambre le 27 janvier dernier.

La limitation à 20 francs du montant des mandats pour lesquels les frais de change seront supportés par le Trésor se justifie aisément. Il ne s'agit pas de faire échec au principe que nous rappelions plus haut et d'après lequel la poste ne peut remettre au destinataire que la valeur exacte reçue de l'expéditeur. La Chambre a voulu seulement donner un nouveau témoignage de sa sollicitude à nos soldats en s'opposant à ce que l'agio vienne réduire les sommes modestes que les familles peu aisées envoient à leurs enfants au prix de lourds sacrifices.

Votre commission s'associe à ces intentions et elle est persuadée que le Sénat les ratifiera par son vote.

Toutefois, une observation s'impose. Si aucune disposition spéciale n'était prise en ce qui concerne les mandats expédiés par les militaires de l'armée d'Orient, il pourrait arriver que certains de ces militaires réexpédiés en France les sommes qu'ils auraient touchées en monnaie française, sauf la bonification du change. Pour prévenir ces abus possibles, il semble indispensable de prévoir une taxe de change sur les mandats émis en Orient en monnaie française, taxe qui serait précisément égale à la bonification accordée au paiement.

Le gouvernement peut-il prendre par décret une mesure dans ce sens ? Nous ne connaissons aucun texte qui lui en donne le droit. Il aurait donc été utile d'introduire dans le projet de loi que nous examinons une disposition qui eût rendu légale cette création de taxe. Nous pensons que si des abus se révélaient, le Parlement aurait à intervenir sur cette question.

Le délai de péremption des mandats postaux adressés à des militaires de l'armée de terre est de trois mois ; ceux qui sont adressés à des militaires de l'armée de mer sont payables pendant cinq mois.

Le délai de trois mois est parfois trop court par suite des mutations, des évacuations successives, etc. Lorsque les titres sont présentés au paiement, ils doivent être transmis au visa pour date à l'administration centrale des P. T. T., d'où nouveau retard qu'il est très désirable d'éviter.

La Chambre, d'accord avec le Gouvernement, a voté une disposition tendant à porter à cinq mois la période de validité de tous les mandats adressés aux troupes de terre et de mer en Orient.

Votre commission ne peut que vous proposer d'adopter cet article qui réalise l'unification, rendue nécessaire par les circonstances, entre les délais de péremption des mandats, qu'ils soient adressés à des militaires de l'armée de terre ou à des marins.

En résumé, votre commission vous propose de ratifier la proposition.

PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. — Les mandats postaux, égaux ou inférieurs à 20 fr., adressés aux troupes françaises de terre et de mer en Orient, seront payés soit en monnaie grecque, sans perte au change, soit en monnaie française, avec majoration, dans ce dernier cas, d'une taxe de change qui sera fixée tous les quinze jours par le général commandant en chef, sur la proposition du payeur chef du service de la trésorerie et des postes aux armées.

La perte résultant de cette majoration sera imputée au chapitre des frais de trésorerie du budget du ministère des finances.

Art. 2. — Le délai de péremption de tous mandats postaux adressés à ces mêmes troupes est porté de trois à cinq mois.

Art. 3. — Un décret déterminera les conditions d'application de la présente loi.

ANNEXE N° 51

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant prorogation de la convention signée le 15 oc-

tobre 1890 avec la grande Compagnie des télégraphes du Nord pour l'exploitation de communications sous-marines entre Calais et Fanoë, par M. Emile Dupont, sénateur (1).

Messieurs, la convention entre l'Etat et la Grande compagnie des télégraphes du Nord, relative à l'exploitation des deux câbles qui relient la France au Danemark et assurent par là nos relations les plus directes avec les pays scandinaves, la Russie, la Sibérie et l'Extrême-Orient, est venue à expiration le 1^{er} janvier 1916.

L'administration a fait connaître à votre commission qu'elle avait commencé dès 1914 des négociations en vue du renouvellement de cette convention, puis qu'elle avait préparé ultérieurement un arrangement provisoire, lequel, par suite de diverses circonstances, n'a pu être présenté au Parlement que dans un projet de loi du 16 décembre 1915.

Cet arrangement a été sanctionné par le vote de la Chambre le 4 février et il est actuellement soumis à vos délibérations.

Dans la période que nous traversons, il ne pouvait être question avec la compagnie que d'un *modus vivendi* basé sur l'ancienne convention et, en effet, le nouveau contrat porte simplement que « la convention signée, le 15 octobre 1890, entre le gouvernement français et la grande compagnie des télégraphes du Nord, pour l'exploitation de communications sous-marines entre Calais et Fanoë, sera prorogée, d'année en année, par tacite reconduction, à partir du 1^{er} janvier 1916, avec possibilité, en ce qui concerne l'administration française, de dénoncer ladite convention, moyennant un préavis de trois mois avant l'expiration de chaque période d'une année. »

Cette disposition laisse à l'administration toute la liberté nécessaire pour discuter, dès que le moment sera devenu plus favorable, les conditions d'une nouvelle convention de longue durée.

Votre commission ne peut donc que vous demander d'adopter le projet de loi dont la teneur suit.

PROJET DE LOI

Article unique. — Est approuvé l'arrangement ci-annexé (2), signé le 26 novembre 1915, avec la grande compagnie des télégraphes du Nord, portant prorogation de la convention conclue le 15 octobre 1890, avec ladite compagnie, pour l'exploitation de communications sous-marines entre Calais et Fanoë.

Cet arrangement sera enregistré au droit fixe de 3 fr.

ANNEXE N° 52

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

PROJET DE LOI adopté par la Chambre des députés concernant la limite d'âge des officiers de marine, présenté au nom de M. Raymond Poincaré Président de la République française, par M. le contre-amiral Laeaze, ministre de la marine, et par M. A. Ribot, ministre des finances (3). — (Renvoyé à la commission de la marine.)

ANNEXE N° 53

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

PROJET DE LOI adopté par la Chambre des députés, adopté avec modifications par le Sénat, modifié par la Chambre des députés, portant ratification du décret du 31 décembre 1914 fixant les grades à attribuer, pour la durée des hostilités, à certains officiers de la marine du commerce rappelés au service de la flotte, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, Président de la Répu-

(1) Voir les nos 30, Sénat, année 1916, et 1583-1688, et in-8° n° 361 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(2) L'arrangement a été annexé au projet de loi n° 30, année 1916.

(3) Voir les nos 1635-1710-1755-1791 et in-8° n° 372. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

bligue française, par M. le contre-amiral Laeaze, ministre de la marine, et par M. le général Gallieni, ministre de la guerre (1). — (Renvoyé à la commission de la marine.)

ANNEXE N° 54

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE fait au nom de la commission de la marine chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, modifiant la loi du 10 juin 1896 portant organisation du corps des officiers de marine, par M. le vice-amiral de la Jaille, sénateur (2).

Messieurs, le rapport déposé à la séance du jeudi 10 février dernier contient, au sujet du troisième paragraphe du projet de loi transmis par la Chambre des députés, une erreur qu'il importe de rectifier. Ce rapport indique que le décret du 30 novembre 1914, transformé en loi le 3 août 1915, donne au ministre, pendant la durée de la guerre, le droit de mettre d'office à la retraite, avec de très simples formalités, les officiers généraux et autres qui mériteraient l'application de cette mesure.

Et dans ses conclusions, le rapport rappelle que le ministre est actuellement, et pour toute la durée de la guerre, armé du droit ci-dessus énoncé : « mettre d'office à la retraite les officiers généraux et autres qui mériteraient cette mesure », vous a proposé de ne retenir du projet de loi soumis à votre examen que le premier paragraphe modifiant l'article 6 de la loi du 10 juin 1896 et visant la faculté pour les officiers généraux d'être placés, par anticipation, dans la deuxième section sur leur demande.

Or, le décret du 30 novembre 1914 n'a pas la portée que le rapport lui a attribuée. En effet, dans son article 2, s'il vise la mise en retraite d'office des officiers généraux de la marine, il ne mentionne, pour les officiers du cadre actif, que la mise en réforme par mesure de discipline, et que la révocation pour les officiers de réserve. Il ne parle pas pour les officiers autres que les officiers généraux de la retraite d'office.

Les conditions d'admission à la retraite restent donc pour ces officiers, supérieurs ou subalternes, ce qu'elles étaient avant la guerre, c'est-à-dire celles qui sont prescrites par la loi du 10 juin 1896. Ce sont ces conditions qui sont rappelées dans le 3^e paragraphe de la loi en examen et qui y subissent une seule modification consistant à remplacer l'avis motivé de la commission de classement par l'avis conforme de cette même commission.

Cette dernière expression comporte un avis commun de l'autorité qui a fait la proposition, de mise à la retraite d'office et de la commission de classement consultée et naturellement mise en possession de la proposition faite et du dossier de l'officier.

La première expression oblige à libeller les motifs qui ont déterminé l'avis de la commission. Quelques membres ont exprimé l'opinion qu'une sorte de publicité en résulterait pour ces motifs qui peuvent faire ressortir fautes commises, insuffisance, pertes de qualités essentielles pour le service à la mer, pour le commandement, toutes autres causes qui ne peuvent être qu'à la charge de l'officier et pensent qu'il vaut mieux lui éviter la peine qu'il en éprouvera forcément, le tort même qui peut résulter pour lui à sa rentrée dans la vie civile.

D'autres membres, au contraire, ont estimé que la précision de ces motifs est une garantie de l'officier contre l'arbitraire, même contre un ressentiment injustifié, et que cette garantie est supérieure à celle offerte par l'avis commun d'un commandant en chef et de la commission de classement.

Après discussion approfondie, consultation des textes de décrets, lois, commentaires se rapportant à la question, le paragraphe 3 éliminé par le premier rapport a été mis aux voix.

La majorité de la commission l'a adopté.

(1) Voir les nos 161-220, Sénat, année 1915, et 521-645-775-1434-1621 et in-8° nos 159 et 360 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(2) Voir les nos Sénat, 403, année 1915, 33, année 1916, et 676-1360-1422 et in-8° n° 291 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

La commission de la marine vous prie donc, messieurs, de voter le projet de loi dans la forme suivante :

PROJET DE LOI

Article unique. — Les articles 6 et 8 de la loi du 10 juin 1896 portant organisation du corps des officiers de marine, sont modifiés comme suit :

Art. 6, § 2. — Les officiers généraux peuvent être placés par anticipation dans la 2^e section, par décret du Président de la République, sur rapport motivé du ministre de la marine, soit sur leur demande, soit d'office pour raisons de santé dûment constatées par une commission de santé composée de trois médecins généraux.

Art. 8, § 2. — Les officiers qui ont des droits acquis à une pension peuvent être, par décret, admis d'office à la retraite avant la limite d'âge. Ces admissions à la retraite ne peuvent être prononcées que soit sur la proposition de l'autorité maritime qui note en dernier ressort, soit sur avis conforme de la commission de classement, soit sur avis conforme d'une commission de santé procédant dans les formes prescrites par un décret.

ANNEXE N° 35

(Session ord. — Séance du 10 février 1916.)

PROPOSITION DE LOI tendant à modifier les articles 19 et 75 du code civil, présentée par M. Louis Martin, sénateur. — (Renvoyée à la commission, nommée le 28 novembre 1913, chargée de l'examen du projet de loi portant modification ou abrogation de certaines dispositions du code civil relatives à la nationalité.)

Messieurs, c'est une règle de droit, précisée par les articles 12 et 19 du code civil que la femme adopte en se mariant la nationalité de son mari. Nous ne voulons pas chercher aujourd'hui s'il est bien conforme aux idées de notre temps de considérer la femme mariée comme une mineure éternelle, dont les biens et la personne doivent être entièrement absorbés dans les biens et la personnalité du mari. Mais il nous semble que la femme qui épouse un étranger devrait, en se mariant, être au moins avertie qu'elle va perdre sa propre nationalité au profit de celle de son mari, et qu'il serait équitable de lui reconnaître le droit de conserver, à son gré, sa nationalité d'origine.

M. le ministre de la justice s'est préoccupé de la situation actuelle des étrangères devenues françaises par application de l'article 12 du code civil. Peut-être serait-il bon de nous préoccuper aussi, en vue de l'établissement d'un principe général, du sort de la française qui épouse un étranger.

Au surplus, et après qu'il aura été statué sur les modifications apportées à l'article 12, il nous semble que, sous la réserve des modifications, il y aura lieu d'inscrire également en l'article 12 des dispositions analogues à celles dont nous demandons l'inscription en l'article 19, chacun de ces deux articles étant la réciproque de l'autre.

En conséquence, nous avons l'honneur de vous soumettre la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. — Les articles 19 et 75 du code civil sont complétés ainsi qu'il suit :

Art. 19. — La femme française qui épouse un étranger suit la condition de son mari, à moins que son mariage ne lui confère pas la nationalité de son mari, ou qu'elle ne déclare dans l'acte de mariage vouloir conserver sa nationalité originelle, auquel cas elle reste française.

Art. 75. — Le jour désigné par les parties après les délais de publications, l'officier de l'état civil dans la maison commune, en présence de quatre témoins, parents ou non parents fera lecture aux parties des pièces ci-dessus mentionnées, relatives à leur état et aux formalités du mariage, et du premier paragraphe de l'article 19 du code civil, ainsi que du chapitre VI du titre du mariage, sur les droits et les devoirs respectifs des époux.

ANNEXE N° 39

(Session ord. — Séance du 10 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission de l'armée chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant modification de l'article 9 de la loi du 20 mars 1880 sur le service d'état-major, modifié par la loi du 18 février 1901, et des tableaux annexés à la loi du 28 avril 1900, modifiant, en ce qui concerne les officiers d'administration des services de l'intendance et de santé, les lois des 16 mars 1882 et 1^{er} juillet 1889 sur l'administration de l'armée, par M. A. Gervais, sénateur. (1)

Messieurs, le but de la présente loi est de donner aux officiers d'administration du cadre actif, qui n'avaient pas été visés par les lois du 24 juillet 1909 et du 15 août 1914, la même péréquation des grades qu'aux officiers d'administration de l'artillerie et du génie dont le sort a été réglé par les lois susvisées.

Il y a là une mesure de justice attendue depuis longtemps et qui aurait été prise déjà si la guerre n'avait pas éclaté. Aujourd'hui, elle s'impose avec plus de force encore.

Les officiers d'administration ont rendu à l'armée, au cours de la guerre, les plus signalés services.

Tous, qu'ils appartiennent à l'intendance, à l'artillerie, au génie, à la santé, tous ont fait courageusement et habilement leur devoir. Officiers des bureaux, officiers des subsistances, officiers de l'habillement, ils sont les auxiliaires les plus précieux de l'intendance. Comme tous les corps de l'armée française, celui des officiers d'administration a apporté son tribut à la mort. Nombre d'entre eux ont payé de leur vie — tués à l'ennemi — ou de leur liberté — prisonniers en Allemagne — leur dévouement à la patrie.

Ce projet de loi ne vise que les officiers d'administration de l'active. Mais il convient d'accorder également aux officiers du cadre auxiliaire les félicitations auxquelles ils ont largement droit.

Partout — et plus particulièrement dans la zone des armées — ils ont fait preuve des plus brillantes qualités de dévouement, de courage, d'intelligence et de travail.

De quelque côté que nos regards se tournent sur nos forces mobilisées — troupes combattantes ou services — partout ce sont les mêmes sentiments de devoir et d'abnégation ; et nous saluons ici avec joie, chez les chefs et chez les soldats, cette inébranlable confiance et cette inaltérable volonté de lutter jusqu'à la victoire.

Aussi est-ce avec satisfaction que nous saisissons l'occasion de donner, avec le texte de loi qui est soumis à votre approbation, un témoignage de gratitude à ces fils dévoués de la Patrie ; étant entendu que cette disposition, qui vise à reconnaître les services rendus, ne préjuge pas de la constitution nouvelle des cadres qu'il y aura lieu de concevoir et de réaliser au lendemain de la guerre.

Le projet de loi dispose que la péréquation est de 7 p. 100 d'officiers d'administration principaux, 42 p. 100 d'officiers d'administration de 1^{re} classe, et 51 p. 100 d'officiers d'administration de 2^e et 3^e classe.

La loi du 20 juillet 1900 a unifié le statut des différents officiers d'administration ; elle les a tous rangés sous une même appellation et leur a créé une situation commune, une hiérarchie unique.

Le législateur indiquait par là qu'il entendait donner l'égalité de traitement aux divers officiers d'administration. On vous demande aujourd'hui de parfaire cette égalité en décidant la péréquation des grades de ces officiers.

Les raisons qui militent en faveur de ce projet sont de deux sortes : raisons d'équité qui veulent que tous les officiers d'administration soient mis sur le même pied au point de vue de l'avancement, et surtout raisons tirées des nécessités du service.

Il n'est pas douteux, en effet, que la législation en vigueur ne répond plus aux besoins. Des services nouveaux ont été créés ; les effectifs, les formations et le matériel ont augmenté dans de larges proportions, et dans la même

(1) Voir les nos 10, Sénat, année 1916, et 1370-1610-1623 et in-8°, n° 340 1^{er} légis. — de la Chambre des députés.

proportion s'est accrue la responsabilité des agents d'exécution. Il s'agit, en somme, de donner aux officiers d'administration le grade qui correspond à leurs fonctions.

La Chambre avait été saisie d'un projet demandant la péréquation pour les officiers d'administration d'état-major et de recrutement, des services de l'intendance et du service de santé. Elle a, par voie d'amendement, ajouté à ces officiers ceux des troupes coloniales et de la justice militaire dont le régime avait été jusqu'à présent réglé par voie de décret. Il est en effet logique de poursuivre jusque dans le mode de réglementation l'unification des officiers d'administration.

Le projet de loi vise les différentes catégories des officiers d'administration, en dehors des officiers d'administration de l'artillerie et du génie.

Voici sur deux catégories : les officiers d'administration du service de la justice militaire et le personnel des officiers d'administration des corps et services des troupes coloniales, les observations utiles :

La péréquation des officiers d'administration du service de la justice militaire.

Aux termes de l'article 29 de la loi du 13 mars 1875, sur les cadres et effectifs, les cadres du service de la justice militaire sont déterminés conformément aux besoins du service et dans la limite des crédits votés, en ce qui concerne les parquets et les greffes par un décret ; en ce qui concerne les établissements pénitentiaires et les prisons par une décision ministérielle.

L'effectif des officiers d'administration du service de la justice militaire est donc déterminé par les lois de finances successives et fixé en dernier lieu comme il suit par la loi de finances de 1914.

a) Tribunaux militaires.

Officiers d'administration principaux.....	2
Officiers d'administration de 1 ^{re} classe.....	21
Officiers d'administration de 2 ^e et 3 ^e classe.....	40

L'effectif actuel est toutefois en réalité de 41 par suite de la domination, en surnombre, par décret du 16 août 1914, d'un officier d'administration de 3^e classe.

b) Etablissements pénitentiaires.

Officiers d'administration de 1 ^{re} classe...	9
Officiers d'administration de 2 ^e et 3 ^e classe.....	9
	18

Or, tout au moins pour les tribunaux militaires, cet effectif ne répond plus aux besoins du service et après entente entre l'état-major de l'armée, la direction du contrôle et la direction du contentieux, le projet de budget de 1915, qui n'a pu être voté en raison de la déclaration de guerre, prévoyait une augmentation des officiers justifiée par les raisons suivantes :

Création d'un conseil de guerre à Epinal.
Renforcement du cadre en raison de l'augmentation du nombre des affaires.

La guerre a créé des nécessités nouvelles auxquelles il est paré par des moyens provisoires tels que l'emploi d'officiers de complément, mais les besoins anciens se retrouveront après la guerre certainement accrus. Il convient de prévoir notamment le maintien du 3^e conseil de guerre de Paris créé dès l'ouverture des hostilités : c'est donc sur les effectifs prévus pour 1915 et non ceux de 1914 que la péréquation, pour être efficace, devrait être envisagée.

Comme on ne peut cependant faire état de ces prévisions, la péréquation doit être calculée sur les effectifs actuels, mais il est indispensable que la loi ne comporte aucun tableau pour que ces effectifs puissent être modifiés, s'il y a lieu, par voie budgétaire.

En résumé, la loi projetée donnera les résultats ci-après :

a) Tribunaux militaires.

Officiers d'administration principaux.....	3
Officiers d'administration de 1 ^{re} classe.....	11
Officiers d'administration de 2 ^e et 3 ^e classe.....	24
	38

b) Etablissements pénitentiaires militaires.

Officier d'administration principal.....	1
Officiers d'administration de 1 ^{re} classe...	8
Officiers d'administration de 2 ^e et de 3 ^e classe.....	9
	<hr/> 18

DÉPENSES.

a) Pour la solde.

Tribunaux militaires.

1 officier d'administration principal à déduire la différence de solde d'un officier d'administration de 2 ^e classe.....	7.200
	<hr/> 3.240

Etablissements pénitentiaires militaires.

1 officier d'administration principal à déduire la différence de solde d'un officier d'administration de 1 ^{re} classe.....	7.200
	<hr/> 5.580
	1.620

b) Pour les pensions.

Tribunaux militaires.

1 officier d'administration principal à déduire la pension d'un officier d'administration de 2 ^e classe.....	4.350
	<hr/> 2.150
	2.200

Etablissements pénitentiaires militaires

1 officier d'administration principal.....	4.350
à déduire la pension d'un officier d'administration de 1 ^{re} classe....	3.500
	<hr/> 850
	850
	<hr/> 3.050

La péréquation projetée serait un encouragement pour les officiers d'administration de la justice militaire dont l'avancement est d'une lenteur qui ne répond pas à leur mérite.

Péréquation des officiers d'administration des corps et services de troupes coloniales.

L'effectif du personnel des officiers d'administration des corps et services des troupes coloniales a été fixé respectivement :

Pour le service de santé par le décret du 7 novembre 1911 ;

Pour le service de l'intendance, par le décret du 8 septembre 1906 ;

Pour l'artillerie par le décret du 6 juillet 1905.

Les tableaux d'effectifs annexés à ces décrets ayant été soumis, depuis, à un certain nombre de modifications résultant de créations ou de suppressions d'emplois aux colonies, du passage à la marine, etc... ne peuvent plus servir pour déterminer les effectifs de base. Ceux-ci sont déterminés par les effectifs budgétaires et, pendant la période actuelle, par les effectifs du budget de 1914 indiqués ci-après :

d'où il résultera une dépense correspondante s'élevant à :

1 ^o Pour la solde :	
a) Budget de la guerre.....	46.505
b) Budget des colonies.....	76.073
Total.....	<hr/> 122.478

2^o Pour les pensions, le supplément des dépenses annuelles à prévoir dans un délai de quinze à seize ans peut être évalué à environ 25.000 francs.

L'adoption de l'amendement susvisé permettra la réalisation d'une mesure qui s'impose pour des raisons d'équité et qui est nécessitée par des considérations de service analogues à celles qui ont déterminé le dépôt du projet de loi concernant les officiers d'administration des troupes métropolitaines; la 8^e direction avait d'ailleurs, dès avant la guerre, préparé des décrets accordant aux officiers d'administration de l'intendance et du service de santé des troupes coloniales déjà très défavorisées comparativement à la situation actuelle des corps similaires métropolitains, une péréquation égale à celle de ces derniers.

J'ai en conséquence l'honneur de demander au Sénat, au nom de la commission de l'armée, de vouloir bien adopter le projet de loi suivant :

PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. — Le premier paragraphe de l'article 9 de la loi du 20 mars 1880 relative au service d'état-major modifiée par les lois du 24 juin 1890, du 18 février 1901 et du 18 décembre 1905, est remplacé par le suivant :

« Le personnel des officiers d'administration des services d'état-major et du recrutement comprend un maximum :

Officiers d'administration principaux....	17
Officiers d'administration de 1 ^{re} classe..	101
Officiers d'administration de 2 ^e et de 3 ^e classe.....	122
Total.....	<hr/> 240

Art. 2. — Les tableaux annexés à la loi du 28 avril 1900 modifiant, en ce qui touche les officiers d'administration des services de l'intendance et de santé, les lois des 16 mars 1882 et 1^{er} juillet 1889 sur l'administration de l'armée sont remplacés par les tableaux annexés à la présente loi.

Art. 3. — La péréquation de grades prévue par la présente loi est applicable aux officiers d'administration de l'intendance, du service de santé, de l'artillerie des troupes coloniales, ainsi qu'aux officiers d'administration de la justice militaire.

TABLEAUX ANNEXES

TABLEAU A

Service des bureaux de l'intendance.

Officiers d'administration principaux....	35
Officiers d'administration de 1 ^{re} classe..	210
Officiers d'administration de 2 ^e et de 3 ^e classe.....	255
	<hr/> 500

TABLEAU B

Service des subsistances militaires.

Officiers d'administration principaux....	30
Officiers d'administration de 1 ^{re} classe..	178
Officiers d'administration de 2 ^e et de 3 ^e classe.....	217
	<hr/> 425

TABLEAU C

Service de l'habillement et du campement.

Officiers d'administration principaux....	7
Officiers d'administration de 1 ^{re} classe..	44
Officiers d'administration de 2 ^e et de 3 ^e classe.....	54
	<hr/> 105

TABLEAU D

Service de santé.

Officiers d'administrations principaux..	15
Officiers d'administration de 1 ^{re} classe..	147
Officiers d'administration de 2 ^e et de 3 ^e classe.....	178
	<hr/> 340

OFFICIERS D'ADMINISTRATION	INTENDANCE	SERVICE de santé.	ARTILLERIE
Principaux.....	7	2	9
1 ^{re} classe.....	5	10	63
2 ^e et 3 ^e classe.....	118	29	81
Totaux.....	160	41	153

Le vote de l'amendement au projet de loi n° 1.370 sur la péréquation des grades des officiers d'administration en accordant aux officiers d'administration coloniaux la même péréquation qu'au personnel similaire métropo-

litalin (1) aura pour effet de modifier ainsi qu'il suit les effectifs de ce personnel colonial :

(1) Principaux, 7; 1^{re} classe, 42; 2^e et 3^e classes, 51.

OFFICIERS D'ADMINISTRATION	INTENDANCE	SERVICE de santé.	ARTILLERIE
Principaux.....	11	3	11
1 ^{re} classe.....	67	17	61
2 ^e et 3 ^e classe.....	82	21	78
Totaux.....	160	41	153

Il ressort de la comparaison des deux tableaux ci-dessus une augmentation des cadres des officiers d'administration principaux et de 1^{re} classe et une diminution des officiers d'administration de 2^e et 3^e classes :

OFFICIERS D'ADMINISTRATION	INTENDANCE	SERVICE de santé.	ARTILLERIE
Principaux.....	+ 4	+ 1	+ 2
1 ^{re} classe.....	32	7	1
2 ^e et 3 ^e classe.....	36	8	3

ANNEXE N° 55

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif aux inventions intéressant la défense nationale, par M. Astier, sénateur (1).

Messieurs, le Sénat a renvoyé à l'examen de votre commission le texte du projet de loi relatif aux inventions intéressant la défense nationale.

Avant d'examiner les objections faites au projet et d'analyser le nouveau texte que votre commission, d'accord avec le Gouvernement, propose à votre approbation, il n'est pas inutile de résumer à grands traits l'état de la question, d'exposer sommairement la genèse et les dispositions du projet de loi.

Nous avons rappelé dans notre précédent rapport que la question des inventions intéressant la défense nationale avait été posée en France depuis longtemps sans jamais, d'ailleurs, avoir été résolue. Un projet d'ensemble avait bien été préparé par le ministre du commerce sans que les circonstances aient permis de le soumettre avant la guerre aux délibérations des Chambres.

A l'étranger, au contraire, de nombreuses lois avaient été depuis longtemps adoptées en vue de permettre à l'Etat d'exproprier les inventions présentant un intérêt public ou concernant la défense nationale; il en était ainsi notamment :

- En Allemagne, loi du 7 avril 1891;
- En Autriche, loi du 11 janvier 1897;
- En Angleterre, loi du 28 août 1907;
- Au Japon, loi du 2 avril 1909;
- En Roumanie, loi du 13/19 janvier 1906;
- En Russie, loi du 20 mai et 1^{er} janvier 1896.

Le texte de ces lois, texte reproduit dans notre premier rapport, montre que la question des inventions intéressant les industries de la guerre avait, hors de nos frontières, retenu l'attention des législateurs.

A côté de ces lois générales, certains pays, notamment la Grande-Bretagne et l'Italie, ont adopté, à l'occasion de la guerre, des dispositions spéciales.

La Grande-Bretagne, par une ordonnance en conseil du 14 octobre 1915, concernant la publication des brevets d'invention et des dessins et modèles intéressant la sécurité publique et la défense nationale, a prévu des dispositions particulièrement sévères à ce sujet.

Elle confère, en effet, au contrôleur général des brevets la faculté d'interdire :

- 1^o De publier ou de communiquer une invention intéressant la guerre;
- 2^o De demander en pays ennemi ou neutre la protection de l'invention, ou du dessin et modèle;
- 3^o Et de demander la protection de l'invention ou du dessin ou modèle en pays allié ou dans l'une des colonies de sa majesté sans l'autorisation de l'amirauté ou du conseil de l'armée.

En France, rien n'existait antérieurement au projet de loi que le Gouvernement a déposé à la Chambre des députés le 28 octobre 1915.

Dans la rédaction primitive, ce projet de loi se bornait comme l'indiquait son titre, à établir un droit de licence obligatoire en faveur de l'Etat sur les inventions intéressant la défense nationale.

Il ne comprenait qu'un seul article conférant aux ministres de la guerre et de la marine la faculté d'obtenir par décret l'autorisation d'exploiter les inventions concernant leur département et faisant l'objet de demandes de brevets ou de brevets délivrés.

Les ministres intéressés étaient, par voie de conséquence, autorisés à prendre connaissance des demandes de brevet déposées et à en interdire au besoin la publication.

Le décret portant autorisation d'exploitation ouvrait pour l'inventeur droit à indemnité, cette indemnité étant déterminée par trois arbitres nommés suivant une procédure très simple indiquée dans le texte.

A cet article unique du projet de loi, la Chambre des députés, conformément aux con-

clusions d'un rapport de l'honorable M. Landry, avait ajouté un article 2 dont le but était de prévenir, dans l'intérêt supérieur de la défense nationale, la divulgation de toute invention de nature à intéresser l'armée ou la marine de guerre.

Le ministre du commerce était, à cet effet, autorisé à surseoir à la délivrance et à la publication de toute invention concernant une invention de ce genre. Sa décision notifiée, aucune copie officielle ne pouvait être demandée ni aucun dépôt effectué dans un pays étranger, sous peine des sanctions inscrites dans l'article 2 de la loi du 19 avril 1886 sur l'espionnage.

En dehors de ces inventions pour lesquelles était intervenue ainsi une décision spéciale du ministre du commerce, il était interdit d'une manière générale à tout Français ou étranger admis à domicile de déposer hors de nos frontières aucune demande de brevet pour un objet se rattachant à la marine ou à la navigation, à l'aéronautique ou à l'aviation, à l'armement, à l'artillerie ou au génie militaire, à la télégraphie ou à la téléphonie, aux poudres ou aux explosifs ainsi que de divulguer aucune invention relative à un objet de cette sorte.

Votre commission en vue de concilier les droits des inventeurs avec les intérêts de la défense nationale, avait apporté des tempéraments à cette interdiction générale en prévoyant qu'une décision spéciale des ministres intéressés — guerre ou marine — pouvait autoriser les inventeurs à déposer des demandes de brevets dans un pays allié ou neutre.

Les objections faites au projet.

Au cours de la discussion qui eut lieu au Sénat dans la séance du 27 janvier 1916, diverses objections furent adressées au projet.

On a fait remarquer notamment que l'article premier du projet, sous couleur d'une concession de licence obligatoire d'une invention au profit de l'Etat, prévoit, en fait, une véritable expropriation temporaire de l'inventeur en France, pendant la durée de la guerre, c'est-à-dire pendant le temps où l'exploitation de l'invention pourrait être le plus profitable; que l'article 2 en interdisant le dépôt des demandes de brevets à l'étranger, exproprie totalement l'inventeur pour les pays où il lui sera impossible de prendre un brevet après l'expiration du délai d'un an à partir du dépôt de la demande en France.

Ces prémisses entraînaient comme conclusion la nécessité de prononcer l'expropriation absolue de l'inventeur.

Votre commission avait considéré que le texte déposé par le Gouvernement et visant expressément la licence obligatoire, n'étant, en réalité, qu'un extrait d'un projet de loi plus complet concernant l'expropriation des inventions intéressant la défense nationale, il ne pouvait pas être question d'expropriation mais seulement de licence d'exploitation.

Elle avait vu dans la portée volontairement restreinte du projet déposé par le Gouvernement l'indice d'une volonté très nette de limiter par-là même le taux des indemnités à une époque où chacun doit être économe des deniers de l'Etat.

On peut même se demander, dès lors qu'on veut viser l'expropriation, s'il n'aurait pas été préférable de reprendre le projet d'ensemble longuement étudié qui était depuis longtemps prêt à être déposé.

Quoi qu'il en soit, votre commission, pour tenir compte des desiderata exprimés, a introduit dans le texte de l'article premier une disposition aux termes de laquelle les ministres de la guerre et de la marine peuvent être autorisés par décret à exproprier ou à faire exploiter les inventions intéressant la défense nationale.

Cette modification entraîne dans le troisième paragraphe de l'article 2 un changement de rédaction.

Le décret entraîne, selon le cas, la dépossession absolue et définitive ou la dépossession partielle ou temporaire du droit exclusif d'exploitation réservée à l'inventeur.

A la fin de l'article, une disposition nouvelle a été ajoutée pour spécifier que les frais d'arbitrage seront supportés par l'Etat.

Il n'a pas paru qu'il y avait lieu de s'arrêter aux autres critiques, d'ailleurs inopérantes, adressées à l'article premier.

Les objections adressées à l'article 2, soulevaient a priori des questions délicates en apparence, mais qu'un examen attentif ramène à de très modestes proportions.

Comme nous l'avons vu plus haut, on a soutenu que l'article 2, en interdisant le dépôt des demandes de brevets hors de nos frontières, exproprie totalement l'inventeur pour les pays étrangers où il lui sera impossible de prendre un brevet après l'expiration du délai de priorité d'un an prévu par la convention d'union du 20 mars 1883, pour le dépôt valable d'une demande de brevet dans les pays de l'union. Il faudrait donc prononcer l'expropriation absolue de l'inventeur en lui accordant une indemnité représentative non pas seulement de la valeur effective de l'exploitation du brevet en France pour un temps limité, mais aussi du préjudice éventuel total que pourrait entraîner pour lui la non-exploitation du brevet en pays étranger.

Quelle est la valeur de cette argumentation ?

Il convient d'écarter tout d'abord le dépôt en pays ennemi : l'interdiction n'y cause, en effet, aucun préjudice actuel, puisque l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ont, par des dispositions analogues à celles de notre décret du 23 septembre 1914 et de notre loi du 27 mai 1915, interdit l'exploitation de tout brevet par des Français.

En ce qui concerne les pays alliés ou neutres il n'est pas exact de dire qu'un inventeur ne peut valablement déposer sa demande de brevet que pendant un délai d'un an après la prise du brevet en France. Il s'agit ici du délai de priorité d'un an établi par la convention d'union de Paris de 1883 pour la protection de la propriété industrielle et pendant lequel un inventeur peut prendre un brevet dans un autre pays de l'union pour la même invention.

Or, en Angleterre et au Japon, ce délai de priorité d'un an peut être prolongé par décision de l'administration, sur requête de l'intéressé. La Suisse, le Danemark, le Portugal, le Brésil ont, comme la France, l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie, prorogé expressément les délais de priorité. Dans les autres pays alliés, tels que la Belgique et l'Italie, ou neutres comme les Etats-Unis, où aucune prorogation formelle n'est intervenue jusqu'ici, on peut espérer que les démarches entreprises à cet effet aboutiront, au moins pour les pays alliés unionistes, à un accord sur la matière. S'il en était ainsi les inventeurs français pourraient, même après la guerre, déposer leur brevet à l'étranger sous le bénéfice du délai de priorité. Mais même si cet accord n'intervenait pas, ils auraient la possibilité de prendre en ces pays comme en Russie, Etat allié non unioniste, un brevet valable à partir du jour du dépôt, la plupart de ces pays exigeant seulement que le brevet n'ait pas été l'objet d'une publication ultérieure, ce qui serait le cas en l'espèce.

Le préjudice que causerait l'interdiction de dépôt à l'étranger apparaît ainsi singulièrement réduit. On peut se demander, d'ailleurs, s'il justifierait le payement d'une indemnité spéciale à l'inventeur par l'Etat.

Les inventions visées à l'article premier du projet sont celles que l'Etat juge assez directement et immédiatement utiles pour qu'il veuille s'en réserver l'exploitation exclusive, moyennant indemnité à l'inventeur; l'intérêt national ne semble-t-il pas exiger qu'au moins pendant la durée de la guerre nos ennemis ne puissent avoir connaissance de l'invention par le dépôt d'une demande de brevet à l'étranger et surtout en pays neutre ?

A côté de ces inventions, il en est d'autres que, pour des raisons très diverses, l'Etat ne jugerait pas susceptibles d'être retenues et mises en exploitation, mais dont la publication officielle, à raison de leur objet, des idées qu'elles peuvent contenir, serait, dans les circonstances actuelles, parfois dangereuses et toujours choquantes. Il est conforme à la logique que l'Etat soit autorisé à différer provisoirement cette publication.

Une telle précaution demeurerait inefficace si l'inventeur pouvait par ailleurs déposer librement en pays étranger une demande de brevet pour la même invention qui y recevrait alors la publicité évitée en France.

D'où la nécessité d'interdire, en principe, le dépôt à l'étranger. Cette interdiction est tempérée, du reste, par la disposition d'après laquelle une décision spéciale peut autoriser l'inventeur à déposer sa demande dans tel ou tel pays neutre.

En définitive, le sacrifice tout temporaire seulement, qu'on demanderait à l'inventeur ne s'appliquerait, en fait, qu'aux inventions qui ne pourraient servir à la France et à ses alliés, mais dont la divulgation profiterait unique-

(1) Voir les nos 434-438, Sénat, année 1915, et 1388-1518 et in-8° n° 314 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

ment à nos ennemis il ne paraît pas excéder ce que, dans une période de guerre où les intérêts de tous les citoyens se trouvent plus ou moins atteints, les nécessités de la défense nationale peuvent exiger d'une certaine catégorie d'individus.

Au surplus, sur quelles bases pourrait-on calculer l'indemnité afférente à ce sacrifice, étant donné qu'il s'agit seulement d'une invention encore théorique en quelque sorte et dont les résultats pratiques restent tout aléatoires ?

Dispositions définitivement arrêtées par la commission.

Aussi, votre commission a-t-elle estimé qu'il convenait de s'en tenir, en principe, à ce point de vue aux mesures proposées dans notre premier rapport, et a-t-elle décidé de ne pas reconnaître un droit à une indemnité, lorsqu'il n'y a pas exploitation du brevet par l'Etat, lorsque l'invention est réalisée seulement dans le cerveau de l'inventeur ou par un modèle.

Votre commission a pensé qu'on pouvait assimiler ce cas à celui du fabricant qui, du fait de la guerre, se voit privé du droit d'exporter ses produits ou à celui du journaliste qui, vivant de sa plume, se voit couper par la censure un article qui devait être rétribué.

Toutefois, M. le ministre du commerce, entendu par la commission, a déclaré se réserver le droit, dans des cas spéciaux, pour une invention intéressante, dont la privation d'exploitation causerait un préjudice important à l'inventeur, de demander des crédits nécessaires pour accorder à ces inventeurs, sous forme d'encouragement, des subventions volontaires, mais sans que cela puisse créer un droit absolu.

La commission a cru devoir, en outre, adopter une rédaction un peu différente de la rédaction primitive et la scinder en plusieurs articles.

Le nouvel article 2 vise spécialement les mesures tendant à empêcher la divulgation et l'exploitation de toute invention intéressant la défense nationale et ayant fait l'objet d'une demande de brevet.

Lorsqu'une invention pour laquelle une demande de brevet a été déposée est susceptible de présenter des dangers ou des inconvénients pour la défense nationale, une décision du ministre du commerce peut interdire toute divulgation ou toute exploitation de ladite invention.

Cette décision est notifiée à l'inventeur ou à son mandataire dans un délai de trois mois à partir du dépôt de la demande de brevet, et pour les demandes en cours dans un délai de trois mois à partir de la promulgation de la présente loi.

Il est bien entendu que ce délai de trois mois est un maximum et que si la décision n'intervenait pas dans ce délai, l'inventeur recouvrerait sa liberté.

D'autre part, la délivrance et la publication de brevet sont suspendues et aucune copie officielle ne peut plus être délivrée sauf exception dûment motivée.

L'article 3 interdit le dépôt à l'étranger de toute demande de brevet ayant fait l'objet des dispositions des articles 1^{er} et 2 ou concernant une invention se rattachant à la marine ou à la navigation, à l'aérostation ou à l'aviation, à l'armement, à l'artillerie ou au génie militaire, à la télégraphie ou à la téléphonie, aux poudres ou aux explosifs, aux matières asphyxiantes et inflammables, etc.

L'adjonction des mots « matières asphyxiantes et inflammables » a été introduite dans le texte pour plus de précision.

Le dernier paragraphe de l'article 3 prévoit la possibilité pour les inventeurs d'obtenir par une décision spéciale du ministre du commerce, qui doit intervenir dans les trois mois, l'autorisation de déposer dans un pays allié ou neutre une demande de brevet pour une invention visée dans la présente loi.

Il va de soi que si la décision spéciale prévue dans l'article n'intervient pas dans les trois mois, l'inventeur, ici encore, recouvre toute sa liberté.

L'article 4 est réservé aux pénalités qui frappent toute infraction aux dispositions de la loi, ce sont celles de l'article 2 de la loi du 18 avril sur l'espionnage, que l'infraction ait été commise en France ou à l'étranger.

L'article 463 du code pénal est applicable.

L'article 5 donne satisfaction à ceux qui désiraient que le caractère temporaire de la loi fût nettement précisé.

Le nouveau texte que nous vous proposons s'est efforcé de tenir compte, dans ce qu'elles avaient de légitime, des objections et des observations formulées par les intéressés.

Qu'il nous soit permis, en terminant, d'insister sur l'intérêt qui s'attache au vote rapide du projet de loi. A l'étranger, les mesures dont nous préconisons l'adoption ont été prises depuis plusieurs mois déjà ; il importe d'aboutir à bref délai.

Le problème consistait à concilier le respect des droits des inventeurs avec les nécessités impérieuses de la défense nationale. Votre commission s'est efforcée d'arriver à une solution satisfaisante.

Ce projet présente pour l'Etat l'avantage de pouvoir obtenir l'autorisation d'exproprier ou de faire exploiter les inventions intéressant la défense nationale, moyennant une indemnité payée à l'inventeur.

La défense nationale y trouve des garanties contre les conséquences que pourrait entraîner la divulgation à l'étranger d'inventions de nature à intéresser l'armée ou la marine.

L'inventeur y voit l'assurance de pouvoir, moyennant une autorisation spéciale du ministre du commerce, faire breveter son invention dans un pays allié ou neutre, sauf le cas où il pourrait en résulter des inconvénients pour la défense nationale. Dans cette dernière hypothèse, lorsque le refus d'autorisation causerait un préjudice important à l'inventeur, le Gouvernement se réserve le droit, dans des cas spéciaux, de demander les crédits nécessaires pour accorder sous forme d'encouragement des subventions volontaires.

Nous avons le sentiment d'avoir ainsi concilié l'intérêt supérieur de la défense nationale avec les intérêts particuliers des inventeurs.

A ces considérations d'un caractère immédiat qui militent à nos yeux en faveur d'un vote rapide du projet de loi, nous sera-t-il permis de signaler à nouveau les heureuses conséquences qu'il peut entraîner au point de vue général ?

Il ne saurait vous échapper, en effet, que ce texte de loi va nécessiter entre le ministre du commerce, par l'organe de l'office national de la propriété industrielle, et les ministères de la guerre, de la marine et des inventions intéressant la défense nationale, une liaison qu'il eût été désirable de voir pratiquer depuis longtemps.

C'est dès les temps de paix qu'on aurait dû établir entre les départements intéressés une collaboration méthodique leur permettant de suivre attentivement et au jour le jour l'apparition des découvertes et inventions dans la technique de la guerre terrestre, maritime et aérienne.

Si les résultats d'efforts cependant méritoires n'ont pas toujours répondu aux espérances qu'on avait conçues, n'est-ce pas parce que ces efforts, au lieu d'être réunis en un harmonieux faisceau, se sont trouvés dispersés ; parce que la guerre, la marine, l'aviation n'ont pas suffisamment connu ce que faisait le ministère des inventions et peut-être aussi parce que ce dernier n'a pas cherché à connaître, d'une façon suffisamment méthodique, les progrès incessants des découvertes et des perfectionnements intéressant la défense nationale.

La collaboration de ces différents services n'est pas aussi intime qu'elle devrait l'être et les résultats s'en ressentent. L'opinion publique s'émeut des retards apportés à l'emploi des gaz asphyxiants par nos armées. Il faut organiser les études et les essais et procéder avec une méthode rigoureuse.

Aussi nous félicitons-nous de voir dans le projet qui vous est soumis un moyen de provoquer, en ce qui concerne les inventions, la collaboration de services jusqu'ici sans liens entre eux et espérons-nous que cette liaison, dont les effets ne peuvent manquer d'être heureux, survivra à la guerre.

Nous sommes persuadés que vous voudrez voter sans retard ce projet qui présente pour la défense nationale un intérêt pressant.

PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. — Par dérogation aux dispositions de l'article premier de la loi du 5 juillet 1844, les ministères de la guerre et de la marine peuvent être autorisés par décret, moyennant une juste indemnité à payer aux inventeurs ou à leurs ayants droit, cessionnaires ou licenciés exclusifs, à exproprier ou à faire exploiter, soit dans les ateliers de l'Etat, soit pour le compte de l'Etat, dans les ateliers de l'industrie privée, les

inventions intéressant la défense nationale et faisant l'objet de demandes de brevets ou de brevets délivrés.

Les ministères de la guerre et de la marine, ainsi que le ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des inventions intéressant la défense nationale, sont, à cet effet, autorisés à faire prendre connaissance à l'office national de la propriété industrielle de toutes les demandes de brevets déposées.

Le décret entraîne selon le cas la dépossession absolue et définitive ou la dépossession partielle ou temporaire du droit exclusif d'exploitation de l'invention réservé à l'inventeur. Il est rendu après avis conforme d'une commission nommée par décret et comprenant : un conseiller d'Etat, président, un représentant du ministère du commerce et de l'industrie, un représentant du ministère de la guerre, un représentant du ministère de la marine et un représentant du ministère de l'instruction publique, des beaux-arts et des inventions intéressant la défense nationale, les trois derniers ne disposant que d'une seule voix.

S'il s'agit d'une invention pour laquelle le brevet n'est pas encore délivré, le décret peut décider qu'il sera sursis à la délivrance et à la publication du brevet.

L'indemnité à payer à l'inventeur est fixée de gré à gré ou, s'il y a désaccord, par trois arbitres désignés, l'un par le ministère ou les ministères intéressés, le troisième par les deux autres ou, à défaut d'entente, par le premier président de la cour d'appel de Paris. Les deux premiers arbitres sont désignés dans le mois qui suit la notification du décret à l'inventeur ; faute d'entente entre les arbitres pour désigner le troisième arbitre, le premier président est saisi, par la partie la plus diligente, d'une requête à fin de désignation.

Les arbitres doivent rendre leur sentence dans le délai de deux mois à dater de la constitution du tribunal arbitral. Le tribunal arbitral statue sans appel sur le montant de l'indemnité à attribuer à l'inventeur et sur les modalités du paiement ; sa décision n'est susceptible de recours que devant la cour de cassation pour vice de forme. Les frais d'arbitrage seront supportés par l'Etat.

Art. 2. — En raison de l'état de guerre, lorsque la publicité d'une invention pour laquelle une demande de brevet a été déposée est susceptible de présenter des dangers ou des inconvénients pour la défense nationale, une décision du ministre du commerce et de l'industrie, prise sur l'avis conforme de la commission prévue à l'article précédent, peut interdire toute divulgation ou toute exploitation de ladite invention.

Cette décision est notifiée à l'inventeur ou à son mandataire dans le délai de trois mois à partir du dépôt de la demande de brevet, et pour les demandes en cours, dans un délai de trois mois à partir de la promulgation de la présente loi. La délivrance ainsi que la publication officielle du brevet et de la description de l'invention demeurent, le cas échéant, provisoirement suspendues. Aucune copie officielle des pièces jointes à la demande de brevet ne sera plus délivrée, à moins qu'il ne soit fourni des justifications reconnues suffisantes de la destination de la copie demandée.

Art. 3. — Il est interdit à tout Français ou étranger admis à domicile de déposer à l'étranger, soit directement, soit par mandataire, aucune demande de brevet ayant fait l'objet des dispositions des articles 1 et 2.

Il est également interdit aux mêmes personnes de déposer à l'étranger aucune demande de brevet pour une invention se rattachant à la marine ou à la navigation, à l'aérostation ou à l'aviation, à l'armement, à l'artillerie ou au génie militaire, à la télégraphie ou à la téléphonie, aux poudres ou aux explosifs, aux matières asphyxiantes et généralement à tout objet susceptible d'intéresser l'armée ou la marine de guerre ainsi que de divulguer ou d'exploiter à l'étranger aucune invention relative à un objet de cette sorte.

Toutefois, un inventeur français ou étranger peut, par une décision spéciale du ministre du commerce, prise sur l'avis conforme de la commission prévue aux articles précédents, être autorisé à déposer, dans un pays allié ou neutre, une demande de brevet concernant une invention visée dans la présente loi et, le cas échéant, à y exploiter ladite invention. La décision devra intervenir dans un délai qui ne pourra pas excéder trois mois à dater de la requête présentée à cet effet à l'office national de la propriété industrielle.

Art. 4. — Toute infraction aux dispositions de la présente loi sera punie des peines portées à l'article 2 de la loi du 10 avril sur l'espionnage, qu'elle ait été commise en France ou à l'étranger.

L'article 463 du code pénal est applicable aux délits prévus par la présente loi.

Art. 5. — La présente loi demeurera applicable pendant la durée de la guerre et jusqu'à une date qui sera fixée par décret à la cessation des hostilités.

ANNEXE N° 56

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

PROPOSITION DE LOI adoptée par la Chambre des députés relative à la résiliation des contrats d'assurances dont les titulaires sont morts à l'ennemi ou décédés à la suite de blessures ou maladies contractées en service, transmise par M. le président de la Chambre des députés à M. le président du Sénat (1).

ANNEXE N° 57

(Session ord. — Séance du 17 février 1916.)

PROPOSITION DE LOI adoptée par la Chambre des députés tendant à protéger les bénéficiaires des polices d'assurances sur la vie, à ordre et au porteur, des bons de capitalisation et d'épargne, dont les titres ont été égarés, détruits ou volés, transmise par M. le président de la Chambre des députés à M. le président du Sénat (2).

ANNEXE N° 58

(Session ord. — Séance du 24 février 1916.)

PROJET DE LOI adopté par la Chambre des députés concernant : 1° l'établissement d'une contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels réalisés pendant la guerre ; 2° certaines dispositions d'ordre fiscal relatives à la législation des patentes et aux déclarations en matière de mutations par décès, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, Président de la République française, par M. A. Ribot, ministre des finances (3). — Renvoyé à la commission des finances.

ANNEXE N° 59

(Session ordinaire. — Séance du 24 février 1916.)

APPORT fait au nom de la commission de l'armée (4) chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif à la convocation devant une commission de réforme, dans les colonies de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane, des hommes qui, appartenant par leur âge à une classe encore soumise à des obligations militaires, ont été réformés, ajournés, exemptés ou classés dans le service auxiliaire par les conseils de révision ou les commissions de réforme, par M. Henry Chéron, sénateur.

Messieurs, à la date du 9 décembre 1915, le Gouvernement saisissait la Chambre des députés d'un projet de loi tendant à la convocation devant une mission spéciale de réforme, dans les vieilles colonies, des hommes appartenant par leur âge à une classe encore soumise à des obligations militaires et précédemment réformés, ajournés, exemptés ou classés dans le service auxiliaire.

Ce projet de loi, examiné par la commission de l'armée de la Chambre, faisait l'objet d'un intéressant rapport de M. le député Etienne Rognon, déposé le 29 décembre. Dans sa séance

du 21 janvier 1916, la Chambre adoptait le projet avec les modifications proposées par le rapporteur, d'accord avec le Gouvernement. C'est de ce projet ainsi modifié que le Sénat a été saisi dans sa séance du 27 janvier 1916.

Le texte qui vous est soumis a pour but de rendre applicables, aux anciennes colonies, les diverses mesures qui ont été prises depuis le début de la guerre, soit pour soumettre des hommes à un nouvel examen, soit pour assurer une meilleure utilisation des mobilisés.

Nous ne ferons pas ici l'historique du recrutement dans les vieilles colonies. Les lois militaires de 1889 et de 1905 y avaient été déclarées applicables. Mais ces dispositions, en dépit des éloquentes et patriotiques protestations des représentants de ces colonies au Parlement, n'avaient jamais été mises en vigueur.

Lors du vote de la loi du 7 août 1913 sur le service militaire de trois ans, notre éminent collègue M. Henry Bérenger apportait l'adhésion de ses commettants à la législation nouvelle, dans des termes qu'il faut rappeler : « Toutes nos colonies françaises, disait-il, savent très bien, les anciennes mieux encore que les nouvelles, que ce seront elles, les colonies, qu'on prendra comme enjeu d'un nouveau conflit entre la France et l'Allemagne. Nos colonies sont averties, par l'exemple récent du Congo français, qu'elles peuvent servir de monnaies d'échange à des tractations européennes sur le marché des champs de victoire ou de désastre.

« Elles ne veulent pas redevenir, comme elles le furent trop souvent au dix-huitième et au dix-neuvième siècle, ces proies douloureuses, pareilles aux belles esclaves antiques, destinées à suivre, dans l'écrasement de leur idéal à peine éclos, la marche brutale du triomphateur german, »

Et le sénateur de la Guadeloupe ajoutait : « Partout où le drapeau tricolore abrite un poste favorisé de notre empire colonial, il n'est pas un Français, citoyen ou sujet, colon ou indigène, qui ne sache, qui ne voie sa destinée suspendue à la prochaine rencontre sur la frontière de l'Argonne et des Vosges et c'est pourquoi vous n'en rencontrerez pas un qui n'approuve ses représentants de voter la nouvelle loi militaire. »

Ces nobles paroles exprimaient très exactement le sentiment qui anime les vieilles colonies envers la mère patrie.

Et cependant, le premier essai de recrutement qui fut tenté pour l'application de la loi du 7 août 1913 fut pratiqué par l'administration dans des conditions qui marquaient une hostilité réelle à la mesure ordonnée par la loi.

Ainsi que le remarque justement l'honorable rapporteur de la Chambre, au lieu d'incorporer sur place les recrues créoles, afin de leur faire subir dans leur zone d'origine une période d'instruction et d'observation préparatoires pour diriger ensuite les plus aptes vers le continent, on fit passer brusquement toutes ces recrues, en plein hiver, des tropiques en France. On devine trop aisément les résultats d'une pareille mesure, qui caractérise bien les méthodes de nos administrations ou encore leur obstination à faire échouer toute idée qui ne vient pas de leur initiative.

On n'eût pas manqué d'enregistrer, à titre définitif, l'échec de la tentative ainsi faite, si le ministre de la guerre, après s'être informé, n'avait ordonné qu'on affectât à l'avenir les contingents créoles aux régions d'Algérie et de la Tunisie. On eût pu prendre, dès le début, cette décision de simple bon sens.

Quand vint la guerre, l'administration n'avait même pas procédé au recensement des classes créoles antérieures à 1912. Alors on improvisa. Et encore ne se décida-t-on que sous la pression des représentants coloniaux à faire un premier appel en avril 1915.

Le projet de loi reconnaît que les opérations de la révision ont été conduites « avec une célérité exceptionnelle ». On peut ajouter que cette rapidité excessive dans l'examen des hommes a donné lieu de nombreuses protestations. Il semble bien qu'il y a eu des abus. Le Gouvernement est lui-même d'avis qu'un certain nombre d'hommes, trop facilement déclarés impropres, peuvent et doivent être récupérés. Il faut prendre là-bas les mesures qui ont été appliquées ici. Nos vieilles colonies mettent, du reste, tout leur honneur à être traitées sur un pied d'égalité avec la métropole, surtout quand il s'agit de se porter au secours de la Patrie en danger. Ce sont là les déclarations que, très énergiquement, et parlant au nom de

tous leurs collègues, MM. Lagrosillière et Boisneuf, députés, sont venus apporter devant nous.

Le projet de loi dont les motifs viennent d'être ainsi précisés comprend six articles.

Le premier pose le principe du nouvel examen des ajournés et exemptés. Cet examen aura lieu devant les commissions spéciales de réforme. Il n'est pas question, dans ce premier article, des réformés et des hommes du service auxiliaire, mais l'obligation de les soumettre à un nouvel examen résulte de l'article 2.

Cet article 2 décide, en effet, que les dispositions de la loi du 17 août 1915 sont applicables à chacune des colonies visées par la loi. Par conséquent, les réformés et les hommes du service auxiliaire devront être présentés à la commission spéciale de réforme dans les conditions qu'elle détermine.

L'article 3 dispense de se présenter devant cette commission les hommes ayant contracté un engagement pour la durée de la guerre et ceux qui sont atteints d'une des infirmités énoncées dans un tableau annexé à la loi. Ces infirmités sont : la perte de deux membres, ou d'un membre, ou d'une main ou d'un pied ; la paralysie d'un membre ; l'atrophie d'un membre caractérisée par une forte diminution de son volume ; l'ankylose (immobilité complète) d'une grande articulation (poignet, coude, épaule, cheville, genou, hanche) ; la déviation de la colonne vertébrale, la perte complète de la vue ; l'idiotie ou l'aliénation mentale. Il sera statué sur les cas de tous ces hommes au vu d'un certificat dressé après visite médicale par le maire ou par la gendarmerie.

L'article 4 adapte aux nécessités locales la composition des commissions spéciales de réforme. Il décide notamment que ces commissions seront présidées par un colonel ou un lieutenant-colonel, aucun général de brigade ne se trouvant aux vieilles colonies.

L'article 5 dispose que les hommes qui, après avoir été successivement visités par les deux médecins assistants, auront été reconnus aptes au service armé ou au service auxiliaire seront immédiatement soumis aux obligations auxquelles sont astreints les hommes de leur colonie appartenant à leur classe de recrutement et à leur catégorie.

La rédaction de cet article est un peu imparfaite. Cependant, elle est suffisamment claire pour qu'il soit inutile de la renvoyer à la Chambre.

Quand l'article énonce que les hommes qui après avoir été successivement visités par les deux médecins assistants, auront été reconnus aptes etc... seront soumis..., il édicte, sans équivoque possible, que les deux médecins assistant la commission spéciale de réforme devront examiner successivement les hommes, mais il est bien entendu que c'est la commission elle-même qui prononcera. On sait, en effet, que les médecins assistent les commissions de réforme à titre purement consultatif.

L'article 6 et dernier décide enfin que les hommes appelés à se présenter devant la commission de réforme seront indemnisés de leurs frais de voyage.

Tel est, messieurs, le projet sur lequel vous êtes appelés à délibérer. Votre commission de l'armée, heureuse de trouver une occasion nouvelle d'affirmer la solidarité étroite qui unit la France et ses colonies et de rendre hommage à ses enfants d'outre-mer, dont la vaillance et l'héroïsme se sont glorieusement affirmés sur les champs de bataille, à l'honneur de vous proposer de ratifier purement et simplement le texte voté par la Chambre des députés.

PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. — Dans chacune des colonies de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane, les hommes appartenant par leur âge à une classe encore soumise à des obligations militaires, ajournés ou exemptés par les conseils de révision, seront convoqués devant les commissions de réforme prévues à l'article 4 de la présente loi.

Art. 2. — Les dispositions de la loi du 17 août 1915 sont applicables à chacune des colonies visées par la présente loi.

Art. 3. — Seront dispensés de se présenter devant la commission :

1° Les hommes ayant contracté un engagement pour la durée de la guerre ;

2° Les hommes atteints d'une des infirmités énumérées dans le tableau annexé à la présente loi et les rendant notoirement impropres

(1) Voir les nos 1640-1728 et in-8° n° 368 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(2) Voir les nos 679-1136-1676 et in-8° n° 367 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(3) Voir les nos 1655-1724-1751-1754, et in-8° n° 377 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

(4) Voir les nos 18, Sénat, année 1916 et 1530-1646, et in-8° n° 354. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

au service militaire. Il sera statué sur le cas de ces derniers par la commission, au vu d'un certificat dressé à la demande de l'intéressé et, après visite médicale, par le maire du lieu de sa résidence ou par la gendarmerie locale et attestant la nature de l'infirmité.

Art. 4. — Les commissions de réforme auront la composition suivante :

Un colonel ou lieutenant-colonel président ;
Un sous-intendant ou un adjoint ou attaché à l'intendance ;
L'officier chargé du recrutement dans la colonie ;

Un officier de gendarmerie ou, à défaut, un officier de troupe.

En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante.

Les commissions seront assistées de deux médecins militaires.

Le président de la commission, le fonctionnaire de l'intendance et les médecins seront désignés par le ministre de la guerre. L'officier de gendarmerie, ou, à défaut, l'officier de troupe, sera désigné par le commandant supérieur des troupes du groupe dont fait partie la colonie.

Suivant les circonstances locales, les commissions pourront effectuer leurs opérations dans une ou plusieurs localités désignées par le commandant supérieur des troupes du groupe.

Art. 5. — Les hommes qui, après avoir été successivement visités par les deux médecins assistants, auront été reconnus aptes au service armé ou au service auxiliaire seront immédiatement soumis aux obligations auxquelles sont astreints les hommes de leur colonie appartenant à leur classe de recrutement et à leur catégorie.

Les hommes qui ne se rendront pas à la convocation seront considérés comme aptes au service armé.

Art. 6. — Les hommes appelés à se présenter devant la commission de réforme seront indemnisés de leurs frais de voyage.

ANNEXE

Tableau des infirmités dispensant l'homme qui en est atteint de se présenter devant la commission de réforme.

1° Perte de deux membres, ou d'un membre, ou d'une main, ou d'un pied.

2° Paralysie d'un membre. (Sous réserve que l'infirmité rend impossible l'usage normal du membre.)

3° Atrophie (forte diminution de volume) d'un membre. (Sous réserve que l'infirmité rend impossible l'usage normal du membre.)

4° Ankylose (immobilité complète) d'une grande articulation (poignet, coude, épaule,

cheville, genou, hanche.) (Sous réserve que l'infirmité rend impossible l'usage normal du membre.)

5° Déviation de la colonne vertébrale (gibbosité nettement visible sur l'homme vêtu).

6° Perte complète de la vue.

7° Idiotie ou aliénation mentale. (Si le malade est interné, un certificat du médecin de l'asile doit être produit.)

ANNEXE N° 60

(Session ord. — Séance du 24 février 1916.)

AVIS présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, tendant à réserver, dans des conditions spéciales, des emplois aux militaires et marins réformés n° 1 ou retraités par suite de blessures ou d'infirmités contractées au service pendant la guerre actuelle par M. Milliès-Lacroix, sénateur. (1)

Messieurs, dans sa séance du 19 août 1915, la Chambre des députés a adopté un projet de loi tendant à réserver, dans des conditions spéciales, des emplois aux militaires et marins réformés n° 1 ou retraités par suite de blessures contractées devant l'ennemi pendant la guerre, pendant un délai de cinq ans.

Ce projet de loi ne comporte aucune conséquence d'ordre financier. Il ne résultera, en effet, de son application, aucune charge budgétaire nouvelle.

Toutefois, l'honorable M. Strauss a envisagé un remaniement futur du régime des pensions civiles et militaires. Il a formulé à ce sujet l'espoir que des pensions civiles complémentaires pourraient être accordées aux mutilés pourvus d'emplois réservés dans les administrations civiles. L'honorable M. Accambray avait soulevé la même question dans son rapport à la Chambre des Députés, au nom de la Commission.

Ce projet de loi ne faisant aucune mention de cette éventualité, la commission des finances émet l'avis qu'on ne saurait considérer les observations présentées par les deux commissions de l'armée comme constituant une promesse du législateur, ni un droit pour les intéressés. La question est simplement posée.

Sous cette réserve, la commission des finances est d'avis que rien ne s'oppose à l'adoption du projet de loi.

(1) Voir les nos, Sénat, 399, année 1915; 31, année 1916, et 1014-1228-1333-1442-1467, et in-8° n° 294, — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

ANNEXE N° 61

(Session ord. — Séance du 24 février 1916.)

AVIS présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant modification de l'article 9 de la loi du 20 mars 1880 sur le service d'état-major, modifié par la loi du 18 février 1901, et des tableaux annexés à la loi du 20 avril 1900, modifiant, en ce qui concerne les officiers d'administration des services de l'intendance et de santé, les lois des 16 mars 1882 et 1^{er} juillet 1889 sur l'administration de l'armée, par M. Milliès-Lacroix, sénateur (1).

Messieurs, dans la séance du 28 décembre 1915, la Chambre des députés a adopté le projet de loi portant pérequisition entre les grades des officiers d'administration des services d'état-major, du service de l'intendance et du service de santé, en vue d'améliorer les conditions d'avancement de ces officiers.

On peut se demander jusqu'à quel point un pareil projet est nécessaire dans le temps que nous traversons. Il est certain qu' aussitôt après la guerre, une réorganisation des cadres de l'armée s'imposera à l'attention du législateur. Aussi nous semble-t-il que le Gouvernement aurait été bien inspiré en attendant la fin des hostilités pour présenter une réforme dont l'objet, très temporaire, s'applique aux conditions d'avancement d'un personnel peu nombreux, mais qui donne lieu à un accroissement de dépenses.

Les lois des 29 juillet 1909 et 15 août 1914 ont fixé comme suit la répartition des grades, en ce qui concerne les officiers d'administration, des services de l'artillerie et du génie :

Officiers d'administration de 2^e et 3^e cl. 51 p. 100.
Officiers d'administration de 1^{re} cl. 32 p. 100.
Officiers d'administration principaux, 7 p. 100.

Dans les services de l'intendance, de santé et de l'état-major, les possibilités d'avancement sont moins favorables, car les proportions établies par différentes lois sont les suivantes :

Officiers d'administration de 2^e et 3^e cl. 55 p. 100.
Officiers d'administration de 1^{re} cl. 40 p. 100.
Officiers d'administration principaux, 5 p. 100.

Le projet de loi a pour but d'appliquer aux services de l'intendance, de santé et de l'état-major, la même répartition qu'aux officiers du service de l'artillerie et du génie, sans d'ailleurs rien changer à l'effectif total.

L'application de cette mesure donnera lieu aux modifications résumées dans le tableau ci-après :

(1) Voir les nos 10, 39, Sénat, année 1916 ; et 4370-1610-1623, et in-8° n° 340 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

Tableau des fixations anciennes et nouvelles.

DÉSIGNATION	OFFICIERS D'ADMINISTRATION			TOTAL	
	principaux.	de 1 ^{re} classe.	de 2 ^e et 3 ^e classe.		
Etat-major et recrutement.....	Fixations actuelles.....	12	109	128	240
	Fixations proposées.....	17	104	122	
Différences.....	+ 5	+ 1	- 6		
Bureaux de l'intendance.....	Fixations actuelles.....	25	209	275	500
	Fixations proposées.....	35	219	255	
Différences.....	+ 10	+ 10	- 20		
Services de l'intendance.....	Fixations actuelles.....	21	170	234	455
	Fixations proposées.....	30	178	217	
Différences.....	+ 9	+ 8	- 17		
Habillement et campement.....	Fixations actuelles.....	5	42	58	105
	Fixations proposées.....	7	44	54	
Différences.....	+ 2	+ 2	- 4		
Différences totales pour l'intendance.....	+ 21	+ 20	- 41		
Service de santé.....	Fixations actuelles.....	18	170	192	250
	Fixations proposées.....	25	177	178	
Différences.....	+ 7	+ 7	- 14		

RÉPERCUSSION BUDGÉTAIRE

L'application du projet de loi procurera une augmentation de dépenses annuelles de 193,266 fr., détaillées dans le tableau ci-après :

A. — Budget de la guerre.

DÉSIGNATION	AUGMENTATION nette.	
Service d'état-major et du recrutement.....	23.681	
Service de l'intendance.....	Bureaux.....	61.234
	Subsistances.....	56.674
	Habillement et campement.....	13.126
Service de santé.....	43.991	
Totaux.....	198.666	

En outre de l'augmentation ci-dessus, il y a lieu de mentionner une charge supplémentaire dans le service des pensions qui a été évaluée à 34,000 francs par an, pour prendre son plein dans un délai de seize ans.

Sous les réserves exprimées au début de ce rapport, la commission des finances ne fait pas obstacle au vote du projet de loi.

ANNEXE N° 62

(Session ord. — Séance du 24 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission de l'armée chargée d'examiner la proposition de résolution de M. Gerges Trouillot et plusieurs de ses collègues, relative au matériel roulant des chemins de fer, par M. André Lebert, sénateur (1).

Messieurs, à propos de la discussion d'un chapitre des crédits destinés au ministère de la guerre, la commission sénatoriale de l'armée a voulu attirer, une fois de plus, l'attention du Gouvernement sur l'un des faits les plus graves qui soient de nature à le préoccuper à l'heure présente : la crise des transports.

A la séance du 23 décembre dernier, l'honorable M. Milliès-Lacroix, M. le colonel Gassouin, le rédacteur de cet avis lui-même, avec votre mandat, ont exposé les faits, demandé et obtenu des réponses, apportées à la tribune, au nom du ministre de la guerre, par le colonel directeur du 4^e bureau.

Depuis, l'honorable M. Chéron, dans un rapport extrêmement substantiel, voué momentanément au silence de vos archives, a remis en délibération, devant la commission de l'armée, cette très importante question.

Les conclusions de ce rapport sont trop récentes pour qu'il convienne de les rappeler ici : elles ont emporté l'unanimité de votre approbation.

Si nous la sollicitons de nouveau sur le même objet à une date qui ne saurait paraître trop rapprochée à cause des besoins urgents auxquels il est loin d'être pourvu, c'est à cause d'une décision du Sénat prise à la séance du 28 décembre 1915, ordonnant le renvoi à la commission des finances et à la commission de l'armée d'une proposition de résolution relative au matériel roulant des chemins de fer présentée, en son nom personnel, par l'honorable M. Georges Trouillot et un certain nombre de ses collègues de la commission des chemins de fer. Dans l'esprit de ses auteurs et de la commission des chemins de fer du Sénat, que cette situation n'avait pas laissée indifférente, le vote par l'assemblée de cet ordre du jour eût été, en quelque sorte, la sanction de la discussion à laquelle il venait d'être procédé.

Nul plus que nous, messieurs, ne serait heureux de voir clore un semblable débat ! Mais nous estimons qu'il doit rester ouvert tant que dure le péril et jusqu'à ce qu'il ait été définitivement conjuré par l'application méthodique et résolue de tous les moyens appropriés.

Ce péril est double et vous l'avez indiqué avec force : il ne s'agit de rien moins que de la vie économique de la nation, atteinte dans ses

moyens de production et dans tout l'organisme qui crée la richesse, condition essentielle au résultat heureux d'une guerre de durée ; il s'agit parallèlement d'assurer sans défaillance ni retard aucun, par un matériel suffisamment abondant et maintenu en parfait état d'usage, les services d'approvisionnement, de ravitaillement, et de transports de troupes indispensables aux opérations militaires, sans perdre de vue que les difficultés sont appelées à croître à l'instant où la marche en avant de nos armées nous rapprochera de la victoire.

Ces questions, messieurs, qui n'ont rien perdu de leur urgence, ne perdront non plus rien de leur intérêt majeur tant que durera la campagne de guerre, et votre commission ne saurait envisager la possibilité d'y mettre un terme parlementaire par les moyens d'usage en d'autres matières.

Elle estimera, au contraire, que sa vigilance doit rester en éveil et son intervention toujours possible, suivant les circonstances.

Sans doute, messieurs, à cause de l'autorité de ses auteurs et de la haute sanction qui s'attache toujours à un vote du Sénat, l'adoption d'une proposition de résolution n'est pas un acte sans portée, et vous estimerez que, sous les réserves formellement indiquées ci-dessus, l'avis qui vous est demandé ne peut comporter ni indifférence ni moratoire.

Nous ne saurions cependant vous proposer d'y collaborer expressément dans les termes, estimant que, pour généraux ou précis qu'ils apparaissent, ils constituent des suggestions de technicité du ressort de la commission des chemins de fer du Sénat ou qu'ils stipulent des mesures à prendre qui doivent, sans contradiction avec les suggestions déjà répétées de la commission de l'armée, rester d'initiative gouvernementale.

C'est à M. le ministre des travaux publics et à M. le ministre de la guerre — sans énonciation qui peut paraître limitative dans un document parlementaire — qu'il appartient de rechercher les causes, comme les responsabilités, d'une crise que la commission de l'armée a prévue, et qu'elle s'est efforcée de conjurer dès les premiers mois de l'année 1915. Pourrions-nous oublier l'important travail rédigé par l'honorable M. Henry Bérenger, sur les chemins de fer stratégiques et approuvé par vous ?

C'est à M. le ministre des travaux publics et à M. le ministre de la guerre seuls qu'il appartient aussi, dans la limite de leurs attributions respectives, d'adopter la méthode et de prescrire toutes les mesures propres à mettre fin, pour le présent et pour l'avenir, à ce redoutable état de choses.

Aussi, messieurs, avons-nous l'honneur de vous proposer de rédiger comme il suit l'avis que votre commission est appelée à formuler :

La commission sénatoriale de l'armée, saisie, par un vote du Sénat en date du 20 décembre 1915, d'une proposition de résolution présentée par M. Georges Trouillot, président de la commission des chemins de fer, et un certain nombre de ses collègues, concernant le matériel roulant des chemins de fer et invitée à émettre son avis sur la proposition de résolution,

Prend acte de cette proposition de résolution pour signaler à nouveau à M. le Président du conseil, à M. le ministre des travaux publics et

à M. le ministre de la guerre, la situation très grave que crée à la défense nationale et au pays la crise des transports et invite le Gouvernement à prendre d'urgence toutes les mesures utiles pour y porter remède.

ANNEXE N° 63

(Session ord. — Séance du 24 février 1916.)

2^e RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE fait au nom de la commission chargée d'examiner : 1^o la proposition de loi de M. Jean Codet, relative à l'application du crédit mutuel aux ouvriers, fabricants et commerçants ainsi qu'aux sociétés coopératives ; 2^o le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, ayant objet l'organisation du crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et à la moyenne industrie, par M. Jean Codet, sénateur (1).

Messieurs, le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, ayant pour objet l'organisation du crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et à la moyenne industrie comportait quatre titres.

Les titres I et II avaient trait au crédit à court terme ; les titres III et IV concernaient uniquement l'organisation d'un crédit hypothécaire à long terme.

Dans un avis annexé à la séance du 3 juin 1915, M. Perchot au nom de la commission des finances, proposait au Sénat l'adoption des deux premiers titres et le rejet des deux derniers.

Dans un esprit d'union et de conciliation, votre commission spéciale, à l'examen de laquelle avait été renvoyé le projet, proposait le rejet des deux titres concernant le crédit hypothécaire à long terme et elle ne retenait que la partie du projet visant le crédit à court terme, pour l'organiser suivant les principes du crédit mutuel, et en s'inspirant non seulement des lois sur le crédit agricole et le crédit maritime, mais encore des organisations qui fonctionnent à l'étranger et qui ont produit partout de brillants résultats.

Votre commission croyait ainsi avoir donné satisfaction à la commission des finances et elle était heureuse d'appuyer sa décision sur une aussi haute autorité. Elle se trompait ; car, dans un avis supplémentaire annexé à la séance du 18 novembre 1915, M. Perchot spécifia nettement que la commission des finances maintient ses décisions premières : c'est-à-dire qu'elle vous demande de rejeter les titres III et IV, mais d'accepter sans changements les titres I et II, tels que les avait votés la Chambre des députés.

Nous regrettons de ne pouvoir suivre ce avis ; mais votre commission maintient, elle aussi, ses décisions.

Elle y est encouragée parce qu'elle a conscience d'être dans la vérité et d'agir dans l'intérêt de nos petits industriels et commerçants.

(1) Voir les nos Sénat 359, année 1910, 23 et 191, année 1911, 193, année 1914, 17-195-307-384, année 1915 ; 801-1640-2212-2590-3250 et in-8° n° 753 — 10^e légis. — de la Chambre des députés.

(1) Voir le n° 481, Sénat, année 1915.

Elle y est encouragée aussi par les adhésions nombreuses qui lui sont parvenues, notamment par celle du centre fédératif du crédit populaire en France, par celle de la confédération nationale du commerce en détail des boissons, restaurateurs et hôteliers de France et des colonies, et par celle de la caisse mutuelle de crédit commercial et industriel du Puy.

Le centre fédératif compte en effet 12 banques populaires urbaines, 998 sociétés agricoles locales et 46 caisses régionales de crédit agricole, soit au total 1.056 caisses. Il a son siège central à Paris, 95, avenue Kléber, et il est administré par MM. Eugène Rostand, président; Charles Rayneri, directeur de la banque populaire de Menton; de Roquigny, délégué au service agricole du musée social; Léopold Mabiliau, président de la fédération nationale de la mutualité française; Dufourmantelle, président du groupe régional des associations coopératives de crédit mutuel.

La confédération nationale représente 12 fédérations et 253 chambres syndicales patronales réparties dans 80 départements. Son siège est à Paris, 24, rue de Sévigné. Elle a pour président M. Hubert Grizard et pour secrétaire général M. Vial. Sous son patronage ont été fondées une association coopérative d'achats en commun, l'union des détaillants, et une banque au capital de 1 million de francs, la banque fédérale de l'alimentation, que dirige M. Audin.

Dans une étude comparative du projet voté par la Chambre des députés et du projet de la commission du Sénat, le comité de direction du centre fédératif du crédit populaire en France se prononce nettement en faveur des principales dispositions du projet que nous avons l'honneur de soutenir devant vous; et, dans la séance de votre commission du 3 février 1916, une délégation représentant les divers groupements cités plus haut s'est déclarée, par l'organe de M. le président Grizard, en parfait accord avec la commission spéciale du crédit mutuel.

Bien qu'elle soit de création récente, la caisse mutuelle de crédit commercial et industriel du Puy (Haute-Loire) inscrivait à son bilan du 31 décembre 1914 un actif de 276.022 fr. 21, avec un capital versé de 189.600 fr.; et, dans son rapport à l'assemblée générale de 1915, M. le président du conseil d'administration, Léon Faure, parlant du projet actuellement en discussion, s'exprime ainsi :

« La commission du Sénat a introduit dans ce projet des modifications très heureuses... Il serait oiseux, dans le cadre restreint dont nous disposons, de vous exposer le mécanisme du projet. Bornons-nous à donner sur lui l'appréciation de notre conseil d'administration qui l'a longuement étudié et approfondi : Ce projet, si intelligemment amendé par le Sénat, permettra aux mutuelles comme la nôtre de faire bénéficier leurs adhérents de nouvelles commodités qui s'ajouteront à celles dont ils jouissent déjà. Nous sommes assurés, notamment qu'en ce qui concerne les ristournes d'une grande partie des bénéfices, elles reviendront entièrement à nos sociétaires... Que MM. les sénateurs conduisent le projet de loi à bonne réalisation, ils s'acquerront ainsi la reconnaissance de toute l'industrie et de tout le commerce français. »

MM. Charles Rayneri et Dufourmantelle nous ont présenté quelques observations de détail dans un mémoire qu'ils nous ont adressé au nom de leur comité. Nous y avons fait droit dans une très large mesure et nous sommes heureux de compter de tels collaborateurs.

Dans la séance du 3 février, M. Grizard a fait ressortir tout l'intérêt qu'il y avait à ce que nos banques mutuelles puissent escompter leurs effets directement à la Banque de France. Il sait par expérience que l'escompte des banques privées se tient toujours à un taux supérieur à celui de notre grand établissement national. Les banques font des « affaires » et les mutualités font « des œuvres ». Dans le premier cas, le bénéfice est pour les banques, dans le second il est pour les emprunteurs.

Lorsque des hommes jouissant d'une aussi grande expérience et d'une aussi haute autorité que les représentants de ces importants groupements se prononcent nettement en faveur de notre projet et contre celui qui nous est envoyé par la Chambre des députés, cela nous rend forts pour continuer la lutte et accentue l'espoir que nous avons déjà de triompher.

EXAMEN DU PROJET

VOTÉ PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Nous ne reviendrons pas sur l'examen que nous avons déjà fait, dans un précédent rapport, des titres III et IV, puisque vos deux commissions vous proposent d'un commun accord de rejeter toutes les dispositions concernant le crédit hypothécaire à long terme dont l'établissement ferait double emploi avec le crédit foncier. Nous prendrons le projet du Gouvernement, voté par la Chambre des députés et renvoyé par le Sénat à votre commission, dans sa séance du 27 mars 1914, projet que nous attendions depuis plus de trois ans et demi, puisque notre premier rapport sur cette question était inscrit à l'ordre du jour et prêt pour la discussion dès le 9 juin 1911; et nous examinerons seulement les titres I et II qui traitent du crédit à court terme.

Ce projet n'est autre que celui qui fut élaboré par la commission extraparlementaire nommée par M. Caillaux, alors ministre des finances, le 13 mai 1911, et où dominaient les représentants de la haute banque.

L'œuvre de la commission extraparlementaire.

Quelle fut l'œuvre de cette commission et comment l'accomplit-elle ?

Elle avait à organiser le crédit mutuel en faveur du petit commerce et de la petite industrie, et elle était saisie d'une proposition déjà rapportée par M. Jean Codet, au nom de la commission du commerce et de l'industrie de la Chambre des députés.

Écartant d'abord cette proposition, elle s'inspira uniquement, dans ses travaux, d'une idée très simple : augmenter la garantie que peut apporter à une banque privée l'industriel ou le commerçant pour l'escompte de son papier; et, partant de ce principe, elle organisa, — ce qui est devenu le titre I^{er} — des « sociétés de caution mutuelle », dont l'objet exclusif est l'aval et l'endos des effets de commerce et billets créés, souscrits ou endossés par leurs membres à raison de leurs opérations (art. 1^{er}, paragraphe 2).

Ces sociétés de caution mutuelle ne peuvent bénéficier d'aucune avance ni subvention. Elles ne peuvent recevoir aucun dépôt. Il leur est interdit de se constituer un fonds de roulement.

Leur capital consiste uniquement dans la souscription de membres honoraires ou participants. Il ne peut être employé pour un prêt sous une forme quelconque. Il doit être placé en valeurs ou dépôts de banque, et il est affecté, comme le fonds de réserve à la garantie des effets avalisés ou endossés par la société (art. 4 § 1^{er}).

Ainsi, voilà des sociétés qui ne peuvent consentir elles-mêmes aucun prêt, même sous forme d'escompte. Leur rôle se borne à donner une signature, de manière à augmenter la garantie de l'emprunteur qui, pour se procurer des fonds doit aller obligatoirement frapper aux guichets des banques privées ou des grandes sociétés de crédit et se plier dès lors à toutes leurs exigences.

Non seulement cette conception ne ressemble en rien au crédit mutuel, mais elle s'en éloigne tellement qu'il nous a fallu examiner le texte à la loupe pour nous convaincre que les futures sociétés de caution mutuelle n'auraient pas le droit d'escompter un effet présenté par un de leurs membres. Nous ne pouvions concevoir des sociétés de crédit ainsi émancipées. Mais il a bien fallu nous rendre à l'évidence.

Dans son deuxième avis, M. Perchot se prononce nettement contre la disposition autorisant nos sociétés à recevoir des avances sans intérêt.

« On ne voit pas, dit-il, quelle peut être l'utilité de cette clause. Les sociétés de caution mutuelle ne doivent pas être, comme les caisses locales de crédit agricole, de véritables banques se livrant à l'escompte, etc. »

Ainsi le voile est levé. Le texte, qui nous était signalé comme douteux, est éclairci. Les sociétés de caution mutuelle sont ligotées de telle sorte qu'elles ne sont pas à craindre. La haute banque n'aura pas en elles de redoutables concurrentes. Elle restera maîtresse d'escompter ou non leur papier et de dicter ses conditions.

Tel est du moins le résultat qu'aurait l'adoption du projet.

Mais poursuivons notre examen.

Les conventions des 11 et 28 novembre 1911, intervenues entre l'Etat et la Banque de France, et approuvées par la loi du 29 décembre de la même année, mettaient à la disposition du Gouvernement une somme de 25 millions, dont 20 à titre d'avance sans intérêt, et définitivement versés, pour être attribués au crédit commercial et industriel.

Que faire de pareille somme ?

La commission extraparlementaire et le Gouvernement commencèrent par la réduire en accordant 6 millions au crédit agricole, qui en possédait déjà plus de 160, à titre d'avance, et dont le capital grossit chaque année de la redevance annuelle de la Banque de France; ils attribuèrent 2 millions au crédit maritime et 2 millions aux sociétés coopératives de production; puis ils consacreront les 5 millions définitivement versés à un établissement de crédit hypothécaire à long terme. Ils se trouveront ainsi en présence d'une somme de 10 millions qu'il fallait employer.

Ils se souvinrent alors qu'il existait des banques populaires; et, comme ils ne pouvaient les supprimer, ce qui eût été une singulière façon d'organiser le crédit, ils leur attribuèrent les 10 millions, qui leur seraient répartis par une commission analogue à celle qui fonctionne en matière agricole.

Quant aux sociétés de caution mutuelle, qu'eussent-elles fait des avances de la Banque de France? Elles pouvaient s'en passer. Les grandes banques n'étaient-elles pas là pour escompter leurs effets ?

Tel est le résumé exact et dépourvu d'artifices de la prétendue réforme élaborée par la grande commission extraparlementaire, sanctionnée par le Gouvernement de l'époque et votée par la Chambre des députés que M. Perchot propose, au nom de la commission des finances, d'adopter sans changement.

La commission des finances a bien voulu nous entendre et nous la remercions de sa haute courtoisie. Nous n'avons pas été assez heureux pour la convaincre. Elle met son point d'honneur à ne pas se déjuger. Le mot de la situation paraît avoir été dit par un de ses membres non des moins influents : « Comment n'avez-vous pas demandé à être entendu dès le début ? » — Nous ne l'avons pas demandé parce que nous croyions être d'accord avec elle.

Mais au-dessus des commissions il y a le Sénat, et c'est à lui que nous faisons appel. Nous comptons sur sa clairvoyance et son impartialité pour distinguer les véritables intérêts du commerce et de l'industrie; car, si le projet était adopté sans modifications, ce ne serait pas le vote d'une réforme, ce serait la sanction d'un avortement.

Examen des modifications à apporter au projet.

Il est indispensable que les futures sociétés puissent consentir au taux le plus réduit des prêts à leurs membres participants; et il faut pour cela qu'elles aient le droit d'escompter les effets ou billets présentés par ces membres. Il est donc nécessaire qu'elles soient autorisées à disposer d'une partie de leur capital. Il est également nécessaire qu'elles aient la faculté d'accroître leur fonds de roulement en recevant une part des avances de la Banque de France, en émettant des bons de caisse, en recevant des dépôts de fonds et en ouvrant des comptes courants. Il est naturel qu'elles puissent faire fructifier leur capital et en opérer le placement. Nous leur accordons tous ces droits, et nous nous éloignons ainsi sensiblement du projet des grandes banques qui ne leur en accordait aucun.

Mais nous avons réglé l'usage de ces droits en imposant des mesures de prudence.

Ainsi nous fixons aux deux tiers la partie du capital disponible, le tiers restant devant servir, soit au remboursement des avances, soit au remboursement des effets ou billets escomptés, en cas de non-paiement (art. 1^{er}). Nous limitons le montant des bons à émettre, de manière à ce que, réuni au total des dépôts et des comptes courants, il ne puisse excéder la moitié du total de l'encaisse et des effets en portefeuille pour les sociétés du premier degré (art. 2), et les trois quarts de ce même total de l'encaisse et des effets en portefeuille pour les banques régionales ou populaires (art. 13). Nous n'autorisons les placements qu'en titres reçus en nantissement par la Banque de France (art. 6). Enfin, pour assurer le rembour-

nement des avances, nous donnons à la commission de répartition le droit de ne les accorder que sous condition de remboursement par voie d'amortissement (art. 3 et 17).

Nous constituons ainsi de véritables banques mutuelles, dont les membres continueront à se servir de caution réciproque, mais dont les fonctions ne seront plus limitées à ce rôle de cautions, puisqu'elles pourront se constituer un capital et des fonds de roulement, administrer leur fortune et effectuer des prêts à leurs membres en escomptant les effets et billets présentés par eux. Ce n'est qu'à défaut de disponibilités qu'elles seront obligées de chercher ailleurs l'escompte de leur papier, après l'avoir revêtu de leur signature.

Ce seront bien de véritables banques, comme les sociétés de crédit agricole et maritime; aussi estimons-nous qu'il convient, comme on nous l'a demandé, de modifier leur nom et de leur donner celui qui caractérise le mieux leur nature et leur fonction. Nous vous proposons donc de rayer ce nom de « sociétés de caution mutuelle », qui indique une restriction, et de leur donner celui de « sociétés de crédit mutuel ».

Dans un temps où l'on se préoccupe à juste titre de faciliter le commerce français à l'étranger, nous avons pensé qu'il convenait d'augmenter le chiffre des avances provenant de la Banque de France pour les sociétés qui se livreraient à l'escompte des traites sur l'étranger et nous avons décidé (art. 3) que ces avances seraient proportionnées à la moyenne des effets escomptés pendant les trois années précédentes et pourraient être portées jusqu'au quadruple, au lieu du double, du capital versé en espèces.

Enfin, pour répondre à des désirs qui nous ont été exprimés, nous autorisons la constitution de sociétés, sans souscriptions de part, mais à la condition que les statuts stipulent la responsabilité solidaire et illimitée de chacun des membres au regard des engagements de la société. Ce type d'association, qui demeurera éminemment facultatif, a en effet rendu d'appréciables services à l'étranger.

Telles sont les modifications que nous vous proposons d'apporter au titre 1^{er}. Elles sont importantes puisqu'elles font des sociétés de crédits mutuel de véritables banques pouvant effectuer des prêts à leurs membres et favoriser ainsi le petit commerce et la petite industrie. Mais ces sociétés ne pourront escompter les effets ou billets de leurs membres que dans la mesure où leurs disponibilités le leur permettront; et elles auront besoin de réescompter ensuite leurs valeurs en portefeuille pour se procurer des ressources nouvelles. A qui s'adresseront-elles? Aux banques privées? Aux succursales des grandes sociétés financières? Rien ne les en empêchera, et, dans la pratique, elles y auront certainement recours. Mais il existe dans notre pays un grand établissement financier qui procure le crédit au commerce et à l'industrie à un taux plus avantageux que celui d'aucune banque dans le monde entier, la Banque de France, à la condition toutefois que les effets qui lui sont présentés portent trois signatures. Nous avons le devoir d'ouvrir ses portes à nos petites sociétés financières et de placer par conséquent à côté et au-dessus d'elles un autre organe qui aura pour principale fonction d'escompter les effets des sociétés de crédit mutuel et de leur donner la troisième signature, qui les rendra bancables et qui peut seule leur procurer l'accès, au même titre que ceux des grandes banques, dans notre grand établissement national.

Nous sommes ainsi conduits à créer les banques régionales de crédit mutuel, à l'instar des caisses régionales de crédit agricole et maritime mutuel.

Les banques régionales et populaires.

Le titre II du projet traitait uniquement des banques populaires.

Il les faisait bénéficier des mêmes avantages que les sociétés de caution mutuelle au point de vue des formalités de constitution et des exemptions d'impôts; puis il leur imposait certaines conditions spéciales (art. 10), et il les faisait participer aux avances provenant de la Banque de France (art. 11 et 12).

Il n'établissait entre elles et les sociétés de caution mutuelle aucune obligation, aucun lien de quelque nature qu'il soit. Dans l'esprit des auteurs du projet, ces deux sociétés ou banques étaient destinées à vivre séparément, ignorées

l'une de l'autre, sans être appelées à se rendre le moindre service.

Notre titre II n'enlève aux « banques populaires » aucun des avantages que leur accordait le projet; mais il crée des « banques régionales mutuelles », à l'instar des caisses régionales agricoles et maritimes, et il autorise les « banques populaires » à remplir le rôle de banques régionales.

Les banques populaires se trouvent ainsi investies d'un double rôle: celui de sociétés de crédit qu'elles remplissent actuellement et celui de banques d'escompte et de répartition des avances par rapport aux sociétés de premier degré.

Il eût été injuste, en effet, de priver les banques populaires des avantages que leur concédait le projet et de modifier leurs situations acquises en réduisant certaines d'entre elles au rôle de sociétés du premier degré. Dans bien des cas, du reste, ce sont elles qui remplissent le rôle de banques régionales là où elles existent déjà. Nous avons été ainsi conduits à investir nos banques régionales mutuelles d'une double fonction: celle de sociétés du premier degré à l'égard de leurs membres participants et celle de banques d'escompte à l'égard des sociétés de crédit mutuel. Cette conception s'éloigne un peu de l'organisation des caisses régionales agricoles et maritimes qui ne sont que des organes du second degré et ne sont pas autorisées à consentir directement des prêts à leurs membres; mais elle est consacrée par la pratique. Plusieurs fédérations ou banques populaires remplissent, en effet, ce double rôle vis-à-vis de leurs membres et vis-à-vis des sociétés de crédit agricole ou urbain qui leur sont affiliées.

Ce ne sont pas les seules innovations que nous avons apportées à l'organisation des banques régionales.

Comme pour les sociétés de crédit mutuel, nous avons décidé (art. 17) que les avances pourraient être portées jusqu'au quadruple du capital versé en espèces, pour les banques qui faciliteraient le commerce français à l'étranger.

Puis, élargissant une idée heureuse que renfermait le projet et qui consistait à admettre à la formation du capital des membres non participants, nous avons admis à souscrire, non seulement les sociétés coopératives de production, les syndicats professionnels et les caisses d'épargne, mais les départements, les communes et les chambres de commerce (art. 12). Nous avons même été plus loin: nous avons autorisé les banques régionales à recevoir des dons et des subventions non seulement des particuliers, mais des personnes morales indiquées ci-dessus (art. 15).

Loin de partager l'opinion des rédacteurs du projet qui s'étaient appliqués à priver complètement leurs sociétés de caution mutuelle de toute disponibilité, nous nous sommes appliqués à doter nos banques régionales et, par voie de conséquence, nos sociétés de crédit mutuel de toutes les ressources possibles. Nous avons même augmenté pour elles la proportion de moitié (art. 2) du total de l'encaisse et des effets en portefeuille que ne peut dépasser, dans les sociétés de crédit mutuel, le montant réuni des bons, des dépôts et des comptes courants, et nous la portons aux trois quarts (art. 15).

Nous blâmera-t-on d'avoir ainsi élargi leurs moyens d'action? Nous ne le pensons pas. Nous reprochera-t-on d'avoir marqué la place des chambres de commerce au sein de nos banques régionales? On ne l'osera probablement pas. Les chambres de commerce ont montré depuis trop longtemps la puissance de leur action, et elles ont pris, depuis la guerre, une part trop grande aux mesures qui facilitent la circulation monétaire et qui tendent à améliorer les conditions de vie du commerce et de l'industrie, pour qu'on ose critiquer leur admission dans nos banques. Et, pour dire toute notre pensée, nous espérons bien que, dans la plupart des cas, les banques régionales se fonderont et se développeront sous le patronage et même sous la direction puissante et éclairée des chambres de commerce et des organisations syndicales.

Comme en matière agricole, ce sont les banques régionales qui transmettront, sous leur responsabilité, les demandes d'avances des sociétés de crédit mutuel; mais il arrivera aussi qu'elles en formuleront pour elles-mêmes, puisque nous les autorisons, afin de ne pas troubler dans leurs situations acquises les ban-

ques populaires existantes, à escompter directement les effets présentés par leur membres. Cette double faculté ne saurait engendrer des abus, car toutes ces demandes seront examinées par une commission dite de répartition (art. 17 et 25) qui offrira toutes les garanties désirables.

On nous a fait observer qu'il eût été peut-être plus sage de rompre avec les errements du crédit agricole et de fixer une date ferme pour le remboursement des avances. Nous avons maintenu cependant la disposition aux termes de laquelle les avances ne peuvent être accordées pour plus de cinq ans, mais sont renouvelables (art. 3 et 17). Nous croyons, en effet, qu'au lieu de fixer une date rigide dans la loi, il est préférable de s'en rapporter au jugement d'hommes impartiaux et compétents qui apprécieront, en tenant compte de tous les éléments de la question, ce qu'il convient de décider pour les remboursements. Il ne faut pas oublier, en effet, que la répartition des avances est faite par le directeur de la banque centrale conformément à l'avis de la commission de répartition instituée au titre IV (art. 17 et 25); c'est-à-dire que le directeur sera tenu de se conformer à l'avis de la commission qui devient souveraine, tandis qu'en matière de crédit agricole le ministre consulte la commission mais n'est pas tenu de se conformer à son avis.

Toutefois, pour faire droit dans une certaine mesure aux observations dont nous venons de parler, nous avons autorisé la commission à n'accorder les avances qu'à la condition qu'elles seraient remboursées par voie d'amortissement (art. 3 et 17).

Nous croyons avoir ainsi doté nos banques régionales d'une constitution qui leur permettra d'assurer le développement et la prospérité du crédit mutuel au commerce et à l'industrie. Nous continuons à penser néanmoins qu'il est nécessaire de les relier par un organisme qui n'est autre que la banque régionale de Paris, et qui prendra dans ce cas le nom de « banque centrale du crédit mutuel ».

La banque centrale.

Le rôle de la banque centrale du crédit mutuel sera de servir de « chambre de compensation » entre les diverses banques régionales, selon l'heureuse expression de M. Omer Leprieux, directeur de la banque centrale de Belgique, ou de « faire face aux besoins de crédit de certaines caisses par les excès de disponibilités de certaines autres », selon la très juste expression de M. Lefèvre, chef des études législatives et du contentieux au Crédit lyonnais.

Les banques régionales qui auront des disponibilités s'y feront ouvrir des comptes de dépôts. Celles qui auront besoin de fonds lui adresseront leurs demandes ou lui enverront des effets à l'escompte; et on peut espérer qu'ainsi le loyer de l'argent ou, autrement dit, le taux de l'escompte sera uniformisé dans toutes les parties de la France, alors qu'il ne l'est pas, nous l'avons démontré, en matière agricole.

La banque régionale de Paris remplira cette fonction et prendra le titre de « banque centrale du crédit mutuel ».

Il suffirait, pour que ce rôle fût efficacement rempli, que la loi autorisât les différentes banques régionales à s'ouvrir réciproquement des comptes, nous dit le comité du centre fédératif du crédit populaire en France; et il nous demande de supprimer la banque centrale.

Nous regrettons de ne pouvoir lui donner satisfaction sur ce point; mais notre banque centrale n'est pas une création. C'est, nous le répétons, la banque régionale de Paris qui remplira cette fonction. C'est elle qui centralisera les différents comptes de dépôts des banques régionales. Nous lui avons donné, du reste, une organisation suffisamment démocratique pour que son autoritarisme ne soit pas à redouter. Elle sera administrée par un conseil composé de six administrateurs élus par les membres des banques régionales. Le directeur et le sous-directeur seront seuls nommés par décret de M. le ministre des finances. La direction offrira donc toutes les garanties de compétence et d'indépendance. D'après notre nouveau texte, elle ne pourra du reste répartir les avances qu'en se conformant aux décisions de la commission spéciale de répartition dont la très

grande majorité des membres sont élus par leurs pairs et non choisis par le Gouvernement.

A tout organisme bien compris il faut une tête. Cette vérité n'a point échappé à MM. les administrateurs du centre fédératif du crédit populaire puisqu'ils ont établi leur siège central à Paris. Ils redoutent peut-être pour leur indépendance l'influence d'une banque centrale qui imposerait des règles rigides et uniformes. Telle a été aussi la raison de la longue résistance que les fédérations allemandes ont opposée à leur affiliation à la caisse centrale prussienne des associations. Mais notre banque centrale a une organisation trop démocratique pour que son autoritarisme soit à redouter.

Quand nous citons les pays étrangers, Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Italie, Japon, Roumanie, qui tous ont à la tête de leurs fédérations ou banques régionales ou départementales un organisme central, on nous dit : « Oui ; mais cet établissement central n'a été créé que plus ou moins longtemps après la naissance des sociétés du premier et du second degré. » Nous répondons que l'expérience des autres doit nous servir, et que, puisque la nécessité d'un organisme central a été reconnue, mieux vaut le créer tout de suite et prévenir ainsi les injustices résultant de sa non-existence, que d'attendre, pour les corriger, que ces injustices se soient produites. Nous rappelons, en effet, que le taux des prêts agricoles varie de 3 à 5 p. 100, parce qu'aucun lien n'existe entre les diverses caisses régionales. Mais, en supposant que notre but ne soit pas atteint, comme il l'a été à l'étranger, quel inconvénient y a-t-il à organiser une banque centrale ? Il n'y a aucun inconvénient, et il ne peut en résulter que des avantages.

Conclusion.

Votre commission, messieurs, a mûrement étudié le projet dont elle vous propose l'adoption. Elle a donné satisfaction à la plupart des observations qui lui ont été présentées, ce qui l'a conduite à apporter à sa première rédaction certaines modifications de détail qui figurent dans le texte en lettres italiques.

Le projet qu'elle vous présente laisse de côté le crédit hypothécaire à long terme depuis longtemps organisé en France et qui fonctionne à la satisfaction générale dans un établissement connu sous le nom de Crédit foncier. Il organise le crédit mutuel à court terme en faveur des petits industriels et des petits commerçants suivant trois échelons, c'est-à-dire conformément à la règle appliquée en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Italie, au Japon et en Roumanie. Il ne proscrip-t point le concours des banques privées et des grands établissements financiers, mais il constitue un organisme complet qui se suffit à lui-même. Prenant son point d'appui sur les chambres de commerce et les syndicats professionnels, il ouvre aux petits industriels et aux petits commerçants les portes de notre Banque de France, et il leur donne ainsi le moyen de se procurer de l'argent au même taux que les grands établissements du commerce, de l'industrie et de la finance.

Les banques privées recherchent des bénéfices et il est naturel qu'elles fassent payer cher leur crédit. Les banques mutualistes ne doivent pas faire de bénéfices et elles réservent tous leurs avantages à leurs membres. Elles font des « œuvres et non des affaires », selon la très juste expression de M. Grizard.

Le projet de la Chambre des députés plaçait les sociétés de caution mutuelle sous l'entière dépendance des banques privées et ne leur permettait de recevoir aucune avance ou subvention.

Le projet de votre commission assure au contraire la pleine indépendance des sociétés de crédit mutuel ; il leur permet de recevoir des subventions et il les fait participer aux avances provenant de la Banque de France, réduisant ainsi pour leurs membres au strict minimum le taux du loyer de l'argent.

Aussi, votre commission vous le propose, confiante dans votre indépendance et votre fermeté, car elle a l'absolue certitude qu'en l'adoptant, vous créerez, messieurs, un instrument de crédit qui contribuera, pour une large part, au développement et à la prospérité du commerce et de l'industrie de la France, après la victoire.

Les objections de M. Perchot, rapporteur de la commission des finances. — Leur réfutation.

Première objection.

M. Perchot reproche au projet d'avoir été calqué sur la proposition déposée à la Chambre des députés en 1907 et il ajoute : « Nous ne sommes plus en 1907 ; depuis lors, la question du crédit commercial a fait l'objet d'études très approfondies, notamment de la part de la commission extraparlamentaire de la réforme bancaire, qui a porté ses investigations sur toutes les organisations créées à l'étranger et sur les essais précédemment tentés en France même. Cette analyse a fait apparaître très nettement les différences existant entre le crédit commercial et le crédit agricole, quant à leur nature et aux besoins auxquels ils répondent. D'autre part, l'expérience a permis de constater dans le fonctionnement du crédit agricole certaines déficiences qu'il importe d'éviter dans la nouvelle organisation. »

Nous répondons : En 1916, comme en 1907, les banquiers sont restés des négociants qui font le commerce de l'argent et qui cherchent à vendre le plus cher possible cette marchandise qu'on nomme du crédit. Les banques mutuelles, au contraire, qu'elles s'adressent à l'agriculture, au commerce ou à l'industrie, s'appuient sur deux principes essentiels : 1° les membres d'une même association sont réciproquement garants de leur solvabilité ; 2° les banques mutuelles ne font pas de bénéfices ; elles peuvent donc donner le crédit au prix coûtant, et elles partagent le boni, s'il y en a, en fin d'année entre leurs membres, au prorata des affaires effectuées par eux.

La commission extraparlamentaire de 1911 ne s'est nullement inspirée des organisations créées à l'étranger qui reposent toutes sur le principe fécond de la mutualité. Elle s'est, au contraire, préoccupée de créer une organisation qui, tout en donnant un semblant de satisfaction au petit commerce et à la petite industrie, lui amènerait une clientèle améliorée, alors que la véritable application du principe de la mutualité pourrait la lui enlever, en ouvrant directement à celle-ci les portes de notre Banque de France.

Ses travaux ne nous ont rien appris ; et sa proposition est en contradiction avec la très complète étude faite en son nom, aussi bien sur les institutions de France que sur celles de l'étranger, par M. Lefèvre, chef du contentieux et des études économiques au crédit lyonnais, dont les travaux, publiés en annexe dans le projet du Gouvernement, formant un remarquable plaidoyer en faveur des travaux de la commission spéciale du Sénat (1), et montrent que dans tous les pays étrangers où il existe, le crédit commercial ou urbain a été solutionné comme le crédit agricole, suivant les règles que nous lui appliquons.

Les différences qui séparent le crédit agricole et le crédit commercial résident surtout dans la plus ou moins grande longueur des échéances. Les agriculteurs doivent compter avec le renouvellement des saisons et il leur faut de longs crédits. Six mois en moyenne, souvent un an, leur sont nécessaires pour récupérer le fruit de leurs travaux. Les commerçants et les industriels, au contraire, n'ont besoin que de crédits de petite durée. La moyenne des échéances, d'après les rapports officiels de la Banque de France, est de vingt-quatre jours et quelques fractions. C'est ce qui explique pourquoi les banquiers, qui sont des commerçants, ont laissé passer sans protester les lois sur le crédit agricole, tandis qu'ils tentent de faire échouer notre projet. 1.000 fr. prêtés à un an d'échéance, au taux de 3 p. 100, avec 1/2 de commission, rapportent 3 fr. 50 en fin d'année. La même somme prêtée aux mêmes conditions, mais à l'échéance de vingt-quatre jours, rapporte 10 p. 100.

Les principales déficiences constatées en matière de crédit agricole, quelles sont-elles ? M. Perchot ne nous le dit pas.

Nous suppléerons à son silence en indiquant les deux principales :

1° Les avances seront-elles jamais remboursées ? Telle est la question qu'on peut se poser ; 2° Pourquoi le taux des prêts varie-t-il suivant les régions ? On paye 3 p. 100 dans la ré-

gion de Chartres et 5 p. 100 dans celle de Montpellier.

Notre projet essaie de remédier à la première déficiences en autorisant la commission de répartition à n'accorder d'avances que sous condition de remboursement par voie d'amortissement (art. 2 et 17).

Il applique à la seconde déficiences le remède qui a si bien réussi à l'Allemagne lorsqu'elle créait, dans ce but spécial, en 1895, la caisse centrale prussienne des associations, remède qu'ont imité avec avantage l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Italie, le Japon et la Roumanie, et il permet, suivant l'expression très juste de M. Lefèvre, rapporteur de la commission extraparlamentaire, à la caisse régionale de Paris, « d'équilibrer les besoins de crédit de certaines caisses par les excédents de disponibilité de certaines autres », en centralisant les comptes courants que les banques régionales ou populaires seront autorisées à s'ouvrir mutuellement.

D'autres déficiences des lois sur le crédit agricole nous ont été révélées par l'expérience ; c'est pourquoi nous autorisons les banques régionales à vérifier les livres des sociétés de crédit mutuel, lorsqu'elles leur font des avances pour fonds de roulement (art. 13, § 3) ; c'est pourquoi aussi nous soumettons toutes nos sociétés et banques au contrôle de l'inspection des finances (art. 27) afin d'en assurer l'exacte vérification.

Deuxième objection.

Nous la résumons : les sociétés de caution mutuelle, que nous appelons sociétés de crédit mutuel, ne doivent pas recevoir d'avances sans intérêt. A quoi leur serviraient ces avances ?

Elles se borneront à revêtir les effets des emprunteurs de leur signature, ce qu'on appelle élégamment « donner l'aval et l'endos » afin de les rendre escomptables dans les banques. M. Perchot ajoute « populaires ou régionales ».

« Leur fonds de roulement sera largement couvert par leur capital. »

« Elles ne doivent pas être, comme les caisses locales de crédit agricole, de véritables banques se livrant à l'escompte, consentant des prêts à court et à long terme, recevant des dépôts, se chargeant de recouvrements et de paiements. »

Nous répondons :

Plus le taux du loyer de l'argent est bas, plus le commerce et l'industrie sont favorisés. C'est ce qu'ont admirablement compris MM. les membres dirigeants de la Banque de France qui maintiennent le taux de l'escompte au-dessous de celui de toutes les autres banques d'Etat.

Si nos sociétés de crédit mutuel reçoivent des avances, elles pourront escompter les effets souscrits par leurs membres à un taux moins élevé, ce qui contribuera à assurer la prospérité et le développement de leurs affaires.

Nos sociétés de crédit mutuel ne se borneront pas à « donner l'aval et l'endos » sur les effets ou billets créés par leurs membres, pour les rendre escomptables dans les banques. Elles les escompteront elles-mêmes, et ce n'est qu'après l'épuisement de leurs fonds de roulement qu'elles iront réescompter leur portefeuille dans une banque.

Mais dans quelle banque ?

M. Perchot dit : « Dans une banque populaire ou régionale. »

Or, il n'y a que 13 banques populaires pour 86 départements ; c'est peu. Quant aux banques régionales, elles sont à créer. C'est ce que nous faisons ; et, pour ne pas porter atteinte aux banques populaires existantes, nous permettons à celles-ci de remplir le rôle de banques régionales partout où elles existent, et nous leur en accordons les avantages.

Ce que M. Perchot ne dit pas, mais ce que nous ajoutons, c'est que les « sociétés de caution mutuelle » sans avances et sans fonds de roulement, ne pouvant faire aucune opération, pas même l'escompte des effets présentés par leurs membres, seraient à la merci des banques privées, dont elles devraient subir toutes les exigences. C'est ce qu'a évidemment voulu le projet des grandes banques, et c'est ce que nous ne voulons pas.

« Leur fonds de roulement sera largement couvert par leur capital. »

C'est une erreur.

« Le capital, de même que le fonds de réserve,

(1) Voir projet n° 2212, Chambre des députés, session de 1912.

est affecté à la garantie des effets et billets avalisés ou endossés par la société, de manière à servir de provision pour ces effets et billets, à défaut de règlement ». Il doit être placé « en valeurs ou dépôts en banque ». (Voir l'article 4 du projet de la Chambre des députés.)

Les sociétés de crédit mutuel ne doivent pas être de véritables banques, comme les sociétés de crédit agricole et maritime mutuel.

Pourquoi? M. Perchot ne nous en donne aucune raison.

Il se contente d'une affirmation, sans l'appuyer d'aucun motif. C'est qu'il n'y a qu'une raison à donner pour soutenir sa thèse, à savoir que ses sociétés de caution mutuelle deviendraient forcément les clients des banques privées et des grands établissements financiers; et M. Perchot préfère ne pas nous donner cette raison.

Troisième objection.

« Les banques régionales, dit l'article 12, deuxième paragraphe, escomptent les effets souscrits par les membres des sociétés de caution mutuelle et endossés par ces sociétés. Ces termes impératifs semblent imposer une obligation... Or, une pareille obligation serait des plus dangereuses. »

Que M. Perchot relise notre texte et il sera rassuré.

Ces termes ne comportent aucune obligation. Ce sont ceux employés par la loi du 31 mars 1899 (art. 2) sur les caisses régionales de crédit agricole mutuel. Ils indiquent simplement une fonction, mais n'obligent pas à escompter le papier présenté par des sociétés « constituées par des commerçants au-dessous de leurs affaires et créant du papier plus ou moins fictif ».

Nos banques régionales auront toujours le droit de refuser « l'escompte ou la signature qui leur sont demandés, ou de ne l'accorder qu'en prenant les garanties qu'elles jugeront utiles ». (Voir l'article 5, § 2, qui leur est applicable en vertu de l'article 12, § 2.) Elles ont même le droit de vérifier les livres des sociétés de crédit mutuel lorsqu'elles leur font des avances pour la constitution de leur fonds de roulement (art. 13).

Le directeur de la banque centrale ou ses délégués ont du reste le droit de vérifier les opérations de toutes les banques et sociétés, et ils peuvent à cet effet procéder à la vérification de la caisse et du portefeuille, procéder à l'examen de tous livres et documents et se faire présenter toutes justifications reconnues nécessaires (art. 25).

Quatrième objection.

M. Perchot combat la création d'une banque centrale.

Nous le renvoyons à la lecture du rapport de M. Lefèvre et à celle de nos précédents rapports qu'il connaît bien puisqu'il les a déjà critiqués.

Il y verra, quoi qu'il en dise, les résultats obtenus pour l'abaissement et l'unification du taux de l'escompte en Allemagne, où fut créé, nous le répétons, uniquement dans ce but, en 1895, la caisse centrale prussienne des associations, qui relie entre elles les grandes fédérations Schulze-Delitsch, Raiffeisen, celles de Neuwid, de Darmstadt et d'Offenbach-sur-Mein. Il y verra également comment l'empire du Japon a organisé le crédit mutuel sur le modèle des institutions allemandes avec sociétés locales, banques départementales et banque centrale gratifiée par l'empereur d'une dotation spéciale, sans attendre que les inconvénients résultant du défaut de liaison entre les banques départementales aient démontré la nécessité de les relier par un organe central. Il y verra aussi qu'en Autriche-Hongrie, en Italie et en Roumanie on a ressenti la même nécessité. Nous le prions de relire le discours de M. Omer Leprieux au congrès de Bordeaux, où le directeur de la banque centrale de Belgique a défini le rôle de cet établissement qui sert de chambre de compensation entre les diverses fédérations de crédit mutuel.

« Ce rôle apparaît superflu », nous dit M. Perchot. « Les banques populaires et régionales n'auront pas, en général, besoin de fonds considérables, puisqu'elles pourront toujours s'en procurer pour le réescompte de leur portefeuille, si celui-ci est de bon aloi, soit dans les autres banques, soit le plus souvent à la Banque de France ».

Pour aller à la Banque de France il faut trois signatures. Il est vrai que M. Perchot parle des

banques régionales, qui pourront la donner et dont il admet l'existence après l'avoir combattue. Mais les autres banques ne sont-elles pas là, prêtes à ouvrir leurs caisses? A quelles conditions? M. Perchot nous le dit quelques lignes plus bas : « Lorsqu'il s'agit d'opérations à court terme, réalisables par voie d'escompte, les taux appliqués se règlent nécessairement avec un certain écart sur le taux de la Banque de France. »

C'est précisément ce que nous voulons éviter en abaissant le plus possible le prix du loyer de l'argent en faveur de nos petits commerçants et industriels.

Il ne s'agit au reste que d'autoriser l'ouverture de comptes courants, en faveur des banques régionales, à la banque régionale de Paris.

« Il est vrai, dit en terminant M. Perchot, que le contre-projet de la commission spéciale a une portée plus vaste. Il tend à résoudre du même coup la question du crédit à long terme. »

M. Perchot a évidemment mal interprété notre texte pour nous accuser d'un pareil forfait, car nous ne voulons pas croire qu'il nous ait ainsi chargés pour pouvoir prononcer contre nous une plus éclatante condamnation.

A-t-il voulu tirer cette conclusion bien inattendue d'une phrase de notre article 2, devenu l'article 3, et visant uniquement les sociétés qui « favorisent par le crédit à long terme le commerce d'exportation à l'étranger? » Si cette expression de « crédit à long terme » le blesse, nous la supprimons. Il ne la retrouvera pas dans notre texte. Mais il n'est pas et ne peut être question dans cet article que d'un crédit plus ou moins prolongé par renouvellement, et non du crédit à long terme proprement dit, dont nous n'avons pas l'hypocrisie de tenter le rétablissement après avoir ouvertement décidé sa suppression.

Cinquième objection.

M. Perchot proteste avec force contre la disposition qui élève la proportion des avances en faveur des sociétés de crédit et des banques qui faciliteront le commerce extérieur français à l'étranger. Il la trouve dangereuse. Ce ne sont pas nos petites banques, dit-il, qui peuvent résoudre une aussi délicate question; et si sous ce régime se fondent des banques d'exportation de grande envergure, elles n'ont pas besoin d'avances prélevées sur un fonds d'aussi peu d'importance.

Cette protestation est naturelle chez un homme qui refuse toute avance à nos sociétés.

Nous y répondrons cependant que nous n'avons pas la prétention de résoudre la question de l'exportation à l'étranger, mais que nous essayons seulement d'y apporter notre modeste contribution et que cette disposition n'est nullement dangereuse, en raison des précautions prises pour la répartition des avances et la vérification des opérations.

Sixième objection.

M. Perchot refuse aux syndicats professionnels le droit de souscrire des parts dans nos sociétés ou de leur accorder des subventions.

« Quant aux syndicats professionnels, écrit-il, ils n'ont pas de capacité civile, ni de responsabilité civile, ni de responsabilité. Ils ne peuvent donc s'engager valablement par effets de commerce et la disposition qui les autoriserait à entrer dans des sociétés de caution mutuelle serait sans objet. S'il veulent bénéficier du crédit, ils devront s'organiser en coopératives de production. »

Ainsi, d'après M. Perchot, toutes nos institutions de crédit agricole sont nulles,

Quelle révélation!

Elles reposent, en effet, sur une base qui les rend « sans objet ».

Voici le texte de la loi du 5 novembre 1914 :

« Art. 1^{er}. — Des sociétés de crédit agricole peuvent être constituées, soit par la totalité des membres d'un ou de plusieurs syndicats professionnels agricoles, soit par une partie des membres de ces syndicats... »

« Ces sociétés peuvent... se charger, relativement aux opérations concernant l'industrie agricole, des recouvrements et des paiements à faire pour les syndicats... »

D'après ce texte, non seulement toutes les dispositions concernant le crédit agricole sont nulles, mais toutes les opérations d'achats et de vente effectuées par les syndicats pour le

compte de leurs membres doivent être annulées.

C'est une opinion.

On nous permettra de ne pas la partager.

Si nous n'avons pas constitué nos sociétés de crédit mutuel sur la base des syndicats, c'est que nous leur aurions imposé une condition presque toujours impossible à réaliser pour la constitution des sociétés du premier degré. L'article 2 de la loi du 21 mars 1884 exige, en effet, que les personnes qui veulent se constituer en syndicats ou associations professionnelles « exercent la même profession ou des métiers similaires ou des professions connexes... ». Or, dans nos petites communes et même dans nos cantons, si nos agriculteurs sont légion, les commerçants exerçant la même profession sont trop peu nombreux pour former des syndicats; tandis que les petits commerçants et les petits industriels pourront, avec notre texte, sans exercer le même commerce ou la même industrie, s'associer librement pour former des sociétés de crédit.

M. Perchot oublie que nous sommes des législateurs et que si les syndicats professionnels figurent dans notre loi, ils n'auront pas besoin d'autre permission pour accomplir l'œuvre qu'elle a pour objet. Ne sont nulles, en effet, que les clauses illicites, c'est-à-dire interdites par le code civil comme contraires à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Ce n'est pas le cas.

« S'ils veulent bénéficier du crédit, ils devront s'organiser en coopératives de production », dit M. Perchot.

Nous comprenons fort bien que des syndicats ouvriers forment des coopératives de production; mais nous ne voyons pas comment des syndicats de petits patrons pourraient adopter la même solution sans abandonner leur personnalité ou leur raison sociale.

Que la commission des grandes banques ait banni les syndicats de ses sociétés de caution mutuelle, nous le comprenons fort bien. Les organisations syndicales auraient donné trop d'autorité à la nouvelle institution. Mais qu'un démocrate comme M. Perchot la suive sur ce terrain, nous ne le comprenons pas; et nous maintenons fermement notre point de vue, avec la conviction que les organisations syndicales ouvrières ou patronales contribueront pour une très large part à la formation et à la prospérité de nos sociétés de crédit.

Septième objection.

M. Perchot estime qu'il est inutile d'inscrire dans le texte « les sociétés coopératives » parce que ce sont des sociétés commerciales et qu'elles sont en cette qualité admises par le projet.

Nous répondons simplement : il n'est jamais inutile de mettre de la clarté dans une loi.

M. Perchot admettrait à la rigueur que les chambres de commerce, les départements et les communes puissent souscrire des parts dans nos sociétés et leur donner des subventions, mais il pense que ce serait retarder le vote du projet et il se refuse à apporter au texte de la Chambre d'autres modifications que celles qu'il y a lui-même introduites.

Nous accusons de retarder le vote du projet c'est être bien à court d'arguments et c'est faire montre d'une certaine audace. Notre réponse est facile : nous étions prêts, il y a plus de trois ans et demi, et c'est nous qu'on a retardés pour nous présenter l'œuvre des grandes banques.

Huitième objection.

Enfin, dans une conclusion foudroyante, notre adversaire nous terrasse, ou du moins il le croit.

Notre « contre-projet », dit-il, ne présente dans son ensemble aucune supériorité sur le texte déjà adopté par la Chambre; et, par contre, il contient diverses dispositions dangereuses.

Nous avons démontré surabondamment, et nous n'y reviendrons pas, la supériorité du projet de la commission sur celui voté par la Chambre. Quant à ses dangers, ils sont imaginaires et nous en avons fait bonne justice.

Nos modifications, dit-il encore, nécessiteront de nouvelles études et de nouvelles discussions devant la Chambre, et il faut se hâter pour que nos « poilus » trouvent à leur retour la réforme accomplie.

M. Perchot oublie que ce sont les modifications qu'il a lui-même proposées qui nécessitent le retour du projet devant la Chambre, et

Il insiste sur un argument dont le Sénat a fait bien souvent et fera une fois de plus bonne justice. Si la haute Assemblée devait s'arrêter devant de pareilles considérations elle ne serait qu'une assemblée d'enregistrement.

Nous sommes aussi convaincus que qui que ce soit de la nécessité d'organiser le crédit au commerce et à l'industrie pour que « nos poils » victorieux trouvent, à leur retour dans leurs foyers, cet instrument de relèvement et de prospérité. Si l'on nous eût écoutés dès 1911, le crédit mutuel au commerce et à l'industrie serait depuis des années en plein fonctionnement. Mais, qu'elle que soit l'urgence, nous refusons de prêter notre concours à un avortement et nous estimons que l'instrument de crédit préparé par votre commission sera d'autant plus utile et plus puissant que nous aurons assuré son indépendance et que nous aurons abaissé au minimum possible le taux du loyer de l'argent en lui ouvrant directement les portes de notre Banque de France.

PROJET DE LOI

TITRE I^{er}

SOCIÉTÉS DE CRÉDIT MUTUEL

Art. 1^{er}. — Des sociétés de crédit mutuel peuvent être constituées entre commerçants, industriels, fabricants, artisans, sociétés commerciales ou coopératives de production, syndicats professionnels, associations, chambres de commerce, caisses d'épargne, départements et communes.

Elles ont pour objet l'escompte, l'aval et l'endos des effets de commerce et billets créés, souscrits ou endossés par leurs membres à raison de leurs opérations professionnelles.

Leur capital est formé de parts nominatives qui peuvent être de valeur inégale, sans cependant qu'aucune d'elles puisse être inférieure à 50 fr., et à la souscription desquelles peuvent concourir, en dehors des membres qui participent aux avantages de la société, des membres non participants, qui n'ont droit qu'à la rémunération de leurs apports.

Il est affecté pour un tiers au moins au remboursement des effets ou billets escomptés, en cas de non-paiement et au remboursement des avances dont il est parlé à l'article 2.

La société n'est constituée qu'après versement du quart du capital souscrit.

Toutefois, des sociétés pourront se constituer sans souscription de parts, à la condition que les statuts stipulent la responsabilité solidaire et illimitée de chacun des membres au regard des engagements de la société.

Art. 2. — Les sociétés de crédit mutuel peuvent émettre des bons, recevoir des dépôts de fonds, ouvrir des comptes courants avec ou sans intérêts et se charger des recouvrements et des paiements pour le compte de leurs membres.

Le montant réuni des bons, des dépôts et des comptes courants ne pourra excéder la moitié du total de l'encaisse et des effets en portefeuille.

Art. 3. — Les sociétés de crédit mutuel peuvent recevoir des banques régionales de crédit mutuel, dont il est parlé au titre II, des avances sans intérêt.

Ces avances ne peuvent excéder le double du capital versé en espèces ni être accordées pour plus de cinq ans.

Elles peuvent être renouvelées.

Toutefois, pour les sociétés qui facilitent le commerce extérieur français à l'étranger, ces avances sont proportionnées à la moyenne des effets escomptés pendant les trois années précédentes, et peuvent être portées jusqu'au quadruple du capital versé en espèces.

Elles sont immédiatement remboursables en cas de violation des statuts ou de diminution des garanties sur le vu desquelles elles ont été accordées.

Elles pourront même n'être accordées qu'à la condition d'être remboursées par voie d'amortissement.

Les sociétés de crédit mutuel peuvent recevoir des dons et des subventions des particuliers et des collectivités énumérées à l'article 1^{er}.

Art. 4. — Les statuts déterminent le siège et le mode d'administration de la société, les conditions nécessaires à la modification de ces statuts et à la dissolution de la société, la composition du capital et la proportion dans laquelle chacun de ses membres contribuera à sa constitution.

Ils règlent l'étendue et les conditions de la

responsabilité qui incombe à chacun des sociétaires dans les engagements de la société. Les sociétaires ne peuvent être libérés de leurs engagements qu'après la liquidation des opérations contractées par la société antérieurement à leur sortie.

Les statuts réservent aux sociétaires le droit de se retirer et de réclamer le remboursement des parts leur appartenant. Toutefois, il ne pourra être fait usage de ce droit qu'en fin d'exercice et moyennant un préavis de trois mois.

Le remboursement des parts ne peut être effectué qu'après apurement de toutes les opérations sociales engagées au moment de la demande de restitution. Dans ces opérations sont naturellement compris les renouvellements d'effets en portefeuille. Ce remboursement ne peut excéder ni la valeur, à cette époque, des parts du membre démissionnaire, ni leur valeur nominale. La plus-value, s'il y en a, reste acquise au fonds de réserve, sur lequel le membre remboursé n'a aucun droit.

L'acte constitutif de la société pourra être établi sur papier libre et sous seings privés, en un seul exemplaire originaire signé des membres fondateurs.

Art. 5. — Les statuts doivent exiger que le conseil d'administration détermine, pour chaque sociétaire, le montant maximum des escomptes, avals et endos qui peuvent être accordés, et limiter la durée pour laquelle ces escomptes, avals et endos seront effectués.

Ils réservent expressément au conseil d'administration le pouvoir de refuser l'escompte ou la signature qui lui sont demandés, ou de ne les accorder qu'en prenant les garanties qu'il jugerait utiles.

Art. 6. — Le tiers du capital, de même que le fonds de réserve, est affecté à la garantie des effets et billets escomptés, avalisés ou endossés par la société, de manière à servir de provision pour ces effets et billets, à défaut de règlement. Les administrateurs sont tenus, avant de faire aucun escompte, ou de donner aucun aval ou endos, d'enoncer, dans une déclaration déposée en double au greffe de la justice de paix du siège de la société, l'emploi qu'ils ont fait du capital qui ne pourra être placé qu'en valeurs admises en nantissement par la Banque de France. Il est donné récépissé de cette déclaration sur une feuille timbrée à 0 fr. 60, sans perception de droit d'acte ou de répertoire. L'un des exemplaires est transmis par les soins du juge de paix au greffe du tribunal de commerce de l'arrondissement.

Chaque année, une déclaration dans les mêmes formes doit faire connaître l'emploi du capital et du fonds de réserve.

Art. 7. — Les statuts déterminent les prélèvements et commissions qui seront perçus au profit de la société sur les opérations faites par elle.

Les sommes provenant de ces prélèvements et commissions, après acquittement des frais généraux, seront employées de la manière suivante :

1^o 10 p. 100 serviront à la constitution d'un fonds de réserve;

2^o On pourra ensuite donner aux parts un intérêt égal à 50 p. 100 au plus des versements effectués;

3^o Les trois quarts du surplus iront à nouveau au fonds de réserve;

4^o Ce qui restera sera réparti entre les membres au prorata des prélèvements supportés par eux en raison de leurs opérations.

Toutefois, les versements au fonds de réserve cesseront d'être obligatoires lorsque ce fonds sera devenu égal à la moitié du capital.

A la dissolution de la société, le fonds de réserve et le reste de l'actif net sont partagés entre les sociétaires proportionnellement à leurs souscriptions, à moins que les statuts n'en aient affecté l'emploi à une œuvre de crédit.

Art. 8. — Les sociétés autorisées par la présente loi sont des sociétés commerciales, dont les livres doivent être tenus conformément aux prescriptions du code de commerce.

Art. 9. — Les conditions de publicité prescrites pour les sociétés commerciales ordinaires sont remplacées, à l'égard de ces sociétés, par les dispositions suivantes :

Avant toute opération, les statuts, avec la liste complète des administrateurs ou directeurs et des sociétaires, indiquant leur nom, profession, domicile et le montant de chaque souscription, sont déposés en quatre exemplaires, au greffe de la justice de paix du canton où la société a son siège. Ce dépôt est dispensé du droit de

timbre. Il en est donné récépissé sur une feuille timbrée à 0 fr. 60, sans perception de droits d'acte ou de répertoire.

Chaque année, dans la première quinzaine de février, le directeur ou un administrateur de la société dépose de même en quatre exemplaires la liste des membres faisant partie de la société à cette date, et le tableau sommaire des recettes et des dépenses, ainsi que des opérations effectuées dans l'année précédente. La forme de ce tableau sera déterminée par arrêté concerté entre le ministre des finances et le ministre du commerce et de l'industrie.

Un des exemplaires de ces divers documents est, par les soins du juge de paix, déposé au greffe du tribunal de commerce de l'arrondissement; les deux autres sont adressés au ministre du commerce et au ministre des finances.

Les documents déposés au greffe de la justice de paix et du tribunal de commerce par application du présent article et de l'article 6 ci-dessus sont communiqués à tout requérant.

Art. 10. — Les sociétés de crédit mutuel dont les statuts et le fonctionnement sont reconnus conformes aux dispositions de la présente loi sont exemptes de l'impôt de la patente et leurs titres sont exempts de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, ainsi que du droit de transmission.

Les certificats de parts non négociables déposés en cautionnement ne sont soumis qu'au timbre de dimension prévu par l'article 12 de la loi du 13 brumaire an VII.

Art. 11. — Les membres chargés de l'administration de la société sont personnellement responsables, en cas de violation des statuts ou des dispositions de la présente loi, du préjudice résultant de cette violation.

En outre, en cas de contravention aux prescriptions des articles 6 et 9, ou en cas de fausses déclarations dans les documents prévus à ces deux articles, les administrateurs peuvent être poursuivis et punis d'une amende de 16 à 500 fr.

TITRE II

BANQUES RÉGIONALES MUTUELLES

Art. 12. — Des banques régionales mutuelles peuvent être constituées entre commerçants, industriels, fabricants, artisans, sociétés de crédit mutuel, sociétés commerciales ou coopératives de production, associations, syndicats professionnels, chambres de commerce, caisses d'épargne, départements et communes.

Les articles qui précèdent leurs sont applicables en tant qu'ils ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre.

Ces banques doivent en outre remplir les conditions ci-après déterminées :

Leur capital doit être constitué par sept souscriptions au moins. Ces souscriptions peuvent être inégales, sans cependant qu'aucune d'elles puisse être inférieure à 50 fr.

Peuvent souscrire, en dehors des membres qui participent aux avantages de la banque régionale, des membres non participants qui n'ont droit qu'à la rémunération de leurs apports.

Art. 13. — Les banques régionales mutuelles ont pour but principal de faciliter les opérations indiquées dans l'article premier, effectuées par les sociétés de crédit mutuel de leur circonscription et garanties par ces sociétés.

Elles escomptent les effets souscrits par les membres des sociétés de crédit mutuel et endossés par ces sociétés.

Elles peuvent faire à ces sociétés les avances nécessaires à la constitution de leur fonds de roulement.

Elles ont, dans ce cas, le droit de vérifier leurs livres, afin de se rendre compte de leurs opérations.

Le montant réuni des bons, des dépôts et des comptes courants pourra être porté, par dérogation à l'article 2, jusqu'aux trois quarts de l'encaisse et des effets en portefeuille.

Art. 14. — Les statuts règlent l'étendue et les conditions de la responsabilité qui incombe à chacun des sociétaires dans les engagements de la société.

Ils doivent exiger que le conseil d'administration détermine, pour chaque client, le montant maximum des escomptes et avances qui peuvent être consentis, et limiter la durée des avances et l'échéance des effets admis à l'escompte.

Les capitaux souscrits ne peuvent recevoir un intérêt supérieur à 5 p. 100 des versements effectués. Le surplus des bénéfices, après attri-

bution aux réserves, doit être réparti entre les clients de la banque, suivant la règle établie par l'article 7.

Art. 15. — Les banques régionales mutuelles peuvent recevoir de la banque centrale de crédit mutuel, instituée au titre IV, des avances sans intérêt, provenant des fonds visés aux articles 21 et 22, ainsi que des ressources que se sera créées la banque centrale.

Elles peuvent également recevoir des dons et des subventions des particuliers et des collectivités énumérées à l'article 12.

Art. 16. — Elles peuvent souscrire des parts destinées à la constitution de la banque centrale de crédit mutuel.

Art. 17. — Les avances prévues à l'article 15 ne peuvent excéder le double du capital versé en espèces, ni être accordées pour plus de cinq ans. Elles peuvent être renouvelées. Toutefois, pour les banques qui facilitent le commerce extérieur français à l'étranger, ces avances sont proportionnées à la moyenne des effets escomptés pendant les trois années précédentes, et peuvent être portées jusqu'au quadruple du capital versé en espèces. Elles sont immédiatement remboursables en cas de violation des statuts ou de diminution des garanties sur le vu desquelles elles auront été accordées. Elles peuvent même n'être accordées qu'à la condition d'être remboursées par voie d'amortissement.

La répartition des avances sera faite par le directeur de la banque centrale de crédit mutuel, conformément à l'avis de la commission spéciale de répartition instituée au titre IV, article 24.

Art. 18. — Un décret rendu après avis de ladite commission, sur la proposition du ministre des finances, fixera les moyens de contrôle et de surveillance à exercer sur les banques régionales.

Les statuts de ces banques devront être déposés à la banque centrale de crédit mutuel.

Ces statuts indiqueront la circonscription territoriale des sociétés, la nature et l'étendue de leurs opérations et leur mode d'administration.

Ils détermineront la composition du capital social, la proportion dans laquelle chaque sociétaire devra contribuer à sa constitution, ainsi que les conditions de retrait s'il y a lieu, le nombre des parts, dont les deux tiers au moins seront réservés de préférence aux sociétés de crédit mutuel, l'intérêt à allouer aux parts, lequel ne pourra dépasser 5 p. 100 du capital versé, les conditions et les règles applicables à la modification des statuts et à la liquidation de la société.

TITRE III

BANQUES POPULAIRES

Art. 19. — Les banques populaires actuellement existantes pourront remplir les fonctions de sociétés de crédit mutuel ou de banques régionales de crédit mutuel.

Elles devront, dans ce cas, se conformer aux prescriptions de la présente loi, et elles pourront bénéficier de tous ses avantages.

TITRE IV

BANQUE CENTRALE DU CRÉDIT MUTUEL

Art. 20. — La banque régionale de Paris prendra le titre de « Banque centrale du crédit mutuel » et en remplira les fonctions.

Les dispositions qui régissent les banques régionales lui sont applicables en tout ce qu'elles n'ont pas de contraire aux articles suivants.

Art. 21. — Le capital de la banque centrale de crédit mutuel sera composé ainsi qu'il suit :

1° De la somme de 12 millions de francs prélevée sur l'avance de 20 millions versée au Trésor par la Banque de France en vertu de l'article premier de la convention du 11 novembre 1911 et de la somme de 5 millions versée par ladite Banque de France à titre définitif, conformément à la convention additionnelle du 20 novembre 1911, conventions approuvées par la loi du 29 décembre de la même année ;

2° Des parts souscrites soit par un ou plusieurs membres des sociétés de crédit mutuel, des banques populaires et des banques régionales, soit par ces sociétés ou banques elles-mêmes, soit par les syndicats professionnels, les sociétés coopératives de production, les chambres de commerce, les départements, les

communes et les caisses d'épargne, qui y sont expressément autorisés par le présent article ;

3° Du montant des obligations et des bons de caisse, dont il est parlé à l'article 22 ci-après.

Art. 22. — La banque centrale du crédit mutuel a pour but de faciliter les opérations industrielles et commerciales effectuées par les sociétés de crédit mutuel ou les banques populaires avec le concours des banques régionales, ou même par les banques régionales seules.

En conséquence, elle est autorisée à faire les opérations suivantes :

1° Répartir les avances aux banques régionales, suivant les règles établies par la présente loi ;

2° Escompter les effets souscrits par les membres des sociétés de crédit mutuel, endossés par ces sociétés et par les banques régionales et même escompter les effets souscrits par les membres des banques régionales et endossés par ces banques ;

3° Recevoir des banques régionales, ainsi que d'autres établissements, ou des particuliers, des dépôts de fonds, et leur ouvrir des comptes courants avec ou sans intérêts ;

4° Consentir aux banques régionales des prêts à intérêts ;

5° Faire emploi des fonds de sa caisse en opérations de change, d'achat et de vente de valeurs. Effectuer les mêmes opérations pour le compte des sociétés de crédit mutuel des banques régionales, d'établissements privés ou de particuliers ;

6° Contracter des emprunts et émettre à cet effet des obligations ou des bons de caisse qui, joints aux fonds en dépôts et à ceux en comptes courants, ne pourront en aucun cas excéder, réunis ensemble, les trois quarts du total de l'encaisse et des effets en portefeuille.

Art. 23. — La banque centrale est administrée par un directeur, auquel il pourra être adjoind un sous-directeur, sous la surveillance et le contrôle d'un conseil d'administration, composé de six membres élus par les membres des banques régionales.

Les administrateurs seront élus pour quatre ans. Ils seront rééligibles et renouvelés par moitié tous les quatre ans.

Par exception, et pour la période de fondation seulement, les trois premiers d'entre eux, désignés par le sort, ne seront renouvelables qu'après la seconde période de quatre ans.

Le directeur et le sous-directeur seront nommés par décret rendu sur la proposition du ministre des finances.

Ils pourront être rétribués.

Art. 24. — La commission spéciale, prévue à l'article 17 pour la répartition des avances, sera organisée comme suit :

Ses membres, sauf ceux qui sont élus, seront nommés, pour quatre ans, par un décret contresigné par les ministres des finances, du commerce et de l'industrie, du travail et de la prévoyance sociale.

Elle sera ainsi composée :

Deux sénateurs ;
Trois députés ;
Le gouverneur de la Banque de France ou son délégué ;

Un inspecteur général des finances ;
Le directeur et le sous-directeur de la banque centrale ;

Le directeur des affaires commerciales et industrielles ;
Le directeur de l'assurance et de la prévoyance sociales ;

Le directeur du travail ;

Trois membres du conseil supérieur du commerce et de l'industrie ;

Trois membres du conseil supérieur du travail ;

Trois membres des chambres de commerce ;
Un membre de la commission supérieure des caisses d'épargne ;

Un membre du conseil supérieur de la mutualité ;

Un nombre de représentants choisis parmi les membres des banques régionales, des sociétés de crédit mutuel et des banques populaires, qui ne pourra être supérieur à douze.

Les représentants des chambres, commissions et conseils désignés ci-dessus seront élus pour quatre ans par ces assemblées.

Ceux des banques régionales, des sociétés de crédit mutuel et des banques populaires seront élus pour quatre ans par leurs collègues.

Les uns et les autres seront rééligibles.

Le directeur de la banque centrale pourra se faire assister par des fonctionnaires et inspecteurs de son administration, qui auront voix

consultative, et parmi lesquels il désignera un secrétaire.

Le président et les vico-présidents seront nommés par décret.

Art. 25. — Le directeur ou ses délégués auront le droit de vérifier les opérations des banques régionales, des sociétés de crédit mutuel et des banques populaires remplissant les conditions de l'article 19.

Ils pourront, à cet effet, procéder à la vérification de la caisse et du portefeuille, procéder à l'examen de tous livres et documents, et se faire présenter toutes justifications reconnues nécessaires.

Toute banque ou société qui refuserait d'obéir aux prescriptions du présent article ou de se conformer aux instructions du directeur pourrait, après une réprimande infligée par le conseil d'administration, être obligée, par décision de la commission spéciale et dans un délai fixé par elle, de rembourser les avances reçues.

Art. 26. — Le directeur présentera chaque année au ministre des finances un compte rendu détaillé des opérations de la banque centrale de crédit mutuel, dans la forme fixée par un arrêté dudit ministre.

Ce compte rendu sera publié au *Journal officiel*.

Art. 27. — Les sociétés et banques instituées par la présente loi sont soumises au contrôle de l'inspection des finances.

Art. 28. — La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies.

Art. 29. — Toutes les sociétés ou banques prévues par la présente loi devront être constituées sous le régime de la loi française.

Les souscripteurs du capital et les administrateurs devront être français.

Art. 30. — Un règlement d'administration publique déterminera les règles relatives à l'établissement et à la forme des bilans, ainsi que les pouvoirs respectifs du directeur, du sous-directeur, du conseil d'administration, et généralement tous les détails d'exécution de la loi.

ANNEXE N° 64

(Session ord. — Séance du 21 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission chargée d'examiner : 1° la proposition de résolution de M. Astier et plusieurs de ses collègues, ayant pour objet la nomination d'une commission des intérêts économiques ; 2° la proposition de résolution de M. Peytral et plusieurs de ses collègues tendant à la nomination d'une commission de 35 membres pour étudier les questions concernant l'organisation économique du pays, par M. Murat, sénateur (1).

Messieurs, dans sa séance du jeudi 17 février, le Sénat renvoyait deux nouvelles propositions de résolution devant la commission précédemment chargée d'examiner la proposition de résolution tendant à proroger, jusqu'à la fin des hostilités, les pouvoirs de cinq commissions du Sénat :

L'une, en date du 23 janvier 1915, émanant de M. Astier et de plusieurs de nos collègues, a pour but la nomination d'une commission des intérêts économiques ;

L'autre, en date du 17 février 1916, de MM. Peytral, Couyba et plusieurs de nos collègues, tend à la nomination par le Sénat d'une commission de trente-six membres, élus au scrutin de liste dans les bureaux, avec pour objet : l'examen des questions économiques pendant et après la guerre.

Ces deux propositions, conçues dans le même esprit, tendent, en fait, vers les mêmes buts : il convenait donc de les fonder en adoptant la désignation qui paraîtrait devoir convenir le mieux pour la commission à vous proposer de créer.

Nous avons l'honneur de vous exposer les raisons pour lesquelles votre commission a décidé de vous en proposer l'adoption.

À la suite d'un rapport fait au nom de la sous-commission de ravitaillement par l'honorable M. Chéron, sur l'organisation économique de la guerre, votre commission de l'armée a décidé, le 23 juillet 1915, sur la proposition de

(1) Voir les nos 12, Sénat, année 1915 ; 25 et 48 année 1916.

M. Milliès-Lacroix, de communiquer ce rapport à plusieurs de nos grandes commissions afin de poursuivre en commun l'étude des problèmes qui y étaient exposés.

A la suite de cette décision l'idée de se réunir en une conférence fut agréée, conférence formée par des membres des commissions des finances, des douanes, des chemins de fer, de la marine, de l'armée, des affaires étrangères.

Ces commissions ont accepté la proposition qui leur était faite, à l'exception de celle de la marine qui s'est abstenue; chacune d'elles a désigné cinq de nos membres, la commission de l'armée en déléguant sept. M. Méline, depuis ministre d'Etat, qui avait été choisi par la commission des affaires étrangères n'ayant pas été remplacé, la conférence est actuellement composée de 26 membres (1).

Constituée sous la présidence de l'honorable M. Peytral, la Conférence a reparté ses travaux entre huit sous-commissions :

- 1° Blocus, contrebande de guerre;
- 2° Importation, exportation, change;
- 3° Production et emploi des ressources agricoles de France et des colonies;
- 4° Approvisionnement de l'industrie, matières premières pour la guerre;
- 5° Transports intérieurs, voies ferrées et batteries, transports maritimes, les ports, les frets;
- 6° Consommation de la population civile;
- 7° Problèmes financiers et fiscaux;
- 8° Organisation économique au lendemain de la guerre et entente avec les alliés.

Des sous-commissions se sont, à leur tour, constituées, répartissant ensuite les études entre leurs différents membres.

Huit rapports ont été jusqu'ici lus et déposés, d'abord dans les sous-commissions respectives, puis approuvés par la conférence réunie en séances plénières :

Rapport de M. Chéron relatif au blocus et à la contrebande de guerre;

Rapport de M. Flandin sur les mesures à prendre pour assurer la navigation fluviale à l'intérieur, à la fois dans l'intérêt de la défense nationale et pour la reprise de l'activité commerciale du pays;

Rapport de M. Flandin relatif au transport des blessés par eau;

Rapport de M. Cazeneuve sur les matières premières chimiques dans leurs rapports avec la propriété économique du pays et la défense nationale;

Rapport de M. Goy sur les variations du cours des changes internationaux;

Rapport de M. Flandin, sur les transports par voie navigable;

Rapport de M. Gaston Menier, sur les transports par routes;

Rapport de M. Trouillot, sur les transports par chemins de fer.

D'autres rapports sont prêts à être déposés.

La sous-commission dite des intérêts économiques, au lendemain de la guerre, continue la très vaste enquête qu'elle a commencée le 2 septembre 1915, poursuivie chaque jeudi matin presque sans interruption jusqu'à ce jour. Cette sous-commission, composée de treize membres (2), porte ses investigations sur tout ce qui concerne l'organisation économique du pays après la guerre, notamment sur les points suivants : 1° crédit, organisation tant en France qu'à l'étranger; 2° transports par voie ferroviaire, maritime et fluviale, ports, zones franches, etc.; 3° l'industrie, le commerce, l'agriculture de demain; 4° l'organisation du travail; 5° l'entente économique avec les alliés.

Au cours des séances tenues par la sous-

(1) Commissaires chargés par les commissions de l'étude des questions économiques soulevées par l'état de guerre et l'après-guerre ayant fait partie de la conférence :

Finances : MM. Peytral, Aimond, Tournon, T. Steeg, Henri Michel.

Armée : MM. P. Doumer, H. Chéron, Milliès-Lacroix, G. Menier, Paul Strauss, Cazeneuve, Henry Bérenger.

Affaires étrangères : MM. Stéphen Pichon, Mougeot, Develle, Murat.

Douanes : MM. Viger, Jean Morel, Couyba, E. Flandin, Gentililoz.

Chemins de fer : MM. Trouillot, Astier, de la Batut, Goy, Lhopiteau.

(2) Cette sous-commission est composée de MM. Couyba, président, H. Chéron, P. Doumer, T. Steeg, Stéphen Pichon, Tournon, Trouillot, Lhopiteau, Astier, Gentililoz, H. Michel, H. Bérenger; Murat, secrétaire.

commission, un très grand nombre de personnalités des plus qualifiées a été entendu : présidents de chambres de commerce françaises, alliées et neutres; présidents et membres de syndicats patronaux et ouvriers; économistes; présidents et membres de grands groupements économiques industriels, commerçants, agricoles, etc. Bref, et jusqu'à ce jour, 82 auditions ont été recueillies; un dossier considérable a été formé constituant une enquête très complète, et des plus suggestives sur la plupart des questions qui intéressent à un aussi haut degré la vie économique de la Nation pendant et au lendemain de la guerre.

Par ce rapide aperçu, le Sénat peut apprécier tout l'intérêt et l'étendue des travaux déjà exécutés par la conférence, et combien il est nécessaire de les poursuivre.

Or, ce travail si important serait menacé de rester stérile si la conférence ne se constituait pas selon le règlement, pour pouvoir présenter ses conclusions à votre acceptation.

Cette conférence, en effet, dont les membres ont été désignés par cinq des commissions du Sénat, n'a pas de caractère réglementaire; sa création n'a pas été soumise préalablement aux délibérations du Sénat; ses membres n'ont pas été élus au scrutin de liste ou dans les bureaux.

Il s'ensuit que la conférence est une sorte d'enfant naturel, d'enfant que le règlement ne peut reconnaître; enfant qui, malgré sa vitalité reconnue, les preuves qu'il donne de son énergie au travail, de sa volonté de se faire une place utile au soleil, voit se dresser devant lui un règlement formel qui lui refuse le *dignus intrare*, parce qu'il est hors la loi que le Sénat s'est donnée!

Cette conférence si pleine de vigueur, se trouve ainsi exclue de toutes les faveurs, de tous les soins que le règlement dispense à ses sœurs, les commissions régulièrement inscrites à l'état civil du Sénat. Pour ces dernières, l'imprimerie du Sénat peut s'ouvrir; des secrétaires, des sténographes, peuvent leur être accordés; les comptes rendus officiels leur sont accessibles; partout bien accueillies, elles peuvent élaborer des rapports, émettre des propositions de loi soumises au vote du Sénat, alors que la conférence, tolérée, se voit sans cesse contestée, voire même tout ou presque tout refusé; ce qui lui est accordé ne l'est qu'à titre essentiellement précaire, tout à fait provisoire; chaque fois on lui fait sentir qu'elle n'est qu'une intruse.

Nous vous demandons, messieurs, de mettre un terme à cette existence lamentable.

Certes, le Sénat est toujours maître d'apporter des modifications à son règlement, et, dans l'espèce, il pouvait apparaître, il est même apparu tout d'abord que, pour trancher toutes les difficultés provoquées par la naissance à côté de cette conférence, on aurait pu peut-être demander au Sénat de modifier spécialement son règlement pour transformer expressément la conférence en commission.

Tout aurait pu ainsi rentrer dans l'ordre: l'enfant naturel aurait été reconnu, légitimé; il aurait eu sa place au soleil, il jouirait de tous les droits conférés aux commissions régulièrement nées. Cela eût été peut-être possible, mais une objection grave s'est présentée :

Les membres de la conférence choisis par des commissions, n'ayant reçu qu'un mandat déterminé, le Sénat dans ses bureaux n'avait pu connaître de l'organisation de ce nouvel organe de travail; beaucoup de sénateurs qui auraient voulu y apporter leur utile concours n'avaient pas eu l'occasion, en effet, de briguer les suffrages de leurs collègues. Ce n'était donc pas seulement une révision un peu hardie du règlement, c'était encore laisser définitivement en dehors de la conférence, devenue commission régulière du Sénat, des membres qui, très justement, pouvaient prétendre y collaborer.

Cette suggestion a donc été écartée par votre commission.

D'autre part, il apparaissait comme indispensable que tous les membres de la conférence, qui à ce jour ont fourni spontanément un labeur considérable, y ont consacré de très nombreuses séances pour des auditions importantes, se sont journellement tenus au courant des travaux poursuivis depuis des mois, puissent continuer le concours de leur assiduité et de leur expérience, tout en rendant possible à ceux de nos collègues qui voudraient en faire partie l'accession de la conférence, transformée en une commission augmentée alors de dix membres nouveaux.

Votre commission s'est ralliée à cette dernière proposition qui possède le très grand avantage de mettre toutes choses en ordre en se conformant au règlement. Les vingt-six membres actuels de la conférence pourront ainsi entrer à la commission, car le Sénat, réuni dans ses groupes, voudra, sans doute, laisser à ces collègues la possibilité de continuer les travaux qu'ils ont poursuivis jusqu'ici. Dix membres nouveaux seront à désigner afin de porter à trente-six le nombre des commissaires.

Votre commission, messieurs, a donc l'honneur de vous proposer d'adopter la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique. — Le Sénat nomme, au scrutin de liste, dans les bureaux, en 1916, une commission de trente-six membres chargée de l'étude de l'organisation économique du pays pendant et après la guerre.

ANNEXE N° 65

(Session ord. — Séance du 24 février 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner la proposition de résolution de M. Georges Trouillot et plusieurs de ses collègues, relative au matériel roulant des chemins de fer, par M. Gustave Lhopiteau, sénateur (1).

Messieurs, pour le public, la crise des transports se manifeste par l'impossibilité où il se trouve d'obtenir les wagons qui lui sont nécessaires pour ses expéditions. Il en conclut, de façon un peu simpliste, que la crise est due uniquement au manque de matériel roulant et qu'il eût suffi de faire construire un plus grand nombre de wagons pour que ses marchandises aient pu être expédiées en temps utile.

Cette opinion repose sur un fond de vérité incontestable. Il est de toute évidence que le wagon est l'instrument le plus immédiatement nécessaire pour le transport des marchandises, mais il n'est pas suffisant à lui seul et, loin d'être aussi simple, la question des transports par voies ferrées est des plus complexes. A quoi servirait d'avoir des wagons en surabondance si leur roulement et leur mise à quai se heurtent à des obstacles de toute nature? La surabondance constituerait déjà par elle-même l'un des obstacles si elle dépassait la capacité des voies de gares. C'est comme si l'on multipliait les péniches sur une voie navigable sans se préoccuper du nombre de celles que les écluses peuvent successivement et sans arrêt faire passer d'un bief dans un autre.

Qu'il ait à l'heure actuelle insuffisance du nombre de wagons sur tous nos réseaux, personne n'y peut contredire et c'est là un mal auquel on aurait dû déjà et auquel on doit sans délai remédier. Mais ce mal n'est, hélas! pas la seule cause de la crise et il en est d'autres dont il faut se préoccuper de toute urgence : c'est l'immobilisation des wagons que nous possédons, leur mauvaise utilisation, l'insuffisance lamentable des voies de triage et de garage et la pénurie vraiment excessive de la main-d'œuvre pour les chargements, les formations de trains et les déchargements.

En ce domaine, pas plus qu'en aucun autre, nous n'étions préparés à une telle prolongation de la durée de la guerre. Il n'était venu à l'idée de personne que la vie industrielle et commerciale se poursuivrait à l'intérieur du pays pendant que nos soldats seraient occupés à défendre nos frontières. Pour tout le monde, où à peu près, la guerre des nations armées devait consister en un choc monstrueux des armées en présence, à la suite duquel l'une d'elles serait fatalement vaincue et réduite à merci. Les hostilités devaient être très courtes en raison même de la puissance des armements et des formidables pertes qui en seraient la conséquence. Aussi avait-il semblé tout naturel que, dès le premier jour de la mobilisation, le ministère de la guerre prit en mains tous les réseaux ferrés pour ne les abandonner qu'à la signature de la paix. Il s'agissait de transporter des troupes, de les concentrer, de les ravitailler

(1) Voir le n° 481. Sénat, année 1915 et 62, année 1916.

en vivres et en munitions, et d'assurer l'évacuation des blessés. On n'avait pas prévu qu'il pût y avoir sur les voies ferrées un trafic de quelque importance pour la population civile. Pendant les quelques semaines de guerre, chaque région devait pouvoir se suffire à elle-même. Ce qui importait, c'était d'aller au plus pressé, d'assurer le salut du pays sauf à panser ses plaies après la victoire.

Les événements ont cruellement démenti ces prévisions. La guerre dure. En arrière du front les populations ont besoin d'être ravitaillées, la terre continue heureusement à produire, le commerce a repris sa fonction normale de répartition, l'industrie travaille fiévreusement pour la guerre, et, avec des ressources réduites, pour la population civile. Des moyens de transports sont indispensables. On en manque. Qui est responsable ? Ceux qui en temps de paix avaient charge d'organiser le service des chemins de fer du temps de guerre. Mais ne serait-il pas injuste de se montrer à leur égard d'une sévérité rigoureuse alors que la prévision fautive d'une guerre courte nous était commune à tous.

Que, pendant quelques mois, plus nombreux qu'on aurait cru, la vie agricole, industrielle et commerciale du pays ait été presque complètement paralysée par le défaut de moyens de transport, on ne saurait donc en faire un grief sérieux au Gouvernement. Mais que cette paralysie se prolonge au bout de dix-huit mois de guerre, voilà qui est plus difficile à comprendre et à faire admettre par les intéressés — et les intéressés ce sont non seulement les producteurs mais aussi les consommateurs, — c'est-à-dire tout le monde. Dès que la prolongation des hostilités apparut comme certaine, n'y avait-il pas quelques mesures à prendre, quelques modifications à apporter à un régime établi en vue d'une tout autre situation ? Après dix-huit mois, l'expérience n'a-t-elle suggéré aucune idée de réforme, ni même d'action aux hommes responsables ?

Encore à l'heure actuelle, les commissaires militaires des commissions de réseau et les commissaires militaires des gares ne paraissent par bien fixés sur le caractère ni sur l'étendue de leurs attributions. Trop souvent, abusant de leur autorité, ils interviennent dans les opérations techniques soit pour la formation des trains, soit pour le classement des expéditions commerciales, soit pour le mouvement des wagons, paralysant ainsi l'action des agents supérieurs des compagnies et des chefs de gare dont l'expérience serait cependant des plus utiles pour assurer la régularité de tous les transports, aussi bien ceux qui intéressent l'administration de la guerre que ceux qui sont effectués pour les particuliers.

Des instructions rigoureuses doivent être données au plus tôt pour mettre fin à ces ingérences abusives et nuisibles à tout le monde.

Pénurie de wagons

Après notre échec de Charleroi et pendant la retraite sur la Marne, les Allemands ont capturé ou détruit environ 50.000 wagons français. Dans ce chiffre, il faut comprendre ceux qui se trouvaient en territoire ennemi au moment de la déclaration de guerre et toutes compensations opérées avec les wagons allemands qui circulaient chez nous à ce moment, en petit nombre d'ailleurs.

Le parc des six grands réseaux français comprenait, dans son ensemble, environ 350.000 wagons. Il s'est donc trouvé réduit d'un septième dès les premières semaines de la guerre. A la fin de septembre, en octobre au plus tard, on était fixé sur l'importance de ces pertes, on pouvait déjà et l'on devait se préoccuper de combler les vides. A-t-on fait alors des commandes ? Nous n'en voyons aucune trace. Sans doute le réseau d'Etat avait à ce moment 12.000 véhicules en cours d'exécution, mais 3.000 avaient été commandés dans les pays envahis et il n'y fallait plus compter. On aurait dû passer immédiatement dans d'autres régions ou à l'étranger une nouvelle commande pour ces 3.000 wagons.

La compagnie P.-L.-M. s'est trouvée dans une situation analogue et n'a pu recevoir que 1,238 wagons neufs depuis le 1^{er} août 1914 sur les 6,355 qu'elle avait en cours d'exécution avant les hostilités. Il n'apparaît pas non plus qu'on se soit préoccupé de combler le déficit dès que les usines chargées de ces commandes sont tombées aux mains de l'ennemi. Cependant les avertissements n'ont pas manqué aux services compétents. Dès la fin de l'année 1913, la com-

pagne d'Orléans avait appelé l'attention des ministres de la guerre et des travaux publics sur la nécessité de remplacer le matériel roulant qui faisait défaut ; en avril 1915 elle avait déposé une proposition ferme ; l'autorisation de faire ses commandes ne lui a été donnée qu'en octobre. Il est vrai qu'elle sollicitait une participation de l'Etat dans le payement des wagons à commander pour couvrir en partie au moins l'augmentation de prix des matériaux ; mais six mois étaient-ils vraiment nécessaires pour instruire cette demande de participation dont le principe d'ailleurs paraît n'avoir jamais été sérieusement discuté ? Un pareil retard, inexorablement déjà en temps de paix, engage très gravement la responsabilité de ceux qui en ont été les auteurs dans les circonstances particulières où nous nous trouvons.

Les services de la guerre sont-ils coupables ou ceux du ministère des finances ? La question est secondaire pour nous qui n'admettons pas de cloisons étanches entre les divers services ministériels. Pourtant il nous faut reconnaître en toute justice que dès le 3 mai le 4^e bureau du ministère de la guerre avait transmis la proposition au ministère des finances, qu'il insista à plusieurs reprises sur la nécessité d'y répondre d'urgence et qu'il avait même fini en août par dégager sa responsabilité en termes très pressants et très nets.

De son côté, la commission de l'armée avait multiplié ses avertissements. M. Henry Bérenger, M. Richard, M. Henry Chéron avaient tour à tour insisté en son nom pour que de nouvelles commandes fussent faites. La commission des finances avait signalé le danger dans un rapport de M. Milliès-Lacroix. Les chambres de commerce avaient fait entendre des plaintes. De nombreux parlementaires avaient porté aux ministres compétents les doléances de leurs commettants. Qu'attendait donc le Gouvernement pour agir ?

Enfin, les commandes furent faites en Espagne et aux Etats-Unis pour les réseaux de l'Etat, de l'Orléans, du P.-L.-M. et du Midi, 30.000 wagons nous sont promis, dont 20.000 dans le cours de l'année 1916.

Nous n'aurons pas réparé ainsi la moitié de nos pertes !

Sur notre parc, réduit de 1/7, il a encore fallu prélever de nombreux véhicules pour les transports de l'armée anglaise et pour le ravitaillement de la nation suisse.

Puisque la Suisse demandait que les importations françaises sur son territoire ne fussent pas interrompues, comment n'est-il pas venu à la pensée de nos négociateurs d'imposer comme condition que les wagons nécessaires seraient fournis par les chemins de fer fédéraux ? C'était la moindre des exigences à formuler. On s'y est résigné depuis, paraît-il, et un certain nombre de wagons suisses circulent sur le réseau du Midi : il n'en reste pas moins que, pendant plusieurs mois, nous avons été privés de nos moyens de transport sans raison plausible.

Quant aux transports à effectuer pour l'armée anglaise, n'était-il pas rationnel que l'Angleterre y pourvût elle-même alors que son matériel est resté intact et au complet ? On ne s'explique guère qu'elle ait imposé cette charge supplémentaire à la France envahie et ranconnée. Si, pourtant, elle ne faisait pas l'offre de son matériel roulant, n'y avait-il chez nous personne qui pût provoquer cette offre ? On a fini par y penser, mais trop tard, beaucoup trop tard, comme toujours, après que nos industries nationales avaient souffert et subi des pertes considérables.

Sur les 280.000 wagons qui restent dans le parc des six réseaux, pendant longtemps 40.000 ont été immobilisés dans la zone des armées. Ce nombre était vraiment excessif et hors de proportion avec les besoins, et cependant on a attendu jusqu'au mois de septembre 1915 pour le réduire de 50 p. 100. Il en reste maintenant 20.000 seulement. Une réduction nouvelle est-elle possible ? Nous le souhaitons, mais nous ne pouvons à ce sujet émettre qu'un vœu avec l'espoir qu'il en sera tenu compte. Il n'entre pas, en effet, dans la pensée de la commission des finances de critiquer les mesures prises par les commissions de réseau dans un intérêt purement militaire ; elle n'a pas, pour le faire, des éléments suffisants d'appréciation. Il se peut que le nombre des trains sanitaires ne soit pas excessif et qu'il se trouve même insuffisant à un moment donné. De même il ne saurait être question de rendre au trafic commercial les wagons spécialement aménagés pour

transports d'artillerie, d'acides, de viandes frigorifiées, etc... ni ceux qui composent les en-cas de munitions ou de vivres.

Enfin un matériel important doit rester constamment à la disposition du commandement pour les transports stratégiques. Ce sont là des nécessités que nul ne songe à mettre en doute ni à discuter. Nous nous bornons simplement à appeler l'attention du ministère de la guerre sur l'intérêt qu'il y a à redoubler de vigilance pour éviter les immobilisations abusives comme celles de Cognac et d'Angers.

Puisque l'imprévoyance nous a condamnés à vivre avec un matériel restreint, c'est bien le moins qu'on lui fasse produire son maximum de rendement. Voilà de quelle pensée devraient être pénétrés tous les officiers, fonctionnaires civils et employés des compagnies qui ont la charge du service des transports. Aussi bien l'abondance du trafic nous en fait-elle une nécessité. Les transports commerciaux, se développant chaque jour dans la limite des moyens offerts, égalent aujourd'hui les transports militaires ; ils les dépassent même de beaucoup si l'on y comprend les expéditions faites sur ordre de priorité à destination ou au départ des usines travaillant pour le ministère de la guerre. Sur le Midi, ils représentent 85 p. 100 de la totalité du trafic ; sur l'Orléans et sur l'Etat, 75 p. 100.

Le trafic total s'est d'ailleurs lui-même considérablement développé sur certains réseaux. A la séance du Sénat du 28 décembre, M. le commissaire du Gouvernement indiquait d'après le *Journal des Transports*, que, par comparaison avec 1913, le trafic kilométrique du P.-L.-M. était monté à 147 p. 100, puis à 167 p. 100. L'élément commercial a donc, sous la poussée des besoins, reconquis une grande partie de son importance dans le trafic des voies ferrées. Il ne décroîtra pas et le mouvement ascensionnel continuera fatalement ; nous devons le souhaiter d'ailleurs puisque nos efforts tendent à la reprise des affaires et à la préparation de l'après-guerre. Sommes-nous prêts à y faire face ? Il semble bien que non et que de nouveaux efforts soient nécessaires en vue de la reconstitution et même de l'augmentation nécessaire de notre matériel roulant. La commission des finances insiste près du Gouvernement pour que cette question demeure l'objet de ses préoccupations et de son activité incessante.

Incomplète utilisation des wagons.

L'augmentation du nombre des wagons ne nous apporterait d'ailleurs qu'une satisfaction incomplète si des mesures n'étaient pas prises pour en assurer une utilisation rationnelle.

Il n'est pas isolé le cas cité par notre collègue Lebert à la tribune, de cet officier qui fait charger 50 kilogr. dans un wagon de 10 tonnes et en fait tomber la porte. Des sanctions sont-elles intervenues ? Il semble bien que l'autorité militaire se soit bornée à infliger un blâme et à recommander qu'à l'avenir on évite d'aussi criants abus. Comment espérer que ses recommandations seront suivies si les contrevenants sont assurés à l'avance de l'impunité ?

Mais il ne s'agit là pourtant que de menus faits imputables à des officiers qui n'ont aucune notion de l'importance des transports. Combien plus graves sont les errements défectueux approuvés et parfois même imposés par les commissions de réseau elles-mêmes qui, à côté des commissaires militaires, comprennent des commissaires techniques ! Si ceux-là aussi commettent des erreurs ou des fautes lourdes, quelle excuse pour les autres ! M. Lebert nous a fait suivre les déplacements de ces wagons de foin qui font de longs parcours pour aller trouver une presse alors qu'ils en avaient une tout près d'eux et que, d'ailleurs, les frais d'installation de presses supplémentaires seraient vite couverts par les économies de parcours.

Pour défendre le système des trains-navette dont les wagons circulent à vide, M. le commissaire du Gouvernement invoquait la nécessité où il s'était trouvé d'emprunter du matériel à d'autres réseaux que celui de l'Etat sur lequel la navette était établie. En vérité, nous ne sommes pas convaincus car nous n'apercevons pas pourquoi les wagons du P.-O. n'auraient pu prendre sur le réseau de l'Etat le trafic qui se trouvait justement sur le parcours du train circulant à vide. Et si l'on a été déterminé à employer ce système contraire à toute exploitation ration-

nelle par la crainte que les wagons ne fussent retenus en cours de route, nous regrettons d'apprendre ainsi d'eux-mêmes que les commissaires de réseau manquent à ce point d'autorité pour se faire obéir.

Comment expliquer aussi qu'un train mis par une commission de gare à la disposition d'une municipalité pour le ravitaillement urgent de la population civile puisse être réquisitionné en cours de route par une autre autorité militaire ? Pareil fait dénote un défaut d'entente des plus regrettables et jusqu'à un certain point inquiétant entre les divers services d'un même département ministériel. Passe encore si le fait se produisait près du front au cours d'une bataille engagée ou à la veille d'un combat imminent, mais à Saint-Nazaire c'est moins admissible.

Déjà la rotation des wagons se trouve retardée par des causes auxquelles il est impossible de remédier pendant la guerre, il conviendrait de n'en pas ajouter d'autres faciles à éviter. Ainsi, la vitesse des trains se trouve réduite par les horaires militaires dans un but de sécurité, la suppression de nombreux trains sur les lignes transversales diminue notablement le nombre des correspondances aux gares de transmission, le parcours moyen de chaque wagon a été considérablement accru ; il est passé sur le P.-L.-M. de 170 kilomètres à plus de 500 kilomètres et pour le même tonnage transporté il faut compter une augmentation de 40 p. 100 des kilomètres-trains. A cela rien à faire, nulle critique, mais puisque ainsi l'exploitation est rendue singulièrement plus difficile, n'est-ce pas une raison suffisante pour que chacun des agents militaires ou techniques se fasse un devoir de prévenir tous les abus ?

Un gros souci, même en temps de paix, pour qui a charge de la direction d'un réseau, c'est la distribution et la répartition des wagons vides réclamés par les expéditeurs. On conçoit combien la tâche devient lourde lorsqu'il s'agit d'organiser la répartition sur six réseaux au lieu d'un — nous ne parlons ici que des grands réseaux d'intérêt général. Mais les difficultés sont encore accrues si sur chacun de ces six réseaux le commissaire technique continue à se laisser guider par l'intérêt particulier de sa propre compagnie. Toutes les compagnies ne contribuent pas également aux transports nécessités par l'état de guerre. Certains réseaux reçoivent infiniment plus qu'ils n'expédient, comme l'Est et le Nord ; d'autres, au contraire, comme le P.-L.-M. et l'Etat, celui-ci surtout, à cause des importations qu'il doit écouler des ports de mer sur l'intérieur, expédient beaucoup plus qu'ils ne reçoivent. Il en résulte que quelques-uns conservent à leur disposition de nombreux wagons tandis que d'autres en sont complètement démunis.

L'équilibre est rompu entre les courants en charge et les courants vides, suivant l'heureuse expression de M. le colonel Gassouin. A cela quel remède ? Supprimer le compartimentage des réseaux en ce qui concerne les wagons et admettre l'unité du parc roulant, ce qui permettra de prélever indistinctement sur tous, au fur et à mesure des besoins, le matériel nécessaire. M. le commissaire du gouvernement a annoncé à la tribune son intention de procéder ainsi à l'avenir ; nous lui avons donné notre approbation entière, mais nous avons bien le droit de nous étonner que le ministère de la guerre ne s'en soit avisé plus tôt. Nous objectera-t-il la nécessité d'établir pour chaque réseau un compte spécial de location des wagons ? C'est là, en effet, une sujétion qui nous est imposée par le système de la loi de 1875 sur le régime des chemins de fer en temps de guerre, mais il n'est pas impossible d'y satisfaire, et d'ailleurs le tarif de location est si fortement réduit comparativement au temps de paix, qu'un forfait eût été facile à établir.

Même avec un parc unique, il faudra améliorer la distribution et la répartition des wagons vides entre les différentes gares. Personne ne pourrait méconnaître que c'est là une opération de détail très délicate et très importante. Elle est basée sur les avis du matériel vide qui sont transmis au service de répartition, mais, d'après les ordres de service, ces avis doivent être joints aux états de situations périodiques ; la transmission d'un avis spécial n'est autorisée dans l'intervalle de deux envois de situation que lorsqu'il existe dans une gare « une quantité assez importante de matériel vide ». Il en résulte que des wagons vides peuvent être disséminés dans de nombreuses gares et y séjourner plusieurs jours sans utili-

sation avant que l'organe de répartition en soit avisé. Pourquoi ne pas rompre avec cette tradition bureaucratique et ne pas imposer à chaque chef de gare l'obligation de signaler l'existence des wagons vides aussitôt qu'ils auront été déchargés ? Le travail de répartition pourrait être fait ainsi presque quotidiennement.

Manque de main-d'œuvre.

L'une des principales causes du stationnement prolongé des wagons dans les gares et de l'augmentation du délai de rotation est le manque de main-d'œuvre. Ni par leurs propres moyens, ni par leurs camionneurs habituels les industriels, agriculteurs ou commerçants ne peuvent effectuer les chargements et les déchargements aussi rapidement qu'en temps de paix. Les compagnies ont beau multiplier les appels de primes au déchargement, elles n'obtiennent que d'insignifiants résultats parce que ce n'est pas la volonté de libérer le matériel qui est défaillante, mais bien les moyens matériels d'y parvenir. Le directeur du réseau d'Etat citait à la commission des chemins de fer le cas de deux industriels qui avaient dû payer, l'un 120,000 fr., l'autre 70,000 fr. pour droit de stationnement de wagons que leur personnel réduit ne parvenait pas à décharger. Croit-on que les industriels en question se seraient exposés à encourir d'aussi considérables pénalités s'ils avaient pu, par des moyens quelconques, même coûteux, libérer leurs wagons ? Le système des primes au déchargement avec sa contre-partie de pénalités pour retards est donc insuffisant.

En temps de paix, la compagnie peut recourir au déchargement d'office ; actuellement, elle en est empêchée comme ses clients et par les mêmes raisons. Elle ne parvient même pas à effectuer elle-même régulièrement et en temps utile les chargements et les déchargements que les tarifs n'ont pas mis expressément à la charge des expéditeurs et des destinataires.

C'est que malgré les précautions prises lors de la préparation du plan de mobilisation pour ne pas désorganiser les services des voies ferrées, les compagnies ont vu leur personnel singulièrement réduit par la mobilisation : 17,000 agents ont été prélevés sur le réseau d'Etat et 12,000 sur le P.-L.-M. ; la proportion est évidemment la même sur les autres réseaux. M. Lebert a pu citer dans son discours la gare du Mans dont l'effectif normal de 749 hommes est tombé à 500.

On a fait appel à un personnel de fortune, à des supplémentaires, mais nous savons combien déjà en temps de paix le rendement des supplémentaires laisse à désirer, à plus forte raison en temps de guerre où les hommes disponibles sont ou trop jeunes ou trop âgés. La commission des finances ne croit pas devoir inviter le ministre de la guerre à restituer aux compagnies, ni en totalité ni même en partie, le personnel qui lui a été enlevé, car les combattants sont nécessaires au front et il n'y a déjà que trop de prélèvements à faire pour rendre aux industries travaillant pour la guerre des ouvriers réellement spécialisés et indispensables. Mais n'y a-t-il pas à l'intérieur, dans les dépôts où ils s'ennuient et se démoralisent dans l'inaction prolongée, de nombreux hommes qu'on aurait pu utiliser depuis longtemps ? Il n'a été fait de ce côté ni ce qui était possible, ni ce qui était seulement désirable. Si les inaptes et les auxiliaires des dépôts avaient été au premier appel dirigés vers les gares menacées d'engorgement, le courant normal n'aurait pas été interrompu car le matériel aurait été rapidement libéré. A défaut de mobilisés disponibles d'ailleurs, pourquoi n'aurait-on pas employé les prisonniers de guerre, au moins dans les gares importantes ? Sous ce rapport, pas plus que sous les autres, on n'a su ni prévoir, ni organiser, ni improviser. Il est grand temps de s'y mettre !

Voies de triage et de garage. — Matériel des ports et des gares.

D'autres mesures s'imposent encore avec plus d'urgence que celles dont nous venons de parler : c'est l'installation des voies de garage et de triage ainsi que l'amélioration du matériel des ports et des gares. L'un des directeurs entendus par la commission des chemins de fer, pressé de donner son avis sur les commandes, reconnues partout nécessaires, de matériel roulant, s'est cru obligé de faire une remarque fort judicieuse : « Commander des wagons,

c'est utile et c'est nécessaire, a-t-il répondu, mais il faut me donner en même temps les voies indispensables pour les faire rouler. Si j'accumule des wagons dans une gare, sans leur ménager une sortie, je n'aurai obtenu d'autre résultat que d'« embouteiller » une gare et la paralyser complètement. Il serait non seulement inutile mais nuisible de donner à un réseau plus de wagons que n'en comporte la capacité de ses voies de triage et de garage. »

Or il faut bien le reconnaître, avant la guerre, malgré la main-d'œuvre dont le pays disposait, on s'était aperçu déjà que les voies de triage et de garage étaient insuffisantes sur tous les réseaux. L'Ouest était, à cet égard, dans une situation lamentable, et la première préoccupation de la nouvelle direction après le rachat fut de hâter, autant que possible, les installations les plus immédiatement nécessaires. Un effort considérable a été fait sur le réseau racheté et des travaux importants étaient ou achevés ou en cours d'exécution lors de la déclaration de guerre. Les voies de garage installées à ce moment représentaient une longueur d'environ 200 kilomètres ; il en a été ajouté depuis 100 kilomètres ; un grand faisceau de voies supplémentaires a été posé à la gare du Mans ; une gare de triage nouvelle vient d'être établie au Havre. Tout cela est bien, mais c'est encore loin de suffire ! Les autres réseaux, d'ailleurs moins dépourvus, n'ont pas fait un effort comparable. En de nombreuses gares, bien des heures se passent après l'arrivée d'un train sans qu'on puisse dételier les wagons ni les mettre à quai, soit pour le chargement, soit pour le déchargement.

De même, les formations de trains sont, en certains endroits, extrêmement difficiles, faute de voies disponibles, et ces difficultés se traduisent par des retards importants dans l'expédition des marchandises. Le directeur du P.-L.-M. se voit parfois obligé, notamment aux environs de Marseille, d'exploiter à voie unique des sections à double voie parce que des trains doivent, en certains cas, être garés d'urgence sur des voies principales. C'est là une situation qui ne saurait être maintenue plus longtemps sans grand dommage pour le pays.

Pour y remédier par l'exécution des travaux nécessaires, il faut d'abord l'autorisation du Gouvernement et ensuite la main-d'œuvre.

Il semble que l'autorisation gouvernementale puisse être obtenue sur l'heure. Mais ce serait mal connaître notre bureaucratie. Depuis plusieurs mois la compagnie P.-L.-M., est en instance pour être autorisée à effectuer certains raccordements qu'elle juge indispensables. On négocie, on négocie toujours ! Le temps s'écoule et l'industrie souffre. Sans doute une question de participation financière de l'Etat s'est trouvée posée, et l'instruction en doit être poursuivie avec soin, mais le soin n'est pas exclusif de la hâte ! Et puis, dès que les travaux sont reconnus utiles, pourquoi ne pas en commencer l'exécution de suite, sauf à étudier à loisir la combinaison financière à adopter ? Il suffirait de formuler les réserves nécessaires pour qu'en tout état de cause les intérêts de l'Etat restent sauvegardés.

Quant à la main-d'œuvre, il est évident que celle des entrepreneurs est très réduite. En outre de la mobilisation, les allocations de toute nature, l'allocation de chômage notamment, distribuées sans discrimination judicieuse, ont raréfié encore les demandes d'embaufrage. Un effort pourrait être fait cependant pour recruter des ouvriers et il serait susceptible de réussir, dans une certaine mesure tout au moins, si le ministère du travail voulait bien y collaborer.

Reste la main-d'œuvre militaire. Le remarquable chef du 4^e bureau du ministère de la guerre a déclaré à la commission des chemins de fer qu'il n'avait à sa disposition qu'une seule compagnie du génie militaire du régiment des chemins de fer. Il est vrai qu'il l'a renforcé avec certains éléments civils qu'il a recrutés et intercalés. Malgré cela il est facile de comprendre que des moyens si réduits ne correspondent pas à l'importance des travaux à exécuter. La commission n'ignore pas que le commandement aura besoin de toutes ses ressources en hommes du régiment des chemins de fer lorsque nous aurons pu rompre les lignes ennemies et qu'il nous sera permis de progresser, mais d'ici là ne pourrait-on mettre une ou deux compagnies de plus à la disposition du 4^e bureau qui leur ferait poser d'urgence les voies de triage et de garage les plus utiles ?

L'outillage des ports de mer et des gares, déjà scandaleusement insuffisant en temps de

paix, ne permet pas de faire face au trafic intense de ces derniers mois, et c'est là encore une nouvelle cause de retards dans les transports. Nous ne méconnaissions pas que de sérieux efforts ont été faits, notamment au Havre. M. le commissaire du Gouvernement a indiqué à la tribune qu'on avait pu, en juin, décharger 800,000 tonnes dans les ports au lieu de 500,000 tonnes en temps ordinaire. L'effort a donc été extrêmement sérieux et il a été efficace. Il convient de le poursuivre en ce qui concerne l'armement des gares.

Conséquences de la crise.

Quand on songe aux conséquences de la crise des transports que nous venons de traverser, il apparaît que le Gouvernement serait inexcusable de négliger aucun des moyens par lesquels il est possible d'y remédier.

Sans doute, il y a eu cette année, par suite des intempéries et du défaut de main-d'œuvre, une production insuffisante de certaines denrées nécessaires au ravitaillement de l'armée et de la population civile. La récolte de blé a été déficitaire, de même celle des légumes, celle des betteraves à sucre, etc... Mais si la répartition des produits récoltés avait été faite de façon satisfaisante, nous n'aurions pas vu certaines régions en manquer pendant qu'elles étaient abondantes dans d'autres régions, et les cours se seraient insensiblement égalisés. Il n'eût pas été possible évidemment d'éviter ce qu'on a appelé « la vie chère », mais on aurait atténué la cherté, et les populations auraient fait entendre des protestations moins vives s'il leur était apparu que les pouvoirs publics avaient réellement mis en œuvre tous les moyens à leur disposition. Quelle pénible stupefaction pour les producteurs de pommes à cidre de voir leur superbe récolte perdue faute de pouvoir être transportée l'année même où les intempéries ont anéanti la plus grande partie des raisins de nos vignobles ! Le cidre aurait pu remplacer le vin dans de nombreux ménages.

D'autre part, comme le firent justement remarquer nos collègues Henri Béranger et Cazeau, la distillation des pommes nous eût donné un alcool précieux pour la défense nationale alors que nous nous voyons obligés d'en faire venir du dehors à des prix fort élevés. Le président du syndicat de l'alimentation parisienne, M. Bouat, dont les services ont été précieux depuis le commencement des hostilités, affirme que la hausse sur les pommes de terre aurait été beaucoup moins élevée si les transports avaient été effectués et si des stocks considérables amassés près des gares d'embarquement n'étaient livrés aux avaries de toute nature pendant un long séjour avant de pouvoir être expédiés. Enfin les surestaries, qui augmentent dans de si importantes proportions la charge déjà excessive des frets, auraient pu être évitées dans de nombreux cas si des wagons avaient été amenés à quai dès l'arrivée des navires, et l'on sait de quel poids elles ont pesé sur le prix des charbons.

Tout récemment, les délégués de l'Algérie ont exposé au ministre des travaux publics la situation qui leur est faite par les difficultés de transports sur mer et sur voies ferrées et qui menace de décourager complètement les producteurs. Or, cette année surtout, les légumes d'Algérie sont indispensables pour l'approvisionnement des armées et de la population civile.

C'est donc au premier chef une œuvre d'intérêt national qui s'impose au Gouvernement responsable de la rapidité et de la régularité des transports. En y veillant de plus près il eût pu s'éviter à lui-même la peine d'élaborer certains projets dont l'application peut avoir pour résultat de rarefier encore certaines denrées déjà trop rares. Sans prétendre que les prix des denrées auraient pu se maintenir, ce qui serait vraiment paradoxal, il est au moins permis de penser qu'ils n'auraient pas subi des variations aussi brusques si le commerce, grand répartiteur, n'avait été empêché par le défaut de moyens de transports d'en opérer comme d'habitude la répartition dans l'ensemble du pays.

Conclusion.

Emue des plaintes nombreuses et incessantes qui lui parvenaient de toutes les régions, la commission des chemins de fer avait ouvert sur la crise des transports une enquête au cours de laquelle elle a consulté un certain nombre de chambres de commerce et elle a

entendu les directeurs des six grands réseaux et le chef du 4^e bureau au ministère de la guerre, M. le colonel Gassoïn. C'est à la suite de cette enquête que, sous la signature des membres de son bureau, elle proposa au Sénat le vote de la proposition de résolution renvoyée à notre examen. Elle avait résumé en quatre paragraphes les nombreuses mesures qui lui paraissaient devoir être prises immédiatement pour rétablir sur les voies ferrées une circulation se rapprochant de la circulation normale. Il semble que les indications données par la commission des chemins de fer soient des plus judicieuses et qu'elles méritent d'être prises en sérieuse considération par le Gouvernement.

Mais si la commission des chemins de fer se trouvait qualifiée pour entrer dans l'examen de détail de l'exploitation des voies ferrées, il n'en est pas de même de la commission des finances dont le Sénat attend évidemment des conclusions plus générales. Nous accomplissons notre œuvre de contrôle en relevant les fautes commises et, pour donner plus de poids à nos critiques, aussi bien que pour ne pas faire œuvre purement négative, nous avons parfois indiqué ce que, à notre avis, on aurait pu faire en regard de ce qui a été fait ou de ce qui ne l'a pas été ; mais nous n'entendons pas substituer notre initiative à celle du Gouvernement ; c'est à lui qu'il appartient de choisir les méthodes qui lui paraîtront le mieux appropriées et de prendre les mesures qu'il jugera les plus utiles pour atténuer la crise des transports. Aussi, se maintenant dans les limites de son droit de contrôle et sans qu'il en puisse être déduit la moindre intention de critique contre les conclusions arrêtées par la commission des chemins de fer, la commission des finances a-t-elle décidé de soumettre à votre approbation le texte suivant :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Regrettant que le Gouvernement ait tardé aussi longtemps à passer les commandes destinées à suppléer à la disparition d'une notable partie de notre matériel roulant, à instruire les propositions des compagnies, à entreprendre l'établissement des voies de triage et de garage dont la nécessité s'impose avec urgence et à mettre fin aux immobilisations de wagons abusives ;

Reconnaissant cependant que des efforts appréciables, bien qu'insuffisants, ont été faits récemment ;

Invite le Gouvernement à prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires pour augmenter le nombre des wagons, accélérer leur rotation, restituer au personnel technique la formation et le mouvement des trains et rendre ainsi à l'agriculture, au commerce et à l'industrie le moyen de s'approvisionner de matières premières et de procéder à la répartition normale entre les consommateurs des produits récoltés et fabriqués.

ANNEXE N° 66

(Session ord. — Séance du 24 février 1916.)

PROJET DE LOI adopté par la Chambre des députés tendant à faire bénéficier les familles belges, réfugiées en France et ayant à l'armée des fils ou proches parents d'un rang inférieur à celui d'officier, des dispositions de la loi du 22 juin 1915 sur la gratuité d'envoi des paquets postaux, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, Président de la République française, par M. Clémentel, ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, et par M. Ribot, ministre des finances (1). — Renvoyé à la commission des finances.

ANNEXE N° 67

(Session ord. — Séance du 25 février 1916.)

PROJET DE LOI, adopté par la Chambre des députés, adopté avec modifications par le Sénat, modifié par la Chambre des députés,

(1) Voir les nos 1663-1739-1803 et in-8° n° 371. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

portant abrogation de l'article 3 du décret du 1^{er} mars 1852, concernant la mise à la retraite des magistrats, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, Président de la République française, par M. René Viviani, garde des sceaux, ministre de la justice (1). — (Renvoyé à la commission des finances.)

ANNEXE N° 68

(Session ord. — Séance du 25 février 1916.)

PROJET DE LOI sur la taxation de l'avoine, du seigle, de l'orge, des sons et des issues, présenté au nom de M. Raymond Poincaré, Président de la République française, par M. Jules Méline, ministre de l'agriculture, par M. L. Malvy, ministre de l'intérieur, et par M. Clémentel, ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes. — (Renvoyé à la commission, nommée le 16 décembre 1915, chargée de l'examen du projet de loi sur la taxation des denrées et substances nécessaires à l'alimentation, au chauffage et à l'éclairage.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Messieurs, la situation du marché de l'avoine s'aggrave tous les jours et devient un sujet d'inquiétude aussi bien dans le monde agricole que dans le commerce ; elle ne préoccupe pas moins l'administration militaire chargée d'assurer l'alimentation d'une cavalerie considérable.

En temps ordinaire, la production nationale suffit presque complètement à nos besoins. Sur une consommation moyenne de 50 millions de quintaux environ, l'importation étrangère ne figure, sauf dans les années déficitaires, que pour 2 à 3 millions de quintaux.

Malheureusement, l'année dernière a été déficitaire au moment même où les besoins de la consommation nationale prenaient des proportions exceptionnelles.

La récolte de 1915 n'a guère dépassé 37 millions de quintaux ; il est vrai que l'importation a été de 8 millions de quintaux, soit un total disponible de 45 millions de quintaux, qui aurait pu suffire à l'approvisionnement du marché si les besoins de la consommation et de l'armée n'avaient pas déjoué toutes les prévisions.

Ces besoins n'ont pas cessé d'augmenter et ont pris dans ces derniers temps d'énormes proportions. Les réquisitions militaires ont fait le vide dans les régions les mieux approvisionnées et, trop souvent, surtout dans la zone des armées, elles n'ont pas même laissé à nos agriculteurs le minimum indispensable à la nourriture de leur bétail. De là de nombreux abatages d'animaux qui laisseront dans le troupeau français des vides longs à combler.

Toutes ces causes réunies devaient fatalement provoquer la hausse d'une denrée devenue aussi rare. Cette hausse a d'abord été normale et en rapport avec les prix de revient de la production de l'avoine qui augmente de plus en plus, comme celui de tous les produits agricoles. De 24 fr. au début, elle s'est rapidement élevée à 27 fr., 28 fr. et 29 fr. C'étaient des prix acceptables ; aussi, à ce moment, les représentants les plus autorisés de l'agriculture étaient-ils hostiles à toute idée de taxation.

Mais bientôt la spéculation est entrée en scène et les prix de vente ont fait des bonds successifs de 29 à 34, 35 fr. et même 40 fr. On ne sait plus où ils pourront s'arrêter.

Tout le monde souffre de cet état de choses ; sans parler de l'armée, dont le budget des dépenses s'augmente ainsi démesurément et des nombreux services publics ou privés qui ont des chevaux à entretenir ; les agriculteurs eux-mêmes sont les premiers victimes de cette hausse excessive.

Ceux dont l'avoine a été réquisitionnée par l'intendance à des prix souvent très bas, plus bas que ceux du marché libre, se voient obligés, pour nourrir leurs animaux, de racheter à leur tour de l'avoine à des prix de beaucoup supérieurs à ceux qu'ils ont reçus. D'où pour eux

(1) Voir les nos 325-362, Sénat, année 1915 1222-1270-1413-1507 et in-8° n° 363 — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

des difficultés croissantes qui vont quelquefois jusqu'à l'impossibilité de conserver leurs écuries.

Cette hausse subite a eu une autre conséquence : elle a immobilisé, en quelque sorte, le marché libre de l'avoine en poussant tous ceux qui ont encore des réserves à les conserver, avec le secret espoir que la hausse continuera et que leur bénéfice augmentera d'autant. Enfin, elle a provoqué dans la culture des céréales un déclassement qui met en péril le marché et la production du blé sur laquelle repose la sécurité de l'alimentation publique.

Les agriculteurs, alléchés par des prix de vente si avantageux, ont tout naturellement vendu leur avoine sur le marché plutôt que de la faire consommer par leurs animaux et, pour la nourriture de ceux-ci, ils ont été conduits à remplacer l'avoine par le blé sur lequel ils sont en perte au prix maximum de 30 fr. Les rapports de nos préfets signalent le danger et insistent tous sur la nécessité de prendre d'urgence les mesures nécessaires pour le conjurer.

Le résultat de ce déclassement, s'il se prolongeait, serait de diminuer de plus en plus nos réserves de blé pour l'alimentation publique et de nous obliger, pour les remplacer, à acheter du blé à l'étranger à prix d'or, les cours actuels de l'importation dépassant déjà 40 francs.

Un autre résultat plus certain encore serait de détourner nos agriculteurs de la culture du blé pour les semailles de printemps en provoquant la substitution de l'avoine au blé. Ce serait un nouveau déficit à ajouter à celui des 400.000 hectares que nous avons déjà perdus en automne. Toutes ces raisons font de la taxation de l'avoine une mesure de précaution indispensable pour assainir le marché.

Nous croyons devoir demander également l'autorisation de taxer les autres céréales, le seigle et l'orge, pour que la taxe de l'avoine ne puisse pas donner à des spéculateurs la pensée d'opérer sur l'orge et sur le seigle comme sur l'avoine. La possibilité de la taxe suffira, pensons-nous, à leur enlever la tentation. Si nous n'y ajoutons pas le maïs, c'est parce que c'est avant tout une denrée d'importation qui est soumise aux fluctuations des marchés étrangers.

Disons en terminant que la taxation de l'avoine ne serait pas à elle seule un moyen décisif d'en faire baisser le prix dans des proportions suffisantes. Il faut chercher, en outre, d'autres remèdes et aviser à l'emploi de tous les moyens qui sont de nature à réduire la consommation même de l'avoine en la ramenant au strict nécessaire. Le premier consiste à substituer à l'avoine, dans la plus large mesure, pour la ration des chevaux, tous les produits secondaires et moins coûteux qui peuvent la remplacer en partie : le maïs, le riz, les tourteaux, les caroubes et le son. Il y aurait lieu, surtout dans l'armée, de veiller soigneusement à ce qu'il n'y ait aucun gaspillage d'avoine et que l'emploi des rations secondaires qui sont aujourd'hui conseillées par l'intendance soit très sérieusement contrôlé.

L'administration de la guerre pourrait aussi contribuer indirectement à l'économie sur les rations en confiant un certain nombre de chevaux à nos agriculteurs qui en ont le plus grand besoin. Il n'est pas douteux qu'il serait possible, sans compromettre en rien les intérêts de la défense nationale, de leur prêter beaucoup de chevaux de guerre inoccupés qui coûtent cher à l'Etat, qui seraient mieux soignés et nourris à meilleur marché.

Pour faire accepter la taxation de l'avoine par l'agriculture, il nous paraît indispensable de donner à la mesure une contre-partie qui s'impose, c'est la taxation des sons et issues, qui atteignent, eux aussi, aujourd'hui, des taux excessifs. Les plaintes sont générales dans le monde de l'élevage où l'emploi de ces sous-produits joue en ce moment un rôle d'autant plus considérable que la rarefaction de l'avoine oblige nos agriculteurs à se rejeter sur d'autres modes d'alimentation. Le son entre de plus en plus, par des mélanges habiles, dans la consommation courante pour le cheval, les ânes et mulets, les bœufs à l'engrais et les vaches laitières, pour les moutons et pour les porcs.

Or, la moyenne des prix qui, en janvier 1915, atteignait déjà 14 francs le quintal, s'est élevée en novembre à 16 francs, en décembre à 18 fr., et pour le mois de janvier dernier elle a atteint le chiffre de 19 francs.

La taxation du son aura pour conséquence indirecte, en augmentant sa consommation et son emploi, de diminuer d'autant celle de

l'avoine et d'en laisser ainsi une plus grande quantité à la disposition de l'armée.

Nous sommes convaincus que les adversaires mêmes du système de la taxation seront les premiers à reconnaître que, dans l'intérêt de l'agriculture, il est nécessaire de remettre entre les mains du Gouvernement une arme dont il n'entend se servir que pour la défense des grands intérêts du pays.

PROJET DE LOI

Article unique. — A dater de la promulgation de la présente loi et pendant la durée des hostilités, des décrets rendus sur la proposition des ministres de l'agriculture, de l'intérieur, du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, pourront fixer les prix limites que ne devront pas dépasser l'avoine, le seigle, l'orge, les sons et issues, en tenant compte de leur poids spécifique et du taux d'impuretés qu'ils contiennent. Des décrets rendus en la même forme pourront déléguer ce pouvoir aux préfets.

Sera puni des peines portées aux articles 489, 480 et 482 du code pénal quiconque exposera ou mettra en vente, au-dessus du prix fixé par la taxation, des denrées ci-dessus visées.

ANNEXE N° 69

(Session ord. — Séance du 25 février 1916.)

PROPOSITION DE LOI adoptée par la chambre des députés concernant les réquisitions d'avoine chez les cultivateurs transmise par M. le président de la chambre des députés à M. le président du sénat (1). — (Renvoyée à la commission, nommée le 16 décembre 1915, chargée de l'examen du projet de loi sur la taxation des denrées et substances nécessaires à l'alimentation, au chauffage et à l'éclairage).

ANNEXE N° 71

(Session ord. — Séance du 3 mars 1916.)

PROPOSITION DE LOI, adoptée par le Sénat, adoptée avec modifications par la Chambre des Députés, tendant à modifier les articles 2 et 8 et à compléter les dispositions transitoires de la loi du 14 juillet 1908, concernant les pensions de la caisse des invalides de la marine, transmise par M. le président de la Chambre des Députés, à M. le président du Sénat (2) (Renvoyé à la commission de la marine).

ANNEXE N° 72

(Session ord. — Séance du 3 mars 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission de la marine chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, ayant pour objet de modifier la loi du 8 août 1913 sur les engagements et rengagements de l'armée de mer et portant modification de la loi du 24 décembre 1916 sur l'inscription maritime, par M. Riotteau, sénateur (3).

Messieurs, l'article 11 de la loi du 8 août 1913 sur les engagements de l'armée de mer comporte le paragraphe suivant :

« Les inscrits maritimes placés dans la réserve de l'armée de mer sont rangés par classe ; ceux qui se trouvent en excédent aux besoins de l'armée de mer sont, quelle que soit leur classe ou leur spécialité, versés dans l'armée de terre. Ils sont soumis dans cette armée aux mêmes obligations que leur classe de mobilisation. »

(1) Voir les nos 1562-1718 et in-8° n° 383 — 11° législat. — de la Chambre des députés.

(2) Voir les nos Sénat 267, année 1909 ; 240, année 1910 ; 28-1470-1806 et in-8° n° 381. — 11° législat. — de la Chambre des Députés.

(3) Voir les nos 446, Sénat, année 1915, et 1031-1242-1298-1319-1329-1350-1357-1466 et in-8° n° 315. — 11° législat. — de la Chambre des députés.

Par ce texte, l'administration de la marine mettait à la disposition du ministre de la guerre, au moment de la mobilisation, tous les marins, de la réserve, sans exception, dont elle estimait ne pas avoir l'emploi.

Cet article, voté hâtivement et sans discussion par la Chambre des députés, ne tient pas compte des nécessités économiques. Pris à la lettre, il eût en effet empêché tout embarquement de marins pour les besoins de la marine marchande en temps de guerre. De plus, il porte une atteinte grave aux prérogatives des inscrits versés dans l'armée de terre, car il ne tient aucun compte de leurs droits et de leurs aptitudes.

La mobilisation à peine décrétée, on s'aperçut des inconvénients de cet article ainsi libellé. Tous les marins furent levés sans que l'on envisageât la nature des services que pouvaient rendre à la défense nationale et au ravitaillement du pays les navires sur lesquels ils étaient embarqués.

Une quinzaine de mille marins des classes les plus anciennes furent mis à la disposition du ministre de la guerre, qui, ne sachant à quoi les employer, les affecta, sans grand succès, aux travaux de la moisson, besogne à laquelle ils étaient peu préparés.

Il fallut alors atténuer autant que possible les rigueurs de la nouvelle législation. On chercha à y remédier par des circulaires et des décisions au fur et à mesure que l'on se trouvait en présence de cas urgents ou spéciaux. Grâce à la mise en sursis d'appel, on parvint à améliorer légèrement la situation, mais en occasionnant une gêne considérable par les retards que cette méthode de fortune imposait aux opérations de notre flotte marchande, en contribuant ainsi à la hausse du fret et à l'obligation de s'adresser à la navigation étrangère.

Frappés de ces graves inconvénients, l'amiral Bienaimé et plusieurs de ses collègues de la Chambre des députés déposèrent une proposition de loi, modifiant l'article 11 de la loi du 8 août 1915, ainsi conçue :

Article premier. — Le deuxième paragraphe de l'article 11 de la loi du 8 août 1913 sur les engagements et rengagements dans l'armée de mer et portant modification de la loi du 24 décembre 1896 sur l'inscription maritime est supprimé et remplacé par un article 12 ainsi conçu :

« Les inscrits maritimes placés dans la réserve de l'armée de mer sont rangés par classe. Ceux qui se trouvent en excédent aux besoins de l'armée de mer et de la flotte commerciale, fixés par le ministre de la marine, sont, quelle que soit leur spécialité, mis à la disposition du ministre de la guerre pour la durée des hostilités. Ils servent dans l'armée de terre avec les mêmes obligations que leur classe de mobilisation. »

« Ils y sont employés suivant leurs aptitudes et ils y conservent, au même titre que les inscrits maritimes appelés à servir dans l'armée de mer, tous les droits qu'ils tiennent de leur statut spécial en ce qui concerne les soldes, les grades, la supputation des services et les pensions. »

Ce dernier paragraphe avait pour but de rétablir l'égalité de traitement entre les marins d'un même grade servant dans l'armée de terre ou l'armée de mer.

Appelés à rendre à la patrie les mêmes services, devant courir les mêmes risques, il avait semblé peu équitable aux auteurs de la proposition qu'un marin, qui, mobilisé dans l'armée de mer, eût retrouvé son grade et sa solde de second maître, fût réduit à la solde et au grade de simple soldat par suite de son affectation à l'armée de terre.

De même, au point de vue de la supputation des services, celui naviguant à la mer voit ses services de l'année compter pour douze mois de navigation, tandis que dans l'armée de terre il ne lui en est pas tenu compte.

La commission de la marine marchandé adopta le texte modifié ci-après :

« Art. 1er. — Le deuxième paragraphe de l'article 11 de la loi du 8 août 1913 sur les engagements et rengagements dans l'armée de mer et portant modification de la loi du 24 décembre 1896 sur l'inscription maritime est supprimé et remplacé par un article 12 ainsi conçu :

« Les inscrits maritimes placés dans la réserve de l'armée de mer sont rangés par classe. En cas de mobilisation générale, ceux qui se trouvent en excédent aux besoins de l'armée de mer et de la flotte commerciale, fixés par le ministre de la marine, sont, quelle que

soit leur spécialité, mis à la disposition du ministre de la guerre pour la durée des hostilités. Ils servent dans l'armée de terre avec les mêmes obligations que leur classe de mobilisation.

« Ils y sont employés suivant leurs aptitudes et ils y conservent, au même titre que les inscrits maritimes appelés à servir dans l'armée de mer, tous les droits qu'ils tiennent de leur statut spécial en ce qui concerne les soldes et les assimilations de grades.

« Toutefois, les avantages de solde consentis par la présente loi ne sont applicables qu'aux quartiers-maitres et simples marins, et les rappels de solde qui résulteraient de son application ne pourront remonter au delà du 1^{er} octobre 1915. »

Art. 2. — Les deux derniers paragraphes de l'article 11 susvisé de la loi du 8 août 1913 (abrogations des lois antérieures contraires) sont réunis pour en former l'article 13.

Le texte ainsi présenté fut soumis à l'examen de diverses commissions ; celles de la marine de guerre et de l'armée approuvèrent sans réserve. La commission du budget et celle des pensions donnèrent également un avis favorable, mais sous la réserve, pour la première, qu'on fixerait, en ce qui concerne les soldes, une date d'application et que la mesure ne s'appliquerait qu'aux quartiers-maitres et aux simples marins. Quant à la commission des pensions, elle demanda la suppression de la partie relative à la supputation des services et aux pensions.

Mais, au moment de discuter, devant la Chambre des députés, ce projet de loi ainsi modifié, l'amiral Lacaze, ministre de la marine, intervint par une lettre adressée à la commission.

Dans cette lettre, le ministre de la marine acceptait le projet de loi dans son principe, en tant qu'il consiste à attribuer aux inscrits la solde maritime quand ils sont versés dans l'armée de terre, mais il fit remarquer, en donnant des bases de calcul, qu'on ne pouvait arriver qu'à une appréciation imprécise de la dépense.

La commission n'avait envisagé que la solde, dégagee de tous accessoires, du grade de chacun des marins versés. Or l'administration de la marine faisait intervenir, dans ses calculs, non seulement les brevets et les spécialités, mais aussi la haute paye maritime qui est supérieure de 0 fr. 10 par homme et par jour dans l'armée de mer.

L'administration renonçait, en outre, à la retenue d'habillement qui est de 0 fr. 25 par jour, sous prétexte que cette retenue n'est pas opérée sur la solde des 6,000 hommes déjà mis temporairement à la disposition de l'armée en vue de compenser la différence de solde à terre du soldat (solde n° 1) et la solde accordée aux marins de la brigade des fusiliers (solde n° 3).

L'administration faisait également entrer en ligne de compte les officiers maritimes que la commission du budget avait exclus du bénéfice de la loi.

Après avoir étudié à nouveau ces diverses questions, la commission de la marine de la Chambre des députés s'est arrêtée aux résolutions suivantes :

Elle accepte les observations de l'administration maritime relatives aux officiers maritimes en se basant sur la raison suivante :

« S'ils étaient exclus, un ancien quartier-maitre, caporal dans l'armée de terre, recevrait une solde plus forte qu'un ancien second maitre y servant comme sergent. »

Pour la haute-paye et la non-retenu d'habillement, elle admet la manière de voir de l'administration de la marine, étant donné que le principe même de la loi est que les inscrits maritimes versés dans l'armée de terre, parce qu'appartenant aux classes les plus anciennes, doivent être traités sur le même pied que ceux des classes plus jeunes servant dans des conditions identiques.

La seule réserve que fasse la commission a trait au paiement des brevets et des spécialités : la marine l'accepte d'abord, parce qu'il ne s'agit que de différences insignifiantes compliquant outre mesure les calculs et qu'ensuite, on peut contester le droit à des hommes dont le brevet est périmé ou qui n'ont pas servi dans leur spécialité depuis longtemps de toucher ce supplément.

La commission fixe la dépense ainsi ramenée à 3,802,920 fr., chiffre qu'elle considère comme un maximum, ce chiffre devant diminuer par

suite des mises ou sursis demandées par l'armement.

Ce sacrifice ne peut être mis en balance avec les mesures de justice et d'ordre moral que la proposition de loi a fait valoir.

Le ministre de la marine a demandé que la loi précisée que le bénéfice de la solde maritime ne sera acquis qu'en fonction du grade que les intéressés possédaient au moment de leur versement dans l'armée de terre.

L'accord s'étant fait sur tous ces points, la commission proposa le texte suivant qui fut voté par la Chambre des députés et que nous sommes d'avis d'adopter intégralement, car il est appelé à combler les lacunes de la loi précédemment votée et répare les inégalités injustifiées auxquelles étaient soumis les marins de l'inscription maritime versés dans l'armée de terre.

PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. — Le deuxième paragraphe de l'article 11 de la loi du 8 août 1913 sur les engagements et rengagements dans l'armée de mer et portant modification de la loi du 24 décembre 1896 sur l'inscription maritime est supprimé et remplacé par un article 12 ainsi conçu :

« Les inscrits maritimes placés dans la réserve de l'armée de mer sont rangés par classe.

« En cas de mobilisation générale, ceux qui se trouvent en excédent aux besoins de l'armée de mer et de la flotte commerciale, fixés par le ministre de la marine, sont, quelle que soit leur spécialité, mis à la disposition du ministre de la guerre pour la durée des hostilités. Ils servent dans l'armée de terre avec les mêmes obligations que leur classe de mobilisation dans le grade assimilé à celui qu'ils avaient dans la marine.

« Ils y sont employés suivant leurs aptitudes et y conservent, au même titre que les inscrits maritimes versés dans l'armée de mer, la solde du grade qu'ils possédaient au moment de leur versement dans l'armée de terre. »

« Toutefois, les avantages de solde consentis par la présente loi et les rappels de solde qui résulteraient de son application ne pourront remonter au delà du premier jour du mois de sa promulgation. »

Art. 2. — Les deux derniers paragraphes de l'article 11 susvisé de la loi du 8 août 1913 (abrogation des lois antérieures contraires) sont réunis pour en former l'article 13.

ANNEXE N° 73

(Session ord. — Séance du 3 mars 1916)

RAPPORT fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant ouverture, au ministre de la guerre, sur l'exercice 1915, de crédits additionnels aux crédits provisoires pour le service des poudres, par M. Milliès-Lacroix, sénateur (1).

Messieurs, dans sa séance du 21 décembre 1915, la Chambre des députés a adopté un projet de loi portant ouverture au ministre de la guerre d'un crédit de 44 millions de fr., au titre du budget général et du budget annexe des poudres et salpêtres.

Ce crédit est destiné à couvrir les dépenses faites par le service des poudres, en excédent des crédits alloués jusqu'à présent pour les travaux d'installations nécessitées par le développement considérable des fabrications.

On sait que les travaux effectués dans les poudreries se divisent, au point de vue budgétaire, en deux catégories :

1° Ceux d'entretien, de réparations et d'améliorations peu importantes, dont les dépenses sont considérées comme faisant partie de celles de fabrication, entrent par suite en ligne de compte dans le calcul des prix de revient des poudres et explosifs livrés aux services consommateurs et sont remboursées par ces derniers au service des poudres sur les crédits qui leur sont ouverts au budget général ;

2° Ceux relatifs à des améliorations impor-

(1) Voir les nos 455, Sénat, année 1915, et 1544-1575, et in-8° n° 329. — 11^e législ. — de la Chambre des députés.

tantes, à des agrandissements et à des installations nouvelles, dont les dépenses, imputées à un chapitre spécial du budget annexe des poudres (chapitre II), n'entrent pas le calcul des prix de revient et sont équilibrées en recettes au dit budget par des avances du budget général, avances qui sont inscrites au chapitre 41 de ce dernier budget.

C'est à des dépenses de travaux de la 2^e catégorie que s'applique le crédit supplémentaire de 44,400,000 fr. et c'est pourquoi il est demandé à la fois au titre du chapitre II du budget annexe des poudres et au titre du chapitre 41 du budget général.

D'après les renseignements qui nous ont été fournis, l'ensemble des travaux de cette catégorie entrepris en 1915 dans les établissements des poudres et terminés ou en cours d'exécution, représente une dépense totale de 114,350,000 fr. Les crédits ouverts depuis le début de l'année étant de 51,300,000 fr., les dépenses engagées dépassent ces crédits d'une somme totale de 63,050,000 fr.

Toutefois, comme on évalue à 18,650,000 fr. la partie de ces travaux qui ne pourront être terminés dans les délais de l'exercice 1915, le dépeçement à couvrir se trouve ramené à 44,400,000 fr.

Ces sommes se répartissent entre les poudreries de Vonges, de Saint-Chamas, de Toulouse, de Saint-Médard, d'Angoulême, du Ripault, du Pont-de-Buis, du Moulin-Blanc et de Sevran-Livry et des nombreuses annexes que l'administration a dû créer pour faire face aux fabrications importantes de poudres et d'explosifs.

L'administration nous a fourni, sur notre demande, tous les renseignements que nous avons jugés utiles sur l'emploi des crédits demandés et sur l'état de la production des poudres et explosifs. Sans nous départir de la discrétion absolue que nous impose la nature des dépenses dont il s'agit, il est de notre devoir de reconnaître que des résultats considérables ont été obtenus. Ce n'est point le moment de juger dans quelle mesure ces résultats légitiment l'importance des dépenses supplémentaires qu'il s'agit de couvrir. Il suffit que ces dépenses soient motivées par les nécessités de la défense nationale pour que la commission des finances propose sans réserve aucune l'adoption des crédits. L'emploi en sera ultérieurement contrôlé et apprécié.

Toutefois, nous signalerons qu'on aurait pu présenter le projet de loi au Parlement bien avant l'expiration du quatrième trimestre de l'exercice. Il semble que le Gouvernement aurait dû être en mesure de les comprendre dans le cahier des crédits provisoires du quatrième trimestre.

En ce qui concerne la commission des finances, le retard qu'elle a mis à déposer son rapport est motivé par la lenteur que l'administration a apportée dans la communication des documents que nous lui avons demandés. Ces documents ne nous sont parvenus que le 22 février 1916.

Sous cette réserve, la commission des finances a l'honneur de proposer au Sénat l'adoption du projet de loi dont la teneur suit.

PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. — Il est ouvert au ministre de la guerre, sur l'exercice 1915, en addition aux crédits alloués par la loi du 23 décembre 1915 et par des lois spéciales pour les dépenses du budget général, un crédit de 44,400,000 fr. applicable au chapitre 41 (avances au budget annexe des poudres pour bâtiments et outillage) de la 1^{re} section du budget de la guerre.

Art. 2. — Il est ouvert au ministre de la guerre, sur l'exercice 1915, au titre du budget annexe du service des poudres en addition aux crédits alloués par la loi du 23 décembre 1915, et par des lois spéciales, un crédit de 44,400,000 francs applicable au chapitre 11 (achats de terrains, bâtiments, outillage et machines. — Dépenses accidentelles) dudit budget annexe.

ANNEXE N° 74

(Session ord. — Séance du 3 mars 1916.)

RAPPORT fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la

Chambre des députés, concernant la désertion et l'insoumission dans l'armée de terre, par M. Richard, sénateur (1).

Messieurs, au moment où la France soutient une lutte formidable pour son intégrité et son indépendance, où tous les citoyens valides, depuis les tout jeunes gens, se battent et meurent héroïquement pour cette noble cause, il y a des Français indignes qui n'ont pas craint de se soustraire, par l'insoumission ou la désertion, au plus sacré des devoirs.

L'opinion publique se demande si le châtiement qui les attend sera suffisant pour les punir de leur crime.

Il faut bien reconnaître que, sur ce point, notre code de justice militaire, par ailleurs si sévère, est d'une mansuétude intolérable.

Elle s'expliquait peut-être, alors que l'impôt du sang n'était pas payé par tous.

Elle est inadmissible alors que la nation tout entière est sous les armes.

Le Gouvernement l'a pensé et, le 20 juillet dernier, il présentait à la Chambre des députés un projet de loi aggravant les peines de l'insoumission et de la désertion.

L'aggravation consistait à transformer, en temps de guerre, les pénalités de l'insoumission et de la désertion à l'intérieur et à l'étranger en des peines criminelles et à ajouter aux peines nouvelles prévues une amende de 500 à 10.000 fr.

Par application des dispositions générales du Code de justice militaire, la dégradation militaire et civique devient une conséquence obligatoire de la condamnation.

Le projet du Gouvernement proposait l'abrogation du décret du 14 octobre 1811 qui décide qu'il ne sera plus rendu de jugement par contumace pour le délit de désertion. La condamnation par contumace, ainsi rendue possible, permettait de mettre sous séquestre les biens du contumax, conformément aux dispositions du code d'instruction criminelle.

Le point de départ de la prescription des peines et de l'action était fixé au jour où l'insoumis ou le déserteur auront atteint l'âge de 50 ans.

Un délai de soumission était accordé aux insoumis et déserteurs actuels, les pénalités nouvelles ne leur devenant applicables qu'à l'expiration de ce délai.

La Chambre des députés n'a accepté que quelques dispositions de ce projet : l'amende de 500 à 10.000 fr., l'abrogation du décret du 14 octobre 1811, la fixation à cinquante ans du point de départ de la prescription des peines et de l'action des dispositions nouvelles aux insoumis et de déserteurs actuels, à l'expiration d'un délai de soumission.

Le Chambre des députés a repoussé toute aggravation des pénalités prévues par le code de justice militaire.

Désireuse cependant d'y ajouter des peines accessoires, autres que l'amende, elle a édicté contre les coupables la déchéance de la puissance paternelle, l'interdiction facultative et temporaire des droits mentionnés dans l'article 42 du code pénal et la mise sous séquestre des biens, avec confiscation au profit de la nation, dans le cas où les coupables, célibataires, veufs ou divorcés, n'auraient point d'enfants ou d'ascendants. Il est vrai que, par une disposition finale, la Chambre accorde la faculté de surseoir jusqu'après la cessation des hostilités à ces dispositions sévères concernant la puissance paternelle et la vente des biens.

Votre commission a été unanime à considérer ce projet comme insuffisant, car il ne propose aucune aggravation des peines principales, les plus efficaces. C'est avec la même unanimité qu'elle a repoussé le principe de la confiscation des biens, inscrit dans l'article 2.

Votre commission s'est ralliée au projet initial du Gouvernement, sous quelques réserves.

Ce projet a été inspiré et nécessité par l'état de guerre, il faut limiter à l'état de guerre les aggravations de peines qu'il comporte. Votre commission a repoussé toutes les aggravations proposées pour les infractions du temps de paix.

La sévérité des dispositions nouvelles doit, pour tenir compte de tous les cas d'espèces, pouvoir être tempérée par l'admission des circonstances atténuantes.

(1) Voir les nos 487 Sénat, année 1915, et 1124-252 et in-8° n° 342. — 11° légis. — de la Chambre des députés.

Votre commission a pensé que la loi devait être complétée par un relèvement des peines prévues par l'article 80 de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée, pour les hommes prévenus de s'être rendus impropres au service militaire. Elle a substitué à l'emprisonnement la peine de la réclusion.

Il n'y avait pas lieu de prévoir un texte pour réprimer les mêmes pratiques employées par des militaires en vue de se soustraire à l'accomplissement de leur devoir. Les circonstances de ces mutilations volontaires ou de ces maladies volontairement provoquées constituent, en effet, suivant les cas, soit l'abandon de poste, soit le refus d'obéissance.

Le projet de loi répond aux nécessités de l'heure actuelle. Il substitue à des pénalités trop faibles des sanctions rigoureuses. Votre commission a l'honneur de vous proposer de l'adopter.

PROJET DE LOI

Art. 1er. — Le chapitre V (Insoumission et désertion) du titre II du livre IV du code de justice militaire est modifié ainsi qu'il suit :

CHAPITRE V

Insoumission et désertion.

SECTION I. — Insoumission.

Art. 230. — Tout individu coupable d'insoumission en vertu des dispositions des lois et règlements sur le recrutement de l'armée est puni :

En temps de paix, d'un emprisonnement d'un mois à un an ; en temps de guerre, de la réclusion, sans préjudice des dispositions spéciales édictées par l'article 83 de la loi du 21 mars 1905.

SECTION II. — Désertion à l'intérieur.

Art. 231. — ... (Sans modification.)

Art. 232. — Tout sous-officier, caporal, brigadier ou soldat, coupable de désertion à l'intérieur en temps de paix, est puni de deux ans à cinq ans d'emprisonnement et de la détention, si la désertion a eu lieu en temps de guerre ou d'un territoire en état de guerre ou de siège.

La peine ne peut être moindre de trois ans d'emprisonnement ou de sept ans de détention, suivant les cas, dans les circonstances suivantes : 1° si le condamné a emporté une de ses armes ou un objet d'équipement ou d'habillement, ou s'il a emmené son cheval ; 2° s'il a déserté étant de service, sauf les cas prévus par les articles 211 et 213 du présent code ; 3° s'il a déserté antérieurement.

Art. 233. — § 1. — Est puni de six mois à un an d'emprisonnement tout officier absent de son corps ou de son poste sans autorisation depuis plus de six jours, ou qui s'y présente quinze jours après l'expiration de son congé ou de sa permission, sans préjudice de l'application, s'il y a lieu de l'article 1er de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

§ 2. — Tout officier qui abandonne son corps ou son poste en temps de guerre ou sur un territoire en état de guerre ou de siège est déclaré déserteur après les délais déterminés par le paragraphe précédent et puni de la peine des travaux forcés à temps.

Art. 234. — ... (Sans modification.)

SECTION III. — Désertion à l'étranger.

Art. 235. — ... (Sans modification.)

Art. 236. — Tout sous-officier, caporal, brigadier ou soldat coupable de désertion à l'étranger est puni de deux ans à cinq ans de travaux publics, si la désertion a eu lieu en temps de paix.

Il est puni de la peine des travaux forcés à temps, si la désertion a eu lieu en temps de guerre ou d'un territoire en état de guerre ou de siège.

La peine ne peut être moindre de trois ans de travaux publics dans le cas prévu par le paragraphe 1er, et de sept ans de travaux forcés dans le cas du paragraphe 2, dans les circonstances suivantes : 1° si le coupable a emporté une de ses armes, un objet d'habillement ou d'équipement, ou s'il a emmené son cheval ; 2° s'il a déserté étant de service, sauf les cas

prévus par les articles 211 et 213 ; 3° s'il a déserté antérieurement.

Art. 237. — Tout officier coupable de désertion à l'étranger est puni de la destitution, avec emprisonnement d'un an à cinq ans, si la désertion a eu lieu en temps de paix, et de la peine des travaux forcés à temps si la désertion a eu lieu en temps de guerre ou d'un territoire en état de guerre ou de siège.

SECTION IV. — Désertion à l'ennemi ou en présence de l'ennemi.

Art. 238. — ... (Sans modification.)

Art. 239. — Est puni de la peine des travaux forcés à perpétuité tout déserteur en présence de l'ennemi.

SECTION V. — Dispositions communes aux sections précédentes.

Art. 240. — ... (Sans modification.)

Art. 241. — Est puni de mort ;

1° Le coupable de désertion avec complot en présence de l'ennemi ;
2° Le chef du complot de désertion à l'étranger.

Le chef du complot de désertion à l'intérieur est puni, en temps de paix, de cinq ans à dix ans de travaux publics s'il est sous-officier, caporal, brigadier ou soldat, et de la détention s'il est officier. En temps de guerre, les peines des travaux publics et de la détention sont remplacées respectivement par celles des travaux forcés à temps et des travaux forcés à perpétuité.

Dans tous les autres cas, le coupable de désertion avec complot est puni du maximum de la peine portée par les dispositions des sections précédentes, suivant la nature et les circonstances du crime ou du délit.

Art. 242. — ... (Sans modification.)

Art. 243. — Indépendamment des peines prévues aux articles 230, 233, 236, 237, 239 et 242, il sera prononcé contre les coupables une amende de 500 à 10.000 francs.

Le décret du 14 octobre 1811 est abrogé. Quelle que soit la peine encourue, et même dans le cas où la désertion ou l'insoumission est qualifiée délit, si le coupable n'a pu être saisi ou si, après avoir été saisi, il s'est évadé, il sera procédé à son égard conformément aux dispositions des articles 175, 176, 177, 178 du code de justice militaire relatifs à la contumace, et les biens du condamné seront, dans tous les cas, placés sous séquestre, conformément aux dispositions de l'article 471 du code d'instruction criminelle.

La prescription des peines prononcées en vertu des articles 230, 232, 233, 236, 237, 238, 239, 241, 242 et 243, de même que la prescription de l'action résultant de l'insoumission ou de la désertion, ne commenceront à courir qu'à partir du jour où l'insoumis ou le déserteur auront atteint l'âge de 50 ans.

Art. 2. — Tout individu actuellement en état d'insoumission ou de désertion qui, dans les délais fixés ci-après, ne se sera pas présenté en France devant l'autorité militaire, à l'étranger devant l'autorité consulaire, sera puni des peines prévues pour l'insoumission ou la désertion en temps de guerre par les articles 230, 232, 233, 236, 237, 239 et 243 du Code de justice militaire, tels qu'ils sont modifiés par la présente loi.

Ces délais, qui commenceront à courir dès la promulgation de la présente loi, sont les suivants :

- Pour les insoumis et déserteurs résidant dans la France continentale ou en Corse : 6 jours ;
- Pour ceux résidant dans les pays limitrophes de la France : 10 jours ;
- Pour ceux résidant dans d'autres pays d'Europe et dans d'autres pays du littoral de la Méditerranée et de la Mer Noire : quinze jours ;
- Pour ceux résidant dans tout autre pays : quarante jours.

Art. 3. — L'article 80 de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée est complété par le paragraphe final suivant :

« En temps de guerre, la peine sera celle de la réclusion, dans tous les cas visés par le présent article. »

Art. 4. — L'article 463 du code pénal est applicable aux crimes et délits prévus par la présente loi.