Nos. 216-217
Janvier-Février 1944

EGYPTE CONTEMPORAINE

LE CAIRE

Revue de la Société Fouad Ier
d'Économie Politique,
de Statistique et de Législation

XXXVe ANNÉE

LE CAIRE
IMPRIMERIE NATIONALE, BOULAC
1944

Prix P.T. 40

Les numéros non réclamés par les Membres et Abonnés dans le déla. d'un mois à partir de la date de leur publication, ne leur seront remis que contre payement du prix.

Les opinions émises par les collaborateurs n'engagent pas la responsabilité de la Société.

La reproduction et la traduction des articles publiés dans la présente Revue sont interdites, sauf autorisation préalable de la Société.

Tout manuscrit remis à "L Egypte Contemporaine" devient la propriété de la Société.

SOMMAIRE

For translation see corresponding page of back cover

PAGES

LISTE DES MEMBRES .. .. V–XXVII

ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES

M. MESSIQUA.—Agriculture et Industrie. Aspect international du problème 3– 15

R. BATTINO.—Recherches sur les lois réglant un équilibre dynamique entre l'agriculture et l'industrie 17– 36

A. ALLOUBA.—Observations sur la note de M.R. Battino 37– 38

CH. ISSAWI.—Agriculture versus Industry. A reconsideration of the problem 39– 48

Dr. ABDEL HAMID NAZMY.—The Australian experience 49– 53

MOHAMED ALY EL GHATIT.—L'agriculture en Egypte et l'après-guerre 55– 92

HENRI CURIEL.—Qu'implique le problème de la reconstruction?.. 93– 97

SANNY LACKANY BEY.—Post-war problems 99–105

MICHEL MOUSKHELI.—Le pouvoir réglementaire d'urgence en droit public égyptien 107–137

Drs. SAYED SABRI ET MAHMOUD EID.—L'inviolabilité parlementaire (en arabe) 139–186

MAHMOUD SALEH EL FALAKI BEY.—Post-war planning of Currency and Monetary Market in Egypt 187–264

L'ÉGYPTE CONTEMPORAINE

REVUE

DE LA SOCIÉTÉ FOUAD Ier D'ÉCONOMIE POLITIQUE DE STATISTIQUE ET DE LÉGISLATION

TOME TRENTE-CINQUIÈME

1944

LE CAIRE
IMPRIMERIE NATIONALE, BOULAC
1944

L'ÉGYPTE CONTEMPORAINE

REVUE

DE LA SOCIÉTÉ FOUAD Ier D'ÉCONOMIE POLITIQUE,
DE STATISTIQUE ET DE LÉGISLATION

La reproduction et la traduction des articles publiés dans la présente Revue sont interdites, sauf autorisation préalable de la Société.

LISTE DES MEMBRES

Les Membres dont les adresses ne sont pas exactement indiquées sur la liste suivante sont priés d'en informer le Secrétariat de la Société (Avenue de la Reine Nazli, No. 16). Ceux dont les adresses ne sont pas suivies du nom de la ville résident au Caire.

MEMBRES DONATEURS

No. d'inscription

214 Alexandria Navigation Company (The), *B.P. N° 82 (Alexandrie).*

338 Banque Belge et Internationale en Egypte, *Rue Kasr-el-Nil, No. 45.*

552 Banque Misr, *Rue Emad-el-Dine, N° 18.*

278 Banque Ottomane, *Rue El-Manakh.*

589 Banque K.A. Zilkha, *Rue El Sultan El Saheb, Hamzaoui; B.P. N° 1712.*

190 Cairo Electric Railways and Heliopolis Oases Company Ltd., *Boulevard Abbas, Héliopolis.*

330 Compagnie Centrale d'Eclairage et de Chauffage par le gaz, *Rue Sidi el-Metwalli; B.P. N° 241 (Alexandrie).*

306 Compagnie Centrale d'Eclairage et de Chauffage par le gaz, *Rue Aboul-Ela; B.P. N° 48.*

260 Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez, *Rue El-Ibrahimi, N° 6, Kasr-el-Doubara; B.P. N° 2120.*

231 Comptoir National d'Escompte de Paris, *Rue Chérif Pacha, No. 11; B.P. N° 593 (Alexandrie).*

549 Cozzica & Cie (P.), *Rue Soliman Pacha, N° 26.*

289 Crédit Agricole d'Egypte, *Rue Gamch Charkass.*

223 Crédit Foncier Egyptien, *Rue Manakh, N° 14; B.P. N° 141.*

344 Crédit Lyonnais, *Rue Chérif Pacha, N° 4 (Alexandrie).*

77 Crown Brewery, *Rue Eleusis, N° 39 (Alexandrie).*

294 Eastern Company, S.A.E., *B.P. N° 1543.*

434 Egyptian General Omnibus Cy. S.A.E., *Rue Kasr-el-Nil N° 22; B.P. N° 717.*

225 Egyptian Produce and Trading Cy. S.A.E., *Rue Nébi Daniel (Alexandrie).*

259 Egyptian Salt and Soda Company, *Rue Fouad Ier, N° 1 (Alexandrie).*

No. d'inscription	
235	Electric Light and Power Supply, *Rue Bustan el-Dekka N° 13.*
325	Etablissements Orosdi Back, *B.P. N° 332.*
212	Filature Nationale d'Egypte, *B.P. N° 119 (Alexandrie).*
136	Grands Magasins Cicurel, S.A.E., *Rue Fouad Ier, N° 3.*
361	Land Bank of Egypt, *Rue Toussoun Pacha, N° 6; B.P. N° 614 (Alexandrie).*
134	Marconi-Radio Telegraph Cy. of Egypt, S.A.E., *Rue Eloui, N° 5.*
156	Mohamed Ahmed Farghali Pacha (S.E.), *B.P. N° 594 (Alexandrie).*
137	Mohamed Sayed Yassine Bey, *Rue Kasr-el-Nil, N° 34.*
224	National Bank of Egypt, *Rue Kasr-el-Nil.*
182	Pharaonic Mail Line (The), S.A.E., *Rue El-Madabegh, N° 26.*
132	S. & S. Sednaoui & Co. Ltd., *Midan El-Khazindar.*
105	Société Anonyme du Béhéra, *B.P. N° 20 (Alexandrie).*
87	Société Anonyme Egyptienne d'Assurances "Al Chark," *Place Soliman Pacha, N° 2.*
89	Société Anonyme de Nettoyage et de Pressage de Coton; *B.P. N° 1855 (Alexandrie).*
295	Société Anonyme des Eaux du Caire, *Rue Foum el-Teraa el Boulakieh; B.P. N° 55.*
392	Société Anonyme des Tramways du Caire, *Boulevard Maspéro; B.P. N° 254.*
402	Société Anonyme de Wadi Kom Ombo, *Rue Cheikh Aboul-Sebaa, N° 17; B.P. N° 738.*
86	Société d'Avances Commerciales, *Rue Maleka Farida, N° 41.*
101	Société de Ciment Portland de Hélouan, *Rue Fouad Ier, N° 21.*
357	Société Egyptienne de Minoterie et de Silos, *B.P. N° 1657 (Alexandrie).*
162	Société Egyptienne des Ciments Portland Tourah, *Tourah.*
154	Société Générale des Sucreries et de la Raffinerie d'Egypte, *Rue Cheikh Akoul-Sebaa, N° 12; B.P. 763.*
174	Société Misr pour la Filature et le Tissage de Coton (*Mehalla el-Kobra*).
387	Société Royale d'Agriculture, *B.P. N° 63, Guizeh.*
155	Tractor and Engineering Company. S.A.E., *B.P. N° 366.*
298	United Egyptian Salt, *B.P. N° 955 (Alexandrie).*

No. d'inscription

MEMBRES HONORAIRES

109 Linant de Bellefonds (Maurice), *Ancien Secrétaire Général de la Société Fouad Ier d'Economie Politique, de Statistique et de Législation*; *Les Peyreaux, par Villemur (Haute Garonne).*

203 Germain Martin, *Ancien Ministre, Rue du Bac, N° 1 (Paris).*

50 Wathelet (Jules), *Ancien Secrétaire Général de la Société Fouad Ier d'Economie Politique, de Statistique et de Législation, Avenue Léo Errera, N° 32 (Bruzelles).*

MEMBRES TITULAIRES

365 Abaza (Abd el-Hamid Bey), *Sénateur, Rue Ghayass-El-Dine, N° 6, Zamalek.*

449 Abaza Pacha (S.E. Fouad), *Directeur Général de la Société Royale d'Agriculture*; *B.P. N° 63, Guizeh.*

120 Abbas Sid Ahmed Pacha (S.E.) *Ancien Directeur de l'Administration Générale au Ministère de l'Intérieur, Rue El Amir Fouad N° 2, Zamalek.*

226 Abdallah Kishk, *Sous-Directeur du Contentieux de la Khassa et des Wakfs Royaux, Palais d'Abdine.*

301 Abd el-Aziz Biblaoui, avocat, *Contentieux de l'Etat, Rue Izzet Pacha, N° 5, Matarieh.*

82 Abd el-Aziz Fahmy Pacha (S.E.), *Ancien Ministre, Rue Boutros Pacha Ghali, N° 16, Héliopolis.*

28 Abd el-Fattah el-Sayed Bey, *Ancien Président de la Cour de Cassation, Domaine de Siouf (Ramleh).*

317 Abd el-Fattah Yehia Pacha (S.E.), *Ancien Président du Conseil des Ministres, Zizinia, (Ramleh).*

124 Abd el-Hadi Ahmed, *Professeur à la Faculté de Droit de l'Université Farouk Ier (Alexandrie).*

569 Abd el-Hakim Farrag, avocat, *Contentieux des Ministères de l'Instruction Publique, de l'Agriculture et de la Guerre.*

318 Abd el-Hakim el-Rifaï, docteur en droit, *Professeur à la Faculté de Droit, Rue Habacha, N° 4, Guizeh.*

544 Abd el-Hakim Elzaeri, avocat, *Pension Idéale, Faggalah.*

305 Abd el-Hamid Badawi Pacha (S.E.), *Ancien Ministre des Finances, Rue Nubar N° 8, Héliopolis.*

No. d'inscription

200 Abd el-Moneim Riad Bey, *Juge au Tribunal Mixte, Rue Amosis, N° 4, Héliopolis.*

443 Abd el-Moti Khayyal, *Professeur à la Faculté de Droit, Rue El Adel Abou Bakr, Zamalek.*

68 Abd el-Rahim Ghoneim, *Conseiller à la Cour d'Appel Indigène.*

163 Abdel Rahman el-Raféi Bey, *Sénateur, Rue Adly Pacha, N° 21.*

92 Abd el-Razzak Ahmed el-Sanhoury Bey, *Rue Chédid, N° 5, Koubbeh Gardens.*

457 Abd el-Rahman Nour, avocat, *Rue Rifaa N° 6, Guizeh.*

293 Abd el-Salam Zohni Bey, *Conseiller à la Cour d'Appel Mixte (Alexandrie).*

551 Abdul Medjid Salman, *Rue Ragheb, N° 29, Hélouan.*

43 Abet (G.), avocat, *Rue Soliman Pacha, N° 14.*

135 Abner (Moïse), avocat, *Haret el Sioufi, N° 4; B.P. N° 299.*

291 Aboaf (A.), *Villino Speranza, Via Claudio Monteverde, N° 12. Quartiere Pinciano (Rome).*

559 Aboba (Joseph) *Rue Hechmat Pacha, Zamalek.*

351 Aboul Fetouh Bey (Ismaïl), *Juge au Tribunal Mixte.*

486 Abou Steit Hechmat, *Professeur à la Faculté de Droit, Rue Saluli, N° 2, Guizeh-Branch.*

207 Adda (Charles), avocat, *Rue Kasr-el-Nil, N° 17.*

389 Adda (Joseph D.), *Rue Legrand N° 4, Moharram Bey (Alexandrie).*

149 Adda (René), avocat, *Rue Kasr-el-Nil, N° 17.*

555 Adès (Clément N.), *Rue Ismaïl Pacha, N° 20, Garden City; B.P. N° 342.*

554 Adès (Gaston N.), *Rue Ismaïl Pacha, N° 20, Garden City; B.P. N° 342.*

430 Adler (Richard), *Rue El Amir Hussein, N° 15, Zamalek.*

257 Afifi (Taha), *Avenue Farouk Ier N° 125, Sporting (Ramleh).*

271 Aghazarm (Jacques), avocat, *Rue El-Adel Abou Bakr N° 8, Zamalek.*

540 Ahmed Abdel Gaffar Pacha (S.E.), *Midan Abdel Moneim, Dokki.*

251 Ahmed Aly Pacha (S.E.), *Ancien Ministre; Rue El-Madrassa, N° 2, Mounira.*

No. d'inscription

324 Ahmed Choukry El Hakim, *Fondé de pouvoirs de la Société Misr d'Assurances, Rue Kasr el Nil N° 43.*

218 Ahmed Fahmi Beheri, avocat, *Contentieux des Ministères de l'Instruction Publique, de l'Agriculture et de la Guerre, Rue Soliman Pacha, N° 4.*

455 Ahmed Hamdy Seif el Nasr Pacha (S.E.), *Ministre de la Défense Nationale, Rue Khesrou Pacha, Hélouan.*

492 Ahmed Helmy Bey, *Conseiller à la Cour d'Appel, Rue Adly, Dokki, Guizeh.*

482 Ahmed Kamal el-Diwani, *Etudiant à la Faculté de Commerce, Guizeh.*

530 Ahmed Kamel Pacha (S.E.), *Directeur Général de la Municipalité (Alexandrie).*

381 Ahmed Kamel Mohammed Bey, *Conseiller à la Cour d'Appel Indigène, Rue El Haram, Guizeh.*

525 Ahmed Loutfi el-Sayed Pacha (S.E.), *Ancien Ministre, Rue Nubar, N° 3, Héliopolis.*

541 Ahmed Mamdouh Moursi Bey, *Directeur Général du Département de la Statistique Générale de l'Etat.*

533 Ahmed Mohammed Hassanein Pacha (S.E.), *Chef du Cabinet de S.M. le Roi, Palais d'Abdine.*

81 Ahmed Mohammed Ibrahim (Dr.), *Professeur à la Faculté de Commerce, Rue Cléopâtre, N° 3, Héliopolis.*

160 Ahmed Mohammed Khachaba Pacha (S.E.), *Ancien Ministre, Méadi.*

254 Ahmed Mokhtar Bakhit Bey, *Conseiller à la Cour d'Appel Indigène, Rue Sélim Awal, N° 71, Zeitoun.*

445 Ahmed Naguib el-Hilaly Pacha (S.E.), *Ministre de l'Instruction Publique, Rue N° 11, Imm. N° 35, Méadi.*

341 Ahmed Nazmy Abd el-Hamid, *docteur en Droit, Rue Mansour N° 11, Insha.*

252 Ahmed Rasheed Bey, *Chef du Parquet Mixte, San Stefano, Ramleh.*

564 Ahmed Safwat Bey, *Conseiller à la Cour d'Appel, Rue N° 81, Villa N° 19, Méadi.*

181 Alexander (A.), avocat, *Shell House, Rue Chérifein, N° 4.*

No. d'inscription

193 Allam Mohammed Bey, *Sous-Directeur Général du Crédit Hypothécaire d'Egypte, Rue Gameh Charkass, N° 11.*

178 Aly El-Chamsi Pacha (S.E.), *Président du Conseil d'Administration de la National Bank of Egypt ; Rue Wilcox N° 12, Zamalek.*

195 Aly Haidar Pacha Hegazi, *Conseiller à la Cour de Cassation, Rue Menouf, N° 3, Héliopolis.*

34 Aly Hamdy Hussein, *Rue Kasr-el-Aïni, No. 25.*

97 Aly Mohammed Allouba, *Directeur du Bureau des Recherches Economiques, Département du Coton, Ministère des Finances.*

284 Aly Mohamed Badawi Bey, *Ancien Doyen de la Faculté de Droit, Rue Kasr el Nil, N° 22.*

476 Aly Tewfik Haggag, *Banque de Crédit Agricole, Rédacteur économique du Journal "Al-Dastour".*

358 Aly Zaki el-Orabi Pacha (S.E.), *Président du Sénat, Midan Abdel Moneim, Guizeh.*

205 Ambache (S.), *Directeur Général de l'Electricity and Ice Supply Co. ; B.P. N° 935.*

255 Amin Anis Pacha (S.E.), *Président de la Cour de Cassation, Rue Néficha, No. 6, Héliopolis.*

386 Ancona (Isaac), Expert Syndic, *Rue Zaki, N° 12; B.P. No. 1346.*

477 Anfossi (Charles), *Rue Premier Khédive No. 45 (Alexandrie).*

164 Anthony (H. M.) C.B.M., *Rue Izzet Pacha, Matarieh.*

590 Anuar Bakir, docteur en droit, *Avenue Reine Nazli N° 216.*

19 Arangio-Ruiz (V.), *Ancien Professeur à la Faculté de Droit.*

180 Arida (Fouad), *Substitut au Contentieux de l'Etat (Alexandrie).*

185 Asfar (Gabriel), avocat, *Rue Kasr-el-Nil, N° 34.*

356 Audi (Raphaël), *Licencié en Droit, Interprète au Tribunal Mixte.*

153 Aura (Bichara), avocat, *Sous-Chef du Contentieux de la Banque Misr, Rue Doubreh, N° 19.*

441 Autrand (Louis), *Société Générale des Sucreries et de la Raffinerie d'Egypte ; B.P. N° 763.*

8 Avigdor (S.), *Rue Fouad El Awal, N° 159, Zamalek.*

215 Awad Pacha (S.E. Elias), avocat, *Rue Mohamed Mazhar Pacha, Zamalek.*

309 Ayoub Bey (Charles), *Conseiller Royal au Contentieux de l'Etat (Alexandrie).*

204 Aziz (Philippe), avocat, *Rue Seif-el-Dine el-Mahrani, N° 10.*

No. d'inscription

427 Badih Mouftah, *Rue Abdel Rahman Pacha No. 26, Helwan.*

53 Bahari (Tewfik), *Directeur de l'Union Foncière d'Egypte, Rue Gameh Charkass. N° 7.*

340 Bakhoum Fahim, avocat, *Rue El Malaka Farida, N° 13.*

240 Barcilon (Henri), Ingénieur, *Société Siegwart, Maassarah.*

217 Barrada Bey (Ahmed Naguib), avocat, *Rue El Malaka Farida, N° 56.*

239 Barsoum (Adel), *Rue Baron Empain, No. 18, Héliopolis.*

110 Barsoum Bey (Kamel), rentier, *Rue Baron Empain, N° 18, Héliopolis.*

83 Bechmann (H. G.), *Président du Tribunal Mixte, Rue Saraya el-Kobra, N° 14, Kasr-el-Doubara.*

485 Bempéchat (Raymond), *Caïro Electric Railways and Héliopolis Oases Company, Heliopolis.*

322 Benoist (Baron L. de), *Agent Supérieur de la Cie du Canal de Suez.*

404 Beressi (Victor), Agent de Change, *Imm. "Immobilia" Rue Kasr el Nil.*

562 Besso (Joseph M.), *Administrateur de Sociétés, Rue El Azhar, N° 70; B.P. N° 1388.*

517 Bestavros (Charles), avocat, *Rue de la Reine Nazli, N° 81.*

148 Biagiotti (Ferdinand), avocat, *Rue El-Fadl, N° 7; B.P., N° 142.*

90 Blanchard (Georges), *Rue Philippe du Roule, N° 5 (Paris).*

426 Böhm (A. R.), Ingénieur, *Rue N° 79, N° 17, Maadi.*

453 Boulad (Georges) *Avenue Fouad Ier. N° 33.*

468 Bourkser (D.), docteur en droit, *"National Bank of Egypt".*

516 Bousquet (Georges), *Professeur à l'Ecole Française du Droit, Mounira.*

237 Boyé (A. J.), *Directeur de l'Ecole Française de Droit, Rue Mounira.*

67 Braun (Fernand), avocat, *Avenue de la Grande Armée, N° 14 (Paris).*

539 Bresciani-Turroni (C.), *Ancien Professeur à la Faculté de Droit.*

432 Busnach (Dr. A. N.), *Rue Cheikh Aboul Sebaa N° 17.*

261 Bussard (Eugène), *Rue Kitchner, N° 28 (Port-Saïd).*

424 Byé (Maurice), *Professeur à l'Ecole Française de Droit.*

108 Cadémenos (Stavros), avocat, *Rue Chawarby Pacha, N° 6.*

No. d'inscription

314 Calothy (T.), expert-agronome, *Rue Antikhana el-Masria, N° 30.*

308 Camel-Toueg (Fayez), avocat, *Rue Pharaon N° 9, Fleming (Ramleh).*

444 Camel-Toueg (Tewfik), ingénieur-agronome, *Rue Tanta, N° 12, Héliopolis.*

147 Campa (Albert), avocat, *Ancien Inspecteur des Greffes au Parquet Général Mixte.*

531 Campbell (Hon. Cecil), C.M.G., *Administrateur-Délégué de la Marconi Radio Telegraph Co. of Egypt, Rue Eloui, Radio House.*

337 Caruso (S.), *Ancien Chef Huissier du Tribunal Mixte.*

274 Cassis Bey (Joseph), *Conseiller Royal Adjoint au Contentieux des Affaires Judiciaires Indigènes.*

152 Castro (Léon), avocat, *Rue El Malaka Farida, N° 45.*

506 Casulli (M.S.), négociant, *B.P. N° 1430 (Alexandrie).*

349 Cattaui Bey (Aslan), *Sénateur, Rue Ibrahim Pacha Naguib, N° 8, Garden City.*

411 Cattaui Bey (René), *Directeur Général de la Société Anonyme de Wadi Kom Ombo ; B.P. N° 738.*

208 Cavalli (Joseph), *Ancien Chef Comptable et Administratif de la Raffinerie de Hawamdieh.*

300 Ceysens (Albert), *Sous-Directeur Général de la Société Générale des Sucreries.*

141 Chabloz (Jules E.), *Professeur à la Faculté de Commerce, Rue Parvis, N° 1, Koubbeh Gardens.*

84 Chaker (J.H.), *Directeur pour l'Egypte et la Palestine de la Cie. Internationale des Wagons-Lits, Gare du Caire.*

198 Chalom Bey (Rudolph), avocat, *Rue Cheikh Aboul-Sebaa, N° 17 ; B.P. N° 76.*

507 Chalom (Willy), avocat, *Rue Aboul Sebaa N° 17.*

508 Chammah (J. R.), avocat, *Rue El Manakh N° 22.*

334 Chawarby Pacha (S.E. Hamed), *Zamalek.*

242 Chehata (Tewfik), docteur en droit, *Sous-Directeur du Service de la Culture Générale, au Ministère de l'Instruction Publique.*

166 Chevallier (Jean), *Professeur à l'Ecole Française de Droit.*

447 Chiniara (Khalil), avocat, *Contentieux du Ministère des Travaux Publics.*

38 Christophidès (Michel), *Contentieux du Crédit Foncier Egyptien, Rue Antikhana N° 15.*

No. d'inscription

220 Cleland (W.), *Professeur à l'Université Américaine, Rue Kasr el-Aini, N° 113.*

307 Cochti (Léon M.), *Fondé de Pouvoirs de la Maison Jacques Manhès, Rue Emad-el-Dine, N° 138.*

395 Colucci Bey (Domenico), *Via Cesare Battisti, N° 191 (Venezia).*

321 Comanos (Miltiade), avocat, *Rue Baehler, N° 1; B.P. N° 365.*

22 Cottan (Emile), avocat, *Fondé de Pouvoirs et Sous-Chef du Contentieux du Crédit Foncier Egyptien, Rue Madabegh, N° 29 bis.*

140 Craig (J. I.), *Commissaire du Gouvernement pour les Douanes, Ministère des Finances.*

253 Crouchley (A. E.), *Rue Comboni, N° 5, Zamalek.*

186 Cucinotta (Comm. E.), *ancien Juge au Tribunal Mixte.*

270 Curiel (D.), banquier, *Rue Chawarby Pacha N° 6.*

537 Curiel (Henri), *Rue Chawarby Pacha, No 6.*

128 Curiel (Samuel), ingénieur-architecte, *Rue N° 18, Méadi.*

511 Daniel (Mayer A.). *Rue Sergani N° 3, Abbassieh.*

24 Danon (J. H.), *Rue Adib, N° 1 (Alexandrie).*

497 Darian (Georges L.), avocat, *Rue Adly Pacha, N° 16.*

322 Davezac (G.) ingénieur, *Sous-Directeur du Crédit Lyonnais (Alexandrie).*

560 Davis (Joseph T.). Statistician, *Middle East Supply Centre; G.H.Q; M.E.F.*

311 Debeney (F.), *Sous-Directeur de la Cie. Centrale d'Eclairage et de Chauffage par le Gaz.*

581 Debono (René), *Rue Chérif No. 5.*

577 Debosque (Gaston), ingénieur, *Rue Emad-el-Dine, N° 177.*

142 Delany (W. B.), *Rue Bahr-el-Aama, N° 10, Guizeh.*

209 Delavor Bey (M. A.), *Rue Borsa, N° 6, Tewfikieh.*

346 Delavor Bey (Youssef), *Juge au Tribunal Mixte (Alexandrie).*

131 Demanget (Paul) Expert-Syndic, *Rue El Falaki N° 46.*

64 Dichy (Léon), *Secrétaire du Conseil Economique, Ministère des Finances.*

75 Dichy Bey (M. E.). *Secrétaire Général de la Société des Sucreries et de la Raffinerie d'Egypte.*

52 Dorra (Albert), ingénieur, *Rue Gorst, No. 27, Bulkeley (Ramleh).*

No. d'inscription

129 Doss (Iscandar A). Expert-Syndic, *Rue El Madabegh N° 30.*

534 Doss (Shafik), actuaire, *Rue Tanta N° 12, Héliopolis.*

91 Economidès (Jean), *Chef de Bureau au Crédit Foncier Egyptien.*

125 Eid (Jean), *Rue El-Mahrani, N° 3, B.P. N° 389.*

323 Elias (Alexandre), avocat, *Rue Anga Hanem, N° 3, Choubra.*

245 Elissa (W. A.), avocat, *Rue Kasr-el-Nil, N° 25.*

450 El Masry Pacha (S.E. Habib H.), *Ancien Conseiller Royal, Rue Ramsès N° 11, Héliopolis.*

418 El Said Mostafa el-Said, *Professeur à la Faculté de Droit, Rue El Mékias N° 36, Rodah.*

377 El Sawy Abd el-Rahman Bey, *Doyen de la Faculté Polytechnique, Guizeh.*

372 Eman (André), docteur en droit, *Avenue Guezireh, N° 6.*

177 Falqui-Cao (Vincenzo), *Ancien Conseiller à la Cour d'Appel Mixte (Alexandrie).*

288 Fanous (Louis), sénateur, *Rue El Daramally, N° 11.*

376 Feldmann (Isidore), *Premier Substitut au Contentieux de l'Etat, Rue El Maghraby N° 19.*

78 Ferrier (Henri J. L.), *Directeur du Crédit Immobilier Suisse-Egyptien, Rue Cheikh Aboul-Sebaa, N° 8.*

103 Fessard (Henri), *Directeur Général de la Cie. d'Assurances "Al Chark", Rue Soliman Pacha, N° 14.*

167 Fesser y Reina (J.), *Juge au Tribunal Mixte.*

65 Fichenjian (Torcom), expert-comptable, *Rue Soliman Pacha, N° 27.*

464 Fischer (M.), publiciste, *Rue El Malaka Farida, N° 18; B.P. N° 500.*

510 Foa (Egizio), *Rue Gohar el Caied, N° 3.*

573 Fouad Sultan Bey, *Sénateur, Zimam Zawiet Abou-Messallam, Guizeh.*

113 Francis (Alexandre), avocat, *Contentieux des Affaires Judiciaires Indigènes.*

229 Fraser (T. H.), *Méadi.*

12 Galal Hussein, *Administrateur de la Central Navigation Company, Rue Roda N° 32.*

396 Garbua (Maurice), Ingénieur-Agronome, *Midan Soliman Pacha N° 1.*

No. d'inscription

374 Gasche (L.), industriel, *B.P. N° 119 (Alexandrie).*

210 Ghali Bey (Boutros M.), *Rue Walda Pacha, N° 15.*

336 Gharib El Gammal, *Inspecteur de la Répression des Fraudes, Bureau du Registre du Commerce (Alexandrie).*

216 Gilles (Professeur R.). *Rue Chagaret el Dorr, N° 17, Zamalek.*

425 Godard (Jean), avocat, *Rue Dumani N° 1 (Beyrouth).*

287 Golding (Charles), avocat, *Rue Soliman Pacha, N° 20, Gresham House.*

414 Gorra (Pierre), *Rue Djabarti N°, 6 (Alexandrie).*

56 Guzel (Pierre), avocat, *Rue Emad el Dine.*

491 Habachi Bey (S.E. Saba), *Ancien Ministre, Chareh El Malek N° 131, Koubbeh Gardens.*

206 Habashy Simry, avocat, *Contentieux du Ministère des Communications.*

15 Habert (Félix), ingénieur, *Rue Fouad Ier, N° 157.*

342 Habif (Marc), *Avenue de la Reine Nazli, N° 182.*

4 Haddad (J.C.), avocat, *Rue Soliman Pacha N° 44.*

246 Haddad (Professeur Sélim Amin), *Rue Gameh Charkass, N° 32.*

532 Hafez Afifi Pacha (S.E.), *Administrateur-Délégué de la Banque Misr, Rue El Malek, Koubbeh Gardens.*

550 Hafez Hassan Pacha (S.E.), *Ancien Ministre, Rue Ramsès, N° 11, Héliopolis.*

488 Haggar (Georges J.), avocat, *Rue Emad el Dine N° 181.*

312 Haim Henri, *Administrateur-Délégué de la Société Orientale de Publicité.*

366 Hakim (M. S.), *Sous-Directeur du Service de la Statistique et des Recherches Economiques, au Crédit Agricole d'Egypte, Rue Hawayati, N° 20.*

347 Hakim Zaki, *docteur en droit, Chancelier du Grand Rabbinat d'Egypte, Rue Zaki, N° 12.*

535 Halfon (Benoit), avocat, *Rue Soliman Pacha* N° 11.

561 Hamed Abdel-Kérim, avocat, *Contentieux du Ministère des Travaux Publics.*

172 Hamed el-Sayed Azmi, *Deputy Director of Taxes on Revenue, Rue Gameh El Ismaili, N° 30.*

No. d'inscription

428 Hamed Fahmy Bey, *Ancien Conseiller à la Cour de Cassation (Zagazig).*

104 Hamed Sultan, Maître de Conférences à la Faculté de Droit, *Rue Amir Hussein, N° 23, Zamalek.*

546 Hanna (Jean-Jacques), *Crédit Foncier Egyptien.*

303 Hanki Bey (Aziz), avocat, *Midan Moustapha Pacha Kamel N° 3.*

498 Harari (M. S.), ingénieur agricole, E.N.A.G., *Rue El Madabegh, N° 15.*

363 Harari Pacha (S.E. Sir Victor), C.M.G., *Rue Cheikh el-Arbeine, N° 8, Kasr-el-Doubara ; B.P. N° 763.*

13 Hassan Aly Allouba Bey, *Rue Menès, N° 3, Héliopolis.*

465 Hassan Helmy, docteur en droit, *Directeur du Département des Marques de Fabriques, Rue Emad-el-Dine, N° 187.*

121 Hassan Mokhtar Rasmi Bey, *Sous-Secrétaire d'Etat, Ministère des Finances.*

580 Hassan Moussa, *Directeur de la Société Misr Fluviale, Rue Kasr el Mil, N° 39.*

512 Hassan Sadek Pacha (S.E. Dr.) *Villa Sukkar N° 6, Méadi.*

397 Hassan Safwat El-Abassiri, avocat, *Contentieux du Ministère des Finances.*

379 Hassan Saïd Pacha (S.E.), banquier, *Rue El-Madabegh, N° 23.*

439 Hazan (Elie), avocat, *Place Saad Zaghloul N° 11, (Alexandrie).*

292 Hazan (Victor), avocat, *Midan Tewfikieh, N° 3.*

70 Heller (Gustave de), agronome, *Rue El Madabegh N° 15 ; B.P. N° 111.*

440 Helmy Bahgat Badaoni, *Juge, Rue Senan Pacha, N° 21, Zeitoun.*

272 Henein Pacha (S.E. Sadek), *Directeur Général de la Société Anonyme des Eaux du Caire, Rue Diacono, N° 8, Zamalek.*

484 Henriot (M.), *Directeur du Crédit Lyonnais (Port-Saïd).*

384 Hokedouni (Georges), avocat, *Contentieux du Ministère des Travaux Publics.*

46 Homsy (Raymond), *Midan Tewfik, N° 4.*

458 Hulman (Henri) ; B.P. N° 2068.

99 Hussein Abd el-Rahim, avocat, *Chareh El Ahram, Guizeh.*

72 Hussein Fahmy Bey, *Directeur Général de l'Egyptian Salt and Soda Cy., Rue Fouad Ier N° 2 (Alexandrie).*

No. d'inscription

542 Hussein Fahmy Hussein, avocat, *Contentieux du Ministère des Wakfs.*

487 Hussein Fakhry Bey, *Juge au Tribunal Mixte (Alexandrie).*

490 Hussein Hosni, avocat, *Midan El Maleka Farida, N° 19.*

168 Hussein Khalil Tantaoui, *Chef du Parquet (Beni Souef).*

518 Hussein Sirry Pacha (S.E.), *Ancien Président du Conseil des Ministres, Rue Chagaret el Dorr, N° 12, Zamalek.*

582 Ibrahim Aref Bey, *Ancien Conseiller à la Cour d'Appel, Rue Hisn, N° 8, Guizeh.*

431 Ibrahim Rashad (Dr.), *Contrôleur des Coopératives au Ministère de l'Agriculture.*

275 Ibrahim Rizk, Ingénieur, *Rue Terrat el Gabal N° 86, Koubbeh Gardens.*

422 Impallomeni (V.), *Ancien Juge au Tribunal Mixte d'Alexandrie.*

158 Ismaïl Sidky Pacha (S.E.), *Ancien Président du Conseil des Ministres, Rue El-Amir Fouad, Zamalek.*

29 Ismalum (Max), ingénieur des mines, *Rue Maspéro, N° 17.*

45 Israël (G.), *Sous-Directeur de la Société Financière et Industrielle d'Egypte, Rue Fouad 1er N° 1 (Alexandrie).*

348 Israël (V.), *Avenue Fouad Ier N° 279 (Sidi-Gaber) Ramleh.*

138 Issawi (Charles), *American University (Beyrouth).*

587 Itriby Aboul Izz Pacha (S.E.), *Rue N° 10, N° 46, Méadi.*

79 Jacot-Descombes (Paul), *Ingénieur, Avenue Fouad Ier, N° 21.*

368 Jacquet (M.), *Conseiller Royal, Rue Dar El-Chefa, N° 18, Garden City.*

388 James (Emile), *Professeur à la Faculté de Droit (Paris).*

543 Jassy (Samuel), avocat, *Rue Kasr el Nil, N° 9.*

40 Job (H. S.), O.B.E., *Sous Gouverneur de la National Bank of Egypt (Alexandrie).*

462 Kahil (Georges) *Midan Tewfik N° 3.*

144 Kahil (Raûf), *Rue Khéops, N° 3, Héliopolis.*

515 Kahil Bey (Jean M. N.), ancien avocat à la Cour, *Rue Hussein Pacha el-Meemari, N° 5.*

538 Kahla Bey (Nicolas), *Industriel, Rue Bab el-Nasr, N° 1, Gamalieh*

405 Kamel el-Masri, avocat, *Contentieux du Ministère des Travaux Publics.*

No d'inscription

519 Kamel Bey Ibrahim (S.E.), *Ancien Ministre, Rue El-Haram, Guizeh.*

343 Kamel Pacha Sidky (S.E.), *Président de la Cour des Comptes.*

429 Kamel Malache, docteur en droit, *Juge, Rue El-Malek el-Afdal, Zamalek.*

11 Keown Boyd (Sir Alexander), K.B.E., C.M.G., *Rue Saleh Ayoub, N° 10, Zamalek.*

31 Khalil Sirry, *Substitut du Parquet (Sohag).*

88 Khallaf Hussein, *Chargé de cours à la Faculté de Droit, Bacas. (Ramleh).*

304 Kher (Antoine), *Rue Chérif Pacha N° 26.*

339 Kher (Marcel), avocat, *Rue Adly Pacha N° 19.*

285 Khouri (Gabriel Sélim), Docteur en Droit, *Rue El-Malek el-Kamel (Mansourah).*

73 Kiddis (Sabet), Expert-Comptable, *Rue Aboul Rish N° 1, Faggala.*

94 Laforge (M.), *Juge au Tribunal Mixte, Rue Sabri Pacha, N° 11, San Stefano (Ramleh).*

521 Laherrère (Louis), ingénieur, *Directeur Général de la Société des Tramways du Caire.*

41 Lahovari (Jean), avocat, *Rue El Maleka Farida, N° 13.*

32 Lambert (Albert), ingénieur-agronome, *Inspecteur au Crédit Foncier Egyptien.*

111 Lambiotte (O. E.), *Directeur de la Banque Belge et Internationale en Egypte (Alexandrie).*

71 Langlois (H.), *Directeur de la Cie. d'Assurance "La Paternelle", Rue El Madabegh N° 30.*

469 Lascaris (M.), *Administrateur-Délégué de la Banque d'Athènes (Alexandrie).*

59 Latis (E.), docteur en droit, *Boulevard Saad Zaghloul, N° 13 (Alexandrie).*

228 Lebnan (Bakhos), ingénieur, *Rue El-Amir Saïd, N° 4, Zamalek.*

3 Leduc (Gaston) *Ancien Professeur à l'Ecole Française de Droit (Beycovth).*

299 Lessing (Dr. Walter), Industriel, *Rue Abdel Moneim, N° 73 (Alexandrie).*

6 Lévi (Dr. I. G.), *Ancien Directeur Général du Département de la Statistique et du Recensement, Rue Kasr-el-Nil, N° 9.*

350 Lévi (Théophile), *Rue el Gabalaya N° 55, Zamalek.*

No. d'inscription

475 Lévi (Octave G.), *Rue el Gabalaya N° 24, Zamalek.*

30 Lotfallah (S.E. l'Emir Michel), *Palais Guezireh, Zamalek*; *B.P. N° 609.*

57 Luna (F.), *Co-Directeur de la "Banca Commerciale Italiana per l'Egitto"*; *B.P. N° 239.*

276 Maakad Wadih, *Inspecteur en Chef des Greffes au Parquet Général mixte (Alexandrie).*

133 Machart (R.), *Secrétaire Général du Crédit Foncier Egyptien, B.P. N° 241.*

355 Macqueron (J.), *Professeur à l'Ecole Française de Droit.*

459 Mahaim (Jean), Ingénieur, *Rue El Falaki, N° 57, Boîte Postale N° 1475.*

62 Maher Pacha (S.E. Dr. Ahmed), *Ancien Président de la Chambre des Députés, Chareh El Malek, N° 101, Koubbeh Gardens.*

413 Mahmoud Amin Anis, *Bureau des Recherches Economiques, Ministère des Finances.*

21 Mahmoud Bayram, *Secrétaire Général adjoint de la Fédération Egyptienne des Industries.*

42 Mahmoud Choukri Pacha (S.E.), *Ancien Ministre*; *Manchiet el-Bakri, Héliopolis.*

296 Mahmoud Fahmy el-Nokrachy Pacha, *Ancien Ministre, Rue Ramsès, N° 9, Héliopolis.*

499 Mahmoud Fahmy Guindié, avocat, *Rue Chérif Pacha, N° 40.*

197 Mahmoud Fahmy Youssef Pacha (S.E.), *Président de la Cour d'Appel Indigène, Rue Hélouan, N° 70.*

375 Mahmoud Fakhry Pacha (S.E.), *Envoyé Extraordinaire et Ministre Plénipotentiaire de S.M. le Roi d'Egypte, Place des Etats-Unis, N° 2 (Paris).*

481 Mahmoud Hassan Bey (S.E.), *Envoyé Extraordinaire et Ministre Plénipotentiaire de S.M. le Roi d'Egypte à (Washington).*

98 Mahmoud Hassan Pacha, *Rue Sarayat N° 16, Abbassieh.*

127 Mahmoud Hilmy Soukah Bey, *Juge au Tribunal Mixte, Rue Farouk Ier, N° 12, Guizeh.*

394 Mahmoud Kamel, Avocat, *Rue Kasr el Nil N° 47.*

373 Mahmoud Mohammed, *Substitut au Parquet Mixte, Rue El-Falaki, N° 24.*

501 Mahmoud Mohammed El Darwish, *Rue Chérif Pacha N° 23.*

No. d'inscription

184 Mahmoud Saber El-Akkari, avocat, *Contentieux des Affaires Judiciaires Indigènes.*

416 Mahmoud Sadek Ramadan, *Substiut du Procureur Général au Tribunal Mixte (Mansourah).*

1 Mahmoud Saleh El-Falaki Bey, *Directeur Général de l'Administration et de l'Economat, Ministère des Finances.*

523 Mahmoud Zaki Bey, avocat, *Sous-Secrétaire d'Etat, Ministère de l'Approvisionnement.*

568 Maksud (Henri), avocat (*Mansourah*).

279 Malatesta (T.), avocat, *Rue Kasr-el-Nil, N° 35.*

60 Mamdouh Bey Riaz, *Directeur Général adjoint de la Société Générale des Sucreries et de la Raffinerie d'Egypte.*

191 Mancy (Aziz), avocat, *Rue Emad-el-Dine, N° 126.*

454 Mandicas (A.S.), *National Bank of Egypt.*

159 Manhès (Jacques), *Rue Emad-el-Dine, N° 138.*

371 Mansourian (G.), Ingénieur, *Avenue du Baron Empain N° 48, Héliopolis.*

556 Mansour Ismaïl Bey, *Conseiller à la Cour de Cassation, Rue Farouk 1er N° 129, Guizeh.*

258 Marcarian (A. D.), *B.P. N° 1657 (Alexandrie).*

433 Massaad (Antoine), *Crédit Foncier Egyptien.*

116 Mazen Mohamed Sami, avocat, *Contentieux des Affaires Judiciaires Indigènes.*

37 Mazloum (Denise), *Rue de la Reine Nazli, N° 59.*

593 Meleka Wahba, *Rue Pasteur, N° 2, Héliopolis.*

283 Messiqua (B.), *Administrateur-Délégué de la Société Anonyme des Droguerics d'Egypte.*

2 Messiqua (Marcel), Directeur de l'Egyptian Produce and Trading Company, *Rue Nebi Daniel (Alexandrie).*

213 Meyer (Georges), *Rue El Aziz Osman, N° 9.*

410 Minost (Emile), *Administrateur-Directeur Général du Crédit Foncier Egyptien; B.P. N° 141.*

520 Mizrahy Pacha (Emmanuel, S.E.), avocat, *Rue Cheikh Aboul Sebaa, N° 27; B.P. N° 176.*

548 Mohammed Abdalla Bey, *Secrétaire du Cabinet de S.M. le Roi.*

139 Mohammed Abd el-Hadi Pacha El-Guindi (S.E.), *Ancien Ministre des Wakfs, Rue Sélim el-Awal, N° 37, Zeitoun.*

578 Mohammed Abd el-Hamid el-Souccari, avocat, *Contentieux du Crédit Hypothécaire Agricole, Rue Gameh Charkass.*

No. d'Inscription

570 Mohammed Abd el-Moneim Badr, *Professeur à la Faculté de Droit, Rue Ibn Sandar N° 64, Koubbeh les Bains.*

267 Mohammed Aly Allouba Pacha (S.E.), *Ancien Ministre ; Rue Menès, N° 4, Héliopolis.*

504 Mohammed Aly Arafa, *Professeur à la Faculté de Droit (Alexandrie).*

385 Mohammed Aly El-Ghatite, avocat, *Avenue de la Reine Nazli, N° 189.*

80 Mohammed Aly Imam (Dr.), *Substitut du Parquet Mixte (Alexandrie).*

493 Mohammed Aly Zaky Bey (S.E.), *Conseiller à la Cour d'Appel Mixte, Rue Moustapha Pacha Maher, N° 7, Glymenopoulo (Ramleh).*

290 Mohammed Bahi el-Dine Barakat Pacha (S.E.), *Rue El-Guizeh, N° 7, Guizeh.*

524 Mohammed Chafik Pacha (S.E.), *Rue Cléopâtre N° 15, Héliopolis.*

553 Mohammed Effat Bey, *Juge aux Tribunaux Indigènes, Rue Rifaï N° 24, Guizeh.*

466 Mohammed Eloui el-Gazzar Bey, *Sénateur, Rue de l'Hôpital Italien, N° 9, Abbassieh.*

596 Mohammed Fouad Minchawi Bey, propriétaire, *Rue El-Mounira, N° 46.*

236 Mohammed Fouad Mohanna, *Professeur à la Faculté de Droit de l'Université Farouk Ier (Alexandrie).*

248 Mohammed Hachem, *Rue Bahr el-Aama, Guézireh.*

316 Mohamed Hamed Mohasseb Bey, *Député, Rue Rachdanne N° 6, El Orman, Guizeh.*

333 Mohammed Hilmy Issa Pacha (S.E.), *Ancien Ministre de la Justice ; Rue El-Aziz Osman, N° 10, Zamalek.*

157 Mohammed Ibrahim Fahmy El Saïd, avocat, *Rue Korah Ibn Shoreih N° 2, Guizeh.*

241 Mohammed Kamal, *Secrétaire de la Municipalité (Suez).*

354 Mohammed Kamal Hilmy Bey, *Rue Hafez Pacha Ramadan N° 12, El Agouzah.*

61 Mohammed Kamel Azmi, *Secrétaire Général adjoint de la Fédération Egyptienne des Industries.*

No. d'inscription

436 Mohammed Kamel el-Bindari Pacha (S.E.), *Ancien Envoyé Extraordinaire et Ministre Plénipotentiaire de S.M. le Roi d'Egypte, à Bruxelles, Rue Farouk Ier, Guizeh.*

588 Mohammed Kamel Moursy Bey, *Ancien Conseiller à la Cour de Cassation, Rue El-Aziz Osman, N° 5, Zamalek.*

76 Mohammed Mahmoud Bey, avocat, *Rue Soliman Pacha, N° 14.*

55 Mohammed Mahmoud Galal, avocat, *Rue du Khédive Ismaïl N° 112, Guizeh.*

36 Mohammed Mustafa el Kolaly, *Professeur à la Faculté de Droit, Rue Khartoum, N° 4, Héliopolis.*

382 Mohammed Rachid, *Egyptian Produce and Trading Cy., Rue Nebi Daniel (Alexandrie).*

211 Mohammed Rifai Bey, Ingénieur, *Avenue Fouad 1er N° 55, Héliopolis.*

572 Mohammed Rouchdy Bey, avocat, *Chef du Contentieux de la Banque Misr.*

391 Mohammed Sadek Fahmy Bey, Conseiller à la Cour d'Appel Indigène.

266 Mohammed Saleh Bey, (Dr.), *Rue Ibrahim Pacha, N° 11, Hélouan.*

446 Mohammed Tewfik Khalil Bey, *Rue Kasr el Nil N° 47.*

536 Mohammed Yassin Mohanna Bey, *Président du Tribunal Indigène de première instance (Alexandrie).*

25 Mohammed Zaki Aly Bey, *Conseiller à la Cour de Cassation, Rue El Mobtadaïane, N° 43.*

280 Mohammed Zoheir Garranah, *Professeur à la Faculté de Droit, Guizeh.*

505 Monnerat (Eugène), Ingénieur, *Rue Guezireh, N° 18, Zamalek.*

545 Monteiro (M.), *Ancien Président du Tribunal Mixte (Alexandrie).*

320 Morcos Hanna (Youssef), avocat au Contentieux du Ministère de la Justice, *Rue Fouad 1er N° 159, Zamalek.*

227 Morpurgo (Nelson), avocat, *Rue Cheikh Aboul Sebaa, No 25.*

93 Mortera (Aldo), *Rue Borsa el-Guédida, N° 6 ; B.P. N° 739.*

33 Mortera (Luciano), Agent de Change, *Avenue Farouk, N° 124, Orman*

35 Mosséri (Henri), *Rue Cheikh Aboul-Sebaa, N° 25.*

No. d'inscription

102 Mosséri (Maurice N.), *Rue Gabalayah, N° 10, Guezireh B.P. N° 988.*

494 Mostafa Kamel, avocat, *Rue Hassan el-Akbar N° 14, Abdine.*

364 Mouguib Fathy, *Industriel, Rue Souk el-Hatab, Boulac.*

171 Mouskheli (Michel), Professeur à la Faculté de Droit, *Guizeh.*

192 Moustapha Abd el-Latif Bey, *Conseiller Royal au Contentieux du Ministère des Communications, Rue Farouk Ier, Guizeh.*

496 Moustapha Abd el-Razek Pacha (S.E.), *Ancien Ministre, Chareh El Khalifa el Maamoun N° 34, Manchiet el-Bakri.*

7 Moustapha Aziz El-Korachi, *Ministère des Finances.*

579 Moustapha El-Nahas Pacha (S.E.), *Président du Conseil des Ministres, Rue Abbas N° 31, Héliopolis.*

219 Moustapha Helmy, avocat, *Contentieux des Affaires Judiciaires Indigènes.*

585 Moustapha Rachid Bey, *Rue Helwan N° 73.*

118 Muhlberg (Maurice), avocat, *Rue Adly Pacha, N° 18, B.P. N° 1001.*

420 Naar (Henri) *Rue Aboul Hassan N°* 6.

456 Nabih (Youssef), avocat, *Secrétaire Légal du Service de l'Exploitation et des Marchandises aux Chemins de fer de l'Etat.*

480 Nacamuli (Isaac E.), négociant, *Rue Chérif Pacha, N° 18 ; B.P. N° 533.*

435 Nadim Nahas, *Substitut au Contentieux du Ministère de l'Intérieur.*

63 Naggar (Raphaël), Société Générale des Sucreries et de la Raffinerie d'Egypte.

10 Naguib Youssef, *Professeur à la Faculté de Commerce.*

415 Nahal (Antoine Ch.), *Avocat au Contentieux Mixte de l'Etat, Rue Kasr el-Nil, N° 15.*

474 Nahas Bey (Joseph), docteur en droit, *Secrétaire Général du Syndicat Agricole d'Egypte, Rue Champollion N° 7.*

95 Najar (André), Propriétaire, *Rue Chérif Pacha N° 26, Imm. Immobilia.*

16 Najar (Emile), avocat, *Rue Kasr-el-Nil, N° 13.*

244 Nassif (Elie), docteur en droit, *Rue Marashly Pacha N° 16, Zamalek.*

584 Nassif (Joseph J.) avocat, *Rue Kasr-el-Nil, N° 22.*

No. d'inscription.

403 Naus (Hughes), *Directeur Général de la Société des Sucreries et de la Raffinerie d'Egypte, B.P. N° 763.*

566 Needham (Maurice d'Arlan), *American Legation.*

199 Nessim Sourour, avocat, *Rue Fouad Ier, N° 19.*

452 Neuville (P.), ingénieur, *Inspecteur à la Société Générale des Sucreries et de la Raffinerie d'Egypte, B.P. N° 763.*

122 Nixon (C. N.), *Gouverneur de la National Bank of Egypt.*

96 Nubar Pacha (S.E. Arakel), *Rue du 19 Janvier, N° 27bis (Garches ; Seine et Oise).*

470 Oltramare (Léon Ch.), négociant, *Haret el Daramally, N° 11, B.P. N° 601.*

423 Ossola (René O.C.), *Directeur de la Cairo Electric Railways and Héliopolis Cy. Ltd., Boulevard Abbas N° 34, Héliopolis.*

472 Padoa (Félix), avocat, *B.P. N° 420 (Alexandrie).*

5 Padova (Aldo), *Vice-Président de la Chambre de Commerce Italienne, B.P. N° 589.*

150 Pangalo (Raoul), avocat, *Rue Chérif Pacha, N° 43; B.P. No. 205.*

265 Pearson (Ch. R.), *Professeur à la Faculté de Commerce, Avenue de Koubbeh, N° 20, Héliopolis.*

173 Pennetta (A.), *Ancien Président du Tribunal Mixte.*

359 Peuch (J.B.H.), *Conseiller à la Cour d'Appel Mixte (Alexandrie).*

179 Pezas (Antoine), avocat, *Rue Soliman Pacha, N° 26.*

117 Phronimos (A.), avocat, *Rue Baehler, N° 1.*

473 Picot (Georges J.), *Agent Supérieur adjoint de la Compagnie du Canal Maritime de Suez, B.P. N° 2120.*

399 Pilavachi (A.), avocat, *Midan Tewfik, N° 3; B.P. N° 628.*

176 Polnauer (L.), *Consul Général de Hongrie, Rue Nébi Daniel N° 8 (Alexandrie).*

54 Pozzi (Giovanni), *Rue Madabegh, N° 15; B.P. N° 661.*

281 Prati (U.F.), *Ancien Greffier en Chef du Tribunal Mixte.*

489 Radi Abou Seif Radi Bey, *Directeur Général du Département du Travail, Rue Hod el Laban N° 2, Garden City.*

328 Ragheb Iscandar Bey, avocat, *Place Bab el-Hadid, N° 7.*

483 Rahn (Dr. Robert), *Rue Malika Farida N° 7.*

529 Ricci (U.), *Ancien Professeur à la Faculté de Droit.*

No. d'inscription

250 Rodrigue (E.), *Directeur Général de la Singer Sewing Machines Cy., B.P. N° 108.*

353 Roilos (Georges Z.), *Juge au Tribunal Mixte, Rue Bahr el-Aama, N° 24, Guizeh.*

233 Rolo (Robert S.), banquier, *Rue Manakh, N° 12; B.P. N° 982.*

408 Romano (Albert), avocat, *Rue El-Amir Hussein, N° 36, Zamalek.*

528 Rosenfeld (Félix), *Bureau des Statistiques, Affaires Economiques D.G.F.C. (Beyrouth).*

107 Rossetti (Roberto A.), avocat, *Rue Cheikh Aboul Sebaa, N° 27; B.P. N° 176.*

451 Rothstein (Albert), *Rue Willcox, N° 20, Zamalek.*

406 Rousso (Mario), *Rue Tigrane Pacha N°* 122, *(Sidi-Gaber).*

509 Ruelens (Charles), avocat, *B.P. N° 1241 (Alexandrie).*

586 Saad Sadek, Ingénieur-Electricien, *Rue Fouad 1er, N° 55.*

112 Saba (Jean), docteur en droit, *Présidence du Contentieux de l'Etat, Rue El Falaki.*

151 Saleh Gawdat Bey, avocat, *Rue Mobtadaïane, N° 15.*

339 Saleh Nasser, Substitut du Parquet *(Minieh).*

437 Saleh Sadek Bey, avocat, *Rue Alderson, N° 47 (Bulkeley).*

326 Salèn (T.), *Juge au Tribunal Mixte.*

126 Salib Sami Pacha (S.E.), *Ancien Ministre, Rue El Maleka Farida, N° 37.*

114 Saltiel (Albert), *Fondé de pouvoirs de la Société Anonyme d'Avances Commerciales, Rue El Cheikh Hamza, No 8, B.P. N° 1138.*

589 Samné (Elie), avocat *Boîte Postale N° 22 (Mansourah).*

310 Samy El Mousfy, c/o *Egyptian Salt and Soda Cy., (Alexandrie).*

49 Sanielevici (Eugène G.), Actuaire, *Civil Affairs Branch* G.H.Q.

383 Saroit Ismaïl, *Juge au Tribunal Mixte (Alexandrie)*

44 Sayed Mostafa Bey, Ancien Vice-Président de la Cour de Cassation, *Rue Makrizi N°* 20, *Manchiet el Bakri.*

448 Sawiris (Salib Botros), *Rue Yafi Ebn Zeid, N° 13, Guizeh, Orman.*

583 Scandar (Adly), avocat, *Rue Saraya el-Ezbekieh No. 11.*

No. d'inscription

234 Schatz (Lucien), *Secrétaire de la Fédération Egyptienne des Industries.*

327 Schemeil (Raymond), avocat, *Rue Kasr el-Nil, N° 35.*

400 Schmidt (Dr. Ludwig), avocat, *Rue Saad Zaghloul, N° 38 (Alexandrie)*

319 Sednaoui Bey (Elie S.), négociant, *Midan El-Khazindar ; B.P. N° 23.*

183 Sednaoui Pacha (S.E. Joseph), négociant, *Midan El-Khazindar ; B.P. N° 23.*

329 Sednaoui (Michel), avocat, *Rue Kasr-el-Nil, N° 22, Imm. Baehler.*

526 Sékaly Bey (Achille), *Rue Rouchdy Pacha N° 12, Héliopolis.*

27 Shafik Ghorbal Bey, *Sous-Secrétaire d'Etat adjoint du Ministère de l'Instruction Publique, Rue Dimitrino N° 5 Heliopolis.*

263 Shalom (N.M.), *Secrétaire de la Fédération Egyptienne des Industries.*

20 Sidarouss Pacha (S.E. Sésostris), *Ancien Ministre Plénipotentiaire de S.M. le Roi d'Egypte à Washington, Rue El Salamlek, No. 2, Garden City.*

409 Simaika (Jacques), P.h. D. Statistics ; *Rue Gueziret Badran N° 57.*

313 Simaika (Sami) *Rue Mazhar Pacha N° 3, Zamalek.*

74 Siméonidès (Georges C.), *Rue des Pharaons, N° 44 (Alexandrie).*

442 Sonsino (Vita), avocat, *Rue El Maleka Farida, N° 13.*

9 Sornaga (Samuel), *Rue Kasr el Nil N° 22 ; B.P. N° 653.*

438 Suarès (C), banquier ; *B.P. N° 547 (Alexandrie).*

407 Syriotis (Michel), avocat, *Rue El Maleka Farida, N° 32.*

527 Szaszy (Etienne de), *Ancien Juge au Tribunal Mixte (Mansourah).*

196 Tadros (Fauzi), avocat, *Contentieux du Ministère des Communications.*

398 Tagher (Albert), *Conseiller Royal adjoint au Contentieux du Ministère des Finances.*

514 Taher el Lozy Bey, *Route* No. *11, Méodi.*

565 Talaat Pacha (S.E. Abdel-Wahhab), *Sous-Chef du Cabinet de S.M. le Roi.*

421 Tarraf Aly Pacha (S.E.), *Rue Mariette Pacha N° 13.*

115 Termes (M. J. De), *Directeur de la Cie. d'Assurance "Royal Exchange"* 50 *Rue Kasr el Nil, P.B. N°* 1734.

No. d'inscription

502 Théodorakis (D. A.), *B.P. N° 1480 (Alexandrie).*

378 Toros (Salvator), boursier, *Rue Chérifein No. 11.*

367 Totongui (Emile), avocat, *Rue Chérif Pacha, No. 28.*

461 Trembley (E.), *Administrateur-Délégué de la Société Egyptienne de Ciment Portland, Tourah; B.P. N° 844.*

557 Unsworth (Capt. Gordon L.). *Civil Affairs Branch* G.H.Q.

401 Van Damme (Louis), *Administrateur-Directeur de la Banque Belge et Internationale en Egypte, Rue Kasr el Nil, N° 45.*

503 Vatimbella (N.), avocat, *Rue Sésostris, N° 11, (Alexandrie).*

575 Vaucher (Georges), docteur ès lettres, *Directeur pour l'Orient de la Compagnie d'Assurance "La Genevoise"; B.P. N° 1132.*

412 Vickers (Prof. W.), *Rue Fouad 1er N° 173, Zamalek.*

495 Vincenot (M.), *Président du Conseil d'Administration du Crédit Foncier Egyptien.*

522 Vitale (Dr. Serge), *Rue Chagaret el-Dorr, N° 17, Zamalek.*

571 Wadie Farag, *Professeur à la Faculté de Droit, Avenue Fouad Ier, N° 183, Zamalek.*

463 Wahba Pacha Sadek (S.E.), *Ancien Ministre; Rue El-Tolombat N° 9, Garden City.*

247 Wahib Messiha, *Professeur à la Faculté de Commerce.*

380 Wellhoff (S.), *Rue Adib, N° 1 (Alexandrie).*

175 Yassin Kotb, *Rue Soliman Pacha el-Khadem, N° 5, Boulac.*

18 Yehia Bey (Ahmed), *Rue El Sabah, Route des Pyramides.*

230 Yéhia Pacha (S.E. Aly Emine), *Zizinia (Ramleh).*

123 Younan (Antoine), *Premier Substitut au Contentieux de l'Etat, Avenue Nubar, N° 9, Héliopolis.*

360 Youssef Mina Bey, *Ancien Conseiller Royal, Rue Touman Bay, N° 124, Zeitoun.*

600 Zakaria Mahran Pacha (S.E.), avocat, *Chareh el Goheini N° 5, Dokki.*

479 Zaki Abd el-Motaal, *Professeur à la Faculté de Droit, Rue El Mahroussa, N° 23, Koubbeh Gardens.*

500 Zaki Shual, avocat, *Rue Kasr el Nil N° 37.*

143 Zananiri (Fernand), avocat, *Rue Kasr el Nil, N° 39.*

221 Zannis (Joseph), *Contentieux du Crédit Foncier Egyptien.*

335 Zariffa (Joseph), *Crédit Foncier Egyptien.*

574 Zuckerman (Charles J.), *Avenue Fouad 1er N° 305, Cléopatra, (Ramleh).*

ETUDES ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES

PRÉAMBULE

Sous les auspices de la Société Fouad 1 d'Economie Politique une vingtaine de ses membres ont constitué un " Groupe d'Etudes Economiques".

Le " Groupe " se réunit assez régulièrement au siège de la Société pour traiter contradictoirement des sujets préalablement choisis.

A l'occasion de ces réunions les membres exposent leur point de vue dans des notes schématiques qui n'ont d'autre objet que de concentrer les débats sur des points essentiels.

Ce sont ces notes que nous estimons utile de publier ci-après car elles sont de nature à appeler l'attention de nos collaborateurs sur des problèmes d'actualité et d'intérêt national.

AGRICULTURE ET INDUSTRIE

Aspect International du Problème

PAR

M. MESSIQUA.

"I have never greatly minded making mistakes, provided they help to stimulate thinking."

G.D.H. Cole.

Le problème des rapports de l'industrie et de l'agriculture ne semble avoir été jusqu'à présent étudié que dans le cadre d'un seul pays. Mais en réalité, ce n'est pas ainsi qu'il se présente à nous. S'il est utile, dans une première étape, d'étudier le processus de l'action réciproque de ces deux catégories économiques dans une économie fermée, il est nécessaire d'envisager le problème sous son angle véritable, c'est-à-dire au point de vue international. Cela fera l'objet de la présente note.

(A)

Il a été expliqué que du fait du manque d'élasticité dans la consommation des principaux produits agricoles, de la mise en exploitation durant ces dernières décades de nouvelles étendues considérables de terres et des progrès rapides dans la technique agricole, la population affectée à l'agriculture s'est trouvée dans l'ensemble en excès pour ses besoins ; que cet excédent s'accentuera avec le développement de l'emploi de machines aux champs et les nouveaux progrès dans la technique. Déjà la part de rémunération du revenu national qui revient à la population agricole est relativement moindre que celle des catégories sociales qui se consacrent au commerce et à l'industrie, et ce phénomène explique l'exode, observé partout, de la campagne vers la ville. Dans la phase historique présente la propagande menée en faveur du retour à la terre semble nettement contraire au courant économique actuel.

Historiquement, le phénomène s'explique facilement. A l'origine la presque totalité de l'activité humaine s'appliquait à l'agriculture, car cette dernière sert à satisfaire les besoins premiers de l'homme. L'industrie lui est postérieure, et ce n'est que la découverte de nouvelles techniques qui a amené son développement, et, avec lui, les migrations de la campagne vers la ville. La révolution industrielle du XVIIIème siècle a accentué ce phénomène dans de grandes proportions, et au fur et à mesure que les nouvelles techniques pénétraient dans les divers pays, ce même processus se répétait.

(B)

(1) Pendant tout le XIXème siècle, l'Europe a été la manufacture du monde entier. Elle importait les matières premières et exportait des produits finis, la plupart des pays d'outre-mer, se contentant de manufacturer sur place une proportion infime de leurs besoins en articles finis rudimentaires. La guerre de 1914–1918, en absorbant l'activité industrielle des peuples européens, a donné lieu à un développement considérable de l'industrie dans les pays extra-européens (1). Le Japon et les Etats-Unis en particulier sont devenus de grands pays industriels, concurrents redoutables des puissances européennes ; mais ce n'étaient pas les seuls : à des degrés divers tous les pays ont développé leur outillage industriel, sinon pour l'exportation, du moins pour couvrir une partie de leurs besoins intérieurs. Après la guerre certaines des affaires, montées à la faveur d'une situation exceptionnelle, n'ont pu résister à la concurrence d'industries plus fortement organisées. Dans certains cas, elles ont disparu, dans d'autres elles ont bénéficié d'une protection douanière qui leur a permis de survivre. L'évolution économique du monde de 1914 à ce jour se caractérise par un développement de l'outillage industriel dans tous les pays extra-européens, outillage qui permet la transformation sur place d'une partie toujours plus grande des matières premières de ces pays ou de pays voisins.

---

(1) A dire vrai, ce processus a commencé bien avant la guerre de 1914/18, en tous cas aux Etats-Unis et au Japon, et pour l'industrie textile aux Indes ; mais la guerre l'a précipité.

Une illustration éloquente de ce fait est donnée par le développement de l'industrie textile en Asie :

NOMBRE DE BROCHES (en chiffres ronds).

	1914	1930	1939
Japon	2·400·000	6·800·000	11·502·000
Chine	300·000	3·700·000	4·450·000
Indes	6·400·000	8·800·000	10·054·000
	9·100·000	19·300·000	26·006·000

Bien plus. La quantité de coton consommée par ces filatures comparée aux filatures européennes est beaucoup plus que proportionnelle au nombre de broches, pour deux raisons : d'une part une grande partie des usines au Japon, en Chine et aux Indes travaillent à double équipe, d'autre part, les numéros des filés manufacturés dans ces pays sont, en moyenne, considérablement plus gros que ceux des filatures européennes. Ainsi l'Europe avec un total de 86.527.000 broches, a consommé en 1938, 10.258.000 balles, tandis que l'Asie avec 26.006.000 broches en a consommé 7.930.000 (1).

La filature du coton, qui a été pendant tout le XIX^ème siècle un monopole de l'Europe, surtout de l'Europe Occidentale, est désormais une industrie qui se développe partout, plus particulièrement dans les pays producteurs de coton. Il y a, il est vrai, une technique de la filature qui comporte la formation d'ouvriers qualifiés (2), mais cela s'applique exclusivement à la filature des cotons fins. Avec le développement des broches dites " continues " (ring spindles) qui tendent

(1) Il faudrait pour être tout-à-fait correct, faire un ajustement de ces chiffres, du fait qu'ils ne prennent pas en considération les différences de poids des balles des différents pays. Mais dans l'ensemble, cet adjustement ne les affecterait pas beaucoup.

(2) Dans le Nord de la France, où l'on file des numéros très fins, les patrons filateurs se plaignaient à la veille de la guerre du manque d'ouvriers qualifiés. On en faisait même parfois venir de Bolton.

de plus en plus à remplacer les "renvideurs" (self-acting), la filature devient une technique qu'un ouvrier attentif arrive facilement à assimiler ; en tous cas pour les numéros courants et surtout pour les gros numéros, qui sont précisément ceux qui constituent la plus grande partie de la production en Asie. Pour ce qui est de la filature des numéros fins, c'était un vieil axiome que le Lancashire et la Nouvelle Angleterre bénéficiaient d'un avantage évident sur toute autre industrie concurrente, du fait que le passage du Gulf-Stream, créait une atmosphère humide spéciale particulièrement favorable à cette filature. Mais depuis que des humidifacateurs automatiques ont été installés dans toutes les filatures, on a pu fabriquer en Tchécoslovaquie, en Autriche, en Suisse et même au Japon, des filés qui n'ont rien à envier à leurs concurrents anglais ou américains. Ainsi le développement de la technique a mis à la portée de tous les pays la " rente géographique et climatique" dont semblaient bénéficier certains pays (1).

Ce que nous venons de dire des pays extra-européens s'applique également, surtout depuis la crise de 1929–1930, aux pays de l'Europe Orientale et Sud-Orientale. Le morcellement de l'ancienne Autriche-Hongrie, la création de l'Etat Polonais, l'arrondissement des frontières de certains Etats Balkaniques, ont amené ces nouveaux pays à s'organiser en économies complexes. Pour nous en tenir toujours à l'exemple de l'industrie textile, citons le cas de la Roumanie, de la Bulgarie, de la Yougoslavie et de la Grèce, qui après s'être contentées pendant longtemps d'importer les filés pour procéder au tissage et à l'apprêt, ont fini par installer des filatures et par filer elles-mêmes le coton qu'elles achètent aux centres producteurs. Il faut reconnaître cependant que le processus de ce développement a été plus récent et beaucoup plus lent que celui que nous avons signalé en Asie.

Il est vrai que l'installation des machines textiles dans ces divers pays a donné lieu à une grande activité des manufactures d'usines (en Angleterre en particulier) mais ces commandes une fois faites et exécutées ne donnaient plus lieu à un renouvellement annuel, comme cela était le cas pour les tissus. Les fabricants anglais de machines de filatures ont contribué à tuer l'industrie textile anglaise.

---

(1) D'une façon générale on peut dire qu'avec les progrès de la technique la localisation des industries l'impose moins.

On pourrait multiplier ces exemples.

(2) Ainsi l'Europe et les pays économiquement avancés en général se sont trouvés frustrés d'une grande partie de leurs activités. Le phénomène ne s'est pas remarqué immédiatement après la guerre, car la reconstruction des régions envahies, le renouvellement de l'outillage industriel et des chemins de fer, qui avaient été utilisés à un rythme d'activité sans précédent, la fourniture aux pays neufs qui s'industrialisaient de leur nouvel outillage, etc. etc., tous ces faits ont pu cacher pendant quelques temps la crise latente de l'Europe. Mais quand elle éclata, cette crise prit des proportions jamais vues précédemment. Nous ne voulons pas dire que l'industrialisation des pays d'outre-mer est la cause principale de la crise de l'Europe et des pays avancés en général (1) mais nous croyons pouvoir affirmer qu'elle en est une des causes et non des moindres.

Surpeuplée, l'Europe arrivait à maintenir élevé le standard moyen de vie de sa population grâce à son équipement industriel qui faisait d'elle la manufacture du monde. Aujourd'hui que le monde s'industrialise, que va-t-on faire de cet énorme équipement et de cette population en excès, qui ne vivait en grande partie que grâce à ses échanges avec les pays d'outre-mer ? Certains économistes (2) ont émis l'opinion que pour des productions de masse, comme le textile courant, le fer simple, etc., l'Europe doit définitivement renoncer à sa suprématie et prendre son partie de la perte d'une grande proportion au moins de ses anciens débouchés ; mais ils pensent que pour les machines compliquées, les articles fins, les tissus de choix, les autos, les radios et tous produits qui demandent une technicité difficile à acquérir, il lui reste encore un rôle à jouer. Outre que même dans ce domaine d'énormes progrès ont déjà été réalisés dans les pays d'outre-mer (3),

(1) En effet, il suffit de signaler que les Etats-Unis, dont le commerce extérieur ne représente que le 4 pour cent de la production générale, ont été le pays le plus affecté par le chômage pour se rendre compte que c'est avant tout dans des faits internes de production et de répartition qu'il faut rechercher les causes premières de la crise.

(2) Cf. André Siegfried : " La Crise de l'Europe " ainsi que dans l'Egypte Contemporaine, tome XXIX pp. 1 à 16 " L'Europe et la concurrence des autres Continents."

(3) Signalons en passant la création à Kafr-el-Dawar de la Société Misr pour la filature des cotons fins, avec une forte participation anglaise aussi bien dans la direction technique que dans le capital. Les tissus fabriqués par cette Société, sur des modèles anglais, et avec des cotons fins égyptiens, ne le cèdent en rien aux produits européens.

on ne peut manquer de se demander quel sera le sort de l'énorme outillage européen pour les produits courants qui est appelé à chômer du fait de la fermeture d'une grande partie de ses débouchés d'outremer. La filature anglaise qui compte 36 millions de broches est effectivement en état de crise depuis 1920 ; c'est un fait que l'Angleterre a trop de broches pour ses possibilités de placement de filés ou de tissus.

Dans le même ordre d'idées, on citerait le cas de diverses industries en Allemagne et en Angleterre qui sont indiscutablement suréquipées et se trouvent en présence d'usines concurrentes nouvelles installées dans plusieurs des pays qui constitnaient leurs débouchés.

(3) Tous les pays ont été amenés à se replier sur eux-mêmes et à chercher une solution à tous leurs problèmes économiques dans une meilleure organisation de l'ensemble des ressources nationales ; l'autarcie s'est graduellement développée, et l'Etat, comme facteur de la production, de l'échange international et de la répartition, a joué un rôle de plus en plus important. Cette contraction générale des échanges entre pays a eu pour résultat que lors de la reprise graduelle des affaires à partir de 1935 les indices de la production dans l'ensemble des pays ont haussé beaucoup plus que les indices des échanges.

Cette tendance autarcique, qui a surtout prévalu depuis 1933, a abouti de plus en plus à l'isolement des nations : contrôle des échanges avec l'étranger, des devises, contingentement, prohibitions ; d'un autre côté tous les pays se sont efforcés dans la mesure du possible de produire chez eux la plus grande partie de leurs besoins ; la théorie du commerce international semblait complètement ignorée. Les grands états industriels se plaignaient du chômage faute de pouvoir trouver de débouchés pour leurs productions, et les pays agricoles qui tendaient vers l'industrialisation cherchaient en vain des débouchés pour leurs produits agricoles. L'Europe s'était, à Versailles, cloisonnée en une mosaïque d'Etats ; chacun de ces Etats, visant à une indépendance complète, a tendu à s'organiser en économie complexe, évoquant le spectacle que présenteraient les quarante-huit Etats qui constituent les Etats-Unis s'ils se décidaient de devenir indépendants économiquement, aussi bien que politiquement, et de plus en plus de se suffire eux-mêmes. Pour ne citer qu'un seul exemple, et nous en tenir toujours aux textiles, rappelons que tandis que les cotons du monde entier se vendaient à vil prix et restaient presque des années durant à des cours au-dessous du prix de revient, l'Allemagne et l'Italie ont

développé la production de fibres artificielles dans des proportions considérables et à des prix de revient bien supérieurs à ceux qu'elles auraient payés en achetant le coton même. Mais l'impossibilité de vendre mettait ces pays dans l'impossibilité d'acheter, et ce n'était pas un des résultats les moins paradoxaux de cette dernière décade que plus les moyens de communications (maritimes, terrestres et aériens) se développaient, plus les peuples s'éloignaient les uns des autres. Car l'autarcie économique s'accompagnait fatalement d'autarcie politique, et l'isolement moral et intellectuel qui s'ensuivit a abouti à l'incompréhension et à l'hostilité dont le terme devait être la guerre de 1939.

(C)

(1) En réaction contre un ordre économique qui a abouti à des résultats si désastreux on est naturellement amené à étudier une méthode rationnelle d'organisation internationale de l'économie qui comporterait une intensification des échanges.

Les Nazis, après avoir, pendant les premières années de leur accession au pouvoir, vanté les bienfaits de l'autarcie, ont assez vite fait volte-face et dès 1935 dans les écrits officiels s'élaborait une doctrine économique fondée précisément sur des principes opposés à ceux de l'autarcie. " L'Allemagne doit exporter ou mourir " tel a été le nouveau slogan de l'Allemagne hitlérienne. Aux pays de l'Europe Sud-Orientale qui avaient des récoltes de blé et de tabac qu'ils n'arrivaient pas à vendre, à certains pays Sud-Américains, au Brésil en particulier qui ne trouvait pas de débouché pour sa production cotonnière rapidement croissante, l'Allemagne proposait des opérations de troc sur une grande échelle. Les articles qu'elle leur vendait n'étaient pas toujours précisément ceux dont ils avaient besoin ; c'était l'époque où l'on pouvait, par exemple, acheter en Roumanie, en Bulgarie ou en Grèce de merveilleux appareils photographiques, d'excellentes jumelles, de beaux appareils de radios à des conditions dérisoires. Mais ces pays, qui trouvaient dans l'opération, un débouché pour leurs principaux produits, acceptaient cet échange, si onéreux était-il, comme un pis aller, comme la seule issue pour eux.

Depuis la guerre et surtout depuis la conquête de l'Europe par l'Allemagne le Nazisme a mis au point sa doctrine sous le nom de " Plan

de répartition européenne du travail". Bien que ne s'agissant que de l'Europe, ce plan nous donne une idée assez précise de la conception nazie de l'organisation économique du monde.

(2) Voici, dans ses grandes lignes, ce plan :

Déportations massives d'Alsace-Lorraine, Hollande, Pologne Tchécoslovaquie, d'environ 9 millions d'âmes. Leur remplacement par des Allemands, de façon à germaniser les industries chimiques et sidérurgiques qui, en Europe, se concentrent le long du Rhin et autour des monts de Bohême. La germanisation de ces districts est un des moyens de rendre impossible toute révolte des vaincus. Les industries-clefs étant détenues par les Allemands, ceux-ci auront le monopole absolu de toute l'industrie aéronautique, et, en général, du matériel de guerre. Les Usines " Citroen " de Paris ont déjà commencé à être démontées pour être transférées à Metz, en Lorraine annexée. Là où une population non-allemande ne peut être remplacée par une population allemande, l'équipement de la grosse industrie est purement et simplement détruit. Tel est déjà le sort de l'industrie automobile belge, des chantiers navals de Rotterdam, Anvers, Brest. Une grande partie des usines hollandaises " Philips " pour le matériel électrique a été démontée et expédiée en Allemagne. " Nous ne voulons même pas, dit le Schwarze Korps, que les souvenirs de l'industrie lourde, de l'industrie mécanique ou chimique survivent hors d'Allemagne ". Pour étayer ce monopole, l'Allemagne contrôle le crédit européen. Elle crée un monopole pour les *réassurances* de tout le Continent. Ceci non seulement draine toute l'épargne, mais rend impossible tout affranchissement sans des ruines considérables. Mais tout cela n'est pas suffisant : l'Europe doit se suffire du point de vue alimentaire (d'où nécessité d'annexer l'Ukraine).

L'Europe Orientale produira les articles manufacturés à bon marché pour la consommation de masse. Sur cent millions de Polonais, Slovaques, Roumains, Hongrois, Yougoslaves, Bulgares, 85 millions vivent pauvrement par l'agriculture. La moitié devra s'embaucher comme main-d'œuvre dans la petite industrie. Le paysan balkanique sera le coolie de cette industrie à bon marché, qui fournira les textiles, les chaussures, la verrerie, la quincaillerie, la porcelaine, la faïence, les meubles et les articles ménagers aux 550 millions d'habitants de l'Europe Continentale. Les fabricants de porcelaines et de verreries au Danemark et en Belgique ont déjà été informés que leur industrie

sera uniquement réservée à la Tchécoslovaquie après la guerre. L'industrie textile du Nord de la France et de la Belgique a déjà été en partie démantelée et les machines expédiées en Slovaquie et Hongrie. L'Europe Occidentale (France, Belgique, Hollande, soit 60 millions d'habitants) deviendra uniquement agricole. Elle produira d'une façon intensive l'alimentation pour les hommes et les fourrages qui libèreront l'Europe de l'Amérique latine et des Etats-Unis.

(3) En dehors des déplacements massifs de population, qui sont du domaine de l'action politique, on constate que ce plan implique un essai de constitution d'un continent en une entité autarcique, avec spécialisation de chaque territoire pour la production des articles pour lesquels il parait le plus adapté ; en tenant compte et des ressources naturelles et des aptitudes des habitants. On ne peut manquer de relever que dans cette répartition de la production il est prévu une situation privilégiée pour le Reich Allemand à un double point de vue : (*a*) au point de vue politique d'abord ; du fait que la grosse industrie est concentrée en Allemagne, toute possibilité de révolte des peuples de l'Europe est exclue ; (*b*) au point de vue économique ensuite : vis-à-vis des masses agricoles ou d'industries courantes, l'industrie avancée de l'Allemagne aurait une position privilégiée incontestable.

Le plan semble statique, en ce sens qu'il ne prévoit pas de modifications du fait de changements, par exemple dans le rythme d'augmentation des populations respectives des divers pays. Mais il parait impliquer une organisation dirigée de la production et de la répartition qui, à priori, interdirait ou réglerait suivant un plan les migrations de population.

De même qu'à l'intérieur de l'Etat le fascisme est fondé sur le principe hiérarchique, de même dans les rapports entre nations il conçoit l'ordre international sous la forme d'une subordination des nations les unes aux autres. Cette organisation de la production et de la répartition est fondée sur la seule idée de maintenir à l'état de sujetion définitive sous les peuples asservis au seul profit du peuple allemand.

(D)

(1) A cette conception qui n'est autre qu'une transposition de l'esclavage antique dans la Société moderne et un retour au régime des castes, les Nations unies opposent des principes de justice et d'équité. Les discours des hommes d'état alliés ont plus d'une fois repris ce thème

et répété à loisir que les nations libres combattaient avant tout pour l'établissement d'un monde libre, où les nations auraient toutes le droit de s'épanouir, et où les échanges entre elles se feraient librement. Ces principes ont reçu une consécration officielle dans la Charte de l'Atlantique, et tout récemment encore Mr. Cordell Hull et Mr. A. Eden les ont développés dans des discours fort remarqués. Mais lorsqu'on va au fond de ces questions on est bien obligé de reconnaître qu'elles sont loin d'avoir été mûries ; on est d'accord sur les principes, mais les désaccords surgissent tout de suite dès que l'on aborde les problèmes de réalisation. Bien plus, on est même en droit de se demander si ces principes n'impliquent pas des contradictions internes.

Cette note se contentera d'exposer certains aspects du problème et d'établir une base de discussion.

Il est un point sur lequel un accord unanime existe : il ne saurait être question de revenir au régime d'avant guerre ; le morcellement de l'univers en une poussière d'Etats, qui tendent de plus en plus à s'isoler, ne doit pas survivre à la présente guerre. D'autre part, il semble également que doive être exclus l'ancien laisser-faire, le libre-échange tel qu'on l'a connu, disons le mot l'anarchie économique qui a principalement prévalu le siècle dernier. Que nous tendions à l'intérieur des Etats aussi bien que dans les rapports entre Etats, ou groupes d'Etats, vers un certain dirigisme cela ne saurait faire aucun doute.

(2) L'indépendance des petits Etats paraît être un mythe, elle est une conception juridique qui ne correspond guère à la réalité. Il paraît vraisemblable qu'au moins économiquement les Etats s'aggrégeront en groupements qui essaieront de s'organiser en unités économiques complexes. La Conférence d'Ottawa (1932) a été une première tentative dans ce sens, celle d'Oslo (1936) une autre ; l'union franco-britannique proposée par Churchill à la France, la veille de l'armistice, une troisième. Cette aggrégation se fondera sur des considérations historiques, politiques, sociales, économiques, culturelles ou géographiques, chacune de ces considérations devant, suivant le cas, jouer un rôle prépondérant. Dans certaines hypothèses divers facteurs concourront dans le même sens et la solution apparaîtra aussitôt ; dans d'autres, les considérations ci-haut pourront proposer des solutions multiples, et un choix entre celles-ci s'imposera. La structure économique d'un pays s'adaptera ainsi au groupe auquel il sera aggrégé et les rapports entre son industrie

et son agriculture ne sauraient être les mêmes dans les deux cas. Ainsi pour ne citer qu'un exemple entre autres, disons que suivant qu'un des Etats voisins de l'U.R.S.S. adoptera ou non le régime bolchévique, il sera au point de vue économique, rattaché à la Russie ou à une autre entité économique. De même pour l'Egypte : si elle doit s'affilier économiquement aux pays du Proche-Orient il est probable que peu de changements fondamentaux devront intervenir à sa structure économique interne ; mais si elle est appelée à appartenir à un groupement qui doit comprendre les Indes, il est probable que son industrie textile par exemple devra pour le moins subir des modifications profondes Ajoutons que la constitution de ces grandes entités n'exclue guère les échanges entre elles, même si elles sont organisées suivant des régimes économiques et sociaux différents.

Quels seront ces groupes ? L'U.R.S.S. en constituera un, la Chine un autre, les Etats Scandinaves un troisième vraisemblablement, mais les difficultés apparaissent aussitôt qu'on essaye de délimiter les autres groupes. Certains Etats de l'Amérique latine pourraient se constituer en entité économique ; la communauté de langue, certaines traditions communes, la proximité géographique, des intérêts communs, faciliteraient l'aggrégation. Mais quid de l'Europe en dehors de l'U.R.S.S. de l'Angleterre, des Dominions, de l'Inde et des Colonies ? et des autres pays d'Afrique et d'Asie ?

(3) A l'intérieur de ces entités les échanges de toutes sortes pourraient se faire librement. Chacune de ces unités essaiera de se constituer en économie complexe en vue de se suffire en grande partie et d'échanger avec les autres unités le surplus de sa production. Il ne saurait être question d'organiser la production au sein de ces unités sur une base qui rappelle même de loin l'ordre nouveau tel que les Nazis l'ont conçu ; la directive de l'économie devra être envisagée sous l'angle de l'intérêt collectif de tous les participants et non au point de vue de l'intérêt personnel d'un des participants. Les pays avancés devront envisager la mise en exploitation des pays moins avancés qui s'aggrégeront à eux non pas suivant les principes qui ont inspirés l'esprit colonial qui exploitait les pays conquis dans l'intérêt exclusif de la métropole et de ses représentants ; le développement des pays neufs devra être conçu dans l'intérêt de ces pays aussi bien que dans celui des pays avancés, car de même qu'à l'intérieur de chaque pays nous tendrons à une diminution des écarts de niveaux de vie, de même dans

les rapports entre pays nous nous acheminerons fatalement, au moins au sein de chaque groupe, à un certain nivellement.

Pour qu'à l'intérieur d'un groupe économique un problème se pose, il faut supposer qu'une de ces entités comprenne des pays qui s'étaient plus ou moins organisés en économies complexes, avec établissements de droits protecteurs, pour les produits agricoles, les produits manufacturés, ou tous les deux. La question se pose de savoir ce qui adviendra des échanges et des rapports entre l'agriculture et l'industrie au sein de cette entité.

Le problème se posera d'une façon particulièrement aiguë dans le cas où l'aggrégation se fera entre pays se trouvant à des niveaux différents d'avancement économique : un pays avancé d'Europe Occidentale ou les Etats-Unis et un des nombreux pays agricoles qui ont commencé à s'industrialiser durant ces dernières années ; il se pose ainsi en fait si l'Europe doit tendre à constituer une entité économique et que des pays comme la Roumanie ou la Bulgarie doivent se rattacher à des pays suréquipés industriellement comme la Tchécoslovaquie ou l'Allemagne. Pour les premiers, en effet, l'industrie a été un débouché pour la population agricole qui abandonnait les champs et trouvait dans les villes une amélioration de son niveau de vie. Les Roumains objecteront aux Tchèques et aux Allemands que si les marchandises et les capitaux doivent circuler librement entre la Tchécoslovaquie, l'Allemagne et la Roumanie, il doit en être de même des habitants. On ne saurait, à l'intérieur d'une entité économique concevoir le libre échange des marchandises sans la libre circulation des capitaux et des hommes.

Mais on voit tout de suite les problèmes que posent les migrations humaines : avant la guerre de 1914–1918, et malgré les obstacles que constituent les différences de langues, de niveaux culturel et social, les attaches sentimentales, etc., les migrations se faisaient sur une grande échelle, non seulement de l'Europe Orientale en Europe Centrale et Occidentale, mais de l'Europe vers l'Amérique. Par un jeu de vases communiquants un certain équilibre se rétablissait. Nous croyons devoir poser comme un des principes de l'organisation nouvelle que les migrations humaines, au moins à l'intérieur des nouvelles entités économiques, devront pouvoir se faire librement ; et avec elles tendront à se niveler les standards de vie dans chaque catégorie sociale. C'est pourquoi, à notre avis, il sera difficile d'inclure dans une même

entité des pays dont les niveaux de vie moyens sont trop différents, sans une période intérimaire aux fins d'ajustement. Voilà pourquoi également nous ne croyons pas que l'Empire Britannique, les Dominions, les Indes et les Colonies pourront de sitôt être intégrés dans une même entité économique.

La question de la localisation des industries ne sera plus, alors, au sein de chaque unité, qu'un problème technique à résoudre ; on choisira soit le centre producteur de la matière première, soit le centre principal de consommation, soit le lieu d'emplacement de la force motrice. La question se ramène à celle qu'a traitée Mr. Issawi, à savoir : l'étude des rapports de l'agriculture et de l'industrie au sein d'une entité économique.

(E)

Ainsi tandis que les progrès techniques du XVI^{ème} siècle ont mis fin aux économies régionales et ont tendu à faire entrer dans un système national d'économie l'ensemble des forces productives de chaque pays, les nouveaux progrès de la technique tendent aujourd'hui à insérer divers pays dans un ordre économique super-national. Et de même qu'au début de l'ère moderne les tendances régionalistes du Moyen-Age ont opposé une forte résistance au passage à l'économie nationale, de même aujourd'hui le nationalisme résistera avec aprêté à l'évolution qui tend, sous l'effet du progrès, à englober économiquement des Etats ou des Groupes d'Etats. Mais la poussée historique dans ce sens nous parait irrésistible.

M. Messiqua.

RECHERCHES SUR LES LOIS RÉGLANT UN ÉQUILIBRE DYNAMIQUE ENTRE L'AGRICULTURE ET L'INDUSTRIE

PAR

R. BATTINO

PREMIÈRE PARTIE

Le mouvement naturel de l'Industrie et de l'Agriculture

I.—Problème de l'équilibre statique : il se pose entre deux branches de l'économie du moment où une variation de l'une n'est pas accompagnée d'une variation correspondante dans les éléments constitutifs de l'autre.

II.—Problème de l'equilibre dynamique : il se pose entre deux branches de l'économie soumises à des mouvements constants dans des sens différents ou à des mouvements constants dans le même sens d'une intensité différente.

III.—L'équilibre dans les rapports entre l'agriculture et l'industrie : c'est un équilibre dynamique, comportant une progression plus rapide dans divers éléments essentiels de l'industrie par rapport aux éléments correspondants de l'agriculture (1), parmi lesquels on peut signaler :

---

(1) Nous ferons application de nos principes à l'économie des Etats-Unis : cette économie nous offre, en effet, un tableau du développement assumé par l'agriculture et l'industrie, dans tous les éléments qui les composent (masse travailleuse, capitaux investis, profits, salaires, prix, etc.) dans une société fermée, possédant d'innombrables ressources naturelles et des terres agricoles surabondantes et encore inépuisées à l'heure actuelle. Nous avons pu trouver en outre, relativement à cette économie, des données assez abondantes à la Bibliothèque de la Société Royale d'Economie Politique, nous permettons de faire une application plus ou moins complète de nos principes à une économie positive, dans son évolution biséculaire. Tous nos chiffres sont tirés ou compilés de la série des " Statistical Abstract of the U.S.", 1909–1938 et de la collection publiée par le Département du Commerce des Etats-Unis à l'occasion du XIIIe Recensement des Etats-Unis.

(1) *La masse globale des produits industriels*, en progression co tante par rapport à la masse des denrées agricoles (1).

(2) *La consommation individuelle de produits fabriqués*, suivant même progression (2).

(3) *Le nombre de travailleurs affectés à l'industrie*, en accroisseme proportionnel constant tant par rapport à l'ensemble de la populati travailleuse que par rapport à la population paysanne (3).

---

(1) Il n'existe pas un critère de comparaison dans l'évolution quantitative et qu tative de la production d'objets fabriqués et de denrées agricoles : les prix vari suivant les fluctuations mondiales de l'offre et de la demande. Une étude des qu tités de produits fabriqués et de denrées agricoles respectivement consommés par cha individu montrera cependant une consommation plus ou moins invariable dans produits alimentaires et une progression constante de la consommation des obj fabriqués : voir, par ex., les statistiques de la consommation du blé et celles de consommation d'automobiles ;

(2) Cf. note 1, suprà.

(3) Voici les chiffres et les proportions de la répartition de la main-d'œuvre d l'agriculture (*Agricultural pursuits, 1880–1910* ; *Agriculture, Forestry & Fishing, 19 1930*) et dans l'industrie (*Manufacturing & Mechanical pursuits*, including *Extract of-Minerals 1880-1910*). (Indiquons une fois pour toutes que nous entendrons par ind trie dans l'économie des Etats-Unis, les *Manufactures* et les *Mechanical Pursui* seront exclus de nos considérations, pour simplifier la comparaison et la rendre enc plus évidente en ce prenant qu'une branche simple de l'industrie, *l'Extraction minéraux*, le *Commerce*, *les Transports*, le *Crédit*, bien que la proportion croissa dans laquelle commerce, transports et crédits s'appliquent à l'industrie vienn accroître la proportion des revenus, capitaux, etc. de l'industrie par rappor l'agriculture).

TABLE I.—MOUVEMENT DE LA POPULATION TRAVAILLEUSE DANS L'AGRICULTURE ET L'INDUSTRIE

ANNÉE	(i) AGRICULTURE			(ii) INDUSTRIE		
	No.	% du total de la pop. trav. des E.U.	% de (i+ii)	No.	% du total	% de (i+i
1880	7·713·875	44,4	68,0	3·784·726	21,8	32,(
1890	9·148·448	39,2	61,7	5·678·468	24,4	38,3
1900	10·381·765	35,7	59,5	7·085·309	24,4	40,(
1910	12·567·925	32,9	53,8	10·807·521	28,3	46,1
1920	10·936·026	25,6	46,0	12·831·879	30,8	54,(
1930	10·722·467	21,4	43,0	14·110·652	28,9	57,(

(4) *La masse des capitaux investis* dans l'industrie suit la même progression [1].

---

[1] En raison des variations dans les prix de la terre et des machines des manufactures, qui ne sont pas toujours soumis aux mêmes causes de fluctuation, nous donnerons aussi les chiffres marquant l'évolution de la force motrice par tête de propriétaire ou administrateur de manufacture, parallèlement aux acres de terre possédés par chaque paysan (propriétaire total ou partiel, locataire) (Table III). Dans la Table II ci-dessous on trouvera l'évolution des capitaux industriels et agricoles et des capitaux fixes investis dans le processus de machinisation dans la terre et les manufactures, Une table IV montrera comment le nombre d'acres possédés en pleine propriété se réduisent progressivement par rapport à ceux pris à bail ou possédés en propriété partielle.

TABLE II.—ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT DES CAPITAUX DANS L'AGRICULTURE ET L'INDUSTRIE

ANNÉE	(i) Val. glob. pr. agricole		(ii) Capital inv. ds. manfct.		(iii) Val. mach. agric.			(iv) Valeur mach. industr.			(v) Val. chemin de fer et matér. roul.	
	Val.	% i+ii	Val.	% i+ii	Val.	% iii+iv	% iii+iv	Val.	% iii+iv	% iii+iv	Val.	% iii+iv
1849–50	3·967	88,2	533	11,8	151	—	—	—	—	—	—	—
1859–60	7·980	88,8	1·009	11,2	246	—	—	—	—	—	—	—
1869–70	8·944	84,1	1·694	15·9	270	—	—	—	—	—	—	—
1879–80	12·180	82,0	2·790	18,0	406	6,2	38,4	650	9,9	61,6	5·536	83,9
1889–90	16·082	71,2	6·525	28,8	494	—	—	—	—	—	8·296	—
1899–00	20·439	69,6	9,813	30,4	749	6,0	22,8	2·541	20,6	77,2	9·036	73,4
1904	—	—	12,675	—	845	5,5	20,4	3·298	21,4	79,6	11·245	73,1
1909–10	40·991	69,0	18·428	31,0	1·265	—	—	—	—	—	—	—
1912–14	—	—	—	—	1·368	6,2	18,3	6·091	26,2	81,7	16·149	67,6
1922	—	—	—	—	2·605	6,1	14,1	15·783	36,8	85,9	24·518	57,1

(5) *La part de la circulation monétaire* affectée au paiement de produits industriels, sous la forme de coût de production, salaires, profits, obéit au même mouvement (1).

(6) *La quantité de moyens de transport* affectés à l'échange de produits industriels suit, pour les raisons sus-exposées, la même progression.

TABLE III.—ÉVOLUTION DES MOYENS DE PRODUCTION PAR TÊTE DE PROPRIÉTAIRE

ANNÉE	INDUSTRIE		AGRICULTURE	
	Doll. p. capitaliste investis ds. l'ind.	H. P. p. capitaliste. ds. l'industrie	Valeur moy. en dollars de chaque ferme amér.	No. moyen d'acres p. citoyen américain.
1850	—	—	2·738	12,7
1860	—	—	3·904	13,0
1870	—	—	3·363	10,6
1880	—	—	3·098	10,7
1890	—	—	3·523	9,9
1900	—	—	3·563	11,0
1904	55·917	13·488	—	9,6
1910	67·436	18·675	6·444	—
1914	86·042	22·264	—	—
1919–1920	165·570	29·298	12·084	—
1925	—	—	8·949	—
1930	—	—	9·103	—

TABLE IV.—RÉPARTITION SOCIALE DE LA SUPERFICIE AGRICOLE (000·000 acres)

	1900	1910	1920	1925	1930	1935
Pleins propriétaires (acréage)	3·202	3·355	3·366	3·313	2·912	3·210
% de l'acréage total	55,8	52,7	52,2	52,0	46,3	47,1
Propriétaires partiels (acréage)	451	594	559	555	657	689
% du total	7,9	9,3	8,7	8,7	10,4	10,1
Gérants (acréage contrôlé)	59	58	68	41	56	48
% du total	1,0	0,9	1,1	0,6	0,9	0,7
Locataires (acréage contrôlé)	2·025	2·355	2·455	2·463	2·664	2·865
% du total	35,3	37,0	38,1	38,6	42,4	42,1

(1) Pour l'évolution des salaires et des profits cf. infra note Table IX.

(7) *Le mode de vie des travailleurs industriels* (capitalistes et ouvriers) se déplace de la campagne vers les villes [1], continuant un mouvement inauguré historiquement par l'ascension de la bourgeoisie commerçante : ce mouvement comporte la création de nouveaux modes de participation directe, pour la masse populaire, beaucoup plus étendu et en accroissement constant par rapport aux masses paysannes, à la vie politique (parlements), économique (planisme, industrialisme, partis ouvriers, lutte de classe) et sociale (syndicalisme, grèves, hausse de salaires, etc.) de la nation ; il comporte également la création de nouvelles conditions de vie, de besoins accrus chez les travailleurs, d'habitudes, de commodités, etc. qui rendent impraticable un retour à la terre pour ceux qui ont connu la vie urbaine.

---

[1] Voici l'évolution entre la population urbaine et rurale (vivant dans des centres de moins de 8·000 habitants) de 1790 à 1930 :

TABLE V.—ÉVOLUTION DE LA POPULATION URBAINE ET RURALE DE 1790 À 1930

Année	Population urbaine (% du total)	8·000 hab. No. centres urbains	Année	Population urbaine (% du total)	8·000 hab. No. centres urbains
1790	3,3	6	**1870**	20,9	226
1800	4,0	6	**1880**	22,8	291
1810	4,9	11	**1890**	29,1	449
1820	4,9	13	**1900**	33,1	556
1830	6,7	26	**1910**	38,8	778
1840	8,5	44	**1920**	43,8	924
1850	12,5	85	**1930**	49,1	1208
1860	16,1	141			

Il est intéressant de rappeler ce qu'écrivait sur ce sujet Adam Smith (Wealth of Nations, Book I, Chap. X, Sect. II): "Il n'y a pas un pays en Europe où nous ne trouvions au moins cent personnes qui auront fait de grandes fortunes avec peu de chose, par le moyen du commerce ou des manufactures, autrement dit par l'industrie des villes, contre une seule qui aurait fait fortune par l'industrie agricole, par celle qui obtient les produits de la terre par la culture et l'amélioration du sol. Il faut donc que l'industrie soit mieux récompensée, que les salaires du travail et les profits des capitaux soient évidemment plus forts dans les villes que dans les campagnes. Or, le travail et les capitaux cherchent naturellement les emplois les plus avantageux. Naturellement donc, ils se jetteront le plus qu'ils pourront dans les villes et abandonneront les campagnes".

IV.—Causes du mouvement industriel

(1) *Causes historiques* : la Révolution Indnstrielle, de date encore récente, a réalisé dans les conditions de la prodnction des transformations comparables à la découverte du feu dans la métallurgie préhistorique, à l'invention de la charrue dans l'agriculture primitive, à celle de la roue dans les transports, à la découverte de nouveaux continents dans le commerce intercontinental et dans la migration des peuples.

(2) *Causes économiques* : la consommation des denrées agricoles alimentaires est limitée naturellement par les besoins de subsistance matérielle du corps humain alors que cette limitation naturelle, ce point de saturation des besoins humains, sont beaucoup plus éloignés ou n'existent pas, sur le plan de l'utilité marginale,pour la consommation des produits industriels ; il s'ensuit une possibilité d'expansion industrielle inconnue à l'agriculture et impraticable par suite de la productivité décroissante du sol.

(3) *Causes sociales* : le mouvement migratoire des travailleurs a lieu à sens unique, de l'agriculture vers l'industrie, de la campagne vers les villes et la théorie rétrograde du retour à la terre n'est jamais en mesure de contrecarrer le naturel exode rural [1].

---

[1] Cf. les chiffres et proportions données suprà, Table I, il convient de constater d'ailleurs, que le chômage se produit presque exclusivement dans l'industrie et presque pas dans l'agriculture. Dans l'agriculture, en effet, comme c'est la consommation qui impose son rythme à la production, une réduction dans la quantité de travail est subordonnée à une réduction de la consommation, qui ne varie que dans les limites minimes. Dans l'industrie, au contraire, et dans la production agricole de matières destinées à l'industrie, la consommation pouvant varier dans des limites très vastes, rien ne s'oppose à une réduction de la production et, conséquemment, à un chômage industriel ; toute crise économique influera donc directement sur le travail industriel alors qu'elle n'influera que beaucoup moins sur le travail agricole. Comme la crise influera également sur les prix, il s'ensuivra que les sommes destinées au paiement des salaires agricoles et industriels subiront une réduction proportionnelle à la chûte des prix : alors que l'industriel pourra continuer néanmoins, à maintenir un taux de salaires relativement élevé, pouvant réduire le nombre d'ouvriers qu'il emploie, le propriétaire agricole, qui travaille lui-même sa terre avec sa famille et un ou deux ouvriers, ne pouvant réduire le nombre de bras devra réduire le salaire qu'il paie aux ouvriers agricoles. On verra un exemple frappant de ce phénomène dans l'économie américaine, infrà, IIe Partie, note IV.

(4) *Causes techniques* : la division du travail, la rationalisation de la production, l'introduction des machines, la facilité des transports etc. s'appliquent naturellement d'une manière plus étendue dans l'industrie que dans l'agriculture (1).

(5) *Causes financières* : l'accumulation des capitaux peut être effectuée presque exclusivement dans l'industrie ; l'agriculture ne la consent pas et s'endette, au contraire envers l'industrie pour effectuer sa mécanisation (2).

---

(1) Les agricultures les plus avancées comportent une proportion infime de terre cultivées mécaniquement et une consommation très restreinte d'engrais par rapport aux possibilités d'absorption de la terre. Adam Smith (op. cit., Book I, Chap. I) explique les progrès plus rapides de l'industrie par l'application plus étendue de la division du travail; il indique, par exemple, la distinction moins nette entre l'éleveur de bétail et le cultivateur, d'une part, le menuisier et le forgeron, de l'autre, entre le cultivateur, le semeur et le faucheur et, d'autre part, entre le tisserand et le fileur.

(2) On trouve un exemple de cette accumulation négative de capitaux dans l'agriculture américaine, qui est pourtant une agriculture relativement neuve, 43,6 % de la terre restant encore inexploité et 21,1% des terres cultivées ayant été seules défrichées (1935 et 1910) : la terre agricole américaine, au lieu de permettre à ses paysans d'épargner et d'accumuler des capitaux en vue de son amélioration, les a obligés d'emprunter sur hypothèque les sommes nécessaires à l'amélioration du sol. Le même phénomène se retrouve dans tous les pays et dans toutes les époques, la paysannerie étant traditionnellement obérée par sa dette hypothécaire. Dans le cas des Etats-Unis, on remarquera, dans le Tableau suivant, que le capital investi en machines est inférieur au capital emprunté sur hypothèque (les sommes d'emprunts agricoles hypothécaires ne représentent d'ailleurs qu'une partie de l'emprunt hypothécaire total de la terre agricole américaine, la part empruntée par les terres oultivées par leur propriétaire, dont nous avons donné les proportions dans notre Table IV, alors que le capital investi en machines se réfère à l'ensemble des terres). Il s'ensuit donc que le capital emprunté sur hypothèque est en partie investi productivement et supplée partiellement à l'insuffisance du rendement de la terre.

TABLE VI.—ETAT DE LA DETTE HYPOTHÉCAIRE DE L'ENSEMBLE DES TERRES AGRICOLES CULTIVÉES PAR LEURS PROPRIÉTAIRES (en millions de dollars ou d'acres)

Années	% des terres hyp. sur le total	Superficie des terres agricoles (total)	Superficie des terres hypothéquées	Pourcentage de la superficie totale	Valeur des terres agric. (total)	Valeur des terres hyp.	% de la valeur des terres hyp. sur le total	Valeur de la dette hyp.	% de la val. tot. des terres hyp.	Capital investi en mach. agric.
1910	33,6	464·923	—	—	17·311	6·330	36·6	1·726	27,3	1·265
1920	35,4	461·250	—	—	30·711	13·775	44·9	4·004	29,1	3·594
1930	42,3	372·450	182·081	48,9	21·123	10·955	51,9	4·337	39,6	3·301
1935	39,6	390·978	181·868	46,5	14·825	7·338	49,5	3·682	50,2	—

V.—Conditions d'un équilibre dynamique :

(1) *Conditions naturelles* : l'accroissement de la production industrielle n'est limité que par le rythme du progrès scientifique et par les disponibilités de matières premières et de main-d'œuvres, alors que l'accroissement dans la production des subsistances nécessaires à la vie de la société entière est limité par la nature : il s'ensuit que l'accumulation des capitanx investis et l'accroissement de l'emploi d'ouvriers dans l'industrie ne seront possibles qu'autant que les capitaux et les travailleurs affectés à la production des subsistances suffirent à satisfaire les besoins de la société entière.

(2) *Conditions démographiques* : la migration des travailleurs dans l'industrie sera contenue dans les limites des nécessités de main-d'œuvres de l'agricultnre pour la production des subsistances nécessaires à satisfaire les besoins de la société entière ; toute réduction dans les besoins de main-d'œuvre de l'agriculture, par suite de l'introduction de machines, d'engrais, etc. profitera donc à l'indnstrie qui pourra employer une plus grande quantité de travailleurs tirés de la terre.

(3) *Conditions financières* : une accnmulation de capitaux dans l'industrie exclusivement risque de contrecarrer le progrès agricole normal, conditionnant le progrès industriel même.

VI.—Des troubles apportés à l'établissement d'un équilibre dynamique : ces conditions étant observées, l'équilibre dynamique s'établira-t-il sans obstacles ? Nous ne le croyons pas ; nous essaierons de démontrer que l'industrie bénéficie d'une rente par rapport à l'agriculture qui, ainsi que le faisait remarquer Adam Smith lui-même, attire les capitaux et la main d'œuvre vers l'industrie d'une manière inéluctable, comme les terres fertiles sont défrichées les premières par rapport aux moins fertiles. Il importe, pour l'établissement des lois réglant un équilibre dynamique, de déterminer l'existence de cette rente, sa répartition sociale et politique, son emploi économique et ses effets.

DEUXIÈME PARTIE

LA RENTE DE L'INDUSTRIE PAR RAPPORT À L'AGRICULTURE.

I.—DÉFINITIONS :

(1) *Toute différence de rendement entre deux ou plusieurs moyens de production ou groupes de moyens de production* poursuivant la création d'objets identiques (terres à cultures identiques, entreprises industrielles, branches différentes de l'agriculture ou de l'industrie, régions d'un même pays, pays et empires) ou poursuivant la création d'objets différents (comparables, quant à leur rendement, au moyen de l'intervention d'un élément commun, comme la quantité de travail, l'intérêt du capital ou le prix des produits), *donne lieu à une rente différentielle, dite rente ricardienne, au profit du moyen de production réalisant le coût le plus bas.*

(2) *Toute différence de consommation entre deux ou plusieurs individus ou groupes d'individus* (classes sociales, catégories professionnelles, unités politiques) *permet une épargne sur la consommation à l'individu ou au groupe qui consomme le moins, qui équivaut à une rente indivisible, au profit de celui ou de ceux qui exploitent le travail de l'ouvrier qui consomme le moins, lesquels sont mis en mesure de réduire le salaire d'autant* : cette rente peut être considérée comme une véritable *rente de sous-consommation* (1).

---

(1) Un exemple pratique de cette rente est fourni d'une manière amusante par l'un des martyrs du Risorgimento italien, Silvio Pellico, qui écrivait dans le journal des révolutionnaires milanais, " Il Conciliatore ", l'article " Termometro della maggiore o minore miseria nei vari paesi ", dont nous puisons l'extrait suivant :

" Si vous rencontrez un mendiant en Italie, il vous demandera deux centimes pour s'acheter un peu de pain de maïs.

" Si c'est en France il vous demandera un sou (5 cent.) pour s'acheter un peu de pain de froment.

" Si c'est à Londres, il vous en demandera pour boire un bock de bière.

" Dans un pays où l'industrie procure à chaque individu sa subsistance plus facilement qu'à Londres, le mendiant demandera l'aumône pour boire une bouteille de champagne ou pour avoir des outardes à sa table... "

Le fellah égyptien, par exemple, produit, au profit de ses exploitants, (propriétaire foncier, exportateur de coton, filateur, tisserand, et négociant de tissus) une rente de cette nature, découlant de l'infériorité de sa consommation par rapport aux travailleurs des autres pays. De même qu'une terre plus fertile ou mieux située offre une rente à son propriétaire, dès lors qu'une terre inférieure est défrichée, de même l'exploitant du travail humain peu rémunéré obtient une rente dès lors qu'ailleurs le travail est mieux rémunéré. On entend dire souvent que le travail du fellah coûte peu parce que celui-ci est sobre et frugal ; ce n'est pas vrai : le fellah est sobre et frugal parce que les exploitants perçoivent une rente du fait de sa sous-consommation.

II.—De la rente dans l'agriculture et l'industrie et dans leurs rapports mutuels.

(1) *De la rente spéciale à l'agriculture* :

(a) *Rente ricardienne.*

(b) *Rente de sous-consommation* : la loi d'airain nous apprend que les salaires ne peuvent descendre au-dessous de la somme nécessaire à faire subsister l'ouvrier et sa famille. Une rente de sous-consommation ne pourra pas être par conséquent, une rente quantitative, mais une rente qualitative, consistant dans la consommation par l'ouvrier et sa famille de denrées agricoles dont le coût de production est progressivement plus bas.

Ainsi, par exemple, dépensant la même quantité de travail et de capitaux sur des terres de fertilité identique, affectées à des cultures alimentaires différentes :

1 ha. de terres fourragères permettra de manger de la viande à 50 individus.

1 ha. de terres affectées à la culture du blé fera subsister 100 individus.

1 ha. de terres affectées à la culture du maïs fera subsister 200 individus.

1 ha. de terres affectées à la culture de la pomme de terre fera subsister 500 individus.

C'est pourquoi on verra le paysan anglais ou français manger de la viande, des légumes et du pain, l'hindou et le chinois du riz, l'italien de la polenta de maïs, l'égyptien des fèves, et l'irlandais des pommes de terre.

On verra aussi, par suite, le paysan égyptien recevoir seulement 30% du revenu de sa terre, l'italien 50% et le français 90 à 100% ; réciproquement l'exploitant du paysan égyptien encaissera, entre profits et rente de sous-consommation, 70% du revenu de la terre, celui du paysan italien 50%, et le français, qui cultive lui-même sa petite propriété, rien ou presque rien comme capitaliste rentier.

Il ne faut pas penser que la grande propriété foncière a été supprimée en France par la Révolution parce qu'elle ne rapportait plus de rente de sous-consommation ; mais il est correct de dire que la Révolution, en remplaçant la grande propriété des nobles et de l'Eglise par une petite propriété appartenant au paysan, a permis à celui-ci de consommer des produits de qualité supérieure et de faire disparaître la rente que sa sous-consommation qualitative conférait à son propriétaire.

La combinaison de la rente ricardienne avec la rente de sous-consommation pousse, d'autre part, vers l'abandon progressif des cultures moins nourrissantes vers celles plus nourrissantes de qualité inférieure : c'est ainsi que pendant que la plèbe de la République romaine pouvait manger du pain de farine, le paysan italien en est réduit, aujourd'hui, à la consommation de polenta de maïs.

(2) *De la rente spéciale à l'industrie* :

A.—*Rente ricardienne* : sauf dans le cas de l'extraction de produits minéraux, assimilable à l'agriculture, cette rente peut se produire, d'une manière limitée, dans certaines conditions :

(a) *Conditions d'espace* : cas de l'entreprise favorisée par le rapprochement plus grand des centres de production de la matière première ou de consommation du produit fabriqué ; il faut ajouter à ce cas celui du privilège de souveraineté politique sur ces deux espèces de centres, lorsque l'exercice du droit de souveraineté confère à l'exploitant un monopole de détention de la matière première ou du marché de consommation.

(b) *Conditions de temps* : cas de l'accumulation et de la concentration des capitaux dans une branche déterminée de l'industrie permettant une économie dans le coût de production que l'industrie naissante, ayant à faire face à la concurrence de l'industrie développée, n'arrive pas à égaler : de là la nécessité de protéger les industries naissantes par des mesures douanières. Ce second type de rente ricardienne joue un rôle moins important dans l'agriculture, où les phénomènes de l'accumulation et de la concentration des capitaux sont limités par des conditions naturelles et économiques (sans compter l'influence du rendement décroissant des pays vieux).

B.—*Rente de sous-consommation* : elle ne joue un rôle, dans l'industrie, qu'au profit des entreprises situées, par rapport aux entreprises concurrentes de la même nature, dans des pays où la consommation des travailleurs est de qualité inférieure et productive d'une rente. La pression du prolétariat urbain organisé syndicalement, l'empêche généralement de substituer ; des mesures prohibitives sont prises, d'autres part, dans tous les pays industriels, contre les pays qui, comme le Japon, profitent de la rente de sous-consommation de leurs travailleurs pour faire une politique commerciale de dumping.

(3) *De la rente de l'industrie par rapport à l'agriculture* : elle résulte de la combinaison de deux éléments :

A.—*L'existence de mouvements en sens inverse dans les coûts de production de* l'industrie et de l'agriculture :

(a) *Dans l'agriculture*, le mouvement de la rente ricardienne soumet la production des denrées agricoles à des *coûts croissants*, tempérés, partiellement, par le défrichement de terres nouvelles que la surface terrestre nous offre, par les vastes possibilités d'industrialisation de l'agriculture et par la transformation qualitative de l'alimentation humaine.

(b) *Dans l'industrie*, au contraire, où la division du travail les effets de l'accumulation des capitaux, etc. permettent une réduction croissante des coûts de production, on se trouve en présence du mouvement inverse des *coûts décroissants ou tout au plus stationnaires*.

B.—*L'existence de rapports dynamiques en sens inverse entre la consommation et la production* dans l'industrie et l'agriculture ; on peut dire, en se plaçant sur la ligne médiane des courbes de l'utilité marginale de l'industrie et de l'agriculture, que :

(a) *Dans l'agriculture : la consommation est l'élément déterminant de la production*, la consommation ne pouvant varier que dans des limites très étroites.

(b) *Dans l'industrie*, au contraire, *c'est la production qui sollicite la consommation*, par des inventions nouvelles et l'offre d'une quantité de plus en plus grande de produits industriels dont le coût décroit avec la quantité ; les possibilités d'absorption du marché sont, par ailleurs, presque illimitées et le point de saturation ne saurait être atteint que par tous les produits en même temps. Les capitaux se transportent d'une industrie qui approche le point de saturation de la consommation à celle qui en est le plus éloignée.

De la combinaison de ces deux éléments naît *la rente industrielle : toute réduction dans le coût de production d'un produit industriel, de même que toute hausse dans celui d'un produit agricole confère à l'industrie une rente différentielle par rapport à l'agriculture* qui est comparable aux effets du défrichement d'une terre moins fertile par rapport au revenu d'une terre plus fertile. Dans le cas de la rente industrielle, cependant, le mouvement de la rente se produit à rebours :

(a) *L'agriculture*, comparable à la terre moins fertile ne pourra pas néanmoins, cesser de produire, la consommation étant l'élément déterminant de la production : elle n'aura d'autres ressources que dans la tentative de réduire son coût de production, pour réduire la rente qu'elle paye à l'industrie.

(b) *L'industrie*, au contraire, du moment où elle aura opéré une réduction dans ses coûts de production, n'en sera pas nécessairement amenée à réduire ses prix, dans une mesure proportionnelle à la réduction de ses coûts de production, ses prix subiront simplement les fluctuations déterminées par l'accroissement de l'offre. Or l'offre de produits industriels se trouve en présence d'une demande qu'elle aura elle-

même sollicitée, et qui sera susceptible de l'accueillir jusqu'à un point de saturation très éloigné (²).

III.—RÉPARTITION POLITIQUE ET SOCIALE DE LA RENTE INDUSTRIELLE :

(1) *Répartition politique* : La rente industrielle appartient aux Etats et aux Empires qui exercent un droit de souveraineté sur les centres producteurs de matières premières, ou sur les centres de consommation des produits fabriqués, pour avoir été les premiers à conquérir des colonies, ou pour avoir le privilège de posséder des matières premières sur leur sol. C'est aux conditions naturelles, politiques, économiques et sociales dans lesquelles ces pays avaient le privilège de se trouver, qu'est due leur industrialisation plus rapide.

(²) Nous puisons dans le Statistical Abstract of the U.S. for 1938 No. 600, la table suivante qui illustre notre principe par un exemple frappant :

TABLE VII.—POURCENTAGE DES PRIX REÇUS PAR RAPPORT AUX PRIX PAYÉS PAR L'AGRICULTURE.

Année	Prix reçu pour les produits de la ferme	Prix de détail payés par le fermier pour les denrées qu'il a achetées,			% des prix reçus par rapport aux prix payés
		Total	Vie	Production	
	(1910–1914 = 100)				
1915–1919	161	151	153	149	105
1920–1924	151	161	172	148	93
1925–1929	147	155	161	147	95
1930–1934	88	122	123	120	71
1935	108	125	124	126	86
1936	114	124	122	126	92
1937	121	130	128	135	93
Juin 1938	92	124	122	126	74

(2) *Répartition soci[illegible]* : La rente industrielle appartient aux propriétaires des moyens de production (3) ; en partie, le prolétariat urbain peut aussi en bénéficier lorsque par son organisation et sa discipline il peut arracher aux capitalistes des hausses qui ne feront pas diminuer leurs profits, mais entameront simplement leur rente (4). Des différences croissantes entre les revenus agricoles et industriels viendront, par ailleurs, s'ajouter aux différences sociales internes déjà existantes.

---

(3) Une comparaison entre le revenu du capitaliste qui a investi ses fonds dans les manufactures et le propriétaire foncier qui possède une terre ou la loue à autrui indiquera la différence considérable de revenu entre ces deux catégories de capitalistes-voici deux séries de chiffres américains pour la période qui va de 1924 à 1935 :

TABLE VIII.—REVENUS ANNUELS EN DOLLARS DANS L'INDUSTRIE ET DANS L'AGRICULTURE.

Année	Revenu capital industriel	Revenu prop. fonciers	Revenu ouvr. indust.	Revenu ouvr. agric.
1924	7532	935	—	—
1925	8896	989	1416	573
1926	10176	890	—	—
1927	10412	909	1459	583
1928	11028	902	—	—
1929	12636	914	1193	588
1930	12644	623	—	—
1931	9144	385	1102	420
1932	5304	240	—	—
1933	4676	432	963	295
1934	6436	559	—	—
1935	8772	731	1187	353

(4) Ainsi. comparons les salaires industriels aux salaires des ouvriers agricoles aux Etats-Unis, pendant une période séculaire (1869-1935) et établissons le taux d'augmentation croissante des premiers par rapport aux seconds :

IV.—Emploi économique de la rente :

A.—*La rente industrielle peut être consommée d'une manière improductive* amenant celui qui a fait cet emploi à un recul dans les progrès de sa production et à une décadence certaine.

B.—*Elle peut être employée à la création de nouveaux moyens de production*, entraînant une accumulation de capitaux qui accroîtra les causes de rente de l'industrie par rapport à l'agriculture.

Table IX.—Proportion des salaires industriels et des salaires agricoles(*) ?

Année		Salaires industriels	% du salaire agricole	Salaires Agricoles
Manufacture	Agriculture			
1869	1866	301·85	161	186·00
1879	1879–1880	346·87	177	200·36
1889	1899–1890	444·73	190	233·40
1899		470·55	196	239·64
1904	1902	531·59	200	265·84
1909		589·60	190	337·08
1914		679·37	189	356·64
1919		1286·78	254	681·24
1921		1329·86	247	522·96
1923		1386·87	247	560·88
1925		1416·18	250	573·60
1927		1459·02	253	583·66
1929		1493·63	262	588·96
1931		1102·35	326	420·96
1933		963·55	336	295·32
1935		1187·82	—	353·76

(*) On remarque dans l'agriculture une proportion peu variable de travail salarié et une tendance des petits propriétaires à la perte de leur propriété et à la location de la propriété d'autrui, en raison des dettes qui chargeaient la leur ; c'est une prolétarisation partielle de la classe des propriétaires agricoles. Dans l'industrie, au contraire, en raison de la rente, le phénomène inverse se produit ; on remarque qu'une partie croissante du prolétariat se spécialise. Voici quelques proportions pour les Etats-Unis (1880–1930) :

V.—Effet de la rente industrielle : l'accumulation des capitaux et de la main-d'œuvre dans l'industrie : Les capitaux et la main-d'œuvre se dirigent de préférence vers l'industrie pour quatre ordres de raisons :

(1) *Raisons économiques* : parce que l'industrie est productive d'une rente par rapport à l'agriculture.

(2) *Raisons techniques :*

(a) *pour les capitaux,* parce que l'industrie consent de plus grandes possibilités d'investissement de capitaux, produisant des intérêts constants, alors que la terre est soumise à un rendement décroissant et n'offre que de très restreintes possibilités d'investissement de capitaux sans le concours de la main-d'œuvre du propriétaire.

(*b*) *pour la main-d'œuvre,* parce que le travail industriel, pour les ouvriers non qualifiés, est plus facile que le travail agricole, qui ne pourrait être effectué sans un certain entraînement par un habitant de la ville (Exemple : rééducation professionnelle des Juifs chassés d'Allemagne).

Table X.—Proportion des propriétaires et des locataires dans l'agriculture comparée à la proportion des propriétaires et des employés et salariés dans les manufactures.

	1880	1890	1900	1904	1910	1914	1920	1921	1930
AGRICULTURE									
Pleins propriétaires	—	—	30·5	—	25·0	—	32·35	—	27·3
Prop. partiels	40·8	41·3	4·5	—	4·5	—	5·4	—	6·2
Gérants	—	—	0·5	—	0·4	—	0·7	—	0·5
Locataires...	14·2	16·5	19·2	—	17·7	—	23·55	—	25·0
Travailleurs salariés	45·0	42·0	45·0	—	52·0	—	38·0	—	41·0
Autres	0·1	0·2	0·3	—	0·4	—	—	—	—
MANUFACTURES									
Propriétaires et Administrateurs	—	—	—	3·5	3·6	4·0	2·7	2·2	—
Employés salariés	—	—	—	8·5	10·3	12·0	13·3	13·8	—
Ouvriers	—	—	—	88·0	86·1	84·0	84·0	84·0	—

(3) *Raisons sociales* : parce que l'industrie consent une concentration des capitaux, une association des industries complémentaires et une création de monopoles de production et d'échange, *pour les capitalistes* ; parce qu'elle consent la formation de syndicats ouvriers, *pour les travailleurs.*

(4) *Raisons politiques* :

(a) *pour les capitaux*, parce que l'industrie offre un moyen de domination facile aux Etats industriels et belliqueux sur les Etats agricoles : l'accroissement de la production de guerre de ces Etats les pousse d'ailleurs à conquérir des pays de ravitaillement de denrées alimentaires.

(b) *pour les travailleurs*, parce qu'une forte population ouvrière permet l'existence d'un prolétariat urbain organisé, d'une lutte de classes puissante et de la conquête du pouvoir ou de son maintien par les partis ouvriers.

TROISIÈME PARTIE

L'ÉQUILIBRE DYNAMIQUE APRÈS CALCUL DE LA RENTE INDUSTRIELLE.

Nous avons assayé d'effectuer une étude d'économie pure en recherchant les lois qui régissent les rapports dynamiques entre l'agriculture et l'industrie ; dans nos notes à ces recherches, relatives à l'économie américaine, nous avons fait de l'économie appliquée. Il nous faudra maintenant faire de la politique économique en cherchant les conditions d'un équilibre dynamique, dans une société progressive, entre l'agriculture et l'industrie : il nous faudra chercher, en effet, à quelles conditions le rythme de l'agriculture pourra être placé dans des conditions de vitesse satisfaisante, par rapport au rythme industriel. Il est impossible d'effectuer cette recherche dans une économie internationale libre-échangiste tirée de notre imagination, ni même poser des règles applicables à toutes les économies. Ce problème, qui est un problème de politique économique, doit être réglé par chaque société économique, dans le cadre de l'Etat qui la régit, conformément à sa formation naturelle, démographique, etc.

Il est possible, cependant, de poser les conditions d'une solution du problème qui nous occupe. Ces conditions ont trait à la direction qu'il faudra donner aux capitaux épargnés et au travail disponible ; le cours naturel de l'évolution économique, entraînant les disparités croissantes entre l'agriculture et l'industrie que nous avons essayé de signaler précédemment, il sera impossible, si l'on veut résoudre le problème, de laisser subsister une économie libérale : une troisième condition, ayant trait au système économique nécessaire à la solution de notre problème viendra donc à être posée :

I.—CONDITION AYANT TRAIT À L'INVESTISSEMENT DES CAPITAUX ACCUMULÉS : nous avons démontré plus haut que les capitaux accumulés s'investissent plus productivement dans l'industrie et désertant complètement l'agriculture où ils ne viennent que sous la forme d'hypothèques grevant les paysans d'une dette insupportable ; nous avons aussi démontré que l'investissement des capitaux exclusivement dans l'industrie finit par nuire même aux progrès de celle-ci, dans l'évolution d'une société économique déterminée.

Un organe supérieur à l'agriculture et à l'industrie devra donc, dans chaque Etat déterminer, dans l'ensemble des capitaux épargnés tous les ans, quelle part devra être donnée à l'agriculture, sous forme de subside gratuit en vue de son amélioration.

Le subside doit être gratuit et non pas productif d'intérêts, en ce qu'il est censé représenter une épargne que l'agriculture ne consent pas à la population travailleuse qui y est employée. Une part de ce subside devra tendre à égaliser les revenus de la population paysanne avec ceux de la population ouvrière et une autre part devra être investie productivement. Il n'y a aucune raison, lorsque tous les Etats dépensent des sommes folles tous les ans en vue de leur défense nationale, de ne pas consacrer un chapitre spécial du budget à l'alimentation nationale et à la classe sociale qui se sacrifie à sa production.

II.—CONDITION AYANT TRAIT À L'EMPLOI DE LA MAIN-D'ŒUVRE : les mêmes considérations faites pour l'accumulation des capitaux financiers valent pour ce capital vivant d'une société humaine qu'est sa masse prolétarienne.

Un organe supérieur à l'agriculture et à l'industrie devra donc, ici aussi, déterminer dans quelle proportion la population enfantine de l'Etat devra être acheminée vers une instruction technique urbaine ou rurale.

III.—Condition ayant trait au système économique : une économie libérale étant incapable, pour ne pas en avoir acquis conscience, de résoudre le problème qui nous occupe, il faudra faire appel à un système d'économie dirigée.

Un organe supérieur à l'agriculture et à l'industrie ne mettant pas en danger, par son intervention dans l'économie, les libertés individuelles et l'égalité dans les revenus, devra émaner des masses travailleuses dont il réglera l'emploi et les épargnes et ne pas s'imposer totalitairement à elles comme l'émanation d'une classe supérieure, détenant le pouvoir de l'Etat.

R. Battino.

Observations de M. A. Allouba sur la note de M. R. Battino relative aux " Recherches sur les lois réglant un équilibre dynamique entre l'Agriculture et l'Industrie "

(1) Le but de l'exposé est " d'essayer de démontrer que l'industrie bénéficie d'une rente par rapport à l'agriculture ", industrie et agriculture prise chacune comme un ensemble l'une vis-à-vis de l'autre.

(2) Par définition, cette rente est due à ce que " toute différence de rendement entre deux ou plusieurs moyens de productions ou groupes de moyens de productions poursuivant la création d'objets identiques ou poursuivant la création d'objets différents, donne lieu à une rente différentielle, dite rente ricardienne, au profit du moyen de production réalisant le coût le plus bas ".

A mon avis, cette définition générale comporte en elle-même l'autre rente, dite rente de sous-consommation, du moment qu'il est admis, par définition, que toute différence de rendement, quelle que soit la cause, entre les deux moyens de production, donne lieu à la rente. On peut éliminer totalement cette notion de rente de sous-consommation sans que l'argument perde rien de sa force.

(3) Reste à établir et à prouver scientifiquement l'existence de cette rente différentielle entre industrie et agriculture, la prouver, c'est-à-dire, soit par déduction des règles générales économiques incontestables, soit par induction ou statistique.

(4) Mr. Battino essaye de nous en donner la preuve par les arguments suivants :

(*a*) " Dans l'agriculture, le mouvement de la rente ricardienne soumet la production des denrées agricoles à des coûts croissants " tandis que " dans l'industrie, au contraire, on se trouve en présence du mouvement inverse des coûts décroissants ou tout au plus stationnaires ".

Même si on peut admettre l'existence de cette différence entre l'agriculture et l'industrie, ce qui est du point de vue théorique fort contestable, cet argument, au contraire, prouve que l'agriculture, à cause même des coûts décroissants dans l'industrie, obtiendra une part de plus en plus large du produit total.

L'existence de la rente agricole signifie qu'il y a une demande pour les produits agricoles. Cette rente augmente avec l'industrie de la

demande pour les produits agricoles. La hausse des coûts de la production agricole, résultant de la hausse de la rente, laquelle résulte à son tour de l'intensité croissante de la demande pour les produits agricoles, ne donne pas lieu à une diminution du rendement agricole, au contraire, elle donne lieu à une augmentation de ce rendement sous la forme d'un accroissement de rente.

On peut même aller plus loin et dire que cet augmentation de rendement est aux dépens de l'industrie, puisque la demande pour les produits agricoles est celle des producteurs industriels. Le résultat de la hausse des coûts dans l'agriculture est donc l'augmentation de la part des producteurs agricoles du produit total.

(*b*) " Dans l'agriculture, la consommation est l'élément déterminant de la production..., dans l'industrie au contraire, c'est la production qui sollicite la consommation...".

On ne peut pas admettre cette distinction entre demande déterminante de la production et demande sollicitée par la production. Un producteur, sollicitant une demande qui n'existe pas est un spéculateur et il peut se trouver aussi bien dans d'agriculture que dans l'industrie. La question se pose ainsi : y a-t-il, ou non, une demande à un prix (coût) déterminé ? Si cette demande existe et persiste même avec des coûts croissants, il n'y aura pas lieu à un décroissement de rendement.

(*c*) *Statistiques* : tout ce qu'elles peuvent suggérer est qu'aux Etats-Unis, pendant une période déterminée, la demande pour les produits industriels est plus vaste que pour les produits agricoles et que la chance de faire des profits dans l'industrie semblait plus grande que dans l'agriculture. Mais rien dans ces statistiques ne confirme l'idée qu'en tout temps le rendement de l'activité industrielle est plus large que dans l'activité agricole.

Conclusion : dans le domaine économique, une politique de laisser-faire mène à sacrifier un intérêt au profit d'un autre, tandis qu'une politique d'économie dirigée suppose que l'Etat ou les dirigeants sont infaillibles. Le rôle propre de l'Etat est d'assurer les conditions où les lois économiques peuvent avoir libre jeu. Les individus eux-mêmes doivent être les seuls arbitres en ce qui concerne leurs propres intérêts.

A. ALLOUBA.

AGRICULTURE VERSUS INDUSTRY
A RECONSIDERATION OF THE PROBLEM

BY

CHARLES ISSAWI

There can be no doubt that some problem exists. In all countries we hear the cry of " back to the land ". In the United States the matter has received official recognition by the adoption of " parity " relation between the price of industrial and agricultural produce. The only question is whether at bottom the problem is mainly an *economic*, or social and political, one, or rather whether in so far as it is economic there is anything peculiar about it. In other words are the relations between industry and agriculture different from those between any progressive branch of industry (e. g. electricity) and a declining branch (e. g. coal mining), or betwwen a Protectionist branch (e. g. British Steel) and a Free Trade one (e. g. British Textiles).

The following criteria have been suggested as differentiating industry and agriculture.

(a) *Technical*—Agriculure deals with organic substances, industry with inorganic, consequently agriculture is bound up with the rythm of the seasons, life processes etc.

But technical differences are not economic ones. The economist is not concerned with the technique adopted in the different branches of production but with the economic aspect i. e. prices, incomes earned, capital invested, labour employed etc. Every branch of industry employs a separate technique. Hence the technical aspect is irrelevant.

(b) *Rent*—It is claimed that agricultural capitalists pay a Rent (to landlords) but industrial capitalists do not. This is held to differentiate the two branches fundamentally.

But here again there is no difference. In the first place it is evident that industry as well as agriculture knows the phenomenon of " differential rent ". Any firm which is situated nearer a source of power, e. g. a waterfall, or a market enjoys a rent relatively to other firms.

What then of absolute Rent, as M. H. Curiel calls it ? His contention is that since land can never he had *free* but only by paying a rent to

its owner the price of the produce is raised to a corresponding extent, the difference going to the landlords.

Is there such a thing as absolute Rent? Economists say that it is not possible for landlords to combine to put up rents, except perhaps in places like Egypt where the supply of arable land is strictly fixed and population very dense and then only by isolating themselves from the rest of the world by a prohibitive tariff. For over the greater part of the world there is plenty of free land which since it can be had for the asking, naturally pays no rent. It is not only in Canada, the United States, Latin America, Australia, South Africa and Soviet Union that there is free land. Even countries like Britain contain vast areas, e.g. the moors of Dartmoor which are so completely unclaimed that herds of wild horses roam freely over them. The fact that cultivated area in Britain has been raised by 6,000,000 acres since the outbreak of war shows what a vast reserve of marginal land there exists.

It may be reported that in practice all land pays a rent. In so far as this is true it is accounted for by the fact that all settled land contains a certain amount of capital sunk in it e. g. fences, drains, etc. and that rent often is no more than the interest on capital invested.

Finally it is worth remembering that all industrial establishments pay a ground rent for the site on which they stand.

(c) *Costs of production.*

It has been claimed (by M. Battino) that whereas industry operates under conditions of decreasing costs agriculture operates under conditions of rising costs. This is held to constitute one of the essential parts of the problem.

This problem is complex and must be subdivided. In my note on Industrial and Agricultural disequilibrium and Distributional factors the following forms were distinguished.

(1) *Short term increasing costs* due to increasing one or more of the factors of production while keeping the remaining factor constant. In agriculture, the increasing applications of labour and capital on to fixed land. In Industry the working or fixed plant by an increasing number of men.

This form is common to both agriculture and industry.

(2) *Cultivation of marginal*, i. e. less fertile land under the pressure of rising demand — this is peculiar to agriculture.

(3) *Economies of large scale production*, when the market permits the increase of scale — this is peculiar to industry e.g. motors.

(4) *Technical progress*, which lowers the whole cost level per unit output — this is common to both.

A priori, then, it would seem as though the agricultural cost curve rises with the increase of output while that of industry declines. Technical progress however has been such that, as will be shown later, it has more than offset the tendency to diminishing returns. And at any rate the fact of diminishing return, if fact it is, completely fails to explain why agricultural prices are *lower* than industrial and are increasingly becoming so.

The problem restated

The three criteria being judged inadequate, we come to the root of the problem which is that incomes earned in industry — whether measured in the form of wages, rate of profits on capital or just income per "occupied person" — are distinctly higher than in agriculture. Moreover the terms of exchange between industrial and agricultural produce would to be increasingly moving in favour of the former. Hence an uninterrupted and unreversed flow of labour, and to a slighter extent of capital, from agriculture to industry.

The question is whether this form of disequilibrium is inherent in the very nature of agriculture and industry, *i. e.* whether it would manifest itself in a Socialist system; whether it is peculiar to the capitalist system but inevitable as long as that system holds; or whether it is a temporary phenomenon produced by passing historical causes.

Before answering the question in general terms it is advisable to examine the peculiar making for a depression of agriculture at *the present day*. These fall under two broad headings: Demand and Supply factors, and Monopoly factors.

(A) *Demand and Supply.*

1.—*Demand* for agricultural produce is much less elastic than that for industrial produce.

(a) *foodstuffs* — given the present unequal distribution of incomes, it is clear that expenditure on food by those persons who possess most of the purchasing power of the community is not likely to increase in

response to a fall in agricultural prices. This came out clearly in Britain after 1932, when the fall in imported food prices liberated a mass of purchasing power which was spent on houses, motor cars etc. and generated an *industrial* boom.

(b) *Agricultural raw materials* — as these represent only a small fraction of the value of the finished article (e. g. raw cotton in textiles) a fall in the price of the raw material will entail only a slight fall in that of the finished article (and vice versa a rise). Hence a fall in agricultural prices will not provoke a compensating increase in demand for the finished good. In a world dominated by " overproduction " this factor has been very depressing for agriculture.

2.—*Costs of distribution* represent an even greater proportion of market price in the case of agricultural than in the case of industrial produce, owing to its greater bulk and perishability. Hence a fall in farm prices is not reflected by an equal fall in market price, which might have stimulated demand.

3.—*The Supply of Agricultural produce has enormously increased* during the last 70 years.

(*a*) The area under cultivation has been increased by the opening up of the Middle West, Argentine, Australia, etc. thanks to the combined effects of the railway, steamship, tractor and mechanical reaper. These areas now produce the bulk of the world's wheat crops.

(*b*) The productivity of agricultural labour has increased as fast as that of industrial.

PRODUCTION PER PERSON OCCUPIED IN AGRICULTURE, INDUSTRY AND MINING IN U.S.A.

(From Colin Clark, Conditions of Economic Progress).

	Agriculture	Manufactures	Mines
1870...	55	64	36
1930...	141	163	147

Agricultural productivity has if anything risen faster than industria productivity.

In other words, *in present conditions* there is an " over production " of agricultural goods relative to industrial.

B.—*Monopoly.*

Monopoly factors affect the relation between industrial an agricultural prices in two ways: production; exchange.

1.—*Production.*

The fact that industry is much more monopolistically organized allows it to curtail production during slumps by working under capacity and thus prevent the market being flooded. This keeps up the prices of industrial goods.

A further relevant fact, noted by Harrod in " The Trade Cycle" is that industry is capitalistically organized whereas the typical agriculturalist is the peasant proprietor. The capitalist reacts to falling prices by cutting down output thus equating marginal revenue and marginal costs. The peasant, by increasing his efforts and output in order to maintain his income.

2.—*Exchange.*

Industrial monopolists exploit agriculturalists in two ways, as sellers and buyers.

(a) *Sellers* — agricultural producers, except in so far as they are organized in cooperatives, are small and isolated and compete against each other. Industrial buyers are relatively few and big. Contrast millions of small cotton growers in U.S.A., India, Egypt etc. with but huge cotton mills of Lancashire, Osaka, New England and Bombay; millions of rubber growers with half a dozen firms in U.S.A.

This discrepancy probably contributed to the setting up of nation-wide Boards of farmers e.g. Canadian Wheat Board.

(b) *Buyers* — Buyers of industrial products, whether urban or rural, act individually and competitively. The big industrial producer of finished goods e.g. textiles, motor cars, fertilizers, thus enjoys a partial or total monopoly and derives from consumers a monomolist's rent. In so far as agriculture buys from industry finished goods and means of production it is paying a rent.

This rent can be largely reduced by organizing agriculture on a cooperative basis for sales and purchases.

Agriculture and industry in a socialist State

Two sorts of socialism may be distinguished, Autocratic Socialism and Democratic Socialism.

Autocratic Socialism.

This term is used to describe an economic system in which the state or Central Planning Commission, decides the following: the volume and direction of investment; the allocation of employment for each individual the fixation of prices; the consumption of each individual.

In such a system Agricuture presents no special difficulty. Agricultural Investment and employment are fixed by fiat. The whole produce is taken by the State which allots it to factories and consumers. Agricultural labours, like any others, receive the rations alloted to them by the State. No theoretical difficulty arises though the experience of War Communism is Russia (1918–1921) shows that the practical difficulties are immense.

Democratic Socialism.

This system differs from the former in that although Investment is still decided solely by the Central Commission, Labour is free to choose its employment. General wage rates for different grades of labour are fixed centrally but each individual is free to move into that job which suits him best.

Prices are still retained as they are an indispensable irreplaceable check on comparative efficiency. The price charged by a firm for an article it produces must be such as to cover costs of production *i. e.* wages paid, raw materials, depreciation charges, interest on capital advanced by the State Bank (in U.S.S.R. interest is charged on loans to municipalities and cooperatives; industrial firms must set aside large depreciation funds); perhaps even ground rent, as the charging of rents would secure optimum allocation of land.

Wage earners are free to buy what goods they choose and there can be no question of a general failure or excess of purchasing power as the sums disbursed to factors of production plus taxation equal the value of the goods produced (Say's Law). But errors of estimation are of course very likely to occur in any one particular line, too much or

too little being produced of an article. As prices are fixed an excess will manifest itself in the form of unsold stocks, a deficit in the form of consumers' queues outside shops. This factor can be taken into account and output diminished or increased during the following year.

Where the State wishes particularly to encourage an article it can grant a subsidy and so lower its price, where it wishes to discourage without outright prohibition (e.g. drinks) it can impose a stiff turnover tax.

All the above is naturally subject to limitations imposed by considerations of defence and long term planning.

What in these conditions is the position of agriculture. Agricultural labour receives the same wage as corresponding grades of industrial labour. Agricultural produce is sold to factories and consumers at prices covering costs of production. The general volume of production, as well as the volume of investment and labour is fixed by the Central Commission. What then happens if there is:

(*a*) a permanent excess of agricultural produce?

(*b*) a tendency for labour to desert agriculture for industry and for agricultural output to fall below requirements.

A.—*Excess of production.*

The Government can react in one of two ways.

1.—If it judges that the population is not consuming sufficient quantities of foodstuffs according to health standards it can subsidize agriculture, lower the price of foodstuffs and so hoqe to persuade consumers to increase consumption.

2.—If it jndges that consumption is sufficient but output of agricultural produce excessive it can seek to provoke a flow of labour from agriculture to industry by lowering the wages given to agricultural labour relative to the corresponding industrial grades.

Coling Clark gives reasons for believing that Russian agriculture was terribly overpopulated and that one of the reasons why the Soviets went in for such intensive industrialization was their desire to drain some of the excess rural labour. They achieved their end by granting higher wages to urban labour.

B.—*Deficiency of production.*

This can be met either by:

(1) tempting labour back to agriculture by higher wages;

(2) if that proves impossible, increasing capital investment (fertilizers, tractors, research, etc.) with a view to stimulating output.

Needless to say, an increase in agricultural investment can only take place at the expense of investment in industry. Similarly agricultural production can only be increased, except for technical improvements and possible increasing returns, at the expense of industrial production.

A flow back to agriculture is therefore only to be envisaged if an actual shortage of agricultural produce is being felt.

It will be seen then that under Socialism, whether in its Autocratic or Democratic form, Agriculture presents no special problem. A further fact likely to blur the distinction between Agriculture and Industry is the present direction of technical progress and its effects on industrial location.

As far as I can make out, industrial location has oscillated alternatively between the country and town during the last two thousands years.

In the late Roman Empire industry was concentrated in the large towns.

In the Dark Ages what industry there was was a village industry; the village smith, carpenter etc. was also often a cultivator. Spinning and weaving were carried out at home.

In the late Middle Ages industry was once more concentrated in the large towns, under guild supervision.

At the Renaissance the rising capitalist class set up industries in the country in order to circumvent the guilds and exploit cheap rural labour.

During the Industrial Revolution technical changes once more made for agglomeration at the pit-head or in low river beds to which the railway could have easy access.

Today, when industry is coming to depend increasingly on electricity and light metals, instead of coal and steel, and when the motor car is replacing the railway, the tendency is once more to set up factories in the country, thus enjoying a healthier site and to a certain extent escaping Trade Union control e.g. Morris works at Cowley near Oxford.

If this progress goes on much further industry will become integrated in agriculture and the distinction between the two largely softened. In a Socialist economy with a decentralized industry Kropotkine's vision of making every person both a factory and a field worker would be realized.

Agriculture and Industry under Capitalism

Relatively to industry, agriculture is a declining branch, just as coal relatively to electricity or horsecarts to motor cars. This is because, in relation to *present consumption* (conditioned by present distribution of incomes) there is a relative " overproduction " of agricultural goods. Equilibrium can be achieved in one or both of the following ways :—

1. Increasing consumption of foodstuffs by reducing costs of distribution, subsidization etc. and so lowering prices. But here we come up against the inescapable difficulty of capitalism viz : that prices low enough to increase consumption are ruinous to producers. Hence State subsidization of milk for school chidren etc.

2. By labour flowing from agriculture to industry. This is beneficial at once to the workmen, since they will earn higher wages, and to the community, since they move out of an occupation where their marginal productivity is low into one where their marginal productivity is high and thus increase the National Income. Fortunately such a transfer is stimulated by non-economic factors such as the social and political attractions of towns.

Is there anything preventing this equilibrium from coming about ? Mr. Battino gives two reasons : the fact that agriculture operates under increasing and industry under decreasing costs ; and the fact that the demand for industrial products can be expanded much more than that for agricultural products. Both these facts however help industry to absorb an ever increasing quantity of rural labour they do not hinder it. This M. Battino calls " deséquilibre ", but as long as there is a relative " overproduction " of agricultural goods, the only form of equilibrium possible in a capitalist economy is the everincreasing flow of labour away from agriculture.

M. Battino points out, quite rightly, that the pace of industrialization cannot outstrip the development of agricultural resources, since industry relies on agriculture for its food and raw materials. But at the present

day there is no question of a scarcity of agricultural produce limiting industrialization since everywhere we see an " overproduction " of foodstuffs and raw materials (wheat, rubber, cotton etc.). Which industry does not seem able to absorb.

It is unnecessary to dwell upon Mr. Battino's notion of " rente de sous-consommation " for it is clear that if agricultural labourers consume less than industrial it is because they produce less per head *at market prices* (conversely their production is often low because their consumption is inadequate), and that if they produce less it is because there is relative rural overpopulation which can only be cured by a flow of labour to industry.

It will be seen then that agriculture presents no special economic problem. Historical factors have brought about a tremendous expansion of area and productivity, entailing relative rural overpopulation. The brutal capitalist method of " adjustment " would have taken place without too much fuss had it not been :

(1) that agriculture is in most countries the industry which employs most men and that landowners, the dominant political class, disliked the rural exodus e.g. the Junkers banned emigration.

(2) that for social and military reasons most politicians prefer a rural to an urban proleteriat.

CHARLES ISSAWI.

THE AUSTRALIAN EXPERIENCE

BY

Dr. A. ABDEL HAMID NAZMY

Introductory.

The size of Australia is the same as that of the U.S.A. But its population in June 1933 was only 6,629,839, of which 64 % was classed as urban, Sydney and Melbourne alone accounting for 2,227,201.

Lack of sufficient rainfall has made a large section of Australia waste land.

On the other hand, Australia possesses excellent coal deposits and extensive iron ore resources.

She depends on the English market for 47 % of her exports (1936–1937).

In the political field 3 parties compete for authority :—

(1) The Nationalist Party, which represents financial, industrial and commercial interests. It supports labour in its high tariff policy, but it opposes labour reforms.

(2) The Country Party, which represents rural interests, is originally free-trader, but faced with failure to stem the vicious circle of protection, it has been seeking to benefit through demanding " a fair Australian price " for primary products irrespective of world conditions.

(3) The Labour movement which, organized in trade unions since 1830, has been very strong, and being suspicious of intellectual leadership, it has stood for practical ends, i.e. high wages and more employment through high tariffs.

The Problem.

In the following, it is assumed that we are dealing with two alternative means of production — the product being real income. Thus we are not concerned with discussions relating to the supposedly intrinsic

advantages of industrial effort, which almost treat agriculture and industry as ends. But this naturally implies that the products of either occupation are exchangeaole with those of the other.

The basis of our argument, therefcre, must be the real income per head of the working population, studied in periods of agricultural development and compared with the real income per head of the working population in periods of indnstrial development.

In this regard, Australia tells the same story as the older countries. Primary industry was Australia's first occupation ; but after a certain period of satisfactory development in this field, Australia tackled the problem of choice between further expansion in the same direction and a turn to another new field — industry. The choice was in favour of the second alternative, and we shall judge the wisdom of this choice by its results.

Pertinent Facts.

We may now turn to consider the data (1) which is to be the basis of our generalizations regarding Australia :—

The real income per person in work on 45-hour week basis was :—

In the year	£
1886–87	172
1901–03	207
1914–15	227

That is in a period of nearly 30 years the increase in income was 32 %, then a continuous fall during the war :—

1916–17	216
1917–18	204
1918–19	210

Then follows 10 years of continuous rise, i.e. up to the big slump :—

1920–21	223
1929–30	341

(1) Data extracted from tables provided by Clark & Crawford in their book "The National Income of Australia".

Which means a 53 % increase in 10 years. Then a slight fall, followeT by more or less steady income in the thirties :—

In the year	£
1930–31	335
1931–32	343
1932–33	350
1933–34	343
1934–35	360
1935–36	364
1936–37	355·5
1937–38	360·5

This shows a 61 % rise in the income over a period of 18 years (1920–1938).

Significance of Facts.

In trying to explain this great secular change which appears to have begun about 1921, Clark and Crawford mention the fact that Australia devoted too large a proportion of her labour force to primary production in the period 1890 to 1920. They also assert that " since 1921 the numbers engaged in primary production have virtually ceased to increase, and the whole of the quite considerable increase in working population has been diverted into secondary and tertiary production. This diversion has been considerably encouraged by a trade policy deliberately framed towards that end ".

The following figures indicate the diversion of labour from primary industry to secondary industry :—

PERCENTAGE CHANGES IN NUMBERS OCCUPIED

	1891–1911	1921–1935
Primary industry	+45	+ 4
Secondary industry	+36	+30
Tertiary industry	+59	+11
All occupied population	+47	+13

Now all these facts can be explained in terms of the popular belief that industrial expansion is comparatively more remunerative than agricultural expansion, naturally after a certain point. Unfortunately Clark & Crawford have not worked out the problem in figures except for the last few years, where the expansion is limited to the industrial production. In this regard, it is stated that since 1930–31, costs per unit of output have declined as national income rose, though the rate of decline has diminished. This fall in costs is mainly attributable to the spreading of overheads over an increasing output, and to the economies of large scale production in general. As we approach nearer to full employment, the possibilities of gain under these heads diminish but do not disappear. Real marginal labour costs of output in general, are 1·8 man-years per 1,000 £ of output when real national income is below £ 800 mills. rising to 2·4 man-years per £ 1,000 of output when real national income is £ 900 mills. Re-expressing these data in the form of marginal returns, we can say that the re-employment of each additional man during the depression created about £ 550 per annum of new income, at 1937 only £ 420 per annum. Thus additional employment, and a national income higher than that of the present time, seem to be not impossible. Australian industry could afford to pay a high wage and still find a net profit in the employment of additional labour.

High marginal costs of particular types of labour not of labour in general plus high marginal costs of other factors of production plus the imperfection of the market prevented recent reflation from increasing real income as distinguished from money income.

The same writers, however, believe that the years from 1890 to 1921, when the expansion was in the primary industry rather than in the secondary, were years of diminishing returns.

Neither has this orientation in the economic policy of Australia worsened its position among the other countries, on the contrary it caused her to stand fifth in the world in 1937 when she occupied 6th place during the decade 1925–1934 (1).

(1) Clark & Crawford, pp. 79–80.

All this, however, does not mean that compared with primary production, secondary production is absolutely more remunerative. Prof. Giblin wrote in 1930: " In recent years, wool has returned over £ 1,000 per head at world prices for every man engaged in that industry. Manufacturing industry has returned only £ 370 per head, at prices inflated by the tariff ". Thus we can only understand the foregoing discussion if we concentrate on investment or exploitation at the margin.

Understood in this sense, it can be stated that industry is more profitable to Australia than wool and wheat production, which together made 60 % of Australia's exports in the years 1926–1929.

And in order to give an idea of the magnitude of industrialisation in Australia, we must mention that in 1908 for instance, the value added to materials through the process of manufacturing was only £ 38·6 million while it came to £ 167,623,000 in 1928–1929.

Moreover, Australia since 1930 (when emergency tariffs and other measures were imposed) has been replacing imports with home produced goods to the value of £ 125 million annually.

Dr. A. Abdel Hamid Nazmy.

(1) Economic Planning in Australia. G.

L'AGRICULTURE EN EGYPTE ET L'APRES-GUERRE

PAR

Me. MOHAMED ALY EL GHATIT

Avocat à la Cour

Des développements importants sont en train de se produire tant dans le domaine économique que dans le domaine scientifique. Des évolutions à l'état latent dans certains pays, ou prenant de grandes envergures dans d'autres, sont en train de s'accomplir dans le domaine social. Ces développements peuvent aboutir à une période de chaos et de troubles, si des mesures ne sont pas prises, si un programme n'est pas élaboré dès à présent pour réajuster, concilier, l'Avenir au Présent. C'est donc un devoir impérieux, une obligation qui incombe aux dirigeants dans les différents pays de prendre dès à présent les mesures nécessaires pour faire face à l'après guerre avec un programme déterminé, mais avant tout souple où les différentes hypothèses seront envisagées et leurs solutions déterminées. L'avenir de l'Egypte dans l'après-guerre dans les différents domaines est à l'ordre du jour, et la solution des problèmes posés doit être notre but en tenant compte que toute solution qui ne serait pas le résultat de l'application combinée des données techniques, économiques et sociales nous amènerait à des conclusions qui, tout en paraissant logiques, seraient inadéquates.

En intitulant mon sujet "l'Agriculture en Egypte et l'après-guerre", j'ai voulu porter l'attention sur ce fait que l'Agriculture pour l'Egypte n'est pas chose nouvelle, mais n'empêche que dans ce domaine et indépendamment de la guerre, l'Egypte Agricole a besoin d'apprendre et de beaucoup apprendre de pays plus jeunes; c'est pourquoi, dans notre sujet et tout en nous occupant de l'après guerre, nous aborderons toute question se rapportant au développement et au progrès de l'Agriculture.

Nous estimons qu'il est nécessaire de diviser cette étude en plusieurs parties.

Dans une première partie nous exposerons succinctement la politique agricole actuelle, ses effets immédiats — en Egypte — et dans le monde

et plus particulièrement dans l'Europe occupée — dans le Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Nous étudierons également dans cette première partie, le marché international dans l'après-guerre et l'importance de la production.

Dans une seconde partie nous étudierons le côté technique du sujet qui comprendra l'appréciation pratique des modes culturels actuels: Les semences et leur sélection — Introduction de nouvelles cultures — Les engrais—La lutte contre les fléaux qui ravagent l'agriculture— Possibilités de mesures contre les variations atmosphériques.

Dans une troisième partie nous envisagerons le côté économique, principalement le coût de production : les prix d'avant-guerre — locaux et interuationaux — l'avenir : self sufficience, exportation, libre échange ou protectionnisme ; nous y étudierons en même temps certaines questions qui peuvent paraître techniques, mais que nous estimons économiques, à savoir : la mise en valeur des terres en friche les grands projets d'irrigation et de drainage.

Enfin dans une quatrième partie, et quoique la question sociale fasse dans son ensemble l'objet d'une étude indépendante, nous aborderons certaines mesures sociales propres au système agricole et sans lesquelles notre étude serait incomplète.

PREMIÈRE PARTIE

Politique Agricole Actuelle (politique de guerre) :

Augmentation de la production agricole encouragée par des prix garantis par les Gouvernements.

Facteurs dominants de l'etat actuel

(1) Le contrôle gouvernemental et l'assujetissement de l'Agriculture à une politique entièrement dirigée.

(2) Changements survenus au taux de production et résultant de l'emploi de nouvelles méthodes techniques.

(3) Changements survenus à la capacité de production de la terre et provenant tant du surmenage de la terre que du manque d'engrais.

(4) Accroissement de la production de certains produits pour des besoins spéciaux nés de la guerre.

(5) Travaux constants pour l'amélioration des qualités des semences sélection :

(6) Variation de la capacité productive de travail agricole.

Direction d'une politique dirigée dans le domaine agricole afin de faire face aux besoins de guerre — son application.

EUROPE

Coordination de la production sur le continent pour fournir à l'Allemagne les produits essentiels dont elle a besoin.

Les autres pays devant se suffire à eux-mêmes et échanger leur surplus contre des produits manufacturés allemands.

RÔLE DU GOUVERNEMENT ALLEMAND

Surveiller la capacité productive et diriger la production vers les produits qui menacent de manquer et dont on a le plus besoin.

Mode de contrôle gouvernemental

Commission composée de représentants du Ministère de l'Agriculture, du Ministère des Finances, des représentants d'institutions techniques.

Mission

Etablir l'étendue des terres arables, déterminer leur valeur et l'usage possible que l'on peut en faire au service de l'Economie nationale. Des sous-commissions voyagent de district en district et avec l'aide des autorités locales et des experts, analysent le sol et évaluent sa capacité de rendement. Le Gouvernement détermine le genre de récolte à cultiver dans chaque région pour le plus grand intérêt général. Pour contrôler le rendement il a été fait une moyenne en prenant comme base le rendement des années précédentes et au cas de déficit dans la production les autorités engagent aux frais des propriétaires des contremaîtres pour diriger l'exploitation. L'emploi des machines a doublé en Allemagne de 1933 à 1938, essais réussis de standardiser les machines agricoles — usage de nouveaux baby-tractors mis à la disposition des petits fermiers. D'après les déclarations allemandes, il y a eu, grâce à l'emploi des nouvelles méthodes de culture, et à l'emploi des machines, un excédent de 50 % sur la production.

Royaume-Uni.

Le désir d'économiser le plus possible de tonnage pour le transport de guerre, les dangers de la guerre sous-marine, joints au désir d'assurer l'approvisionnement des habitants, impose à l'Angleterre un programme d'expansion agricole — qui ne pouvait que réussir. Animés d'un sentiment patriotique héroïque, les Anglais réussirent à convertir pour l'année 1940 plus de 2.000.000 d'ares de terres en friches, et de pâturages en champ de blé.

D'autre part, dans le but de venir en aide aux cultivateurs, le Gouvernement leur accorda des subsides dont £ 2 pour le labour par are et £ 10 par are cultivé en pommes de terre. L'Angleterre où la liberté individuelle est respectée n'eut pas recours à un système dirigé aussi rigoureux que l'Allemagne. Elle institua "The War Agricultural Committees" qui pourraient au besoin user de pouvoirs étendus pour obliger les fermiers à exécuter toute mesure jugée utile quant au mode et au genre de culture.

Ce programme d'expansion agricole ne pouvait réussir que par l'usage des machines, que l'Angleterre ne pouvait fournir en 1939, vu la conversion de son industrie, en industrie de guerre, et grâce aux Etats-Unis et au Canada elle a pu s'en procurer. Et pour suppléer au manque de techniciens et de main d'oeuvre agricole, l'Angleterre eut recours à des méthodes de production coopératives, et fixa à partir du 28 décembre 1941 un minimum de 60 Shillings la semaine pour le salaire de l'ouvrier agricole adulte.

Etats-unis.

Vaste programme sous le contrôle fédéral, en faisant assumer à la production six buts essentiels à savoir : (1)

(1) Production des produits les plus nécessaires à la défense nationale.

(2) Production des produits essentiels pour faire face à l'approvisionnement du pays et le maintien de son niveau hygiénique.

(3) Suppléer au déficit de production dans les pays amis.

(4) Expansion de l'usage des machines.

(5) Maintien de la fertilité du sol.

(6) Maintien et expansion d'une industrie agricole adéquate.

---

(1) V. Montell Ogdon ; Foreign Agriculture, Janvier 1942.

Egypte

Alors que les différents pays du monde firent face à l'état de guerre avec un programme agricole plus ou moins complet, l'Egypte n'en eut aucun. L'abondance de ses récoltes l'y encourageait peut-être. Toutefois, dès le début des hostilités et au fur et à mesure de leur prolongement, l'Egypte dut recourir à certaines mesures les unes dictées par les circonstances, les autres dictées par ses besoins propres. Cette politique de contrôle fractionné ne constitue pas un programme planifié complet pour l'Agriculture. Néanmoins et indépendamment des circonstances qui ont imposé ces mesures le fait est que nous vivons, quant au genre de cultures et des superficies cultivées, dans un système entièrement dirigé.

Le Coton

Dès les débuts des hostilités le marché du coton égyptien se heurta à deux difficultés : la première, relative à l'exportation, la seconde relative au financement, la coopération anglaise contribua beaucoup au redressement du marché ; le côté financier étant hors du sujet, nous limitons le sujet au côté strictement agricole, en ce sens que la contrepartie de ces mesures exigeait nécessairement du côté agricole non seulement la réduction de l'acréage cotonnier, mais une plus grande étendue de céréales. De fait, par différentes lois successives, l'acréage cotonnier a été réduit; en outre il a été attribué des zones spéciales pour les différents cotons. Des prix minimums ont été fixés par les différentes commissions d'achat.

Le Blé

Concommitemment à la politique cotonnière, le gouvernement et toujours par des mesures législatives l'acréage des céréales et principalement du blé a été fixé dans le sens de l'expansion le tout accompagné par une fixation des prix d'achats et réquisition obligatoire d'un quantum déterminé par feddan.

Le but essentiel de ces mesures était :

(1) d'empêcher une crise cotonnière.

(2) assurer la production des produits nécessaires pour faire face à l'approvisionnement du pays.

(3) suppléer aux besoins immédiats des pays voisins.

En dehors de ces mesures, et du mécanisme du contrôle de leur application, l'Egypte a à faire face au problème vital des engrais chimiques — au déclin progressif de la production provenant du manque de ces engrais. Du fait de la guerre tous les grands projets de drainage et d'irrigation ont été ajournés — Aucun progrès dans le sens du machinisme.

Ce n'est donc pas cette figure sombre qui nous guidera dans notre politique d'après-guerre, c'est seulement des leçons apprises de la guerre dans les différents pays qu'il faudra dégager le programme d'après-guerre en tenant compte des expériences et des résultats acquis.

Les problèmes de l'après-guerre s'annoncent comme étant à la fois complexes et compliqués. Ils exigeront tous les efforts pour les résoudre.

A cet effet nous étudierons les points suivants:

Effets du contrôle gouvernemental durant la Guerre

Effets de la conversion des programmes de guerre pour faire face aux besoins de l'après-guerre dans le domaine de la production ? Temps nécessaire pour regagner l'état de fertilité d'avant-guerre. Usage des machines dans la production agricole — Jusqu'à quel point la politique autarcique de l'Europe sera-t-elle maintenue du moins pour certains produits. Autant de questions auquelles il faut répondre et prendre en considération en préparant un programme de politique agricole pour l'après-guerre.

Le bien-être des producteurs agricoles dans la période d'après-guerre et les aspects variés de l'économie nationale dépendront :

(1) de l'état de fertilité de la terre après l'usage intensif qui en a été fait pendant la guerre.

(2) de l'efficacité des méthodes de production employées ou envisagées.

(3) de l'état du marché.

(1) *Effets sur la terre.*

La guerre a révolutionné les traditions agricoles quant aux cycles et aux procédés de culture. Conséquence du manque d'engrais: hausse des prix seul encouragement, néanmoins le rendement va en décroissant au fur et à mesure que la guerre se prolonge.

(2) *Efficacité des méthodes de production* :

Il est à prévoir que l'Agriculture sera plus scientifique, plus efficace et plus productive, compte tenu des différentes expériences et différents résultats obtenus dans ce domaine durant la guerre, tant dans l'Europe occupée que dans le reste du monde et notamment en Amérique et dans l'U.R.S.S.

Cette expérience sera un stimulant pour la période d'après-guerre lorsqu'aux nécessités de guerre sera substitué le désir d'une meilleure nourriture, et d'un niveau de vie plus élevé, le tout devant nécessairement comporter un programme de plus en plus vaste, sinon on aboutirait irrémédiablement à l'aggravation du vieux problème de la surproduction.

Effets du contrôle de la production

Le contrôle gouvernemental de la production pour faire face aux besoins de la guerre peut être d'une portée vitale sur les problèmes économiques internationaux dans l'après-guerre. Le réajustement de l'agriculture pour faire face à une économie de paix peut être aussi facilité qu'obstrué par l'usage qui sera fait du contrôle de la production, qui peut être aussi bien dirigé pour des programmes nationaux pour se suffire, ou bien pour un programme de coopération avec les autres nations. Si ces pouvoirs de contrôle sont utilisés comme des instruments d'une économie de guerre en dirigeant la production pour faire face aux besoins de la nation sans aucun égard aux effets d'une politique pareille *sur la nation elle-même ou sur les autres nations*, on paralyserait le commerce international avec les conséquences qui en découlent. En effet, le maintien d'une culture qui est produite en quantité et à meilleur marché ailleurs nécessite la réglementation des importations au dépens du consommateur, en même temps d'autres contrées ne seront pas à même de vendre leurs produits et auront recours à des procédés artificiels pour le maintien de ces cultures. En d'autres termes ce serait le retour pur et simple au régime économique d'avant-guerre.

La solution ne peut être que dans le cadre international ; il faut que la production s'ajuste dans le cadre international, et cet ajustement doit être la politique nécessaire de l'après-guerre.

(3) *Le marché International dans l'après-guerre.*

Il ne sera pas aisé de déterminer les besoins des nations étrangères dans la période de l'après-guerre parce que les programmes de production dépendent de la politique des gouvernements intéressés en contrôlant la production, et dépend en même temps des progrès atteints dans la technique de production.

Pour l'Europe

Vu l'extension de la culture des céréales, des produits oléagineux des pommes de terre, il est à prévoir que le besoin des divers pays serait moindre par rapport à l'époque d'avant guerre en prenant toujours en considération la capacité de consommation des habitants, l'efficacité des méthodes de production et la capacité productive du sol, le tout envisagé bien entendu dans le cadre des conventions internationales qui décideront du sort de l'Europe et notamment de son système économique par rapport au Commerce International.

Pour le Royaume Uni

Il y a lieu de se demander si l'accroissement de la production actuelle sera maintenu dans l'après-guerre. Le Gouvernement continuera-t-il à subventionner les producteurs après la guerre pour obtenir des produits qu'il pourrait importer à meilleur marché ?

Les buts de l'après-guerre

Allons-nous retourner après cette guerre au système économique de l'avant-guerre ? Le monde va-t-il de nouveau se risquer sur le chemin périlleux des barrières douanières et à l'antagonisme économique ?

Par les efforts déployés pour permettre à la production agricole de faire face aux besoins de la guerre totale, des progrès importants ont été atteints. Le réajustement à l'état de paix doit s'effectuer d'une façon scientifique et rationnelle, car les dangers sociaux et économiques seront énormes si on a recours à des mesures maladroites.

La production doit être subordonnée aux besoins, aux besoins d'un monde meilleur ayant une meilleure nourriture, un meilleur habillement, un meilleur logement et ce par l'emploi de la capacité productive totale de toutes les nations, buts n'exigeant pas nécessairement l'existence

d'un Etat Directeur, mais qui peuvent être atteints dans le cadre de la Coopération Internationale. Le but essentiel de l'Agriculture doit être : nourrir convenablement toutes les classes de tous les peuples avec une nouvelle orientation de la production et en prenant soin d'aplanir les obstacles à une meilleure distribution tout en évitant la surproduction.

Il est certaines mesures générales qui s'imposent pour garantir l'avenir des producteurs agricoles, ce sont :

(1) Ajustement de la production pour subvenir aux besoins.

(2) Maintien d'une réserve des matières premières permettant de faire face aux demandes exceptionnelles.

(3) Accès à toutes les nations d'exporter le surplus de leur production sur des bases d'égalité.

(4) Maintien d'un prix international stable et équitable.

(5) Etablissement d'un programme national et international pour certaines cultures.

Il faudrait en même temps songer à l'organisation d'un Organe exécutif pour les cultures de caractère international qui prendrait en considération les intérêts des consommateurs et des producteurs en tenant compte des besoins approximatifs de la consommation mondiale.

***

Les problèmes sociaux

Les tableaux de misère, d'ignorance qu'offre la campagne d'Egypte n'ont pas manqué de susciter une impression profonde. Des cris d'alarme ont été poussés, dans la presse, au Parlement mais est-il besoin de le dire, les mesures prises ont été insuffisantes.

Notre stagnation nous relègue au rang d'une nation agricole de deuxième plan, ce qui est tout à fait contraire à nos moyens naturels et plus encore ne répond point à l'idée que nous nous faisons nous-mêmes de notre valeur culturale. Reste à savoir si nous nous complaisons dans cette stagnation ou si, tout au contraire, décidés à occuper dans le monde la place à laquelle nous avons droit, nous sommes disposés à faire l'effort nécessaire pour briser les entraves routinières et

rompre avec des traditions et des coutumes nuisibles; et si nous parviendrons à nous débarrasser des maux sociaux dont les effets mortels ont été d'étouffer nos élans les meilleurs, les plus généreux, les plus jeunes.

Mais il ne suffit pas de dénoncer les maux, il faut pourvoir au remède ; nous devons le faire en mettant à profit l'expérience des autres. C'est par les leçons et les conclusions que les autres Peuples en ont tirées que nous devons essayer d'entreprendre notre réorganisation ; c'est dans les autres pays à travers l'histoire de leur évolution que nous devons trouver les éléments qui nous manquent et les exemples qu'il nous faut.

C'est pourquoi, en abordant le côté social de notre sujet "L'Agriculture en Egypte et l'après-guerre" qui devait en constituer le quatrième chapitre que nous abordons immédiatemment après l'exposé général, nous tenons à préciser les point suivants :

(1) Nous n'avons pas la prétention de découvrir des remèdes ; ce que nous allons suggérer a été étudié et appliqué depuis longtemps déjà par la presque totalité des pays étrangers.

(2) Nous n'avons nullement l'intention de faire table rase de ce qui est, mais nous croyons qu'il est de notre devoir d'exiger des remèdes énergiques pour guérir les maux sociaux dont nous subissons les mortels effets.

(3) Nous devons essayer d'adopter les différents systèmes et les appliquer à une allure accélérée tout en tenant compte du temps perdu, de la nécessité de le regagner.

(4) Nous ne proposons pas des palliatifs, mais nous proposons un programme d'ensemble, qui doit faire partie d'un plan général à appliquer méthodiquement et nécessairement dans les différentes branches du domaine social.

Ceci exposé, abordons la partie sociale objet principal de notre sujet qui peut se résumer dans les questions suivantes :

(1) Le mode de culture actuellement pratiqué en Egypte peut-il assurer aux travailleurs un revenu suffisant ? Comme l'affirmative ne se pose pas, il y a lieu d'envisager les remèdes qui doivent comporter la disparition ou du moins la réduction des vices topographiques, juridiques et économiques de la propriété rurale.

(2) Le mode de culture envisagé, libre des difficultés précitées, permettra-t-il aux terres actuellement cultivées ou susceptibles d'être cultivées dans un proche avenir d'assurer à tous les travailleurs un revenu suffisant ? L'affirmative ne se posant pas non plus, il y a lieu d'envisager le problème angoissant de l'excédent de la population.

Etat Actuel

Depuis que le droit de propriété de la terre a été reconnu en Egypte, nous avons joui d'une entière liberté, d'une entière indépendance dans ce domaine. Or le régime de propriété tend à la petite culture, et à son maximum de difficultés par le morcellement sans frein et par la dissémination des parcelles ; un simple coup d'œil sur les plans récents du nouveau système cadastral nous prouvera l'existence de parcelles multiples, difformes, enchevêtrées, avec les conséquences naturelles de cet état de choses, à savoir :

(1) perte de terrains ; limites entre voisins, passages, rigoles, etc.

(2) perte de temps et de travail : difficulté de labourer, de tourner la charrue, retours fréquents, difficulté pour le transport des outils, fumiers, récoltes.

(3) accroissement des frais généraux.

(4) dangers contre l'ordre et la sécurité publique, levain de discorde et de procès.

(5) réduction de surveillance.

(6) entraves à l'amélioration des terres.

(7) anarchie complète dans le système d'irrigation, servitudes multiples, presque toujours peu économiques.

(8) anarchie complète dans le système de drainage ; nonobstant l'existence des drains principaux creusés à grand frais par l'Etat, nombreuses sont les terres qui n'en profitent pas.

(9) entraves à l'usage des machines.

Ces difficultés matérielles, jointes à d'autres dans le domaine psychologique que nous exposerons ci-après, concourrent au maintien du bas niveau de vie actuel ; c'est pourquoi toute politique tendant à élever le niveau de vie du travailleur agricole, à lui assurer un revenu suffisant, doit comporter l'intervention de l'Etat en vue de faire dis-

paraître ou du moins réduire les vices topographiques, juridiques et économiques de la propriété rurale.

Cette intervention doit être vigoureuse, ayant en vue l'intérêt de la collectivité, et devra comporter des directives précises tendant à l'organisation des exploitations rurales suivant les données de la science et de la technique moderne, tout en assurant aux agriculteurs, en contre-partie, l'aide et la protection. Cet ensemble de mesures, accompagné d'une exploitation rationnelle, et en vulgarisant l'emploi des instruments techniques agricoles, habituera les agriculteurs à un mode supérieur de propriété, tout en abaissant le prix de revient, et permettra d'assurer au travailleur un revenu suffisant.

Mesures envisagées [1]

(1) Emploi des machines.

(2) Remembrement.

(3) Réglementation légale des rapports entre le capital et le travail (institution du bail mobile suivant les récoltes, les intempéries et les prix).

(4) Assurances agricoles.

(5) Associations agricoles.

(6) Réforme fiscale (transformation des impôts directs en un impôt progressif sur le revenu).

(7) Création de centres agricoles.

(8) Développement des industries agricoles.

(9) L'enseignement agricole.

(10) Répartition de la propriété.

(11) Les centres sociaux et la réforme de l'Hygiène Rurale.

---

[1] Ces mesures seront exposées brièvement, ayant déjà fait l'objet de plusieurs lois, et d'études minutieuses dans les différents pays.

I.—Emploi des machines (1)

Parmi les pays agricoles, l'Egypte semblait rester à l'écart, elle hésitait visiblement à employer les méthodes nouvelles et à rompre avec tout un passé de routine. Cependant un mouvement vers l'emploi des machines s'esquissait, mais il ne se traduisait encore que par de timides applications qui allèrent toutefois en progressant, plus spécialement dans les grandes exploitations agricoles.

Les avantages que peut retirer notre agriculture de l'emploi des machines sont énormes ; l'intérêt général, d'accord en cela avec l'intérêt particulier, en exige le développement le plus rapide et le plus étendu. Evidemment, cela n'ira pas sans contrarier bien des idées, bien des habitudes acquises, dont une longue pratique semblait avoir démontré l'intangibilité, mais tout doit s'incliner devant le progrès. Pas plus que l'industriel, l'agriculteur n'a le droit, maintenant, d'être un retardataire ; son devoir, s'il veut contribuer à la prospérité de son pays, est d'augmenter la production, et le temps est venu où le cultivateur doit faire abstraction de ses idées personnelles et être attentif à toutes les manifestations du progrès ; sa tâche, celle qui s'impose impérativement à lui, c'est d'extraire du sol fertile de l'Egypte le maximum de produits avec le minimum de frais en remplaçant l'énergie musculaire de l'homme ou de l'animal par l'énergie que fournit la machine.

Toutefois, il semble que l'emploi des machines, principalement les machines motorisées soit réservé à la moyenne et à la grande exploitation, dépassant les possibilités techniques et économiques de la petite exploitation ; mais la motorisation est devenue accessible à la petite culture grâce aux progrès de la technique qui a su inventer des moteurs de petite puissance et de bas prix d'achat. La motorisation en a reçu, du coup, un domaine immense. Et si nous envisageons non pas le rendement d'une culture isolée, mais l'ensemble de la production à obtenir d'une surface donnée, le machinisme et surtout la motoculture révèlent une toute autre aptitude ; la puissance du moteur permet de réaliser des conditions que la machine mue par l'homme ou l'animal étaient incapables de réaliser et ces conditions vont rendre

(1) *Voir* les comptes rendus du XVIème congrès International d'Agriculture. ubliés dans la Revue Internationale d'Agriculture (La motorisation en Agriculture)

possible une production à un moment ou dans un lieu où elle était autrefois impraticable. La machine est un facteur d'accroissement de la production agricole.

Obstacles et objections à l'emploi de la machine en général, et à la machine motorisée d'une façon spéciale.

Il est incontestable que la culture mécanique est d'autant plus pratique et surtout économique que les parcelles à travailler permettent de plus longs rayages. Le tracteur arrivé à l'extrémité d'un champ, doit faire demi-tour et par conséquent décrire un arc de cercle d'un rayon plus ou moins grand. Il y a donc là un chemin parcouru, et conséquemment une dépense de temps et de carburant sans effet utile. Cette dépense étant exactement la même quelle que soit la longueur du champ, il en résulte donc que plus la pièce est courte plus le rendement utile diminue. Il résulte de ce qui vient d'être dit, que le remembrement de la propriété rurale s'impose si l'on veut vraiment que la culture mécanique prenne son essor ; c'est la condition primordiale de son avenir.

La machine motorisée se pose en rivale directe de l'énergie humaine et de la force animale : en effet un feddan de blé cultivé selon les méthodes primitives exige 15 journées de travail et 30 journées de salaires. Cultivé au moyen de machines motorisées, il exige 12 heures de travail et 4 journées et demie de salaire et ceci durant toutes les étapes de la culture depuis la semence jusqu'à la consignation de la graine après battage. C'est pourquoi on objecte à l'emploi des machines ce qui suit :

(1) Quant à l'énergie humaine :

En augmentant la rapidité d'exécution par l'emploi des machines on libère des forces de travail. Que deviendront ces dernières ? Si la chose se produit dans le cadre d'une petite culture, employant uniquement une main-d'œuvre familiale, il n'y a pas renvoi de personnel, il y a création de temps libre et, étant donné l'ardeur au travail du paysan, ce temps libre ne sera pas utilisé sous forme de loisir, il lui permettra de concentrer son attention sur d'autres travaux qui, sans cela, seraient négligés faute d'une main-d'œuvre suffisante ; la machine constitue donc un moyen d'intensification de la production.

Si la chose se produit dans le cadre d'une grande entreprise occupant plusieurs salariés, l'agriculteur en profitera pour renvoyer la partie de son personnel devenue inutile, et ces travailleurs chercheront un nouvel emploi qui ne sera pas nécessairement agricole.

(2) Quant à la force animale :

L'usage de la machine motorisée aura pour effet la réduction du nombre des animaux. Cette réduction aura selon certains les conséquences les plus facheuses. En effet, disent-ils, l'exploitation voit, rompre son équilibre interne ; les bêtes fournissaient *travail et fumier*e leur diminution met en péril la production d'une fumure organique suffisante. A ceci on peut facilement répondre en substituant *au cheptel de trait, le bétail de rente*, avec cet avantage que tout en maintenant la production du fumier à son niveau primitif, une recett, notable serait obtenue par la vente des produits laitiers.

Rôle du Gouvernement

L'usage des machines exige l'attention du gouvernement à deux points de vue :

(1) Le premier : serait de choisir des modèles standards après une étude technique et expérimentale approfondie.

(2) Le second : le choix fait, le Gouvernement devrait étudier les possibilités de la fabrication locale de ces machines, et créer ainsi une nouvelle industrie à laquelle pourra participer le fabricant étranger et qui occupera eu même temps de la main-d'œuvre locale.

II.—Remembrement

Pour remédier aux effets nuisibles du morcellement et de la dissémination des parcelles, il est nécessaire de les regrouper, c'est-à-dire de remembrer. C'est la condition primordiale pour que la culture mécanique prenne son essor et se développe.

Cette mesure, que nous proposons, a été appliquée il y a déjà longtemps hors d'Egypte. Nous en trouvons les premiers exemples dans l'Histoire. Ses initiateurs ont été les Suisses au XVIIème siècle, les Ecossais, et les Suédois au XVIIIème siècle.

Les premiers essais de remembrement avec le consentement des intéressés ayant échoué, il a été nécessaire de l'imposer par des lois.

Le premier exemple rationnel de remembrement a été donné par les Allemands dès le début de la seconde moitié du XIXème siècle, par la promulgation de lois diverses, selon qu'elles s'appliquaient à l'un ou à l'autre des différents Etats, rendant obligatoire la réunion des terres, d'une commune entière, en une seule masse, pour attribuer ensuite coercitivement à chaque propriétaire, et parfois de manière à ce qu'il ait ses champs à proximité de ses bâtiments, un lot correspondant à ses possessions antérieures. Les services auxquels incombaient la reconstitution des propriétés y étaient dénommés " Commissions Générales " Rien qu'en Prusse, on en comptait 86 composées de 147 commissaires spéciaux et 906 arpenteurs qui ont reconstitué une surface totale de 18.375.527 hectares appartenant à 2.220.436 propriétaires.

Le remembrement a rencontré des oppositions. On a cité le cas des habitants de la commune d'Ostheim qui s'étaient opposés par la révolte à la reconstitution de leurs propriétés, mais qui se rendant compte par la suite des avantages de la nouvelle distribution qui leur avait été imposée, déléguèrent une députation spéciale pour remercier le Ministre.

Les principes de remembrement ont été adoptés par la majorité des Etats Européens. Pologne : Loi du 31 juillet 1923 concernant le remembrement des terrains (Journal des Lois de la République Polonaise, 1927, No. 92). France : Loi du 27 novembre 1918 sur le remembrement de la propriété rurale modifiée par la suite. Autriche : Loi du 2 août 1912. Lithuanie : Loi du 23 août 1935. Allemagne : Loi du 16 juin 1937, etc.

D'après toutes ces lois, le remembrement a pour buts principaux :

(1) Une meilleure exploitation.

(2) Une amélioration de la culture générale du pays.

(3) Liquidation des servitudes.

(4) Construction, redressement, transfert et déplacement des routes.

Pour faire ressortir l'impérieuse nécessité de procéder immédiatement au remembrement des terres en Egypte (proposition qui rencontrera de sérieuses oppositions et difficultés) nous ne citons que deux exemples :

(1) L'impossibilité pour la majorité des propriétaires des provinces de la Kalioubieh et de la Menoufieh de profiter du percement des

nouveaux drains, qui existent déjà depuis un certain temps. C'est par une mesure législative qu'on aurait dû imposer tout un réseau de drains subsidiaires collecteurs, suivant un plan dressé par les services compétents (et sans indemnité, pour la plus-value, sauf le cas d'expropriation totale). A-t-on essayé de calculer le montant du profit que le pays a perdu du fait de cette situation ?

(2) La multitude de servitudes en ce qui concerne l'irrigation Nous pouvons constater sur un même canal, fixés de façon presque contiguë une sakieh historique, un tabout en bois, une tamboucha en métal, et souvent 2 appareils similaires ou même davantage dans le même endroit. Quelle économie de capital, de temps, et de terres ne realiserait-on pas, en créant un modèle standard, par exemple en adoptant la sakieh (tamboucha) métallique avec roulement à billes qui pourrait suffire à l'irrigation de 30 feddans ?

Cette idée de remembrement peut être considérée comme révolutionnaire ; aussi, nous estimons nécessaire de mentionner, à titre purement indicatif, qu'à une conférence économique tenue en 1942 à Cambridge, il y a eu un grand courant en faveur de la nationalisation des terres en Angleterre. Sir A. Daniel Hall (1) s'en est fait l'interprête. Son argument consistait à dire que seul l'Etat propriétaire serait à même d'utiliser proprement et à bon escient la terre ; ceci permettrait de mettre un terme, au désordre de culture. Cette mesure serait appliquée nonobstant les répercussions qu'elle aurait, et l'attitude hostile des propriétaires actuels, car la propriété de la terre confère un monopole dont le titulaire dispose et qui pourrait nuire aux intérêts de la communauté. Il est juste que ce monopole aille à la nation elle-même en le confiant à l'Etat. Les propriétaires seraient indemnisés au moyen d'obligations foncières leur permettant d'avoir le même revenu.

Les terres nationalisées seraient divisées en plusieurs entités économiques ignorant les limites existantes des fermes et des domaines. On procéderait à l'application d'un système rationnel de culture, d'amendement des terres. L'agriculture serait assimilée aux méthodes des industries modernes — personnel : jeunes gens instruits, ouvriers ayant des connaissances spéciales et des capacités techniques.

---

(1) Chairman of Economic Advisory Council.

L. F. Easterbrook, Public Relations officer au Ministère de l'Agriculture britannique, tout en s'opposant à la nationalisation qui amènerait une dictature bureaucratique, reconnaît la nécessité d'un contrôle gouvernemental permanent (par les comités régionaux), car la liberté complète des cultures n'a eu pour effet que de provoquer des crises de surproduction avec leurs répercussions. Il envisage la culture collective et l'expansion des coopératives agricoles de production.

La tendance moderne n'est plus hostile à la grande propriété ; au contraire, elle encourage l'existence de grands domaines, de cultures coopératives, laissant à la législation fiscale le soin de niveler les fortunes.

III.– Réglementation légale des rapports entre le capital et le travail

Sous l'empire rigide du code civil qui régit les contrats entre propriétaires et locataires, la situation actuelle occasionne des plaintes justifiées tant du côté des locataires que du côté des propriétaires.

Les locataires se plaignent presque toujours du taux souvent abusif des loyers. Trop fréquemment les propriétaires imposent aux cultivateurs des contrats léonins, et abusent de l'ignorance juridique des locataires pour introduire dans le contrat des clauses telles qu'elles réduisent l'exploitant à une vie misérable.

De leur côté, les propriétaires se plaignent, en cas de bail prolongé, du tort qu'ils subissent lorsque, pour un motif ou un autre, le taux des loyers vient à s'élever alors qu'ils sont toujours liés par les clauses de leurs contrat.

Cette situation a créé de part et d'autre un sentiment hostile et qui aura, s'il subsiste, les résultats les plus fâcheux. En effet, le propriétaire (la classe gouvernante en général), s'attachant rigoureusement aux termes du contrat, devient indifférent au sort du locataire ; il n'a pas le souci de considérer les moyens susceptibles d'augmenter le revenu en général dont le locataire aurait seul les profits immédiats, il n'a aucune pitié pour le cultivateur en période de dépression, les risques étant toujours à la charge du cultivateur.

Si, au principe du contrat rigide, nous arrivions à substituer un autre principe légal qui comporterait le droit légal pour les deux parties

de faire reviser le taux du loyer en adoptant la théorie du bail mobile suivant les récoltes, les intempéries et les fluctuations des prix, on aura, à notre avis, trouvé la base de tout progrès dans le domaine agricole, parce que le propriétaire ne restera plus indifférent ; il aura le souci du bien-être de l'agriculteur, il aura intérêt à augmenter son revenu, il l'entourera de toutes les assurances, partageant ses profits et subissant avec lui les pertes. Ce droit de revision pourrait relever des Tribunaux ou des Commissions d'arbitrage instituées à cet effet.

Ces principes ont été plus ou moins adoptés par les différents pays et ce, soit par des lois spéciales réglementant les rapports entre le Capital et le Travail dans l'Agriculture, soit par des modifications apportées aux textes du code civil (1).

Ces lois spéciales et ces modifications consacrent deux principes :

Le premier : empêche tout bailleur d'un terrain agricole de résilier le contrat de bail ou de s'opposer à son renouvellement si le preneur n'a pas commis des actes contraires à la bonne foi, à moins que des circonstances rendent excusables les dits actes — exception faite du cas ou le bailleur estime plus convenable de cultiver lui-même le terrain, ou pour d'autres motifs légitimes.

Le second : le taux du loyer pourra être modifié dans le sens de la hausse ou de la baisse, nonobstant les clauses du contrat, par recours à des Commissions d'arbitrage ou aux tribunaux suivant une procédure déterminée, et ce dans le cas où en raison de circonstances indépendantes de la volonté des parties, le revenu de l'exploitation a été considérablement inférieur ou supérieur à ce qu'il y avait lieu de prévoir au moment de la conclusion du contrat.

IV.—Assurances agricoles

Le propriétaire subissant les conséquences des intempéries et des fléaux sera le premier à réclamer l'institution d'un système d'assurances agricoles, le cultivateur ne sera plus laissé à son sort, mais, en attendant,

---

(1) *Voir* l'Annuaire International de Législation Agricole, publié par l'Institut International d'Agriculture à Rome.

que constatons-nous à l'heure actuelle ? Les vers ont fait des ravages effrayants, dans plusieurs contrées de l'Egypte. Aucune mesure n'a pu être prise à temps pour enrayer ce fléau ; des récoltes entières ont été rasées. Les cultivateurs ont été impuissants devant ce malheur. Cet état de choses n'exige-t-il pas une protection ?

Une grande tempête est survenue (au début du mois d'octobre dernier dans le nord du Delta), elle a détruit 30% de la récolte de maïs sur pied, les vers ont ravagé ce qui est resté. Nous le répétons : que va faire le cultivateur ? S'est-on demandé comment il va vivre dans le courant de cette année ayant perdu sa récolte de maïs ? A-t-on du point de vue national évalué les pertes ? et du point de vue social songé à secourir ces malheureux ?

Autant de questions qui sollicitent l'attention. Nous n'attendons pas des mesures immédiates, mais nous souhaitons que les autorités responsables, les dirigeants, la nation en un mot, réalise que cet état de choses est inadmissible. Le Ministère de l'Hygiène a eu de courageuses initiatives pour les habitants de la Haute-Egypte, en ce qui concerne les problèmes hygiéniques et sociaux à la suite du fléau de la malaria gambia, en leur fournissant, outre l'assistance médicale gratuite, des céréales à des prix inférieurs aux prix officiels. Mais le zèle et l'initiative d'un seul ne suffisent pas. Il faut exiger l'application d'un système d'assurances plus ou moins complet qui créera l'esprit de solidarité et qui donnera à l'existence humaine une valeur à laquelle tout citoyen, d'un pays qui a à cœur les intérêts de ses sujets, a droit.

Le principe de l'assurance agricole est reconnu dans les pays agricoles, mais son application est plus ou moins étendue. L'assurance de mortalité et d'inutilisation du bétail est presque générale, ainsi que l'assurance-grêle. Des pays ont atteint un stade avancé en étendant plus ou moins l'assurance aux risques suivants :

(1) Risque de sécheresse.

(2) La gelée.

(3) L'inondation.

(4) Pluies persistantes aux époques critiques.

(5) Ouragans.

(6) Risque phyto-pathologique (fléaux de cultures).

Le système le plus complet d'assurance agricole à l'heure actuelle est mis en application par l'U.R.S.S. En effet, par une loi du 31 mai 1930 et plusieurs lois consécutives, l'Etat assure :

(1) Les constructions ainsi que les entreprises agricoles et industrielles contre l'incendie.

(2) Toutes les cultures agricoles contre la grêle, la mouillure et la gelée.

(3) Les cultures du cotonnier dans les régions essentiellement cotonnières, celle du soja et de la ketmie, du riz et du blé, contre la mauvaise récolte, à condition que le cultivateur accomplisse le minimum de travaux agricoles établis.

(4) Le bétail des exploitations agricoles contre la mort.

L'héroïsme et l'acharnement avec lesquels se battent actuellement les paysans soviétiques, prouvent qu'ils ont bénéficié effectivement de ces lois et qu'ils s'attachent aux avantages qu'elles leur procurent.

Les cultivateurs ont droit à l'assurance ; le principe est généralement admis. Toutefois, l'étendue de son application dépend en premier lieu des moyens financiers et du mode de prélèvement.

Nous pouvons envisager pour l'Egypte deux modes d'assurances :

(1) Une assurance générale fiscale qui serait à charge de l'Etat dans les cas suivants :

(*a*) Mauvaise récolte provenant de pluies persistantes aux époques critiques, d'ouragans, de fléaux de culture.

(*b*) Sinistres : incendie total d'un village, inondation d'une région entière.

(*c*) Mort du bétail.

(2) Une assurance collective par région contre le vol et l'incendie.

Le premier système d'assurance stimulera l'Etat dans son attention vis-à-vis des agriculteurs.

Le second système d'assurance, en rendant la collectivité d'une région solidaire les uns des autres en cas de vol et d'incendie, aura une conséquence capitale au point de vue social. En effet, on a critiqué le fellah qui couche à côté de ses bestiaux, qui ne veut pas se séparer

d'eux, qui conserve son fumier devant son habitation, et les tiges de coton et de maïs desséchés sur son toit. S'est-on demandé pourquoi il a été réfractaire à toute proposition, à tout projet d'éloigner ses bestiaux, d'enlever les tiges de coton et de maïs de son toit, son fumier de son habitation ? N'est-ce pas parce qu'il craint le vol, l'incendie? En l'assurant contre le vol, contre l'incendie, nous pouvons le persuader, le convaincre. Cette assurance étant en même temps à la charge de la collectivité *locale imposable*, rendra cette collectivité solidaire ; elle aura à cœur le maintien de l'ordre et de la sécurité publique, elle dénoncera les criminels, non par amour de la loi, mais par intérêt, car c'est elle qui aurait à en subir matériellement les conséquences.

Ce système d'assurance par région, que nous proposons, aura un rayon d'action limité à plusieurs villages ou un markaz au plus. Cette assurance au premier degré doit être complétée par des caisses de réassurances qui, en répartissant les risques, sur le plus grand nombre d'individus, permettent de diminuer la prime à payer.

Les centres agricoles dont le projet de création est soumis au Parlement peuvent s'occuper efficacement de cette mission.

Nous considérons que la promesse du Gouvernement dans le discours du Trône de présenter une loi pour l'assurance des bestiaux, tout en constituant une acquisition, n'est pas suffisante. Le système d'assurance doit être étendu.

V.— Les associations agricoles

L'activité associationniste dans l'agriculture de notre pays s'est limitée au domaine de la coopération. On a souvent invoqué que le propriétaire agricole répugne aux formes d'actions collectives, par ignorance, par égoïsme, ou par méfiance des institutions nouvelles. Ne nions pas cet état d'esprit, mais demandons-nous aujourd'hui si l'expérience de la guerre et les conditions dans lesquelles elle place notre production agricole ne sont pas de nature à provoquer un mouvement vers l'organisation corporative des producteurs. Et si nous considérons les conditions actuelles de la production agricole et la politique que nous envisageons pour l'après-guerre, nous sommes amenés à conclure qu'inévitablement se développeront des formes nouvelles de l'exploitation.

La nécessité d'introduire de nouvelles techniques, de développer l'outillage et de recourir à la culture mécanique, auront pour effet

d'amener à l'association les petits propriétaires qui, jusque-là, y demeuraient rebelles. La culture coopérative est l'unique moyen, pour les petits exploitants, d'introduire sur leurs terres les nouvelles méthodes qui seules peuvent augmenter notre production.

Pour se soustraire aux intermédiaires qui prélèvent sur leur travail, comme au détriment du consommateur, d'abusives redevances, nos producteurs seront amenés à créer, à développer et à étendre les coopératives de vente. Le développement de la production agricole est subordonné dans une certaine mesure à cette évolution.

Les diverses formes d'association

Il y a lieu tout d'abord de ne pas confondre le terme d'associations syndicales réservé aux organisations ayant pour but de défendre les intérêts professionnels de tous les membres d'une corporation, avec celui d'associations coopératives.

Les coopératives sont régies par la Loi No. 23 de 1927. Cette loi n'a subi aucune modification substantielle depuis sa promulgation. Les circonstances actuelles exigent des modifications à cette loi en vue de l'adapter aux conditions actuelles et plus encore à celles de l'après-guerre.

Le comité spécialement chargé d'examiner la question a dressé un rapport intéressant à ce sujet, avec des propositions tendant au renforcement du mouvement coopératif (1).

On ne saurait prétendre que les coopératives aient donné les résultats qu'on est en droit d'espérer d'elles. D'un côté, le mouvement n'a pas reçu de l'Etat l'attention qu'il méritait ; de l'antre, le mouvement s'est heurté à des obstacles multiples provenant soit d'une procédure compliquée, soit d'une activité légalement limitée et restreinte, soit de l'ignorance de la majorité, soit de l'accaparement des avantages actuels dans les différentes sociétés au profit de quelques personnalités.

C'est pourquoi nous estimons qu'il est nécessaire que cette forme d'association reçoive toute l'attention et l'aide de l'Etat et nous approu-

(1) *Voir* l'Egypte Contemporaine No. 209-210, année 1943, article du Dr. Ibrahim Rachad Bey.

vons entièrement le Dr. Rachad Bey lorsqu'il déclare que " les efforts devraient se conjuguer en vue de faciliter aux coopératives l'accomplissement d'une mission qui tend à la réforme de la structure économique et sociale en Egypte ".

De notre part, nous estimons qu'il est nécessaire dans toute réforme coopérative en Egypte d'imposer une classification de ces sociétés selon les buts qu'elles se proposent, afin d'empêcher les abus et la confusion, et afin d'assurer aussi un contrôle plus effectif de la destination des activités, des prêts et des subsides.

Il y a lieu en même temps d'encourager la création de coopératives d'élevages et de coopératives de culture, ces dernières constitueraient une forme vraiment supérieure du travail agricole car tout en respectant les droits de chacun, ces coopératives mettent, à la portée de tous, les moyens modernes de production, en remédiant à l'impuissance individuelle, et donnent à la petite propriété tous les avantages techniques dont seuls les propriétaires des grands domaines peuvent jouir.

On pourrait créer partout où cela sera possible des sociétés de propriétaires qui mettraient en commun leurs propriétés, dont ou confierait l'exploitation générale à des agronomes ayant fait leur preuves. La valeur des terres sera, au préalable, équitablement estimée, en vue de la répartition du revenu et de la sorte, tout en respectant le principe de la propriété individuelle, on aura assuré tous les avantages de la propriété associée. Ce genre de Société s'est largement répandu en Europe après la dernière guerre.

Les syndicats ouvriers

En vertu de l'article 2 de la loi sur les syndicats ouvriers, les ouvriers agricoles n'ont pas le droit de se syndiquer, car d'après le rapporteur l'honorable Zoheir Sabri :

" Le syndicat des ouvriers travaillant dans les industries comprend un nombre restreint de membres exerçant une même profession, alors qu'un syndicat des ouvriers agricoles grouperait tous les cultivateurs du pays. On imagine dans ces conditions un syndicat comprenant quatre millions de membres dirigés par quatre ou cinq personnes qui décideraient du sort de l'agriculture en Egypte. "

Nous estimons qu'en refusant aux ouvriers agricoles le droit de se syndiquer, on a par le fait même contracté envers eux l'obligation de suppléer à la privation de ce droit, par des mesures législatives leur assurant certaines garanties et certaines prérogatives.

Les associations de producteurs

Sous l'empire des lois actuelles rien ne s'oppose à la création d'associations de producteurs, mais le fait de créer ces associations en lui-même n'est pas suffisant si leur existence n'est pas reconnue, contrôlée, protégée, développée par le Législateur. En effet, ces associations auraient pour but d'éviter des concurrences ruineuses, encourager le développement de la production en tenant compte de la consommation et de l'exportation, régler le marché, moyennant la réglementation respective, fixation des prix de vente, meilleure répartition des produits, exportations des excédents de la production.

Cette création serait envisagée bien entendu, dans le cas d'un dirigisme étatique et international moins prononcé qu'à l'heure actuelle.

VI.—Réforme fiscale

Il serait plus équitable de transformer les impôts directs en un impôt progressif sur les revenus, en adoptant des mesures d'exemption plus équitables et identiques pour les propriétaires ruraux, urbains et pour les bénéfices commerciaux.

En effet, les impôts fonciers sont des impôts directs, qui ne peuvent faire l'objet d'aucune progression, du fait de la faculté de posséder dans un ou plusieurs villages, situés dans la même région ou dans des régions différentes. Ces impôts, ayant, en outre, pour base la valeur locative des terres, de ce fait, le petit propriétaire est assimilé au grand.

On conçoit difficilement un impôt foncier progressif, car il serait basé, non sur la valeur unitaire de l'ensemble des terres imposables, mais sur une déclaration du propriétaire foncier de l'ensemble de son revenu ou du résultat d'une enquête établissant l'ensemble des impôts fonciers payés par une même personne en tant que propriétaire, et, sur les résultats de cette enquête. Serait basé un système d'impôt qui irait en ascension progressive avec le montant de l'impôt foncier, ce dernier représentant en fait un quantum déterminé du revenu agricole par unité.

Ce qui nous intéresse plus particulièrement c'est de consacrer le principe de l'impôt progressif. La façon idéale de le réaliser pourra constituer l'objet d'un travail indépendant que nous nous proposons de faire par la suite.

Mesures d'exemption — Etat actuel

Les revenus de la propriété bâtie sont exemptés dans le cas où le loyer annuel ne dépasse pas L.E. 5, l'impôt sur les revenus commerciaux porte une exemption à la base pour les premières L.E. 120 tandis que pour la propriété agricole il n'était accordé aucune exemption jusqu'en 1940 où l'application du principe a été jugée nécessaire et un projet de loi a été présenté et voté (1940).

Cette Loi n'a pu être mise en exécution d'une manière équitable du fait qu'elle disposait que les contribuables devaient demander à la fin de chaque année le remboursement du montant de l'exemption, car ils devaient d'abord payer puis demander la restitution. On croyait que 2 millions de contribuables allaient bénéficier de cette Loi : mais le nombre de ceux qui ont présenté des demandes d'exemption n'a pas dépassé trente mille contribuables.

D'autre part, on avait prévu dans le budget que l'exemption coûterait au Trésor la somme de L.E. 350.000, mais les exemptions accordées ne se sont élevées qu'à L.E. 35.000, soit une proportion de 10 %.

Bases et taux de l'exemption

En vertu de la Loi 69 de 1940, les petits propriétaires fonciers sont exemptés du paiement des impôts dans les proportions suivantes en prenant pour base le total des impôts payés :

Pour l'année 1940

15 % pour les impôts ne dépassant pas L.E. 1.

10 % pour les impôts de L.E. 1 à L.E. 5.

8 % pour les impôts de L.E. 5 à L.E. 10.

Pour les années 1941-1945

30 % pour les impôts de L.E. 1.
20 % pour les impôts de L.E. 1 L.E. 5.
15 % pour les impôts de L.E. 5 à L.E. 10.

Toutes les critiques qui peuvent s'adresser au système fiscal foncier et aux exemptions perdraient leur raison d'être en cas d'applications de l'impôt progressif sur le revenu.

VII.—Les centres agricoles

Il faut à la tête de notre agriculture un véritable organe d'impulsion suffisamment documenté sur toutes les questions économiques et renseigné au jour le jour sur toutes les questions relatives à notre production et à celles du monde entier, et ayant une action efficace sur la production. Il est nécessaire d'avoir des éléments rajeunis, spécialisés et largement rétribués, très au courant des questions agricoles locales et internationales, qui devront se teuir en relation *avec toutes les industries* et guider en toutes circonstances les initiatives privées.

Le Gouvernement a senti la nécessité de procéder à des réformes dans le domaine agricole et a effectivement présenté aux Chambres un projet de Loi qui comporte la création de quatre cents centres agricoles répartis sur toute l'étendue du territoire.

C'est un grand pas dans le chemin de la Réforme, car les buts de ces centres et la compétence des conseils ruraux, qui les administreront, englobent la majorité des réformes à souhaiter, mais il nous semble que le projet serait plus efficace et plus complet s'il comportait :

I.—Décentralisation des services agricoles du Ministère.

II.—Création d'une administration agricole provinciale par Moudirieh, laquelle aurait à sa tête un directeur de service à qui serait confiée une plus grande autorité, appuyé par un conseil consultatif provincial.

III.—Cette administration agricole provinciale comportera :

(1) La direction de la production agricole.

(2) Direction des coopératives agricoles.

(3) Direction des recherches et de la propagande agricole.

(4) Direction des centres agricoles dans la Moudirieh, en suscitant et en contrôlant leur fonctionnement, et en les aidant à organiser des champs d'expérience, et en les aidant à réaliser des améliorations d'ordre général.

IV.—Le principe de remembrement devra être reconnu et le projet de loi aurait dû attribuer aux conseils administratifs de ces Centres avec l'assistance de techniciens qualifiés, compétence en tout ce qui concerne les servitudes d'irrigation et de drainages, l'établissement de rigoles communes, de drains communs. L'exécution de ces travaux par mesures administratives serait une grande acquisition.

VIII.—Développement des Industries Agricoles

Cette question d'ordre plutôt technique et économique fera l'objet d'une étude indépendante.

IX.—L'enseignemenp Agricole

Quoique relevant du domaine social, nous l'aborderons dans la partie technique de notre Etude sur l'Agriculture en Egypte et l'Après-Guerre qui paraîtra prochainement.

X.—Répartition de la Propriété

D'après les statistiques de 1940 il appert que la propriété agricole en Egypte est répartie de la façon suivante : (1)

	Nombre	Superficie
		Feddans
Moins de un feddan	1.751.587	724.156
de un à cinq feddans	570.449	1.171.321
de 5 à 10 feddans	85.622	573.038
de 10 à 20 feddans	41.455	558.790
de 20 à 30 feddans	11.907	288.654
de 30 à 50 feddans	9.179	356.638
plus de 50 feddans	12.232	2.168.514
Total	2.482.431	5.841.111

(1) Avertissement : Nombreux sont les auteurs qui ont abordé l'étude de ces chiffres sans tenir compte du fait que cette statistique ne représente que le dénombrement des feuilles d'impôt foncier (Wird). C'est pourquoi nous sommes d'accord avec Mr. Jungfleisch, lorsqu'il déclare que nous devons nous suffire de suppositions.

Avant d'aborder l'étude de la question nous estimons nécessaire d'exposer la répartition de la propriété dans différents pays (1).

EN ANGLETERRE (1873)

	Nombre	Superficie
		Acres
propriétés de 10.000 acres	400	5.700.000
propriétés de 3.000 acres à 10.000 ...	1.288	8.500.000
propriétés de 1.000 acres à 3.000 ...	2.529	4.300.000
propriétés de 500 acres à 1.000	9.585	4.800.000
propriétés de 200 acres à 500	24.412	4.100.000
moins de 200 acres	934.797	7.000.000
TOTAL	973.011	34.400.000

D'après les dernières statistiques en Angleterre 253.000 propriétaires possèdent plus de 5 acres répartis de la façon suivante :

	Nombre de propriétaires
de 5 à 50 acres	132.000
de 50 à 150 acres	78.000
plus de 150 acres	43.000

EN ALLEMAGNE (1907)

Etendue	Nombre de propriétaires	Pourcentage de la superficie cultivée
Moins de 5 acres	3.000.000	5
de 5 à 12,5 acres	1.000.000	10
de 12,5 à 50 acres	1.000.000	33
de 50 acres à 250 acres	250.000	29
plus de 250 acres	25.000	22

(1) Les chiffres indiqués sont extraits de "Economic Development in Europe" par C. Day (Edition Mcmillan New-York).

France

D'après un rapport au Gouvernement Britannique en 1869 la propriété était répartie en France entre 5.400.000 familles de propriétaires et les revenus de ces familles étaient répartis comme suit :

(1) 2.600.000 familles ayant un revenu annuel de moins de L.E. 2.

(2) 900.000 familles ayant un revenu annuel de moins de L.E. 4.

(3) 800.000 familles ayant un revenu annuel de moins de L.E. 8.

En 1900 une autre statistique donne les chiffres suivants :

Superficie	Nombre	Pourcentage sur la superficie totale
Moins de 2,5 acres	2.000.000	3
de 2,5 à 25 acres	2.500.000	26
de 25 à 100 acres	700.000	34
Plus de 100 acres	150.000	37

De ces statistiques il appert que la répartition dans ces différents pays, à quelque différence près — en tenant compte des époques et des circonstances — n'est pas meilleure que la répartition de la propriété en Egypte.

En prenant pour la grande et la moyenne propriété nous avons le tableau suivant :

En Allemagne, en 1907, 275.000 fermiers possédaient 51 % de la superficie cultivée du territoire.

En France, en 1900, 850.000 fermiers possédaient 71 % de la superficie cultivée.

En Angleterre, en comparant les chiffres de 1873 à ceux publiés récemment, on peut dire que 120.000 propriétaires possédaient 70% de la superficie cultivée.

Pour l'Egypte, en considérant la propriété moyenne à partir de 20 feddans on a :

33.218 propriétaires possédant 2.813.706 feddans soit 48 % environ de la superficie totale. Toutes proportions gardées, nous pouvons

dire que la terre est mieux repartie en Egypte qu'en Angleterre. Toutefois, cette simple conclusion ne doit pas nous égarer, et c'est s'aventurer sur un terrain glissant que de vouloir tirer de cet état, des conclusions, et chercher comme instrument de justice sociale une meilleure répartition.

C'est pourquoi nous devons déclarer, vu les résultats obtenus par l'emploi de la machine motorisée, que les tendances modernes se dirigent et se dirigeront infailliblement vers la grande exploitation agricole et c'est par les impôts que les fortunes peuvent se niveler.

Dans une étude intéressante sur les problèmes ruraux, Monsieur Jungfleisch a estimé que pour vivre convenablement et surtout pour prospérer, il faudrait à chaque famille paysanne non moins de dix feddans. D'après lui, le nombre de privilégiés possédant cet indispensable minimum de 10 feddans ne dépasserait guère cinq pour cent du nombre des cultivateurs. Il existe donc un danger latent de paupérisme rural. Le remède serait dans la faculté de cultiver une étendue de terre suffisante, à des conditions réellement équitables. Abordant ensuite les conditions de la location des terres, il conclut à l'existence d'une concurrence forcée entre les différents locataires, qui laisse l'adjudication du loyer à un taux supérieur au cours normal. Il prévoit ensuite pour remédier à la situation tout un système assez intéressant, mais nous estimons qu'il y a lieu, au préalable, de trouver une réponse aux questions préjudicielles suivantes :

(1) La concurrence forcée existe-t-elle sur une grande échelle ?

(2) Quel est le nombre standard des membres de chaque famille ?

(3) Quel est le nombre de ces familles ?

(4) Quelles catégories de terres seront l'objet des mesures envisagées ? Ou devra-t-on éliminer les terres détenues actuellement par les petits propriétaitres ?

(5) La superficie totale cultivée pourra-t-elle suffire à la réalisation de ce projet ?

(6) L'aire cultivée de chaque village pourra-t-elle suffire aux habitants de ce village ? Dans la négative envisagera-t-on l'émigration forcée vers d'autres régions ?

Le problème de la répartition de la propriété étudié à la lumière des chiffres nous amènera sûrement à des conclusions hasardeuses,

car le problème véritable est non pas dans la répartition de la propriété, mais dans la répartition des revenus, problème qui se présente dans tous les domaines économiques quelle que soit leur provenance : rente, profit, salaire.

XI.—Les Centres Sociaux et la Réforme de l'Hygiène Rurale

S'inspirant des suggestions de la S.D.N. et des différentes constatations dans les Etats Balkaniques, le Dr. Abdel Wahed el Wakil, Ministre actuel de l'Hygiène, présenta un rapport au Ministère de l'Hygiène dans lequel il recommandait la création de centres Hygiéniques. Le Conseil des Ministres approuva le projet, mais par la suite, et avec de légères modifications, le Ministère des Affaires Sociales s'est chargé de l'exécution du projet connu sous le nom de " Centres Sociaux ". Les premiers essais ont été effectués dans les villages de Manayel et de Chatanof.

Le projet constitue en lui-même une expérience intéressante, se proposant d'apporter des améliorations dans les domaines économique. hygiénique et social. Dans chaque centre, le travail est réparti entre trois fonctionnaires à savoir :

(1) Un expert social agricole.

(2) Un médecin.

(3) Une sage-femme.

Ces trois fonctionnaires n'ont aucune autorité ; leur seule arme dans leur mission c'est la persuasion, la conviction. L'installation du centre comprend une salle de conférences, une bibliothèque, un petit hôpital, une installation pour fournir l'eau potable, des bains publics. Le Centre comprend plusieurs Comités s'occupant de différentes questions : conciliation, charité, éducation, sport, etc.

On compte actuellement 15 centres. Ce nombre minuscule serait le résultat des entraves mises tant par le Ministère des Finances (qui ne prend pas le projet au sérieux...) que par le Ministère de l'Hygiène Publique (qui se demande pourquoi le Ministère des Affaires Sociales s'occupe de la question hygiénique qui est de sa compétence...).

Or, nous ne partageons pas cet avis. Les centres sociaux actuels n'ont pas répondu aux espérances. Et ceci, non en raison du manque

de collaboration des différents Ministères, mais pour des vices organiques dans leur constitution et dans leurs attributions.

Nous ne croyons pas au succès des réformes sociales, agricoles ou sanitaires par des méthodes de persuasion et de conviction, et si les efforts déployés dans ce domaine n'ont pas abouti à un résultat cela est dû :

(1) Aux divergences sur les programmes de réformes.

(2) La parcimonie du Gouvernement provenant soit de ce que les programmes présentés manquaient de clarté et de précision, soit de ce qu'on craignait que le cultivateur n'en retirerait aucun profit.

(3) Le fait de compter sur les administrations et les fonctionnaires du Gouvernement travaillant dans la Capitale, pour la réforme de milliers de villages, alors que dans tous les pays du monde, une telle réforme ne peut réussir que si elle est confiée aux petits conseils électoraux, tels que les conseils régionaux, provinciaux, locaux ou villageois, qui sont à même de connaître les défauts et les besoins du village.

Le Ministre actuel de l'Hygiène, se rendant compte des résultats acquis par cinq années d'expériences dans les centres sociaux, et se rendant compte qu'il n'était pas permis de passer sous silence l'état actuel, eut le courage et l'initiative de présenter et de faire approuver par le Parlement une Loi relative à la Réforme de l'Hygiène Rurale (1).

Cette loi comprend :

(1) Un programme complet pour l'amélioration des conditions sanitaires dans les villages.

(2) Elle comporte un moyen stable de financement en obligeant le Gouvernement de payer annuellement une somme de 2 millions et demi de Livres (fixé à 600.000 L.E. tant que dureront les conditions financières causées par la guerre actuelle), sur laquelle sera prélevée la part des conseils provinciaux pour les questions médicales et hygiéniques, cette part s'élevant à L.E. 116.000 sera entièrement consacrée à la réforme des villages.

(3) Elle remplace la centralisation pure par une décentralisation modérée. En effet, elle confie aux conseils provinciaux, le soin de

(1) *Voir* Loi No. 46 de 1942 relative à la Réforme de l'hygiène Rurale.

procéder aux réformes par une orientation et un contrôle minutieux de la part du Ministère de l'Hygiène. Celui-ci fournira aux dits Conseils des médecins et des ingénieurs-experts dans les questions sanitaires des villages, pour créer des organismes sanitaires et techniques.

Il n'y a pas de doute qu'il s'agit là d'une orientation heureuse dans la voie de la réforme du village, car elle est fondée sur des bases stables qui ne sont pas sujettes à modification suivant les changements de circonstances ou de situations politiques. L'organisation a des bases claires ; son financement est garanti par le Trésor, outre les donations et souscriptions. Elle renforce les conseils provinciaux en leur permettant d'accomplir, sous le contrôle gouvernemental une mission pour laquelle ils sont plus qualifiés que tous autres (1).

Il est hors de doute que l'exécution de cette Loi comporte plusieurs avantages, entre autres celui d'augmenter le rendement du fellah, par l'amélioration de sa santé, et aide grandement à élever le niveau du fellah dans les domaines économiques, culturel et social.

Le pays est de beaucoup redevable au Ministre actuel de l'Hygiène Publique qui, animé de sentiment humain le plus profond, a eu le courage de déclarer à la Chambre en réponse aux objections d'un honorable député ce qui suit :

" Tout ce que je sollicite c'est une attention complète, de notre part, en vue d'assurer le financement permanent de tout projet de réforme relatif aux conditions de vie, à l'hygiène du fellah ; nous avons beaucoup parlé du fellah, de son sort, par le passé, mais jusqu'à présent nous l'avons négligé. Nous voulons maintenant lui donner au moins une partie de ses droits. N'oublions pas que nous appartenons à un Pays dont les trois-quarts de la population ont un niveau de vie qui est tombé à un degré inconnu dans les pays civilisés et qui ont droit à toute notre attention ".

C'est grâce à son zèle et à son dévouement que nous devons cette Réforme, et nous souhaitons quelle constitue le noyau du mouvement de renaissance qui se dessine dans le domaine rural.

---

(1) Voir à ce sujet la note explicative et le rapport de la Commission d'Hygiène et les discussions parlementaires relatives à la Loi No. 46 de 1942 relative à la Réforme de l'Hygiène rurale.

Devons-nous conserver les centres sociaux ? Pour que la persuasion opère, pour que la conviction produise, il faut d'abord que le sujet soit sain de corps et instruit. En effet, il est difficile de concevoir un " persuadé " ou un " convaincu " ignorant, ou un convaincu et un persuadé malade, capable d'agir. La Santé et l'Instruction sont les bases essentielles de toute réforme sociale. Tout système qui ignore ces vérités manque de productivité, d'efficacité. Ces bases ne doivent en aucune façon être subordonnées à un système quelconque ; elles doivent séparément faire l'objet d'un programme complet et vaste englobant tout le territoire. C'est seulement sur une génération saine et instruite qu'on peut fonder les plus grands espoirs dans les domaines sociaux, économiques et scientifiques.

Ceci ne veut pas dire que nous devons négliger les centres sociaux, mais nous souhaitons que concomitamment à l'exécution d'un programme général d'Hygiène et d'Education, le développement de ces centres soit encouragé, car notre Pays a besoin de toutes les institutions, même celles qui n'ont qu'un rendement partiel, car c'est en réunissant toutes les energies que l'on parviendra, après bien d'efforts et bien de sacrifices, à contribuer au relèvement de notre Pays.

Ces centres, après la création des centres hygiéniques et des centres agricoles, limiteront leur activité au domaine social avec le concours " de jeunes émissaires qui doivent cumuler une certaine compétence, de la patience, du dévouement, et du patriotisme ; bref, qui doivent envisager leur besogne, moins comme une tâche retribuée, que comme un apostolat égyptien " (1).

L'exécution des réformes proposées, l'emploi des machines, le remembrement, la réglementation légale des rapports entre le Travail et le Capital, les Assurances Agricoles, etc. . . tout en améliorant la santé du cultivateur, et en l'instruisant, auront pour effet d'augmenter son revenu par l'accroissement du rendement et la diminution du coût de production.

---

(1) Voir l'article de Mr. Vincenot " Reflexions sociales sur le Fellah " publié dans la Revue du Caire 4ème année No. 43.

II

LE MODE DE CULTURE ENVISAGÉ, PERMETTRA-T-IL AUX TERRES ACTUELLEMENT CULTIVÉES OU SUSCEPTIBLES D'ÊTRE CULTIVÉES DANS UN PROCHE AVENIR D'ASSURER À TOUS LES TRAVAILLEURS UN REVENU SUFFISANT.

Les avantages des réformes proposées, l'emploi des machines, etc.. iront en premier lieu à la catégorie des propriétaires. Quant à la catégorie des salariés, une partie sera chassée de la campagne. N'étant pas éliminée de la surface du globe, il y a lieu de lui chercher une occupation.

La solution de ce problème doit être simultanée à l'exécution de la politique de réformes envisagées.

Cette situation nouvelle, que nous ne pourrons pas éviter, compliquera encore davantage le problème de la population en Egypte. En effet, déjà certains auteurs se demandent " s'il faut choisir entre l'amélioration du sort d'une population qu'on arrêterait dans sa croissance, et le libre accroissement d'une population qu'il faudrait se résigner à laisser vivre à un niveau d'autant plus bas qu'elle serait plus nombreuse (1) ". Ces auteurs sont presque unanimes à reconnaître que le fellah est sous-alimenté. Le Dr. W. Cleland prévoit une politique de Birth-Control (2), fixant pour un standard de vie modeste le chiffre de 2.500.000 familles, comportant 12.000.000 d'individus ; d'autres auteurs plus optimistes soutiennent que l'Egypte ne souffre point spécifiquement de surpopulation (3).

Le problème démographique ne peut, à notre avis, faire l'objet d'une étude scientifique pratique sans avoir toutes les données dans le présent et le futur, sans en avoir leur contrôle.

Et une pareille étude n'est possible qu'aux conditions suivantes :

(1) Déterminer le genre de niveau de vie envisagé.

(2) Prévoir si les intéressés sont disposés à considérer dans le présent comme dans le futur, ce niveau de vie comme suffisant.

---

(1) Article de Mr. Minost publié dans la Revue du Caire 4ème année No. 27, Février 1941.

(2) Voir ses articles dans l'Egypte Contemporaine Vol. 28 et 30.

(3) Voir l'Egypte Contemporaine No. 208 année 1942 (L'Egypte est-elle surpeuplée du Dr. Elie Nassif).

La nourriture et l'habitation peuvent être des éléments d'appréciation dans une société plus ou moins primitive mais ils ne peuvent être que relatifs, car la Société moderne a d'autres exigences.

Il ne peut y avoir d'étude démographique sérieuse en négligeant les faits ou en voyant les choses telles qu'on voudrait qu'elles fussent selon nos penchants et selon nos intérêts.

C'est pourquoi, nous estimons qu'il serait regrettable et dangereux de déclarer, comme s'il s'agissait d'une vérité évidente par elle-même, qu'il n'y a pas un problème de surpopulation, et d'essayer dès à présent de déterminer la date jusqu'à laquelle l'Egypte pourra répondre à l'accroissement démographique.

Bon gré, mal gré, nous devrons chercher une solution au problème démographique, problème qui sera aggravé par la démobilisation d'une proportion importante de la main-d'œuvre agricole. La solution est d'autant plus urgente que l'instruction se développe et les individus prennent conscience de leurs droits légitimes vis-à-vis de la société.

Solutions nécessaires :

(1) Développement des industries existantes et création de nouvelles industries dans les domaines agricole et minier.

(2) L'émigration et la colonisation intérieure.

Si ces deux premières solutions s'avèrent insuffisantes et si les individus conscients de leurs droits se rendent compte de l'impossibilité matérielle de les atteindre et de les réaliser, ils devront toujours, dans le domaine pacifique et de leur propre initiative, chercher cette solution soit :

(1) Dans une politique de Birth-control.

(2) Dans l'émigration à l'étranger.

Si les individus n'acceptent pas de plein gré le birth-control et si l'émigration à l'étranger n'est pas possible, on aura à faire face à un problème de chômage insoluble, avec tous les effets qu'il comporte.

Ce résultat peut amener les dirigeants à s'opposer à toute réforme. Ce serait résoudre mal le problème, à notre avis. En effet, les repercussions d'une telle politique dans le domaine économique provoqueront une régression du niveau de vie, qui tombera de plus en plus bas, et

on aboutira, comme l'a judicieusement remarqué Mr. Minost, à un abaissement de la valeur humaine, et ce, outre ses effets sur le coût de production. Cette politique ne serait viable, *au point de vue national*, que par la fermeture des écoles, car le manque d'instruction est un facteur important de soumission, et en laissant le pays en proie aux maladies. *Au point de vue international*, elle exige un protectionnisme complet parce que l'emploi de méthodes primitives, avec une main-d'œuvre abondante ne pourra qu'élever le coût de production, conséquence dont le consommateur n'aura à subir les effets que dans un régime protectionniste.

Nous ne pensons pas que le stade auquel est arrivé le peuple Egyptien permette un retour en arrière. Nous ne pensons pas qu'il y ait des Egyptiens pouvant souhaiter à leurs concitoyens un sort aussi misérable, mais que tous, conscients de nos devoirs et de nos responsabilités, nous devons élaborer notre programme pour l'après-guerre, chercher dès à présent à déterminer les mesures à prendre, les solutions que nous devrons trouver aux problèmes que nous aurons à affronter dans notre avenir, déterminer les problèmes qui relèvent de notre compétence, que nous pouvons résoudre à l'intérieur de nos frontières, déterminer dès à présent les problèmes qui exigent la collaboration, l'accord international, la forme et la façon de leur solution. En un mot, l'Egypte qui revendique des droits, qui tient à dire son mot, au moment du règlement international, doit être à même de le dire, d'une façon claire et précise, pièces à l'appui, sinon elle s'exposerait probablement et de par sa faute, à être négligée, et même déboutée.

Conclusions

Nous avons essayé dans ce travail d'exposer dans les grandes lignes un programme social dans le domaine agricole. Nous n'avons pas la prétention de présenter un travail complet et à l'abri de toute critique. Au contraire, nous estimons que ce travail doit provoquer des critiques constructives, qui pourront aider l'élaboration d'un travail plus détaillé et plus complet. Quant aux différentes mesures envisagées, nous n'en avons pas prévu l'application révolutionnaire, mais nous en souhaitons l'application à un rythme accéléré, car la réforme de l'état actuel est nécessairement impérieuse, intéressant la majorité écrasante des habitants.

Décembre 1943.

Mohamed Aly El Ghatit

QU'IMPLIQUE LE PROBLEME DE LA RECONSTRUCTION ?

PAR

HENRI CURIEL

Qu'est ce que l'état de guerre en dehors du point de vue militaire ? C'est un état comportant la prédominance des activités publiques sur les activités privées et donc subordination plus grande et séparation moindre entre les activités économiques de l'Etat et des particuliers.

D'où est venue l'impérieuse demande pour une " reconstruction " de chaque pays, pour une " reconstruction du monde " ?

D'abord de la nécessité de remédier aux destructions causées par la guerre.

Puis de l'inquiétude de tous ceux, propriétaires d'usines et onvriers dont le travail est lié à l'effort de guerre et qui redoutent le moment où cet effort cessera.

Ensuite du souvenir terrible que les classe laborieuses ont gardé de la période 1918–1939 (que certains économistes appellent période normale) et le sentiment que toutes les souffrances endurées depuis, doivent avoir un autre résultat que de faire revivre l'époque Versailles-Munich.

Enfin et surtout il est apparu que le profit pouvait ne pas être le seul stimulant (incentive) de la production. La production de guerre a trois caractères :

(*a*) elle n'est pas ou à peu près pas profitable.

(*b*) elle est gigantesque.

(*c*) tout le monde y participe et il est impossible d'imaginer qu'il peut y avoir chômage.

Les conclusions semblent s'imposer. Si la production de guerre peut donner du travail à tout le monde, pourquoi pas la production de paix ?

Si on peut produire tant de canons, de tanks et de torpilles, est-il vraiment admissible qu'on ne puisse pas produire plus d'habits, plus de nourriture, plus de livres, plus de maisons ?

Et enfin qu'on ne nous dise pas que c'est parceque produire ces objets n'est pas profitable, car nous voyons qu'on peut produire sans profit quand il s'agit du salut de la nation et que les citoyens puissent manger, se vêtir, dormir et s'instruire, c'est aussi le salut de la nation !

Quels sont les "moments" à envisager ?

A.—L'ETAT DE GUERRE.

Il y a lieu d'envisager d'abord les caractères spécifiques de l'économie de guerre avec leurs modalités égyptiennes pour pouvoir déterminer quels sont les modifications irrémédiables, celles qu'il faut conserver et celles qui pourront disparaître.

B.—LE JOUR DE LA PAIX.

Ensuite voir si des perturbations importantes se produiraient le jour de la fin de la guerre et s'il faut envisager des mesures spéciales à prendre à ce moment. Il est possible d'ailleurs (ce n'est pas mon opinion) que l'investigation nous amène à nous rendre compte qu'il n'y aura pas de bouleversement de la vie économique égyptienne et ce résultat serait déjà très précieux.

C.—LA PERIODE TRANSITOIRE.

C'est le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix, étant bien entendu qu'il ne s'agit en aucune façon de faire des tentatives qui seraient d'ailleurs infructueuses, d'un retour à l'état de paix antérieur.

D.—LA NOUVELLE ECONOMIE.

Et puisque nous ne vivrons plus en vase clos nous avons de nouveau à subdiviser les problèmes :

(*a*) les problèmes nationaux d'une économie égyptienne réalisant un progrès social qui doit en égard à la pitoyable condition de la majorité de la population être relativement considérable.

(*b*) la participation à l'effort international pour la reconstruction d'une économie mondiale progressive — problème des échanges, marchandises (commerce), de monnaie (change), de populatio (émigration et immigration, chômage).

Il faudra distinguer entre deux ordres de problèmes.

— Les problèmes égyptiens nés de la guerre.

— Les problèmes proprement égyptiens qui pourraient être résolus à la faveur d'une reconstruction de l'économie égyptienne après la guerre et qui font l'objet de la communication de LACKANY BEY.

Quels sont les caractères d'une économie de guerre ?

A.—CARACTÈRES GÉNÉRAUX

I.—Retour à une économie fermée pour les raisons suivantes qui ne sont en aucune façon limitatives.

(*a*) la subordination de tous les besoins à la production de guerre ;

(*b*) la rupture de relations avec différents pays ;

(*c*) la modification de la production dans les pays avec lesquels on reste en contact ;

(*d*) les difficultés de transport.

II.—Orientations nouvelles données à la production :

(*a*) évidemment le besoin de productions nouvelles pour la guerre mais aussi :

(*b*) à cause du retour à une économie fermée et de la nécessité d'exploiter toutes les ressources du pays et de trouver des substituts aux produits importés, dans l'économie du pays lui-même ;

(*c*) dans la mesure où on reste en liaison avec le monde extérieur, changement des marchés vendeurs et acheteurs : liaisons ou séparations qui dureront au moins pour une partie ;

(*d*) le changement dans les voies et les moyens de transport ;

(*e*) le changement dans les moyens généraux de paiement et de crédit et aussi les changements monétaires.

III.—*Les aspirations nationales autres qu'économiques* ayant pour objet l'égalisation des conditions en face d'épreuves communes :

(*a*) mesures contre le stockage ;

(*b*) tarification ;

(*c*) rationnement ;

(*d*) ouvertures de magasins gouvernementaux ;

(*e*) fonds distribués sans contre-partie dans les diverses associations de secours de guerre, bienfaisance, etc.

IV.—Consommations dites inutiles.

Ici nous avons à faire à un caractère que beaucoup pensent décisif : la consommation de guerre obus, armes, etc. ; serait une consommation stérile puisqu'elle consiste à la disparition d'objets qui ont coûté à produire, c'est une consommation inutile. En est il ainsi, au point de vue strictement économique, et en laissant de côté les consommations en êtres humains ?

Est-ce un trait spécial aux produits de guerre d'être consommés inutilement ? Y-a-t-il une différence de nature entre un obus et la fusée d'un feu d'artifice, ou les millions de tonnes de tabacs qui s'en vont en fumée chaque année ou toute consommation d'objets destinés à disparaître. Le dilemme " canons ou beurre " est un dilemme éthique et non économique.

B.—CARACTÈRES PROPRES A L'EGYPTE

(*a*) pas de destructions ;

(*b*) pas d'usines de munitions et d'armement ;

(*c*) pas de forces armées appréciables ;

(*d*) augmentation de la circulation fiduciaire ;

(*e*) nombre considérable d'ouvriers et d'employés travaillant pour les armées stationnées sur le territoire (le chiffre exact pourra être fourni) ;

(*f*) augmentation considérable de la production industrielle (voir tableau annexe) ;

(*g*) augmentation du coût de la vie dans des proportions considérables avec comme conséquences :

(1) prospérité remarquable de certaines classes (grands propriétaires fonciers, industriels, commerçants) prospérité indéniable.

(2) détérioration du niveau de vie des classes pauvres qui " n'ont pas vu leurs revenus augmenter dans une proportion se rapprochant tant soit peu de la hausse du coût de la vie " (Rapport de Chamsy Pacha sur le coût de la vie) d'où :

(*i*) augmentation du taux des décès de telle sorte qu'il y a un fort excédent sur les naissances (les statistiques sont probantes à cet égard) ;

(*ii*) augmentation de la criminalité (je n'ai pas encore de chiffres mais d'après les déclarations d'un juge au tribunal d'Abdine : avant la guerre au rôle du tribunal il y avait 30 affaires correctionnelles en moyenne alors qu'à l'heure actuelle il y en a 90, ceci en dehors des délits possibles des tribunaux militaires. Par contre il n'y a plus que 20 affaires civiles au lieu de 50 et il attribue ce fait à l'appauvrissement général qui ne permet pas aux parties de payer les droits.

Ainsi le problème de coût de la vie se pose comme le problème dominant pour l'Egypte en temps de guerre. Que deviendra-t-il une fois la paix signée ? Faudra-t-il attendre pour le résoudre que la paix soit signée ?

HENRI CURIEL.

POST-WAR PROBLEMS

BY

SANNY LACKANY BEY

Mr. Curiel is dealing in a separate note with the general question as to what reconstruction implies and why it is necessary to reconstruct after a great war. The present essay is an attempt at treating a variety of subjects which do not by any means profess to comprise, let alone exhaust, a reconstruction programme, but may well fit into a general scheme which any such programme may include.

I must, however, utter a word of warning in connection with the concept of reconstruction. It is in my opinion dangerous to regard what has come to be called reconstruction as a step involving a sudden jump from a given set of rules and practices to a brand new set of rules and practices differing from the former in both kind and degree. There is continuity in our conduct of affairs; and the world is undergoing a process of reconstruction all the time. The process of healing war wounds does not differ in essence from that of catering for human welfare. In peace, we are — or should be — indulging the whole time in the art of improving the lot of mankind by increasing the productiveness of industry.

It is true that peace when it comes will mean a sudden change over from a given group of activities and a set aim to a different set of activities and a different aim. But then, even to a nation at war this does not imply a volte-face because the change though it is itself sudden does not give rise to or have to be met by changes of equal suddenness in our laws or mode of life. Then again the body of laws in operation during peace envisages many of the problems with which we expect to be faced as a result of the cessation of hostilities. The countries of Europe and America have always had to contend with unemployment. Health Insurance and sickness benefits, old age pensions and the prevention of destitution are on the Statute Books of more than one country.

It is possible that certain problems hitherto relegated to the background will claim priority of attention as a result of the war. But there is nothing unusual in this. The comparative values of objects and schemes are constantly undergoing change. We are ever being

called upon to decide on the relative merits of alternative plans ; and a plan which enjoys pride of place one day often to go by the board the next ; indeed inventions may be a more potent factor in this respect than wars. Among reconstruction schemes advanced by veterans in Politics one sees such suggestions as a Federation of small states, the reconstitution of the League of Nations, the provision of an International Police and so on and so forth. None of these suggestions are new. The rebuilding of London is a post-war problem ; but had the destruction of part of that city been occasioned by an earthquake instead of by bombs dropped from the air, the same problem would have emerged Disarmament will possibly revive as an issue, but how old.

What happens is that wars affect our sense of proportion. The large scale spending and the equally large scale destruction raise our standards of measurement. We think in terms of millions or billions instead of hundreds. We plan for whole countries instead of casual garden cities or country sides. The whole world is brought under focus. The Beveridge plan with its budget of £ 700 million would have been inconceivable had our senses not been blunted by a daily expenditure of £ 20 million for one country alone. Wars also bring us to a fuller realisation of past failures and mistakes. It is in this light that post-war reconstruction should be viewed and not as something radically different from the varied Social and Economic problems which we are being daily called upon to solve.

Of post-war problems many are necessarily international in the sense that general agreement must be obtained for their fulfilment. Such issues as tariffs, patents, freedom of the seas, aviation, the abolition of certain traffics, postal arrangements, wireless, disarmament, the distribution of colonial produce come under the group of international reconstruction. Our contribution to these will naturally vary according to the issue. It will be more valuable in the domain of aviation for example than in the realm of disarmament. But whether our share in the general pool is big or small this is neither the time nor the place to say what those problems will embrace. Our own home problems must be given pride of place, and I propose to cover the following subjects : Wakfs — Credit, both banking Credit and mortgage, Education and Civil Service in their relation to unemployment, the danger of subsidies, could the Egyptian pound be raised in terms of sterling without deviating from the sterling standard, defects of the present Egyptian income tax, the danger of price fixation, the

prospects and possibilities of the Western Desert, the inflation of Government Pensions, Electricity and fertilizers from the Asswan Dam, the iron ores of Asswan, State Domains, the partial adoption of the Beveridge plan.

WAKFS

The time is past when Wakfs were regarded with the sanctity reserved for religious issues. Wakfs hold a prominent place as an institution of property and are now currently discussed in that light. It would appear that over 660.000 acres of agricultural land is Wakf land, and that there is, besides, a considerable amount of building property and building sites held under Wakf deeds. It is important in connection with Wakf property to bear in mind that it is not burdened by debt and therefore constitutes a bigger proportion of the national wealth than its face value.

There has been an outcry recently against Wakfs, but the campaign has been conducted mainly by beneficiaries, who, smarting under the gross mismanagment of their property have been agitating for the summary abolition of all Wakf. But the issue is far deeper than a mere personal grouse; for the Wakfs in their present form involve inherent Economic defects the removal of which would be a very salutary step. I have had occasion to explain my views fully in the newspapers; and I propose when the time comes, to communicate those views to the group. Suffice it for the present by way of summarising the main conclusion reached to say that the principal line of cleavage between the limited title under a Wakf deed and unlimited ownership under the usual title of fee-simple is that it cannot possibly pay a beneficiary under Wakf to improvekeep in good repair, or render profitable by a process involving expenditure, any form of property held under a Wakf deed. The waste involved is enormous. But the remedy happens to be extremely simple and consists in not permitting any property to pass under Wakf unless (1) it stood in no need of improvement and (2) it yielded the maximum return to be expected from the kind of capital represented by the particular property. Barren land, building sites and the like would not be fitting objects of Wakf. When unsuitable property has already been Wakfed, recourse must be had at once and compulsorily to what is known as substitution. If I were challenged to name forms of capital capable of satisfying the double

condition stated previously, I would suggest a carefully selected list of gilt edged securities, even if we had to exclude debentures in order to meet possible religious scruples. Incidentally, if such a scheme ever came into force, the entire Wakfs of Egypt could be managed across the counter by half a dozen clerks of the National Bank of Egypt.

Passing to my next theme, Credit: I would say that though this term may be variously defined according as you treat it from the view point of the banker, the accountant or the monetary theorist, yet I propose to regard it for the purpose of my argument as a means of furthering economic cooperation. Mr. X. who possesses money but no skill lends his money to Mr. Y. who, though skilful, has no money, and the result is that both money and skill are given a chance to cooperate.

Now the agencies through which credit is granted are the Joint Stock Banks, the Mortgage Companies and the Agricultural Bank. How far has cooperation been usefully furthered through these institutions ?

There can be no doubt that Joint Stock Banks have stood the test of experience in fulfilling their allotted mission ; but it is at least doubtful if the other two categories have been quite so successful. In fact, there are reasonable grounds for believing that they have caused and are causing actual harm.

Joint Stock Banks limit their loans to a selected class of businessmen who mostly take sound advantage of the privilege. Mortgage Companies lend to all and sundry, and their custom covers an extensive and varied group which most needs include and has, in fact, included a host of ill-advised owners of property who have thoroughly misused and mismanaged the proceeds of the loans granted to them. The net result from a social point of view of any loan — in other words — the criterion by which we should finally pass judgment of the social worth of a lending institution is the purpose for which these loans are granted and the ways in which they are spent. There can be no doubt that some borrowers have utilised their loans to advantage. But having regard to the prevalence and frequency in the ranks of mortgage borrowers of loan addicts, of spendthrifts and the like, it is doubtful whether on balance the role is not anti-social of mortgage companies that are guided in their activities by no consideration other than the worth of the security offered as a guarantee for their loans.

The case of the Agricultural Bank is even worse. That institution shares with its mortgage prototype all the defects arising out of the misuse of a privilege originally intended to further cooperation, but it is also being needlessly financed by funds which have been withdrawn from purposes which were at least useful. The money advanced by Government for running the bank might advantageously have been used in say irrigation works; not to mention the fact that the money so diverted has merely tended to displace quite unnecessarily money which was being made available from other sources. The financing of Egyptian crops was and is still secured by seasonaly imported capital and the displacement of that capital which is all that the intrusion of the Bank has attempted to do, cannot be looked upon as a healthy innovation. The Carvers, the Peels, the Choremis, the Plantas and a host of others help move the main crop; and although these firms deal exclusively with big cultivators yet even small cultivators could be accommodated through them in a variety of indirect ways. Can we regard on healthy an institution having for its ideal the ousting of a well established machinery doing the same job better?

Nor is the bank confined to small cultivators. In practice the only means of successfully intercepting big owners is the raising of the rate of interest to a level which does not make it worth their while to come to the Bank. Not only was this not done; but the rate has been artificially lowered in the mistaken belief that only thus could agriculture be helped.

And even if the Bank's activities were restricted to small farmers, they would still be wasteful because the small farmer is a very unsafe person to lend money to. He is unsafe in the sense that he cannot be trusted to spend his loans productively. Cases are on record where small farmers have sold for ready cash at a loss fertilisers which they had received on credit from the Bank or from cooperative societies.

The belief that credit is essential to agriculture rests on fallacious reasoning; and it is high time the fallacy is exploded. There is a time element or a time lag in agriculture true enough. Crops take time to mature; and the interval between sowing and eventual realisation involves a process when expenditure is necessary. The inference is drawn that the cultivator must be helped tide over that period,

The assumption underlying this conclusion is that the planter must necessarily start penniless with just his sinews and his land, but what about the proceeds of his previous crop ? There is really no reason to suppose that the time element has in itself any influence on the necessity for credit. Indeed, in business, such as shopkeeping, where the turnover is quick, it has been proved that the need for credit is more imminent. What happens in the case of the cultivator is that by discounting the credit which he knows he can readily obtain, he is enabled and encouraged to live ahead of his income and often beyond it. And this is hardly an ideal worthy of Government encouragement.

The Egyptian planter — of all planters — is perhaps the one that needs credit least. His main crop, cotton, has the benefit of the best organised market in the world. The ease with which cotton is sold is shared in almost equal degrees by the small planter with a single Kantar and the big producer owing several thousands of bales. In normal times, a cotton planter need not even trouble to go to market, for the market comes to him. Loan facilities are offerred before the crop matures. Facilities for hedging are in practice extended even to deals of less than 250 Kantars which is the minimum unit on the Exchange. Sellers and buyers alike are in a position to spread their deals over an extensive period : so much so that a buyer can choose the time when the price of the deal is determined irrespective of the time when the goods are actually sold ; and perhaps oftener than not the price is fixed long after the goods have been delivered. There can be no danger — if ever such danger existed elsewhere — of a rush or a forcing down of prices through excessive offerings. In short, there is no case for all this thoroughgoing effort to force loans down the throats of persons who stand in no need of them, who when they obtain them misuse them, and who have been pampered by this unwanted and ill-studied Government aid into a lot of inveterate and incurable loan addicts.

Yet the State has landed into another adventure. It created a Mortgage Bank all of its own and gave it five or six millions of its own money to play with. My object in the present essay however is not to criticise this action : it is much too late to press home that this is not the way to save national wealth — if ever national wealth was in danger of being wiped out. My object is rather to take the Government at its own word. The Bank was avowedly created to meet a situation as at a given point of time. Having fulfilled its mission, it should on

the showing of the framers of the scheme go into liquitadion instead of going on contracting new loans. In fact it would even be wiser for Government to wind up the bank by selling its assets to a concern which would itself undertakle the job of liquidation. By doing this the Government would release for better and more useful purposes, substantial amounts which Government can ill afford to keep permanently locked up in so called Reserves.

2nd February 1943.

SANNY LACKANY.

LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE D'URGENCE EN DROIT PUBLIC ÉGYPTIEN

PAR

MICHEL MOUSKHELI

Professeur de droit public à l'Ecole Française de Droit du Caire et à l'Université Fouad Ier

La constitution égyptienne de 1923 contient quelques textes qui consacrent, dans certaines circonstances exceptionnelles, l'extension des attributions de l'Exécutif, en permettant à celui-ci de se substituer ou de se superposer au Parlement dans l'exercice du pouvoir législatif. Ces textes sont : les articles 41 et 155.

L'article 41 est ainsi rédigé : " Si, dans l'intervalle des sessions du Parlement, il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard, le Roi rend des décrets ayant force de loi, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution. Le Parlement devra être immédiatement convoqué en session extraordinaire et ces décrets doivent lui être soumis à sa première réunion. Si ces décrets ne sont pas soumis au Parlement ou s'ils sont rejetés par l'une ou l'autre des deux Chambres, ils cesseront d'avoir force de loi ".

L'article 155 déclare à son tour : " Aucune disposition de la présente constitution ne peut, sous quelque prétexte que ce soit, être suspendue, sauf temporairement, en temps de guerre ou d'état de siège et de la manière déterminée par la loi. En aucun cas la réunion du Parlement, dans les conditions établies par la présente constitution, ne peut être entravée ".

A la simple lecture de ces deux textes, on se rend compte qu'ils se rapportent à deux situations différentes. Le premier a pour but d'assurer l'élaboration des mesures législatives dans certaines hypothèses où le Parlement est absent. Que ce texte autorise ainsi le chef de l'Etat à légiférer par voie de décrets, cela n'est pas pour nous surprendre, si l'on se souvient de la place que le Roi occupe dans le système constitutionnel égyptien.

Cette place n'est pas celle du chef d'Etat parlementaire ; elle est beaucoup plus importante, car, en outre des pouvoirs dont le Roi

dispose en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, la constitution lui confère des attributions proprement législatives, voire même fait de lui un élément du pouvoir législatif (art. 24). Tant que le Parlement est présent, la collaboration du Roi se réduit à peu de choses ; en l'absence du Parlement, c'est lui qui va assurer, principalement, sinon exclusivement, l'exercice de la fonction législative. Mais il ne sera chargé de cette compétence exceptionnelle qu'à certaines conditions : il faudra notamment qu'il y ait urgence de prendre des mesures et qu'il soit impossible d'attendre la réunion du Parlement. C'est pour cette raison que les décrets que le Roi prendra, par application de l'article 41 de la constitution, ont été appelés, pour les distinguer des décrets de nécessité, les *décrets d'urgence*. Nous sommes là en présence d'une manifestation particulière du pouvoir réglementaire qu'on peut désigner sous le nom de " *Pouvoir réglementaire d'urgence* ".

La portée de l'article 155 est infiniment plus large. Le texte va jusqu'à prévoir, en cas de guerre ou d'état de siège, la suspension des dispositions constitutionnelles. Et cette suspension peut se produire alors même que le Parlement serait en session, alors même qu'il serait effectivement réuni et pourrait par conséquent légiférer lui-même. L'article 155 exige, pour sa mise en œuvre, le vote d'une loi. C'est par un Décret-Loi du 26 juin 1923 que fut réglementée l'institution de l'état de siège prévue par le texte constitutionnel. Et l'application de l'état de siège a conduit à une extension considérable du pouvoir réglementaire du gouvernement. On a tiré de cette institution le *pouvoir réglementaire de nécessité* que, normalement, elle ne contient pas. En principe, l'état de siège ne concerne que les rapports des deux branches de l'Exécutif : l'autorité civile et l'autorité militaire. Elle n'affecte point les relations des pouvoirs législatif et exécutif. Or, en Egypte, le régime des l'état de siège à donné naissance au *pouvoir réglementaire de nécessité* qui s'exerce sous forme des proclamations du gouverneur militaire.

Les deux institutions, le pouvoir réglementaire d'urgence de l'article 41 et le pouvoir réglementaire de nécessité de l'article 155 de la constitution ne se confondent donc pas. Et cependant, malgré toutes les différences qui les séparent, une chose les rapproche et les relie. C'est que, les deux institutions ont été utilisées en vue d'étendre le champ d'action du pouvoir réglementaire et de permettre au gouvernement de légiférer à la place du Parlement. Autrement dit, nos deux institutions ont rempli l'office des lois de pleins pouvoirs que le droit

public égyptien ignore. Et s'il l'ignore, c'est précisément pour la raison évidente qu'il a trouvé ailleurs les instruments nécessaires et suffisants pour répondre d'une manière satisfaisante aux besoins et aux exigences de la législation moderne. Celle-ci requiert une participation de plus en plus importante du gouvernement : la législation d'origine gouvernementale tend à se substituer à la législation d'origine parlementaire. Ce fait qu'on constate un peu partout est imposé par les circonstances objectives de la vie. L'Egypte ne pouvait échapper à cette nécessité et effectivement elle s'y est pliée, mais elle l'a fait conformément à son propre génie et à ses propres traditions et usages. Elle a préféré se servir des institutions déjà existantes, des institutions sanctionnées par la constitution, au lieu de créer de toutes pièces une nouvelle institution en marge, sinon à l'encontre, de la constitution. Elle a utilisé pour cela les articles 41 et 155.

Or, il est évident que ces deux textes n'étaient pas faits pour servir d'instrument à la transformation de la technique législative. Ils avaient à l'origine, et dans l'esprit de leurs auteurs, une portée beaucoup plus limitée ; c'étaient des textes de circonstances, une sorte de soupape de sûreté qui devait permettre de faire face à une situation exceptionnelle et transitoire. Aussi, pour tirer d'eux ce qu'ils ne contenaient point, il a fallu les soumettre à une interprétation véritablement prétorienne, quelque peu scolastique. On a fait une construction très osée, sinon arbitraire, et l'on n'y a réussi qu'en déformant et en mutilant le sens des dispositions en question. Rarement la pratique constitutionnelle nous offre un exemple aussi remarquable du faussement et de la dénaturation des institutions juridiques.

D'ailleurs, nos deux textes s'y prêtent admirablement : ils contiennent des éléments, des notions — nécessité, urgence, etc. — qui, à cause de leur caractère irrationnel, s'opposent à une détermination précise. Il n'est même pas souhaitable de leur trouver une définition nette, car définis, ils perdraient les qualités de souplesse et d'extensibilité qui leur permettent de remplir leur fonction essentielle. Cette fonction, c'est de corriger la rigidité formelle des institutions juridiques par l'infiltration en elles des forces spontanées de la vie. Car il faut — et c'est peut-être là la caractéristique dominante du droit public — réserver à la politique une certaine influence dans le fonctionnement du mécanisme constitutionnel.

Les articles 41 et 155 ont donc ceci de commun qu'ils ont permis, celui-ci pour la durée de la guerre, celui-là d'une façon permanente,

d'adapter les rapports des pouvoirs législatif et exécutif à de nouvelles contingences politiques. La meilleure preuve que les deux textes concourent à la réalisation du même but est que, depuis la déclaration de l'état de siège en septembre 1939, l'Exécutif disposant de proclamations militaires comme instrument de législation, ne se sert plus du tout du pouvoir réglementaire d'urgence de l'article 41. Ce texte sommeille, en attendant que, l'état de siège levé, l'Exécutif ait de nouveau besoin de le mettre à contribution.

Toutefois, des différences profondes séparent les deux institutions. La théorie de l'urgence a un champ d'application beaucoup plus restreint que la théorie de la nécessité. Sa mise en jeu, suppose :

(1) Que le Parlement est *absent* : les décrets d'urgence ne peuvent être rendus, aux termes de l'article 41 de la constitution, que " *dans l'intervalle des sessions du Parlement* ". Nous aurons à préciser par la suite ce qu'il faut entendre par " session parlementaire " et la signification que la pratique égyptienne a donnée à ce mot. Bornons-nous pour le moment à signaler qu'à la différence des décrets d'urgence, les décrets de nécessité peuvent intervenir indifféremment pendant l'absence ou la présence des Chambres.

(2) Qu'il y a *urgence* : or, la notion d'urgence est certainement plus étroite que celle de nécessité. Nous aurons à préciser les rapports entre la nécessité et l'urgence et nous verrons alors que si l'urgence est un élément important de la nécessité il n'y a pas confusion et identité complète entre les deux : la notion de la nécessité possède une force de rayonnement plus grande.

(3) Que les *dispositions constitutionnelles sont respectées* : le pouvoir réglementaire d'urgence s'arrête devant la constitution, de même que les pouvoirs de police de l'Administration, bien qu'amplifiés en cas d'urgence, s'arrêtent devant la loi. D'utiles comparaisons sont à faire entre la notion d'urgence en matière de police et en matière de législation. L'urgence peut bien conduire à renforcer les pouvoirs du gouvernement de façon à lui permettre de parer, par des mesures législatives appropriées, à toute éventualité fâcheuse, mais c'est tout ; elle ne peut justifier la violation des dispositions constitutionnelles, sans faire perdre aux décrets réglementaires d'urgence leurs caractères propres. Au contraire, le pouvoir réglementaire de nécessité fondé sur le salut du pays ne souffre, semble-t-il, aucune limite. Pour

reprendre les termes de la Cour fédérale suisse " il est manifestement impossible de prescrire au gouvernement de s'arrêter à un point déterminé si le salut public exige qu'il aille au delà ". (*Revue du Droit Public*, 1917, pp. 233 et sv). Par conséquent, les règlements de nécessité peuvent, si cela est nécessaire, contrevenir aux dispositions constitutionnelles elles-mêmes. Autrement dit, si le pouvoir réglementaire d'urgence ne rompt point les cadres de la légalité ordinaire, s'il s'intègre sans difficulté dans l'ordre constitutionnel normal, au contraire, le pouvoir réglementaire de nécessité dépasse la légalité et l'ordre ordinaires, un nouvel ordre remplace temporairement l'ancien, il se produit donc une cassure dans l'édifice constitutionnel et c'est ce qui explique la possibilité pour les règlements de nécessité de méconnaître les prescriptions constitutionnelles. (1)

Ceci dit, voyons dans quelles conditions, l'article 41 de la constitution autorise le gouvernement à légiférer par voie de règlements d'urgence. Chemin faisant, nous verrons la transformation que la pratique a fait subir à ces conditions et le bénéfice qu'en a retiré l'Exécutif.

Les conditions formulées par l'article 41 sont au nombre de quatre :

(*a*) Les décrets d'urgence ne peuvent être pris que " dans l'intervalle des sessions du Parlement " ;

(*b*) Les mesures qu'ils prévoient ne doivent souffrir aucun retard ;

(*c*) Ils ne doivent point déroger aux dispositions de la constitution ;

(*d*) Enfin, ils doivent être soumis au Parlement à sa première réunion.

Examinons successivement ces différentes conditions.

A.—*Epoque à laquelle les décrets réglementaires d'urgence peuvent intervenir.*—L'article 41 n'autorise les règlements d'urgence que " *dans l'intervalle des sessions du Parlement* ". Que faut-il entendre par session parlementaire ? " La session, nous dit le *Vocabulaire Juridique* de M. H. Capitant (1930, p. 451) c'est la période pendant laquelle une assemblée délibérante est légalement apte à tenir ses séances et à exercer ses attributions ". Et pour préciser encore plus la définition, on a coutume d'opposer la session à la législature. La législature est la

(1) Sur le pouvoir réglementaire de nécessité sous le régime de l'état de siège v. *L'Egypte Contemporaine*, 1943, pp. 293 et sv.

période qui sépare deux renouvellements généraux du Parlement ; la session suppose au contraire une seule législature ; elle se place à l'intérieur de celle-ci ; le même Parlement se réunit périodiquement en des sessions ordinaires et extraordinaires. Il n'y aurait donc pas de rupture dans la vie de l'assemblée législative ; c'est ce qui expliquerait, dit-on, que la fin de la session est sans influence sur le travail législatif; celui-ci serait repris à la prochaine session au point où il a été laissé ; tandis que la fin d'une législature entraînerait la déchéance de tous les travaux parlementaires qui n'ont pas été menés jusqu'au bout et la nouvelle législature serait obligée de les reprendre dès le commencement. (V. pour plus de détails : P. Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel*, 8ème éd. 1928, t. II, pp. 164 et sv. ; Joseph-Barthélemy et P. Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1933, pp. 510 et sv. ; L. Duguit, *Traité*, t. IV, pp. 234 et sv.).

Tout cela semble parfaitement clair et précis. Mais en réalité la chose est plus complexe. Si, en effet, tout le monde est d'accord pour dire que l'article 41 est inapplicable en cas d'ajournement — car l'ajournement n'interrompt pas la session, il la suspend simplement — l'accord cesse dans l'hypothèse du renouvellement intégral ou de la dissolution du Parlement. Ces deux faits comportent-ils l'interruption de la session, de telle sorte que la période qui suit la disparition de l'ancienne Chambre et précède la réunion de la nouvelle Chambre constitue un intervalle des sessions, ou bien vont-ils plus loin et mettant fin à la législature elle-même, ils débordent le cadre de l'article 41 ? Autrement dit, l'intercession doit-elle être entendue à l'intérieur d'une seule et même législature ou bien englobe-t-elle l'intervalle des deux législatures distinctes ?

Le problème s'est posé en Egypte à l'occasion de nombreuses dissolutions de la Chambre des Députés et il a été discuté. Deux thèses s'affrontent sur ce point : l'une restrictive, l'autre extensive.

La thèse restrictive s'oppose catégoriquement à l'application de l'article 41 en période de dissolution et à l'appui de cette thèse on invoque trois sortes d'arguments : on nous dit, d'abord, que la dissolution du Parlement met fin non seulement à la session de celui-ci, mais à son existence même. Avec la convocation, après les élections, du nouveau Parlement, ce n'est pas une nouvelle session, c'est un nouveau cycle des sessions qui commence, ce qui est bien différent. Donc, il n'y a pas intervalle des sessions, il y a en réalité intervalle des législatures,

hypothèse qui ne rentre pas dans les prévisions de l'article 41. (Cf. Sayed Sabry, *Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif en Egypte*, 1930, p. 172). Cette interprétation, ajoute-t-on, est implicitement contenue dans le texte constitutionnel qui exige la convocation immédiate du Parlement " *en session extraordinaire* ". Ces termes " en session extraordinaire " supposent nécessairement l'existence de la Chambre, ce qui n'est pas le cas lorsqu'elle est dissoute. Il faut, de même, nous dit-on, que le Parlement soit immédiatement convoqué ; or la convocation immédiate est impossible en cas de dissolution. (Cf. Duguit, *Leçons de droit public*, p. 171). On invoque, enfin, le caractère exceptionnel de la disposition de l'article 41 et la nécessité d'une interprétation restrictive. Pour toutes ces raisons, les partisans de cette manière de voir veulent restreindre l'exercice du pouvoir réglementaire d'urgence aux périodes qui se placent entre deux sessions indépendantes.

Ce n'est pas cette interprétation minimisante qui a prévalu dans la pratique législative. Tous les gouvernements, à l'exception du gouvernement wafdiste, ont largement usé des pouvoirs exceptionnels prévus à l'article 41 aussi bien dans l'intervalle des sessions que pendant la dissolution. En 1938, au Sénat, lors d'une interpellation de l'opposition wafdiste à propos de la constitutionnalité des décrets-lois pris après la dissolution de la Chambre des Députés en 1938, le Ministre de la Justice a développé de la manière suivante la thèse du gouvernement. "L'article 41, déclarait-il, en parlant de l'intervalle des sessions a en vue la période où le Parlement est absent. Peu importe, la cause de l'absence ! La situation est la même que l'absence vienne de la clôture de la session ou de la dissolution. La constitution ne fait aucune distinction. Tout ce qu'elle exige c'est que les décrets-lois soient pris dans l'intervalle des sessions ; or cette condition est remplie dans les deux hypothèses, car il est incontestable qu'en cas de dissolution, la session de la Chambre dissoute prend fin et qu'avec la réunion de la nouvelle Chambre commence une nouvelle session. Admettre la solution contraire, ajoutait-il, serait aller à l'encontre de l'intention la plus évidente des auteurs de la constitution. Quelle est en effet leur intention ? Il résulte des termes mêmes de l'article 41 qu'ils entendaient mettre à la disposition du gouvernement le meilleur moyen de pourvoir à des nécessités urgentes. Or, n'est-ce pas précisément au moment où l'une des deux Chambres est dissoute et que la convocation immédiate du Parlement est impossible, qu'on a le plus besoin de recourir aux règlements d'urgence ? Dès lors, terminait le Ministre

de la Justice, que la Constitution admet la dissolution de la Chambre des Députés, il serait inconcevable qu'elle n'ait pas prévu en même temps le pouvoir qui en l'absence de cette assemblée, exercerait l'autorité législative dans les cas d'urgence ". (*Annales du Sénat*, 18 juillet 1938, p. 134).

Il faut avouer que l'argumentation du gouvernement n'est pas extrêmement solide. Pas une seule raison juridique sérieuse : d'une part, en effet, elle invoque des considérations d'ordre politique ; d'autre part, elle se contente d'affirmations gratuites et indémontrées. Car c'est une affirmation pnrement gratuite que de prétendre que l'article 41 ne fait aucune distinction entre l'intervalle des sessions et l'intervalle des législatures. Cette proposition demande à être démontrée.

Laissons provisoirement de côté l'argument politique de la nécessité d'assurer l'œuvre législative pendant la dissolution, et arrêtons-nous un instant à l'aspect juridique de la controverse. Celle-ci tourne autour de la formule " *dans l'intervalle des sessions du Parlement* ". Or, cette formule malgré son apparente clarté ne laisse pas d'être confuse. Qu'est-ce qu'une session parlementaire ? Et surtout l'existence des sessions exige-t-elle une seule et même législature ou bien s'accommode-t-elle de plusieurs législatures ? Posons la question d'une manière plus précise encore : supposons que la dissolution intervienne au milieu de la session ordinaire du Parlement ou que celui-ci décide de se séparer pour le renouvellement intégral en pleine session ; la nouvelle législature reprendra-t-elle la session interrompue ou bien commencera-t-elle un nouveau cycle de sessions ? Telle est la question qui se pose et il faut la résoudre avant d'essayer d'analyser la disposition de l'article 41.

L'histoire constitutionnelle et le droit comparé ne nous fournissent à ce sujet aucune indication sûre. L'institution des sessions parlementaires est un produit de l'histoire. Elle est née en Angleterre et de là elle a passé dans les constitutions d'autres pays (Cf. A. F. Pollard, *The evolution of Parliament*, 1934, *passim.* ; Esmein, *op. cit.*, pp. 166 et sv.). A l'origine, il n'y avait à proprement parler aucune distinction entre clôture de la session, dissolution, ajournement, prorogation, etc. Le Parlement anglais ne disposait d'aucun droit propre de réunion ; simple conseiller de la Couronne, il se réunissait sur l'ordre du Roi et celui-ci pouvait mettre fin à sa réunion quand bon lui semblait. Et chaque fois que le Roi renvoyait ses conseillers, ce n'est pas seulement la session qui se terminait, c'est le Parlement tout entier qui

disparaissait, de sorte que toute nouvelle réunion exigeait de nouvelles élections à la Chambre des Communes. Aujourd'hui on distingue entre la prorogation et la dissolution. (Cf. Sir W. R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, 5e éd., t. I. pp. 72 et sv.). La prorogation met fin à la session, la dissolution à l'existence du Parlement ; mais malgré cette différence, elles produisent sensiblement les mêmes effets. Dans les deux cas, en effet, tous les projets de lois pendants devant la Chambre des Communes tombent définitivement, à moins que, par une résolution spéciale, celle-ci ne décide la reprise des projets en souffrance. (Cf. Sir W. R. Anson, *op. cit.*, p. 73 ; E. W. Ridges, *Constitutional Law of England*, 6e éd., 1937, p. 43). Il semble même, encore que les auteurs anglais ne soient pas très explicites sur ce point, que dans l'hypothèse de la prorogation, comme dans celle de la dissolution, ce soit un nouveau Parlement qui se réunisse. Telle est en effet la force des traditions chez les anglo-saxons qu'ils considèrent, par une sorte de fiction légale, que l'acte royal de prorogation renouvelle l'existence légale du Parlement tout entier, bien qu'en réalité la composition de celui-ci reste la même. C'est précisément à cause de la survivance légale des anciennes traditions que l'exemple anglais doit être invoqué avec beaucoup de prudence et sous bénéfice d'inventaire.

Le système anglais a été imité tel quel sous la Restauration en France, mais sous la Monarchie de Juillet on adopta un système différent. La Chambre des Députés française, frappée des inconvénients de ce coup d'éponge général sur tout le travail législatif non terminé à une session décida, par une disposition réglementaire du 31 décembre 1832, que " les travaux législatifs commencés à une session pourront, à la session suivante, être repris dans l'état où ils sont restés ". (Cf. P. Matter, *La dissolution des assemblées parlementaires*, 1898, p. 36). Dès cette époque la différentiation entre la session et la législature commence à se préciser. Aujourd'hui elle est certaine : conformément à la résolution de 1832, on distingue entre session et législature et on décide que si la fin d'une législature fait disparaître tous les projets qui n'ont pas abouti à un vote définitif, au contraire la fin d'une session est sans influence sur la continuité du travail parlementaire. (Cf. E. Pierre, *Traité de Droit Politique*, Suppl. à la 5e éd., p. 82 ; P. Matter, *op. cit.*, pp. 32 et sv., 111 et sv. ; Joseph-Barthélemy et Duez, *Traité*, p. 519 ; Esmein, *Eléments*, t. II, pp. 455-56). Cette distinction fait sentir ses effets à d'autres points de vue encore. Il est généralement admis que l'étendue des pouvoirs du chef de l'Etat varie d'une période à

l'autre ; certaines facultés qu'il peut exercer dans l'intervalle des sessions du Parlement, lui sont en principe interdites pendant la dissolution : il en est ainsi du droit de déclarer l'état de siège et du droit d'ouvrir des crédits additionnels. (V. pour plus de détails P. Matter, *op. cit.*, pp. 111 et sv.). Il s'ensuit que le système français distingue nettement entre la session et la législature et cependant une pratique parlementaire qui remonte à 1910 décide que si l'ancienne Chambre se sépare avant la fin de la session ordinaire, la nouvelle Chambre pourra se réunir de plein droit, sans convocation par le gouvernement, pour continuer la session interrompue. (Cf. Moreau, *Revue du Droit Public*, 1899, I, pp. 444 et sv. ; 1902, II, pp. 336 et sv. ; L. Duguit, *Traité*, t. IV, pp. 237-238). Il semble, à en juger par cette pratique, que le renouvellement intégral de la Chambre des Députés ne clôture point définitivement les sessions, et que ce n'est point un nouveau cycle des sessions qui commence mais bien la dernière session interrompue qui recommence. Il faudrait donc en conclure que la fin d'une législature n'ouvre pas nécessairement une période d'intersession, solution qui se concilie difficilement avec la distinction si nettement admise par le droit constitutionnel français entre l'intervalle des sessions et l'intervalle des législatures.

Dans l'Allemagne de 1871 aussi les solutions admises manquaient de clarté. Elles n'étaient pas les mêmes pour le *Bundesrat* et le *Reichstag*. Les diverses sessions du premier étaient soumises au principe de continuité du travail législatif, c'est-à-dire que les affaires qui n'avaient pas été terminées complètement dans une session étaient reprises à la prochaine session au point où on les avait laissées. On ne recommençait donc pas la procédure prescrite par le règlement. (Cf. P. Laband, *Le Droit Public de l'Empire allemand*, trad. fr., t. I, pp. 413-414). Pour le Reichstag la solution était inverse : s'il y a clôture de la session, nous dit Laband, " le principe de discontinuité s'applique : la session nouvelle n'est pas une continuation de la précédente ; toutes les affaires qui n'ont pas été terminées dans la dernière session devront être reprises par le commencement " (*op. et loc. cit.*, p. 511). Par là, la clôture ressemblait à la dissolution, bien que contrairement à celle-ci, elle ne mît pas fin au mandat du *Reichstag* et que ce fût toujours le même *Reichstag* qui se réunissait.

Si nous avions le loisir de poursuivre l'étude du droit comparé, nous verrions que partout la pratique législative s'accommode de solutions disparates et souvent contradictoires. C'est que toute cette matière reflète l'histoire et les traditions beaucoup plus que les exigences de

la logique juridique. Du point de vue rationnel la distinction entre l'intervalle des sessions et l'intervalle des législatures est indiscutable: dans le premier cas, c'est le même Parlement qui se réunit et on comprend très bien que le principe de continuité régisse son activité. Lorsqu'il y a, au contraire, renouvellement intégral ou dissolution, le Parlement disparaît. Il n'a plus aucune existence légale, car il n'y a plus de membres du Parlement, jusqu'à ce que de nouvelles élections en désignent d'autres. Et l'on comprend dans ces conditions que le nouveau Parlement recommence dès le début tout le travail législatif, sans aucune obligation de tenir compte du travail accompli par son prédécesseur.

Il faut observer toutefois qu'en droit constitutionnel les principes juridiques ne sauraient recevoir la même application rigoureuse qu'en droit privé. Les nécessités pratiques obligent souvent à leur apporter d'importantes retouches ; il arrive également que les anciennes habitudes et usages persistent malgré la disparition des circonstances qui les ont fait naître ; si l'on ajoute, enfin, que la pratique législative se développe selon les conditions particulières à chaque pays, on comprendra pourquoi le système constitutionnel positif de divers Etats ne présente pas la même physionomie et pourquoi aussi le droit comparé n'offre qu'un faible secours pour l'éclaircissement et la détermination de la portée d'une disposition constitutionnelle donnée.

Force nous est donc de nous en tenir au texte de l'article 41, et si besoin en est, d'en éclairer la portée par la pratique constitutionnelle relative au principe de la continuité du travail législatif. En un mot, la signification du mot " session " quant au pouvoir du chef de l'Etat de prendre des règlements d'urgence, doit être déterminée en fonction du droit et de la pratique constitutionnelles égyptiennes.

Essayons donc d'analyser l'article 41. A cet égard, il faut insister avant tout sur le caractère éminemment exceptionnel de ce texte, exceptionnel d'abord par la place qu'il occupe dans la constitution, exceptionnel aussi par le principe qu'il établit. L'article 41 figure en effet dans le Chapitre II intitulé " Du Roi et de ses ministres ". Or, ce Chapitre est relatif à l'organisation et aux attributions du Pouvoir Exécutif. Le Roi n'apparaît dans ce chapitre qu'en sa qualité de chef du pouvoir exécutif. Seul, l'article 41 lui confère une faculté d'une nature différente. Le contraste entre la disposition de ce texte et celle des textes qui le précèdent ou le suivent est frappant ; il s'agit là d'une disposition exceptionnelle, exorbitante en quelque sorte du

droit constitutionnel commun relatif aux pouvoirs du Roi comme chef du pouvoir exécutif. L'article 41 est également exceptionnel par la nature de l'institution qu'il consacre : il autorise le Roi à prendre des décrets *ayant force de loi*, c'est-à-dire des décrets portant sur des matières législatives, pouvant par conséquent modifier les lois en vigueur. En prenant ces décrets, le Roi ne perd point son caractère d'autorité exécutive, pour se transformer en une sorte de législateur secondaire et occasionnel ; c'est en tant qu'autorité administrative qu'il est chargé de cette attribution tout à fait exceptionnelle qui lui permet de légiférer à la place du Parlement. (Cf. Z. Garranah, *L'Acte administratif*, 1935, p. 183). Il ne peut donc y avoir le moindre doute sur la nature exceptionnelle de la disposition de l'article 41 et il en résulte la nécessité de lui donner l'interprétation la plus restrictive. (Cf. L. Duguit, *Leçons de droit public*, p. 171).

L'article 41 exige que le Parlement soit immédiatement convoqué en *session extraordinaire*. L. Duguit insiste sur la nécessité d'une convocation immédiate pour en déduire que l'article est inapplicable pendant la dissolution, puisqu'il y a impossibilité absolue de le convoquer immédiatement (*op.* et *loc. cit.*). L'argument est solide, mais il devient tout à fait irréfutable si l'on se souvient que la constitution prévoit la convocation en session extraordinaire. Pour pouvoir être convoqué en session extraordinaire, le Parlement doit en effet exister, or la dissolution met fin à l'existence du Parlement. Le Parlement dissous cesse d'exister juridiquement ; les Députés perdent immédiatement leur caractère de représentants de la nation et s'ils persistent à vouloir se réunir, leur réunion sera considérée comme une simple assemblée populaire soumise à la législation générale sur les réunions. Là-dessus tout le monde est d'accord. (Cf. P. Laband, *op. cit.*, t. I, p. 513 et les anteurs qu'il cite en note ; P. Matter, *op. cit.*, pp. 32 et sv. et les auteurs cités en note). S'il en est ainsi, si, en effet, un Parlement dissous a cessé d'exister jusqu'à la convocation du nouveau Parlement, on ne voit pas comment le gouvernement, s'il veut rester dans le cadre tracé par l'article 41, pourra réunir le Parlement en session extraordinaire, pour lui soumettre la série de décrets d'urgence publiés pendant la dissolution. L'exigence de la convocation du Parlement en session extraordinaire est une preuve manifeste que la constitution n'a établi le pouvoir réglementaire d'urgence que pour l'intervalle des sessions et que par l'intervalle des sessions elle a entendu la période qui s'écoule entre les sessions d'une seule et même législature et non pas celle qui

sépare deux législatures distinctes. L'argument est d'une évidence telle qu'on s'étonne qu'il ait été discuté.

Reste à savoir ce que la pratique constitutionnelle entend par session. Admet-elle notamment la distinction, consacrée par la pratique constitutionnelle française, entre l'intervalle des sessions et l'intervalle des législatures ? Cela ne fait aucun doute. Il est en effet de pratique certaine que les travaux interrompus à une session sont repris à la session suivante dans l'état où ils ont été laissés. Au contraire, le renouvellement intégral de la Chambre des Députés, qu'il soit dû à l'expiration de la durée légale de son mandat ou à la dissolution, fait disparaître tous les travaux législatifs non terminés. Aucune des affaires dont elle était saisie avant les élections générales ne subsiste, lorsque la nouvelle Assemblée se réunit. Il y a, suivant l'expression consacrée, table rase. La nouvelle Chambre n'aura devant elle que des dossiers vierges. Il y aura donc solution de continuité et il faudra un acte formel de la Chambre pour faire revivre les anciens projets ou propositions de lois. (Cf. Art. 220 du Règlement intérieur de la Chambre des Députés du 28 novembre 1941). Cette pratique est tout-à-fait conforme à la conviction du Parlement lui-même, conviction qui s'est manifestée à plusieurs reprises précisément à propos de l'application de l'article 41 de la Constitution. (Cf. le précédent de 1926 et l'avis du Comité de Contentieux cité par le sénateur Youssef El Guindi dans son discours au Sénat du 18 juillet 1930, *Annales du Sénat*, 18 juillet 1938, pp. 131-132). On trouve une preuve de plus, encore qu'indirecte, dans l'article 41 de la constitution de 1930, dont la rédaction contient la mention de la période de dissolution qui manque dans le texte correspondant de la consitution de 1923.

A toute cette argumentation on oppose des considérations tirées des nécessités pratiques. Il est inconcevable, nous dit-on, que la constitution ait voulu interdire le pouvoir réglementaire d'urgence pendant la dissolution tout en l'admettant durant l'intersession parlementaire, car dans ce dernier cas on pourra facilement réunir le Parlement et lui demander le vote de toutes les mesures requises, chose qui est au contraire impossible si l'une des deux Chambres est dissoute. " En effet, déclarait le Ministre de la Justice dans le discours précité, l'existence des deux Chambres diminue, pour le gouvernement, le besoin de recourir à ces mesures d'exception car il lui est possible de convoquer d'urgence les deux assemblées et de s'éviter ainsi toute responsabilité. C'est lorsque l'une des deux chambres se trouve dissoute

qu'apparaît la nécessité d'une législation rapide et que cette législation devient bienfaisante pour la pays. Dans ce cas le gouvernement ne peut pas convoquer le Parlement dans un bref délai et cependant il est plus que jamais chargé par la constitution de veiller sur les intérêts de la Nation" (*op.* et *loc. cit.*).

Le raisonnement du Ministre de la Justice nous paraît quelque peu spécieux et il n'est pas difficile de le réfuter. Si l'article 41 ne parle que des intervalles des sessions et point de dissolution, ce n'est pas par simple oubli ou inadvertance. Le silence ici ne signifie point acquiescement, mais bien refus et condamnation. Cela résulte déjà du caractère exceptionnel signalé plus haut de toute l'institution des décrets d'urgence. Celle-ci doit se maintenir rigoureusement dans le cadre légal. En outre, c'est précisément parce qu'il y a impossibilité absolue de réunir immédiatement le Parlement que l'article 41 ne mentionne pas l'hypothèse de la dissolution. N'oublions pas, en effet, que le pouvoir réglementaire d'urgence va armer l'Exécutif d'une puissance qui peut devenir redoutable et pour les droits du Parlement et pour ceux des individus. On veut bien concéder au Gouvernement de pareils pouvoirs mais à condition que le Parlement puisse rapidement et efficacement exercer son contrôle de façon à arrêter à temps toute tentative d'excès de pouvoir de la part du Gouvernement. Autrement dit, il faut que le Parlement soit saisi de tous les décrets avant qu'ils n'aient eu le temps de s'exécuter et de créer des droits au profit des particuliers. Or, il s'écoule un certain temps entre la dissolution de l'ancienne Chambre et la convocation de la nouvelle Chambre. Durant tout ce temps, les décrets-lois publiés s'appliqueront, toute une nouvelle situation de fait sera créée à la suite de leur exécution et il sera difficile au Parlement de les rejeter sans bouleverser profondément l'ordonnancement juridique. L'expérience enseigne, en effet, que l'assemblée législative recule devant une aussi grosse responsabilité et qu'elle se contente souvent d'approuver en bloc la nouvelle législation sortie des bureaux ministériels. C'est pour éviter au Parlement d'être placé dans cette situation, qui entame sérieusement sa liberté d'action, que la constitution n'a point parlé de la dissolution et ce silence, répétons-le équivaut à l'interdiction. Enfin, contrairement à l'affirmation du Ministre de la Justice, le Gouvernement n'est pas démuni, pendant la dissolution de tout moyen d'action. Il peut user du pouvoir réglementaire de nécessité qui lui permettra de légiférer avec plus de liberté encore que le pouvoir réglementaire d'urgence. Il disposera même

de pouvoirs plus étendus. Seulement il ne pourra le faire que si les conditions d'application de la théorie de la nécessité sont réalisées et c'est assez rare en temps normal. L'application de la théorie de la nécessité est, en effet, soumise à des conditions infiniment plus rigoureuses que celle de la théorie de l'urgence ; c'est ce que nous allons voir maintenant en examinant la deuxième condition requise par l'article 41, à savoir le caractère urgent des mesures à prendre.

B.—*La condition d'urgence.*—Aux termes de l'article 41 de la constitution, le Roi ne peut légiférer par voie de décrets que " s'il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard". L'extension du pouvoir réglementaire du chef de l'Etat se trouve ainsi subordonnée à la condition de l'urgence. Or, qu'est-ce que l'urgence ? Est-ce une notion juridique ? Est-ce une catégorie juridique dont on pourrait déterminer les éléments constitutifs ? Certainement pas ! La notion d'urgence est une directive de nature politique qui fait figure d'intrus dans le monde juridique. Le droit public est plein de ces catégories politiques — actes de gouvernement, imprévision, état de nécessité, ordre public, etc. — qui assurent la liaison nécessaire et salutaire entre l'ordre juridique et les forces spontanées de la vie. L'admission de toutes ces catégories à l'intérieur du droit constitue la rançon inévitable du principe de la légalité. Toutes, elles remplissent, cela ne fait aucun doute, une fonction utile et indispensable, en ce qu'elles permettent aux institutions juridiques de se vivifier, de se " dynamiser " en quelque sorte au contact de la vie, mais en même temps elles recèlent un immense danger : leur dynamisme, leur force d'expansion sont telles qu'une fois introduites, elles risquent d'incendier tout l'édifice juridique, de renverser les institutions les mieux établies et de faire régner, pour un temps plus ou moins long, l'arbitraire et l'injustice. " N'est-il pas à redouter, écrit M. Hauriou à propos d'une de ces institutions politiques, que, comme une colossale éponge, elle ne serve à laver toutes les illégalités et toutes les fautes et à diluer toutes les responsabilités " (note sous l'arrêt du Conseil d'Etat, *Dol et Laurent*, 28 février 1919, S. 1918/19.3.33). Comment se prémunir contre ce danger? Par les deux moyens suivants : en précisant aussi nettement que possible les contours de toutes ces catégories politiques et en soumettant l'activité gouvernementale au contrôle juridictionnel des tribunaux.

Sans doute, l'urgence est une notion mobile et plastique ; elle variera nécessairement d'un moment à l'autre, d'une situation à l'autre. Et

bien que, pour cette raison, elle se prête difficilement à une définition précise, il n'est pas impossible d'en indiquer les éléments caractéristiques qui permettront de circonscrire d'une manière suffisamment nette l'étendue des pouvoirs que l'article 41 confère au chef de l'Etat. C'est dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français et dans celle de la Cour Suprême des Etats-Unis que nous trouverons quelques indications sur ce qu'il faut entendre par urgence.

Dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français (v. sur cette jurisprudence, P.-H. Teitgen, *La police municipale*, 1934 ; les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Corneille sous-C. d'Etat 6 août 1915, *Delmotte et Senmartin*, 2 arrêts, S. 1916.3.9, avec la note de M. Hauriou) la notion d'urgence a été dégagée et définie à propos des pouvoirs de police de l'Administration. Rien de plus mobile et de plus variable dans leur étendue, comme dans leur contenu, que les pouvoirs de police. Leur amplitude variera en effet suivant qu'ils s'exercent sur la voie publique on dans les propriétés privées, suivant l'importance que le législateur attache à telle ou telle liberté individuelle dont ils restreignent l'exercice, suivant l'importance aussi de la gêne apportée par la mesure de police, suivant enfin la gravité du désordre qu'il s'agit de prévenir. Et c'est ici que nous touchons à la théorie de l'urgence. La doctrine du Conseil d'Etat a été résumée en ces termes par M. Teitgen : " Le maire (l'antorité de police) doit en principe doser les sacrifices à imposer aux intérêts en présence, à l'intérêt général que représente l'ordre public et aux intérêts particuliers des administrés dont il réglemente les libertés ; il doit autant que possible concilier ces intérêts. Mais. . . l'étendue de la part de sacrifice que doivent subir les libertés individuelles dépend de l'importance du trouble que le maire est appelé à éviter, car si. . . l'on peut obliger la collectivité à subir, dans l'intérêt des libertés individuelles, tout ou partie de certains troubles, il est d'autres troubles plus graves qu'il faut absolument lui éviter ". (*op. cit.* p. 423). Et précisément lorsqu'il y a urgence les pouvoirs de police de l'Administration s'amplifient et des restrictions plus étendues peuvent être apportées à l'activité des individus. Or, il y a urgence, selon le Conseil d'Etat français, quand le désordre est *imminent*. Un lien intime s'établit ainsi entre l'urgence et l'imminence du péril (Cf. Conseil d'Etat, 14 mai 1915, *Criton*, R. p. 172 ; 26 décembre 1913, *Abbé Lhuillier et autres*, R. p. 18 janvier 1924, *Société laitière Maggi*, R. p. 61). Essayons de préciser davantage les éléments de la théorie de l'urgence. Du moment que l'urgence

implique un péril imminent, c'est que le danger à éviter est certain, et non pas simplement éventuel ; il est, de plus, présent et non pas futur, car l'imminence signifie que le danger peut se réaliser d'un moment à l'autre. Il doit aussi présenter un certain caractère de gravité et parce qu'il est à la fois grave et imminent, il commande des mesures rapides et énergiques, sans quoi il pourrait se réaliser et causer des préjudices irréparables. C'est seulement lorsque l'autorité de police se trouve dans ces circonstances exceptionnelles qu'elle pourra étendre ses pouvoirs dans les proportions nécessaires. Le Conseil d'Etat se réserve d'ailleurs le droit de contrôler la réalité de toutes ces circonstances de fait et n'accorde sa sanction que s'il est convaincu de la gravité du trouble à prévenir et de l'impossibilité de l'éviter autrement que par une action énergique de l'Administration. (C. d'Etat, 19 mai 1933, *René Benjamin*, R. p. 541).

La théorie de l'urgence a reçu ainsi, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français, une expression aux traits suffisamment nets pour ne pas verser dans l'arbitraire et le caprice. Chose plus remarquable encore : la haute juridiction a même essayé, malgré la nature essentiellement politique des notions avec lesquelles elle opérait, de tracer une ligne de démarcation entre la théorie de l'urgence et la théorie de la nécessité. Dans des arrêts importants, rendus toujours à propos des pouvoirs de police de l'Administration, elle a affirmé à plusieurs reprises que "les limites des pouvoirs de police, dont l'autorité publique ispose pour le maintien de l'ordre et de la sécurité . . . *ne sauraient être les mêmes dans le temps de paix et pendant la période de guerre, où les intérêts de la défense nationale donnent au principe de l'ordre public une extension plus grande et exigent pour la sécurité publique des mesures plus rigoureuses.* . ." (C. d'Etat, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*, S. 1918–19.3.33 avec la note de M. Hauriou ; 9 janvier 1920, *Mussart*, R. p. 12). La théorie de la nécessité dépasse ainsi en envergure et en retentissement la théorie de l'urgence. Substantiellement rien n'est changé si l'on veut : dans les deux cas, on se trouve en présence de circonstances exceptionnelles, mais la gravité de ces circonstances n'est plus la même : il y a accentuation de la gravité des troubles, parce qu'en période de crise intérieure ou de guerre, tout désordre menace l'existence même de l'Etat. Les événements n'ont plus la même coloration et les lois ordinaires qui sont faites pour le temps de paix ne conviennent plus aux périodes agitées de guerre ou de révolution. "La législation de l'état de siège,

déclare M. Corneille, ne doit pas se combiner avec les lois ordinaires ; elle ne peut s'interpréter au moyen des principes et des expressions de ces lois. Car elle a pour but de les contrecarrer en bloc en substituant à l'état de droit ordinaire un état exceptionnel, s'adaptant, lui, aux nécessités de l'heure et aux circonstances anormales qui le provoquent, qui forcément l'amènent et qui indubitablement le justifient " (conclusions sous C. d'Etat, 6 août 1915, *Delmotte et Senmartin*, S. 1916.3.9). Il existe ainsi deux légalités : une légalité de temps de paix et une légalité de temps de guerre, une légalité stricte qui se déduit des textes de lois et une légalité plus large qui dérive des nécessités objectives de la vie. Il n'est donc pas étonnant que, dans cette légalité exceptionnelle, moins exigeante, l'Administration dispose de pouvoirs très larges, beaucoup plus larges que lorsqu'il y a simplement urgence et qu'elle puisse aller jusqu'à la suspension des lois ordinaires, voire même des lois constitutionnelles. Mais, l'Administration n'est point investie de pouvoirs discrétionnaires, la nécessité n'instaure point l'arbitraire et le bon plaisir : " il appartient au juge, ajoute le Conseil d'Etat, sous le contrôle duquel s'exerce ces pouvoirs de police de tenir compte, dans son appréciation, des nécessités provenant de l'état de guerre, selon les circonstances de temps et de lieu, la catégorie des individus visés et la nature des périls qu'il importe de prévenir." (28 février 1919, *Dames Dol et Laurent* précité ; v. sur la théorie de la nécessité la note de M. Hauriou sous C. d'Etat, 28 juin 1918, *Heyriès*, S. 1922.3.49 ; les conclusions de M. le Procureur Général Burckhardt sous un arrêt de la Cour pénale du tribunal fédéral suisse du 14 décembre 1915, *Affaire Millioud*, Revue du Droit Public, 1917, pp. 233 et sv. Cf. M. Mouskhéli, *La loi et le règlement*, 1943, pp. 160 et sv.).

C'est également à propos du *police power* que les tribunaux américains ont eu à dégager et à préciser la notion *d'emergency* et ce qu'il y a de remarquable c'est que les idées et les solutions qu'ils ont adoptées s'apparentent aux idées et solutions du Conseil d'Etat français. (V. sur la jurisprudence américaine H. Galland, *La méthode américaine de protection des libertés individuelles*, 1932, pp. 104 et sv. et les auteurs qu'il cite). La jurisprudence américaine part, elle aussi, de la préoccupation essentielle de concilier les intérêts supérieurs de l'ordre public avec la protection, non moins nécessaire, des droits et libertés individuels. Elle essaie d'intégrer les deux sortes d'intérêts dans un système harmonieusement équilibré et c'est l'institution curieuse de la *balance*

of convenience qui lui permet d'atteindre ce résultat. La *balance of convenience* est un simple standard de nature essentiellement pratique que le juge utilisera pour apprécier la convenance d'une législation eu égard aux restrictions et à la gêne que celle-ci apporte à l'activité des individus. "En vertu de la *balance of convenience*, écrit le professeur Mott, les Cours ne sanctionnent l'intervention du pouvoir législatif, dans l'exercice par les particuliers de leurs droits privés, que lorsqu'il y a un rapport équitable entre l'avantage que le public tire de la loi et le degré d'intervention dans les droits des particuliers qu'elle comporte. Si l'avantage tiré par le public est faible, seules de légères charges peuvent être imposées ; mais si le public tire de la législation un avantage considérable, cette dernière peut légitimement porter atteinte aux droits personnels ou réels des particuliers dans une mesure correspondante". (*Due Process of Law*, 1927, cité par H. Galland, *op. cit.*, pp. 106–107).

C'est ce caractère pratique de la *balance of convenience* qui fait que le *police power* varie selon les circonstances et qu'en particulier en périodes de crise il peut aller beaucoup plus loin dans la voie des restrictions qu'en temps normal. "La *balance of convenience*, déclare par exemple le juge Pound dans *People ex rel.* v. *La Fetra* (230 N.Y. 429) dépend des circonstances particulières qui accompagnent l'exercice du *police power*. En temps normal nous avons une *balance* normale, mais en période de grand trouble, lorsqu'il y a une nécessité urgente, des mesures exceptionnelles et mêmes arbitraires peuvent être prises." (Cité par H. Galland, *op. cit.*, p. 108).

La notion d'*emergency* dans la jurisprudence des tribunaux américains, exactement comme dans celle du Conseil d'Etat français, se caractérise ainsi par sa flexibilité et sa plasticité. Sa souplesse est telle qu'elle s'adapte en quelque sorte automatiquement aux circonstances de temps et de lieu et c'est ainsi que, l'*emergency* devenant plus grande en temps de guerre, le *police power* va se renforcer et s'élargir. Il faut donc distinguer entre deux périodes : le temps de paix et le temps de guerre. S'il est vrai que dans les deux cas l'*emergency* conserve sa nature propre et que, selon la définition des tribunaux américains, elle implique l'existence d'un péril imminent qui commande des mesures rapides et énergiques, il n'en demeure pas moins qu'en période de crise le péril s'accroît et la puissance publique pourra prendre toutes les mesures nécessaires pour le prévenir, quels que soient les inconvénients

de cette législation exceptionnelle pour les particuliers. Non sans raison les tribunaux estiment que les intérêts privés les plus légitimes et les plus respectables doivent céder devant l'importance de l'intérêt public. Ainsi, comme le Conseil d'Etat français, les tribunaux américains distinguent entre l'*emergency* proprement dite et l'état de nécessité et fixent les limites du *police power* en fonction de cette distinction. (Cf. pour l'*emergency* l'arrêt de la Cour Suprême, *Jacobson v. Massachusetts*, 1905, 197. U.S. 11, *Law Ed.*, t. 49, p. 643 ; pour le droit de nécessité, *Edgar E. Levy Leasing Co. v. Siegel*, 258 U.S. 242, *ibid.* t. 66, p. 595 et les décisions citées par H. Galland, *op. cit.*, pp. 120-121). Remarquons, enfin, que l'analogie entre les deux jurisprudences s'étend aux pouvoirs de contrôle que le juge se réserve soit quant à l'existence de l'*emergency*, soit quant à l'étendue des pouvoirs de police qui en découlent. (Cour Suprême des E.U., *Hamilton v. Kentucky Distilleries Co.*, 251, U.S. 146, *ibid.* t. 64, p. 194).

La brève analyse de la notion d'urgence que nous venons de faire dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français et dans celle des tribunaux américains, conduit aux deux observations suivantes :

D'une part, il n'est pas exact d'affirmer que les notions de caractère politique comme l'urgence ou la nécessité défient toute tentative de précision. Sans doute, elle ne se prêtent à aucune définition rigoureuse ; du reste, si l'on veut qu'elles conservent leur caractère de souplesse qui leur permet de s'adapter à tous les changements qui se produisent dans les circonstances, il n'est pas souhaitable de les enfermer dans des limites fixes d'une définition scientifique. Du moins, n'est-il pas absolument impossible d'en déterminer les éléments constitutifs et cela suffit pour circonscrire d'une manière tout au moins approximative les pouvoirs de la puissance publique. Or, à ce point de vue, les deux notions d'urgence et de nécessité impliquent l'existence d'un fait : *le péril imminent*, donc certain et actuel, dont la gravité exige des mesures immédiates. On comprend dans ces conditions pourquoi l'article 41 de la constitution égyptienne confère au chef de l'Etat le droit de prendre des règlements de nature législative, encore que, le Parlement étant simplement en vacances, il ne soit pas impossible de le convoquer rapidement.

D'autre part, comme l'état d'urgence ou de nécessité dépend de l'existence d'un fait à savoir le péril imminent, il importe de savoir qui aura compétence pour juger que ce fait existe et qu'il y a lieu par

conséquent de prendre les mesures qui s'imposent. Cette compétence appartient, tout d'abord, à la puissance publique elle-même : " le point de savoir si oui ou non on se trouve en présence d'une *public emergency* est une question de fait qui . . . intéresse avant tout la législature. Son existence résulte de documents publics, d'impressions générales et de l'observation des faits". (*People v. La Tetra* précité, H. Galland, *op. cit.*, p. 115). Mais l'appréciation de l'autorité publique est sujette au contrôle juridictionnel des tribunaux. " La plus grande valeur est attribuée, déclare le juge Holmes, au jugement de la législature, mais les parties ont toujours la faculté de prétendre que la législature a outrepassé ses pouvoirs constitutionnels." (*Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, 1929, 260 U.S. 393 (413), *Law Ed.* t. 67, p. 325). Et le Conseil d'Etat français affirme à son tour " qu'il appartient au juge, sous le contrôle duquel s'exercent ces pouvoirs de police, de tenir compte, dans son appréciation des nécessités provenant de l'état de guerre selon les circonstances de temps et de lieu et la nature du péril qu'il importe de prévenir . . ." (9 janvier 1920, *Musart*, R. p. 12). Les tribunaux sont en effet souverains en matière d'appréciation des faits et le contrôle qu'ils exercent, et sur lequel nous reviendrons, est une garantie sérieuse et suffisante contre toute tentative du Gouvernement d'abuser des pouvoirs exceptionnels dont il est investi en cas d'urgence ou de nécessité. (Cf. les observations de M. Hauriou à la fin de sa note sous C. d'Etat, 6 août 1915 précité, S. 1916.3.9).

Or, le contrôle juridictionnel n'existe pas en Egypte et dans la pratique il s'est produit pour la notion d'urgence la même extension que celle que nous avons constatée pour la notion de session parlementaire. Les différents gouvernements qui se sont succédés en Egypte depuis l'entrée en vigueur de la constitution de 1923, ont interprété la condition d'urgence comme les autorisant à édicter " toutes les mesures qui sont dans *l'intérêt du pays* et que l'on *ne peut retarder sans lui causer un préjudice*". (Déclaration au nom du gouvernement de M. Moustapha El-Chorbagui, Ministre de la Justice, Chambre des Députés, 7e législature, séances du 26 décembre 1939, *Annales*, nov.-déc. 1939, p. 57). C'est une interprétation évidemment très large qui tend à assimiler la notion d'urgence à celle de l'intérêt général. Les limites de l'urgence s'étendent et en s'étendant elles s'estompent et s'effacent ; déjà prise dans son sens propre, la notion d'urgence oppose, nous l'avons vu, d'énormes difficultés à tout essai de la serrer de plus près, mais malgré tout c'est une notion très positive qui présente un caractère plus juridique

que celle de l'intérêt général, car le droit public connaît un certain nombre de procédures d'urgence. On en peut donc déterminer le contenu objectivement. On ne saurait en dire autant de la notion de l'intétêt général ; car tous les actes du Gouvernement poursuivent, en principe du moins, la satisfaction de l'intérêt général. C'est en effet la mission essentielle, sinon unique, des pouvoirs publics que de pourvoir aux intérêts généraux du pays. Si donc l'urgence se confond avec l'intérêt général, il faudra en conclure que toute mesure d'intérêt général que le Parlement tarde à voter tombe sous le coup de l'article 41 de la constitution. Telle est, en effet, la thèse qu'avait soutenue le Gouvernement devant la Chambre des Députés en 1939, en ce qui concerne notamment les mesures concernant l'agriculture, mais, on ne voit pas très bien pour quelle raison on devrait restreindre l'application de l'article 41 à cette branche de l'activité économique et ne pas l'admettre pour les mesures concernant certaines industries importantes, le bien-être de la classe ouvrière, la politique économique et douanière, etc. Dans cette interprétation, l'article 41 serait l'équivalent d'une délégation générale du pouvoir législatif, limitée seulement aux périodes d'intersession parlementaire. L'article 41 viserait ainsi la même fin que les lois de pleins pouvoirs dans d'autres pays. (V. sur la pratique des pleins pouvoirs, H. Tingsten, *Les pleins pouvoirs*, 1934; M. Mignon, *La pratique des décrets-lois devant la doctrine et la jurisprudence*, 1938 ; A. Pichat, *Les décrets en matière législative*, 1935 ; M. Mouskheli, *op. cit.*, pp. 217 et sv).

On pourrait invoquer en faveur de cette opinion les travaux préparatoires de la constitution de 1923. Le projet de constitution rédigé par le Comité des Trente avait donné à l'article 41 la rédaction suivante : " Si dans l'intervalle des sessions, il devient nécessaire *de prendre d'urgence des mesures pour sauvegarder la sécurité publique ou pour prémunir l'Etat contre un danger* et que ces mesures ne puissent souffrir de retard jusqu'à la convocation du Parlement en session extraordinaire, le Roi rend des décrets ayant force de loi, etc.". Or, cette rédaction n'a pas reçu un accueil très favorable auprès du Comité Consultatif de législation chargé de reviser le projet du Comité des Trente. " Le projet du Comité des Trente, déclare le rapport du Comité Consultatif, ne vise que le cas où, dans l'intervalle des sessions, il s'agit de prendre d'urgence des mesures pour sauvegarder la sécurité publique ou pour prémunir l'Etat contre un danger, mesures dont l'urgence est telle qu'il serait impossible d'attendre la réunion du

Parlement. Or, d'une part, *il existe d'autres catégories de mesures urgentes*, qu'il y a *le plus grand intérêt de prendre par voie de décret-loi*, comme celles qui concernent l'hygiène publique, les impôts, les calamités publiques..." (Cité par M. Hassan Garranah dans sa thèse de doctorat sur *La législation d'origine gouvernementale*, sous presse). Et le Comité proposa une nouvelle rédaction qui passa telle quelle dans la constitution.

Il est évident que les auteurs de la constitution ont voulu donner à la notion d'urgence un sens suffisamment large pour permettre au Gouvernement de faire face à toutes sortes d'éventualités. Avec raison ont-ils considéré la formule "sécurité publique et danger pour l'Etat" comme trop étroite, incapable par conséquent d'englober toutes les hypothèses où il pourrait y avoir nécessité d'intervenir rapidement et efficacement. Un tremblement de terre, une épidémie, le feu, une panique financière, un désastre commercial peuvent exiger u gouvernement la promulgation des mesures qui seraient arbitraires dans des circonstances normales, sans qu'on puisse dire que dans toutes ces hypothèses la sécurité et l'existence de l'Etat soient en danger.

La formule de l'article 41 relative à l'urgence doit donc recevoir une interprétation large, c'est entendu. Mais cette interprétation n'a rien d'insolite : depuis longtemps elle a été affirmée dans la jurisprudence des tribunaux américains. (Cf. la déclaration du juge de la Cour Suprême de New-York Pound dans *People v. La Fetra*, 230 N.Y. 429 précité). Seulement, si large que soit cette interprétation, elle ne va pas, elle ne peut aller jusqu'à autoriser le Gouvernement à légiférer par voie de décrets sur toute mesure législative d'intérêt général que le Parlement tarde à voter. Or, c'est cette interprétation extensive qui a prévalu dans la pratique ; celle-ci a fait subir, pour des raisons que nous aurons l'occasion de préciser, une transformation telle à la formule constitutionnelle, qu'elle en a tiré une nouvelle institution comparable, par ses effets, à celle des pleins pouvoirs. Comme le dit excellemment M. Hassan Garranah (*op. cit.*) " avec cette transformation... un instrument utile est ingénieusement créé pour remplacer les pleins pouvoirs. Il joue à un rythme périodique sur un vaste plan sans déborder le cadre de la légalité constitutionnelle. Et c'est ainsi que nous assistons juste après la clôture des sessions parlementaires à la promulgation d'une foule de décrets-lois ".

C.—*Les limites du pouvoir réglementaire d'urgence.*—L'article 41 ne prévoit qu'une seule limite : la constitution. Les décrets d'urgence doivent respecter les dispositions constitutionnelles. C'est là une

condition fort importante, dont la portée s'éclaire et se précise à la lumière de cet autre texte exceptionnel qu'est l'article 155. L'étude comparée des deux textes facilite la tâche de l'interprète et permet de situer les deux sortes de pouvoir réglementaire d'exception dans l'ensemble du système constitutionnel.

Il n'est pas douteux, tout d'abord, que le pouvoir réglementaire d'urgence de l'article 41 s'intègre sans trop de difficultés dans l'ordre constitutionnel normal. Si ce texte avait été interprété correctement, conformément à l'intention des auteurs de la constitution, il n'aurait pas conduit à ce bouleversement de l'ordre des compétences établi par la constitution qu'on constate en fait. Il n'y a donc aucune incompatibilité entre le principe de la suprématie du Parlement et l'exercice, par le chef de l'Etat, du pouvoir législatif en cas d'urgence. Et cela pour les deux raisons suivantes : d'abord, c'est la constitution elle-même qui a prévu et réglementé l'extension temporaire des attributions du Roi ; ensuite, cette extension a une portée très limitée dans le temps ; la convocation immédiate du Parlement rétablit l'ordre constitutionnel momentanément troublé, car de deux choses l'une : ou bien celui-ci ratifie les décrets d'urgence et la sanction législative fait perdre à ceux-ci leur caractère exorbitant, ou bien il les rejette et on retournera alors à la situation antérieure. Mais, de toute façon la présence du Parlement mettra fin à la compétence exceptionnelle du chef de l'Etat.

A ce dernier point de vue, la différence est grande entre le pouvoir réglementaire d'urgence et le pouvoir réglementaire de nécessité. Dans le système constitutionnel égyptien, le pouvoir réglementaire de nécessité repose, lui aussi, sur un texte de la constitution. C'est, nous le savons, l'article 155 qui l'institue sans d'ailleurs le nommer. Mais il confère à l'Exécutif des pouvoirs beaucoup plus étendus, allant jusqu'à la suspension des dispositions constitutionnelles, à l'exception de celles qui règlent la réunion du Parlement. La mention relative à l'impossibilité d'empêcher la réunion des Chambres démontre que les pouvoirs exceptionnels du gouvernement ne prennent pas fin avec la convocation du Parlement et qu'il pourra continuer à légiférer par voie de décrets de nécessité, malgré la présence du Parlement. Il y a là quelque chose de tout à fait exorbitant : l'organe législatif normal est réuni ; aucun obstacle de fait ne s'oppose donc au vote des lois, au besoin par la procédure d'urgence. Et cependant le gouvernement conserve son droit de légiférer par décrets sans se heurter à la résistance du Parlement.

Il en est ainsi dans tous les pays. En France, durant la guerre de 1914–18 le Gouvernement usa du pouvoir réglementaire du chef de l'Etat pour promulguer une série de décrets dérogeant à certaines lois, suspendant ou modifiant d'autres et cela en l'absence du Parlement comme pendant la réunion de celui-ci. Le Conseil d'Etat français a sanctionné toutes les initiatives du Gouvernement et à cette occasion il a édifié la théorie audacieuse des pouvoirs de guerre. (V. parmi les nombreux arrêts C. d'Etat, 18 juin 1918, *Heyriès*, S. 1922.3.49, avec la note de M. Hauriou ; 14 mai 1920, *Syndicat patronal de la boulangerie*, R. p. 499). Même situation en Suisse (Tribunal fédéral, 14 décembre 1915, *Affaires Millioud*, Revue du Droit Public 1917, pp. 233 et sv. avec la note de M. G. Jèze) et en Italie, où le pouvoir réglementaire de nécessité a reçu la consécration législative par une loi du 31 janvier 1926. (Cf. Silvio Trentin, *Les transformations récentes du Droit Public Italien*, 1929, pp. 579 et sv.). Faut-il mentionner enfin le cas de l'Allemagne qui, on ne le sait que trop, est la terre de prédilection du " *Notrecht* " ? (Cf. G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, passim).

Ainsi, à la différence du pouvoir réglementaire d'urgence qui se maintient dans les limites de la légalité constitutionnelle, le pouvoir réglementaire de nécessité déborde ces limites. Il se déploie en marge de la constitution. Il cause la rupture de l'équilibre constitutionnel et crée une situation inquiétante et dangereuse. Car de la nécessité on glisse facilement à la dictature, tandis qu'avec l'urgence c'est tout au plus l'arbitraire qui est à craindre. Les deux théories se développent donc dans une ambiance politique et psychologique fort différente et il importe de ne pas les confondre.

L'article 41 exige le respect de la constitution. Que faut-il entendre par ce terme ? Le texte vise-t-il seulement les dispositions de la constitution ou bien les principes constitutionnels non écrits aussi ? Car, tous les principes constitutionnels ne figurent pas dans le texte de la constitution, de même que beaucoup de dispositions constitutionnelles écrites ne méritent pas le nom de règles constitutionnelles. C'est la vieille distinction de la constitution au sens formel et au sens matériel. Ce qu'il y a d'intéressant dans cette distinction, c'est l'affirmation qu'elle implique qu'il existe des principes qui, bien que non inscrits dans le texte constitutionnel, n'en demeurent pas moins des principes constitutionnels et font partie de la " Constitution " au sens le plus compréhensif de ce mot, ou de ce que M. Hauriou a si heureusement

appelé la " *superlégalité constitutionnelle* " (*Précis de Droit Constitutionnel*, 1923, pp. 206 et sv.).

Or, il semble que c'est bien dans ce sens que le mot " constitution " est employé dans l'article 41. Un premier argument en faveur de cette interprétation large du terme " constitution " se déduit de la rédaction différente de l'article 41 et de l'article 155 : le premier parle de la constitution tout court, le second des dispositions de la constitution. Mais la valeur de cet argument, nous en convenons volontiers, n'est pas très grande. Ce qui est plus important, c'est le fait relevé plus haut, que le pouvoir réglementaire d'urgence se meut à l'intérieur de la légalité constitutionnelle, sans en déborder les limites, ni en briser l'équilibre. Or, la légalité constitutionnelle comprend non seulement ce qui est écrit dans la constitution, mais encore tous les principes fondamentaux du régime et en particulier les principes politiques qui sont à la base du gouvernement. S'il en est ainsi, il en résulte la nécessité pour le gouvernement, lorsqu'il légifère, par application de l'article 41, de respecter à la fois les dispositions écrites de la constitution, les dispositions législatives organiques, comme par exemple les lois électorales, et les principes fondamentaux du régime constitutionnel, comme par exemple le principe de la séparation des autorités civiles et militaires, le principe de la publicité de l'impôt, le principe de l'égalité devant les services publics, etc. Ou bien, en effet, le pouvoir réglementaire d'urgence s'intègre dans le régime constitutionnel normal et alors le gouvernement est astreint au respect de tous les éléments essentiels de ce régime, ou bien il ne se heurte à aucune de ces limites, mais alors il se rapproche tellement du pouvoir réglementaire de nécessité qu'on peut se demander s'il était utile de rédiger deux textes pour établir des institutions si proches l'une de l'autre.

La pratique constitutionnelle paraît vouloir adopter cette manière de voir. Il n'y a, sans doute, qu'un seul précédent, mais il est d'importance. C'est celui des décrets rendus, en application de l'article 41, par le Ministère Ziwer entre 1924 et 1926 pendant la dissolution de la Chambre des Députés. Lorsqu'il s'est agi de légaliser toute cette législation sortie des bureaux ministériels, on fit un triage et on rejeta purement et simplement ceux des décrets qui avaient pour objet des mesures de caractère politique. Les autres furent confirmés et déposés sur le bureau du Parlement aux fins de ratification. (V. la Loi No. 2, du 10 septembre 1926, *Lois et Décrets*, 1925, p. 95). Or, la plupart des décrets rejetés concernaient l'application des lois électorales,

c'est-à-dire des lois organiques faisant partie des règles fondamentales du droit public égyptien. Il faut espérer que, forte de ce précédent, la pratique persévèrera dans cette voie et que, de précédent en précédent, elle finira par dégager des traditions, sinon des coutumes, suffisamment fortes pour s'imposer au respect du gouvernement.

D.—*L'intervention du Parlement.*—L'article 41 exige enfin que les décrets d'urgence soient soumis au Parlement à sa première réunion. " Si, ces décrets, ajoute le texte, ne sont pas soumis au Parlement ou s'ils sont rejetés par l'une ou l'autre des deux Chambres, ils cesseront d'avoir force de loi. "

Pour nous rendre compte exactement de la signification et de l'effet qui doivent s'attacher à l'intervention du Parlement, il faut distinguer deux périodes : avant et après l'approbation parlementaire, et nous demander quelle est la nature juridique des décrets d'urgence à ces deux moments.

Avant l'approbation, les décrets, aux termes de l'article 41, auront " *force de loi* ". Que veut dire la constitution par " force de loi " ? Faut-il en déduire que les décrets d'urgence auront la même force juridique que les lois qui émanent du Parlement et que, dès lors, ils devront échapper à tout contrôle juridictionnel ?

Le droit comparé est susceptible de nous fournir quelques lumières sur ce point. On trouve dans certains pays des lois d'habilitation qui emploient la même expression. C'est le cas de la loi française de pleins pouvoirs du 8 juin 1935 dont l'article unique autorise le Gouvernement " à prendre, par décrets, toutes dispositions ayant force de loi . . . " (V. sur cette loi la chronique de M. Y. Gouet, *Revue de Droit Constitutionnel*, 1935, pp. 295 et sv.). Il en est de même en Angleterre où certaines lois de délégation contiennent la formule identique que les règlements pris en vertu de ces lois " *shall have effect as if enacted in this Act* ". On a essayé d'interpréter toutes ces formules comme manifestant l'intention du législateur d'exclure tout contrôle juridictionnel des décrets par les tribunaux. En Angleterre, comme en France, les juges n'ont pas tenu compte de cette injonction du législateur. C'est ainsi que la Chambre des Lords a jugé dans son arrêt de 1931, *Ministry of the Health v. The King*, que ". . . an order of this type only acquires the force of law when the contents of Order are consistent with the provisions of the Act which authorised it. " (Cité

d'après E. C. S. Wade, *Constitutional Law*, 2e éd., p. 316), affirmation qui implique le pouvoir du juge de vérifier la concordance du règlement avec les prescriptions de la loi d'habilitation. Même attitude dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français (31 mars 1937, *Association des propriétaires de Montrouge*, *Revue du Droit Public*, 1937, p. 529 ; 11 février 1938, *Syndicat des commerçants en gros en vins, cidres et spiritueux*, D.H. 1938, p. 294 ; v. aussi Cass. fr. Ch. Crim. 15 novembre 1937, D. H. 1938, p. 18 et Cass. belge, 19 mars 1928, *Pac.* 1928, I. 114 avec les conclusions de M. l'avocat général Gesche ; 21 janvier 1935, *Pac.* 1935. I. 122). Il résulte de toutes ces décisions que les décrets pris en vertu des lois d'habilitation ne perdent pas leur caractère d'actes administratifs avec la force juridique qui s'attache à cette sorte d'actes. Pour qu'il en soit autrement, pour que notamment les décrets aient la force de loi, il faudrait qu'ils fussent pris sur délégation du pouvoir législatif ; or, s'il est un principe incontestable c'est bien celui en vertu duquel le Parlement ne peut disposer de sa puissance législative, sans violer la constitution et sans méconnaître son caractère d'organe institué. (En ce sens Cass. belge, 6 février 1891, *Belgique Judiciaire*, 1891, p. 354 ; Cour suprême des Etats-Unis, 7 janvier 1935, *Panama Refining Co. v. Ryan* ; *Revue d'histoire politique et constitutionnelle*, 1937, pp. 317 et sv. ; 27 mai 1935, *Schechter Poultry Co. v. U.S. of America*, *Revue de Droit Constitutionnel*, 1935, pp. 571 et sv.).

Deux enseignements se dégagent de ce bref aperçu du droit comparé : d'une part, dans le système constitutionnel des Etats modernes, la délégation du pouvoir législatif est interdite par le principe " *delegata potestas non delegatur* " ; d'autre part, à supposer même que cette délégation soit possible et que les actes de l'Exécutif acquièrent de ce fait la force juridique de la loi, les tribunaux n'en conservent pas moins leur droit de contrôle, à l'effet de s'assurer que les dispositions du décret se maintiennent dans les limites de la loi d'habilitation.

Voyons maintenant comment la question se pose dans le système constitutionnel égyptien. Il est certain, tout d'abord, que l'objection tirée de l'impossibilité de la délégation législative ne porte plus. Si, en effet, il n'appartient point au Parlement de troubler, en quoi que ce soit, l'ordre des compétences établi par la constitution, on ne saurait en dire autant lorsque c'est la constitution elle-même qui prévoit des modifications à cet ordre. La constitution est parfaitement libre, après avoir opéré la répartition des compétences entre les différents organes étatiques, d'apporter à cette répartition, telles modifications qu'elle

juge utiles et nécessaires et, en particulier, rien ne s'oppose à ce qu'elle investisse, dans certaines circonstances exceptionnelles, le chef de l'Etat du pouvoir législatif qui appartient normalement à une Assemblée élue. La constitution est souveraine, elle peut donc faire de semblables attributions.

Il y a donc attribution de la puissance législative au Roi par la constitution. Il faudra seulement s'entendre sur la signification précise de cette idée. On peut, d'abord, comprendre par là que la constitution confère à l'Exécutif le pouvoir de faire des lois entendues au sens matériel, comme synonyme de la règle de droit, conformément à la doctrine enseignée par Laband, Jellinek et Hauriou. (Cf. P. Laband, *Droit Public*, éd. fr., t. II, pp. 260 et sv. ; G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung* 1887, pp. 240 et sv. ; M. Hauriou, *Principes de droit public*, 1910, pp. 611 et sv. ; *Précis de Droit Administratif*, 12e éd., pp. 555 et sv.). Si la constitution égyptienne a consacré cette doctrine pour délimiter le champ d'action respectif de la loi et du règlement, on comprend qu'il faille un texte constitutionnel spécial pour permettre au chef de l'Etat de poser, par l'exercice de son pouvoir réglementaire, de véritables règles de droit.

On peut, d'autre part, entendre la " délégation du pouvoir législatif " comme signifiant la reconnaissance, au profit de l'Exécutif, du droit de faire des lois au sens formel, c'est-à-dire des règles ayant la force juridique de la loi. Dans cette conception les décrets d'urgence, quoique émanant du chef de l'Etat, présenteront, sous le rapport de leur force obligatoire, tous les caractères de véritables lois votées par le Parlement. Cette particularité expliquerait à la fois la possibilité, de prime abord incompréhensible, pour ces décrets de modifier la législation existante, et le fait qu'ils échapperont à toute discussion par la voie contentieuse. Les décrets d'urgence constitueraient ainsi une législation secondaire, une sorte de " quasi-lois " exceptionnelles et comme tels ils devraient s'imposer aux tribunaux avec la même force que les lois émanant du Parlement.

Ce n'est certainement pas dans ce dernier sens qu'il faut interpréter l'article 41. Comme le note avec raison M. Zoher Garranah (*L'Acte administratif*, 1935, p. 183), les décrets d'urgence conservent leur caractère d'actes administratifs, principalement pour cette raison que dans la période d'intervalle des sessions, où ils peuvent être pris, " les principes constitutionnels continuent à être en vigueur, ayant à leur base celui

de la séparation fonctionnelle des pouvoirs" ou, plus exactement, celui de la séparation organique des pouvoirs. Or, en droit égyptien, comme dans le droit public de la plupart des pays modernes, le point de vue organique est le point de vue essentiel pour la détermination de la nature juridique des actes accomplis par les diverses autorités publiques. Il faut en déduire que les tribunaux sont parfaitement qualifiés pour examiner la légalité des décrets d'urgence et pour vérifier si les diverses conditions prévues à l'article 41 ont été remplies. Il n'est pas inutile de rappeler ici l'opinion de la Chambre des Lords dans l'Arrêt, *Ministry of the Health v. The King* précité, d'après laquelle ". . . an order of this type only acquires the force of law when the contents of order are consistent with the provisions of the Act which authorised it."

Le Parlement réuni, les décrets d'urgence doivent lui être immédiatement soumis aux fins d'approbation, sous peine de nullité. Le texte de l'article 41 est très catégorique et ne laisse aucun doute sur ce point. Mais en déposant les décrets sur le bureau des Chambres, le Gouvernement s'est acquitté de toutes ses obligations ; la clause du dépôt ne l'oblige pas à obtenir la ratification. En théorie, le Parlement est libre de ratifier ou de ne pas ratifier les mesures décrétées par l'Exécutif. S'il refuse la ratification, les décrets tomberont, ils seront annulés mais pour l'avenir seulement. Mais, comme en fait, l'approbation est rarement refusée et se réduit à une simple formalité sans grande importance, il est inutile de s'appesantir sur les effets et la portée de l'intervention parlementaire. Disons simplement que l'approbation a pour effet de transformer les décrets d'urgence en lois formelles et que par là la situation normale se trouve rétablie. Non seulement les matières qui ont été touchées par ces décrets reprennent leur caractère législatif, mais de plus, les décrets eux-mêmes perdent leur nature administrative pour devenir des lois au sens formel et organique. Il s'ensuit qu'après la ratification les recours juridictionnels ne sont plus recevables contre eux.

***

Telles sont les diverses réflexions que nous suggère la lecture de l'article 41 de la constitution égyptienne. Ce qui frappe surtout l'observateur le moins averti, c'est la discordance, la rupture entre le texte et la pratique qui s'est édifiée sur lui. Le texte, nous espérons l'avoir

démontré, avait une portée très limitée. La pratique en a tiré une institution d'une grande envergure : l'article 41 est devenu en fait le procédé normal de législation d'origine gouvernementale. Ce texte joue en Egypte à peu près le même rôle que les lois de pleins pouvoirs dans d'autres pays. Il a donc subi une déformation profonde, d'ailleurs voulue et réfléchie. La plupart des gouvernements au pouvoir depuis 1923, quelle que fût leur couleur politique, se sont tous servis de cet instrument de législation commode et facile. Qu'il faille voir dans cet accord la survivance des anciennes habitudes et la persistance de certaines pratiques autoritaires, cela ne fait aucun doute. Mais là n'est pas la raison principale : si l'institution a pris une telle ampleur, c'est parce qu'elle correspond à des besoins réels et importants. Il s'agit des besoins de la législation moderne. Celle-ci ne s'accommode plus que malaisément et péniblement de la technique législative parlementaire. Il lui faut une technique plus perfectionnée, à la fois plus souple et plus discrète. Cette transformation de la technique législative se constate partout. En Egypte elle a pris la voie détournée du pouvoir réglementaire d'urgence. Une institution particulière a été détournée de sa fin normale ; pareil détournement qui fausse l'esprit des institutions est contraire aux exigences les plus évidentes du principe démocratique. Pour remédier à cette situation et mettre fin aux abus qui en résultent il faudrait, d'une part, instituer le contrôle juridictionnel des décrets pris en application de l'article 41, d'autre part, opérer les réformes nécessaires touchant la procédure d'élaboration des mesures législatives de façon à accroître le rôle du Gouvernement dans cette procédure.

MICHEL MOUSKHELI.

الحصانة البرلمانية

L'inviolabilité Parlementaire

للدكتور السيد صبرى و الدكتور محمود عيد

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق وكيل المكتب الفنى بمجلس النواب

---

١ — تمهيد :

تبدو المناعة البرلمانية[١] L'immunité parlementaire فى مظهر امتياز ممنوح لأعضاء البرلمان ولكنها فى الواقع ليست امتيازا إذ أنها مقررة بقصد ضمان استقلال الهيئة التشريعية وحريتها الكاملة فى تأدية وظيفتها ؛ فالهدف الذى ترمى اليه هو الصالح العام دون أى اعتبار أو دخل للصالح الخاص .

والمناعة البرلمانية نوعان : الأول خاص بعدم مسئولية عضو البرلمان عما يبديه من الأفكار والآراء فى المجلسين وهو ما يسمى بعدم المسئولية البرلمانية[٢] Irresponsabilité parlementaire . والثانى خاص بعدم اتخاذ اجراءات جنائية فى غير حالة التلبس نحو عضو البرلمان سواء من جانب الحكومة أم من جانب الأفراد طول مدة انعقاد البرلمان إلا بعد استئذان المجلس التابع له العضو المراد اتخاذ الاجراء ضده وهو ما يعبر عنه بالحصانة البرلمانية Inviolabilité parlementaire وهذا النوع الثانى هو موضوع هذا البحث .

نصت المادة ١١٠ من الدستور المصرى على الحصانة البرلمانية : "لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا باذن المجلس التابع هو له وذلك فيما عدا حالة

---

(١) نرى أن ترجمة immunité بالمناعة أصح من ترجمتها بالحصانة لأن المناعة لفظ يبدو أهم من الحصانة فضلا عن شيوع لفظ الحصانة كترجمة للكلمة الفرنسية inviolabilité

(٢) راجع نص المادة ١٠٩ من الدستور والمادة ١٣ من القانون الدستورى الفرنسى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥

التلبس بالجناية [1] "، وهذه المادة مأخوذة من الفقرة الأولى من المادة ٤٥ من الدستور البلجيكى والتى نصها :

Art. 45 (al. 1er).—Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

(Al. 2me).—La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

كذلك نصت المادة ١٤ من القانون الدستورى الفرنسى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ على الحصانة البرلمانية على الوضع الآتى :

Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf en cas de flagrant délit. La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session, et pour toute sa durée si la Chambre le requiert (٢)

ولكن كيف وجد هذا الامتياز البرلمانى وما مداه وما الأفعال التى يشملها وأخيرا ما حقوق وواجبات كل من المجلسين فى هذا الصدد ؟

---

(١) ومع ذلك فقد أخذت النظم المصرية السابقة على صدور الدستور الحالى بالحصانة البرلمانية على وضع يشابه هذا الوضع الحديث فنصت المادة ٥٣ من لائحة تأسيس مجلس شورى النواب الصادرة فى سنة ١٨٦٦ ، على أنه "فى مدة افتتاح مجلس الشورى فى الأيام المحددة له لا تسمع دعوى على أحد من أعضائه بوجه من الوجوه إلا اذا كان — لا سمح الله — حصل من أحدهم مادة قتل ، فطبعا لا يعد من أعضاء مجلس الشورى ويتعين بدله حسبما ورد فى مادة ١٣ من اللائحة الأساسية " ونصت المادة ٤ من لائحة مجلس النواب الصادرة فى سنة ١٨٨٢ على أنه "لا يجوز التعرض للنواب بوجه ما ، واذا وقعت من أحدهم جناية أو جنحة مدة اجتماع المجلس فلا يجوز القبض عليه إلا بمقتضى إذن من المجلس " ونصت المادة ٥ على أنه " للمجلس حال انعقاده أن يطلب الافراج أو توقيف الدعوى مؤقتا لحد انقضاء مدة اجتماع المجلس عمن يدعى عليه جنائيا من اعضائه أو يكون مسجونا فى غير مدة انعقاد المجلس بدعوى لم يصدر فيها حكم " .

(٢) راجع أيضا المادة ٣٧ من الدستور الألمانى الصادر فى ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ ويلاحظ ان الشارع المصرى لم يأخذ بالمبدأ المذكور فى الفقرة الثانية المشار اليها من مادة الدستور البلجيكى أو الفرنسى ، فلا يوجد أى مقابل لها فى الدستور المصرى ولا فى القوانين الملحقة به وسنعود الى تفصيل ذلك فيما بعد .

وجدت الحصانة كما ذكرنا بقصد ضمان الاستقلال الكامل والطمأنينة التامة لأعضاء البرلمان حتى يؤدوا مهمتهم خير أداء ، إذ لا يجوز أن تمكن السلطة التنفيذية أو الأفراد من انتزاع العضو من مقعده أو تحقيره أو إقلاقه بسبب دعاوى كيدية أو سياسية ترفع عليه .

وتحسن ملاحظة أن مسألة الحصانة تثار دائما بسبب جريمة لا تتصل اطلاقا بعمل العضو البرلمانى ولهذا لا يمنح الدستور العضو فى هذه الحالة أى حق فى الاعفاء من العقاب أو من المسئولية اذا ما ثبت الاتهام وهذا عكس الحالة المنصوص عليها فى المادة ١٠٩ من الدستور الخاصة بعدم مسئولية العضو عما يبديه من الآراء والأفكار فى المجلسين .

٢ — التطور التاريخى للحصانة :

قبل أن نشرح أحكام الحصانة البرلمانية على الوضع المقرر فى الدساتير المختلفة ، نرى من الواجب البدء بالكلام عن تطورها التاريخى منذ ظهرت فى انجلترا إلى أن استقرت أحكامها فى القوانين الحديثة حتى يمكن أن نخلص إلى نتيجة عامة تتعلق بالصلة أو أوجه الشبه الموجودة بين أحكام الحصانة فى الدستور الانجليزى وهو أقدم الدساتير و بين أحكامها فى الدساتير الأخرى اللاحقة له ، وكذلك أوجه الخلاف بين العقلية الانجلوسكسونية القانونية وغيرها فى نظرة كل منها إلى الحصانة البرلمانية وطريقة فهمها لها :

(١) فى انجلترا :

للحصانة البرلمانية أو لامتياز عدم القبض freedom of arrest [1] كما تسمى هناك تاريخ قديم جدا تتصل حلقاته بتاريخ ظهور البرلمانات أو المجالس

---

[1] immunité d'arrestation . هذا و يجب ملاحظة أن النظام البرلمانى الانجليزى عرف قبل غيره بوقت طويل النوع الآخر للحصانة البرلمانية وهو المعروف بعدم المسئولية l'irresponsabilité و يعتبرونه من أركان النظام النيابى عندهم و يطلقون عليه اسم freedom of speech وانتقل هذا النظام من انجلترا إلى فرنسا وظهر أثره فى دستور سنة ١٧٩١ ثم تطور بعد ذلك فى الدساتير المتعاقبة حتى استقر فى وضعه الأخير فى المادة ١٣ من قانون ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ وفى المادة ١٠٩ من الدستور المصرى .

الوطنية كما كانت تسمى فى القرن الرابع عشر من الميلاد . ولم تكن نعمة التمتع بهذا الامتياز البرلمانى قاصرة على أعضاء البرلمان وحدهم ، بل كانت الحماية تتسع حتى يدخل فى دائرتها الخدم والأتباع — على أن هذه الحصانة كانت خاصة بالمسائل المدنية فقط — فلا يجوز رفع دعوى مدنية أو اتخاذ اجراء للمطالبة بحق مدنى قبل عضو البرلمان أو أحد من خدمه .

وقد طرأ على هذا المعنى الذى كان للحصانة فى بدء نشوئها كثير من التطورات حتى أصبح لها فى وقت من الأوقات عدة مظاهر تتلخص فيما يأتى :

امتياز أعضاء البرلمان واتباعهم فى عدم جواز القبض عليهم ، الحماية التى يتمتعون بها بالنسبة للدعاوى المدنية ، امتياز هؤلاء بالنسبة لأحكام الحبس الصادرة عليهم من محاكم التاج ، وأخيرا الحصانة التى يتمتع بها جميع الأشخاص الذين فى خدمة البرلمان . على أنه أصاب دائرة الأشخاص الذين يتمتعون بهذه المظاهر المختلفة للحصانة تحديد هام ، إذ أصبح لا يتمتع بها إلا أعضاء البرلمان وحدهم .

(١) امتياز عدم جواز القبض والحجز على الأموال — على أن أهم مظاهر الحصانة فى انجلترا يتمثل فى امتياز عدم جواز القبض [1] والحجز على الأموال immunité d'arrestation et de la saisie des biens ويرجعون نشأة هذا الامتياز إلى حادثة وقعت أيام حكم الملك ادوارد الأول عند ما استؤذن فى توقيع حجز على أسقف كنيسة Saint-David سدادا لايجار مستحق عليه — فأجاب " بأنه من غير المناسب أن يسمح الملك بتوقيع حجوزات على أعضاء مجلسه أثناء دور الانعقاد " . ثم تأكد هذا الامتياز بعد ذلك بشكل واضح أثناء حكم الملك ادوارد الثانى بمناسبة حادثة Prieur du Malton [2] .

---

(١) المقصود هو القبض على العضو بسبب دين مدنى إذ كان الاكراه المدنى La contrainte par corps شائعا فى القانون الانجليزى كوسيلة للوفاء . ولما كانت هذه الوسيلة قد أصبحت الآن فى حكم العدم فإن هذا الامتياز البرلمانى قد ضعف أثره ولم تصبح له الأهمية التى تعطيها له الدساتير الأخيرة .

(٢) أرسكين ماى ، الجزء الأول ، صفحة ١١٠ (النسخة الفرنسية . ترجمة J. Delpech) .

وقد تقرر فى هذا العهد أيضا مبدأ حماية أشخاص أعضاء البرلمان واتباعهم أثناء ذهابهم وإيابهم من البرلمان وثبت بعد ذلك بقرار صريح من مجلس العموم أثناء حكم الملك ادوارد الرابع .

(٢) إطلاق سراح الأعضاء المقبوض عليهم — والى سنة ١٥٤٣ لم يكن لأى من المجلسين الحق فى طلب الإفراج عن العضو المقبوض عليه على الرغم من أن امتياز الحصانة كان معترفا به فى ذلك الوقت سواء من القضاة أم من مجلسى البرلمان أم من الملك . ولكن حدث فى هذا التاريخ تطور فى امتياز الحصانة إذ اعترف لكل من المجلسين بحق طلب الإفراج عن العضو المحبوس élargissement des membres وذلك أنه فى سنة ١٥٤٣ قبض على أحد أعضاء البرلمان Georges Ferress بمناسبة دعوى مرفوعة عليه ، فلما أخطر المجلس التابع له بذلك أمر بالإفراج عن العضو المذكور . فأصبح بذلك تقليدا واجب الاتباع . وقد توسع مجلس اللوردات فى تطبيق هذا التقليد الجديد إذ أمر فى أول ديسمبر سنة ١٥٨٥ بالإفراج عن James Diggs تابع أسقف كانتربرى وكذلك عن تابع لورد ليستر ، على اعتبار أنهم يتمتعون بهذا الامتياز البرلمانى بالتبعية لأسيادهم .

(٣) تطور امتياز عدم جواز القبض — freedom of arrest حدث فى عام ١٦٠٣ أن قبض على سير توماس شيرلى قبيل انعقاد البرلمان تنفيذا لحكم قضائى ، فلما اجتمع البرلمان حاول مجلس العموم الإفراج عنه ، فرفض مدير السجن أولا تنفيذ أمر المجلس ، ولكنه عاد فقبل بعد محاولات كثيرة . وهكذا ظلت طريقة إطلاق سراح العضو غير محدودة ولا واضحة طوال القرن السابع عشر .

وفى نهاية سنة ١٧٠٠ صدر قانون ينظم بعض أحكام الحصانة بشكل أوضح ، فنص على جواز الحجز على أملاك أعضاء البرلمان أو وضعها تحت الحراسة أثناء فترة حل المجلس أو خلال مدة تأجيل انعقاد البرلمان اذا ما زادت على أربعة عشر يوما . على أنه يجوز استثناء من الحكم السابق تنفيذ الحكم على العضو خلال دور الانعقاد اذا ما كان مدينا للتاج مباشرة . ولا يشمل امتياز عدم جواز القبض فى هذه الحالة الخدم والأتباع .

وفى أواخر القرن السابع عشر صدر قانون كان من نتيجته إلغاء امتياز عدم جواز القبض الذى كان يتمتع به الخدم والأتباع بالتبعية لأسيادهم أعضاء البرلمان . وبذلك زال من الوجود أغرب شكل وجد للحصانة منذ أن عرفت الى الآن والذى لحسن الحظ لم يكن له أى أثر فى الدساتير الأخرى .

وقد كان من نتيجة التطور فى التقاليد الدستورية والقوانين الخاصة بالحصانة البرلمانية فى صورتها المتواضعة freedom of arrest أن أصبحت حقا قانونيا أكثر منها امتيازا برلمانيا . ففى الحالات التى يريد أحد المجلسين فيها الإفراج عن أحد أعضائه المحبوسين تنفيذا لحكم صادر عليه يصدر أمرا صريحا بذلك ولا يكتفى بابداء الرغبة . وقد استعمل مجلس العموم هذا الحق الجديد مرارا وخاصة منذ القرن الثامن عشر . ففى سنة ١٨٠٧ فاز مستر ميلز فى الانتخابات وكان متهوضا عليه ، فقرر المجلس بأن له الحق فى التمتع بالامتياز البرلمانى وأمر باطلاق سراحه . وقد تكرر نفس الأمر بالنسبة الى مستر برتون فى سنة ١٨١٩ وكان محبوسا لحكم صادر عليه [1] .

(٤) مدة التمتع بالامتياز — ولكن ما هى المدة التى يتمتع خلالها عضو البرلمان الانجليزى بامتياز عدم جواز القبض عليه ؟ من الغريب أن البرلمان الانجليزى لم يتعرض صراحة الى هذه النقطة الهامة بالبحث والتحديد [2] .

على أن هناك قواعد مرعية بالنسبة للنبلاء فقط ، فيتمتع النبيل Pair بحصانة دائمة ما بقيت له ألقاب النبل والشرف . وللحصانة هنا أساس من التقاليد القديمة التى اعترفت بها القوانين المتتابعة ، فقد كان هناك امتياز اقطاعى قديم للأشراف مبنى على ما يفترضه القانون فيهم من أن لديهم على الدوام من الأملاك الخاصة ما يكفى للوفاء بأى دين عليهم . وبهذه المناسبة نذكر أن النبيلات Pairesses يتمتعن بهذا الامتياز كذلك بشرط أن يكن نبيلات بالولادة

---

(١) أرسكين ماى . المرجع السابق . صفحة ١١٦

(٢) » » » » » ١١٦

أو بالزواج، أما النبلاء القصر وأرامل النبلاء فلا يتمتعون بهذا الامتياز[1].

ولم تحدد مدة التمتع بامتياز الحصانة بالنسبة لأعضاء مجلس العموم كما ذكرنا. ولكن الرأى السائد والذى يأخذ به كثير من الكتاب هناك[2] وخاصة Blackstone أن عضو مجلس العموم يتمتع بالحصانة البرلمانية أثناء دور الانعقاد وخلال الأربعين يوما التى تسبق بدايته والتى تلى نهايته[3]. وقد أخذت المحاكم بهذا الرأى الغالب الذى يقوم على التقاليد وحدها.

وقد استقر قضاء المحاكم أيضا على أنه فى حالة حل مجلس العموم فان الأعضاء يتمتعون بالحصانة الوقت المعقول والمناسب الذى يمكنهم من الرجوع الى موطنهم. ومع ذلك لم تتعرض المحاكم لتحديد مدة هذا الوقت المعقول وان كانت الفكرة العامة لدى كثير من الكتاب تقوم على أساس الأخذ بتقليد الأربعين يوما فى حالة الحل أيضا[4].

وأخيرا هناك بعض قيود وتحديدات طرأت على الحصانة البرلمانية فى خلال القرن الثامن عشر. فصدر أولا قانون يعطى جميع الأشخاص الحق فى رفع الدعاوى أو اتخاذ الاجراءات القضائية أمام محكمة وستمنستر أو محكمة دوقية لانكستر نحو أى نبيل أو أى عضو من أعضاء البرلمان أو أتباعهم فى المدة التى تقع خلال فترة الحل أو بين نهاية دور الانعقاد وبدء الدور الجديد أو خلال مدة التأجيل اذا زادت على أربعة عشر يوما. ولهاتين المحكمتين فى أثناء هذه المدد أن تنظر مثل هذه الدعاوى وتصدر فيها حكما مشمولا بالنفاذ المعجل[5].

---

(١) ويتمتع بهذا الامتياز الشخص المحبوس اذا ما أصبح نبيلا بالوراثة أثناء حبسه (حادثة لورد هارلى فى يناير سنة ١٨٤٩).

(٢) ارسكين ماى. المرجع السابق، صفحة ١١٧

(٣) بمقتضى القانون والتقليد يجب أن يصدر مرسوم دعوة البرلمان الى الاجتماع قبل بدء الدور الجديد بأربعين يوما على الأقل.

(٤) أرسكين ماى المرجع السابق صفحة ١١٨

(٥) » » » ١٢٠

ثم صدر قانون آخر يجيز رفع كل الدعاوى المتعلقة بالأموال غير المنقولة خلال فترة العطلة البرلمانية أو خلال مدة التأجيل اذا ما زادت على أربعة عشر يوما وذلك أمام جميع المحاكم دون استثناء .

(٥) الحصانة البرلمانية والمواد الجنائية — امتياز الحصانة البرلمانية فى صورته الانجليزية الخاصة بعدم جواز القبض freedom of arrest كان قاصرا كما ذكرنا على الدعاوى المدنية ، ولم يكن لهذا الامتياز أى أثر على الدعاوى الجنائية ، وعلى حد قول لجنة الامتيازات البرلمانية فى مجلس العموم البريطانى فى سنة ١٨٣١ "لا وجود للحصانة البرلمانية أو لأى نوع آخر من الحماية للأعضاء فى مواد الجنايات والجنح ، ويمكن دائما اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد أعضاء البرلمان. ولقد قبض فى عام ١٨١٥ على أحد أعضاء البرلمان المدعو Lord Cochrane بتهمة التآمر ضد الحكومة وأدانته المحكمة وحكمت عليه بالحبس ، فلما اشتكى الى المجلس التابع له ، لم ير المجلس مبررا للتدخل لأن الامتياز البرلمانى لم يمس بشكل يستدعى أى تدخل من المجلس[1] " . وقد حدث كذلك فى شهر يونيه سنة ١٩٠٢ أن قبض على النائب Lynch وحوكم بتهمة الخيانة العظمى للمساعدة الفعلية التى قدمها الى البوير ، فلم ينكر أحد مشروعية هذه المحاكمة التى أجريت باسم التاج[2] .

وهكذا لا يسمح البرلمان الانجليزى بأن يتخذ من حرمه المقدس ، كما يقولون ، ملجأ للأعضاء الهاربين من الإجراءات الجنائية أو من القضاء الجنائى . ومع ذلك ففى كل حالة يقبض فيها على أحد أعضاء البرلمان لأسباب جنائية يجب اخطار المجلس التابع له العضو بالأسباب التى منعته من أداء واجبه البرلمانى . ويحصل الإخطار فورا اذا كان البرلمان مجتمعا أى أثناء دور الانعقاد أو بمجرد عودته الى الاجتماع إن كان فى عطلة[3] .

---

(١) ارسكين ماى ، المرجع السابق صفحة ١٢٤

(٢) جلسة ١١ و ١٢ يونيه سنة ١٩٠٢ Anson صفحة ١٣٦ .

(٣) راجع بصفة خاصة القانون الصادر فى سنة ١٨٨١ والمعروف باسم :
The Protection of Person and Property Act.

ويكون الاخطار فى صورة خطاب يرسله القاضى الذى أصدر الحكم بالحبس الى رئيس المجلس مبينا فيه نوع التهمة المنسوبة الى العضو والحكم الصادر عليه فيها .

وفيما يتعلق بمواد الافلاس، تراعى نفس التفرقة الأساسية سالفة الذكر بين الدعاوى المدنية والجنائية ، فبمقتضى قانون صادر فى سنة ١٨٤٩ إذا أعلن افلاس أحد التجار وكان له حق التمتع بامتياز الحصانة البرلمانية ، فان جميع القواعد التى تسرى على باقى التجار تطبق عليه بشرط ألا يقبض عليه أو يحبس خلال المدة التى يتمتع فيها بالحصانة[1] . وبموجب قوانين صدرت فى سنتى ١٨٦٩ و١٨٨٣ تطبق جميع قواعد الافلاس والقوانين الخاصة به على أعضاء البرلمان الذين يتخذون من التجارة حرفة وذلك مع مراعاة القيد الوحيد سالف الذكر .

وأخيرا بالنسبة للجرائم التى ترتكب من أعضاء البرلمان وتعتبر إهانة فى حق المحكمة contempt of court فان العضو لا يتمتع بأى حصانة برلمانية بالنسبة لها ، فيجوز القبض عليه من أجلها وتنفيذ الحكم الصادر من غير تعليق على إذن المجلس .[2] ويعللون ذلك بأنه لا توجد أية ظاهرة مدنية فى هذه الاجراءات، بل هى ذات صبغة جنائية بحته .

الخلاصة — من هذا يتبين أن النظام الانجليزى وإن كان قد اعترف بمبدأ عدم المسئولية freedom of speech إلا أنه لا يعترف بالحصانة بالمعنى والشكل المتعارف عليه فى الدساتير الديمقراطية الأخرى. فليس ثمة فائدة كبيرة من الرجوع اليه لتفسير أحكام الحصانة البرلمانية فى دستورنا ، وكما يقول الأستاذ اسمان Esmein " ليس القانون الانجليزى هو المرجع الذى يعطينا أنموذج هذه الحصانة بالشكل المقرر فى دستورنا ، لأنه يحتوى على نوع من الحماية لأعضاء البرلمان يتجه اتجاها يخالف كلية اتجاهه فى تشريعنا[3] .

---

(١) أرسكين ماى ، المرجع السابق ، صفحة ١٢٦ .

(٢) راجع الأمثلة العديدة المذكورة فى أرسكين ماى ، صفحة ١٢٧ وما بعدها .

(٣) اسمان جزء ٢ (طبعة سنة ١٩٢٨) صفحة ٤٢١ .

(ب) فى فرنسا :

لنظرية الحصانة البرلمانية تاريخ غير قصير وخاصة فى فرنسا فلا عجب إذا اعتبرنا هذا التاريخ المصدر الفقهى لها، لذلك نستحسن أن نستعرض فيما يلى تطوّر هذا المبدأ :

قرّرت الجمعية التأسيسية فى ٢٣ يونيه سنة ١٧٨٩ مبدأ حصانة النائب على الوضع الآتى : ذات النائب مصونة ، فلا يجوز اتخاذ إجراءات جنائية نحوه أو القبض عليه أو حبسه بسبب مشروع قدّمه للبرلمان أو خطاب أو رأى أبداه فيه .

La personne de chaque député était inviolable, et qu'aucun député ne pourrait être recherché, poursuivi, arrêté ou détenu pour raison d'aucune proposition, avis, opinion ou discours par lui fait aux Etats généraux. . . . .

ثم عادت الجمعية فى ٢٦ يونيه سنة ١٧٩٠ فأجازت القبض على العضو فى حالة التلبس ولكنها اشترطت لإمكان محاكمته أن تقرر الجمعية أن هناك محلا للاتهام .

" Les députés à l'Assemblée Nationale peuvent, dans les cas de flagrant délit, être arrêtés conformément aux ordonnances : qu'on peut même (excepté dans les cas indiqués par le décret du 23 juin 1789) recevoir des plaintes et faire des informations contre eux, mais qu'ils ne peuvent être décrétés par aucun juge avant que le corps législatif, sur le vu des informations et pièces à conviction, ait décidé qu'il y ait lieu à accusation. "

و بمقتضى هذا النظام كان من الممكن اتخاذ الاجراءات الجنائية الأولى دون حاجة الى اذن سابق من المجلس ولكن لا يجوز الحكم على العضو إلا بعد أخذ رأى الجمعية .

وقد عرض الموضوع مرة أخرى على الجمعية التأسيسية وهى بصدد وضع دستور سبتمبر سنة ١٧٩١ فوضعت نصا أجازت فيه القبض على أعضاء البرلمان

فى حالة التلبس أو فى حالة وجود أمر بالقبض على أن تخطر الجمعية فورا بذلك ولا يجوز الاستمرار فى المحاكمة إلا بعد أن تقرر الجمعية أن هناك محلا للاتهام .

" Les représentants de la nation pourront, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit ou en vertu d'un mandat d'arrêt, mais il en sera donné avis, sans délai, au corps législatif ; et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation. "

ومن هـذا يتضح أن حبس العضو احتياطيا كان من الممكن دائما تبعا لقواعد القانون العام سواء فى حالة التلبس أو فى غيرها من الأحوال . وكانت الإجراءات اللاحقة للقبض هى وحدها الخاضعة لقرار من المجلس بالاذن بالسير فيها . وقد انتقد هذا النظام وقتئذ لأنه لايحمى النائب من الاجراءات الجنائية الأولى فضلا عن أنه يعطى الجمعية اختصاصا قضائيا .

ثم جاءت المـادة ٤٤ من دسـتور سـنة ١٧٩٣ بنظام مختلف يتلخص فى حماية النـائب من الاجراءات التى تبدأ من الوقت الذى يمكن فيه اصدار أمر بالضبط والاحضار وقصر دور الجمعيـة على إعطاء الإذن بالاستمرار فى الاجراءات أو رفض إعطاء الإذن وذلك فيما عدا حالة التلبس .

" Les députés peuvent, pour fait criminel, être saisis en flagrant délit ; mais le mandat d'arrêt ni le mandant d'amener ne peuvent être décernés contre eux qu'avec l'autorisation du corps législatif. "

وقد احتفظ دستور العام الثالث بهذا الوضع للحصانة إلى حد كبير فوضع نصين : أحدهما خاص بحالة التلبس والآخر خاص بالاجراءات الجنائيـة فى الأحوال العادية وقرر إمكان القبض على النائب فى حالة التلبس مع الرجوع الى المجلس لأخذ إذنه باستمرار الاجراءات بعد ذلك . أما فى الحالات الأخرى فلا يجوز القبض ولا إصـدار الأمر بالضبط والاحضار إلا بعـد استئذان المجلس التابع له العضو .

Art. 112.—" Les membres du corps législatif peuvent, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit ; mais il en est donné avis sans délai au corps législatif, et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Conseil des Cinq-cents aura proposé la mise en jugement, et que le Conseil des Anciens l'aura décrétée. "

Art. 113.—" Hors le cas de flagrant délit, les membres du Corps législatif ne peuvent être amenés devant les officiers de police ni mis en état d'arrestation, avant que le Conseil des Cinq-cents ait proposé la mise en jugement et que le Conseil des Anciens l'ait décrétée. "

أما دستور العام الثامن فقد حمى أعضاء البرلمان من الاجراءات الجنائية نفسها فى جميع الحالات فقرر عدم جواز اتخاذها دون إذن سابق من المجلس التابع له العضو . ومهمة المجلس قاصرة على إعطاء الإذن أو رفض اعطائه من غير تدخل فى موضوع الاتهام . اللهم إلا اذا كان البحث لمعرفة ما اذا كان الاتهام جديا أو كيديا وقد وسع الدستور دائرة الأشخاص الذين تشملهم هذه الحماية حتى جعلها سارية على أعضاء مجلس الدولة أيضا .

Art. 70.—" Les délits personnels, emportant peine affective ou infamante, commis par un membre, soit du Tribunat, soit du corps législatif, soit du Conseil d'Etat, sont poursuivis devant les tribunaux ordinaires après qu'une délibération du corps auquel le prévenu appartient a autorisé la poursuite. "

ويلاحظ أن هذا النص لايتكلم على حالة القبض إذ هو يذكر فقط حالة اتخاذ إجراءات التحقيق وهذا منطقى لأن القبض — فى غير حالة التلبس — ماهو إلا نتيجة عادية وطبيعية للاجراءات الجنائية ، ويلاحظ أيضا أن الدساتير السابقة على ذلك كانت تتكلم بعناية عن حالة القبض وحدها لأنها كانت ترمى إلى حماية عضو البرلمان من القبض عليه لا حمايته من الاجراءات الجنائية الأخرى .

ولذلك عند ماوضع التشريع الدستورى الصادر فى ٤ يونيه سنة ١٨١٤ ، وأريد النص على الحصانة البرلمانية رؤى أنه من المستحسن — تحت تأثير هذا التقليد — أن ينص على حالة القبض بجانب حالة الاجراءات الجنائية الأخرى دون البحث عما اذا كان هذا الوضع منسجما أم لا .

Art. 52.—" Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis la poursuite. "

ومن هذا الوقت أصبحت كلمتا (الاجراءات الجنائية والقبض) من المترادفات المتلازمة فى الصياغة الفنية للنصوص والجارية الاستعمال فى الدساتير المختلفة عند التكلم على حصانة أعضاء البرلمان . (١)

ويجدر بنا أن نذكر هنا أن الحصانة البرلمانية بالشكل الذى كان لها فى القانون الانجليزى أثرت بعض التأثير فى الشارع الدستورى الفرنسى وقتئذ فنص فى المادة ٥١ من دستور سنة ١٨١٤ على أنه لايجوز تنفيذ الإكراه البدنى (٢) على عضو البرلمان أثناء دور الانعقاد وفى خلال الستة أسابيع التى تسبق الدور أو التى تلى فضه . (٣)

وفى دستور سنة ١٨٣٠ نص على عدم جواز القبض على أحد أعضاء مجلس الشيوخ أو الأعيان إلا باذن من المجلس التابع له ، وكذلك لاتجوز محاكمته إلا بواسطته ، ولا يجوز أيضا — فى غير حالة التلبس — اتخاذ إجراءات جنائية نحو أحد النواب إلا بعد إذن المجلس (مواد ٢٩ و ٤٣ و ٤٤) ونص دستور سنة ١٨٤٨ على مثل هذه الأحكام (المادتان ٣٦ و ٣٧) .

أما الشارع الدستورى فى سنة ١٨٥٢ فلم يشأ أن يجعل من الحصانة البرلمانية مبدأ دستوريا ، بل اكتفى بالنص عليها فى مرسوم ٢ فبراير سنة ١٨٥٢ (م ١٠ و ١١) بالنسبة للنواب ، وفى ٤ يونيه سنة ١٨٥٤ بالنسبة للشيوخ (مادة ١) .

وبعد انهيار الامبراطورية واعلان الجمهورية الثالثة صدر تشريع دستورى فى سنة ١٨٧٥ متضمنا أحكام الحصانة وخاصة فى المادة ١٤ منه التى ذكرناها آنفا (٤) وبهذا الوضع الأخير استقرت أحكام الحصانة البرلمانية فى الدستور الفرنسى .

(١) كان التشريع الفرنسى يعترف بالاكراه البدنى فى المسائل المدنية .
(٢) إسمان . المرجع السابق جزء ٢ (طبعة ١٩٢٨) صفحة ٤٢٤
(٣) اسمان ، المرجع السابق ، جزء ٢ ، صفحة ٤٢١
(٤) راجع صفحة ١٤٠ من هذا البحث .

٣ — مدى الحصانة :

كقاعدة عامة تلعب الحصانة دورها بالنسبة للأعمال التى لا تتعلق بمباشرة العضولوظيفته البرلمانية لأن هذه الأعمال يحميها مبدأ عدم المسئولية البرلمانية (١٠٩ دستور) أما الحصانة فهى قاصرة على تأخير اتخاذ الاجراءات الجنائية الى ما بعد استئذان المجلس التابع له العضو فالمسألة اذن تتعلق بالاجراءات procédure بعكس عدم المسئولية البرلمانية فانها تتعلق بالموضوع fond .

والحصانة قاصرة على حماية عضو البرلمان من أى إجراء جنائى يتخذ نحوه لأنه يجب أن يحال دون انتزاعه من مقعده أثناء دور الانعقاد . فهى ترمى الى هذا الغرض وحده دون أى غرض آخر .

والحصانة تتدخل بالنسبة للأفعال التى تكون جرائم طبقا لقانون العقوبات سواء أكانت الدعوى العمومية محركة من قبل النيابة أم دعوى جنحة مباشرة حركها فرد من الأفراد .

وعلى ذلك فلا تقف الحصانة حائلا أمام اتخاذ أى إجراء مدنى أو محاكمة مدنية مهما كان نوعها . فيمكن لأى فرد أن يرفع دعوى مدنية أمام القضاء المدنى يطلب فيها التعويض عن جريمة ارتكبها عضو البرلمان دون حاجة لأخذ إذن المجلس التابع له وذلك لأنه لا يوجد هنا أى احتمال للقبض على العضو والحكم بحبسه أو تنفيذ الاكراه البدنى عليه فى حالة الحكم بالتعويض .

ويقسم قانون العقوبات الجرائم تبعا لجسامة العقوبة المقررة إلى ثلاثة أنواع جنايات ويحاكم مرتكبوها أمام محاكم الجنايات ، جنح ويحاكم مرتكبوها أمام محاكم الجنح ، ومخالفات ويحاكم مرتكبوها أمام محاكم المخالفات .

وفى مصر نظرا لعمومية نص المادة ١١٠ من الدستور تقرر الحصانة بالنسبة للجنايات والجنح والمخالفات . أما فى فرنسا فهى لا تشمل المخالفات[1] ولذلك

---

(١) يستثنى الدستور التشكسلوفاكى الصادر فى ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ من أحكام الحصانة جنح الصحافة اذا ما كان النائب الذى ارتكبها رئيس تحرير الصحيفة المسئول .

نصت المادة ١٤ من قانون سنة ١٨٧٥ على أنه "لا يجوز اتخاذ أى إجراء جنائى فى مواد الجنايات والجنح أثناء دور الانعقاد نحو عضو البرلمان إلا بعد استئذان المجلس التابع له العضو".

ويحبذ كثير من الشراح هذا النص لأن المخالفات لا تستلزم حتما حضور الشخص بنفسه أمام القاضى ولا يجوز فيها الحبس الاحتياطى والعقوبة الغالبة فيها، هى الغرامة البسيطة، ومن النادر الحكم بالحبس وإذا حكم به فلمدة قصيرة جدا. ومن هذا نرى أن الاجراءات فى المخالفات لا تصل الى درجة من الخطورة بحيث تؤثر على استقلال أعضاء البرلمان وحريتهم.

وهذا الحل أخذ به دستور سنة ١٩٣٠ فى مصر وهو حل معقول لأن المخالفات فى الواقع بسيطة وعقوبتها تافهة ووقوعها من الأعضاء أمر عادى لا يدعو الى تدخل المجلس وعرقلة أعماله بإجراءات طويلة [١].

ورغم صراحة النص الدستورى فى فرنسا فإننا لو رجعنا إلى التقاليد البرلمانية لوجدناها جرت على إيقاف السير فى محاكمة العضو بشأن مخالفة ما حتى ينتهى دور الانعقاد. فقد حدث فى ٢ يونيه سنة ١٩٠٦ أن اتهم نائب أمام محكمة المخالفات بتهمة مخالفته لائحة المحال العمومية. وفى ١٥ يونيه سنة ١٩٠٦ اتهم نائب آخر لمخالفته لائحة المرور. وبناء على تدخل رياسة مجلس النواب وموافقة النيابة العامة أجل نظر هاتين القضيتين إلى ما بعد انتهاء دور الانعقاد، بل ذهب التقليد إلى أكثر من هذا الحد إذ تدخلت رياسة المجلس عند النائب العام لتأجيل المحاكمة فى قضية مخالفة — زيادة سرعة سيارة عن الحد المقرر — كان قد بدئ بنظرها فعلا أمام المحكمة وقد أجلت القضية إلى ما بعد انتهاء دور الانعقاد غير العادى [٢].

---

(١) وايت ابراهيم ووحيد رأفت. القانون الدستورى صفحة ٤٣٨

(٢) أوجين بيير ملحق سنة ١٩٢٤ صفحة ١٤٢٨

ويتمتع بالحصانة جميع أعضاء البرلمان نوابا كانوا أو شيوخا، منتخبين أو معينين، حتى ولو لم تعلن صحة نيابتهم بعد، أو حتى ولو كانوا يجمعون بين النيابة و بين وظيفة عمومية بسبب عدم انتهاء المجلس من الفصل فى الطعون الموجهة ضدهم[1].

والحصانة لم تقرر لمصلحة العضو نفسه، وإنما لمصلحة البرلمان فى مجموعه باعتباره الممثل للشعب. وهى لا تؤدى إلى خلق حقوق شخصية dr. subjectifs وانما توجد مركزا قانونيا situation objective ومن ثم لا يجوز للنائب أن يتنازل عنها؛ فلا يجوز أن يحاكم على جريمة اتهم فيها دون سابق إذن من المجلس التابع له حتى ولو أجاز هو نفسه المحاكمة وقبلها. وعلى المحكمة المختصة فى هذه الأحوال أن تقضى من تلقاء نفسها بعدم الاختصاص، ويجوز الدفع ببطلان الدعوى المرفوعة على النائب فى أى حالة كانت عليها الدعوى حتى لأول مرة أمام الاستئناف، ويجب على المحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها وليس لها أن توقف الفصل فى الدعوى حتى يأذن المجلس[2].

وتنص المادة ١١٠ من الدستور على عدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية فالتعبير هنا عام يشمل كافة الإجراءات الجنائية كما هى معروفة ومفهومة من قانون تحقيق الجنايات كالاعلان والإستجواب والأمر بالضبط والإحضار والأمر بالتفتيش أو تفتيش المنزل أو محاصرته أو الإبعاد إلى جهة معينة أو الحبس الاحتياطى إلى غير ذلك. فيجوز للنيابة العامة أن تطلب سماع النائب كشاهد أثناء دور الانعقاد دون حاجة إلى اذن من المجلس التابع له. وللعضو الحرية فى الاعتذار عن عدم الحضور لتأدية الشهادة. ولكن استقرت التقاليد البرلمانية فى فرنسا على أنه إذا قبل عضو البرلمان تأدية شهادة فلا يجوز

---

(١) كذلك يتمتع بها الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيين ما داموا أعضاء فى أحد المجلسين ونذكر بهذه المناسبة أنه لا يوجد محل لرفع الحصانة البرلمانية فى حالة استعمال مجلس النواب لحقه المخول له فى المادة ٦٦ من الدستور واتهامه أحد الوزراء أمام المجلس المخصوص La cour de Justice وقد جرت التقاليد البرلمانية فى فرنسا على ذلك (بارتلمى المرجع السابق صفحة ٥٧٧).

(٢) نقض فرنسى ٣ أغسطس سنة ١٨٩٣ (جارو جزء ٣ بند ١٦٩ ص ٣٧٣) ـ العرابى. المبادئ الأساسية للتحقيقات والإجراءات الجنائية طبعة ثانية ص ٦٥

للنيابة أن تواجهه بشهود آخرين ، لأن هـذه المواجهة يمكن أن تودى إلى اتهام العضو [1] .

ولا يجوز كقاعدة عامة فتح رسائل أعضاء البرلمان سواء الرسائل الصادرة منهم أو الواردة إليهم [2] وقد أثير فى فرنسا بعض الخلاف فى هـذا الصدد ولكن استقر الرأى منذ سنة ١٩١٤ على أن الحصانة البرلمانية حتى فى ظل الأحكام العرفية لاتتفق مع نظام الرقابة على الرسائل الواردة إلى النواب بالبريد أو الصادرة منهم .

ففى جلسة ١٥ ايو سنة ١٩١٦ ذكر رئيس مجلس النواب أن وزير الدفاع أرسل له خطابا ردا على احتجاجه ورد فيه أنه " لاجتناب تكرار الخطأ أرسلت الوزارة تعليمات إلى القيادة العـامة للجيش تقضى بعـدم فتح الرسائل الخاصة بأعضاء البرلمان " [3] .

ثم أثير الموضوع مرة أخرى فى جلسة ٢٥ سبتمبر سنة ١٩١٧ بسبب فتح الرقابة خطابا غير شخصى عليه هذا العنوان :

" AM. Le Président de la Commission d'assurance et de prévoyance sociale de la Chambre des députés, Paris. "

وقد اعتذرت الحكومة عن هذا الحادث ووعدت بعدم تكراره [4] .

الحصانة كما ذكرنا تشمل شخص النائب فهل هى تمتد الى مسكنه أيضا ؟ وبمعنى آخر هل يجوز للسلطة القضائية أو الإدارية أن تأمر بتفتيش مسكن أحد أعضاء البرلمان أثناء دور الانعقاد وبدون أخذ إذن سابق من المجلس التابع له ؟

---

(١) راجع أوجين بيير ملحق ١٩٢٤ صفحة ١٤٢٩ و ١٤٣١

(٢) راجع قرار مجلس النواب المصرى فى هذا الصدد (جلسة ١١ يونيه سنة ١٩٤١)

(3) Pour éviter le renouvellement des erreurs commises, une note a été adressée par le Grand Quartier Général aux armées, leur rappelant que la correspondance provenant ou à destination d'un membre du Parlement ne devait pas être ouverte.

(٤) لايوافق (ديجى) على هذا التقليد ويرى أنه فى ظل الأحكام العرفية إما أن تكون الرقابة على الرسائل مشروعة ، ومن ثم واجب أن تسرى على الجميع ، أو غير مشروعة ومن ثم لايجب أن تسرى على الجميع أفرادا كانوا أم أعضاء برلمان (الجزء الرابع طبعـة ١٩٢٤ ص ٢١٨) وسنعود إلى شرح هذا الموضوع باسهاب فى بحثنا المقبل عن الأحكام العرفية .

جرت التقاليد فى فرنسا على أن الحصانة البرلمانية تشمل مسكن عضو البرلمان وعلى ذلك فلا يسمح بتفتيش مساكن الأعضاء إلا بعد إذن المجلس التابع له [1] وتميل أغلبية الشراح إلى الأخذ بهذا الرأى .

على أن العميد دوجى وهو من أنصار التفسير الضيق للحصانة ، يرى أن للسلطة القضائية حق اصدار الأمر بتفتيش مسكن العضو لأن الحصانة لا تتعدى شخصه ، ومن ثم فهو لا يقر ماجرت عليه التقاليد ويعتقد أن البرلمان الفرنسى يعطى الحصانة تفسيرا ومدى لا يحتمله النص [2] .

وفى مصر لم يبد بعض شراح القانون الجنائى رأيهم بوضوح فى هذا الصدد [3] بينما أخذ البعض الآخر بالتقاليد الفرنسية [4] وذهب أحدهم إلى أن التفتيش من الإجراءات التى تمس شخص العضو كما يستدعى القبض وهو غير جائز بصريح نص المادة ١١٠ من الدستور [5] .

ونحن وإن كنا نسلم بعدم جواز تفتيش منازل أعضاء البرلمان فليس ذلك لأن التفتيش يمس شخص العضو لأنه فى الواقع لا يمس شخصه مباشرة، ولا لأنه يستدعى القبض عليه لأنه لا يستلزم ذلك ، وانما لأننا نعتقد أن للمسكن حرمة وحصانة ، فلكل سياسى أسراره السياسية وقد يكون فى مسكنه مايتصل بعمله البرلمانى مما قد يهم الحكومة معرفته ، فضلا عن أن التفتيش ما هو إلا نوع من أنواع الاجراءات الجنائية المتخذة فى الواقع ضد العضو فهو بذلك غير جائز طبقا لنص المادة ١١٠ من الدستور وهذا ما قرره مجلس النواب بحق فى مصر فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٢٦

---

(١) أوجين بيرإند ١٠٦٥ ص ١٢١٤

(٢) دوجى المرجع السابق ج ٤ ص ٢١٨ و ٢١٩

(٣) زكى العرابى المبادئ الأساسية للتحقيقات والإجراءات الجنائية طبعة ثانية ص ٦٦ وأحمد نشأت شرح قانون تحقيق الجنايات طبعة أولى فى جزء ٢ ص ٣١٨

(٤) القللى أصول قانون تحقيق الجنايات طبعة ثانية ص ٥٩

(٥) محمود مصطفى مجلة كلية الحقوق الاسكندرية سنة ١ عدد ٢ ص ٣١٦

وقد أثيرت هذه المسألة مرة أخرى فى ١١ يونيه سنة ١٩٤١ بمناسبة تفتيش مسكن النائبين المحترمين الأستاذ حامد جوده ومحمود همام حمادى بك فاستنكر المجلس هذ التفتيش وأجمع — ووافقته الحكومة — على أنه لايجوز بحال من الأحوال اتخاذ أى إجراء من الاجراءات التى تمس الحصانة البرلمانية من تفتيش إلى اعتقال إلى إبعاد إلى فتح خطابات النواب والشيوخ إلا بعد الرجوع إلى المجلس المختص قبل اتخاذها .

على أننا سنرجئ تفصيل كل ما أثير فى أمر الحصانة أثناء قيام الأحكام العرفية إلى البحث القادم الخاص بنظام هـذه الأحكام والذى نأمل أن يتم فى المستقبل القريب .

٤ — مدة سريان أحكام الحصانة :

(أ) الإجراءات الجنائية أو القبض أثناء دور الانعقاد :

يبدأ سريان أحكام الحصانة بمجرد بدء دور الانعقاد وتستمر طول مدة الانعقاد وتنتهى بمجرد فض الدورة [1] سواء أكان انعقاد البرلمان فى دور عادى أم غير عادى ، إذ الحصانة مقررة بقصد ضمان حرية الأعضاء أثناء دور الانعقاد حتى لايكون بيد الحكومة سيف تسلطه على كل نائب معارض بالقبض عليه أو اتخاذ أى اجراء جنائى قبله تفاديا لبأسه ومعارضته . وتسترد الحكومة فى فترة العطلة البرلمانية كل حقوقها قبل الأعضاء فيصيرون كباقى الأفراد ، ومع ذلك فالحكومة العادلة التى تشعر بقوتها لا تستعمل هذه الإجازة القانونية إلا فى أضيق الحدود وأندر الحالات ، فإذا ماأتخذت إجراء جنائيا نحو عضو من أعضاء البرلمان كان من المستحسن إيقاف الاستمرار فى هذا الإجراء بمجرد انعقاد البرلمان وعدم استئناف السير فيه إلا بعد استئذان المجلس التابع له العضو ،

---

(١) كانت بعض الدساتير الفرنسية تنص على أن الحصانة البرلمانية لها صفة الدوام والاستمرار فلا يقف تمتع العضو بها إلا عند ما تنتهى مدة نيابته وكان ذلك بقصد رفع شأن النواب أمام الناس فضلا عن أن الجمعية النيابية كان لها بمقتضى بعض هـذه الدساتير صفة الدوام بمعنى أنها لا تنفض دورتها إلا بعد مدة معينة (راجع دستور سنة ١٨٤٨) .

ويلاحظ أنه لا يوجد أى إلزام قانونى باتباع هذا الوضع وإنما هو واجب أدبى تتبعه الحكومة التى تشعر بقوتها [1].

وتأجيل انعقاد البرلمان لا يؤثر على الحصانة فى شىء ولا يعطل سريان أحكامها سواء أكان التأجيل بأمر من الملك أم بقرار من المجلس نفسه ، لأن دور الانعقاد ما زال قائما فعلا وفض الدور لا يكون إلا بمرسوم ينص فيه صراحة على ذلك ومن ميعاد تبليغه للبرلمان [2] .

وكذلك إذا حل مجلس النواب ودعى الناخبون للانتخاب فإن جلسات مجلس الشيوخ توقف بحكم الدستور، لكن الدور يعتبر منعقدا لم يفض بعد .وعلى ذلك يتمتع أعضاء مجلس الشيوخ طول هذه المدة بجميع أحكام الحصانة [3] .

وإذا ما أجريت الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب فى خلال الستين يوما السابقة لانتهاء مدة نيابته طبقا لنص المادة ١١٤ من الدستور فإن أعضاء المجلس القديم يتمتعون بالحصانة البرلمانية — إذا كان المجلس منعقدا — حين انتهاء مدة نيابتهم ولا يتمتع بها أعضاء المجلس الجديد إلا من يوم انعقاده لأنه لا يمكن أن يكون للدائرة الانتخابية الواحدة نائبان فى البرلمان يتمتعان بالحصانة البرلمانية فى وقت واحد فضلا عن أن الحصانة البرلمانية ليست امتيازا شخصيا للعضو ، بل هى امتياز متعلق بالعضوية والنيابة . أما العضو الذى يفوز فى انتخاب تكميلى جرى أثناء دور انعقاد فإنه يتمتع بالحصانة البرلمانية بمجرد إعلان اللجنة لنتيجة الانتخاب ويرى بعض الكتاب أن هذا الوضع وإن كان يتفق

---

(١) حدث فى فرنسا مثلا أن اتهم أحد أعضاء مجلس الشيوخ (M. Billiet) فى سنة ١٩٢٤ بارتكاب جريمة ما فانتهزت الحكومة وقتئذ فرصة فض الدورة البرلمانية وقبضت عليه اتحاكه فى غيبة البرلمان . وقد جرت التقاليد البرلمانية فى مصر منذ سنة ١٩٢٦ الى الآن على أن الحكومة ملزمة قانونا بالرجوع الى المجلس لطلب الاذن فى استمرار الاجراءات التى تكون قد اتخذت ضد النائب بين دورى الانعقاد ، ولا توافق من الوجهة الفقهية على هذا الاتجاه فى تفسير المادة ١١٠ من الدستور كما سنشرح ذلك فيما بعد .

(٢) راجع قرار رئيس محكمة مصر فى معارضة النواب المقبوض عليهم فى حادث مقتل السردار الصادر فى أول ديسمبر سنة ١٩٢٤ والمنشور فى المحاماة (السنة الخامسة) رقم ٢١٤

(٣) حكم محكمة المنصورة الجزئية ٢٥/١/١٢ محاماة سنة ٥ فى ص ٥٣٠

مع نصوص الدستور إلا أنه يؤدى الى وضع الفائزين فى الانتخابات التكيلية فى مركز مميز عن الفائزين فى الانتخابات العامة الذين لا يتمتعون بالحصانة إلا من يوم انعقاد البرلمان [1] على أنه يمكن تعليل ذلك إذ فى حالة الانتخاب التكيلى يكون البرلمان منعقدا ودور الانعقاد مستمرا وعلى ذلك فأحكام الحصانة سارية بعكس الأمر فى حالة الانتخابات العامة حيث يحصل تجديد كلى للمجلس الذى لا يبدأ دور انعقاده الجديد الا بعد ظهور النتيجة العامة للانتخابات .

(ب) الاجراءات الجنائية أو القبض فيما بين أدوار الانعقاد :

هناك عدة فروض لهذا البحث :

١ — قد تتخذ الاجراءات الجنائية ضد العضو بعد فض دور الانعقاد أى فى زمن العطلة البرلمانية ويقدم للمحاكمة أيضا ويصدر ضده حكم فيها وينفذ فيه قبل ابتداء الدورة فكل هذه الاجراءات لا غبار عليها وليس للحصانة أى أثر بالنسبة لها حتى ولو كان الحكم صادرا بعقوبة مقيدة للحرية .

٢ — قد يحصل فى الفرض السابق أن تبدأ الدورة قبل تنفيذ الحكم على العضو فالحكم فى هذه الحالة واجب النفاذ دون حاجة لأخذ إذن من المجلس التابع له العضو . وقد جرت التقاليد البرلمانية فى فرنسا على إبلاغ المجلس بالحكم وتاريخ صدوره وحصول تنفيذه [2] .

٣ — وقد تتخذ الاجراءات الجنائية ويقبض على العضو ويقدم للمحاكمة فى فترة العطلة ثم يبدأ دور الانعقاد قبل صدور الحكم . فى هذه الحالة تأخذ المحاكمة مجراها العادى ويبقى العضو مقبوضا عليه وينفذ الحكم الذى يصدر عليه أيا كان نوعه كما يمكن للنيابة أو لصاحب المصلحة استئنافه دون حاجة الى إذن من المجلس التابع له العضو .

---

(١) راجع أوجين بيير (ملحق ١٩٢٤) صفحة ١٤١٢

(٢) « « (« ١٩٢٤) « ١٤٢٥ قارن هذا بما قرره مجلس الشيوخ فى مصر من وجوب استئذانه لإمكان تنفيذ الحكم الصادر على أحد أعضائه (جلسة ١٧ مارس سنة ١٩٣٧) .

٤ — وقد يحصل أن يبدأ دور الانعقاد قبل تقديم العضو للمحاكمة . فمن المسلم به أن حلول الدور لا يلغى مايكون قد اتخذ ضد العضو من اجراءات أثناء العطلة البرلمانية ومن ثم يجوز الاستمرار فيها . لكن إذا رأت النيابة العامة مبالغة منها فى احترام الامتيازات البرلمانية أن تطلب اذن المجلس وقدمت طلبا بذلك فان أى حكم يصدر فى هذا الموضوع فى الفترة بين تقديم طلب الإذن و بين قرار المجلس أو بين يوم انتهاء الدورة يعتبر باطلا بطلانا مطلقا(١).

وقد عرضت المسألة مرة على مجلس النواب فى مصر فى جلسة ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٢٦(٢) فرأت لجنة الحقانية " أن النائب الذى تتخذ ضده اجراءات أو يقبض عليه قبل ابتداء الدور لا يتمتع بالحصانة إذا انعقد المجلس بل تستمر الاجراءات ويدوم القبض من غير حاجة لاستئذان المجلس للاستمرار فيها — و إنه ليس للمجلس فى هذه الحالة أن يتدخل فى الإجراءات أو فى القبض فيأمر بإيقافها أو بالإفراج عن النائب". إلا أن المجلس اتجه فى مناقشاته عكس هذا الرأى وأظهر رغبته فى ضرورة استئذانه للسير فى الإجراءات الجنائية التى بدئ بها قبل الدورة وقد وافقت الحكومة على هذه الرغبة ووعدت بتنفيذها و باعتبارها سابقة دستورية يجب اتباعها دائما . ونرى — رغم تقرير هذه السابقة — أنه لا يوجد لأى من مجلسى البرلمان فى مصر أى حق دستورى بالنسبة للاجراءات المتخذة قبل ابتداء دور الانعقاد ، وذلك لخلو الدستور المصرى من نص يقابل الفقرة الثانية من المادة ١٤ فى فرنسا والفقرة الثانية من المادة ٤٥ فى بلجيكا (٣)

---

(١) راجع أوجين بيير ملحق ١٩٢٤ صفحة ١٤٢٢ وكذلك ديجى جزء راج صفحة ٢٢٦

(٢) عرضت المسألة على المجلس بمناسبة اتهام أحد الأعضاء بالاشتراك فى قتل صحفى بالتحريض وكانت الاجراءات القانونية قد اتخذت قبله وقبض عليه قبل انعقاد البرلمان ، فلما ابتدأ دور الانعقاد لم تكن الاجراءات الجنائية قد تمت وكان موضوع بحث المجلس منحصرا فيما إذا كان النائب يتمتع بالحصانة عند انعقاد البرلمان فى مثل هذه الحالة ومن ثم يجب استئذان المجلس للاستمرار فى الاجراءات أم أنه اذا بدئ باتخاذ الاجراءات مع النائب قبل انعقاد البرلمان فلا حصانة عند انعقاده . وقد أخذت لجنة الحقانية بالرأى الثانى وخالفها المجلس فأخذ بالرأى الأول كما هو مبين .

(٣) راجع نص الفقرة الثانية من المادتين المذكورتين ص ١٤٠

مع أن هذين النصين كانا أمام الشارع فى سنة ١٩٢٣ ولم يأخذ بهما لامن باب السهو و إنما من باب عدم الموافقة على أحكامهما فلا يمكن الادعاء إذن بوجود حصانة للنائب فى مصر فى فترة العطلة دون أن يكون لهذا الادعاء سند من الدستور . والقياس وحده لا يكفى فى هذه الحالة .

والحصانة البرلمانية فى الواقع و إن كانت مبدأ دستوريا إلا أنها — على عكس ما يفهمه البعض — استثناء من قاعدة عامة ، قاعدة المساواة أمام القانون بالنسبة لجميع المواطنين . فلا يصح إذن التوسع فى أحكامها فى حالة عدم وجود النص ولا سيما إذا كان إغفال الشارع للنص ظاهرا ولا يصح أيضا من جهة أخرى التضييق من أحكامها فى حالة وجود النص . ولهذا لا يمكننا أن نستسيغ الرأى القائل بوجوب الأخذ فى مصر بالحكم المنصوص عليه فى الفقرة الثانية للمادة الفرنسية والبلجيكية عن طريق التفسير الواسع للمادة ١١٠ من الدستور المصرى[1] . وقد وجه إلى نص هذه المادة كثير من النقد لأنها لم تشمل بعض الأحكام الجوهرية للحصانة ، ونرى أن هذا النقص التشريعى يحسن تلافيه عن طريق وضع تشريع جديد حتى تكمل أحكام الحصانة

---

(١) وقد كان هذا الموضوع مثار بحث طويل بين رجال القانون ، فيرى الأستاذ أحمد نشأت بك فى كتاب (شرح قانون تحقيق الجنايات الجزء الثانى طبعة أولى صفحة ٣١٨) أن الاستمرار فى إجراءات جنائية بدئ بها قبل انعقاد البرلمان أو القيام باجراءات لم تكن قد حصلت من قبل يناقض مع الغرض من الحصانة النيابية وحكمة تشريعها لأنه كما يخشى ميل السلطة التنفيذية ضد نائب فى بدء اتخاذ اجراءات جنائية ، كذلك يخشى هذا الأمر فيما بعد فى تقدير الأدلة — فى وجوب الحبس وعدمه إن كان المتهم مفرجا عنه ووجوب الافراج وعدمه إن كان محبوسا ؛ ووجوب المحاكمة وعدمها الخ . أما من وجهة عدم وجود نص يقابل الفقرة الثانية من المادة ٤٥ فى بلجيكا أو المادة ١٤ فى فرنسا ، فيقول (صفحة ٣٢٦) إن ترك النص الفرنسى ليس دليلا دائما على أن الشارع عندنا يريد اهماله ، بل كثيرا ما نعمل بنصوص فرنسية لم تذكر فى قوانيننا ما دامت لا تخالف قواعد قانوننا ولا غرض الشارع . . . ولم لا نستأنس بالنص الفرنسى — الفقرة الثانية من المادة ١٤ من القانون الدستورى الفرنسى — وهو متفق مع غرض الشارع وحكمة التشريع لتعزيز الحصانة النيابية بدلا من الاستئناس به عندما فتخالف أساس التشريع ، ولا يخفى أن الرجوع الى القوانين الأجنبية من قواعد تفسير القانون عند غموض النص أو قصوره أو عدم وجوده بالمرة . ونحن لا نرى الأخذ بهذا الرأى للأسباب التى ذكرناها .

وتصبح سلطة البرلمان فى هذا الصدد كاملة ، فتشمل رقابته جميع الإجراءات التى تتخذ نحو النواب سواء قبل بدء دور الانعقاد أو بعده ولا يكفى لتلافية إقرار أحد المجلسين لتفسير واسع لنص المادة ١١٠ أو وضع نص خاص به فى لائحته الداخلية لأن المحاكم غير ملزمة بالأخذ بهذا التفسير كما أن المجلس الآخر غير ملزم باتباعه كذلك ، وإذا نظرنا إلى المسألة من وجهة أخرى فاننا نرى أن البدء فى اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد النائب فى فترة العطلة يؤدى إلى تعلق حقوق كثيرة سواء للمجتمع أم للأفراد، حقوق نشأت وترتبت قبل النائب المتهم بطريق قانونى فلا يمكن أن يوقف ما ينتج عنها من آثار إلا فى حالة وجود نص صريح، يعرفه الكافة من قبل .

٥ — وقد تتخذ الاجراءات الجنائية فى فترة العطلة البرلمانية ثم تبدأ الدورة دون أن يقبض على العضو أو يقدّم للمحاكمة. فهل يجوز حصول هذين الأمرين دون إذن المجلس ؟ إذا ما بدأت الإجراءات الجنائية نحو عضو البرلمان أثناء العطلة فانه لا يجوز القبض عليه أثناء الانعقاد إذا ما استلزم سير التحقيق ذلك إلا بعد استئذان المجلس التابع له وقد جرت التقاليد فى مصر[1] وفرنسا على ذلك. ويخالف بعض الفقهاء فى فرنسا هذا الرأى ويرون أنه يجوز القبض ما دام نتيجة طبيعية للاجراءات التى اتخذت أثناء العطلة[2]. ويرى بارتلمى أنه لا خطر على حريات رجال البرلمان من هذا الرأى فى فرنسا ما دام لكل من المجلسين دائما الحق فى طلب وقف المحاكمة وإطلاق سراح العضو المقبوض عليه[3] الا أن أحكام المحاكم فى فرنسا قد جرت أغلبيتها على عكس هذا الرأى فحكمت محكمة النقض الفرنسية فى ٢٦ يناير سنة ١٩١٢ على أن لا يجوز القبض على عضو البرلمان أثناء دور الانعقاد كنتيجة للاجراءات التى اتخذت أثناء العطلة البرلمانية

---

(١) جلسة مجلس النواب ٢٧ و ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦ و ٣ يونيه سنة ١٩٤٠ وجلسة مجلس الشيوخ ٣ أبريل سنة ١٩٣٩ .

(٢) ديجى . المرجع السابق صفحة ٢٢٦ واللوز الجزء ٣ بند ٦٨ صفحة ٦٢٩ .

(٣) بارتلمى . المرجع السابق صفحة ٥٧١ واللوز . الجزء ٣ بند ٦٨ صفحة ٦٢٩

دون استئذان المجلس التابع له [1] ونرى أن هذا الرأى هو الواجب الاتباع فى مصر لاتفاقه ونص المادة ١١٠ من الدستور التى تميز القبض عن الإجراءات الجنائية تمييزا يدعو لعدم جواز حصول أحدهما أثناء دور الانعقاد دون إذن من المجلس ، ولا يمكن القول مع وجود نص المادة ١١٠ بأن القبض هو نتيجة طبيعية للاجراءات التى اتخذت أثناء العطلة البرلمانية ومن ثم لا حاجة لاستئذان المجلس التابع له العضو ؛ إذ أن كلا من الأمرين مستقل عن الآخر حسب نص المادة وعلى ذلك يجب أن يحصل القبض قبل بدء دور الانعقاد حتى يمكن أن يظل مستمرا أثناء دور الانعقاد دون حاجة للرجوع الى المجلس المختص .

٦ — إذا فاز أحد المرشحين فى الانتخاب وكان محبوسا من قبل احتياطيا أو تنفيذا لحكم صادر ضده فإن بدء دور الانعقاد لا يؤدى الى اطلاق سراحه وذلك قياسا على حالة الاجراءات الجنائية التى تتخذ فى خلال العطلة البرلمانية.

٥ — حق استئنافى لكل من المجلسين فى فرنسا :

تنص الفقرة الثانية من المادة ١٤ من القانون الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ على ما يأتى : "يوقف حبس عضو البرلمان أو محاكمته جنائيا أثناء دور الانعقاد اذا ما طلب المجلس التابع له العضو ذلك" [2] .

"La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert."

ويمكن لأى من المجلسين تبعا لهذا النص أن يطلب إطلاق سراح أحد أعضائه المحكوم عليه بالحبس أو السجن فى جريمة لا يترتب عليها سقوط العضوية

---

(1) Cass. 26-1-1912 ; S. 1913, 1, 585, note de M. Roux.

(2) يلاحظ أن لائحة مجلس النواب المصرى الصادرة فى سنة ١٨٨٢ تضمنت نصا مماثلا لهذه الفقرة حيث نصت على حق المجلس أثناء دور الانعقاد بالنسبة للاجراءات المتخذة قبل ابتداء الدور .

أو الحقوق الانتخابية [1] فإذا ما حكم على نائب مثلا بالحبس لاتهامه بالعيب فى ذات رئيس الجمهورية فإن لمجلس النواب الحق دائما فى أن يطلب إحضار العضو للاشتراك فى أعمال المجلس أثناء دور الانعقاد وهذا ما يسمى هناك أمر بالإفراج ordre d'élargissement والمجلس يملك فى هذا الصدد حرية واسعة فيمكنه أن يطلب الإيقاف بالنسبة لنائب أو أكثر إذا ما تعدد النواب المتهمون فى قضية ما [2] بل يمكنه أكثر من ذلك أن يطلب إيقاف الحبس الاحتياطى أو الحبس اذا كان تنفيذا لحكم صادر به . ويمكن للمجلس أن يصدر قرارا بإيقاف المحاكمة فى أية حالة كانت عليها الدعوى واذا ما صدر هذا القرار وجب إيقاف المحاكمة فورا الى ما بعد انتهاء دور الانعقاد كما يجب الإفراج عن العضو فى الحال .

وقد استعمل مجلس النواب الفرنسى هذا الحق مرارا فى ١٣ ديسمبر سنة ١٨٧٩ بالنسبة لـ M. de Baudry d'Asson وفى ٣ مارس سنة ١٨٨٤ بالنسبة لـ M. Tallandier وفى ١٤ فبراير سنة ١٨٨٧ بالنسبة لـ M. Amagat وفى ٩ نوفمبر سنة ١٨٩١ بالنسبة لـ M. Paul Lafargué وكان قد انتخب نائبا وهو فى الحبس . وحديثا فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٢٧ أمر المجلس باطلاق سراح أربعة من نوابه الشيوعيين (Cachin, Marty, Doriot et Duclos) وهناك حادث آخر مشهور فقد حكم بالحبس لمدة سنة على مسيو Gérault Richard لقيادته حملة قاسية على رئيس الجمهورية Casimir Périer وتصادف فى ذلك الوقت أن خلت إحدى دوائر باريس الانتخابية فرشح نفسه وهو محبوس وساعده الاشتراكيون برئاسة Jaurès ففاز فى الانتخابات وأمر مجلس النواب باطلاق سراحه رغم معارضة رئيس الوزراء Charles Dupuis الذى اضطر الى الاستقالة بسبب ذلك وتبعه بعد ذلك بقليل رئيس الجمهورية . ومثل أخير فقد حكمت محكمة الاستئناف فى Douai على الشيوعى Ramette بالحبس لمدة

---

(١) بارتلمى . المرجع السابق صفحة ٥٧١

(٢) راجع مضبطة مجلس النواب الفرنسى فى ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٠٣

ثمانية عشر شهرا فلما نجح فى الانتخابات فى ٨ مايو سنة ١٩٣٢ وهو فى حبسه أمر المجلس باطلاق سراحه فى ٨ يونيه [١] .

ويلاحظ أن الأمر باطلاق سراح العضو هو عمل تقديرى acte discrétionnaire من جانب المجلس . ويجب أن يفهم أن هذا الحق المعطى للبرلمان لا يترتب عليه بأى حال من الأحوال حق للعضو المحبوس فى المطالبة بإطلاق سراحه إنما لكل من المجلسين أن يستعمل حقه أو لا يستعمله . ومع ذلك فقد تعرض الامتياز المخول للبرلمان الفرنسى الى كثير من النقد وخاصة فى الحالات التى يكون للعضو فيها شركاء آخرون . وقد تكون الجريمة المنسوبة اليهم قد ارتكبت بناء على تحريضه وإغرائه وقد يكون للعضو زملاء فاعلون أصليون مثله فان عضو البرلمان يطلق سراحه بينما يبقى الآخرون فى الحبس .

ويحمل العميد دوجى على هذا الامتياز بشدة ويعمل على التضييق ما أمكن من نطاقه فيفرق بين حالتى الحبس الاحتياطى والحبس تنفيذا لحكم قضائى ويرى أنه لا يمكن للمجلس أن يطلب الإيقاف إلا فى حالة الحبس الاحتياطى فاذا ما حكم على عضو بعقوبة مقيدة للحرية أثناء العطلة البرلمانية أو اذا ما حكم على شخص بمثل هذه العقوبة ثم انتخب نائبا قبل انتهاء مدة العقوبة فلا يجوز للمجلس — فى نظره — أن يطلب إيقاف الحبس فى هاتين الحالتين لأن فى مثل هذا القرار تعطيلا لتنفيذ حكم قضائى . أما الحبس الاحتياطى فانه إجراء يتخذ من باب الحيطة ومن ثم فللمجلس أن يستعمل سلطته التقديرية ويطلب إيقافه . وينهى دوجى حملته بقوله إنه إذا رأى المجلس أن له حق إيقاف الحبس مهما كان نوعه فلماذا لا يذهب فى استعمال هذا الحق إلى آخر الطريق ويخول لنفسه حق إيقاف الحبس أو السجن أو الإعدام الصادر بحكم من محكمة النقض ؟ هذا ما لم يجرؤ المجلس على أن يذهب اليه [٢] .

---

(١) بارتلمى المرجع السابق ٥٧١ و ٥٧٢

(٢) ديجى المرجع السابق صفحة ٢٢٩

على أنه مهما يكن من قوة النقد الذى وجه الى هذا الامتياز فان من المشاهد أن المجالس النيابية السياسية تكون بصفة عامة شديدة التأثر والانفعال إذا ما أصبحت امتيازاتها أو امتيازات أعضائها موضع جدال. فاذا ما أضفنا الى ذلك اعتبارات الزمالة فانه يمكن القول بأنه فى كل مرة تعرض فيها مسألة اطلاق سراح العضو المحبوس فان المجلس يسوده تيار طبيعى نحو إصدار هذا الأمر مادامت الجريمة المنسوبة للعضو لاتمس الشرف .

وقد أصبح هذا الامتياز فى فرنسا من التقاليد الجمهورية الراسخة أو كما عبر عنه أحد البرلمانيين M. Bergery واجب التطبيق على كل من يعتبر نفسه أحد ورثة التقاليد الجمهورية ... ... يجب احترام نتيجة الاقتراع العام ... ... وإن رفض اعطاء أحد المواطنين الذين فازوا فى الانتخاب حق الاشتراك فى أعمال البرلمان أثناء دور الانعقاد عمل فيه إهانة بالغة للناخبين[1] .

وقد جرت التقاليد البرلمانية فى فرنسا على أن الحكومة لاتتدخل فى غالب الأحوال فى المناقشات التى تدور حول اصدار مثل هذا الأمر اذ يترك المجلس حرا فى تقدير امتيازاته البرلمانية من غير أى تدخل أو تأثير[2] .

وأخيرا يلاحظ أن الأمر الصادر من المجلس باطلاق سراح أحد أعضائه لا يسرى الا خلال مدة دور الانعقاد . فاذا ما انتهت الدورة أصبح من الممكن القبض عليه لاستيفاء باقى المدة المحكوم عليه بها . فاذا مابدأ دور انعقاد آخر وكان العضو محبوسا أصبح من الضرورى إصدار أمر جديد لإطلاق سراحه مرة أخرى[3] .

---

(١) راجع مضبطة مجلس النواب الفرنسى فى ١٥ يناير سنة ١٩٣١

(٢) » » » » ١٩٣١ و ٧ فبراير سنة ١٩٢٩

(٣) » » » فى ١٢ يناير سنة ١٩٢٨

٦ — كيف يقدم طلب الاذن الى المجلس التابع له العضو :

إن النيابة العامة هى التى تقوم فى أغلب الأحوال بطلب رفع الحصانة البرلمانية وفى هذه الحالة يرسل النائب العام طلبا بذلك الى وزير العدل وهذا يطلب بدوره من المجلس المختص رفع الحصانة عن العضو حتى يمكن السير فى الاجراءات القانونية . وقد جرت التقاليد فى مصر على أن الحكومة تودع بين يدى المجلس ملف القضية التى تطلب من أجلها رفع الحصانة .

ويمكن للأفراد أيضا طلب رفع الحصانة وفى هذه الحالة يقدم الطلب إلى رئيس المجلس التابع له العضو [1] كما يجب أن يرفق طلبه بما يثبت ابتداءه فى التقاضى (رفع دعوى الجنحة المباشرة) ثم توقفه عن السير فى دعواه بسبب الحصانة البرلمانية (راجع المادة ١٧٧ من لائحة مجلس النواب) [2] . وفى فرنسا اذا كان مقدم الطلب موظفا عموميا أعفى من تقديم ما يثبت بدأه

---

(١) ويجب أن يقدم الطلب مباشرة من صاحب الشأن . وقد جرت التقاليد فى مصر من سنة ١٩٢٨ الى الآن على عدم جواز تقديم طلبات رفع الحصانة بطريق الوكالة عن الافراد وهذا تقليد سليم لأن مجلس النواب فى الواقع ليس بهيئة قضائية وكل شأنه فى هذا الصدد منحصر فى البحث عن جدية الاتهام الموجه للعضو وعما اذا كان من الجائز استمرار تمتع العضو بامتياز الحصانة أم لا ولا يتعدى بحث المجلس هذه الدائرة كما لا يجوز أن يتخذ لنفسه اختصاصا قضائيا . (راجع مضبطة مجلس النواب فى ٦ فبراير سنة ١٩٢٨) .

(٢) جرت التقاليد فى مصر من سنة ١٩٢٨ على أنه فى حالة طلب رفع الحصانة عن أحد الأفراد بسبب رفع قضية جنحة مباشرة على أحد الأعضاء يشترط أن يسبق ذلك تقديم بلاغ للنيابة من صاحب الشكوى رأت هى حفظه ورأى هو أن يستعمل حقه القانونى فى تحريك الدعوى العمومية مباشرة (راجع التقرير القيم الذى قدمته لجنة الحقانية الى مجلس النواب فى جلسة ٦ فبراير سنة ١٩٢٨) وقد جرت التقاليد البرلمانية فى فرنسا على هذا النحو أيضا . ونرى أن هذا التقليد سليم إذ هو يمنع الى حد كبير من إساءة استعمال الأفراد لهذا الحق والكيد للنواب والتشهير بهم وإثارة الغبار حولهم وقد يكون ذلك بغير حق . ومن جهة أخرى يجب أن يكون تحت نظر المجلس المعلومات الكافية للتحقق من جدية طلب رفع الحصانة وهذا يستدعى سابق تحقيق الشكوى من جهة قضائية مختصة ثم اختلاف فى التقدير بعد ذلك بينها وبين الشاكى : هى ترى حفظ الشكوى وهو يريد استعمال حقه القانونى فى تحريك الدعوى العمومية مباشرة .

فى التقاضى لأن له من مركزه ما يجعله يقدر مسئولية عمله [1] . وقد جرت التقاليد فى فرنسا على أنه لا يحق نائب أن يطلب رفع الحصانة عن نائب آخر أو عن شيخ للتمكن من السير فى الإجراءات نحوه .

ويحيل المجلس فى الحالتين السابقتين الطلب على لجنة الشؤون التشريعية (م ١٧٢ لائحة مجلس النواب) لفحصه وتقديم تقرير عنه للمجلس ، وفى فرنسا يحال الطلب على لجنة خاصة [2] .

٧ — موقف المجلس والحكومة من طلبات رفع الحصانة :

إن مهمة المجلس بصفة عامة مهمة سياسية وليس له أى دور قضائى فى هذا الصدد فهو يبحث عما إذا كان الاتهام جديا أم كيديا وهل هناك محاولة للاعتداء على حرية النائب ، إذ أنه يجب حماية عضو البرلمان من المحاكمات التى يكون الباعث عليها عوامل وعواطف سياسية سواء أكان المحرك لها الحكومة أم أحد الأفراد . وفى حالة الدعوى المباشرة يبحث المجلس فيما إذا كان الدافع إليها الضغائن الشخصية أو العواطف والأهواء السياسية أم لا ؟

فمبدأ المساواة يطبق على جميع المواطنين على اختلاف طبقاتهم ونزعاتهم وخاصة أمام العدالة والقضاء ، ولكن لضمان استقلال البرلمان وحرية أعضائه وضع الشارع استثناء لهذا المبدأ واعترف بالحصانة البرلمانية . وهى ككل استثناء من مبدأ عام يجب أن يضيق فى تفسيره بحيث لا يشمل إلا المسائل التى تتفق مع الغرض الذى قصد منه [3] .

---

(١) راجع أوجين بيير ملحق (١٩٢٤) صفحة ١٤٣٧

(٢) إذا ما قدم طلب رفع الحصانة ضد أكثر من عضو واحد وجب على المجلس أن يبحث كل حالة على حدة ويتخذ فى كل منها قراره .

(٣) هذه هى النظرية التى ينادى بها ويؤيدها الأستاذ ديجى (راجع كتابه السابق ، صفحة ٢٢٠ .

وبهذا التفسير لا يجوز أن يثار أمام المجلس عند نظره لطلبات رفع الحصانة إلا سؤال واحد: هل الشكوى جدية أم هى بقصد الكيد السياسى للعضو؟ فاذا كان للشكوى أساس آخر غير العامل السياسى وجب على المجلس إعطاء الإذن بالسير فى الاجراءات. وقد اتبع مجلس النواب الفرنسى هذه النظرية المقيدة لحد ما للحصانة، بالنسبة للدعاوى العمومية التى رفعتها النيابة العامة على بعض النواب (راجع تقرير بول رينو فى جلسة ١٦ يونيه سنة ١٩٢٠). وفى تقرير آخر مؤرخ فى ٣١ مايو سنة ١٩٢١ بشأن طلب رفع الحصانة عن أحد النواب ورد ما يأتى:

"إن لجنتكم قد اتبعت ما جرت عليه المجالس المختلفة من أنها لا تملك مطلقا البحث فى موضوع القضية ... وما على المجلس إلا أن يبحث المسألة فى الحدود التى ينص عليها قانون ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥. هل طلب النائب العام قانونى وجدى أم لا [1]؟".

وقد جرت التقاليد البرلمانية فى مصر باستمرار على هذه النظرية ففى تقرير للجنة الحقانية بمجلس النواب (جلسة ٢٧ فبراير سنة ١٩٢٧) وردت المبادئ الآتية التى أقرها المجلس ووافق عليها

أولا — ليس للمجلس أن يفصل فى موضوع التهمة أو يتعرض له إذ أن هذا العمل يتنافى مع مبدأ فصل السلطات. هذا فضلا عما قد يحدثه قرار يتعرض للموضوع من التأثير فى العدالة سواء أكان لمصلحة العضو أم ضده.

ثانيا — لا يصح أن يسلم المجلس باتخاذ الاجراءات أو الاستمرار فيها فى الأحوال الآتية أو ما يماثلها.

(١) متى كان اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد العضو مسببا لوقوع اضطرابات أو معطلا لأعمال المجلس.

---

(1) Rapport de M. de Moro Giafféri, J. O. 1921 Doc. Parl., Chambre, P. 1230.

(ب) متى كانت الاجراءات المطلوب التصريح بها أو الاستمرار فيها كيدية أو تعسفية تمليها روح الحزبية .

(ج) متى ظهر أن الغرض من الاجراءات هو التأثير فى العضو لتعطيل عمله النيابى سواء لمنعه من التصويت أو لحرمانه من الاشتراك فى المناقشة فى موضوع ما بكامل الحرية والطمأنينة .

(د) متى كان ظاهرا بالبداهة أن الدعوى على غير أساس كأن سقط الحق فى إقامتها بمضى المدة أو سبق الفصل فيها أو شملها العفو[1] .

---

(١) وقد علق الأستاذ أحمد نشأت بك على هـذا القرار وقتئذ (المرجع السابق صفحة ٤١٧ و٤١٨) فقال بأنه يرى أن مجلس النواب قد تعدى سلطته بهذا القرار وتدخل فى شؤون السلطة التنفيذية فى الحالة الأولى من الأحوال الاربعة المذكورة فى الفقرة (ثانيا) وتدخل فى شؤون السلطة القضائية فى الحالة الرابعة . أما عن الحالة الأولى فقد قرر أنه لا يصح أن يسلم المجلس باتخاذ الاجراءات الجنائية ضد العضو متى كان ذلك مسببا لوقوع اضطرابات أو معطلا لأعمال المجلس مع أنه حق الحكومة المسئولة عن الأمن العام بل من واجبها منع كل اضطراب يقف فى سبيل المحاكمات الجنائية و يتسبب عنها ؛ أما اذا كان الاضطراب يخشى وقوعه بسبب تعسف السلطات المختصة فقد دخلنا فى الحالة الثانية . ولا نظن أن اتخاذ الاجراءات الجنائية التى تقتضيها الجريمة وحالة النائب المتهم مما يعطل أعمال المجلس أو يؤثر عليه . والمحافظة على الأمن العام وتطبيق العدالة على من يعبثون بالقانون خصوصا قانون العقوبات مهما كان مركزهم أهم ما تجب مراعاته . أما عن الحالة الرابعة فيرى أنها مسألة قضائية بحتة لا تصرف لأحد فيها سوى السلطات القضائية وخاصة أن هذه المسائل (مضى المدة وقوة الشيء المحكوم فيه ... الخ) فيها نقط خلافية كثيرة ليس من السهل على الهيئات القضائية ذاتها البت فيها . ونحن نوافق الاستاذ نشأت بك على هـذا النقد إذ الواقع أن القرار رقم (١) فيه كثير من الابهام والغموض وأن الاعتبارات المذكورة فيه لا يجوز أن تقف حائلا أمام أعطاء الأذن بالاستمرار فى الاجراءات أو اتخاذها ، ولا يصح للمجلس بأى حال من الأحوال أن يتذرع بمثل هذه الاحتمالات التى قد تكون على غير أساس جدى ويقف بذلك عقبة أمام تحقيق العدالة . أما بالنسبة للقرار الأخير رقم (د) فنرى أيضا أنه ليس من حق المجلس أن يتحمل لنفسه اختصاصا قضائيا و ينصب نفسه قاضيا ، فيبت فى مسائل قد يلتبس عليه الأمر فيها فيخطىء التقدير . فاذا ما رفض المجلس مثلا إعطاء الأذن لأن الدعوى العمومية قد سقطت بمضى المدة ثم تبين أن الرأى القانونى السليم عكس ذلك أو أن المحكمة أخذت — بعد أن عادت الى نظر الدعوى فى فترة العطلة البرلمانية — برأى قانونى آخر فاذا يكون الموقف ازاء هـذا التضارب

وقد تضمنت اللائحة الجديدة لمجلس النواب هذه المبادئ فى المادة ٣٣ منها (يقابلها المادة ٣٥ من لائحة مجلس الشيوخ) إذ نصت على أنه ليس للمجلس أن يفصل فى موضوع التهمة وهو يأذن باتخاذ الإجراءات أو الاستمرار فيها متى تبين أن ليس الغرض منها التأثير على النائب لتعطيل عمله النيابى[1].

قلنا إن هذه النظرية ظلت متبعة فى فرنسا الى أبريل سنة ١٩٢١ حيث أخذ الأستاذ بارتلمى يحمل عليها بشدة بدعوى أنه ليس لهذه النظرية الخلابة أى أساس تشريعى لا من الأعمال التحضيرية للجمعية النيابية ولا من روح الدستور ويقول إنه إذا ما رجعنا الى أصل النظرية التاريخى وجدنا أن موضوع الحصانة وهدفها هو ضمان حرية النائب فى مباشرة وظيفته النيابية وأساس هذه النظرية هو السوابق التاريخية فقط .

والتناقص ، أفلا يحسن اذن ترك هذه المسائل القانونية وأمثالها الى السلطة المختصة بذلك للفصل فيها .

وبهذه المناسبة نذكر أن مجلس النواب رفض فى ٩ أبريل سنة ١٩٢٨ طلب رفع الحصانة عن أحد أعضائه المقدم من النيابة لعدم وجود علاقة بين النائب وموضوع المخالفة . وتتلخص المسألة فى أن أحد الأعضاء عين قيما على أحد أقربائه المحجور عليه وقد وقعت مخالفة من هذا الشخص المحجور عليه قبل أن يعين الأول قيما عليه فوجهت النيابة العامة التهمة للقيم فلما تبين للمجلس وجود خطأ مادى فى حساب التواريخ قرر رفض طلب رفع الحصانة (جلسة ٩ أبريل سنة ١٩٢٨)

(١) ومما يحسن ذكره هنا أن مجلس النواب فى ٢١ أبريل سنة ١٩٢٤ قرر رفض طلب النائب العمومى باقامة الدعوى العمومية على أحد الأعضاء بدعوى اتهامه برشوة بعض المنتخبين الناخبين بعد أن قرر المجلس صحة نيابة هذا العضو . وقد بنى المجلس هذا المبدأ على أن قراره بالفصل فى صحة نيابة العضو قد حاز قوة الشىء المحكوم فيه . ونلاحظ أن موقف المجلس ينسجم فى الواقع مع قراره الخاص بصحة نيابة العضو ورفض الطعن المقدم ضده لان إعطاء الأذن للنائب العمومى برفع الدعوى العمومية على النائب عن تهمة الرشوة يحتمل معه إدانة العضو وعندئذ يكون موقف المجلس حرجا ويحتم عليه الرجوع فى قراره الخاص بصحة النيابة . فضلا عن أن إعطاء الإذن فى هذه الحالة يفتح باب إعادة النظر فى موضوع فصل فيه المجلس نهائيا مرة أخرى وهذا ما لا يجوز إلا فى الحدود التى رسمتها اللائحة الداخلية والدستور .

وقد ضمن بارتامى آراءه فى الحصانة فى تقرير مشهور قدمه الى مجلس النواب فى ١٢ أبريل سنة ١٩٢١ باسم اللجنة البرلمانية المختصة بنظر طلب رفع الحصانة عن النائب Léon Daudet لاتهامه فى جريمة قذف ضد أحد الأفراد. وقد تضمن هذا التقرير نظرية مختلفة كل الاختلاف عن التى ذكرناها. بدأ المقرر تقريره باستبعاد الرأى القائل بعدم قبول طلبات رفع الحصانة الخاصة بمثل هذه الموضوعات لأن النائب إنما تكلم أو كتب فانه يكون دائما فى حدود وظيفته التشريعية ومن ثم لا يتعرض لأية مسؤولية إذ فى هذا خلط بين الحصانة وبين الاعفاء من المسؤولية. فالنائب غير مسئول مدنيا أو جنائيا عما يصدر منه من أقوال وأفعال أثناء تأدية وظيفته البرلمانية. وفى خارج هذا الحد فهو مسئول عن أفعاله وأقواله مدنيا وجنائيا — كباقى الأفراد — حسب نصوص القانون العام. ويمكن رفع الدعوى المدنية عليه والسير فيها بدون قيود. أما الدعوى العمومية فلا يمكن السير فيها سواء من النيابة أم من الأفراد الا بعد الحصول على إذن بذلك من المجلس التابع له العضو. فما هو دور المجلس أثناء نظره مثل هذه المسائل؟ يراعى المجلس دائما إيجاد توازن بين المصلحة العليا فى حرية مباشرة الوظيفة التشريعية وبين الاعتبارات الأخرى المتعلقة بالنظام العام أو بالمصلحة الخاصة ويجب على المجلس أن يتخذ قراره بعد تقدير هذه الاعتبارات الدقيقة، فلا يجوز إبعاد العضو عن مقعده فى البرلمان بدون سبب خطير. وعلى ذلك لا يكفى لكى يأذن المجلس برفع الحصانة ألا يكون الباعث على التهمة التشهير أو الدافع السياسى بل يجب أن توجد أسباب موضوعية من الجسامة بحيث تجيز رفع الحصانة وتسمح بإقامة الدعوى فى الحال كأن يكون الاتهام الموجه للنائب خطيرا يمس شرفه أو أن المصلحة العامة لا تتحقق إلا بمحاكمة سريعة؛ أى أن المجلس يأذن برفع الحصانة فى كل حالة تكون فيها التهمة الموجهة ضد العضو من الجسامة بحيث توازى سحب هذا الامتياز الأدبى عنه وهو يأذن أيضا إذا كانت المصلحة العامة والنظام العام يقتضيان ذلك أى يقتضيان توقيع عقوبة سريعة. وفى غير هذه الأحوال يجب أن يرفض طلب رفع الحصانة. وما من ضرر يعود على صاحب المصلحة

من ذلك إذ لا يليث دور الانعقاد أن ينفض وتسترد النيابة العامة كامل حريتها وسلطاتها فى إقامة الدعوى العامة والسير فى المحاكمة [1] .

وقد وافق مجلس النواب على هذا التقرير ، وتمسك بارتلمى بنظريته ودافع عنها فى كتابه بعد ذلك . و إذا ما رجعنا الى السوابق فى فرنسا بعد سنة ١٩٢١ يتضح أن مجلس النواب رفض عدة مرات طلب رفع الحصانة بدعوى أن الموافقة على هذا الطلب تكون بمثابة حكم قبل العضو . فقد رفض إعطاء الإذن للأفراد العاديين لمقاضاة النواب فى حالة ما إذا كانت التهمة المنسوبة هى القذف عن طريق الصحافة . و يعللون هذا الاتجاه هناك بأن هذه الجريمة لاتمس النظام العام وأن مصلحة المقذوف فى حقه لاتتعرض للخطر إذا ما أجلت المحاكمة لحين انتهاء دور الانعقاد (راجع تقرير بول رينو السابق ذكره فى جلسة ١٦ يونيه سنة ١٩٢٠) . وقد يحدث أيضا أن يرفض المجلس المختص إعطاء الإذن بدعوى أن إجراءات التحقيق غير معقولة سواء من وجهة القانون أم من وجهة الوقائع . وقد عرضت المسألة فى فرنسا إذ قررت لجنة التحقيق Commission d'enquête اتهام عضو مجلس الشيوخ M. Raoul Péret بعد أن حققت معه عدة مرات ثم رأت بعدذلك أن تستدعيه لسماع أقواله كشاهد فرفض الحضور فأرادت النيابة العامة أن تقدمه للمحاكمة بتهمة التخلف عن أداء الشهادة وطلبت من مجلس الشيوخ رفع الحصانة عنه فقرر المجلس رفض الطلب لأن تخلفه عن الحضور لأداء الشهادة كان بحق. (جلسة ٢٠ مارس سنة ١٩٣١) ويوافق الأستاذ بارتلمى على هذا الرأى و يعتبره موافقا للقانون الدستورى وقانون العقوبات والعدالة والمنطق السليم [2] .

وعلى كل فنحن نرى أن نظرية الأستاذ بارتلمى مبالغ فيها إذ هى تتجه نحو تفسير الحصانة البرلمانية تفسيرا واسعا ولكن الحصانة البرلمانية كما نرى و يرى

---

(١) Rapport de J. Barthélemy, " Journal Officiel 1921 ", Doc. Parl., Chambre, p. 1230 Revue du Droit Public, 1921, p. 248 et suiv.

(راجع أيضا بارتلمى صفحة ٥٧٦,٥٧٧) .

(٢) بارتلمى . المرجع السابق . صفحة ٥٧٧ .

كثير من الكتاب استثناء من مبدأ قانونى عام يتعلق بالمساواة بين جميع المواطنين وهى بجميع الحقوق الاستثنائية لا يجب التوسع فى تفسيرها من غير موجب من المصلحة العامة . ويذهب العميد ديجى إلى أن الأخذ بهذه النظرية يجعل من العسير إجابة طلب رفع الحصانة لتعذر تحقق هـذه الشروط ونعتقد أن على المجلس أن يبحث أولا وقبل كل شىء عما إذا كان طلب رفع الحصانة قانونيا وجديا وعما إذا كان لا ينطوى على أى بواعث حزبية وسياسية وكيدية أم لا ؟ فاذا ما رأى المجلس أن هذه الشروط متوفرة وجب عليه قبول الطلب وإعطاء الإذن المطلوب (١)

وقصارى القول يجب أن يكون من المفهوم أن قرار المجلس بشأن طلب رفع الحصانة لا يمكن أن يعتبر بأى حال من الأحوال قرينة على البراءة أو الإدانة لأن المجلس لا يمكن أن ينصب نفسه قاضيا للموضوع ويبحث فيما إذا كان العضو المتهم بريئا أو مذنبا بل ان كل مهمته قاصرة على البحث فيما إذا كانت المحاكمة مبنية على أساس جدى أم لا ؟ وإذا قلنا بعكس ذلك فيصبح للمجلس اختصاص يعتدى به على اختصاص السلطة القضائية.

وقبل أن نختم البحث فى هذه النقطة نتساءل عن الموقف الذى يجب أن تقفه الحكومة أثناء نظر المجلس طلبات رفع الحصانة . من الطبيعى أن يتدخل وزير العدل فى المناقشات بقصد تنوير المجلس وإعطائه البيانات اللازمة. وقد جرت التقاليد البرلمانية فى فرنسا على أنه احتراما لاستقلال البرلمان يكون تدخل الوزير فى أضيق الحدود فلا يحاز لفريق دون آخر أثناء المناقشات كما يفعل عادة أثناء نظر الأعمال الأخرى كمشاريع القوانين. ولا يجوز أن يؤثر رفض المجلس لطلب رفع الحصانة فى مركز الوزارة أو فى مركز الوزير السياسى . وقد خولف هذا التقليد مرة فى مجلس النواب الفرنسى فى جلسة ٨ مايو سنة ١٨٨٤ إذ جعلت الحكومة موضوع طلب رفع الحصانة مسألة ثقة بها وتدخل رئيس الوزراء Casimir Périer فى المناقشات على أساس الثقة بالوزارة رغم معارضة

(١) Bonnard : Revue de droit public, 1911, p. 558 ; et 1921, p. 257.

المقرر فى تحويل مسألة قضائية بحته إلى مسألة سياسية . ومع ذلك فلم يغير هذا الحادث فى التقليد السابق الذى ذكرناه . وفى جلسة ١٨ يناير سنة ١٩٢٣ تدخل وزير العدل فى مناقشات المجلس حول طلب رفع الحصانة عن أحد الأعضاء فسأل أحد النواب الوزير عما إذا كان يقصد من تدخله أن يحرك مسألة الثقة؟ فأجابه الوزير بأنه لم يدر بخلده مطلقا أن يطرح الثقة لأنه لو فعل لكان فى ذلك إساءة منه لاستعمال حقه وهذا مالا يريده إطلاقا [1] . والواقع أن هذا التقليد سليم ومعقول ويبدو لنا أن التقاليد فى مصر سائرة على هذا النحو .

٨ — الآثار القانونية لقرار المجلس :

قد يصدر المجلس قراره برفض الطلب أو قبوله وإعطاء الإذن ويترتب على كل من القرارين نتائج قانونية بالنسبة للعضو وبالنسبة لصاحب المصلحة فى الطلب — النيابة العامة أو الفرد — وكذلك بالنسبة للكافة .

قلنا إن الحصانة تمنع اتخاذ الإجراءات الجنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان أو القبض عليه أثناء دور الانعقاد إلا بإذن المجلس التابع له . وهذا المبدأ يذكرنا بالنظام الخاص بحماية الموظفين garantie de fonctionnaire الذى كان موجودا فى مصر بمقتضى بعض القوانين . والذى كان موجودا فى دستور السنة الثالثة فى فرنسا (مادة ٧٥)) . وبموجب هذا النظام كان لايجوز محاكمة موظف عن عمل ارتكبه أثناء وظيفته إلا بعد موافقة السلطة المختصة فى مصر أو بعد قرار من مجلس الدولة فى فرنسا . إلا أن حماية النائب تختلف كثيرا عن "حماية الموظف" إذ الحصانة لاتكون إلا بالنسبة لأعمال بعيدة عن الوظيفة البرلمانية فضلا عن أنها متقطعة لاتلعب دورها فى فترات العطلة البرلمانية .

---

(١) أوجين بيير ملحق ١٩٢٤ صفحة ١٤٤٢ وما بعدها

والحصانة البرلمانية كما ذكرنا من النظام العام d'ordre public فلا يمكن للعضو أن يتزل عنها [1] لأنها مقررة حماية للمجلس وحفظا لاستقلاله وتمكينا لأعضائه من أداء وظيفتهم النيابية على خير وجه .

فاذا قرر المجلس إعطاء الاذن المطلوب ورفع الحصانة عن العضو فانه يصبح بعد هذا القرار كباقى الأفراد العاديين بالنسبة للدعوى موضوع المحاكمة أو بالنسبة للإجراء موضوع الطلب فيطبق عليه أحكام القانون العام سواء من وجهة الشكل أم من وجهة الموضوع . ويتعلق بهذه المسألة مبدأ خصوصية الاذن باتخاذ الاجراءات أو برفع الحصانة Spécialité de l'autorisation de poursuites أى أن الاذن المعطى من المجلس لا يمكن أن يمتد فيشمل مسألة جديدة لا علاقة لها بالأولى فاذا حوكم عضو بتهمة اتجاره مع الأعداء مثلا وظهر أثناء التحقيق أنه كان قد أعطى رشوة لموظف عمومى فلا يمكن محاكمته عن هذه التهمة الجديدة إلا بعد الحصول على اذن جديد من المجلس التابع هو له .

وقد أثيرت مناقشات كثيرة حول ما إذا كان الاذن برفع الحصانة البرلمانية يعطى السلطات المختصة الحق فى أن تتخذ جميع ما يستدعيه التحقيق من الاجراءات ومنها القبض ، أم أنه يجب أخذ إذن جديد إذا ما رأت النيابة القبض على النائب ؟ هناك رأيان فى هذا الصدد أولهما يقرر بأن سلطة المجلس قاصرة على إبداء الرأى فى رفع الحصانة البرلمانية أو عدم رفعها . فاذا رأى رفع الحصانة عن العضو استردت النيابة كامل سلطانها فى الاجراءات والتحقيق . ولا يجوز للمجلس أن يتدخل بعد ذلك فى أعمالها ويقيد حريتها فى أداء واجبها ومهمتها فيلزمها بالرجوع اليه ثانية لأخذ الاذن بالقبض [2] . والرأى الثانى يقول بأن نص المادة ١١٠ من الدستور صريح لا يحتمل التأويل فى هذا الصدد إذ هو يذكر حالتين مستقلة أحدهما عن الأخرى وهما " اتخاذ الاجراءات الجنائية " " والقبض " وهذا دليل على أن الشارع الدستورى أراد تقييد حرية النيابة

(١) راجع أيضا المادة ١٧٤ من لائحة مجلس النواب .

(٢) زكى العرابى . المرجع السابق ص ٦٥ بند ٧٤

فى القبض على العضو دون إذن خاص به على الرغم من أنه إجراء من إجراءات التحقيق وذلك نظرا لخطورته ولعظم أثره على حالة العضو[1]. على أن اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس النواب الصادرة فى سنة ١٩٤١ جاءت بنص غامض يتخلل صياغته الاضطراب وعدم الاستقرار على رأى من الرأيين السابقين فنصت المادة (١٧٦) منها على أنه " إذا قرر المجلس رفع الحصانة البرلمانية كان للسلطات المختصة أن تتخذ جميع ما يستدعيه التحقيق والمحاكمة من الاجراءات على أن للمجلس بالنسبة للقبض أن يقرر فى بعض الحالات ضرورة الحصول على اذن جديد فيه ". ومفهوم من الفقرة الأولى من هذا النص أن اذن المجلس برفع الحصانة البرلمانية يجيز اتخاذ جميع ما يستدعيه التحقيق والمحاكمة من الاجراءات التى ينص عليها قانون تحقيق الجنايات ومنها حالة القبض. والى هذا الحد فالرأى الذى اتجهت اليه اللائحة واضح. ولكن جاءت الفقرة الأخيرة من المادة ولا انسجام بينها وبين صراحة الفقرة الأولى ووضوحها، إذ هى تقرر بأن للمجلس وهو بصدد نظر طلب رفع الحصانة البرلمانية أن يستثنى حالة القبض ويستلزم بالنسبة له أن تعود الحكومة لطلب اذن جديد وذلك فقط فى بعض الحالات وهذه العبارة الغامضة متروك تحديدها الى الظروف والأهواء التى تسود المجلس. فهذا النص كما بينا لم يأخذ بأى من الرأيين السابقين بل هو يتخبط بينهما حائرا، ولم نجد له مقابلا فى اللائحة الجديدة لمجلس الشيوخ[2].

أمام هذا التضارب فى الآراء والاتجاهات نرى أن الرأى الأول هو الذى كان ينبغى أن يؤخذ به لاتفاقه مع الوضع الطبيعى للأمور فضلا عن أن العدالة ذاتها توجب ذلك، ولكن ما السبيل ونحن أمام نص صريح فى الدستور (م ١١٠) ينص على حالتين: اجراءات، وقبض. قد يكون هذا الوضع خاطئا أو غير منسجم فقها، ولكنه وضع واجب الاحترام لأنه المقرر دستورا.

---

(١) راجع مضبطة مجلس النواب فى ١٣ يونيه سنة ١٩٤٠

(٢) هذا فضلا عما سبق أن ذكرناه فى موضع آخر من أنه ليس من شأن اللوائح الداخلية للمجالس النيابية أن تعالج وحدها هذا النقص التشريعى.

وقد يقرر المجلس رفض اعطاء الاذن المطلوب و يترتب على هذا القرار عدم جواز محاكمة العضو بأى حال من الأحوال إلا بعد انتهاء دور الانعقاد ويجب على النيابة فى هذه الحالة أن تتوقف عن الاستمرار فى الاجراءات الجنائية قبله ويسمى هذا فى فرنسا . Refus de donner jour أى أنها لا تقدم العضو للمحاكمة . ويجب على المحكمة الجنائية المختصة من جهة أخرى أن تقضى باستبعاد الدعوى اذا ما رفعت اليها . ويجب أن يكون مفهوما من هذا أن حق المجنى عليه أو حق المجتمع لم يلغ وانما تأجل استعمال هذا الحق الى وقت آخر .

على أن هذا الوضع القانونى الأخير للحصانة قد يؤدى فى بعض الحالات الى تحولها الى نوع من أنواع عدم المسئولية أو الاعفاء من المسئولية وهذا أمر جد خطير . فقرار المجلس بعدم رفع الحصانة أثناء دور الانعقاد اذا ما اقترن بقاعدة قانونية أخرى ، وهى قاعدة سقوط الدعوى العمومية بالتقادم ، قد يؤدى فى بعض الحالات الى نوع من الاعفاء من المسئولية وخاصة فى حالة ما اذا استمر دور الانعقاد الى أكثر من موعده حتى اتصل أو كاد أن يتصل بالدور الجديد كما حدث ويحدث فى مصر وغيرها من اتصال الدورات البرلمانية المتعاقبة بعضها ببعض أثناء قيام حالة الحرب . وقد تكون المدة المقررة لسقوط الدعوى العمومية قصيرة جدا . فهل يؤدى قرار المجلس برفض اعطاء الاذن حقا الى هذه النتيجة المؤسفة ؟ هل يستمر سريان المدة اللازمة لسقوط الدعوى العمومية بالتقادم أم هل يعتبر طلب الاذن برفع الحصانة عملا موقفا للتقادم acte suspensif ؟ لا يمكن من الوجهة الفقهية قبول هذا الوضع وهذه النتيجة ويجب القول دون تردد بأن الطلب باتخاذ الاجراءات الجنائية القانونية المستوفى شرائطه الشكلية يوقف سريان مدة التقادم الى أن يعطى الإذن بالسير فى الإجراءات اذ ما أعطاه المجلس أو الى أن ينتهى دور الانعقاد اذ ما رفض المجلس اعطاء الإذن فتسترد النيابة العامة كامل سلطانها و يسترد صاحب المصلحة فى رفع الدعوى حريته التامة . و يلاحظ أنه لا يحصل هنا انقطاع لمدة التقادم interruption de prescription بل يوجد إيقاف بمعنى انه بعد انتهاء دور الانعقاد تستأنف مدة التقادم سريانها مكملة للمدة السابقة على الإيقاف .

والواقع أن المنطق والعدالة يوجبان الأخذ بهذا الحل . فهناك مبدأ قانونى قديم ينص على أن المدة اللازمة لسقوط الدعوى بالتقادم لاتسرى بالنسبة للأشخاص الذين لا يمكنهم لأسباب قانونية تحريك الدعوى contra non valentem agere non currit prescription . وعلى ذلك توقف مدة السقوط ما دام القانون نفسه ، لاعقبات أخرى ؛ هو الذى يمنع المحاكمة الجنائية وإلا فان الحصانة البرلمانية تصبح ؛ على صورة مثيرة ؛ عقبة شرعية أمام المحاكمة ما دامت تؤدى إلى إبطال كل عمل يتعارض مع أحكامها . والدستور لا يقصد بالحصانة البرلمانية أن يخلق عقبة مطلقة فى سبيل المحاكمة حتى ولا أثناء دور الانعقاد إذ أن هذه العقبة قابلة للزوال بقرار من المجلس التابع له العضو بناء على طلب من النيابة العامة أو من صاحب المصلحة . وقد يقال إن القانون وهو ينص على التقادم وانقطاع المدة اللازمة للسقوط وإيقافها لم يذكر مثل هذه الحالة كسبب لإيقاف سريان مدة السقوط ولكن يرد على ذلك بأنه لايمكن أن نأخذ من عدم النص حجة قاطعة ، فالقوانين — مالم تنص على العكس — تفترض تطبيق القواعد العامة . ويلاحظ أن هناك فارقا بين السبب الموضوعى raison de fait الذى يؤدى إلى تمام مدة السقوط والسبب القانونى raison de droit ففى حالة رفض المجلس إعطاء الاذن يوجد سبب قانونى يحول دون تحريك الدعوى ويصبح إذن من غير المعقول سريان مدة التقادم بالنسبة إلى شخص عطلت محاكمته باستحالة قانونية[1] .

وأحكام المحاكم الفرنسية وإن كانت نادرة فى هذا الصدد إلا أنها تقبل الرأى الذى شرحناه ؛ فقد صدر حكم بهذا المعنى من محكمة جنايات السين فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٨٨٢ ؛ وهذا هو الرأى المعمول به كذلك فيما يتعلق بنظام حماية الموظفين العموميين حيث توقف مدة التقادم فى الفترة التى تقع بين طلب الاذن بالمحاكمة وبين إعطاء الاذن من السلطة المختصة أو صدور قرار مجلس الدولة فى فرنسا .

---

(1) Revue de droit public, 1921, p. 254 et suiv.

ولم تثر هـذه المسألة فى مصر ولكنها أثيرت فى فرنسا عدة مرات ؛ فقد أثيرت أولا أمام مجلس الشيوخ الفرنسى فى تقريرين أولهما مقدم من M. Cordeletu فى ٢٧ أبريل سنة ١٨٩٣ وثانيهما مقدم من M. Garreau فى ٩ يونيه سنة ١٩٠٣ وكلا التقريرين يأخذ بمبدأ اعتبار طلب رفع الحصانة المستوفى إجراءاته الشكلية عملا موقفا للتقادم لأنه إذا قنا بعكس ذلك فان الحصانة البرلمانية تصبح امتيازا شخصيا للعضو وتفقد ظاهرتها الأساسية التى تجعلها من النظام العام[1] ويخشى أن يؤدى هذا الوضع إلى جعل أعضاء البرلمان فى مركز فوق القانون . ففى جرائم الصحافة مثلا تسقط الدعوى العمومية فيها — فى فرنسا — بمضى مدة ثلاثة أشهر وفى الجرائم الانتخابية فى القانون المصرى تسقط الدعوى العمومية والمدنية فيها بمثل هذه المدة (مادة ٧٧ من قانون الانتخاب) . ففى هذه الجرائم وأمثالها يكفى بالنسبة لها اذا ما ارتكبت من أحد أعضاء البرلمان أثنا دور الانعقاد أن يرفض المجلس إعطاء الاذن برفع الحصانة حتى تسقط الدعوى العمومية بالتقادم بمحض إرادة المجلس وحده ؛ وهذه نتيجة لا يمكن أن يسلم بها أحد . ولذلك سارت التقاليد البرلمانية فى فرنسا على عكسها باستمرار[2] .

قلنا إنه إذا ما رفض المجلس طلب رفع الحصانة أصبح من غير الجائز محاكمة العضو أو إتخاذ اجراءات نحوه أثناء دور الانعقاد وكل محاكمة أو إجراء يحصلان

---

(١) وقد أخذت محكمة النقض فى فرنسا بهذا المبدأ فى عدة أحكام لها — نقض جنائى ٢١ يونيه سنة ١٧٧٨ و ١٦ ابريل ١٨٨٠ و ٢٧ يناير ١٨٨٣ و ٣ يناير ١٨٨٤ و ٧ فبراير سنة ١٨٨٥ و ١٢ فبراير سنة ١٨٨٥ ونوفمبر ١٨٨٦ و ٩ نوفمبر ١٨٨٩ .

(٢) راجع تقرير M. Adly المقدم الى مجلس النواب الفرنسى فى ٢٢ يناير سنة ١٩١٣ وراجع أيضا Dalloz تحت كلمة Presse بند ١٥٢٩ صفحة ٥١٨ وتحت كلمة Prescription بند ١٥٤ صفحة ٢٢٥

وراجع أيضا تقرير بارتلمى المقدم الى مجلس النواب فى ١٢ أبريل سنة ١٩٢١ وتقرير Louis Marin فى ٧ يونيه سنة ١٩٢١ وتقرير M. Bellet فى يونيه سنة ١٩٢٢ ، وراجع أوجين بيير ملحق ١٩٢٤ صفحة ١٤٠٨ وما بعدها .

على خلاف ذلك يلحقهما البطلان المطلق لأن الحصانة البرلمانية من النظام العام . فاذا ما صدر حكم على نائب أو شيخ على خلاف أحكام الحصانة فكيف تحصل المعارضة فيه أو الطعن ؟

استقر قضاء محكمة النقض فى فرنسا على عدم جواز الطعن بطريق النقض فى الحكم التحضيرى arrêt préparatoire الذى لا يمس موضوع الدعوى إلا بعد صدور الحكم النهائى من المحكمة وذلك تطبيقا لنص المادة ٤١٦ من قانون تحقيق الجنايات باعتبار أن الطعن قد قدم قبل الميعاد (فى غير الأوان) ولكن لا تطبق هذه القاعدة على حالة طلب أحد أعضاء البرلمان بطلان حكم صدر ضده على خلاف أحكام الحصانة . فالطعن فى هذه الحالة واجب قبوله شكلا ولو كان الحكم المطعون فيه تحضيريا لأن المسألة تتعلق بالنظام العام وهى تستدعى تدخلا عاجلا لتصحيح الوضع الخاطئ [1]

---

(١) أوجين بيرملجى ١٩٢٤ . صفحة ١٤٢٨ وقد ورد فى تقرير المستشار Roulier المقدم الى محكمة النقض فى ٣٠ يناير سنة ١٩٠٣ ما يأتى : «هذه الحصانة التى تحمى أعضاء البرلمان خلال دور لانعقاد لا تكون اطلاقا امتيازا لمصلحة فريق من الناس وإنما هى من النظام العام ويقصد بها وضع السلطة التشريعية فى مركزها اللائق بها ... وإذن المجلس التابع له العضو هو الأساس الضرورى والقانونى لكل إجراء يتخذ ضده أو لكل دعوى جنائية ترفع عليه أثناء دور الانعقاد وإلا تعرضت الاجراءات كلها للبطلان المطلق لتعلق الأمر بالنظام العام . وعلى ذلك فالطعن فى حكم محكمة باريس الصادر فى ١٠ نوفمبر سنة ١٩٠٢ لا يمكن أن يعتبر سابقا لأوانه حتى ولو لم يبت هذا الحكم فى الموضوع بعد .

ولو ترك مثل هذا الحكم لكان من نتيجته إلزام النائب بتتبع الدعوى المرفوعة عليه والدفاع عن نفسه ، ويتعطل بذلك عن تأدية واجبه النيابى إذا ما كانت هذه الدعوى قد رفعت أثناء دور الانعقاد فالاعتداء الذى وقع على حصانة العضو وعلى استقلاله وحريته بهذا الحكم يستلزم قبول طعنه فيه حتى ولو لم يحكم فى الموضوع » .

وقد ورد فى حيثيات حكم محكمة النقض فى هذا الصدد ما يأتى :

« وفيما يتعلق بالطعن فى حكم محكمة استئناف باريس الذى رفض قبول الدفوع المستمدة من القانون الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥

« حيث إنه بمقتضى المادة ٤١٦ من قانون تحقيق الجنايات لا يجوز الطعن بطريق النقض فى الأحكام التحضيرية إلا بعد صدور الحكم النهائى فى الموضوع . وبما أنه فى هذه الدعوى المرفوعة

٩ ـــ حالة التلبس بالجناية :

يقف مفعول الحصانة ولا تسرى أحكامها فى حالة التلبس فتنص المادة ١١٠ من الدستور على أنه " لايجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جنائيـة نحو أى عضو من أعضاء البرلمـان ولا القبض عليه إلا باذن المجلس التابع هو له وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية" ويقابل هذا النص فى فرنسا نص المادة ١٤ من القانون الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ . وفى بلجيكا نص المادة ٤٥ من الدستور . ويرجع الى قانون تحقيق الجنايات لتعريف حالة التلبس . وتنص المادة ٨ من هـذا القانون على أن مشاهدة الجانى متلبسا بالجناية هى رؤيته حال ارتكابها أو عقب ارتكابها ببرهة يسيرة . ويعتبر أيضا أن الجانى شوهد متلبسا بالجناية إذا تبعه من وقعت عليه الجناية عقب وقوعها بزمن قريب أو تبعته العامة مع الصياح أو وجد فى ذلك الزمن حاملا لآلات أو أسلحة أو أمتعة أو أوراق أو أشياء أخرى يستدل منهـا على أنه مرتكب

ضد النائب لم يصدر حكم نهائى فى الموضوع وإنما صدر حكم فى الدفع الذى أبدى بناء على نص القانون الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ فان هذا الحكم لا يمكن أن يوضع فى طبقة الأحكام التحضيرية .

« وبما أنه بمقتضى نص المادة ١٤ من القانون المذكور لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جنائيـة نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا باذن المجلس التابع هو له وذلك فيما عدا حالة التلبس وأنه يجوز إيقاف المحاكمة أو الحبس طول مدة الدورة إذا ما طلب المجلس المختص ذلك .

« وبما أنه يتضح من ذلك أن إذن المجلس هو الأساس الشرعى لكل محاكمة تجرى قبل عضـو البرلمـان أثناء دور الانعقاد وإلا تعرضت للبطلان المطلق لتعلقها بالنظام العام .

« وبما أن الحصانة البرلمانية بالوضع المنصوص عليه فى الدستور ولو أن لها ظاهرة حماية الشيوخ والنواب فرادى إلا أنها مقررة فى الحقيقة بقصد ضمان استقلال المجلسين .

« وبما أن الحكم فى الدفع الذى أبداه النائب تعرض لتطبيق مبدأ الحصانة تطبيقا يؤدى الى مخالفة القانون الدستورى المذكور فضلا عن أنه مستقل عن الحكم المنتظر فى الموضـوع ، لذلك حكمت المحكمة بقبول الطعن المقدم من النائب » .

الجناية أو مشارك فى فعلها . وهـذا النص مأخوذ من نص المـادة ٤١ من قانون تحقيق الجنايات الفرنسى . وقد انتقـد نص القانون المصرى ونص المـادة ١١٠ من الدستور لأنهما يتكلمان عن "تلبس الجانى" . ولكن التعبير القانونى الأصح هو وجود الجريمة فى حالة التلبس . إذ التلبس متعلق بالجريمة لا بالأشخاص كما هو واضح من نص المـادة ٤١ من القانون الفرنسى . ويلاحظ أيضا أن نص الدسـتور ونص قانون تحقيق الجنايات العربى يتكلمان عن (التلبس بالجناية) ولكن اسـتعمال لفظ جناية خطأ فى التعبير[1] . والجريمة تكون فى حالة تلبس سواء أكانت جناية أم جنحة اذا كانت تنطبق على إحدى الحالات المذكورة فى مادة قانون تحقيق الجنايات وهى واردة على سبيل الحصر فلا يصح التوسع فيها أو القياس عليها .

فاذا وجدت حالة تلبس فلا يصبح للحصانة البرلمـانية محل من التطبيق ويسترد القانون العام كل سلطانه ويجوز القبض على النائب وتقديمـه للمحاكمة كبقية الأفراد ولا يكون هناك محل إطلاقا لطلب أى إذن من المجلس التابع له العضو، كما لا يمكن للمجلس أن يتمسك بصفته النيابية للتهرب من أحكام القانون العام . ويفسرون هذا الاستثناء من أحكام الحصانة بقولهم إنه وقت أن تكون الجريمة فى حالة تلبس لا يمكن مطلقا القول بأن الباعث السياسى هو الدافع على اتخاذ هذا الإجراء الجنائى وهو القبض. ومع ذلك فقد انتقد البعض هذا التفسير لأن العامل السياسى قد يلعب دوره حتى فى حالة التبس، ومن البديهى أن يمكن رجال السلطة العامة من القبض على أى شخص وهو فى حالة تلبس . وعلى أى حال لا يجب أن تتعدى الإجراءات التى تؤخذ ضد أعضاء البرلمـان هذا الحد الضرورى لحفظ النظام والأمن العام، وتطبيقا لذلك رأى الأستاذ بارتلمى أنه يمكن القبض على عضو البرلمـان الذى يوجد فى حالة تلبس أثناء دور الانعقاد ولكن لا تجوز المحاكمة إلا بعد استئذان المجلس التابع له[2] . أما الأسـتاذان ديجى

---

(١) راجع فيما يتعلق بالتلبس وتفسير المـادة ٨ من قانون تحقيق الجنايات كتاب الدكتور القللى . المرجع السابق . الطبعة الثانية ، ص ١٧٦

(٢) بارتلمى . المرجع السابق . صفحة ٧٥٤

وأسمان فإنهما يخالفان الرأى السابق و يريان أنه فى حالة التلبس يمكن القبض على العضو ثم محاكمته دون حاجة لإذن من المجلس التابع له[1] .

و إذا رجعنا الى ما جرى عليه العمل فى فرنسا وجدنا أن غالبية الدساتير الفرنسية كانت واضحة الحكم فى حالة التلبس ، إذ كانت تجيز القبض على العضو فى هذه الحالة ولكنها لا تجيز الاستمرار فى الإجراءات بعد ذلك إلا بعد استئذان المجلس التابع له[2] . و إذا رجعنا الى التقاليد البرلمانية وجدناها تسير على مبدأ عدم جواز السير فى الاجراءات الجنائية التى تلى القبض إلا بعد استئذان المجلس ، ففى جلسة ١٨ فبراير سنة ١٨٩٢ ذكر الرئيس Floquet للمجلس بأنه لا يمكنه الموافقة على النظرية التى تبيح القبض ثم المحاكمة فى حالة التلبس ، وأنه يرى أن هذه الحالة تسمح فقط بالقبض ولكن يجب بعد ذلك الرجوع الى المجلس للاستئذان فى الاستمرار فى الاجراءات الجنائية . وقد أخذ المجلس بهذا التفسير وتمسك به فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٩٦ و ١٩ يونيه سنة ١٩٠٣ و ١٤ نوفمبر سنة ١٩٠٥

أما فى مصر فلا توجد سوابق برلمانية فى هذا الصدد ونرى أن نص المادة ١١٠ من الدستور واضح كل الوضوح فهو يجيز القبض والمحاكمة فى حالة التلبس دون حاجة لأخذ أذن المجلس التابع له العضو و يؤيد هذا الرى ورود عبارة (وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية Sauf le cas de flagrant délit) فى آخر نص المادة بعد أن ذكر فى صدرها وجوب أخذ الاذن كمبدأ عام. وهذا الترتيب فى صياغة المادة يجعل حالة التلبس تخالف فى أحكامها ما سبقها فى المادة من أحكام بحيث يجعل حرية السلطة التنفيذية والقضائية شاملة للقبض والمحاكمة معا . هذا فضلا عن أن الحصانة البرلمانية استثناء من القانون العام ، استثناء خطير لقاعدة المساواة أمام القانون ، استثناء دعا اليه الصالح العام ،

---

(١) ديجى . صفحة ٢١٦ واسمان ٤٢٧

(٢) راجع دستور سنة ١٧٩١ و ١٧٩٣ ودستور العام الثالث ودستور سنة ١٨٤٨

ومن ثم لايجب التوسع فى تفسيره وخاصة إذا ما وجدت نصوص صريحة[1] . على أنه يحسن إخطار المجلس التابع له العضو فى مثل هذه الأحوال بالأسباب التى دعت الى القبض عليه ومحاكمته حتى يكون المجلس ملما بحالة خطيرة طرأت على أحد أعضائه وليس فى الحل الذى رأينا أى اخلال بمبدأ احترام الامتيازات والضمانات البرلمانية .

١٠ — الجزاء على مخالفة أحكام الحصانة :

لكل عضو من أعضاء المجلس الحق فى التمتع بأحكام الحصانة على النحو الذى بيناه ولكن قد تحدث مخالفات لهذا الحق سواء بحسن نية أم عن تعمد وقصد . ومن القواعد الأولية أن الحق لكى يحترم يجب أن يقابله جزاء Sancion وقد تنبه الشارع الفرنسى الى هذا الأمر فوضع نصا فى قانون العقوبات (مادة ١٢١) يقضى بمعاقبة كل موظف قضائى أو نائب عمومى أو عضو نيابة أو قاض يأمر أو يوقع على أمر أو حكم أو تفويض بالقاء القبض أو باتخاذ الاجراءات الجنائية أو بتوجيه الاتهام ضد أحد أعضاء المجلسين دون الحصول على ترخيص من المجلس التابع له العضو فى الأحوال التى يحتم الدستور فيها الحصول على هذا الترخيص .

أما فى مصر فالتشريع المصرى خلو من هذا الجزاء مع أهميته البالغة وقد سبق للجنة الحقانية بمجلس النواب أن لفتت نظر المجلس الى هذا النقص واقترحت وضع نص يماثل النص الفرنسى[2] .

---

(١) وتكاد تكون هذه الحجج هى نفسها التى يبنى عليها أغلبية الفقهاء فى فرنسا رأيهم (راجع اسمان صفحة ٤٢٩) وكما قلنا فى بداية هذا البحث أن يوجد شبه كبير بين النص فى فرنسا وفى مصر . وانظر عكس هذا الرأى لزكى العرابى المرجع السابق بند ٩٢ .

(٢) تقرير اللجنة المثبت فى مضبطة جلسة ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٢٦ .

*
* *

هذه هى أهم الأحكام الخاصة بالحصانة البرلمانية ، رأينا أن ندلى بها لأهمية هذا الموضوع لا سيما فى مصر حيث ابتدأ يدور حوله النقاش والبحث . أما أثر إعلان الأحكام العرفية على الحصانة فسنتناوله فى بحثنا القادم الخاص بالأحكام العرفية .

السيد صبرى و محمود عيد

POST-WAR PLANNING

OF

CURRENCY AND THE MONETARY MARKET IN EGYPT [1]

BY

MAHMOUD SALEH EL FALAKI.

Economics Tripos Parts I and II. B.A. Honours, M.A. Cantab.

Director General, Ministry of Finance. Assist. Govt. Commissioner at the National Bank of Egypt.

A.—International Regulation of Money

1. One of the resolutions of the Financial Conference which met in Cairo last month, and in which I had the honour of representing the Egyptian Government as member, — one of the resolutions reads as follows :—

"The Conference welcomes the discussions now in progress among the United and Associated Nations having as their objective, the establishment of permanent machinery for international monetary stabilization and cooperation."

2. In fact apart from the war effort, and in conjunction with the war effort, the Governments of the Allied Nations and their Economists are now fully mobilized, and engaged in devising plans for the future regulation of Money on an international scale.

Not plans on national lines, but on international lines. This is mportant, because all attempts made on national lines hitherto had failed.

---

(1) The views expressed in this note are personal, and do not commit the Ministry of Finance in anything whatsoever.

3. The need, therefore, for some sort of international financial machinery to regulate Money after the war is most urgent.

The long period which followed the last World War, witnessed the entire collapse of many national currencies. Disorganized public finances, unbalanced budgets, depreciating exchange rates, obstructions to trade by high tariff walls and the consequent re-distribution of the channels of international trade — these are some of the characteristics of that period. On the one hand savings were suddenly lost, legitimate expectations were disappointed, and enormous sufferings and hardships had been inflicted on various classes of the community. On the other, huge profits accrued to certain individuals without special effort or contribution on their part, but only owing to special circumstances over which they had no influence, or for which they had no merit.

This proceeded to a large extent from the instability in the value of money. Competitive exchange depreciation must also be prevented.

The attempts after the last War to seek prosperity by a policy of economic isolation, have after an experience of 20 years proved a failure. The opinion of the world now understands that Prosperity is not something which can be enjoyed in small compartments. The value of economic interdependence can never be overestimated.

History, at least in Finance, must not repeat itself. If not, the whole elaborate financial superstructure will be seriously undermined, and our Economic Order will tend to decay.

4 It is my intention here to discuss post-war planning of currency and the money market in Egypt.

In order to know where we are going to from here, *we must first know where we are*. Before showing what we should do after the war, we must examine the present situation.

To grasp well the present currency situation in Egypt, however, we must first revert a little to the past.

***

B.—THE CURRENCY

5. Prior to the last World War, the Egyptian monetary unit was based on gold, like most other countries of the world. Bank-notes were freely convertible into gold on demand, and no restrictions were imposed on the exportation of gold.

The gold sovereign was the principal medium of exchange, and bank-note circulation, introduced in Egypt only in 1898, was very small. The issue in 1914 did not exceed 3 million pounds.

6. The National Bank was granted the monopoly of Note Issue for 50 years expiring in 1948. According to the statutes of the Bank, the note circulation was covered in toto, 50% by gold, and 50% by securities approved by the Government. The securities are to be valued at a rate which must never exceed the market price, and at most at par.

7. Gold coins being the only legal tender money, it was found necessary since the outbreak of the last war to suspend temporarily the convertibility of notes into gold sovereigns. This was done by the Decree of August 1914 instituting the Cours Forcé. This measure relieved the National Bank from the obligation of paying gold sovereigns against bank-notes on demand, and bank-notes became unlimited legal tender money in the discharge of debts — but the statutory minimum of a 50 per cent gold cover was still maintained.

8. In September 1916, however, gold became so scarce that henceforth it became no longer possible to buy gold in London, to cover half of the ever-expanding bank-note circulation.

Owing to this physical impossibility of procuring gold, the Government decided in September 1916 to suspend the statutory obligation on the Bank of a 50 per cent gold cover, and allowed the Bank to substitute British Treasury Bills for gold in the cover of the note issue, for any extension of the issue above the figure outstanding at that date. The issue at that date stood at L.E. 13 millions against 3 millions in 1914.

At the same time an arrangement was made by which the National Bank undertook to transfer money between London and Cairo and vice versa at *the fixed rate* of 97 ½ piastres to the pound sterling.

9. These two decisions modified the Egyptian monetary régime.

The substitution of Treasury Bills for gold in the cover, and the undertaking of the National Bank to effect transfers at a fixed rate of exchange made the Egyptian currency convertible not into gold, but into English legal tender money at par. Thus the Egyptian currency ceased to be on a gold exchange standard, and became on a sterling exchange basis.

This point is important. The exchange rate between sterling and the Egyptian pound had been maintained, and is being maintained at present, by the agreement of the Bank to effect transfers over a given minimum from Cairo to London or vice versa.

10. The distinction between gold standard, and sterling exchange standard had no practical effects at the time, since sterling itself was then at par with gold. In other words, we were on a sterling exchange standard, but at par with gold, because sterling itself was at par with gold.

11. The situation however changed 3 years later. Sterling in 1919 became depreciated in relation to the dollar which retained its gold parity. The depreciation reached 30 per cent in 1920. Our currency followed suit.

12. In 1925 Great Britain resumed the gold standard and we also, pari passu, regained our parity with gold.

13. Great Britain again abandoned the gold standard in 1931, and sterling immediately fell by 20 per cent to 25 per cent. Thus the period from 1916 to 1919 corresponded to the period from 1925 to 1931 and that from 1919 to 1925 to that from 1931 onwards to the present day.

14. To recapitulate: the bank-note circulation in Egypt *is now being governed* by three main decisions :—

(*a*) The decree of August 1914 which made bank-notes unlimited legal tender money in the discharge of debts and suspended convertibility of notes into gold coin ;

(*b*) The authorisation to the Bank to substitute British Treasury bills for gold in the cover ; and

(*c*) The arrangement for the transfer of funds between Egypt and England and vice versa at a *fixed rate* of exchange.

With the introduction of Exchange Control by Great Britain, a parallel system of Control over foreign exchange transactions was instituted in Egypt since 1939. By the institution of this parallel system of Control, Egypt remained a member of the Sterling area currency block.

***

C.—The Gold Question

15. Now I will say a few words about our policy in respect of Gold.

When Great Britain abandoned the gold standard in September 1931, the Egyptian pound followed suit. The price of gold in London rose to the extent of the fall in Sterling (i.e. by 20 to 25 per cent), whereas the price of gold in Egypt remained more or less unchanged. This was because the export of gold from Egypt had been prohibited, in order to prevent the depletion of the nations' stocks of the precious metal. The price of gold in Egypt was about 25 per cent less than the London price and smuggling, which therefore came to be profitable, commenced on a gigantic scale.

At about that time (December 1931) the gold in the cover of the Note Issue stood at L.E. 3,701,700.

The Ministry of Finance decided therefore to fix the price of gold in Egypt at a price slightly below the London price to cover costs of transport. In order to make this measure effective, she was prepared to buy any quantity offered to it for sale, at the fixed price (which was made to vary between 5 per cent and 7 per cent below the London price). By this means the local price at the " Sagha " rose to the price fixed by the Government for its own purchases, and smuggling became unprofitable and was virtually checked.

But this policy of Government buying had two other important objectives apart from that of preventing smuggling namely : (*a*) to increase the gold cover of the note issue and thereby promote still greater confidence in the currency and (*b*) to stop the exploitation of the gold selling public by enabling them to sell their gold at a price in the neighbourhood of the international price.

From the end of 1931 to May 1938, the sums spent on the purchases of gold by the Government reached L.E. 7,375,686. Of this amount, gold for L.E. 3,087,979 was assigned to strengthen the cover of the Note Issue, and represented in the cover only L.E. 2,448,883, as the sovereign was placed at 97½ piastres, not at the purchase price which was higher. This measure increased the gold cover of the note issue to L.E. 6,240,583. The remainder of the gold purchased for L.E. 4,287,686 was exported and sold abroad by the Government.

By the middle of 1938 the situation was re-examined. Export of gold by individuals came to be allowed up to a fixed amount. Permits

were issued for that purpose within the prescribed maximum. This facility together with the continuance of Government buying in the local market, led to a gradual fall in the quantity offered for sale by the public, and smuggling virtually stopped. It was not until the beginning of the present war, that the situation was reversed. Prices of sovereigns and gold soared very highly, partly owing to the fact that price of gold was still much higher in the neighouring Middle East countries than in Egypt, and partly also because some people preferred to invest in gold, and smuggling started again.

The British Government had recently decided to sell gold in the local market.

16. As I have just mentioned our gold reserve in the cover of the note issue stands now at L.E. 6,240,583.

What is important however, is that each sovereign is placed in the cover at 97½ piastres that is to say at old par rate with gold (not at the present international price of gold).

About three years ago, the idea of revaluing the gold reserve in the cover was examined. Though the revaluation was intended to be on the basis of the London price, i.e. the international price, and though it was also intended that any such sur-value that the gold in the cover may acquire *should not* be treated as revenue to be spent, but to be placed in a special Currency Reserve Fund to strengthen the currency — in spite of these considerations, the Government preferred not to revalue the gold in the cover, but to keep it at the old par rate with gold. The difference between the international price of gold, and the price at which gold is being placed in the cover, constitutes in fact a large hidden reserve that strengthens the system, and promotes greater confidence in our currency.

***

D.—Effects of the Link with Sterling

17. The link with sterling was advantageous to this country:—

First.—The system at it has been operated in Egypt, has worked smoothly, automatically and without friction, and has responded freely to meet the varying needs of trade and commerce of the nation. In other words, the system provided *complete elasticity* of expansion and contraction of the note issue in accordance with trade requirements.

Second.—The stability of the link with sterling relieved the country from the strain of holding out unaided against the attacks of the professional speculator in times of crises.

Third.—The stability of the exchange ratio between Sterling and the Egyptian pound had been an important factor in the development of trade between Egypt and Great Britain, as between Egypt and the Commonwealth. Up to the beginning of the present war, the British Commonwealth was by far the best customer for Egypt's exports. Even in 1943, the figures were still very marked. In that year, the United Kingdom still took the greatest share, 35.7 per cent of the total exports; and India's share had risen to 29.8 per cent of our total exports in 1943.

On the other hand, it must not be forgotten that freedom of transfer of funds from London to Egypt at *a fixed rate* of exchange was *equally advantageous* to the British authorities who have been enabled thereby to finance their purchases in Egypt by making use of the existing machinery of currency and credit. Further, this system enabled the Military authorities during this war to buy goods and services in Egypt against the issue of Treasury Bills in London. The resultant was that our position as debtor country has consequently been reversed into a *creditor* country with large and growing sterling assets in London. Our assets now exceed 250 millions. These assets will be exchangeable after the war into goods — producers goods as well as consumers goods. These goods, especially producers goods (that is to say, machines and machine-making machines) will, it is hoped, be so employed as to increase the productive capacity of the nation after the war.

They will enable Egypt to set up a number of appropriate new industries for which she has been longing. and for which she is most suitably adapted, and expand existing industries.

When this is achieved, the standard of living of the masses will be substantially raised, and economic welfare will be promoted.

The above statement coincides with the following resolution of the Financial Conference which is relevant here:—

"All Middle East currencies are fully backed by real values in the form of gold, or foreign exchange assets. These foreign exchange assets,

will be used for purchasing goods and capital equipment, as the latter become progressively available. This will enable Middle East countries to expand their economies and raise the standard of living of their peoples."

The Conference has gone further. Paragraph 2 of resolution 9 reads as follows :—

" The Conference shares in the hope that it will become possible for foreign credit balances to be readily transferable into goods *from any source.* "

This probably means the provision of facilities of transfer of the sterling balances into other currencies.

It seems to me that the *ease* of this transfer will really depend on what success is achieved in the elaboration of a *truly international exchange and trading régime.*

What is very important from our practical view point is the *quick realisation* of those assets after the war, at something like their *present values.*

I don't know, but to my mind the tendency after this war, would be for a substantial Industrialization of Middle East countries. The international division of labour would tend to be based mainly on *differences in human skill and efficiency,* and not mainly as has been the case in the past, on *natural resources* which were partly the result of *planning by nature.* If the tendency is so, then there will be a *new* division of labour between highly industrialized countries and those mainly producing raw materials. For instance, Great Britain would produce goods that would require specialized skill and ability, goods that undergo refined processes of manufacture entailing a minute differentiation of function and an intense specialization, while Middle East countries would produce manufactured commodities that do not require high technique or specialized ability — adjustments will have to be made, and a *new equilibrium* would be reached.

To what extent this will be achieved is another matter, but at least there is a *tendency* in that direction, and I think that it is in the right one, and is not really detrimental to the interests of highly industrialized countries.

***

E.—Inflationary Trends

18. This brings me to the thorny and much debated problem of Inflation in Egypt. Let us review the present situation.

The War brought about in the monetary field (*a*) a sharp rise in prices, (*b*) a huge expansion in the note circulation and (*c*) a large increase in bank deposits.

The index for wholesale prices have risen from 100 in 1939 to 299 in March 1944, the cost of living index rose, during the same period from 100 to 269. The note issue rose from 22 millions in 1939 to 105 millions, while bank deposits rose from 34 millions in 1939 to 181 millions at the end of 1943.

The rise of prices is closely associated with the increase of money. Wholesale prices have risen about 3 times and currency about 5 times. This is a very healthy sign, because it points to the conclusion that there is no *mistrust* of the currency — no *flight* from the Egyptian pound into currencies in the sterling area or even into commodities.

If the percentage rise in the index of wholesale prices were higher than the percentage rise in the note issue, then this would be *conclusive* evidence of a flight from the currency. The fact, therefore, that in Egypt the percentage increase in wholesale prices has been less than the percentage increase in the volume of note issue is a good omen.

Furthermore, figures suggest that both notes and bank deposits in Egypt are being to a large extent *hoarded*. There is a large increase in the percentage of notes of large denominations relatively to notes of small denominations. This proves that a certain quantity of notes is being hoarded. So much for notes — As for bank deposits they include a substantial *cash balance* left on deposit by the Government. Part of the Government deposits are designed to defray some expenditure of the post-war period.

These and other considerations indicate that there are appreciable *savings* in the country which are being held for use at a later date, when more goods will be forthcoming.

I have stated above that the e in prices is closely associated with the amount of money.

In Egypt, the big rise in the general price level is due on the one hand to (*a*) the abundance of money, and on the other to (*b*) the scarcity or shortage of commodities.

As to (*a*): The abundance of money itself is principally due to the military expenditure of the Allied Forces here, in other words, this expenditure was the *main cause* of the expansion in currency and bank deposits.

This process is also cumulative. Prices, profits, and wages rise as the means of payment expand, and this pari passu results in an increase in military expenditure. One important point, I have omitted. In spite of our very limited imports, our exports have been still less. In other words, we had a surplus of imports over exports.

The money value of this surplus amounted to 59 millions in the four years 1940 to end of 1943. This money went out to pay the excess of imports over exports, and thus diminished the abandance of money in this country to the extent of 59 millions. In other words, we had an unfavourable balance of trade amounting to that sum. Had this not been the case, i.e. had our exports exceeded our imports, or had they balanced one another, prices would have risen here to still higher levels.

Another factor which contributed to the absorption of surplus funds is the recent conversion of the Public Debt. The extent of the absorption is to be measured by the amount of the debt which *came to be* repatriated, or *shall be* repatriated, and which was formerly held abroad.

So much for the abundance of money as a cause of the rising prices.

As to (*b*): The other cause is the scarcity of goods. The shortage in shipping space has reduced our imports very substantially. But there is still another factor. The other factor has been the reduction of goods available in Egypt for civilian consumption owing to the purchases of goods and services by the Military authorities in this country for the war effort.

There are, however, other factors of relatively minor importance, which tended to aggravate the situation, and led to a further rise in price, not justified by *real* conditions of the internal market.

The withholding of stocks by traders tended, by stinting the market — to raise prices higher. Further, some people discounting a shortage of commodities in the future, bought more than their *immediate* requirements, and thereby created an artificial scarcity.

It is not within the scope of this paper to discuss remedies. But the thing I have been aiming at from what I have just said, is to show that in this country there has been no currency inflation in the accepted sense of the term, which meant the issue of bank-notes, to meet the requirements of the Treasury faced with an unbalanced budget. Nor do we have inflation as a result of an unduly liberal credit policy by the banking system. We have inflation, nevertheless, as a result of the abundance of funds, without a corresponding increase in the supply of goods.

***

F.—The Separation of the Two Currencies

19. Now we come to the relation between Sterling and the Egyptian pound. From time to time, rumours circulate that the authorities intend to separate the two currencies. H.E. the Minister of Finance in his opening speech at the Financial Conference on April 24, 1944, declared categorically that it is the policy of the Government to preserve and continue to maintain the link, and that it is the policy of the Government to operate within the Sterling Block. This leaves no doubt as to the policy of the responsible authorities.

As there is still some talk, however, about the separation it would perhaps be worthwhile to examine — at least from a theoretical stand point—what would happen to us if we were to separate.

We would have to choose between *two alternatives* before us.

Either separate but without return to the gold standard, or separate but with a return to the gold standard.

Under the first alternative — separate but without return to the gold standard — we would have to maintain the *Cours Forcé* which made bank-notes unlimited legal tender money in the payment of debts.

Our new exchange rate will then be *continually fluctuating*. The rate of exchange between our currency and other currencies would be determined, by the relative purchasing power of the unit of our currency in Egypt, with the purchasing power of the unit of other currencies in their respective countries. All this boils down to the fact that the external price of our currency or its exchange rate would *depend* on

the *level of our internal price level* here in Egypt. The level of internal prices is determined in its turn by the scarcity (or abundance) of the means of payment in relation to the scarcity (or abundance) of goods offered for sale.

Every time our prices rise, our exchange rate with other countries will depreciate and fall, and conversely every time our prices fall, our exchange rate with other countries will rise. This would create *exchange instability* and would bring about a new element of Uncertainty. First, we have no Central Bank in the full sense of the word which can control effectively the money market, we have no official bank rate of discount, and we have no developed or organized money market especially for short-term investments.

Further, our trade with Great Britain, which is still the biggest customer for Egypt's exports, will be seriously reduced, and our trade with the countries within the Sterling area will also be hampered.

This alternative, therefore, must be definitely discarded. The only other alternative left is, to separate and return to the gold standard, and abolish the *Cours Forcé*.

Under both alternatives we would have to dispose of the British Treasury bills.

This return to the gold standard does not necessarily mean that gold should freely circulate, nor even that bank-notes need necessarily be convertible into gold on demand. Gold may be kept by the National Bank in form of ingots of very large denomination, and may be given out on demand only for international settlements, not for internal transactions.

The return now to the effective gold standard with the maintenance of a very large gold reserve is *physically impossible* under present conditions. But even if it were physically possible I am inclined to think, hat under present conditions it is *not even desirable*.

The real advantage of the gold standard was that it provided *stability of the external exchange*. If we were to return now to gold, we would not even obtain stability of external exchange, because this can only be obtained if all other countries also returned to the gold standard. This would be something similar to setting up a telephone apparatus in one's house, when nobody else has a phone.

Further, it must never be overlooked that the gold standard which functioned so well in the past was, mainly due to the fact that almost all countries *were on it*, and were pursuing a régime of *free trade* — this no longer is the case.

Moreover the gold standard is very rigid. It is also exceedingly expensive to operate, and its effects on trade and commerce are very depressing, owing to its inherent bias towards deflation, especially under the present very complex structure of modern industry. Furthermore, the process of automatic adjustments under the gold standard is very painful indeed. All those countries of the gold block who adhered to gold so persistently during the last two decades, had to abandon it, one by one after paying a heavy price.

In my view the considerations which I have just mentioned would prevent us, under present conditions, from even contemplating the possibility of separation — *so long as Great Britain maintains her present policy* announced by the Chancellor ot the Exchequer and referred to in one of the resolutions of the Financial Conference as follows :—

"The Conference notes with satisfaction the statement of the late Chancellor of the Exchequer in February 1943 that the British Treasury intends to pursue a policy aimed at maintaining the approximate level of prices *now* ruling in the United Kingdom after the war, and thereby stabilizing the purchasing power of sterling. This statement is of special importance to Middle East countries linked with sterling."

***

G.—THE MONEY MARKET

20. Now we turn to a different matter. The money market and the Central Bank. The capital market in Egypt has been very narrow especially for short-term investments.

Roughly there were three main factors that hindered the development of an extensive mouey market in this country :—

(*a*) The ease of transfer of funds to and from Egypt at a fixed rate *without charge.*

(*b*) The non existence of a first class Bill of Exchange.

(*c*) The lack of Egyptian Treasury Bills.

As to (*a*) : The ease of transfer. There is no doubt about the fact that so long as the banks operating in Egypt were able to import and export funds *readily* and *automatically* and at the *same rate* in either direction, it was a physical impossibility to exercise full control over internal credit. And so long as there were no inducement for, or compulsion on them, to retain a proportion of their spare funds in Egypt, one of the essentials of a money market must always remain lacking.

Before the present war, banks used to import capital from abroad to finance the cotton crop, and then export the surplus capital once the crop has been financed. They did this because no charge was paid on the transfers into sterling or vice versa.

By introducing a slight difference in the rates (above or below par) at which banks can import and export funds, there will pro tanto be more inducement for them not to send their funds away, if they can possibly employ them within the country in short-term investments. This will tend to widen the money market.

As to (*b*) : The non existence of first class bills of exchange. The corollary was the lack of bills of exchange worthy to be rediscounted by the Central or National Bank. Every individual bank operating here discounts the bills of a limited clientèle and waits till the maturity of the bills, instead of rediscounting part of those bills with the National Bank and thereby become in possession of new funds.

Legislation could be enacted to impose certain obligation on banks generally, to keep a certain percentage of their Egyptian liabilities in the form of a deposit in the National Bank, and to furnish certain returns which will go a good deal to enable the authorities concerned to inform themselves from time to time as to the soundness of the banking system. The banks derive considerable advantages from the facilities given to them, in regard to the transfer of funds, and it was thought only right that such advantages entail certain responsibilities.

As to (*c*) : The lack of Egyptian Treasury Bills. The issue of Treasury Bills by the Egyptian Treasury started at quite a recent date. Together with the Loans raised in 1941 and 1942 to finance the cotton crops, three months Treasury Bills have been issued of which L.E. 6 millions are being regularly renewed.

Beside this step in the direction of creating a money market in Egypt, it is worthwhile mentioning that, in accordance with Law 95 of 1939

for the control of Insurance Companies, such companies have to invest, part of their requisite deposit to be placed with the Ministry of Finance, and also part of their statutory funds — in Egyptian securities approved by the Government. No doubt that the advent of such important and regular investors as the Insurance Companies on the Stock Exchange in this country, is a healthy factor, contributing to the stability of our money market.

A *desirable* tendency, however, would be to *increase, the volume of Egyptian Treasury Bills*, not in order to finance Government Expenditure before Receipts are available — as this case does not arise in this country, so long as we have a large Treasury cash reserve, but rather to help the *creation* of a bill market.

It was deemed that the creation of a Central Bank should not be dependent on the pre-existence of an extensive money market, as the two matters were more or less distinct. It was thought possible therefore that a Central Bank may be instituted first, and then let the money market be created and developed, either according to circumstances or according to plan.

In fact there had been conversations between the Ministry of Finance and the National Bank at different intervals since 1936 for the creation of a Central Bank in the full sense of the word. The National Bank had hitherto been fulfilling some functions of a Central Bank, but not all.

21. From the start it was agreed to convert the National Bank into a Central Bank rather than create a new institution : (*a*) because the Bank came to exercise *de facto* many of the functions of a Central Bank, (*b*) because the Bank had been conscious of its responsibilities towards the Government and the country, and had on several occasions given proof of its willingness to subordinate profit making to public considerations and (*c*) because the experience which the Bank had acquired and the high traditions which it followed should be utilised with advantage.

An agreement was reached by the middle of 1939. A Law was passed by Parliament on July 31, 1940, extending the Bank's privilege of note issue for a period of 40 years from the date of the Law, but the legislation conferring on the National Bank the functions of Central Bank has been postponed, owing to the special circumstances of the war.

***

H.—Future Plans

Now I turn to the last thing I have to say namely, future plans.

Before the last war, when most countries were on a gold standard, the exchange rate between their currencies *was fixed*. This fixed rate was determined by the relative amount of gold in a unit of each currency, because every unit of currency represented by law a given weight of gold. Thus there were *exchange stability* between different countries, but *price levels varied* between them. But the extent of the variation was *limited*. If prices rose substantially in one country, factors would automatically come in, and operate to lower prices again. Gold movements of themselves set in train a mechanism to restore equilibrium.

Exchange stability, and an automatic corrective to fluctuating price levels, through gold movements are the two characteristics of the gold standard. The real advantage of the standard was that in effect it created an international money currency without submitting monetary policy to the decisions of an international *authority*.

Under stress of the last war, all or most countries abandoned gold. The exchange rates became fluctuating in response to fluctuating internal price levels in each country. The corrective for a rise in prices was no longer the export of gold as under the gold standard, but a depreciation of the exchange rate. Thus the new conditions were worse, *fluctuating exchanges* and *widely fluctuating price levels*.

Great Britain resumed the gold standard in 1925 and then abandoned it in 1931. All countries one by one left gold after paying a heavy price.

The failure of the new gold standard after 1931 led to the mechanism of the Exchange Equalization Funds. At the same time Axis powers introduced complete Control over Finance and Trade. Their economic systems were subservient to, and dominated by their military requirements. Blocked balances, bilateral trade agreements, special clearing arrangements, discriminatory exchange practices — all these were characteristic features of the economic régime of the Axis powers in the years preceding this world war.

The study of the relative merits and demerits of the two international currency plans that have been put forward, does not fall within the scope

of this paper. It is even unnecessary to enumerate details of the schemes — they can be found in the official texts. The whole thing is very complicated to the uninitiated.

Everything boils down to this : the aim of the two currency plans is to provide a system of *stable exchanges*. But the important point is this : stable exchanges that would not cause unnecessary sufferings and torture of the kind imposed by the gold standard owing to the rigidity and inflexibility of the gold standard as operated in the two decades before this war.

The gold standard imposed intense deflationary pressure on countries which came to have an unfavourable balance of indebtedness, and forced them to redress their balances and restore their equilibrium in the most nasty and disappointing manner. The process of re-adjustments usually entailed very heavy sacrifices.

Though the plans aim at stability of exchange rates, they do not aim at, or have as their objective, *stability of internal price levels*. The reason is the impossibility or even undesirability of imposing stable price levels *from without*. The grievance against the gold standard is that it submitted internal price levels, and with them national wage policies to outside dictation. Under the plans prices between countries therefore will have to move substantially.

Roughly the means proposed in both plans are :—

(*a*) To provide each of the participating countries with a substitute for a gold reserve, so that the amount of disequilibrium which can occur without setting up any reaction — is very much increased This would allow a very much longer breathing space with which measures to restore equilibrium can be taken. But this is not all. It would also provide reserves depending on some sort of " rational plan " instead of, on the accidental circumstance of how much gold there happens to be in any country at a particular moment ;

(*b*) To undertake measures to restore equilibrium, by consultation between the nations concerned. But this is very important, to suggest measures of a *less harmful kind* than those usually imposed by the gold standard ; and

(*c*) To suggest measures to restore equilibrium not only to the *deficit* countries, but also to the countries with a persistent *surplus*.

An entirely new plan is just out. It is not the outcome of the individual work of two famous technical experts, one in Great Britain and the other in America.

Almost 100 technical experts representing approximately 30 nations have elaborated and agreed to the" New International Monetary Fund."

Details of the New International Monetary Fund have just been out. Though the 30 Governments are not committed, the important point is that there has been agreement, at least, between the technical experts of 30 nations.

The publication of the joint *plan* of the 100 technical experts commending the establishment of an International Monetary Fund has marked an important step toward post-war international economic cooperation.

The President of the United States of America has recently proposed as a further step toward the realisation of this objective, to call a Conference of the United and Associated Nations, for the purpose of formulating definite proposals for an International Monetary Fund (and possibly a bank for reconstruction and development). The Conference is to meet on the 1st of July.

The eyes of the whole world await and look forward to the resolutions and decisions of that Conference.

MAHMOUD SALEH EL FALAKI,
Director General, Ministry of Finance.

1st June 1944.

Achevé d'imprimer
le 5 juillet 1944
sur les presses de
L'IMPRIMERIE NATIONALE, LE CAIRE.
Le Directeur,
MOHAMMAD BAKRI.

Imp. Nationale 13654–1943–851 ex.