

Nos. 238-239
Mars Avril 1947

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

LE CAIRE

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

LXXVIII^e ANNÉE



IMPRIMERIE NATIONALE, LE CAIRE
1947

Prix P.T. 40

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

Par translation aux correspondants page et back cover

ETUDES ECONOMIQUES ET JURIDIQUES

	PAGES
HENRI LEVY-BRUHL.—Quelques enseignements de la guerre ..	143-153
ANDRÉ BERSON.—Les récentes transformations de l'assurance peñée française	159-175
Prof. BERGER-VON MÜNDOFF.—Constant relief in Egypt and the high costs of living	177-185
A. FOURNET.—La nouvelle législation égyptienne spéciale en matière foncière	187-210
UMBERTO RICCIO.—Introduction à la politique économique	221-222
JEAN ANTHOURE.—Les répercussions de la guerre sur l'agriculture égyptienne	223-231

ETUDES ECONOMIQUES ET JURIDIQUES

QUELQUES ENSEIGNEMENTS DE LA GUERRE ⁽¹⁾

PAR

HENRI LÉVY-BRUHL

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris

EXCELLENCES,

MESDAMES, MESSIEURS,

Mes premiers mots seront pour remercier la Société Fouad Ier d'Economie Politique du Caire d'avoir bien voulu m'inviter à prendre la parole. C'est un honneur dont je sens tout le prix, et je crains de ne pas le mériter, car beaucoup d'illustres savants se sont fait entendre dans votre Compagnie. Je saisis l'occasion qui m'est ainsi offerte de rendre l'hommage dû par tout homme de pensée à cette terre d'Egypte si accueillante, qui a été la mère de tous les arts et de toutes les sciences, car elle brillait d'un incomparable éclat alors que les autres peuples étaient encore plongés dans l'ignorance et le chaos. J'apporte aussi mon admiration à l'Egypte moderne, dont les perspectives d'avenir me paraissent aussi riches que les fabuleux trésors des hypogées royales.

J'ai pris comme titre de ma conférence : " Quelques enseignements de la guerre. " Les hommes de ma génération ont eu le privilège de connaître, au cours de leur vie active, deux guerres mondiales, c'est à dire que dans l'espace de quarante ans, qui est le temps normal accordé à un savant pour exercer une activité féconde, dix ont été sacrifiés, irrémédiablement soustraits à toute recherche suivie, à tout travail d'ordre intellectuel. Lorsqu'on se plaint — et combien de fois n'ai-je

(1) Conférence prononcée le 22 Novembre 1946 à la Section Juridique de la Société Fouad Ier d'Economie Politique, de Statistique et de Législation.

pas entendu ces plaintes ! — que la production scientifique ait baissé dans les pays qui ont connu la guerre, que le niveau de leurs élites y est moins élevé qu'autrefois, cela s'explique, hélas, trop facilement par la mort ou les infirmités qui, du fait de la guerre, ont atteint des millions d'hommes, et, pour ceux qui ont eu la chance de s'en tirer à peu près sains et saufs, par le déchet d'un quart de leur activité normale. Dans les jugements que l'on porte sur nous, il est équitable de ne pas l'oublier.

Je parle de la guerre dans un pays que la guerre n'a ni meurtri ni appauvri. Je crois cependant que ces problèmes ne laissent pas l'Egypte indifférente. D'abord, si elle a échappé à ses calamités, cela a été de justesse. La sombre déesse de l'Erèbe l'a frôlée de son aile et les journées, à bien des égards décisives de juin 1942 auraient pu être celles de l'invasion au lieu d'être celles de la fin de l'angoisse. Mais ce n'est pas seulement pour cette raison personnelle et égoïste que l'Egypte s'intéresse aux problèmes de la guerre et de la paix. Les Egyptiens, héritiers d'une très vieille culture ont trop le sens de la solidarité humaine pour se réfugier dans un isolement qui, du reste, serait désormais illusoire et dangereux.

Aussi, suis-je justifié à formuler ici quelques réflexions sur la dernière guerre, ou, si vous le voulez, sur les deux guerres mondiales car, comme on l'a dit fort justement, c'est bien la même guerre qui s'est déroulée en deux actes, à 25 ans d'intervalle.



Un premier enseignement à tirer de la guerre, est la nécessité de mettre tout en œuvre pour en empêcher le renouvellement. "Jamais deux sans trois", dit un vieux proverbe français. On peut espérer qu'il s'avérera menteur, comme tous les proverbes, et je dirai, en terminant, qu'il y a de bonnes raisons de le penser. Mais, en tout cas, le pire serait de considérer qu'il y a là une sorte de fatalité, et de se résigner à un destin funeste. La résignation a été prêchée en France, pendant cinq ans. Nous ne voulons plus entendre ces conseils de lâcheté. En réalité, il n'y a pas de cataclysme inévitable, sauf peut-être les tremblements de terre. Encore n'est-il pas sûr que la science ne trouvera pas un jour le moyen de les prévoir et d'y échapper. En tout cas, en matière sociale, personne ne contestera que les phénomènes dépendent de nous dans une large mesure.

Pendant longtemps on a dit, on a enseigné que c'était là une question de morale individuelle. L'homme est mauvais, irrémédiablement mauvais, disaient les uns; il retombera toujours dans l'ornière. Vous aurez beau faire, il y aura toujours des guerres. Pour les autres, au contraire, la bonté, la vertu, l'altruisme, devaient être enseignés, propagés, et une ère pacifique succéderait aux brutalités dont nous avons été les témoins et les victimes. C'est là, on le reconnaît maintenant, une façon un peu simpliste d'envisager les choses. Ce n'est pas sur le plan de la morale individuelle que ces problèmes peuvent recevoir leur solution. La guerre, comme les autres crises, est un fait social. Elle relève donc de la sociologie, de la science sociale.

Le point de vue, bien qu'accepté assez généralement, n'est pas encore, à mon sens, suffisamment entré dans les esprits. Il est surprenant — et affligeant — d'observer combien la guerre, qui pourtant est pour chacun de nous d'un intérêt si vital, a été peu étudiée. Sans doute certains aspects de la guerre ont été méthodiquement observés par des techniciens, par exemple par des militaires, par des diplomates, par des hommes politiques. Mais on ne semble pas l'avoir encore sérieusement étudiée dans son ensemble comme phénomène social complexe. A quoi cela tient-il? Sans doute à ce que les sciences sociales sont encore hésitantes, mal assurées de leurs méthodes, dangereusement en retard sur leurs sœurs aînées, les sciences dites exactes. Un grand effort est fait cependant pour les promouvoir, et je saisis ici l'occasion qui m'est offerte de vous annoncer la création à Paris, il y a quelques mois, sous les auspices du Centre National de la Recherche Scientifique, d'un Centre d'Etudes Sociologiques où nous serions heureux d'accueillir les jeunes Egyptiens qui veulent s'adonner à ces recherches si passionnantes et si fécondes. Il n'en est pas moins certain que la sociologie n'a pas encore, au moins dans les Universités Européennes, la place qui lui revient, alors qu'il en est autrement aux Etats Unis d'Amérique. Au dernier congrès de l'Association française pour l'Avancement des Sciences, qui s'est tenu à Nice il y a deux mois, un vœu a été voté unanimement dénonçant le péril que fait courir à la paix du monde le peu d'intérêt que les pouvoirs publics ont manifesté jusqu'à présent pour les sciences sociales théoriques et appliquées, qui peuvent apporter une contribution des plus précieuses à l'édification de cette paix.

Pour traduire ces considérations générales et un peu abstraites par quelque chose de pratique et de concret, j'estime qu'une des tâches essentielles qui s'imposent au moment présent serait de rechercher

les causes de la double guerre mondiale. Il ne s'agit nullement, ai-je besoin de le dire, de rechercher des responsabilités de caractère pénal, mais d'une enquête rigoureusement objective et scientifique. Je voudrais voir se constituer au sein d'une organisation internationale qui pourrait être l'UNESCO (qui remplace désormais, comme vous le savez, l'ancien Institut de Coopération Intellectuelle) une commission composée des hommes les plus éminents dans diverses branches : historiens, économistes, juristes, sociologues chargés d'étudier les raisons qui ont déterminé la guerre. Naturellement cette commission comprendrait des savants de diverses nationalités, même des non-belligérants : la seule condition exigée serait la compétence et l'impartialité. Oh, sans doute l'accord serait difficile à réaliser et l'on devra sacrifier beaucoup de parti-pris doctrinaux. Il faut s'attendre à voir se heurter les uns aux autres les esprits de formation diverse, sinon contraire. Pour certains, acquis au matérialisme historique, les causes des grandes conflagrations sont nécessairement d'ordre économique, et, selon la belle image de Jaurès le Capitalisme porte en son sein la guerre comme la nuée porte l'orage. D'autres, représentants de la théorie libérale seront plus enclins à en rechercher les causes dans des phénomènes démographiques ou dans des faits relevant de la psychologie collective. Néanmoins, puisque j'ai supposé que les hommes choisis étaient de bonne foi, on peut et l'on doit penser qu'ils aboutiront à un travail positif qui serait, je le réjette, d'une grande utilité par les "recommandations" que l'on en pourrait tirer en vue d'une politique future.

A ma connaissance, pareil projet n'a pas été envisagé. On s'est borné en France — je ne sais ce qui a été fait ailleurs — à créer un organisme appelé "Comité d'histoire de la Guerre", chargé de réunir toute la documentation concernant la guerre, comme il existe, d'autre part, une autre commission chargée de l'histoire de l'occupation et de la libération. C'est là un effort analogue à celui qui avait été fait immédiatement après la guerre 1914-1918, et qui avait abouti à la création d'un Musée de la Guerre, établi au Château-fort de Vincennes, près de Paris.

Tout cela est certainement très utile, mais n'a qu'un rapport lointain avec l'étude des causes, qui ne peut être faite que sur le plan international.

Voilà donc, semble-t-il, une première réflexion provoquée par les événements dont nous avons été victimes. Les guerres sont des ma-

ladies du corps social. Il est naturel et hautement désirable que des médecins les étudient afin d'en éviter le retour, dans la mesure du possible.



Je me placerais maintenant sur un autre terrain, et, faisant, en quelque sorte, un examen de conscience, ou, puisque nous sommes dans une société d'économie politique, un bilan, j'essayerai de me demander avec vous quel est le passif, mais aussi quel est l'actif des grandes crises que nous venons de traverser.

Qu'on ne s'y trompe pas, cependant. Malgré ces termes empruntés au langage de la comptabilité, il ne s'agit pas pour moi d'établir la liste, même incomplète de toutes les destructions qu'a causées la guerre, tant en vies humaines qu'en pertes matérielles. Cette effrayante énumération, qui doit être faite, n'est pas de mon ressort. Je me placerais à un autre point de vue et me demanderais quels sont, dans le domaine de la morale et du droit, les choses qui ont été perdues et celles qui ont été sauvées. Peut-être verrons-nous, si surprenant que cela puisse paraître au premier abord, qu'à la suite de ces grandes perturbations qui ont secoué la planète, sont nées de nouvelles valeurs, comme si notre pauvre humanité était condamnée à ne créer que dans la souffrance.

Commençons, si vous le voulez bien, par le passif. Je ne m'y attarderai pas longtemps, non pas qu'il soit léger, mais au contraire parce qu'il y aurait trop à en dire, et que je n'aurais pas assez de tout le reste de cette conférence pour la simple énumération de nos illusions défuntes. Du reste, ne sont-elles pas connues de tous ? Je ne veux m'arrêter, et, encore très peu de temps, que sur deux ou trois points.

Le premier, c'est la persistance de la barbarie au cœur des hommes même dans les pays que l'on a coutume de compter parmi les plus civilisés. Les scènes d'une sauvagerie inouïe qui se sont déroulées en Allemagne ou, par le fait des Allemands, dans les divers pays qu'ils avaient conquis, dépassent l'imagination la plus sombre, et les derniers cercles de l'Enfer du Dante apparaissent presque comme des lieux de repos auprès de ce qui s'est passé à Auschwitz, à Rasenbruch ou à Dachau, dans les camps d'agonie, dans les chambres de torture, disséminés dans toute l'Europe. Toutes ces horreurs sont le fait d'hommes

ayant reçu de l'instruction et qui, pour beaucoup d'entre eux étaient de bons citoyens, des pères de familles vertueux et inoffensifs. Comment expliquer ce fait psychologique si étrange et si troublant ? Tout d'abord la cruauté, le sadisme, les pires instincts, sont à fleur de peau chez les plus civilisés ; le vernis qui les recouvre est tout superficiel, et la bête est toujours prête à s'éveiller chez l'homme. D'autre part, il faut bien le dire, il existe chez les Allemands un sens de l'obéissance qui ne leur permet pas de résister aux ordres de leurs chefs, fussent-ils révoltants ou criminels. On l'a dit maintes fois : l'Allemand n'a jamais été capable de faire une révolution. Il a de l'autorité un respect sacré qui alourdit à la fois son sens critique et son sens moral.

Cette barbarie a utilisé à ses fins les dernières découvertes de la science, et l'on n'a pas manqué, à cette occasion, de rendre la science responsable de ces crimes. Dans leur indignation beaucoup d'hommes et de femmes ont prononcé des réquisitoires enflammés contre la science et les savants qui ont rendu possibles ces monstruosité. Il y a là, à mon sens, une erreur d'appréciation. La science, par elle-même, n'est ni morale, ni immorale. Elle se borne à fournir aux hommes les moyens de dominer la nature. Ces moyens, l'humanité en fera tel usage qu'elle voudra. On a, de même, jadis, vitupéré l'imprimerie qui permet, n-t-on dit, de diffuser les fausses nouvelles et les mensonges aussi bien que les paroles de vérité ou d'apaisement. Ces discussions ont quelque chose d'un peu enfantin. Pourquoi ne pas s'en prendre aussi à la langue qui, comme disait le vieil Eoipe, est la chose à la fois la meilleure et la pire ? Non, la science n'est pas coupable. Elle joue son rôle magnifique qui consiste à agrandir le champ d'action de l'homme et les découvertes prodigieuses auxquelles nous avons assisté depuis une cinquantaine d'années — et qui ne sont que le prélude d'autres découvertes plus prodigieuses encore — pourraient dès maintenant, si le monde était composé de sages, donner à tous les hommes la possibilité de vivre dans la sécurité et dans l'abondance.

Cela est vrai de la vraie science, de la science dénuée d'intérêt, mais — et c'est là le second point sur lequel je voudrais attirer votre attention dans cette partie de mon exposé — cette guerre nous a montré qu'il existait une catégorie d'hommes particulièrement méprisables que j'appellerai les faux savants, hommes qui, de propos délibéré construisent des systèmes qu'ils savent mensongers, en les revêtant d'un appareil pseudo-scientifique.

Je fais allusion ici, en particulier à ceux qui ont élaboré, pour des fins de domination politique, une soi-disant théorie des races qui ne repose sur aucune base solide, et ne consiste qu'en un certain nombre d'affirmations tranchantes absolument arbitraires. Tous les vrais anthropologistes s'accordent à dire que les peuples actuels, particulièrement en Europe, ont été soumis depuis des siècles à un brassage intensif et qui, par ailleurs, ce mélange des races est une circonstance hautement favorable au progrès de la civilisation. Les tyrants Allemands de la *Rassenkunde* professent au contraire qu'il existe une race aryenne privilégiée, à laquelle appartient naturellement le peuple allemand et qui, en vertu de ses supériorités ethniques elle a le droit d'asservir les autres et même de les exterminer. Il ne faut pas se laisser de combattre partout, et jusqu'en nous-mêmes ces théories abominables. Sommes-nous bien sûrs de n'en être pas, à notre insu contaminés? La question peut se poser lorsqu'on voit, encore à l'heure actuelle des centaines de milliers de familles brutalement chassées de chez elles pour être transplantées contre leur gré dans des régions fort à fait différentes. Cette solution simpliste du problème des minorités rappelle de trop près les déportations hitlériennes pour ne pas provoquer de notre part les mêmes protestations indignées.

Je suis d'autant plus à l'aise pour dénoncer de pareilles théories et de pareilles pratiques, que je parle dans un pays où règne la tolérance tolérance imposée en quelque sorte par la géographie même : L'Égypte n'est-elle pas au carrefour de trois continents? Elle a préservé qu'elle partage les sentiments que j'exprime en déposant à l'Organisation, des Nations Unies, il y a quelques semaines à peine une motion condamnant les discriminations raciales et l'exode forcé des populations, et cette motion vient d'être votée à l'unanimité.

Vous me permettrez d'insister encore un moment sur ce point qui me paraît essentiel. Les théories dont je viens de parler ne sont évidemment qu'un trompe l'œil destiné à donner une apparence de justification aux appétits de domination de l'Allemagne, mais elles comportent un enseignement que nous n'avons pas le droit de négliger. Il faut absolument extirper de l'Allemagne ce sentiment d'orgueil insatiable qui pousse tout un peuple aux pires excès. Je dis "tout un peuple" car j'ai à faire moi aussi, mon mea culpa. Au retour de l'autre guerre, j'avais encore l'illusion qu'il y avait deux Allemagnes, dont l'une était brimée par une clique de militaires prussiens. Aujourd'hui cette illusion n'est plus permise. Pas plus tard que le 11 novembre dernier

je lisais dans "La Patrie", du Caire, comme vous l'avez lu sans doute vous-même, sous la plume de Mr. André François Poncelet, qui est un homme modéré, et qui connaît les Allemands pour avoir été de longues années Ambassadeur de France à Berlin, les lignes suivantes, qui font écho à mes propres sentiments : "Le peuple allemand n'a pas été une dupe, égarée par de mauvais bergers. Il a suivi ses maîtres de bon gré, et avec enthousiasme." Et il ajoute : "L'industrie allemande n'a jamais été que le docile instrument de l'Etat-major; elle n'a jamais agi en fonction de préoccupations économiques, mais sous l'empire d'un catéchisme féodal, militariste et pangermaniste." Et il cite ces paroles du célèbre écrivain allemand Jean Paul : "Si vous ne vous servez pas de vos yeux pour voir, vous vous en servirez pour pleurer."

Ces graves avertissements ne sauraient laisser indifférent aucun homme ni aucune femme sur la terre, et surtout ceux qui ont le malheur d'être les voisins de ce peuple inquiétant. La France et le monde ne respireront que lorsque le nazisme sera définitivement banni du pays où il a pris naissance, à condition toutefois qu'il n'ait pas réussi à s'implanter ailleurs.

Je vous laisse le soin de décider si la perte de cette illusion sur "la bonne Allemagne" doit être inscrite dans la colonne de l'actif ou dans la colonne du passif de notre bilan. Je pencherais, pour ma part, vers la seconde solution, et me voilà ainsi amené à vous parler de ce que cette guerre a pu nous apporter de bon.

A première vue, cette appellation seule paraît un blasphème. "Quoi diriez-vous, la guerre, ce fléau abominable, n'a-t-il pu produire quoi que ce soit d'avantageux? Eh oui, si l'on entend par là que les maladies si elles n'emportent pas le patient, peuvent, dans une certaine mesure, revigorer l'organisme. Pascal a écrit une prière "pour le bon usage des maladies." De même il est peut-être permis de tirer un certain profit des catastrophes.

Je voudrais, tout d'abord insister parmi les bénéfices à tirer de cette guerre, sur une vérité depuis longtemps pressentie, mais qui, après être restée dans le domaine des idées, c'est-à-dire dans les nuages, a pris corps enfin et s'est traduite dans les faits. Il y a désormais un droit humain, un droit universel.

Les sociologues vous diront que la morale sociale se distingue du droit en ce qu'elle se contente de sanctions diffuses à l'encontre ou en faveur d'un acte qui ne touche pas profondément la conscience collective. Cette sanction est loin d'être négligeable. Elle se traduit

par la considération ou la déchéance. Elle a souvent pour arme le ridicule, parfois plus terrible à braver que l'infamie elle-même. Le droit, — je parle ici du droit pénal — est, au moins en principe, plus sévère, car il atteint plus gravement les sentiments ou les croyances du groupe social. Aussi la sanction qu'il édicte est-elle rendue, au nom même de l'Etat, par des organes créés à cet effet : les tribunaux répressifs. Il sort de là que l'existence d'une juridiction criminelle est le sûr indice d'un droit qu'il a pour mission d'appliquer. Tant que des actes répréhensibles sont l'objet de réprobation, les sceptiques peuvent dire qu'il ne s'agit là que d'homélies, pour ne pas dire de littérature. Quand un tribunal est créé, cela devient sérieux, et l'on change de ton.

Or nous venons d'assister, dans ces derniers mois, à quelque chose que, pour ma part, je considère comme une création de la plus haute importance. Le tribunal de Nuremberg, constitué pour juger les crimes de guerre des nazis, prouve par sa seule existence, que cette sorte de nébulosité où se perdaient jusqu'alors les indignations soulevées par les crimes contre l'humanité, s'est en quelque manière cristallisée puisque de morale plus ou moins verbale elle s'est muée en une institution précise ayant sa compétence, sa procédure et ses pouvoirs d'exécution.

Sans doute ce n'est pas la première juridiction internationale. Je n'oublie pas qu'il existe une Cour Permanente de Justice internationale qui siège à la Haye. Si j'étais tenté de l'oublier, la présence de notre éminent président, Son Excellence Badsoni Pacha suffirait à me la rappeler. Je suis très loin de méconnaître ou de minimiser les services que ce haut tribunal a rendus déjà, et est susceptible de rendre dans l'avenir. Mais quel est son rôle essentiel sinon d'interpréter les clauses des traités internationaux ou d'arbitrer les litiges qui mettent en jeu le droit international ? Il ne dispose, par ailleurs, d'aucun pouvoir d'exécution proprement dit, et se borne à émettre des avis ou des recommandations qui ont, je me hâte de le dire, beaucoup d'autorité en raison du prestige qui s'attache à la Cour. Mais encore une fois, il n'y a rien là qui touche le droit pénal.

La grande nouveauté du tribunal de Nuremberg, c'est que, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, s'est constituée une juridiction composée de magistrats venus de pays différents pour châtier des crimes commis par des hommes appartenant à une autre nationalité. Oh, je sais bien que des juristes pointilleux objecteront qu'il ne s'agit

pas, à proprement parler, d'un tribunal international, mais d'une juridiction des nations alliées, et que cette juridiction est un tribunal militaire, encore qu'il se compose de juges civils, comme mon collègue et ami le très pacifique professeur Donnedieu de Vabre. Ce sont là des subtilités qu'il faut laisser aux spécialistes. Dans le fond des choses, et c'est ce qui importe, des hommes ont été pour la première fois, régulièrement jugés, condamnés et mis à mort par des juges qui n'étaient pas leurs compatriotes. C'est bien la première fois que pareil fait se produisit. Sans doute, à la suite de la guerre de 1914-18 l'idée d'une semblable juridiction avait été déjà émise, et le Traité de Versailles contenait à cet égard plusieurs dispositions, l'une concernant l'empereur d'Allemagne Guillaume II, l'autre les Allemands qui, au cours de cette guerre s'étaient rendus coupables de crimes de droit commun. Mais vous savez que ces articles du Traité de Versailles qui, du reste avaient soulevé de nombreuses critiques, n'ont pas reçu d'application. Les temps n'étaient pas mûrs. Les faits, bien qu'abominables, n'avaient pas assez profondément bouleversé la conscience universelle. Il a fallu les atrocités sans nom dont les nazis et leurs complices se sont rendus coupables pour qu'un vent de révolte irrésistible se levât, et vint briser comme des fétus les frêles scrupules juridiques qui s'opposaient encore au châtiment des coupables.

Ce n'étaient à vrai dire que des sophismes. Le premier et le plus apocryphe, consistait à dire que l'on ne pouvait pas juger ni condamner des hommes quels qu'ils fussent pour des crimes dont aucune loi antérieure ne prévoyait la répression. Cette idée s'exprime en latin dans une maxime bien connue "Nalla poena sine lege". "Pas de peine sans loi". Il y a là, en effet, une garantie essentielle de la sécurité des citoyens, au point qu'elle figure en bonne place dans la première Déclaration française des Droits de l'Homme, celle de 1789. Mais les accusés de Nuremberg ne sauraient s'en prévaloir. Aussi bien n'est-ce pas pour des faits jusqu'à présent considérés comme innocents qu'ils ont été poursuivis. Les crimes qu'on leur reproche figurent dans les codes pénaux de tous les peuples civilisés, et ce n'est pas parce leur accumulation et leur horreur a dépassé ce qu'un législateur moralement sain pourrait imaginer qu'ils doivent rester impunis. Ce serait un scandale insupportable qu'un forfait échappât au châtiment en raison de sa monstruosité même.

Un autre sophisme a également été percé à jour, sur lequel je voudrais m'étendre davantage car nous sommes ici, si je ne me trompe en présence d'une nouveauté de quelque importance dans l'ordre de la morale

aussi bien que du droit. Un certain nombre d'accusés se défendaient, en invoquant pour excuse, ou qu'ils n'étaient que de simples techniciens, ou qu'ils n'avaient fait qu'obéir aux ordres formels donnés par leurs chefs. Au fond le système de défense est le même dans les deux cas : "Je n'ai pas encouru de responsabilité personnelle : ne voyez en moi qu'un agent d'exécution : je n'ai été que le bras, frapper la tête."

Sauf peut-être pour Schacht, le tribunal n'a pas admis ce moyen de défense et il a eu raison. Un homme civilisé n'a pas le droit de commettre un crime même si ce crime lui est ordonné par une autorité qu'il considère comme légitime : un homme n'est ni une machine, ni un esclave. Il a une conscience morale qu'il ne peut aliéner au profit de qui que ce soit. Si on lui donne l'ordre de commettre un crime, et doit s'y opposer, fut-ce au péril de sa vie : sinon, il s'en rend complice, et doit être puni comme tel.

Cette théorie que je disais nouvelle, l'est moins qu'elle ne paraît et vous permettrez à un professeur de droit romain de vous signaler qu'ici comme ailleurs les Romains nous ont montré la voie. Si je ne craignais d'abuser de votre attention et de vous paraître un peu pédant, je vous citerais tel texte du vieux Prudent Alfenus Varus contemporain d'Auguste, qui dit en propres termes, que l'esclave ne doit pas obéir aveuglément à son maître, mais lui résister s'il lui ordonne de commettre des méfaits particulièrement graves. Ce qui est interdit aux esclaves serait-il permis aux soldats, aux policiers à ces membres de bandes armées dont le caractère n'a jamais été bien défini. Se croient-ils couverts par l'ordre ou la tolérance de leurs chefs lorsqu'ils commettent des viols, des meurtres, des incendies, des pillages ? Sans doute il faut tenir compte des circonstances de la guerre, du déchaînement des instincts chez une soldatesque effrénée et s'il fallait punir de mort tous ceux qui ont commis ces crimes de droit commun combien parmi ceux-là seraient encore vivants ? Aussi est-on obligé de faire, parmi ces crimes une distinction, qui nous est, elle aussi, indiquée par les textes romains. Ils séparent les crimes ordinaires des *facinora atrocia* que nous traduirons par un mot, hélas ! trop connu, le mot d'atrocités. Dans le cas d'un crime révoltant, d'un sadisme monstrueux, toute excuse tenant à un ordre reçu devient inopérante et l'absence de réaction morale équivaut à un acquiescement, à une complicité.

Je dis qu'il y a là quelque chose de nouveau. Sans doute les Romains s'en étaient déjà avisés, mais leur langue avait été perdue, et

il a fallu les bourreurs de la dernière guerre pour nous la remettre en mémoire. Il importe de ne plus désormais la perdre de vue, et de ne pas l'inculquer aux Allemands seuls. J'aimerais que dans les écoles et aussi dans ces leçons morales qui sont données sans forme et en dehors de tout dogmatisme, dans les familles, par le père, la mère, le grand frère, on appât à l'enfant les limites du devoir d'obéissance. "Tu dois obéir, certes, mais non pas aveuglément, et si un ordre t'est donné contre lequel ta conscience se révolte, ton devoir est d'y résister." Telle est la morale des hommes libres, à moins de les placer plus bas encore que l'esclave antique.

Ayant fait justice à ces sophismes, le tribunal de Nuremberg a condamné à mort la plupart des accusés : ils ont été pendus. Il ne me convient pas de critiquer ici le verdict. Tel qu'il est, il contient un avertissement sévère pour les chefs d'Etat et les chefs militaires et diplomatiques, et je vois ici encore une innovation importante. Ces hommes se croyant à l'abri, protégés par la souveraineté de l'Etat dont ils étaient les maîtres, cette souveraineté leur permettait d'agir à leur guise, et interdisait tout contrôle de la part de qui que ce soit. Ce qu'on appelait jusqu'ici le droit pénal international respectait religieusement la liberté de chaque Etat. Il se bornait presque exclusivement à l'établissement des règles relatives à l'extradition des criminels. Mais voici encore une grande nouveauté du procès de Nuremberg : désormais il n'y a plus de souveraineté en cette matière. Le crime contre l'humanité est poursuivi et puni au nom de l'humanité tout entière. Car on ne s'y trompera pas : il ne s'agit pas d'un procès politique où un ennemi vaincu est exécuté par les vainqueurs après une parodie de justice. Ce procès a été organisé, instruit et tranché d'après les règles les plus normales de la procédure. La défense a joui de la liberté la plus complète, et la longueur, la lenteur même des débats, qui a lassé l'opinion publique est une preuve du scrupule des juges et de leur absence de passion. Le fait est désormais acquis, et c'est là une conquête sur laquelle on ne reviendra pas : à l'avenir le crime contre l'humanité sera châtié quel que soit le lieu où il est commis ; quelle que soit la personne du criminel. N'avais-je pas raison de dire que c'est là une étape importante dans l'histoire morale et juridique ? Ce tribunal n'est-il pas le symbole vivant qu'il existe désormais non seulement une conscience universelle, mais un droit universel ? D'où l'on peut inférer qu'il existe, en dehors des rêveries des philosophes, une véritable communauté humaine. "Ubi societas, ibi ius", avons-nous coutume

de dire. On peut renverser la formule et déclarer " *Ubi jus, ibi societas* " là où il y a un droit régissant des hommes, un tribunal pour le dégager, une force publique pour l'exécuter, il y a nécessairement un groupe social organisé ou tout au moins en voie d'organisation. N'en doutez plus, Mesdames et Messieurs, l'humanité prend désormais conscience de son unité.

Mais, s'il en est bien ainsi, cela implique fatalement, comme je viens de le montrer à propos des crimes de guerre, une restriction de la souveraineté. Je voudrais insister quelque peu sur ce point délicat. Comme le paysan du Danube de notre La Fontaine, je prierais les Dieux conducteurs de ma barque de ne me laisser rien dire qui doive être repris, et pourtant je vous dirai toute ma pensée, car nous sommes dans un pays libre, et je parle dans une Société vouée au culte de la vérité scientifique.

Le principe des nationalités comme on disait au XIX^e siècle, ou, pour lui donner sa expression la plus récente, lancée, si je ne me trompe, pendant la première guerre mondiale, par le Président des Etats-Unis W. Wilson, le "droit des peuples à disposer d'eux-mêmes" est une vérité morale élémentaire et ne peut être contesté. Mais il doit être bien compris, sinon ce slogan, manié par des mains malhabiles, ou peut-être trop habiles, conduirait à des conséquences intolérables et iniques. Il n'est pas vrai, il n'est plus vrai, que les différents Etats du monde puissent se conduire à leur guise comme s'ils étaient isolés les uns des autres. Il existe, nous l'avons vu, une société humaine, de quelque nom qu'on l'appelle, quelles que soient les initiales qui le désignent, hier S.D.N., aujourd'hui O.N.U., demain d'autres peut-être. Même si l'organisme devait temporairement disparaître, le lien commun existe, et ne se brisera plus. Dès lors, dans quelle mesure est-il permis à un peuple de disposer de lui-même ? Ce droit est-il vraiment illimité ?

Les développements, un peu longs, un peu pesants que je viens de consacrer à la notion de communauté humaine vous font présenter ma réponse. On ne peut plus admettre désormais qu'un Etat, si indépendant soit-il, si puissant soit-il, agisse à sa guise sans se préoccuper des autres, et, par une manière de réciprocité légitime, les autres ont le droit, le devoir même de s'occuper de lui. Il en est des Etats dans le monde, comme les individus, au sein d'une nation. Les uns, comme les autres, doivent nécessairement se soumettre à un minimum de discipline commune à défaut de laquelle il n'y a qu'oppression ou anarchie.

L'humanité qui aspire ardemment à la sécurité après les maux qu'elle vient d'endurer, est en droit d'exiger de tous ses membres, c'est à dire des différents Etats qui le composent, une attitude qui ne vienne pas une fois de plus jeter le trouble et l'effroi parmi les hommes.

J'éclairerai ma pensée par un exemple précis. Supposons que l'Allemagne, encore infectée du virus nazi, se donne, au moyen d'élections parfaitement sincères dont la régularité aura même été au besoin, constatée par des observateurs impartiaux, un gouvernement national-socialiste. Pourra-t-elle invoquer le principe d'auto-détermination pour demander que l'on respecte et que l'on reconnaisse le Gouvernement qu'elle se sera librement donné ? Je réponds : Non ! sans hésitation ni embarras. Pourquoi ? Parce qu'il existe dès maintenant une communauté internationale fondée sur un petit nombre de principes fermes et inviolables, dont le plus essentiel sans doute est le respect de la personne humaine, foulé aux pieds par le nazisme. Pour faire partie de cette communauté, il faut nécessairement en accepter les principes fondamentaux, de même que, si l'on veut entrer dans une société quelconque, il faut acquiescer à ses statuts. L'Allemagne en restera donc exclue jusqu'au moment où, par ses actes plus que par ses paroles, elle aura prouvé qu'elle a cessé d'être ce que Renan disait de Sparte : une maîtresse d'erreurs sombres, et qu'elle est prête à coopérer sans arrière-pensée avec les autres nations.

Il n'est donc pas vrai de dire que les Etats peuvent se conduire exclusivement comme ils l'entendent, sans tenir compte les uns des autres. La notion de souveraineté, en dépit de son nom, ne saurait être que relative. Aussi la France a-t-elle été bien inspirée, à mon sens, quand dans la constitution qu'elle s'est donnée le mois dernier, elle a inséré un article précisant qu'elle était prête, à charge de réciprocité, à sacrifier une partie de sa souveraineté en vue de l'établissement de la paix internationale.

Cette paix internationale, quelles sont ses chances d'avenir, voilà ce que je voudrais très brièvement rechercher avec vous pour achever ces réflexions.

Je vous dirai tout de suite que si nous ne relâchons pas notre vigilance à l'égard de l'Allemagne, qui restera longtemps dangereuse, je suis personnellement optimiste. Je crois, si vous me permettez ce mauvais jeu de mots, que "la guerre No. 3 n'aura pas lieu. Ma conviction se fonde sur deux raisons, l'une d'ordre matériel, l'autre d'ordre moral.

Elle se base d'abord sur le progrès scientifique en matière de destruction. On a bien travaillé dans ce domaine au cours de la dernière guerre, mais ce n'est rien auprès de ce que nous vaudrait la suivante, si elle devait se déclencher. Guidés par des radars, des V² et leurs émules, V³, V⁴ etc., toujours plus rapides, toujours plus puissants, toujours plus précis, traverseraient sans peine les océans, et aucun lieu de la terre ne serait à l'abri. Il va sans dire que les pays qui, pendant les deux guerres ont joui d'une neutralité bien précaire seraient fatalement entraînés dans le conflit. Les bombes atomiques, perfectionnées détruiraient en quelques secondes les villes les plus peuplées, et ce serait une autre illusion, de croire que le secret de la désagrégation de l'atome — qui n'est déjà plus un secret — puisse constituer longtemps un avantage pour ceux qui le détiennent. Il est évident qu'une nouvelle guerre mondiale exposerait ses auteurs à tant de ruines, qu'à moins d'être atteint de la folie du suicide en même temps que de celle du crime, il renoncera à son projet, comme, au cours de la dernière guerre, les Etats belligérants ont, pour le même motif, évité l'emploi des gaz asphyxiants.

Car les moyens matériels les plus terrifiants ou les plus dangereux, pour être mis en œuvre, de la volonté humaine, et c'est ici que je trouve une seconde raison qui vient appuyer mon optimisme. C'est un fait indéniable que la terre est devenue de plus en plus petite, puisque des avions fusés pourroient bientôt en faire le tour en quelques heures. Si petite que des hommes sérieux, un peu dégoûtés, à juste titre, de leurs semblables, songent à se retirer dans la lune. Les relations entre les hommes de différents pays, des différents continents, sont devenues de ce fait, infiniment plus rapides, plus nombreuses, plus nécessaires aussi. Une nation, si riche soit-elle, ne saurait désormais s'isoler des autres sans se placer, par là même, dans un état d'infériorité manifeste. Les hommes et les peuples, qu'ils le veulent ou non, se trouvent imbriqués dans un réseau de plus en plus serré de relations de toute nature, économiques ou culturelles, et c'est de là qu'est né et se développe en eux le sentiment de leur solidarité et de leur fondamentale unité.

Cette solidarité me paraît être le gage le plus certain de la paix. Sans doute bien des désaccords séparent encore les hommes et nous assistons au heurt, souvent brutal, d'idéologies adverses, mais j'ai confiance que, par delà les divergences d'intérêts et ces conflits de systèmes sociaux, prévaut dans le cœur des hommes ce sens de l'humanité dont j'ai cru pouvoir saluer avec vous une manifestation par-

ticulièrement significative dans la création d'un tribunal criminel international. En tout cas c'est un devoir strict pour tout homme, pour toute femme de toute nationalité, de toute condition, que de travailler à resserrer ces liens, à tisser inlassablement ce réseau de solidarité internationale qui est, je le répète, la plus sûre garantie de la paix.

Entre la France et l'Egypte, cette solidarité porte un nom plus beau encore : elle s'appelle amitié, et c'est par ce mot que je veux terminer cette conférence, en vous remerciant de l'attention que vous avez bien voulu me prêter.

H. LÉVY-BRUHL.

LES RÉCENTES TRANSFORMATIONS DE L'ASSURANCE PRIVÉE FRANÇAISE ⁽¹⁾

PAR

ANDRÉ BESSON

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris

"On ne prêche bien que pour son saint". Je ne sais si cet adage est exact, mais je craignais de trop le mettre en pratique auprès de la Société Fouad 1^{er} d'Economie Politique et de Législation, qui veut bien m'accueillir à nouveau ce soir. Déjà, il y a plus de dix ans, c'est sur un sujet d'assurance que je m'étais penché; aujourd'hui encore, c'est à cette même matière que je veux consacrer mon entretien. N'est-ce pas pousser la spécialité à ses extrêmes limites? J'espère que non, car, en vous parlant des transformations récentes de l'assurance privée française je songe principalement au pays dont je suis une nouvelle fois l'hôte et que j'ai retrouvé avec joie et émotion.

Le droit comparé, vous le savez, est le meilleur instrument de perfectionnement législatif et, entre l'Égypte et la France, les affinités juridiques sont si grandes qu'il est toujours bon de confronter les solutions adoptées de part et d'autre. En vous brossant à grands traits, l'évolution que l'assurance française a subie depuis quelques années, je pense que, en Égypte, l'assurance privée est, elle aussi, en voie de transformation. Déjà, en 1939, elle a été dotée d'une loi de contrôle des entreprises d'assurances, loi qui s'imposait, étant donné la nécessité de donner aux assurés des garanties quant à la gestion des capitaux par eux confiés aux assureurs. Plus récemment a été élaboré un projet de code civil révisé, actuellement soumis aux délibérations du Sénat; dans ce projet, un chapitre entier, comportant une centaine d'articles (art. 1034 à 1132) a pour objet la réglementation des contrats d'assurance, laquelle jusqu'à présent, fait totalement défaut, si bien que, comme en France avant 1930, c'est la jurisprudence qui a dû, tout

(1) Conférence prononcée le 12 décembre 1946, à la Section Juridique de la Société Fouad 1^{er} d'Economie Politique, de Statistique et de Législation sous la présidence de S.E. KAMEL MOURSI Pacha, Président du Conseil d'Etat.

en respectant nécessairement la volonté des parties contractantes, résoudre peu à peu les difficultés soulevées par la pratique. Quel que soit le sort de ce projet dans son ensemble, je n'hésite pas à considérer comme hautement désirable, que l'Egypte soit, le plus tôt possible, dotée de ce statut du contrat d'assurance.

Il y a en effet, nécessité à poser des règles destinées à protéger les assurés ou, d'une façon plus large, tous ceux à qui l'assurance peut profiter. Précisément, l'évolution que je veux vous tracer est dominée par cette idée. Ici, comme en bien d'autres matières d'ailleurs, nous assistons à une influence du droit public sur le droit privé : nous ne sommes plus à l'ère du principe sacro-saint de l'autonomie de la volonté. De plus en plus, les pouvoirs publics interviennent dans les conventions privées : ils font du dirigisme contractuel. Et il faut reconnaître que, en matière d'assurance, cette intervention est, dans son principe, bien fondée, car l'assurance déborde le cadre des simples relations privées : elle touche directement à l'économie générale du pays ; elle a surtout une fonction sociale, un triple rôle social à jouer.

Elle est d'abord *créatrice de sécurité* : c'est sa fonction essentielle. L'homme est menacé dans sa personne ou dans son patrimoine par certains besoins éventuels, contre lesquels il désire se protéger : l'assurance lui vend cette sécurité indispensable. L'idée est évidente pour les assurances de dommages, c'est-à-dire au regard des risques qui atteignent le patrimoine de l'assuré. Mais elle est également vraie pour les assurances de personnes, spécialement les assurances sur la vie, pour lesquelles l'homme cherche la sécurité pour lui-même en vue de ses vieux jours ou pour les siens au cas où il viendrait à disparaître prématurément.

L'assurance est ensuite *créatrice de capitaux* : les primes accumulées dont beaucoup auraient sans doute été consommées sans l'assurance, forment entre les mains de l'assureur, des sommes considérables. De revenus, elles se transforment en capital, soit comme indemnité de ministres, soit comme réserves des entreprises. De toute façon, il y a création de richesses nouvelles ou tout au moins reconstitution de richesses détruites : épargne scientifiquement organisée, l'assurance participe ainsi au développement économique général.

Elle est enfin *créatrice de crédit*. Sans parler du soutien que, par le placement de leurs réserves, les entreprises d'assurances accordent au crédit général, l'assurance permet d'augmenter les garanties dont les créanciers peuvent avoir besoin : qu'il s'agisse de renforcer la sûreté

du créancier hypothécaire pour le cas où l'immeuble hypothéqué viendrait à être détruit, qu'il s'agisse pour le débiteur de donner à son créancier une garantie par une police d'assurance-vie souscrite à son profit ou à lui donnée en gage, ou qu'il s'agisse pour le créancier de se couvrir contre l'insolvabilité de ses débiteurs par une assurance-crédit, dans toutes ces hypothèques, l'assurance facilite les relations contractuelles, en conférant au créancier une sécurité contre le remboursement de ce qui lui est dû.

Or, on peut dire que dans l'ensemble, les transformations subies récemment par l'assurance privée en France ont pour objectif de lui permettre de mieux accomplir ce rôle social et principalement d'augmenter la sécurité due aux assurés. Je voudrais, avec vous ce soir, pouvoir les situer sur quatre plans différents.

I

EXTENSION DES GARANTIES

Le premier fait saillant est l'extension des risques assurés et la création de formes nouvelles d'assurances. Il s'agit là d'un phénomène strictement commercial ou économique : il n'est pas le résultat d'une influence directe ou indirecte des pouvoirs publics, mais simplement de la concurrence ; c'est le perfectionnement de l'institution sur l'initiative des assureurs désireux de proposer aux assurés des couvertures de plus en plus larges. L'assurance doit, en effet se modeler sur les besoins humains ; pour les satisfaire, elle doit nécessairement, suivant l'évolution économique générale, s'étendre à des risques nouveaux. Les assureurs stimulés par la vie même des affaires, ont été ainsi portés à développer la garantie des assurances déjà existantes et à créer de nouvelles sortes d'assurances.

a. Ils ont d'abord, pour les différents risques déjà couverts, augmenté sensiblement les garanties, donnant ainsi aux assurés une sécurité plus complète.

Cette augmentation s'est manifestée spécialement dans l'assurance contre l'incendie. Aujourd'hui la couverture du risque incendie est aussi large que possible : d'abord grâce à l'assurance valeur à neuf qui procure à l'assuré les sommes nécessaires pour reconstruire intégralement son immeuble incendié, sans déduction de la vétusté ; ensuite grâce à l'assurance de la valeur vénale des fonds de commerce, laquelle couvre les

dommages causés par la perte des éléments incorporels du fonds; enfin et surtout grâce à l'assurance-profits (d'origine américaine), qui permet à l'industriel ou au commerçant de récupérer les bénéfices normaux qu'il aurait encaissés pendant la période nécessaire à la reconstruction de son établissement et les frais généraux qui continuent à courir pendant cette période. Plus récemment encore est apparue une police couvrant, sans limite de somme — ce qui écarte l'application de la fameuse règle proportionnelle — le mobilier des particuliers.

L'accroissement des garanties s'est également manifesté dans les assurances de responsabilité, soit avec la pratique des assurances illimitées qui donnent aux assurés une garantie totale, formule très utile en matière d'accidents d'automobiles, soit avec le développement des assurances tous risques qui confèrent aux assurés — qu'il s'agisse d'automobilistes, de propriétaires d'immeubles ou de chefs de famille — une très large couverture quant à la plupart des risques qui peuvent les atteindre en cette qualité.

On peut enfin signaler dans la branche des assurances sur la vie, la couverture des risques tarés, c'est-à-dire l'assurance contre le décès de personnes atteintes de certaines maladies graves, et l'assurance complémentaire qui permet à l'assuré frappé d'invalidité de conserver intégralement, sans avoir à en payer les primes, le bénéfice de son assurance-vie et même parfois d'obtenir immédiatement en ce cas certains avantages substantiels sous forme de rente ou de capital.

b. En dehors de ces extensions de garantie, on a vu, surgir depuis quelques années, des formes nouvelles d'assurances, répondant à des besoins nouveaux ou jusqu'alors non couverts.

Tel est tout d'abord le cas de l'assurance-crédit qui, si elle était pratiquée à l'étranger depuis assez longtemps, est apparue en France, il y a seulement une vingtaine d'années. Son but essentiel est de garantir l'assuré-crédancier contre l'insolvabilité de ses clients, contre les conséquences définitives de non paiement des dettes. Certes, il existe une autre forme d'assurance-crédit, dite assurance-aval ou assurance caution — par laquelle l'assurance garantit le paiement d'une créance à son échéance (notamment des traites), de sorte qu'il se substitue alors immédiatement au débiteur défaillant; mais c'est là une forme d'assurance dangereuse qui a causé de nombreux déboires et conduit certaines entreprises au bord de la faillite. La véritable assurance-crédit est celle qui couvre la perte définitive des créances, à raison de

l'insolvabilité démontrée du débiteur. L'assureur doit d'ailleurs se montrer très prudent : il n'accorde jamais qu'une garantie partielle, le plus souvent il ne couvre que des clients dénommés ; et en surveillant l'évolution des risques, apporte à l'assuré une aide efficace quant à l'octroi des crédits qu'il peut faire, il l'oblige à se montrer circonspect et renforce d'autre part le crédit qu'il peut trouver auprès des établissements bancaires. Cette assurance — que l'Etat a tout intérêt à développer au point de vue du commerce international, et qu'il vient précisément d'organiser en France cette année même pour les risques commerciaux et non plus seulement pour les risques politiques, présente une importance économique indéniable : à l'heure de la reprise des relations commerciales internes et internationales, elle est appelée à jouer si elle est bien pratiquée, un rôle bienfaisant.

Les autres formes nouvelles d'assurances concernent principalement les assurances de personnes.

La plus importante est incontestablement l'assurance de groupe. D'origine anglo-saxonne, cette assurance s'est introduite en France d'abord timidement en 1928 au lendemain de la loi sur les assurances sociales, puis plus fortement en 1936 à la suite de l'avènement du gouvernement de " front populaire ", sous l'influence duquel furent insérées dans de nombreuses conventions collectives de travail une clause prévoyant l'institution d'un système de retraites au profit du personnel de maîtrise. Son but essentiel est, en effet, de garantir un groupe d'individus — pratiquement aux membres du personnel d'une entreprise ou d'une profession — des avantages analogues à ceux de la législation des assurances sociales, c'est-à-dire de couvrir le risque-vieillesse le risque-décès et le risque-invalidité et les primes en sont alimentées, partie par l'employeur, partie par les assurés. A l'origine, les assurances de groupe jouaient, pour le personnel des cadres le même rôle que les assurances sociales pour le personnel subalterne, car seul ce dernier était soumis à la législation des assurances sociales. Aujourd'hui il n'en est plus de même, car tous les salariés sont jusqu'à un certain plafond (porté récemment à 150.000 francs) soumis obligatoirement à cette législation. Néanmoins les assurances de groupe conservent leur utilité, d'abord parce que le personnel de maîtrise demande que l'obligation nouvelle qui lui est faite s'exécute dans le cadre des assurances privées ; d'autre part et surtout parce que les garanties

procurees par les assurances sociales sont insuffisantes et que l'assurance de groupe peut jouer ainsi un rôle complémentaire important.

Comme autre création nouvelle d'assurance, il faut citer l'assurance-populaire, qui est une assurance sur la vie adaptée aux classes laborieuses et modestes, rythmée sur celle des salaires ; pratiquement les primes encaissées tous les mois, au fur et à mesure que les assurés reçoivent le revenu de leur travail. A la condition de ne pas dépasser un certain chiffre—la limitation du capital a été portée récemment à 75.000 francs—ces assurances, pratiquées sans examen médical, sont soumises à un régime juridique particulier empreint de plus de simplicité et de souplesse que celui des assurances sur la vie ordinaire. De fait, les assurances populaires se sont considérablement développées depuis une dizaine d'années : déjà prospères à la veille des hostilités de 1939, elles connaissent à l'heure actuelle un essor remarquable, que le législateur, bien inspiré, pourrait faciliter davantage s'il consentait—étant donné le caractère social de l'institution, à accorder en ce domaine certaines faveurs fiscales.

Une dernière forme nouvelle d'assurance est l'assurance-maladie pratiquée depuis longtemps dans certains pays, notamment en Allemagne. Elle se conjugue parfois à l'assurance-groupe, ou, à côté des risques vieillesse, décès et invalidité, peut être converti le risque de maladie proprement dite. Mais elle est aussi utilisée—surtout par les classes moyennes—comme assurance indépendante ; et sa forme la plus intéressante au point de vue social—c'est dans ce sens que s'oriente très heureusement la pratique française—est l'assurance des maladies graves. Les conséquences pécuniaires des petites maladies, des affections légères, peuvent, en effet, être supportées aisément par un budget même modeste : elles rentrent dans les frais généraux familiaux. Mais survienne un accident ou une maladie grave, nécessitant une opération, un long séjour dans une clinique ou un sanatorium, d'importants frais médicaux et pharmaceutiques, la charge peut en être écrasante. L'assurance-maladie couvre alors ce risque, et son utilité sociale est d'autant plus grande qu'elle est appelée à garantir simultanément tous les membres d'une famille. Sans doute, à l'heure actuelle, l'assurance-maladie ne connaît pas encore en France un essor très important, mais on peut penser qu'elle est appelée à se développer considérablement, soit à titre principal, soit comme complément très utile de la législation des assurances sociales.

II

RÉGLEMENTATION IMPÉRATIVE DU CONTRAT D'ASSURANCES

Avec la deuxième transformation subie par l'assurance française, nous entrons dans un domaine différent. Il ne s'agit plus d'une initiative des assureurs, mais d'intervention des pouvoirs publics dans les rapports d'assurances. En vue de protéger les assurés ou même d'orienter la gestion des entreprises vers les intérêts généraux de l'économie nationale, le législateur a édicté, sous des formes assez diverses, des règles juridiques et techniques importantes.

La première de ces formes est, si je puis dire, contractuelle j'entends que c'est à l'intérieur du contrat, unissant assureurs et assurés que le pouvoir législatif a imposé sa volonté, écartant ainsi délibérément le principe de la liberté des conventions. Le contrat d'assurance est désormais dirigé, réglementé de façon stricte et surtout de façon impérative : son contenu est plus légal que contractuel. Les assureurs sont obligés d'y insérer une série de clauses imposées par les pouvoirs publics.

a. C'est principalement par la loi du 13 juillet 1930 sur le contrat d'assurance que cette réglementation a été édictée. Dans leur ensemble, les dispositions légales ont un caractère impératif, d'ordre public. Sur 83 articles, 61 ne peuvent être modifiés par convention et les autres contiennent parfois, pour partie, des prescriptions également impératives : la texture générale du contrat n'est pas laissée à la liberté des parties ; elle est préétablie. Et comme la loi française pose surtout des principes généraux, sans entrer dans tous les détails d'application, l'impératif légal a une très grande portée et rejaille sur l'ensemble du contrat.

Cet impératif présente d'ailleurs cette particularité d'être à sens unique : c'est contre l'assureur qu'il est édicté, en ce sens qu'on ne peut pas modifier les dispositions légales en détriment des assurés, mais on peut toujours, sauf exception spéciale, insérer au contrat une clause qui leur soit plus favorable. A dire vrai, cette précision ne se trouve pas dans la loi ; elle résulte partiellement d'ailleurs, des travaux préparatoires, spécialement d'une lettre écrite par le Ministère du Travail lors de l'élaboration de la loi et dont la force est évidemment assez discutable. Néanmoins, les interprètes se prononcent généralement

pour ce caractère unilatéral de l'impératif légal. Il eût certes été préférable de voir ce caractère affirmé et précisé par le législateur lui-même. A cet égard le projet du Code civil égyptien adopte heureusement une formule qui, dans son principe ne prête à aucune ambiguïté : aux termes de l'article 1056 les prescriptions de la loi ne peuvent être écartées ou modifiées par des conventions, à moins que ce soit dans un sens favorable au souscripteur ou au tiers bénéficiaire de l'assurance.

Il est facile d'apercevoir le but de cette intervention du législateur dans le contrat d'assurance : c'est essentiellement la protection de l'assuré et de tous ceux qui peuvent bénéficier du contrat. L'assurance dit-on couramment, est un contrat d'adhésion ; il y a inégalité économique entre les parties et l'assuré subit la loi de l'assureur. Encore que cette assertion ne soit pas toujours exacte, car il y a des assurés puissants qui font défendre leurs intérêts par des courtiers ou des conseils il n'est pas douteux que la pleine liberté contractuelle a permis au cours du 19^{ème} siècle, des abus auxquels il était nécessaire de mettre fin.

Les dispositions de la loi de 1930, *protectrice des assurés*, que dans leur ensemble, reproduit le projet égyptien, sont excessivement, nombreuses. Les plus importantes concernent les clauses de déchéances, dont certaines sont prohibées, dont les autres sont réglementées, notamment au point de vue de la forme pour que les assurés en aient connaissance et soient réellement avertis des sanctions qui les menacent en cas d'inexécution de leurs obligations. C'est à la même idée que se rattachent les dispositions légales relatives à la forme générale des polices, à la compétence (pour que l'assuré ne soit pas obligé d'aller plaider au siège social) et à la prescription (pour que son droit d'action ne soit pas fermé trop tôt) ou encore celles relatives à la nécessité d'une clause expresse et limitée pour les exclusions de risques.

A côté de l'assuré lui-même, l'assurance est de nature à profiter à des tiers et le législateur a voulu également protéger ces derniers. Il est vrai que, sur ce point, les dispositions de la loi de 1930 ne sont pas entièrement neuves ; qu'il s'agisse de la protection du créancier hypothécaire ou privilégié de la victime d'un incendie ou surtout de la victime en matière de responsabilité en général, des textes antérieurs accordaient déjà des garanties spéciales, que le législateur moderne n'a fait que reproduire ou développer. Notamment, il a consacré, sans employer le mot—et il est curieux de constater que le projet de Code Civil Égyptien fait de même—l'action directe de la victime contre l'assureur

du responsable : action directe que la jurisprudence a d'ailleurs consolidée en rendant inopposable à la victime toutes les déchéances postérieures à la réalisation du risque, faisant ainsi de l'assureur, dans un intérêt spécial, le garant de l'assuré.

En dehors de la protection directe de l'assuré et des dispositions impératives de la loi de 1930 ont pour but de consacrer certaines règles techniques de l'assurance, dégagées par la pratique antérieure en vue de l'exploitation rationnelle de cette industrie. Les plus significatives en ce domaine, concernent les sanctions encourues par l'assuré en cas de déclaration irrégulière du risque et de non-paiement de la prime. Si l'assuré, sans mauvaise foi aucune, a fait une omission ou une déclaration inexacte des risques, et a ainsi payé une prime insuffisante, il n'a droit en cas de sinistre, qu'à une indemnité réduite proportionnellement, car, ayant fait à la mutualité un apport incomplet, il ne saurait être garanti intégralement : cette solution transactionnelle sauvegarde les intérêts respectifs de l'assureur et de l'assuré de bonne foi. De même en cas de défaut de paiement de prime, la loi consacre cette sanction originale, forgée par la pratique, que l'on appelle la suspension de la garantie, véritable mutilation unilatérale du contrat, puisque l'assuré, s'il n'est plus après avertissement et délai, couvert à raison de sa faute, reste débiteur de la prime. Dans ces diverses hypothèses, la loi protège d'ailleurs l'assuré, en ce sens que l'assureur ne peut pas prévoir à son encontre des sanctions plus sévères que celles par elle édictées.

b. Indépendamment de la loi de 1930, l'affaiblissement contractuel du contrat d'assurance se manifeste indirectement par une autre voie. Je veux parler des dispositions contractuelles imposées aux assureurs par l'autorité de contrôle. En vertu de textes récents, celle-ci oblige les assureurs à insérer dans certaines polices d'assurance de responsabilité—accidents du travail et accidents d'automobiles—des clauses par lesquelles sont inopposables à la victime de ce sinistre ou à ses ayants-droits, certaines sanctions encourues par l'assuré, soit les déchéances (même antérieures au sinistre), soit la suspension pour non-paiement de prime. Ces clauses font certes partie du contrat, mais elles n'ont pas une origine conventionnelle ; elles sont imposées par l'administration dans l'intérêt de ceux à qui l'assurance doit profiter. Une fois de plus, et de façon indirecte, le contrat est dirigé : il échappe à la libre volonté des parties et surtout à celle de l'assureur. L'impératif se manifeste fortement.

III

CONTRÔLE DES ENTREPRISES D'ASSURANCES

Il ne suffisait pas pour protéger les assurés, de réglementer impérativement le contrat d'assurance. Il fallait encore et surtout, sous des sanctions sévères, imposer aux entreprises d'assurances des règles strictes de constitution et de fonctionnement afin qu'elles soient toujours à même de tenir leurs engagements. Tel fut l'objet de la réforme essentielle réalisée en France en 1938 et qui constitue la troisième transformation digne d'être réalisée.

A dire vrai, il existait antérieurement un certain contrôle des entreprises d'assurances. Organisé d'abord à l'égard des seules opérations d'assurances contre les accidents du travail (1898), il avait été successivement étendu aux opérations d'assurances sur la vie (1905) et d'assurances contre les accidents d'automobiles (1935). Il avait été enfin généralisé à toutes les opérations d'assurances par un décret-loi du 25 août 1937. Mais le régime en fut réorganisé d'une façon rationnelle, unifié et coordonné par le décret-loi du 14 janvier 1938, complété par l'important décret d'application du 30 décembre 1938 et plus récemment par l'ordonnance du 29 septembre 1945.

C'est une tâche analogue que l'Egypte a commencé de réaliser en 1939, mais les solutions françaises sont plus larges et plus fortes : elles donnent surtout aux autorités de contrôle des pouvoirs plus importants. Je voudrais précisément essayer de mettre en valeur les traits essentiels de cette œuvre remarquable.

La mesure initiale est la nécessité d'une autorisation gouvernementale : toute entreprise d'assurance doit, avant de fonctionner, solliciter l'agrément du Ministre des Finances ; et, en principe, cet agrément ne peut être refusé que sur un avis conforme du Conseil Supérieur des assurances privées (aujourd'hui remplacé par le Conseil National des assurances). Mais pour obtenir l'agrément, l'entreprise doit se soumettre à certaines conditions réglementaires de constitution : d'abord elle doit revêtir nécessairement la forme de société par actions ou de société mutuelle (toute autre société et a fortiori, tout simple particulier ne pouvant se livrer au commerce de l'assurance) ; d'autre part, elle doit présenter, dès le début, des garanties financières, qui se traduisent par l'exigence d'un capital social minimum (pour les sociétés

par actions) ou d'un fonds de premier établissement minimum (pour les sociétés mutuelles) variable d'ailleurs suivant les branches d'assurances, et, éventuellement, un cautionnement peut être exigé dans certains cas.

Une fois l'entreprise constituée, elle est soumise durant son fonctionnement, à un contrôle et à une surveillance assez strictes.

A. C'est principalement par l'institution des réserves que se caractérise la réglementation propre des sociétés d'assurances. Celles-ci ne sont pas en effet soumises au simple régime des sociétés : des règles bien plus sévères leur sont imposées, en vue d'assurer la correcte exécution de leurs engagements et de donner ainsi à la multitude des assurés créanciers—d'ailleurs bénéficiaires d'un privilège général sur l'actif—la sécurité la plus grande. Ces règles visent d'une part la constitution de réserves spéciales, d'autre part la représentation des dites réserves.

1. Les entreprises d'assurances doivent d'abord constituer deux sortes de réserves spéciales, les réserves techniques et la réserve de garantie.

Les réserves techniques présentent cette particularité de ne pas correspondre à des bénéfices : ce ne sont pas des réserves au sens ordinaire du terme, mais bien plutôt des provisions. Il y a au sein des entreprises d'assurance, un décalage permanent entre les recettes et les dépenses, entre les encaissements de primes et les règlements de sinistres. L'assureur reçoit, sous forme de primes payées d'avance, des sommes qui doivent lui permettre d'exécuter plus tard ses engagements. Il fallait, de toute nécessité, l'obliger à mettre de côté toutes les sommes correspondant à ces dettes non réglées. L'obligation s'impose avec la force de l'évidence pour les assurances sur la vie, où les engagements de l'assureur sont, le plus souvent, à terme très éloigné ; l'exigence des réserves mathématiques, sur lesquelles les assurés et bénéficiaires de contrats ont des droits spéciaux, se rattache à cette considération. Mais, même dans les autres branches d'assurances, où le risque est constitué par un événement incertain dans sa réalisation même, la constitution de réserves techniques est imposée aux assureurs : c'est d'une part la réserve pour risques en cours justifiée par ce fait que les primes encaissées au cours d'un exercice doivent bénéficier, au moins en partie, à l'exercice suivant, si bien que l'assureur est obligé de mettre chaque année de côté une fraction, d'ailleurs calculée forfaitairement de ses encaissements ; c'est d'autre part la réserve pour sinistres restant à régler, justifiée par ce fait que les sinistres le plus souvent ne sont pas

réglés au cours de l'exercice pendant lequel ils se sont produits, et l'assureur doit alors, en fin d'année, mettre en réserve, de façon globale, les sommes nécessaires au règlement ultérieur de dettes dont le principe est dès maintenant acquis.

En dehors des réserves techniques, les entreprises d'assurances sont soumises à la constitution d'une *réserve de garantie*. Il s'agit d'une véritable réserve, destinée à parer à toutes insuffisances. Elle constitue un volant de sécurité, d'autant plus utile que son montant est assez élevé (au moins de 20 % du capital social). Ce sont des sommes qui normalement, pourraient être réparties comme bénéfices ou restituées comme trop perçus, mais qui sont accumulées progressivement. Et l'entreprise n'a pas le droit de prélever quoi que ce soit sur cette réserve sans une autorisation préalable de l'autorité de contrôle. C'est là une innovation essentielle de la réforme de 1938 : elle donne aux assurés une garantie très sérieuse.

2. Mais la constitution obligatoire des réserves ne suffit pas. Il fallait encore contrôler l'exacte exécution de cette obligation. C'est pourquoi le législateur français a imposé aux entreprises d'assurances des règles de placement : elles doivent, à l'actif de leur bilan, représenter leurs réserves par des valeurs déterminées.

A vrai dire, cette obligation ne concerne pas la réserve de garantie, laquelle peut être placée librement par les assureurs. En revanche, les réserves techniques sont soumises à un système de placement très sévère. Et, sur ce point, les solutions françaises sont bien plus strictes que celles du droit égyptien, qui n'impose l'emploi, d'ailleurs partiel, de l'actif à maintenir en Egypte, que pour les opérations d'assurances sur la vie et les opérations assimilées. En France, au contraire, les règles de placement et de représentation s'appliquent à toutes les réserves techniques : les assureurs sont obligés de placer ces réserves, dans des proportions fixées par les règlements, en valeurs déterminées ; et bien entendu, l'autorité publique a le droit de contrôler l'application de ces dispositions par l'intermédiaire de fonctionnaires très spécialisés.

B. En dehors de la réglementation des réserves, la surveillance des entreprises d'assurances s'exerce dans un autre domaine, à savoir l'établissement des *polices* et la fixation des *tarifs*. Il s'agit là d'ailleurs d'une réforme récente. Jusqu'à l'an dernier, les assureurs étaient seulement obligés de communiquer au Ministre un exemplaire de leurs *polices*, mais à l'exception de certaines clauses spéciales (inopposabilité de

certaines déchéances aux victimes) ils les rédigeaient librement, pourvu qu'elles soient conformes à la loi : et, pour les tarifs, seule était réglementée l'assurance sur la vie, pour laquelle un tarif minimum était imposé. Depuis l'ordonnance du 29 septembre 1945, les pouvoirs du Ministre des Finances ont été singulièrement renforcés : il peut désormais imposer l'usage de clauses types de contrats, fixer les maxima et les minima des tarifications ainsi que les maxima des taux de rétribution des intermédiaires : il peut de même s'opposer à l'application de tous accords passés entre sociétés d'assurances relativement aux tarifs et aux conditions générales des contrats. On voit l'importance du contrôle sur le fonctionnement même des entreprises, sur leur activité proprement commerciale. De plus en plus, l'assurance est orientée par les pouvoirs publics, dans un sens protecteur de l'intérêt des assurés et de l'intérêt général.

C. Et pour sanctionner ces diverses prescriptions, l'autorité de contrôle dispose d'une arme puissante : le retrait d'agrément, utilisable chaque fois que la situation financière de l'entreprise ne donne pas de garanties suffisantes pour lui permettre de remplir ses engagements ou quand elle ne fonctionne pas conformément à la loi ou à ses statuts. Arme d'autant plus puissante que, en principe, ce retrait produit un effet immédiat, même si l'entreprise visée exerce, devant le Conseil d'Etat, un recours contre la décision ministérielle. Le retrait donne ouverture à une procédure spéciale de liquidation administrative, les règles de la faillite n'étant pas normalement applicables aux sociétés d'assurances.

L'autorité de contrôle a d'ailleurs à sa disposition un moyen préventif, pour éviter cette solution extrême, qui risque d'être désastreuse pour les assurés : c'est la cession de portefeuille, c'est-à-dire la transmission des contrats à une autre entreprise. Jusqu'en 1938, une telle cession était impossible ou tout au moins impraticable, car s'analysant à la fois en une cession de créance et une cession de dette, elle ne pouvait, à ce dernier point de vue être réalisée qu'avec le consentement des assurés créanciers, notre droit n'admettant pas le changement de débiteur, sans l'accord du créancier. Désormais, le ministre peut, après une certaine publicité, rendre opposable à tous les assurés comme à tous autres créanciers de la société cédante, tout transfert de portefeuille. Cette solution inspirée du droit suisse, présente le grand avantage d'éviter le retrait d'agrément, si du moins la cession est réalisée avant que la situation financière de l'entreprise ne soit irrémédiable.

Telles sont les principales mesures de contrôle instaurées sur les entreprises d'assurances. Elles manifestent une emprise sérieuse des pouvoirs publics en vue de la protection efficace des assurés et, à ce titre, l'œuvre mérite d'être approuvée.

IV

NATIONALISATION DE CERTAINES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

L'emprise est encore plus profonde, avec la dernière transformation—toute récente, puisqu'elle date de cette année même—à savoir la nationalisation de certaines entreprises d'assurances. Il s'agit là de l'exécution d'une promesse faite, par les divers éléments de la résistance au temps douloureux de l'occupation et qui se rattache, en partie, à des préoccupations politiques. Mettre l'assurance au service de la nation : telle a été la base de la réforme, empreinte d'une mystique dont la force s'est révélée très grande, trop grande pourrait-on même dire.

En fait, les réformes de 1938 et 1945 permettaient déjà, en grande partie, la réalisation d'un tel but. Avec le contrôle financier très rigoureux imposé aux entreprises d'assurances, avec les pouvoirs très larges accordés à l'Administration, notamment en matière de contrat et de tarifs, l'assurance française était soumise à une organisation rationnelle, qui permettait de faire prédominer les intérêts généraux. Mais au lendemain de la libération du territoire, à un moment où la France tendait de reforger son économie nationale, ces résultats parurent insuffisants.

Déjà une ordonnance d'octobre 1945, relative à l'organisation de la sécurité sociale, avait décidé le transfert des assurances contre les accidents du travail du secteur privé au secteur public ; réforme qui doit entrer en application le 1er janvier prochain.

Plus significative est la loi du 25 avril 1946 qui a décrété la nationalisation de certaines sociétés d'assurances, pratiquement des plus importantes. Il est peut-être difficile de mesurer dès maintenant toute l'incidence de cette transformation profonde. Néanmoins si l'on veut essayer de dégager l'essentiel de cette réforme assez complexe ; son esprit véritable, on peut apercevoir trois traits principaux.

A. Le premier est l'administration collective des entreprises nationalisées. Sans doute, le statut juridique de ces entreprises comporte-t-il d'abord le transfert à l'Etat de toutes les actions des sociétés visées par la loi moyennant remise aux actionnaires dépossédés des parts bénéficiaires rachetables en 50 ans dans des conditions déterminées. Mais ce transfert n'emporte pas étatisation. Les sociétés nationalisées conservent leur personnalité juridique, elles restent des sociétés anonymes autonomes, indépendantes de l'Etat. Non seulement elles demeurent tenues de tous les engagements antérieurement pris envers les assurés, envers le personnel et envers les tiers, mais encore la garantie financière de l'Etat n'est pas et ne peut pas être accordée à ces engagements : il y a donc, à cet égard, maintien de la situation antérieure. En outre, malgré la nationalisation, les entreprises nationalisées demeurent soumises au contrôle de l'Etat, comme toutes les autres entreprises d'assurance suivant les modalités fixées par le décret loi du 14 janvier 1938 et des textes pris pour son application.

En réalité, l'essentiel de la réforme se rapporte à la gestion des entreprises, laquelle déroge, assez profondément, au statut ordinaire des sociétés anonymes. D'une part le président directeur-général, au lieu d'être désigné par le Conseil d'Administration est, après avis de ce Conseil, nommé par arrêté du Ministre des Finances. D'autre part, les administrateurs ne sont pas nommés par une Assemblée générale, ni surtout par l'Etat seul : l'Etat ne désigne que trois administrateurs sur douze, trois autres le sont à raison de leur compétence technique, par le Conseil National des assurances ; trois autres représentent le personnel (employés, cadres, agents généraux), et, enfin trois administrateurs représentent les assurés. Ainsi l'administration des entreprises nationalisées est essentiellement collective puisque au Conseil d'Administration sont représentés à la fois l'Etat, les techniciens, le personnel et les assurés, c'est une forme heureuse dans son principe de coopération. Certes en ce domaine, comme en tout autre, la réforme dépend des hommes qui seront appelés, en ces diverses qualités, à gérer les entreprises. Mais si les hommes et spécialement les techniciens, sont bien choisis, elle peut se révéler bienfaisante, car, au sein du Conseil d'Administration, seront ou pourront être efficacement sauvegardés les divers intérêts que l'assurance met en jeu. Ajoutons que les pouvoirs des assemblées générales sont transférés à un organe nouveau, le Conseil National des assurances.

B. Le *Conseil National des Assurances* constitue le deuxième trait saillant de la loi de 1946. Cette institution nouvelle déborde d'ailleurs la matière assurantive, car elle concerne l'organisation générale de l'industrie des assurances et non pas seulement celle des entreprises nationalisées. En effet le Conseil national des assurances qui succède au Conseil Supérieur des assurances privées est essentiellement chargé d'orienter toute l'activité et la réglementation des entreprises d'assurances. Composé, en nombre égal, des représentants de l'Etat, des assurés et des professionnels de l'assurance, il a principalement un rôle consultatif : en dehors des avis qu'il est appelé à donner sur toutes les questions soumises par le Ministre notamment en matière d'agrément et de retrait d'agrément, il a pour mission de faire toutes propositions relativement à la direction technique et financière de toutes les entreprises d'assurances, aux conditions générales des contrats et des tarifs, à la nationalisation de l'industrie des assurances et à la coordination des caisses nationales d'assurances avec les entreprises nationalisées ; il est aussi chargé d'élaborer le statut définitif des agents d'assurances et de créer une école nationale d'assurance pour la formation des techniciens, du personnel et des agents. La loi nouvelle lui confère en outre des pouvoirs de décision propre, quant aux mesures à prendre pour diminuer la gravité des risques et organiser la prévention ; œuvre dont l'importance ne saurait être négligée. Déjà la Fédération française des sociétés d'assurances et plusieurs sociétés se sont rattachées à ce travail préventif, en vue d'éviter la réalisation des risques. La France, comme l'Egypte, a sur ce point, beaucoup à faire, en s'inspirant de certains exemples étrangers, notamment de l'exemple américain, et il faut espérer que le Conseil national des assurances saura donner à la prévention toute la place qui lui revient dans l'industrie des assurances.

La dernière caractéristique de la loi du 25 avril 1946 est la création de la *Caisse centrale de réassurance*, pièce maîtresse du contrôle. On avait songé, un moment, comme cela a d'ailleurs été fait en certains pays (en Turquie notamment), à réaliser par ce moyen la nationalisation des assurances c'est-à-dire, en imposant à toutes les sociétés d'assurances la cession d'une partie importante de leurs affaires à un organisme public. Mais, étant donné la voie adoptée, l'on s'est contenté de faire de la caisse centrale de réassurance, un organe de contrôle et de statistique, les sociétés privées non nationalisées doivent en effet rétrocéder à cette caisse une fraction des primes correspondant aux opérations réalisées,

en France, Algérie ou Territoires d'Outre-mer, mais cette fraction ne peut dépasser dix pour cent et il est probable que le taux appliqué sera inférieur à ce pourcentage. Ainsi comme on l'a dit très justement, les situations dressées par la Caisse donneront à tout instant la photographie, à l'échelle réduite, de l'activité des sociétés opérant en France, en même temps qu'elles permettront de connaître l'activité de chaque entreprise. En outre, la Caisse pourra conclure avec toutes entreprises françaises ou étrangères des traités d'assurance et de retrocession, c'est-à-dire réassurer les entreprises nationalisées, céder à l'étranger une partie des risques par elle réassurés et accepter la retrocession de risques étrangers, et ce, tout en demeurant soumise, comme toute entreprise d'assurance, au contrôle de l'Etat.

Tel est pour les quinze dernières années, le bilan—juridique—de l'assurance française. Il révèle l'importance et la profondeur de l'évolution subie ; en tout cas, il fait apparaître en pleine lumière l'utilité sociale de l'assurance. Faut-il pour conclure, aller plus loin et déclarer, comme on le fait parfois, que l'assurance constitue un véritable service public ? Ce serait sans doute, forcer les choses ; pour ma part, une telle assertion me paraît empreinte d'exagération. Mais il y a un fait certain : l'assurance n'est plus une simple institution de droit privé ; de plus en plus, elle est imprégnée de droit public ; de plus en plus elle est liée à l'activité économique générale du pays. Et l'intervention de l'Administration en France comme en Egypte, est un fait nécessaire. L'assurance apparaît ainsi comme un solide élément du progrès social. Les transformations que j'ai essayé de mettre en lumière ont pu vous en convaincre. Souhaitons qu'elles permettent à l'assurance française, de mieux remplir son rôle, c'est-à-dire, tout en sauvegardant les intérêts généraux, de conférer aux hommes la sécurité dont ils ont besoin pour agir.

ANDRÉ BESSON.



CONSISTENT REFLATION IN EGYPT AND THE HIGH COSTS OF LIVING

BY

PROF. BERGER-VOESENDORF (*Alexandria*)

Modern economic technique is able to regulate at will either the price level of the national economy ; or it is able to regulate the internal and external purchasing power of the national currency ; or it is able to fix wages and salaries ; or to balance the budget.

The question whether ALL of these results together can be reached is more difficult to answer ; there are definitely limits to financial tricks.

The interventionist economy of today must firstly get its AIMS from the political level ; then the means to reach this aim have to be approved. Eventually, economics have to find the Technique to realize the aims.

There exists a general dis-satisfaction with the actual level of prices, wages, salaries in Egypt today. Of course, never will all layers of the population be satisfied with the social-economic structure. The aim to change the actual structure must therefore be more clarified ; it ought to be stated, WHAT new level be desired. One could wish to fix the present level-but few do. One could propose any new level imaginable. I suggest that the purchasing power of the different layers be restored they possessed in 1938 : that is, the Real Income of 1938. That year was the last before World War II and may therefore be considered " normal ". I propose to call " Social Justice " the re-establishment of the 1938 standard of wages, salaries of private and states' employees in purchasing power, combined with the re-establishments of incomes of rentiers, pensioners etc.

Thus, the Aims of " consistent reflation " be the re-establishment of 1938 purchasing power ; i.e. Real Income.

The expression " consistent reflation " be therefore defined in the sense, that the general structure of prices, incomes, property be brought back to the 1938 level. (In a debate in the Dutch parliament in July 1935, the expression " consistent De-flation " has been coined. Paul

Einzig in "Monetary Reform" accepted this term and added "consistent Inflation." In the form of "consistent Reflation" it may be used here for the first time).

The purchasing power consists in the capacity of buying commodities with the unit of the national currency. It is in principle the same, whether a person gets L.E. 200, a year at a general price level of 100 per cent or 400 L.E. at a price index of 200 per cent.

In choosing, as a means of consistent reflation, the general price level, TWO factors have to be considered: (1) The monetary structure, (2) The foreign trade structure of Egypt at present and in the near future. The reason therefore is, that Egypt and her government, whilst free to intervene into the internal structure of prices and incomes is NOT free to change the monetary structure and that of foreign trade unilaterally under present circumstances.

Ad1) Rightly or wrongly, Egypt has bound her hands at present by adhering to the Pound Sterling Block and to the Bretton Wood agreement which fixes the L.E. to a parity of L.E. of 20-0-6 : 20 and the L.E. to the American Dollar to 4.04 : 1, with a margin for change of 10 per cent in the latter case only.

This paper shall not discuss, whether or not Egypt should remain in the £. Sterling block and whether the Bretton Wood Agreements will work, but it is based on the assumption that both will stay for an indefinite time.

Ad2) The Egyptian foreign trade structure is based for the time being on the export of Cotton. Prof. Bresciani-Turroni, Professor at Fuad I University in Cairo, took the view, that the Egyptian economy is a "function" of the cotton-export; improves, when cotton export is good in price and quantity and has a setback when not. That may suggest to create a "cotton money" in Egypt, bound somehow to quantity and price of Egypt's cotton export. There are many reasons not to go so far in monetary un-orthodoxy, but in one direction his advice ought to be followed: to fix the general price level in Egypt (that is the purchasing power expressed in the national currency thus, that the Egyptian cotton export can compete on the world market.

If the Egyptian price level is too high, the cotton export would suffer or even cease except if Egypt pays a subsidy for all cotton exports, which would be a very inconvenient way to trade. If the price level be too low, foreign countries would buy too cheaply at the expense of

Egypt's national economy, except if Egypt would impose export taxes on cotton or introduce an export monopoly; both ways are very complicated and scarcely adequate to an economy of private initiative. Imports would be very expensive and prices of imported goods would rise, the more disagreeable as many imported goods cannot be replaced by home made substitutes for a long time.

Therefore the choice of the right general price level ought to FOLLOW a forecast of that international cotton price which will exist in the near future—say in June 1948; if and when the cotton price abroad changes, re-adjustments will have to be made. (The Technique for that may be a changing general index for prices, wages, salaries etc. inside Egypt, somehow parallel to Prof. Irving Fishers' index-money proposals, whereby the quantity of gold into which the dollar note can be exchanged differs with the general price index). The cotton purchase by Great Britain may be made in form of government's bulk purchase, but the American market will probably remain a free market. Eastern Europe, under Soviet control, may copy the British example, but there may be a free market in the Far East and in Latin-America. Some sources interviewed estimate that the world market price for Egyptian cotton in June 1948, would be Two Hundred Percent of the 1938 prices. If that forecast be correct, then the optimal means of reflation would be to choose the new Egyptian price level for 1948, with 200 per cent of the 1938 price level. Thus the problem has to be put into the following form to re-establish Social Justice of 1938 on the Price Level of 200 per cent of 1938 Prices.

The technique to reach this aim has to settle three problems:

(a) To re-adjust the present prices which are between one hundred and five hundred percent of the 1938 level and in some cases even higher, to a general index of two hundred percent of 1938.

(b) To re-adjust incomes and certain property-titles which are also between hundred and five hundred percent (parasitical incomes even higher sometimes) to the same general level of twice 1938.

(c) To create a new equilibrated budget, as the present budget is based on 1946 taxation of incomes of 1946 and 1946 turnover, custom duties railway etc, tariffs. But the changes proposed would produce other incomes, turnovers, custom duties receipts, railway etc., revenues and tariffs and that would change the budget totally.

(Ad A) The price level went up since 1938 to something like 400 per cent. The reasons therefore may be divided into two groups:

- (a) "From the commodity side"
- (b) "From the monetary side."

Whilst both movements are largely inter-connected, theory as well as practice should make this distinction, even if many price movements may be due to both moments indiscriminately. "From the commodity side" may be understood here as a raise in commodity prices due to an increased scarcity of commodities whilst the supply of money plus credit has not changed. Such a price increase would occur, if commodities become scarce in accordance to the rawest form of the quantity theory.

As many commodities became scarcer indeed since 1938, a part of the raises in prices are due to 1). It should not be forgotten either, that the scarcity of commodities Per Head plays a part too, the population of Egypt having increased considerably since 1938.

If we consider the "commodity side" isolated, the return to the 1938 level could be reached by creating the same supply of commodities (by more production at home, by increased import or by stopping export) in the near future. These moments give the probability that that increase of commodities in Egyptian supply can be got:

(a) That part of Egypt's economy which had been devoted to the allied war economy in World II is freed now and can be geared into the production of peace time goods.

(b) Import of commodities is becoming technically easier now, as no blockade exists any more and countries abroad, emerging from the War economy, produce and export peace time goods near to the 1938 level.

(c) No more political pressure will be used to get Egypt to export commodities she needs herself for home consumption.

In as far as (b) and (c) are concerned, the Egyptian balance of payments has to be considered: import has to be paid for and stopped export stops incoming payments.

1938, the Egyptian balance of payments was nearly in equilibrium.

If Egyptian exports in 1947 reach the same international purchasing power as in 1938 (that is: quantity of export multiplied with money price of the same international purchasing power) then Egypt would be able to import as much as much in 1938 yearly without endangering her balance of payments.

The movement (from the commodity side) would then tend to return to 1938 prices (provided that money plus credit would not be increased compared with 1938).

Two more problems, inter — connected with each other, remain to be considered under this heading: the first, that between 1938 and 1947, holes in the equipment of the Egyptian national and private economy have accumulated, which first have to be filled before the relatively higher scarcity of commodities may disappear, even if the new yearly supply be per head equal to 1938.

The second is that Egypt has accumulated Assets of 440 million during this war, owed to her by Britain.

Professor Dobretsberger (of Graz and Fouded the First University) is of the opinion, that the payment of the British debt would effect a more or less automatic reflation from the monetary side. But even payment of a part only of this debt should suffice to pay for the re-equipment.

(2) "From the monetary side".

There is definitely an inflation in Egypt. The currency issued augmented from 22 million L.E. 1938 to over 150 million L.E. at present; the raise in bank deposit is similar,

whilst commodities available did not increase, but decrease. Reflation means reversing this inflational process by a deflation. The price level of 1938, now risen to perhaps 400 per cent, shall be reduced to 200 per cent of the 1938 level. Whilst some help may come from the re-adjustment from the "Commodity side" the main effort will have to be made from the monetary side. The question arises:

I.—Can it be done?

II.—By what means?

III: With what consequences?

Ad (1): 20th century interventionism definitely can solve the technical problem; the Tchechoslovak Republic in 1932, Daladier in France (and Blum recently) Belgium and Holland after World War No. 2 and

others have shown that a deflation of the price level say to a half is quite possible technically. No doubt there are grave economic and social consequences, if and when deflationary measures remain isolated. "Consistent reflation" as advocated here would direct those social and economic consequences into the desired direction.

Ad II : The means to be used are, jointly or severally :

(a) If and when the British debt of 440 million L.E. be repaid, the Egyptian government has to insist on taking out of circulation the corresponding sum of Egyptian money and credit as its issue had been caused by the process of granting the credit to Britain. It will be used mostly for paying for new imports to Egypt and thus aiding reflation from both commodity and money-side. The wounds inflicted to the Egyptian economy by borrowing L.E. 440 million can really be healed only by its repayment.

(b) To tax away money " (that is skimming away the money causing inflation) and sterilize it.

(c) To take it out of circulation by long term state loans, voluntarily or by forced loans.

(d) To reduce the nominal value of bank notes by "Stamping down" following the Belgium and Tchechoslovakian example.

(e) To break "price rackets", where by unfair practices the price is kept much above reproduction costs plus legitimate profit. One way is to open state's shops, selling cornered commodities to a legitimate price in competition with private quasi-monopoly.

(f) To force private banks to reduce private credits.

(g) By raising supply, be it by internal plus-production, be it by import, especially if these additional commodities are brought cheaper on the market than existing commodities (be it because of lower production costs or by state's subsidies.)

(h) The orthodox means of raising the bank rate will not be too efficient in Egypt as things are.

By these means A-H the one thing is sure : the general index of the prices of goods can be put on the new level wanted, that is 200 per cent of 1938.

(b) *To re-adjust incomes.*—This is clearly inter-connected with the answer ad III, i.e. with what consequences for (A) social classes (B) the budget (C), economics in general, the consistent reflation would be accompanied.

A : Social re-adjustments : A reflation of the price level to 200 per cent of 1938, accompanied by a raise of wages and salaries too the to double⁶ of 1938 would roughly double the present purchasing power of state's employees and gilt-edged rentiers, compared with 1946. Those categories who had no raise since 1938, would simply double their nominal income (thus restoring the real income of 1938). Other who got a raise of 14 per cent already would get a new raise to 200 per cent (i.e. cca 74 per cent) ; several categories, getting already 200 per cent of 1938, would get no new raise in nominal wages, but double their real income, compared with 1946, re-gaining their real income of 1938 too.

Ad C) i.e. Egyptian economics in general : The short term effect of deflation would be considerable. We have avoided frictions in cotton growing by choosing a level, on which cotton finds its optimal export. But manufacturing industry, working for the home market, will find higher wages and lower prices—here state's subsidies may help for the reconstruction period. Merchants may loose on their stocks, but gain by brisker trade on new commodities. Landed interests in country and town will gain on the whole. The insurance problem consists in whether life insurance should be revalued too thus that a police say for thousand L.E. in 1937 should be revalued now to 2,000 L.E. perhaps with a state's subsidy to this effect.

These industrial workers who are in danger of loosing their jobs temporarily during the deflation frictions could get a short term dole ; all these state's subsidies, of course would fall on the budget and we will now sketch the effect of these problems on the budget.

TO CREATE A NEW EQUILIBRIUM OF THE EGYPTIAN BUDGET

To see how the Egyptian Budget would be affected by the re-flation to 200 per cent of 1938 prices, wages, salaries, taxes, etc., a calculation or estimation is necessary. The Ministry of Finance and States statisticians surely possess the material necessary and will be able to work out this estimation in a few days, what consistent Reflation would mean for the Egyptian Budget.

1.—BUDGET LIABILITIES A—

(a) *State employees and pensioners.*—The calculation consists in comparing these budget parts in 1938, 1946 and (under the presupposition of Consistent Reflation at 200 per cent of 1938) 1948. There will be of course a higher item in 1948.

(b) *Subsidies for peasants.*—(land owning and agricultural workers) will consistent reflation render necessary subsidies or will the new cotton price suffice to restore their 1938 purchasing power. If subsidies, how much necessary?

(c) *Industrial workers in private industry.*—How far will prices in industry allow wages to be reduced to the 1938 purchasing power level and how far will subsidies by the state be necessary?

(d) *Social ventiers.*—(Other than state pensioners.)

What costs to restore their purchasing power to 1938 level?

(e) *Real estate.*—If rents are restored to the 1938 purchasing power by doubling their amount in L.E., no subsidies are necessary to reconstitute this class to its purchasing power. Are any other adjustments necessary to restore "Social Justice" in this category?

(f) *Professional classes.*—Their fees to be doubled compared with 1938, any liability for the state's budget occurring?

(g) *Owners of glib-edged securities.*—If they get some compensation for loss of purchasing power compared with 1938 as given in Central Europe after 1922 in some states, e.g. "KLEINRENTNER-GESETZ" in Austria: How much the budget's burden?

(h) *Divers groups.*—What subsidies to industries, shareholders, merchants, shopkeepers, transport entrepreneurs have to be given to restore their situation compared with 1938 or how far can the state leave them alone to bear the burden of deflation?

(i) *Insurance.*—How far shall life insurance and other insurances be reflatd or how far ought they to remain on the 1938 or 1946 level?

How far are subsidies to be given by the state to that end?

(j) Some workers will loose jobs temporarily through friction; shall they be paid a dole?

(k) Will Egyptian banks suffer by the reflation and have they to be subsidized to bear it?

(2) BUDGET-ASSETS OR-LIABILITIES

Whilst under 1 posts are considered which may be a liability or may-be not, we consider under 2 posts which may be higher income or lower income for the state, than in 1936, if consistent reflation at 200 per cent of 1938 takes place.

(a) The raised level of many categories of 1) a-1 will raise the direct and indirect taxes including custom duties of a considerable part of the population, whilst some will have less income than in 1946 to the 450 per cent price level. Of course, many of the friction-incomes evade taxation. The author would be astonished if the L.E. yield of taxation after consistent reflation would be lower than in 1946.

(b) State monopolies and enterprises (railway, mail, telephone etc.) will be stabilised on the 200 per cent of 1937 price level. Will that yield more or less net profit than in 1946 -

(d) Cotton valorisation: If Egypt is able to sell all her cotton (including stocks accumulated in order to maintain prices) to the new price level, what does the budget gain or lose - compared with 1946 - (that should also be taken in consideration when calculating A) 1 and 2, b, especially raise in incomes).

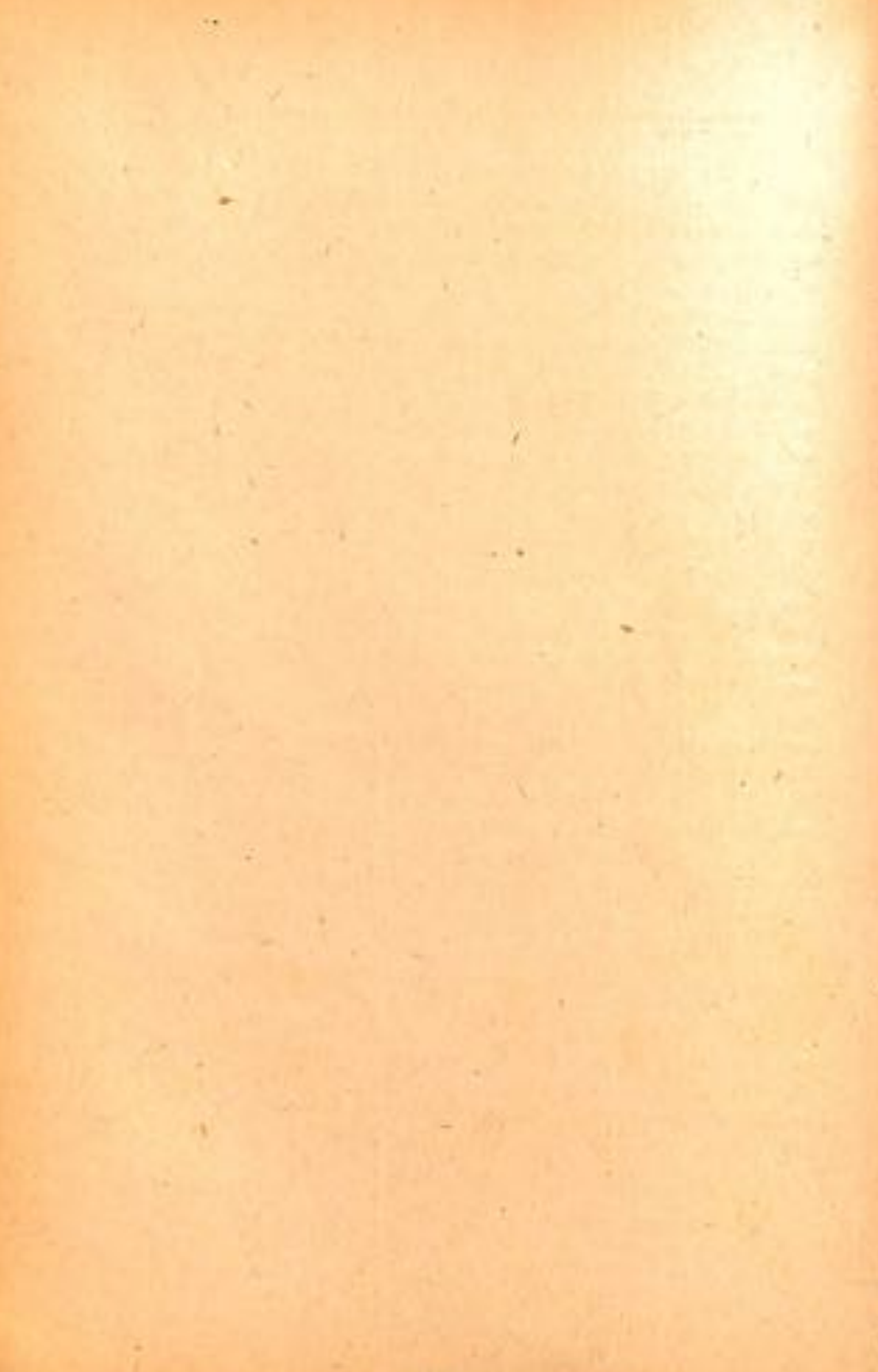
(3) The Comparison of assets and liabilities of the new budget of consistent reflation "will show how strong the burden for the Public" Finances would be. If it is bearable, then it is worth while (1) to re-establish social justice. (2) to reach a new economic equilibrium internally. (3) to enable Egypt to participate fully as a seller and buyer on the world market, especially to sell the whole of her cotton crop, there to prices in accordance with the internal price-and wages structure.

CONCLUSION

It remains the priority of cotton in Egypt's economy. A price system in equilibrium, a money in equilibrium and a long-run budget equilibrium (not a yearly one) must go hand in hand.

In Egypt export prices are dictated by the cotton world market, import prices by a seller's world market; the currency is fixed by London's Pound Sterling, by the fixed L.E. relation to the Bretton Wood Agreement. A minimum of social justice is fixed by internal price and wage structure of say of 1938. Into this bed of Procrustes the author tried to fit his proposals for "Consistent Reflation."

PROF. BERGER-VOESENDORF
(Alexandria)



LA NOUVELLE LÉGISLATION ÉGYPTIENNE SPÉCIALE EN MATIÈRE LOCATIVE

PAR

A. FOURNET

PLAN

PAGES

Introduction	189
I.— <i>A quels contrats s'applique la législation d'exception (Art. 1) :</i>	
1. La règle : Elle s'applique à tous les contrats	192
2. La triple exception.	192
(a) Exception due à la nature de l'immeuble : locations agricoles terrains vagues (Art. 1)	193
(b) Exception due à la date du contrat de location : contrats antérieurs au 1er mai 1941 et qui restent toujours en vigueur (Art. 4)	194
(c) Exception due à la date de construction de l'immeuble : contrats sur les immeubles construits après le 11 juillet 1945 (Art. 4)	195
II.— <i>Le calcul du nouveau loyer taxé : Art. 4 :</i>	
1. La preuve du loyer de base (Art. 5)	197
2. Les cinq classes; les charges (Art. 4)	201
3. L'option du locataire (Art. 4)	202
III.— <i>Les actions :</i>	
(a) Le loyer payé est plus élevé que la taxe :	
(1) La diminution du loyer futur (Art. 6)	203
(2) La restitution de l'indu (Art. 6)	203
(3) L'amende (Art. 16)	204

(b) Le loyer payé est plus faible que la taxe :	PAGES
(1) Le droit d'augmenter le loyer à partir du 1 ^{er} du mois qui suit la demande du propriétaire au locataire ...	204
(2) Pas de compensation pour le moins perçu ...	205
IV.— <i>Les avantages spéciaux en faveur des locataires :</i>	
1. La prorogation du bail, exceptions ...	206
2. La priorité des fonctionnaires (Art. 9) ...	207
3. Un seul local par personne dans la même ville (Art. 10) ...	208
4. Pas de vacance de plus de trois mois (Art. 11) ...	208
5. L'opposabilité au nouvel acquéreur d'un contrat sans date certaine (Art. 12) ...	209
V.— <i>Les avantages spéciaux en faveur des propriétaires :</i>	
A— Le droit d'expulser le locataire :	
(a) Pour tous les locaux (Art. 2) ...	210
(b) Pour les locaux d'habitation (Art. 3) ...	213
(c) Le droit de réfection de l'immeuble ...	214
B— La sous-location :	
C— L'expulsion induite ...	215
VI.— <i>La procédure :</i>	
1. La procédure générale des actions découlant du décret (Art. 15) ...	216
2. La procédure spéciale d'expulsion du locataire (Art. 3) ...	217
Conclusion : La critique du Décret No. 140 de 1946. ...	
	219

INTRODUCTION

LE DÉCRET-LOI No. 140 DU 2 OCTOBRE 1946

Clôturent l'impressionnante liste des proclamations de guerre sur les loyers, le Décret-Loi No. 140 de 1946 cherche à couronner l'œuvre. Il forme une véritable somme, un code des loyers, où compte tenu de la crise locative, le législateur essaie d'établir un certain équilibre de rapports entre le locataire et son propriétaire; nous verrons cependant par la suite que ce noble but n'a pas toujours été atteint. On trouvera le texte complet des 18 articles du Décret 140 dans le numéro 3676 du "Journal des Tribunaux Mixtes".

Abrogation des textes antérieurs.—L'article 17 du texte sous étude stipule que le Décret 97 de 1945 est abrogé, or ce décret lui-même abrogeait la proclamation 398 de 1945 qui, elle-même, abrogeait les proclamations antérieures dont la 315 de 1942. Cependant l'article 17 déclare que l'abrogation du Décret 97 aura lieu "sans préjudice des droits des tiers intéressés découlant des ordres de location rendus sous le régime du dit décret, ou des oppositions formulées conformément à ces dispositions". Il y a donc une survie partielle du texte abrogé et il convient de préciser le contenu exact de la disposition maintenue. Qu'est-ce qu'un "ordre de location"? En quoi consiste une "opposition" à cet ordre?

Il faut savoir que sous le décret antérieur fonctionnait dans chaque gouvernorat un bureau de location dont le rôle était de désigner les locataires qui avaient droit d'occuper les locaux vacants, les opérations locatives n'étaient donc pas libres comme elles le sont depuis le nouveau Décret 140 de 1946, la désignation administrative du locataire s'appelait un "ordre de location." Sous le régime de l'ancienne loi, un locataire ayant obtenu un ordre en sa faveur, pouvait en demander l'exécution, et malgré la loi nouvelle organisant la liberté, le propriétaire sera tenu de s'y conformer. Le propriétaire ou d'autres locataires avaient le droit de former opposition à l'ordre administratif précité, cette opposition, si elle a été acceptée dans le cadre de l'ancien décret, continuera à être valable sous la nouvelle législation.

Cette continuation partielle du décret antérieur a d'ailleurs donné lieu à des doutes qui ont provoqué une demande en commentaire au Conseil d'Etat qui a répondu dans le sens que nous avons expliqué et a donné trois exemples indicatifs où le décret 97 continue à s'appliquer malgré son abrogation:

(1) Le cas du locataire qui a obtenu un ordre de location valable, en vertu du décret-loi abrogé, et qui est devenu définitif par expiration du délai d'opposition.

(2) Le cas du locataire en possession d'un ordre de location en vertu du décret abrogé et qui, au moment de son exécution, a trouvé le local occupé par un locataire inconnu du gouvernement au moment de l'émission de l'ordre de location.

(3) Le cas du locataire en possession d'un ordre de location devenu définitif à la suite du rejet de l'opposition qui avait été faite, et qui demande à exécuter son ordre par la voie administrative.

On le voit cette survie du texte abrogé est très limitée dans l'étendue et dans le temps.

Outre cette exception, un seul texte est donc en vigueur, c'est le Décret 140 qui d'ailleurs n'est que l'aboutissement de l'évolution du texte primitif de 1941 qui s'est lentement perfectionné à la lumière de la pratique. Il y a donc lieu de féliciter grandement le législateur de ne pas avoir cherché une perpétuelle nouveauté mais d'avoir essayé, incomplètement peut-être, de suivre les faits.

Rétroactivité du Décret 140. — (Dans le même sens T.C. Caïre 12 mars 46).

Le Décret 140 n'est donc qu'un texte interprétatif c'est ce qui explique sa rétroactivité naturelle, rétroactivité d'ailleurs précisée par le texte même qui dit s'appliquer à tous les contrats depuis le 1er mai 1941.

Cependant l'autorité de la chose jugée s'oppose à une contestation concernant un conflit déjà vidé devant le tribunal sur la base des textes antérieurs.

DURÉE DU DÉCRET 140

Ce décret élaboré par l'exécutif pendant les vacances parlementaires doit, suivant la Constitution, être soumis pour approbation, au parlement.

Une campagne, d'ailleurs inhabilement menée, a cherché à diriger l'opinion publique contre le texte nouveau dans l'espoir que le parlement le rejetterait. Ce désir en partie motivé par des augmentations de loyer inopportunes, est cependant voué à l'échec car une législation spéciale est encore nécessaire, la proclamation antérieure était imparfaite, et le parlement ne saurait avoir l'aptitude technique que demanderait une réforme du Décret 140 qui, quoi qu'on dise, est le mieux étudié des textes sur les loyers, que nous ayons eu jusqu'à ce jour en Egypte.

Que l'on ne se fasse aucune illusion inutile, le décret 140 peut d'ores et déjà être considéré comme immuable et nous régira pendant un an. Dans une année même, la normalisation des rapports entre bailleurs et locataires ne sera pas encore réalisée et un nouveau texte devra être promulgué, et pourra l'être par simple décret. Le retour à la liberté en matière de bail est extrêmement lent, on se rappelle qu'en Europe, à la déclaration de la deuxième guerre mondiale, les restrictions locatives dues à la première n'étaient pas encore complètement effacées. Sans doute l'Égypte, pays heureux entre tous, pourra plus rapidement que d'autres revenir à la liberté, mais, malgré tout, plusieurs années seront nécessaires si l'on ne veut pas causer des troubles profonds.

LE SECTEUR LIBRE

Le texte 140 suivant la tradition des ordonnances antérieures, organise un secteur hors de sa portée, où propriétaires et locataires sont libres de s'affronter sans entraves, pour les locations concernant les immeubles nouveaux construits depuis le 11 juillet 1945. Ce secteur libre au fur et à mesure des démolitions et des constructions va en se développant tandis que le secteur réglementé va naturellement en diminuant d'importance.

Mais, nous y reviendrons, le texte emploie le mot "construit" et non pas "renové" ou "refaît" ou "réparé". Quelle est la limite entre la construction nouvelle dont la location reste libre et la construction réparée dont les baux restent réglementés? Il faut reconnaître que sur le plan juridique le problème de la distinction des deux concepts, "construction" et "réparation," est quelque fois difficile à trancher; à quel moment l'ampleur de la réparation est telle que l'on peut considérer que l'on a fait une construction nouvelle. Le problème d'ailleurs n'est pas nouveau et E. Vroonen a déjà traité cette question dans un très bon livre sur la législation locative publiée à Bruxelles en 1925. (Braylant, Ed.).

Toujours est-il qu'en supposant que le décret 140 soit maintenu dans sa forme actuelle, il contient sa propre fin quand il organise le secteur libre (Art. 5: in fine). D'ailleurs, nous semble-t-il, la méthode la meilleure à appliquer pour passer sans heurt de la contrainte de guerre à la liberté de la paix serait de laisser le secteur libre augmenter jusqu'à ce qu'il devienne assez puissant pour contrebalancer le secteur réglementé, et c'est à ce moment que l'on pourrait revenir à la liberté complète.

CONTENU DU NOUVEAU TEXTE :

A la lumière de la jurisprudence, de la doctrine et de la loi, voyons le contenu de la législation locative récente, dans ses articles fondamentaux concernant les rapports entre personnes privées.

I.—A QUELS CONTRATS S'APPLIQUE LA LEGISLATION LOCATIVE D'EXCEPTION

Les articles 1 et 4 conjugués nous permettent de dire d'une façon générale, que le Décret 140 de 1946 réglementant les rapports entre bailleurs et preneurs d'immeubles s'applique à tous les contrats de location et à tous les immeubles sans catégories de privilèges (famille nombreuse, locataire âgé, infirme, etc.), tel est la règle fondamentale qui doit jouer chaque fois qu'elle n'est pas contredite par une exception nettement formulée.

Voyons :

(1) *La règle*.—la législation restrictive est générale.

(2) *Les trois exceptions* :

(a) L'exception due à la nature de l'immeuble.

(b) L'exception due à la date du contrat de location.

(c) L'exception due à la date de construction de l'immeuble.

(1) *La règle*.—La législation locative du Décret 140 est générale
Art. 1 :

La législation restrictive du nouveau décret s'applique à tous les baux sur tous les immeubles servant à l'habitation au sens large : habitation, commerce, industrie, études, écoles... Que ce soient des baux oraux ou écrits ayant date certaine ou non, qu'ils soient à long terme ou à courte échéance, renouvelés formellement ou par tacite reconduction, que l'immeuble soit petit ou grand, dans une grande ville ou dans un village (il y a cependant une liste limitative comprenant toutes les grandes, petites villes et les gros bourgs).

En fait le décret s'applique uniformément à tout l'Egypte, et ne cherche pas à distinguer les zones les plus denses ou la crise locative est aiguë, des zones du sud où la crise n'existe pas. Sauf une particularité pour

Alexandrie que nous verrons plus loin, la loi est strictement la même pour tous et pour tous les immeubles. D'autre part la loi nouvelle ne pose aucune condition de nationalité.

2.—LES TROIS EXCEPTIONS

Cependant cette législation ayant le but nettement défini de pallier la crise des constructions ne s'applique pas aux immeubles non construits, qu'ils soient terrains vagues ou terres labourables ; elle ne s'applique qu'aux baux faits depuis le début de la crise, que le législateur ne fait pas remonter au début de la guerre, mais au 1^{er} mai 1941 ; d'autre part pour faciliter la solution de cette crise le législateur a cru devoir laisser libres les constructions nouvelles depuis la date déjà fixée précédemment, du 11 juillet 1945. Ces considérations parfaitement logiques ont fait naître trois groupes d'exceptions dans lesquelles le Décret 140 de 1946 ne s'applique pas, et où la liberté des conventions devient la règle normale.

(a)—*Exception due à la nature du l'immeuble* (Art. 1) :

Chaque fois, disons-nous, que l'immeuble ne sert pas à l'habitation au sens large, la liberté locative n'a aucune restriction basée sur le Décret 140. Les terres de cultures ne tombent pas sous la règle de cette législation, des lois particulières règlent les baux ruraux ; les terrains vagues de même ne sont pas régis par le décret sous étude.

Cependant il y a un point qui ne manquera pas de soulever des controverses nombreuses car si la notion de "terre agricole" est nettement délimitée, celle de terrain vague, comme son nom d'ailleurs l'indique, manque de précision. Qu'est-ce qu'un terrain vague ? Quel en est le critère ? Est-ce l'absence de clôture ? Est-ce l'absence ou la modestie des constructions ? Un jugement du tribunal d'Alexandrie du 3 octobre 1945 décide qu'une chounah (dépôt rural en plein air) n'est pas soumise à la législation de guerre, et un contrat d'une année la concernant n'a pas pu être prorogé contre la volonté du propriétaire en s'appuyant sur la législation spéciale ; les explications du tribunal sont d'ailleurs obscures il était sans conteste beaucoup plus logique d'arriver au même résultat en déclarant qu'une chounah était un terrain vague, non soumis à la législation locative de guerre.

Un autre jugement du Tribunal d'Alexandrie (Président S. Daeh) essaie de s'appuyer sur le critère " d'habitation " au sens large pour savoir si la législation restrictive s'applique et décide qu'une cabine à usage de bains de mer, qui ne peut être aménagée comme habitation, ne tombe pas sous le coup de la loi restrictive.

Nous pouvons donc dire pour conclure que tout terrain clos ou non, toute construction qui ne sert pas à l'habitation, au commerce, à l'industrie, à une profession libérale, à un établissement public, ne sont pas soumis au Décret 140, exemple : un terrain de culture, une chousah, une cabine de bain, un chalet de chasse, une maison de plaisance, etc.

Nous n'avons trouvé aucune décision concernant les constructions servant au logement des animaux : étables, pigeonniers, écuries ; quand elles ne sont pas l'accessoire d'une habitation servant aux personnes, quand les animaux ne sont pas destinés à un commerce (chevaux de courses), nous pensons que le contrat de bail reste libre.

(b) — *Exception due à la date du contrat de location (Art 4.) :*

La législation restrictive ne s'applique pas non plus aux baux signés ou renouvelés avant le 1er mai 1941, en effet signés en période normale, ils ne peuvent être modifiés sans étendre au droit privé la théorie de l'imprévision, ce serait extrêmement regrettable pour la stabilité des affaires qu'une telle ingérence du Droit public sur le Droit privé eût été admise. Il faut savoir gré au législateur d'avoir évité ce danger.

Cette date du 1er mai 1941 est d'ailleurs contestable car la crise locative non encore réelle avait cependant déjà un caractère psychologique marqué, la date de 1939 était sans conteste préférable.

Aucun recours n'est donc possible contre un contrat signé ou renouvelé avant le 1er mai 1941 et :

- (1) terminé avant cette date et non renouvelé ou
- (2) terminé après cette date et non renouvelé.

Un recours basé sur le Décret 140 est au contraire possible contre de tels contrats à partir de leur renouvellement tacite postérieur au 1er mai 1941 qu'ils soient actuellement en cours ou qu'ils soient finis si le renouvellement a eu lieu en vertu d'une clause précise du contrat en fixant les conditions, il n'y a pas de recours possible contre le refus de renouvellement du propriétaire (Tribunal d'Alexandrie " Journal des Tribunaux No. 3336 page 2) (décision contraire Tribunal Civil du Caire 20 décembre 1945).

Note.—Nous verrons plus loin que le Décret 140 ne décide pas comme l'ordonnance 323 qui le précèdeait que la demande en justice fixe la date extrême de la contestation, nous en concluons donc, à cause de la nature rétroactive du décret d'ordre public 140, que la contestation peut s'étendre jusqu'à la date première de la taxation, 1er mai 1941. Ceci est d'ailleurs parfaitement équitable, celui qui a violé une loi d'ordre public ne doit pas être couvert par une prescription si courte et si anormale. D'autre part la nouvelle loi ne fixe aucun délai pour intenter l'action.

En résumé la législation spéciale ne s'applique aux biens antérieurs au 1er mai 1941, que si ces biens sont renouvelés après cette date, et elle ne s'applique qu'à partir du moment du renouvellement.

(c) *Exception due à la date de construction de l'immeuble (Art. 4):*

Tout immeuble construit depuis le 11 juillet 1945 reste dans le secteur libre. Tous les contrats qui le concernent sont hors du champ d'application du Décret 140. Nous avons vu l'opportunité de cette décision; nous n'y revenons pas.

Sur le plan juridique deux difficultés considérables sont à surmonter :

- (1) qu'est-ce qu'une construction neuve ?
- (2) quelle est la date de la construction ?

(1) Il n'y a aucune difficulté sur la nouveauté, si le terrain était nu avant le 11 juillet 1945 et après cette date contient une maison. Mais que décider quand une construction était arrêtée par la guerre et qu'il a eu lieu de quelques travaux mineurs pour la compléter après juillet 1945. Que décider surtout pour une maison rénovée après juillet 1945.

C'est surtout cette deuxième question qui est délicate (nous retrouvons encore cette difficulté plus loin); quelle différence y a-t-il entre une maison neuve et une maison rénovée. Nos maîtres de propriétaires vont sans doute essayer de briser les liens de la législation restrictive, en essayant de faire passer leur immeuble dans le secteur libre au titre d'immeuble nouveau. S'il est certain qu'un simple récrépissage ou un déplacement de plancher ou un élargissement des ouvertures ne peut pas faire considérer un vieux immeuble comme neuf, il faut reconnaître que des réparations profondes et coûteuses peuvent faire passer un immeuble d'une classe dans l'autre.

La loi belge de 1923 solutionne ce cas et considère que la transformation peut opérer ce surclassement si la dépense occasionnée est au moins égale à la moitié de la valeur de l'immeuble, l'expert a à apprécier trois choses :

(1) si des travaux de transformation ont été faits.

(2) s'ils ont augmenté la capacité de logement de l'immeuble.

(3) si le coût des travaux supporté par le propriétaire s'élève au moins à la moitié de la valeur de l'immeuble.

Les travaux de transformation doivent affecter le gros œuvre de l'immeuble (Exemple : reconstruction totale des toits et des plans) à l'exclusion des réparations destinées à améliorer simplement le lieu loué (ravalement, réfection d'un escalier, addition d'un ascenseur, de balcons, etc.).

Ces principes de la loi belge parfaitement équitables aux chiffres près, peuvent parfaitement être acceptés par un tribunal égyptien, dans ce problème de fait qui consiste à distinguer une maison neuve d'une maison simplement rénovée, et décider que la première seule, construite après le 11 juillet 1945, est hors de la législation restrictive tandis que la seconde est soumise au décret 140 limitant les loyers.

Sans cette distinction salutaire, nous allons sans doute assister, maintenant que les matériaux de construction sont meilleurs marché, à une épidémie de rénovations n'ayant pour but que de tourner la loi.

(2) Le Décret 140, comme les textes antérieurs, est d'ailleurs obscur sur la date d'une construction nouvelle. Quelle est la date d'une maison ? Est-ce le moment où on commence les fondations ? Où est-ce quand on la livre à la location ? C'est sans doute cette dernière date qui sera prise en considération, et cette solution est parfaitement équitable, en effet, voici un propriétaire qui aura péniblement et onéreusement terminé sa maison quelque temps après le 11 juillet 1945, il bénéficiera de la liberté au même titre qu'un autre qui commencera ses travaux bien après le 11 juillet 1945. Cette solution permettra donc d'étendre la zone libre à des immeubles dont la construction a commencé avant le 11 juillet 1945. Le législateur a voulu provoquer l'offre en location de locaux nouveaux et ce but semble aussi bien atteint en favorisant les constructions en cours que les constructions futures. Mais que décider d'un contrat de bail signé avant le 11 juillet 1945 dans les cadres de la taxation et concernant une maison terminée seulement après cette date. Nous pensons qu'un tel contrat est en contradiction avec la loi nouvelle et devient caduc.

En résumé, les immeubles construits ou rénovés profondément après le 11 juillet 1945 sont hors de la taxation des loyers.

II.—LE CALCUL DU NOUVEAU LOYER TAXÉ (ART. 4) :

Le Décret 140 de 1946 comme les textes qu'il a remplacés, est parfaitement objectif et ne doit s'interpréter ni en faveur du locataire ni en faveur du propriétaire. Celui qui a payé ou paye plus cher que le loyer légal a droit à la répétition de l'indu ou à une réduction, celui qui reçoit moins a droit à une augmentation.

Quel est le loyer légal ?

On peut dire que le loyer taxé est égal au loyer de base augmenté du pourcentage légal. La rigidité du système est d'ailleurs tempérée par le droit d'option du locataire. La question se divise donc en trois sous-questions que nous étudions maintenant :

- (1) Le loyer de base, *ex preuve*.
- (2) Le pourcentage légal d'augmentation; Les cinq classes de loyers.
- (3) Le droit d'option du locataire.

(1) *Le loyer de base et ex preuve Art. 4 et 5 :*

(a) Quel est le loyer de base? Le nouveau décret ne fait ici que répéter la distinction du Décret 97 de 1945 qui décidait que le chiffre de base est pour l'ensemble du pays le loyer d'avril 1941 et pour Alexandrie le propriétaire a le choix entre le loyer de cette date et celui d'août 1939.

La dualité de dates pour la zone d'Alexandrie s'explique car, en 1941, par suite des bombardements et de la proximité de l'ennemi, de nombreuses maisons étaient louées à des prix dérisoires; 1941 est donc pour Alexandrie une période d'exception que l'on ne peut imposer comme base, 1939 sera certainement préférable. Pourquoi les autres régions exposées (Canal de Suez) n'ont-elles pas bénéficié d'une telle sollicitude? Le législateur aurait sans conteste mieux fait de généraliser cette idée féconde qu'il a eue pour Alexandrie quand il a considéré que 1939 est une année normale et 1941 une année d'exception, il pouvait tout simplement prendre 1939 comme base pour tout le pays.

Quoiqu'il en soit, la dualité existe pour Alexandrie; il convient de noter que le choix entre 1939 et 1941 est laissé non pas au locataire, mais au propriétaire seul.

(b) *Comment prouver le loyer de base.*—C'est la question la plus difficile de notre étude. C'est celle qui a donné lieu aux plus nombreux conflits, mais, hélas dans le nouveau texte, le législateur n'a rien fait pour la clarifier. Nous attendions un décret interprétatif qui n'est pas venu.

La preuve est libre, n'importe le Décret 140, cette formule est malheureuse, il était préférable d'organiser cette preuve pour éviter tout conflit. Dans l'état actuel de la législation, le propriétaire qui peut augmenter les loyers a toute facilité de preuve, tandis que le locataire qui a droit à un rajustement se heurte pour prouver le loyer de base à des difficultés presque insurmontables.

Une seule preuve lie le tribunal, c'est la présentation du contrat contenant la mois de base, ou encore un reçu de ce même mois; tous les autres moyens ne sont que des commencentements de preuves qui peuvent purement et simplement être écartés par le tribunal, cette lacune est d'autant plus déconcertante que l'appel n'existe pas.

Voyons donc en deux points la preuve du loyer de base :

(a) par la production d'un contrat ou d'un reçu.

(b) par les autres preuves.

(a) La production du contrat contenant le mois d'avril 1941, ou un reçu de ce même mois signé par le propriétaire est la preuve la meilleure. Un contrat ne contenant pas avril 1941 (ou août 1939) ne peut servir de preuve complète (Tribunal Civil Alexandria 17 janvier 1946).

Cependant il convient de distinguer, ces documents sont-ils présentés par le locataire contre le propriétaire ou son successeur, il est inutile qu'ils aient date certaine, déclare explicitement le décret; dans le cas où ces documents sont présentés par le propriétaire contre le locataire, le nouveau texte ne dit rien, il faut donc en conclure suivant le droit commun que le locataire actuel est un tiers et qu'on ne peut lui opposer ces titres s'ils n'ont pas date certaine.

Cette preuve sera facile à administrer par le locataire si, étant déjà dans la maison en 1941, il possède un contrat ou un reçu. Mais si le contrat est verbal, si le titre est perdu, si la maison a été construite ou renouvelée profondément depuis l'année de base (et avant 11 juillet 1943), ou si le locataire est nouveau, cette preuve est impossible le plus souvent; comment par exemple retrouver le locataire ancien, même où c'est possible, ce dernier voudra-t-il donner le contrat, être cité dans une affaire dans laquelle il n'a aucun intérêt.

Il est en fait le plus souvent impossible au locataire de produire devant le tribunal un exemplaire du contrat contenant le mois de base; au contraire pour le propriétaire ce contrat sera toujours facile à présenter mais il doit alors avoir date certaine.

(b) Dans tous les cas où le contrat du mois de base ne peut être présenté, le demandeur est autorisé à prouver le montant du loyer de base par tous les moyens du droit commun; mais le tribunal est entièrement libre d'apprécier souverainement la preuve avancée.

Il y a même parfois des cas où il faut prouver un loyer virtuel de base, par exemple quand la maison n'existait pas à la date de base mais a été construite ou profondément rénovée avant le 11 juillet 1945, le tribunal d'Alexandrie dans sa décision du 7 février 1946 confie à un expert le calcul du loyer de base qui aurait dû être payé en 1941 (ou 1935) si la maison avait été construite.

Il en est de même si l'immeuble n'était pas loué pendant le mois de base, ou a changé de classe (habitation devenu magasin) ou était occupé par son propriétaire ou était vacant ou (tout loué à un prix trop faible, ce qu'il faut établir c'est la valeur locative normale par expertise (Tribunal Civil d'Alexandrie, 21 février 1946).

Pour un changement de classe d'un local, il faut en principe l'autorisation du propriétaire, mais en supposant qu'il y ait acceptation tacite, est-ce que ce changement d'affectation influencera le loyer de base? S'il y a convention on doit le respecter, si non, deux cas sont à envisager: le local passe d'une classe inférieure (habitation) dans une classe supérieure (commerce), le propriétaire aura droit à une modification du loyer de base en sa faveur, et à une modification du pourcentage de hausse; si en sens contraire le locataire verse le local de la classe "commerce" à la classe "habitation", le loyer commercial continuera à être payé suivant les clauses du contrat primitif que le locataire ne peut modifier seul.

Le chiffre prouvé par contrat peut être écarté si pour raison quelconque, il ne représente pas la "valeur locative normale" de l'immeuble. Par exemple en 1941 un maître donnait à loyer à un serviteur un bel appartement pour le loyer symbolique de cinquante piâtres par mois; une maison importante, banque ou autre, logeait des employés dans ses immeubles pour des loyers dérisoires. Cette notion toute subjective de la valeur locative normale, peut être extrêmement féconde en développements et peut servir au tribunal à moraliser les rapports locatifs.

Nous répétons que seul le contrat contenant le mois de base est une preuve irréfragable, les autres preuves que nous appellerons secondaires ne lient nullement le tribunal, les plus importantes sont les suivantes :

(1) L'enquête sera peu employée car la chose contestée existant encore aujourd'hui, le tribunal préférera l'expertise. Cependant l'enquête peut se concevoir dans le cas d'une action en répétition de l'indu concernant un immeuble aujourd'hui détruit ou transformé radicalement.

(2) La production d'un contrat ne contenant pas le mois de base, mais proche de celui-ci, peut également avoir un certain poids sur la décision du juge (T. C. Alex. 17/1/1946).

(3) Un certificat d'imposition de la propriété bâtie, un reçu de paiement de la taxe locative de 2 pour cent du loyer pour Alexandrie, peuvent également servir de commencement de preuve.

Il eût été bon que la loi nouvelle donne une force complète à ce moyen de preuve, c'eût été à la fois écarter la plupart des conflits sur le loyer de base et, par contre-coup, les fraudes contre le Trésor sur l'impôt sur la propriété bâtie auraient trouvé dans ce système un puissant antidote.

Dans l'état actuel de la législation un certificat d'imposition ne lie donc pas le juge et ne peut servir que de commencement de preuve. Cependant ici encore le pouvoir discrétionnaire du juge lui permettrait de moraliser certains rapports, et nous considérons qu'il est du devoir du juge d'appliquer des règles de saine morale chaque fois qu'il le peut, telle n'est pas cependant le sentiment du tribunal civil d'Alexandrie qui dans son jugement du 17 janvier 1946 repousse le certificat d'imposition comme moyen absolu de preuve pour deux raisons : la première, car "les impôts sur la propriété bâtie ne sont révisés que chaque 8 ans" et il n'y a aucune révision nouvelle ni en 1939 ni en 1941. Cette raison est sans fondement car il existe des chambres de révision qui peuvent à tout moment rétablir l'estimation exacte si l'estimation actuelle est erronée. Le certificat d'imposition est encore écarté dans cette décision car les impôts sur la propriété bâtie "sont sujets à la déclaration des propriétaires qui cherchent à atténuer l'évaluation de la valeur locative de leurs propriétés afin de payer le moins possible." Ainsi le Tribunal tenait un fraudeur fiscal qu'il pouvait punir par le jeu normal de son pouvoir discrétionnaire en autorisant le locataire à payer suivant la valeur locative fiscale, et il a cru bon de s'en tenir à la lettre du texte. L'évaluation fiscale, pouvant être révisée, si le propriétaire avait été lésé dans cette affaire, il pouvait demander une modification administrative du taux de la valeur locative de son immeuble, payer donc plus

d'impôt, mais obtenir un loyer plus élevé. De plus nous pensons que ce jugement est encore critiquable car les impôts ne sont pas établis sur la seule déclaration du propriétaire, l'administration a un droit de regard, et la déclaration n'a de valeur que si elle est acceptée par le Fisc, une fois acceptée elle acquiert donc une force probante contre l'Etat, pourquoi n'aurait-elle pas la même force contre les individus ? Les intérêts de l'Etat sont-ils moins protégés par les Tribunaux que les intérêts privés ? Il est à souhaiter que ce jugement du Tribunal d'Alexandrie ne fasse pas jurisprudence.

D'ailleurs une décision du Tribunal d'Alexandrie (Président M. Struycken) plus récente, du 21 février 1946 admet que le certificat du bureau des impôts sur les propriétés bâties a force probante pour prouver le montant du loyer de base (1939). Cette décision est certainement préférable à la précédente. Il est regrettable que l'absence d'appel en matière de taxation des loyers ne permette pas d'unifier la jurisprudence.

(4) Pour les immeubles qui sont liés à la Compagnie des Eaux par un contrat proportionnel au loyer, un reçu de cette compagnie peut également servir de commencement de preuve du loyer de base.

(5) En fait, les quatre moyens précédents ne sont que des commencements de preuve qui peuvent permettre de demander l'expertise ; mais il est bien certain que le tribunal n'a pas à ordonner l'expertise de sa propre initiative, c'est à la diligence des parties à la requérir.

Nous avons vu que le tribunal d'Alexandrie a jugé sur les éléments incomplets qu'on lui a présentés sans les compléter par un rapport d'expert. Le tribunal, d'ailleurs, s'il juge suffisamment instruit peut rejeter la demande d'expertise, aucun recours n'a lieu contre cette décision. Le montant des loyers d'alentour pourra également servir d'élément d'appréciation du chiffre contesté.

Le loyer de base étant ainsi prouvé soit par la présentation du contrat, soit par les moyens accessoires que nous venons de voir, il suffit pour obtenir le loyer légal d'aujourd'hui d'y ajouter le pourcentage légal d'augmentation.

(2) *Quel est le pourcentage légal d'augmentation.*

Les cinq classes de loyers :

La difficulté réelle est la preuve du montant du loyer de base, le pourcentage d'augmentation est ensuite très facile à appliquer.

Le Décret 140 divise les immeubles en cinq classes, suivant leur usage.

(1) Les locaux à usage commercial ou industriel et les établissements publics seront augmentés de 45 pour cent si le loyer de base était au plus égal à 5 L.E. par mois, de 60 pour cent pour un taux supérieur.

(2) Les cliniques, les bureaux d'avocats, d'ingénieurs et de toutes autres personnes exerçant des professions non commerciales, de 30 pour cent du loyer de base.

(3) Les écoles, tribunaux, clubs et hôpitaux de 25 pour cent.

(4) Les autres locaux (en particulier les habitations proprement dites), de 10 pour cent si le loyer de base ne dépasse L.E. 4, de 12 pour cent s'il ne dépassait L.E. 10, de 14 pour cent pour les taux supérieurs.

(5) Les locaux employés comme meubles (loués par le propriétaire, ou sous-loués par un locataire) la majoration sera de 70 pour cent.

Il convient de noter que dans le calcul du nouveau loyer il faudra tenir compte de toute charge ou obligation nouvelle qui ne figurait pas au contrat du mois de base, ces charges seront évaluées en argent et déduites du loyer légal à payer.

Dans le cas où des améliorations ont été apportées à l'immeuble depuis l'année de base : le chauffage central, l'ascenseur, l'eau, le gaz ont été ajoutés par le propriétaire, le loyer de base peut être augmenté par le tribunal après expertise. En cas de diminution de confort, le loyer peut au contraire être réduit.

(3) *Droit d'option du locataire :*

Le locataire qui refuse de payer l'augmentation nouvelle est libre de quitter la maison. Cette liberté est tout à fait théorique dans un moment où il y a une crise de logements ne permettant pas de se loger ailleurs.

III.—LES ACTES DU LOCATAIRE ET DU PROPRIÉTAIRE

Le calcul du loyer légal étant fait, ce loyer taxi peut être supérieur au loyer effectivement payé, le propriétaire est alors lésé et peut agir en justice ; dans le cas contraire le loyer réel est supérieur à la taxe, le locataire a une action contre son bailleur. Étudions cette double série d'actions :

(1) *Action du locataire* est la plus complexe et la plus fertile en enseignements et en controverses, elle peut se décomposer en une double demande suivie d'une sanction pénale :

- (a) la diminution du loyer futur,
- (b) la répétition de l'indu depuis le premier mai 1941.
- (c) une amende contre le propriétaire.

(a) Le locataire peut d'abord demander l'alignement de son loyer réel avec la taxe. Cependant le propriétaire aura la ressource de démontrer que le loyer de base n'était pas égal à la valeur locative normale; il pourra encore prouver qu'il a fait des améliorations, que le quartier est devenu plus commerçant (pour les lieux de commerce) depuis l'année de base, à cause par exemple du percement d'une nouvelle rue, d'une nouvelle place, d'une nouvelle ligne de transport... la notion de valeur locative primera la notion de loyer de base.

(b) Le décret 140 modifie radicalement la législation (Proclamation 97) précédente car il permet au locataire d'obtenir la répétition du trop payé passé, non plus depuis la demande en justice ce qui était injuste ou immoral, mais depuis la première taxation, c'est-à-dire le 1er mai 1941.

Nous avons dit que cette large rétroactivité est juste car un propriétaire coupable d'avoir violé la loi de guerre ne doit pas être couvert par une courte prescription, c'est de plus moral car le locataire peut, soit à cause de sa méconnaissance du droit, soit à cause de difficultés pécuniaires, soit à cause des difficultés de réunir les preuves, avoir été contraint d'attendre avant d'intenter l'action en justice, comment donc pouvait-on décider que c'était la date de l'action qui fixait le début de la période contestée. Le législateur ne la voulait certainement pas, la nouvelle rédaction du Décret 140 n'oblige donc pas le locataire à un procès hâtif et mal préparé.

En effet l'article 4 déclare que "le loyer stipulé dans les contrats de bail conclus depuis le 1er mai 1941; ne pourra excéder le loyer d'avril 1941" et l'article 6 décide que "le tribunal ordonnera la restitution des sommes indûment payées ou leur imputation sur les loyers à venir."

Cette restitution de l'indu s'étend non seulement aux sommes payées à titre de loyer mais même à "toute somme supplémentaire perçue par le bailleur du locataire directement ou par l'intermédiaire d'une tierce personne." C'est la fameuse question des "bonnes sorties" ou "bons de sortie" ou "pas de porte" si ces sommes globales sont payées à un premier locataire par un second pour dédommager le premier, la question ne tombe pas sous le coup du Décret 140; mais si c'est le propriétaire qui se fait remettre une somme globale en plus du loyer stipulé, par un contrat déguisé, une contre-lettre, orale ou écrite ajoutée au contrat de location, cette somme sera répétée et, groupée avec les loyers payés, elle forme une moyenne mensuelle dépassant la taxe.

En tenant compte du fait que le Décret 140 est une législation d'ordre public interprétative des textes antérieurs également d'ordre public, nous pouvons dire qu'il est rétroactif jusqu'au 1er mai 1941. Le calcul de la somme payée indûment que le locataire peut réclamer, qu'il soit ou non encore en possession de l'immeuble, est facile à calculer, il faut d'abord additionner le total exact des sommes payées pendant la période contestée, c'est la donnée pratique de problème.

Le deuxième facteur de cette différence est égal au loyer de base augmenté du pourcentage prévu par le Décret 140 et multiplié par le nombre de mois de cette période, c'est la donnée légale du problème. La différence entre ces deux chiffres donne le montant du paiement indu dont le propriétaire est comptable :

Exemples : La période contestée part du 1er mai 1941 au 1er septembre 1944 soit 30 mois. Le locataire additionnant ses reçus de loyers trouve qu'il a payé 2200 L.E. Le loyer de base était de L.E. 40, (loyer d'avril 1941 au Caire), le décret nouveau augmente de 14 pour cent soit de P.T. 5,6 (ce qui est d'ailleurs très faible pour un loyer de départ si important), le loyer taxé actuel sera de 45,6 L.E. et pour les 30 mois passés le locataire devait payer au plus 30 fois ce chiffre soit L.E. 1,368 il aura donc droit à une répétition de $L.E. 2200 - 1368 = 832$ et de plus il aura droit que son loyer futur soit ramené à L.E. 45,6.

Nous la répétons, c'est un principe nouveau introduit par le Décret 140, différent de la proclamation 358/27 qui n'autorisait la répétition que du jour de la demande en justice (Tribunal Civil 12 mars 1946). La jurisprudence sera extrêmement intéressante à suivre à ce propos.

(c) Le tribunal qui constate une violation délibérée de la taxation par un bailleur peut le condamner à une amende de L.E. 50 à 200 (Art. 16). En fait nous n'avons trouvé aucune décision concernant cette amende. Le juge est donc plus paternel que le législateur.

(2) *L'action du propriétaire* est moins large et moins ample que celle du locataire. Il n'a droit à une augmentation du loyer qu'à partir du premier du mois qui suit sa demande au locataire, il n'a pas de recours pour le moins perçu passé.

(a) Tandis que la réclamation du locataire n'est plus limitée que par la date du 1er mai 1941, celle du propriétaire ne peut dépasser dans le passé le premier du mois qui suit la demande faite au locataire, à noter que l'acte d'huissier, ou la lettre recommandée avec avis de réception, fait partie de la procédure d'expulsion. Quand l'expulsion ne se pose

pas la demande peut être faite par tous les moyens, mais la question de la preuve d'une telle demande libre peut être difficile à faire. La lettre recommandée est malgré tout indiquée.

Il faut noter que la date de la demande d'augmentation précède la date de départ effectif de l'augmentation, tandis que la date formant début du délai de 15 jours pour exercer le recours en expulsion suit la date d'augmentation. Ces dates sont nécessairement différentes : la date de la demande d'augmentation ne peut se confondre avec la date initiant le recours en expulsion ; et la demande d'augmentation préalable ne peut se confondre non plus avec la menace d'expulsion. Ce sont donc trois dates séparées qui se succèdent dans l'ordre suivant : demande d'augmentation, augmentation, mise en demeure pour l'expulsion.

(b) A contrario le propriétaire n'a aucun droit de recouvrer le moins perçu au delà du 1^{er} du mois qui suit sa demande d'augmentation au locataire.

Le décret est donc rétroactif jusqu'au 1^{er} mai 1941, en faveur du locataire et limité au 1^{er} du mois qui suit la demande du locataire, au propriétaire. Cette différence semble rigoureuse, il suffit pour la trouver logique de se souvenir que les lois d'exception sont faites pour empêcher la hausse des loyers mais elles n'empêchent nullement un propriétaire charitable d'accepter un loyer plus faible, il n'y a aucun danger d'ordre public que des loyers plus faibles que la taxe restent en vigueur, bien au contraire ; mais il y aurait un grave danger qu'un propriétaire qui a accepté un faible loyer pendant plusieurs années puisse tout à coup changer d'avis et demander toutes les sommes perçues en moins. En payant moins et en recevant moins que la taxe, le locataire et le propriétaire ont agi en toute liberté et n'ont fait aucune faute contre l'ordre public ; mais en obligeant le locataire à payer plus que la taxe le propriétaire a usé de contrainte, et a violé l'ordre public. Voilà pourquoi le recours du locataire contre une violation de l'ordre public par le propriétaire est largement rétroactif pour effacer toute la fraude passée ; tandis que le recours en augmentation du propriétaire est limité dans le temps à sa demande (ou mieux au 1^{er} du mois suivant) c'est la règle du droit commun.

Toujours dans le but de pallier la crise des logements tout en respectant le plus possible les droits des parties en présence, le législateur a organisé des avantages spéciaux en faveur des locataires, puis des avantages spéciaux en faveur des propriétaires, nous verrons ces deux questions avant d'étudier les procédures.

IV.—AVANTAGES SPÉCIAUX EN FAVEUR DES LOCATAIRES

L'avantage principal pour le locataire est la limitation administrative du montant du loyer, mais à cela il convient d'ajouter le droit à la prorogation du bail (sauf les exceptions nettement délimitées que nous verrons plus loin) et quelques avantages particuliers.

(1) Le locataire en possession a droit à la prorogation si elle de son bail. Sans cette mesure la crise locative ne serait pas allégée. Cependant la jurisprudence précisant l'étendue du droit à la prorogation a fait une distinction fort judicieuse : Est-ce que la limitation de durée du bail était une condition fondamentale du contrat ? La prorogation contre la volonté du propriétaire ne peut être obtenue. La limitation de durée du bail, n'était-elle qu'une simple clause de style, une coutume régionale, la prorogation joue sans entrave.

Par exemple voici un contrat d'un an renouvelable et déjà renouvelé par tacite reconduction, ce contrat reste valable sans limite tant qu'une loi nouvelle ne viendra pas le déclarer caduc.

Cependant une question n'est pas résolue. Est-ce que le bailleur peut demander le retrait de la prorogation en offrant au preneur une habitation suffisante dans un autre lieu ?

Pour le cas de non prorogation, nous prendrons trois exemples jurisprudentiels :

(1) Il est d'usage dans les banlieues maritimes d'Alexandrie et de Port-Saïd de louer des appartements meublés aux estivants pour la saison balnéaire. Le plus souvent c'est le bailleur qui cède pour cela sa propre habitation et qui va loger dans un appartement plus petit ou chez un parent. Est-ce que le locataire porteur d'un tel contrat de trois mois peut, en s'appuyant sur la législation actuelle, refuser de quitter les lieux à l'expiration du bail ? Non, répondent unanimement les tribunaux, le délai de trois mois étant une des conditions importantes qui avait poussé le bailleur à se défaire de son appartement, sans ce délai limité, il n'aurait pas accepté de signer le contrat. En conséquence le locataire ne peut obtenir une prorogation judiciaire de son bail.

(2) Le Tribunal d'Alexandrie a fait une application très nette de ce cas de non prorogation, dans sa décision du 3 octobre 1915 déjà signalée. Radwan Pacha avait loué un dépôt de coton à la Banque Belge pour la saison 1912-1913. Cette banque désirait une prorogation légale du bail contre la volonté du bailleur. Le tribunal a obligé la banque à déguerpir

des lieux loués, malgré la législation actuelle, car le contrat contenait explicitement une clause déclarant que " cette limitation a été acceptée en connaissance de cause et librement " et que d'autre part le propriétaire comptait ne se dessaisir qu'un an du dépôt pour s'en servir l'année suivante pour emmagasiner sa propre récolte. *

(3) Toujours le tribunal Civil d'Alexandrie, dans sa décision du 21 février 1946 déclare encore que l'engagement formel du locataire de quitter les lieux à une date déterminée ne déroge pas au décret en vigueur, et doit être exécuté.

C'est donc la recherche de la volonté des parties qui conduira le juge soit à accorder la prorogation soit à la refuser, donnons des exemples :

Par le fait de rupture du contrat de travail, écrit ou tacite, il pourra être donné congé à l'employé quant à l'habitation qu'il occupait pour les besoins de l'exploitation ou du travail. Un patron renvoie un domestique, un portier qu'il loge ; il peut l'obliger à déguerpir mais dans les délais légaux. *

Sauf ces cas particuliers, le bail est prorogé même contre la volonté du bailleur ; celui-ci doit faire noter avec précision dans le bail que le locataire partira à telle date, car lui-même aura besoin du local. Nous ne parlons pas ici des cas où le propriétaire a un droit particulier d'expulsion de son locataire, pour faute de celui-ci par exemple, nous étudierons l'expulsion dans le paragraphe suivant.

(2) L'article 9 du Décret de 1946 établit un droit de priorité d'un fonctionnaire sur un appartement laissé vacant par un autre fonctionnaire, à condition de notifier son intention au propriétaire par lettre recommandée avec avis de réception, dans les sept jours de l'évacuation.

Ce délai très court est fort opportun car de nombreux conflits pourraient surgir de ce texte. Est-ce le fonctionnaire qui remplace le premier dans son emploi qui a seul le droit de le remplacer également dans sa maison ? Non, le texte ne précise pas, n'importe quel fonctionnaire a ce droit de priorité. Qu'arrivera-t-il si plusieurs fonctionnaires demandent le logement ? Est-ce la date de leur transfert qui les départage, ou est-ce la date de leur demande ? Nous pensons que ce sera la date de la demande qui servira à solutionner le conflit. Quelle est exactement la date d'évacuation ? Comment sera-t-elle prouvée ?

Le bailleur ne peut s'engager avec un locataire non fonctionnaire que sept jours après le départ du précédent locataire, il y a donc une semaine de loyer perdu que le nouveau bailleur cherchera sans doute à mettre

à la charge du nouveau locataire simple particulier; nous pensons d'ailleurs qu'une telle clause est valable car le délai est à l'avantage du locataire pour lui éviter de voir son contrat cassé par la prétention tardive d'un fonctionnaire transféré. Cette perte d'une semaine de loyer sera certainement à la charge du propriétaire si le nouveau locataire est un fonctionnaire qui, profitant de son droit de priorité liant le propriétaire, refusera de payer avant son emménagement.

Après le départ d'un agent de l'Etat, tout contrat signé avec un non fonctionnaire sera donc sous la condition résolutoire qu'un fonctionnaire transféré ne réclame pas l'habitation dans un délai de sept jours à partir de la date d'évacuation. C'est une innovation du nouveau texte.

(3) *Nul ne peut conserver dans la même ville plus d'un local pour son habitation ou sa sous-location.* (Art. 10):

Cette rédaction n'est pas heureuse. Chaque membre d'une même famille peut-il avoir un appartement séparé qu'il peut sous-louer? Chaque personne peut-elle avoir dans chaque ville d'Egypte une habitation qu'elle peut encore sous-louer? Des abus sont encore possibles. C'est une nouveauté introduite par le décret.

(4) *Les locaux ne peuvent être laissés vacants pour une période dépassant les trois mois, si un locataire se présente pour les louer au loyer légal* (Art. 11). C'est avec les cas du fonctionnaire, de pluralité d'habitation, la troisième et dernière hypothèse de location forcée; dans tous les autres cas le propriétaire est libre de choisir son locataire.

Les tribunaux ont donné une intéressante interprétation de l'expression "local vacant." Voici une personne en voyage de plus de trois mois, va-t-elle se trouver dépossédée avant son retour? Voici un hôte d'une station estivale qui pendant la saison ouvre une annexe qu'il ferme pendant l'hiver jusqu'à la nouvelle saison, va-t-on pendant la fermeture de plus de trois mois pouvoir l'expulser? Le tribunal civil du Caire qui a eu à trancher cette dernière question a déclaré que l'expulsion ne peut se faire et pour cela le juge a appuyé sa décision sur deux arguments.

(a) l'un, contestable, parce que le texte du Décret 97 ne parle que de "lieux destinés à l'habitation" dans le sens strict du terme, et ne s'applique pas aux lieux affectés par la volonté des parties à un autre usage, tel que établissement public (hôtel). La volonté des parties peut donc tourner la loi en transformant un lieu d'habitation en établissement public, la crise locative que le législateur voulait résoudre ne s'en trouve

pas diminuée, et la loi sera inopérante. L'argument est donc contestable et d'ailleurs le nouveau décret a changé l'expression "lieux destinés à l'habitation" pour "les locaux destinés à l'exploitation", formule à nouveau vague. Il est préférable de se conformer à l'esprit de la loi et l'appliquer à tous les immeubles habitables.

(4) Le deuxième argument, avancé par le tribunal du Caire, est plus fort, l'hôtelier ne peut être expulsé de son annexe vide depuis plus de trois mois car "il est d'usage pour certains grands hôtels de n'ouvrir leurs portes que pendant quelques mois chaque année, pour les refermer aussitôt la saison hivernale ou estivale terminée, sans que personne ne dise que ces établissements puissent être l'objet d'une réquisition parce qu'inhabités pendant la majeure partie de l'année". Ainsi est précisé le concept de local "vacant" (voir également T.C. 16 avril 1946 qui déclare non vacant le local occupé après une mort par le liquidateur de la succession).

(5) Nous avons signalé une particularité de la preuve du montant du loyer de base par présentation du contrat qui était nettement favorable au locataire, c'est encore un avantage spécial que la loi lui accorde.

De droit commun (Colin et Capitant T 1 page 101, 7^e édition) "la date portée sur un acte sous seing privé n'a en principe aucune force probante à l'égard de ceux qui n'y ont pas été parties, car rien ne prouve que cette date soit exacte et qu'on ne se trouve pas en présence d'une antidate ou d'une posdate." C'est pourquoi la loi organise l'enregistrement des actes sous seings privés, le receveur d'enregistrement met une mention sur l'acte, qui lui donne date certaine opposable aux tiers.

Dans le cas du contrat de bail présenté devant le tribunal pour demander l'application du Décret 140 de 1946, la loi fait une exception à la règle précitée et décide que ce contrat sera opposable au nouvel acquéreur de l'immeuble même s'il n'a pas date certaine antérieure à la date de vente de cet immeuble. Le locataire a donc la faveur de pouvoir opposer au nouvel acquéreur un contrat pour lequel ce nouveau propriétaire était un tiers. C'est une exception grave à la règle de la date certaine, qui laisse la porte ouverte à des abus d'antidates et de posdates, mais nécessaire car la coutume est que les locataires ne font ordinairement jamais enregistrer leurs contrats surtout pour les simples habitations.

Cette exception ne peut se généraliser, si c'est le propriétaire qui présente un contrat, cet acte doit avoir date certaine pour pouvoir être opposé au locataire qui n'y est pas partie.

Tels sont donc les avantages spéciaux, outre la taxation des loyers, que le Décret de 1946 organise en faveur des locataires. Cependant les propriétaires bénéficient de certains droits que nous voulons préciser.

V.—LES AVANTAGES SPÉCIAUX EN FAVEUR DES PROPRIÉTAIRES

Nous avons vu que le propriétaire, ancien ou nouvel acquéreur, a droit au montant du loyer taxé mais que son droit ne remonte que jusqu'au 1^{er} du mois qui suit sa demande au locataire, qu'il a le droit de choisir son locataire sauf dans quelques cas exceptionnels (fonctionnaire, local vacant, pluralité d'habitations) car le bureau gubernatorial d'habitation a été supprimé par le nouveau décret, nous ne reviendrons pas sur ces pouvoirs du propriétaire.

Nous voulons insister ici sur le droit d'expulsion du locataire par le propriétaire. Ce droit, nous le comprenons, est contraire à l'esprit de la loi ; voilà pourquoi il doit être interprété restrictivement, et les cas d'expulsion prévus dans le texte ne peuvent être augmentés par le juge. Nous insisterons ensuite sur le problème de la sous-location et sur le droit de réfection de l'immeuble, ce qui nous permettra de faire la nomenclature des divers avantages spéciaux concédés au propriétaire servant à contrebalancer les avantages donnés au locataire.

A.—*Le droit d'expulser le locataire :*

(a) L'article 2 du nouveau décret note trois cas d'expulsion possible du locataire, qui s'appliquent à tous les immeubles et à tous les contrats, dans l'hypothèse des trois fautes suivantes du locataire :

(1) Si le locataire n'a pas payé le loyer prévu au présent décret dans le délai de 15 jours de la réclamation faite après l'échéance par acte d'huissier ou lettre recommandée avec avis de réception.

L'acte d'huissier sera peu utilisé, la lettre recommandée est le moyen normal. La lettre recommandée simple ne suffirait-elle pas ? Pourquoi ce supplément de précautions ? Un reçu officiel de la poste n'est-il pas aussi valable qu'un reçu signé du destinataire ? Le texte est formel, le délai d'expulsion pour non paiement ne part que du jour de la réception de la lettre par le locataire.

C'est le seul fait du non paiement qui permet l'expulsion, le locataire ne peut donc pas refuser de payer le loyer en prétendant que son taux est exagéré ; il doit poser la question au tribunal et non se faire justice lui-même. Le locataire ne peut non plus refuser de payer en alléguant par exemple que le loyer a été compensé avec une dette problématique du bailleur.

Ce pouvoir d'expulsion pour non paiement, normal dans un pays comme l'Égypte qui a peu souffert de l'état de guerre, a donné lieu à des décisions les plus diverses sous l'empire des textes antérieurs :

Le Tribunal d'Alexandrie dans son jugement du 21 février 1946 (Moghrabi c. Ferdinando) décide que celui qui n'était pas propriétaire de l'immeuble à la date de l'échéance des loyers, mais l'est devenu postérieurement ne saurait les réclamer qu'en qualité de simple créancier, sans pouvoir demander l'expulsion du locataire de ce chef.

Le Tribunal du Caire (16 avril 1946 l'Union Vie c. Hélène Stavidis) décide que la loi accordant un délai de quinze jours dès la mise en demeure avant que le propriétaire ne puisse demander l'expulsion et que la locataire ayant un retard de cinq jours sur ce délai, il y a lieu d'évacuer les lieux.

(2) L'expulsion peut être encore demandée au tribunal si le locataire a sous-loué le local sans en avoir le droit.

Cette mesure semble critiquable car un locataire qui se confine dans quelques pièces pour en sous-louer d'autres contribue à solutionner la crise des habitations, il semble donc qu'il faudrait plutôt favoriser les sous-locations que les restreindre.

Malgré une clause du bail interdisant la sous-location si une sous-location est faite depuis longtemps, le juge doit présumer qu'il y a acceptation tacite du propriétaire.

Cependant cette restriction nouvellement introduite dans la législation par le décret de 1946, au moment où la crise est déjà stabilisée, a pour but d'éviter un abus généralisé surtout à Alexandrie : un locataire louait suivant la taxe un appartement sur le bord de la mer pour quatre livres par mois, il le meublait, plutôt mal que bien, et le sous-louait à des estivants à cinq cents livres pour la saison, c'était donc le locataire simple étranger, qui avait tout le bénéfice commercial d'une maison ne lui appartenant pas.

Il y avait plusieurs méthodes pour solutionner ce problème, la meilleure eût été de taxer également les sous loyers, ainsi le propriétaire, le locataire et l'estivage auraient été équitablement protégés; le législateur a préféré menacer d'expulsion le locataire qui sous-loue sans autorisation du propriétaire. Que se passe-t-il alors ? Le locataire s'entend avec le propriétaire en le faisant bénéficier de la bonne aubaine de la location estivale, et c'est toujours l'estivage qui paie sans limite. Le décret de 1946, a essayé cependant de pallier ces inconvénients divers

(Art. 4) quand il décide que les meubles, ou les locaux sous-loués meublés par le locataire autorisé à sous-louer, seront augmentés de 70 pour cent du loyer de base.

Mais remarquons l'inconséquence de la loi, le propriétaire qui loue lui-même meublé est obligé de demander seulement un loyer de base augmenté de 70 pour cent tandis que le sous-locataire qui sous-loue meublé est libre de demander à l'estivEUR le loyer qu'il veut, les sous-loyers des meubles en fait ne sont pas taxés car ils s'appliquent aux maisons de plaisance. Le juge d'Alexandrie (10 janvier 1946) (Séquestre c. Hafez El-Mendi) note que le contrat décide qu'il "est défendu au locataire de sous-louer les lieux loués ou d'en céder la jouissance pour n'importe quelle durée sans l'autorisation écrite du propriétaire" et sous peine de résiliation, que cette clause constitue une stipulation normale, dont la violation justifie l'expulsion du locataire et de son sous-locataire.

(3) L'expulsion peut encore être demandée pour une troisième faute du locataire : l'usage ou la permission de faire usage du local contrairement aux stipulations normales du contrat de bail, ou de manière préjudiciable aux intérêts du propriétaire. Cette règle ne demande guère de commentaire, elle n'est qu'un des principes ordinaires qui régissent le contrat de bail, que le législateur a introduit dans la loi d'exception, il n'était même pas nécessaire de le faire, le droit commun formant la règle supplétive du droit spécial.

Un jugement du tribunal civil du Caire (9 avril 1946) Semhon c. Société Immobilière) déclare que le fait de transformer un bureau du 4ème étage en magasin de vente au détail est contraire aux stipulations du contrat et cause un préjudice au propriétaire et donne droit au bailleur de demander l'expulsion de son locataire.

Telles sont les trois fautes du locataire (retard de loyers, sous location non autorisée, violation du contrat) qui permettent au bailleur de demander l'expulsion judiciaire, dans tous les baux que ce soit pour les maisons servant à l'habitation, au commerce, à l'industrie.

Ces cas généraux nettement précisés par la loi spéciale lient le juge, mais ce dernier suivant le droit commun peut apprécier toute autre faute ou engagement du locataire et ordonner son expulsion.

Exemple : un locataire s'est engagé expressément à quitter les lieux à telle date, ou si tel événement se produit.

Exemple : un locataire s'est engagé à remettre à neuf la maison et ne l'a pas fait.

Exemple : un locataire transforme son appartement en blanchisserie.

Exemple : le local est laissé dans un état de malpropreté, indécible, préjudiciable à l'hygiène.

Exemple : si un commerce nouveau, hors du contrat, porte tort à un autre locataire ou au propriétaire.

Le plus souvent cependant, si la faute commise est ancienne et n'existe plus, il y a prescription, et si elle continue à exister aujourd'hui, si l'ordre public n'en souffre pas, on peut présumer une acceptation tacite du propriétaire.

L'expression " d'une manière préjudiciable aux intérêts du propriétaire " est très extensive, et peut s'étendre aux cas les plus divers : si le locataire a frappé le bailleur, l'a injurié, l'a menacé, rentre souvent en état d'ivresse, fait du bruit ou de la musique à des heures anormales, refuse de payer le portier, si c'est la coutume, encombre l'escalier et le trottoir de matériaux ou de voitures.

En plus de ces cas de déguerpissement, des cas d'expulsion spéciaux existent pour les maisons d'habitation, qui se superposent donc aux trois autres cas.

(b) *Les cas d'expulsion spéciaux aux immeubles d'habitation*, sont organisés, sans faute du locataire, mais dans l'intérêt du propriétaire ou de l'usufruitier qui a besoin pour lui et les siens de la maison louée. Cette mesure cherche à écarter les cas choquants souvent signalés, à cause de la longueur de la période d'exception, ou un propriétaire est sans logis suffisant alors qu'un locataire occupe sa maison. Cependant des abus sont à éviter ; voilà pourquoi le législateur a cru devoir préciser que le congé ne pourra être donné que s'il y a " nécessité " d'occuper les lieux pour (a) le propriétaire. (b) ses descendants (père et mère) (c) ses descendants (fils). Autrement dit, seule la ligne directe est prise en considération, et malgré les termes père, mère, fils, nous pensons qu'il faut comprendre tous les ascendants et tous les descendants.

Mais il ne faut pas que le propriétaire ait d'autres locaux suffisants à sa disposition. Le juge ne peut pas imposer au propriétaire des travaux onéreux qui lui permettraient de se loger et de conserver son locataire, mais celui-ci peut-il offrir de payer les frais de ces travaux ? En principe le bailleur peut choisir la maison de son choix et le juge reste libre d'appeler en cause un autre locataire. Si le propriétaire habite un autre de ses immeubles, il devra établir l'intérêt légitime du changement.

Les cas de nécessité sont nombreux : une personne expulsée par son propriétaire se trouve dans la nécessité d'expulser son locataire pour se loger dans une de ses maisons. Une naissance, un mariage, le retour d'un parent de l'étranger, les enfants ont grandi il leur faut des chambres séparées pour garçons et filles ; une personne malade peut avoir besoin d'un appartement plus salubre que celui qu'elle occupe, un parent vieux ou malade arrive dans sa famille.

Peu importe le préjudice causé au locataire expulsé, mais si l'intérêt légitime du propriétaire vient à disparaître au cours de l'instance, la demande perd sa raison d'être. Ex : mort du parent malade.

Une nécessité commerciale dont dépend la fortune du propriétaire, une extension normale de ses affaires seront à écarter car l'expulsion sans faute ne peut avoir lieu que pour l'habitation.

La jurisprudence abondante, est ici encore bien souvent contradictoire à cause de l'absence d'appel dans toutes les actions découlant de la législation locative spéciale.

Le tribunal d'Alexandrie (10 janvier 1946 *Séquestre c. Manzi*) fait une distinction qui permet d'éclairer l'expression "nécessité". C'est la nécessité ou le besoin impérieux du propriétaire qu'il faut avant tout établir, plutôt que le manque de besoin réel chez le locataire.

Un propriétaire a une nécessité (de sa maison) si, habitant actuellement chez des tiers, il doit accepter chez lui sa fille divorcée et les enfants dont elle a la garde. (Tribunal d'Alexandrie 17 janvier 1946 *Elefteraki c. Fiorello*).

La preuve de la nécessité est obligatoire pour faire expulser un locataire, mais si un appartement devient vacant, un simple besoin, pourvu qu'il ne soit pas fictif, suffit pour permettre au propriétaire l'occupation personnelle des lieux (Tribunal Civil 3 janvier 1946 *Shell c. Carasso*).

La "nécessité" d'un nouvel acquéreur de l'immeuble est valable (Tribunal d'Alexandrie 21 février 1946).

La nécessité s'étend pour la personne et pour les meubles (Tribunal d'Alexandrie 28 février 1946 *Vereniki c. Vitali*).

(c) Les cas d'expulsion sont en principe limitatifs cependant le droit commun peut trouver des possibilités de s'appliquer, il est bien certain que le propriétaire peut expulser son locataire en cas de besoin urgent de refaire partiellement ou totalement l'immeuble à cause du danger qu'il présente dans son état actuel, mais une expertise devra déterminer si réellement il y a urgence.

B.—La sous-location :

Nous étudions maintenant rapidement comment les tribunaux mixtes interprètent le mot sous-location. Nous le savons la sous-location non autorisée expose le locataire et son sous-locataire à être expulsés, mais n'y a-t-il pas certains assouplissements à la rigueur de cette règle ?

L'interdiction de sous-louer est, nous l'avons dit, une stipulation valable du contrat de bail, cependant l'autorisation tacite peut ressortir des faits.

La sous-location partielle d'une chambre d'un appartement occupé par le locataire principal, n'est pas interdite par la loi (Tribunal d'Alexandrie 7 février 1946, Hatem c. Trielsi).

La sous-location de quelques chambres par un locataire qui continue à occuper les lieux loués, ne peut être considérée comme une exploitation en meublé (Tribunal d'Alexandrie 21 février 1946, Khalil c. Peghini).

Tels sont les cas d'expulsion prévus ou sous-entendus par la loi. Il est certain que les règles ordinaires du droit public permettent de procéder à l'expulsion du locataire, malgré la législation protectrice, par exemple : en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'immeuble étant transformé en hôpital, en école, ou devant être démoli pour percer une rue. . . Mais dans ces cas l'expulsion sera faite suivant les règles du droit commun.

De nombreuses fraudes pourront se greffer sur l'expulsion : un propriétaire se fait expulser d'un appartement qu'il occupe à loyer, pour pouvoir à son tour expulser un locataire de son immeuble.

C.—L'expulsion indue :

L'expulsion indue pourrait théoriquement se présenter dans toutes les hypothèses d'expulsion, en fait elle n'est prévue par la loi que pour le cas d'expulsion par nécessité du propriétaire.

Si celui-ci a besoin du local, il doit l'occuper sans retard après le déménagement du locataire expulsé et continuer d'y demeurer une période raisonnable, sans quoi il y a présomption d'expulsion frauduleuse et l'expulsé a droit à des dommages et intérêts, et à la réoccupation du local. L'Art. 3 in fine décide que l'occupation doit se faire dans le mois du départ (non du prononcé du jugement) et continuer sans raison valable de départ, pendant six mois au moins. Le texte prévoit les dommages et intérêts et la réoccupation.

Nous avons signalé que le décret ne prévoit l'expulsion sans faute que pour la nécessité d'habitation du propriétaire ou de sa famille, s'il expulse son locataire pour établir dans les lieux un commerce ou une industrie il y a expulsion indue.

Si l'expulsion a été demandée à cause de la nécessité de loger un fils ou une fille et que ces enfants ne logent pas effectivement dans le local vidé, il y a encore expulsion indue.

La "raison valable" qui libère le propriétaire malgré la non observation de la règle, c'est "le fait nouveau" qui survient après l'expulsion, car la loi a voulu éviter l'expulsion vexatoire ou spéculative, le fait nouveau écarte ces hypothèses et dispense le propriétaire de payer des dommages et intérêts.

Le locataire expulsé indûment aura droit à tous les frais que l'expulsion lui a occasionnés : démenagement, différence des loyers s'il a été contraint d'habiter une maison plus chère.

VI.—LA PROCÉDURE

La législation d'exception organise une procédure accélérée qui comprend une partie générale englobant l'ensemble des actions découlant du nouveau décret et une procédure spéciale pour l'expulsion, à cela il convient d'ajouter une remarque que toutes les actions locatives, hors du décret, suivent la procédure de droit commun (Exemple : Actions contre son vendeur) d'un nouveau propriétaire obligé à payer le trop perçu.

(1) La procédure générale découlant du décret de 1946 est des plus simples (Art. 15).

"Toute contestation relative à l'application du présent Décret-Loi sera portée sur requête de l'intéressé devant le tribunal de première instance compétent" (Art. 15), c'est-à-dire celui de la situation de l'immeuble.

Le greffe saisi délivre un reçu au requérant, et soumet la requête dans les 24 heures au Président qui fixe une audience pour le vidé de la contestation. Le texte ici incomplet semble dire que vue l'urgence la contestation sera nécessairement tranchée à cette audience. Nous ne pensons pas que l'urgence est tellement impérieuse qu'il faille négliger les moyens de preuve, ou les moyens de défense, de l'adversaire, il n'y a aucun péril en la demeure et, d'autre part, la décision sur le montant du loyer influe sur la valeur totale d'un immeuble on ne peut pas abandonner des intérêts si importants aux hasards d'une seule séance. Le défenseur,

aura donc le droit de déposer des conclusions écrites, de demander des délais pour constituer son dossier, le demandeur, pour rétablir l'équilibre, aura également le droit de répondre par écrit. La marche du procès en sera peut-être retardée mais la justice en sera meilleure.

Il convient de noter que le décret écarte l'huissier pour se contenter de lettres recommandées avec avis de réception. Les frais seront réduits et la procédure accélérée. C'est une très bonne mesure.

L'innovation la plus grave de la législation spéciale est qu'elle supprime l'appel. Il s'en suit une incroyable variété dans la jurisprudence et surtout des contradictions souvent choquantes. Il est plus juste de dire que le décret supprime non pas l'appel mais le premier degré de juridiction et porte directement la contestation devant le tribunal civil qui serait l'échelon naturel d'appel suivant le droit commun. Le travail de l'interprète est donc particulièrement difficile et complexe.

(2) La procédure de l'expulsion rétablit un certain équilibre de rapport en faveur du propriétaire. Dans les quinze jours de la réclamation faite après l'échéance par acte d'huissier ou par lettre recommandée avec avis de réception, le bailleur peut demander l'expulsion dans les cas cités plus haut.

Le congé, en cas de nécessité pour le propriétaire ou sa famille, est donné par lettre recommandée avec avis de réception. Le texte ne parle pas d'acte d'huissier nous pensons cependant que le congé peut également être donné par ce Ministère car la loi acceptant un moyen plus faible (lettre) offrant moins de garantie, ne peut certainement pas écarter un procédé du droit commun offrant une garantie plus forte. Un congé donné par exploit d'huissier sera tout aussi valable qu'un congé donné par lettre recommandée. En pratique, la lettre recommandée plus commode, plus maniable, meilleur marché, sera la seule employée. Si le locataire congédié refuse de partir, nous retombons dans la procédure d'expulsion déjà signalée pour le cas de faute du locataire.

Cependant est-ce que l'expulsion pour faute (non paiement pendant trois mois, sous-location non autorisée, usage contraire du local) est exactement semblable à l'expulsion par nécessité du local pour le propriétaire, ses ascendants ou ses descendants ?

Le délai de quinzaine entre la demande et le début de l'action est le même dans les deux cas.

Dans le cas d'expulsion pour faute le tribunal peut ordonner le déguerpissement dès que les quinze jours précédents ont expiré. Dans le cas d'expulsion par nécessité, le législateur organise de nouveaux délais

en faveur du locataire, délais qui s'ajoutent au premier délai de 15 jours; le locataire dit le Décret (Art. 3) aura le choix de la plus longue des deux périodes suivantes : six mois ou la période restant à courir du bail original ou renouvelé par tacite reconduction.

Mais la fin du délai de six mois ne doit pas être attendue avant d'engager l'action, car le propriétaire a un intérêt né et actuel à s'assurer la disposition de son immeuble dès l'expiration des six mois.

Je pense qu'il faut comprendre : renouvelé tacitement ou formellement, car il serait difficile de limiter cette faveur de la loi seulement au cas de tacite reconduction.

Une deuxième différence existe entre l'expulsion pour faute et l'expulsion par nécessité : c'est que le premier jugement, à forte coloration pénale, sera exécuté sans délai, tandis que le second, ne sanctionnant aucune faute, ne pourra être exécuté avant deux mois à dater de son prononcé en cas de jugement contradictoire, ou de sa signification au locataire, (par acte d'huissier et non plus par lettre recommandée) en cas de jugement par défaut. Le tout sous réserve que le délai de six mois (ou de fin du bail) soit expiré.

Toute cette procédure d'expulsion par nécessité est organisée pour le cas où le locataire refuse de quitter les lieux ; la loi a pour lui tous les ménagements voulus ; mais pour le cas de difficulté créée par le locataire qui accepte d'abord de vider les lieux et qui par la suite refuse d'exécuter sa promesse à l'expiration de la période précitée (six mois ou fin de bail), le jugement d'expulsion peut être exécuté immédiatement. En effet, par un tel procédé, un locataire de mauvaise foi aurait pu sans cette précision de la loi, augmenter considérablement la période d'attente ce qui serait en opposition avec l'état de nécessité où se trouve le propriétaire.

CONCLUSION

Ce nouveau Décret de 1946 sur les rapports entre bailleurs et locataires, est extrêmement complexe. Il évite les innovations par trop nombreuses, ce qui fait sa modération, et essaie de maintenir dans les limites du possible une certaine égalité entre les parties en présence. Cependant il prévoit une nouvelle et inopportune augmentation des loyers, dans une période où les conditions économiques commencent à être défavorables à ce pays, c'est un danger, il provoquera la fermeture des magasins et ateliers marginaux, et il servira donc à accentuer la crise économique latente. Nous nous plaisons à noter, malgré tout, que si le législateur prévoit que cette législation valable pour un an pourra être prorogée par simple décret (la date d'expiration tombant pendant la période des vacances parlementaires), il organise la fin de cette législation restrictive en créant une exemption pour les immeubles nouveaux dont la classe ira au fur et à mesure en augmentant avec l'accroissement des constructions ; et c'est la cadence des constructions neuves qui sera le vrai facteur déterminant l'abrogation naturelle des lois d'exception. L'Etat se doit donc d'accélérer le retour à la législation normale en facilitant la construction de nouveaux immeubles.

Alexandrie, janvier 1947.

A. FOURNET.



INTRODUCTION À LA POLITIQUE ECONOMIQUE

PAR

UMBERTO RICCI

Professeur d'Economie Politique à l'Université de Rome

N.D.L.R. Grâce à l'amabilité de notre éminent collaborateur Mr. le Professeur Bresciani-Turroni, nous avons pu retrouver un substantiel et très intéressant compte rendu du récent ouvrage de ce dernier que le très regretté Professeur Umberto Ricci nous avait expédié d'Istanbul le 26 septembre 1945. C'est avec émotion et fierté que nous publions ci-après ce dernier écrit de l'éminent économiste et infatigable chercheur qu'était Umberto Ricci à la mémoire duquel nous sommes heureux de rendre ici un sincère hommage.

1.—La Science économique, théorie de l'initiative privée.

Déjà dans le premier chapitre de son nouveau volume ⁽¹⁾, le Prof. Costantino Bresciani Turroni révèle ses qualités éminentes à celui qui par hasard n'aurait encore lu aucune de ses œuvres, à savoir sa profonde doctrine, l'art de l'exposition et surtout cette parfaite objectivité qu'il s'impose à tout adversaire honnête, le forçant à exclamer : " il y a pourtant quelque chose de vrai dans ce qu'il affirme ". Si l'adversaire n'est pas totalement gagné, il commence tout de même à chanceler.

Le premier chapitre du nouveau volume est une apologie de la science économique ainsi que de l'initiative privée. Tout en admettant l'utilité, voire la nécessité, de l'intervention de l'Etat dans la vie économique, il fait une défense raisonnable de l'individualisme et du libéralisme.

La science économique est nécessairement individualiste. La société, l'Etat, ne sont que des abstractions (pag. 36-37), la réalité nous montre seulement des individus : ce sont ceux qui éprouvent des besoins, travaillent, produisent et consomment les produits. Mais si les économistes

(1) C. Bresciani Turroni — *Introduzione alla politica economica* — Torino — Einaudi 1942 pag. 376 — (deuxième édition, 1944).

ne s'occupent que des individus, il est faux qu'ils négligent les intérêts généraux. Au contraire, Bresciani Turrone fait sienne la phrase de Daire : — " C'est parmi les économistes qu'il faut rechercher les plus dignes défenseurs de l'intérêt général ".

L'individu doit être libre. Mais la liberté voulue par les économistes n'est pas la licence. Etre libre signifie, comme l'a si bien expliqué Locke, être soustrait à la volonté arbitraire, inconstante, incertaine et inconnue d'une autre personne et s'assujettir, au contraire, à des règles permanentes et communes établies par le pouvoir législatif de l'Etat : pouvoir législatif fondé, à son tour, sur le consentement commun. Seulement la loi permet de garder la liberté.

Or l'exigence suprême de l'économie, en fait de liberté, est que le marché doit rester libre.

Une définition, que Bresciani énonce par incident, mérite d'être retenue : l'économie politique est la théorie de l'initiative privée (page 48). Et encore une définition qui complète la précédente est celle donnée à la page 61 : la science économique est, essentiellement, la description du mécanisme du marché.

2.—*L'équilibre économique.*

Dans le deuxième chapitre Bresciani Turrone résume, d'une manière fort claire et simple, la théorie de l'équilibre économique (général) et conclut que c'est justement aux auteurs de cette théorie que revient le mérite d'avoir mis en évidence l'unité de la vie économique. D'après les adversaires de l'économie politique, les économistes dissolvent la société en une multitude d'individus, tels que des atomes. Bresciani Turrone répond triomphalement qu'en chercherait en vain, dans les pages écrites par les critiques de l'économie politique, une démonstration de la cohésion existant parmi les parts différentes du système économique, qui soit en même temps si claire et si rigoureuse.

Sur un marché libre de nombreux aiguillons et freins tendent à rétablir l'équilibre, une fois qu'il est troublé. Dans une économie contrôlée les aiguillons et freins sont brisés et l'Etat doit s'efforcer à introduire d'autres stimulants, comme par exemple des subsides aux industries ou des exemptions fiscales, ou d'autres freins, comme prohibitions et vérifications bureaucratiques, en s'efforçant d'imiter, cependant d'une manière imparfaite, le marché libre.

3. — *Les imperfections du marché et l'intervention de l'Etat.*

Il faut toutefois reconnaître que le marché, dont l'importance est si grande, présente en pratique des *imperfections* que l'auteur analyse avec une doctrine égale à l'impartialité. Il croit opportun établir une distinction entre les deux cas suivants : 1) le mécanisme économique du marché fonctionne à la *perfection* et remplit la condition de pousser au *maximum* le produit de la collectivité. Mais ce produit qui est *optimum*, au point de vue économique, n'est pas tel au point de vue moral, social, politique. Alors l'intervention de l'Etat se justifie dans le but de corriger l'antinomie. (2) Ou bien le mécanisme du marché est *imparfait* et empêche l'obtention du produit *optimum*. Alors l'intervention de l'Etat, en vue de redresser le marché, est légitime au strict point de vue économique.

La conclusion de Bresciani Turrone dans les deux cas est toutefois que l'Etat, même si son intervention est utile, ne doit jamais arriver à supprimer le marché.

Et le voilà donc à étudier plus en détail les effets de l'intervention de l'Etat. Ici Bresciani Turrone établit une différence fondamentale entre les *données* économiques, qui sont relativement stables, et les *quantités* économiques qui découlent des premières. Les quantités économiques sont principalement les prix.

Les données sont les conditions *génériques* (physiques, démographiques, juridiques sociales) du milieu où se développe la vie économique, ou *spécifiques* se rapportant au problème particulier qu'on examine : par exemple la production de l'acier dépend, outre que de conditions *génériques*, de faits *spécifiques*, tels que l'existence de mines de charbon et de fer dans le pays et la possibilité d'importer des minéraux de l'étranger.

L'intervention étatique peut vouloir modifier tantôt les *conditions* primordiales (les *données*), dont découlent les prix, tantôt les *prix* eux-mêmes ou les *quantités* qui dépendent des prix.

Quant à l'intervention tendant à modifier les *données* *génériques*, l'Etat, par la diffusion de l'instruction technique, l'encouragement aux recherches scientifiques, des travaux publics d'intérêt général, des mesures monétaires, peut augmenter la prospérité économique du pays.

Par des exemptions tributaires, des subsides et des primes, comme d'autre part par des droits protecteurs, peut influencer les conditions *spécifiques* d'industries déterminées.

Dans un cas et dans l'autre, si l'intervention de l'Etat est prudente et réfléchie — et surtout si elle n'arrête pas le mécanisme du marché — est acceptée par l'auteur, car l'économie nationale finit par s'adapter graduellement aux nouvelles données et à atteindre un nouvel équilibre.

1. L'intervention visant à modifier les quantités est appelée par l'auteur : intervention *directe* dans le mécanisme du marché. Sous la dénomination de *quantité* Bresciani comprend tant les prix que des montants de marchandises. L'Etat fixe des prix des marchandises — y compris les salaires et les taux d'intérêt, qui sont encore des prix — ou bien des montants produits, importés, exportés.

Ici le Prof. Bresciani Turrioni introduit une distinction très féconde.

(a) Le marché étant imparfait, le prix réel s'écarte du prix qui se formerait naturellement dans un marché parfait. Alors l'intervention de l'Etat, loin d'être nuisible, éloigne les frictions et doit être jugée *favorablement*. Car l'économiste voudrait le triomphe de la concurrence et s'oppose aux monopoles et privilèges soit des groupes, soit des individus. L'intervention de l'Etat, *tendant à établir l'équilibre*, sera la bienvenue. Au fond cette intervention ne fait que servir la liberté.

(b) L'Etat emploie son pouvoir, pour introduire des prix qui ne sont pas d'accord avec le marché. Alors l'équilibre est troublé et de nouvelles interventions sont nécessaires, qui n'arrivent pas toujours à remédier aux inconvénients engendrés par les interventions précédentes. C'est le cas le plus intéressant. Les exemples nombreux et bien choisis que l'auteur nous offre méritent d'être médités par les réformateurs imprévus, qui pullulent dans le monde.

4. *L'économie socialiste et l'économie dirigée.*

L'auteur passe après à considérer une économie où l'intervention de l'Etat est systématique et universelle. C'est l'économie *socialiste*, où la propriété privée des moyens de production est supprimée. Les économistes socialistes les plus intelligents, sous la pression des objections des économistes libéraux, ont fini par abandonner la prétention de tout confier à l'Etat : ils admettent un marché libre pour les biens de consommation mais ils se font l'illusion de pouvoir arriver — en socialisant la propriété des terres et des capitaux techniques — à une organisation rationnelle de la production.

Bresciani Turrioni démontre que cela est irréalisable.

Sans la propriété privée des facteurs de production — et par conséquent sans un marché de ces facteurs — la possibilité de répartir les facteurs parmi les différentes productions s'évanouit. Bien entendu nous nous référons à la possibilité de leur répartition *raisonnable* réduisant les coûts de production au minimum.

Entre les deux extrêmes de l'économie individualiste ou libérale et de l'économie socialiste, un troisième système a réussi à se faufiler : celui de l'économie *dirigée* dont une foule d'écrivains rivalisent à vanter les mérites. Bresciani Turrone nous fait voir que ces mérites sont imaginaires.

Dans un livre que j'avais publié en Italie, tout de suite après la première guerre mondiale, et que j'ai républié assez récemment en deuxième édition (1), j'avais dénoncé les fastes et néfastes de l'économie dirigée en me bornant à une branche particulière de l'économie dirigée : celle qui s'empare des approvisionnements alimentaires d'un pays en temps de guerre et veut les distribuer à la nation. J'ai eu la satisfaction de retrouver des faits analogues énoncés par Bresciani Turrone dans tous les domaines de la politique économique. Mieux encore. Le pays que j'avais étudié est l'Italie. Le pays qui offre à Mr. Bresciani Turrone le spectacle du fonctionnement de ce système est l'Allemagne. Après avoir lu le livre de Bresciani Turrone je me suis persuadé que l'oppression est beaucoup plus grave en Allemagne. C'est probablement parce que l'Allemagne est le pays de l'organisation ; l'organisation y est si terrible que l'individu doit être écrasé, il est écrasé sans remission.

L'organisation bureaucratique est devenue le cauchemar des allemands. "Organisez-nous un peu moins et concédez-nous un peu de liberté" : tel était le vœu intime de beaucoup d'allemands, surtout de ceux qui auraient aimé se consacrer à la production. Nous verrons que en quelque période ce vœu a réussi à se formuler. L'unique moyen de se sauver est de se tacher et de mentir et par conséquent l'Allemagne, en dépit de la "fidélité" et "loyauté" allemande si célébrées par les allemands, est devenu le pays des fausses déclarations et des trucs (Nous citerons sous peu des exemples).

Avant tout en quoi consiste cette économie *dirigée* que les anglais appellent *planned economy*, et les italiens *economia regolata* ou *economia programmatica* ?

(1) U. Ricci — La politica alimentare dell'Italia durante la grande guerra. Bari, Laterza — 1929.

Dans une intervention systématique de l'État, qui supprime le marché et prétend de le remplacer par ses organes, mais qui, en même temps, garde la propriété privée (et c'est en cela que consiste sa différence avec le socialisme).

En temps de guerre une mainmise générale de l'État sur l'économie du pays — et non seulement sur l'économie — est inévitable, mais en temps de paix elle serait funeste. Exposons quelques uns des principes généraux que Mr. Bresciani induit d'un grand nombre de faits.

(1) La coordination des mesures d'État est difficile parce que les bureaux, chargés de les appliquer, sont indépendants l'un de l'autre. Les entrepreneurs devraient obéir à des ordres contradictoires qu'un bureau émane à l'insu de l'autre.

(2) La bureaucratie augmente énormément et coûte en proportion.

(3) L'activité des particuliers, qui voudraient bien obéir aux ordres de l'autorité, est entravée par le nombre immense de lois, règlements, arrêtés, additions, qui finissent par former des volumes, que les intéressés ne peuvent consulter sans l'aide d'experts spécialisés.

(4) La paperasserie est devenue tellement encombrante que la "nouvelle économie" a été identifiée en Allemagne avec "le système économique des formulaires" (*Formular-wirtschaft*). Un exportateur allemand s'est amusé à tapéser les murs de son bureau avec les quarante formulaires qu'il devait remplir et adresser à différentes autorités pour obtenir une licence d'exportation.

(5) L'esprit d'initiative des entrepreneurs est suffoqué. La création de l'industrie allemande et du réseau du commerce extérieur, qu'elle avait réussi à former n'était pas dû au gouvernement, mais aux entrepreneurs privés allemands et avec préoccupation on se demande en Allemagne: dans l'économie dirigée du demain est-ce que des inventeurs et organisateurs éminents auront-ils encore la possibilité de se former?

(6) Le niveau moral baisse: les individus les plus audacieux et le moins scrupuleux, attirés par le gain de la contrebande, violent les contrôles: les personnes honnêtes sont lésées.

(7) En Allemagne, un nouveau droit public est en voie de formation: l'individu doit seulement obéir à la toute puissante bureaucratie et n'a pas de défense contre ses caprices et ses actes arbitraires. "Si on est convaincu que le progrès de la civilisation humaine a consisté dans la

délimitation progressive du champ de l'arbitraire, on doit se préoccuper sérieusement du danger que l'économie contrôlée, phénomène transitoire des périodes de guerre, se transforme en une organisation permanente de la production économique " (pag. 198) ⁽¹⁾.

(5) *Encore le dirigisme.*

Dans l'excellente revue mensuelle que le Prof. Singer fait sur l'économie de guerre allemande pour les lecteurs de l'*Economic Journal*, j'ai relevé quelques renseignements complémentaires que je ne veux pas laisser échapper.

Ils portent sur le soulagement que l'économie allemande a retiré de certains décrets de 1942, notamment celui d'avril sur la simplification de l'industrie de l'armement.

La nouvelle politique de " produire davantage et organiser moins " c'est la formule de Funk) répondait à un besoin si vif, qu'elle souleva une vague de commentaires et en même temps d'invocation à la " débureaucratisation " et à la liberté économique. Complications affreuses, superposition de contrôles, méfiances mutuelles entre les hommes du contrôle et ceux des affaires — tels étaient les sujets des plaintes universelles. On disait ouvertement que les industriels avaient pris l'habitude de demander bien au delà de ce dont ils avaient besoin et souvent l'obtenaient ; que plusieurs réponses aux autorités étaient falsifiées délibérément.

Le gouvernement est allé jusqu'à promettre des indemnités à ceux qui avaient fournis dans le passé, de faux renseignements à la condition qu'ils prennent l'initiative de les rectifier avant les vérifications officielles ⁽²⁾.

Ici Mr. Singer, fait une observation très judicieuse : " Tant que le système est en vigueur, on déclare qu'il opère régulièrement ; aussitôt qu'on y apporte des changements, on le dénonce invariablement comme l'un des plus grands obstacles à la production. " L'observation mérite d'être généralisée. Dans les pays à dictature — les pays totalitaires comme parfois on les appelle — on remarque ce phénomène curieux que de temps en temps, du sein même du parti au pouvoir, perce le même

(1) Le présent article avait été rédigé avant la fin de la guerre. Les difficultés des communications ont retardé sa publication. Mais son intérêt ne se trouve pas diminué.

(2) H. W. Singer — The German war economy — The Economic Journal décembre 1942 — pages. 277-8.

sur ces pratiques. Le parti finit par discerner le ravage qu'il est en train d'accomplir sur le corps de la nation. L'éliminer est impossible : tant vaudrait qu'on supprime le parti, c'est-à-dire qu'on fasse une révolution. Mais on tente un effort pour l'atténuer et cet effort, une fois réalisé, prend l'aspect d'un progrès.

Ce phénomène m'égayait lorsque, en lisant les journaux italiens, j'apprenais qu'une grande réforme était en train d'être accomplie par le gouvernement fasciste. Chaque réforme était présentée comme une preuve de l'immense capacité du parti à inventer toujours quelque chose de nouveau et de perfectionné. Alors on n'avait pas de retenue dans le flétrissement de la loi qui tombait, autant plus graves étaient ses défauts, autant plus splendide était la gloire s'élevant des nouveaux commandements.

On oubliait que les mesures dernièrement déclarées dangereuses avaient, à leur tour, été introduites par le même parti (ou le même gouvernement, ce qui est la même chose) comme des inventions merveilleuses, dignes des plus grandes exaltations. Ces soi-disant progressistes, n'apercevaient pas qu'une succession ininterrompue de tels progrès était un film d'incapacités, et constituait, en somme l'aveu d'une infériorité permanente et irrémédiable.

Qu'il me soit permis de faire encore une réflexion à propos de l'économie dirigée. Aujourd'hui, après une propagande intense de plusieurs années, les partisans de l'économie dirigée ne se comptent plus. Et pas seulement des partisans intéressés, qui préconisent dans les congrès et dans les réunions politiques l'économie dirigée, parce qu'ils comprennent que c'est précisément à eux et à leur coterie qu'on va confier la direction suprême de l'économie nationale. Non, il y a des personnes naïves qui, effrayées par les inconvénients vrais ou faux de l'organisation économique libérale, s'imaginent qu'une planification systématique, établie par une autorité supérieure et impartiale, soit à même d'y remédier.

Ces personnes naïves seraient moins confiantes si elles se donnaient la peine de rechercher quelle est la mystérieuse et abstraite puissance planificatrice. Ils ne tagleraient pas à découvrir qu'elle se réalise, en fin de compte, dans une bureaucratie. Ils comprendraient que celle-ci, étant composée d'êtres humains, a aussi ses limitations, ses faiblesses et ses défaillances — "Etre dirigé par l'Etat" est une phrase séduisante — "Etre dirigé par des bureaucrates" voilà une phrase beaucoup moins flatteuse.

A ceux qui ont en quelque occasion, dans leur vie, d'entrer en contact avec une bureaucratie, nous réservons les deux observations suivantes, qui, pour être conçues en termes généraux, ne perdent pas de leur capacité suggestive. Elles sont dues à M.T.E. Gregory (1) :

(1) Le plan doit fixer tant les buts à atteindre que les moyens les plus propres à les réaliser. Or il se peut que les buts ne soient pas compatibles ni mutuellement ni avec d'autres buts, également désirables ; que, d'autre part, les moyens ne soient pas spécifiquement appropriés aux buts. Plus ces buts sont compréhensifs, plus il est probable qu'ils ne s'accordent ni avec d'autres buts, ni avec les moyens prédisposés, ni avec la satisfaction générale.

(2) Une société économique dirigée, demande l'établissement de la force pour empêcher les actes incompatibles avec le plan. " C'est une nécessité, pour une Société planifiée, d'augmenter tant le nombre des crimes que la sévérité de leurs sanctions ; il est nécessaire de comprimer en d'étroites limites la tendance (dans les dirigés) à expérimenter et à chercher des forces nouvelles. La force répressive doit être d'autant plus grande que le plan est en opposition avec les impulsions normales des êtres humains. "

Les faits cités par Mr. Bresciani Turrone peuvent bien rentrer comme des cas particuliers dans ces observations générales de Mr. Gregory.

(6) *Les monopoles et les crises.*

L'auteur examine ensuite trois problèmes :

(a) celui des monopoles. Dans le passé l'opinion que la " concurrence détruit la concurrence " et engendre le monopole, a été en vogue, surtout parmi les économistes hétérodoxes. En effet, cette phrase " la concurrence détruit la concurrence " est de Proudhon. Bresciani Turrone démontre la fausseté de telle opinion et rappelle que bien souvent l'origine des monopoles se trouve en des privilèges concédés par l'Etat. Ici on évoque tout naturellement la thèse, chère aux économistes libéraux, d'après laquelle les droits protecteurs favorisent le monopole des producteurs des biens protégés, car ce sont ces droits qui suppriment la concurrence étrangère. Bresciani Turrone cite l'exemple des syndicats

(1) Gregory — *Gold unemployment and capitalism* — London King and Son 1933 — pag. 286 et 299.

allemands du fer, favorisés par les hauts droits sur les produits sidérurgiques. Il ajoute que l'économie dirigée "avec ses systèmes de prohibitions, licences, répartitions de matières premières et ainsi de suite, est la mère des privilèges et des monopoles". En tout cas le monopole peut se vérifier. Dans certaines industries — celles liées à l'occupation du sol public — les économistes savent qu'il doit se vérifier nécessairement. Alors il est très naturel que le monopole soit soumis à un certain contrôle sur les prix et la qualité de la marchandise ou des services livrés au public.

(b) Les crises économiques, sont inévitables dans une société soumise à de nombreuses influences dynamiques. A la base des périodes d'expansion industrielle, précédant les crises économiques, se trouve un excès d'investissement et celui-ci est favorisé par l'inflation du crédit : l'expansion du crédit bancaire est le premier coupable de la crise. Il est donc naturel que des écrivains invoquent, comme seul remède efficace aux crises qui ravagent plus ou moins périodiquement la société, le contrôle du crédit bancaire de la part de l'Etat. Bresciani Turrone souligne la difficulté de l'intervention de l'Etat à ce sujet. L'Etat n'est pas en mesure de prévenir les crises ; il pourrait tout au plus essayer d'atténuer la dépression après que la crise a éclaté. Mais Bresciani Turrone affirme par exemple que l'intervention de l'Etat après 1930 encouragea la dépression au lieu de l'affaiblir.

Il est favorable à une politique de déflation mais il avoue qu'il est difficile de trouver le moment exact où il faut l'arrêter. "Comme dans la phase d'expansion on exagère dans les investissements, dans celle de dépression un pessimisme excessif détourne les entrepreneurs des emplois à longue échéance. Au lieu de réinvestir l'argent recouvré par la vente des marchandises, ils préfèrent constituer des réserves liquides ou de régler leurs dettes envers les banques, et de cette manière la déflation n'est qu'intensifiée." (pag. 239).

Ici Bresciani Turrone insère quelques réflexions sur la finance publique conjoncturelle.

(c) Un chapitre est consacré aux travaux publics, comme remède au chômage. L'intérêt de ce chapitre vient de l'examen approfondi d'une méthode appliquée en Allemagne en 1933-1935. L'Allemagne s'engagea en 1933, à un vaste programme de travaux publics et réussit, avec une précision et rapidité admirables, à l'accomplir dans l'espace de deux années. L'originalité de la méthode consiste dans le recours au crédit bancaire, ce qui aurait semblé une grave imprudence en

égard aux connaissances théoriques précédentes. Bresciani Turrone démontre que dans ce cas exceptionnel l'expérience allemande se traduit dans un succès parce que l'épargne monétaire faisant défaut fut avantageusement remplacée par des facteurs de productions inutilisés que l'Allemagne possédait en abondance : grand nombre de chômeurs, accumulations de matières premières et genres alimentaires, ainsi que d'articles d'outillage. Le crédit bancaire servit à mettre en mouvement tous ces facteurs inutilisés qui attendaient l'impulsion. Ces ressources oisives étaient une épargne belle et bonne, dit Bresciani Turrone, et par conséquent la théorie faisant de l'épargne une base indispensable pour la création de nouveaux capitaux techniques ne fut pas contredite par l'expérience allemande (page 253).

(7) *Le commerce international et l'or.*

Dans un chapitre ultérieur Bresciani Turrone fait la glorification du commerce international. Pas mal d'écrivains prétendent que la concurrence commerciale et industrielle des grands Etats a été une des causes primordiales de la guerre de 1914. Bresciani Turrone répond victorieusement à ces Messieurs.

Contre l'idée des Etats qui se font mutuellement la concurrence se dresse l'idée des grands espaces économiques. Celle d'un grand espace européen dominé par l'Allemagne est un ancien rêve de ce pays. Sur ce programme et sur celui analogue d'un grand espace américain dominé par les Etats-Unis, l'opinion de Bresciani Turrone est claire. Ils entraîneraient l'appauvrissement des pays qui auraient dû renoncer à la libre organisation de leurs intérêts pour se soumettre aux impositions d'un super-gouvernement et d'une super-bureaucratie. Mais le danger le plus grave des grands espaces économiques est d'ordre politique. Il s'agirait, pour les pays placés sous la direction d'un autre Etat, de perdre leur indépendance politique.

Le chapitre de l'or est un des plus instructifs. L'auteur, après une analyse des avantages de l'or dans les échanges internationaux, conclut : " En discutant de l'avenir de l'or il faut faire abstraction des différentes idéologies et cesser de transformer un problème purement technique en une déclaration de foi politique " (pag. 339).

(8) *La distribution.*

Enfin l'auteur traite le problème de la distribution des revenus individuels. La théorie moderne de la distribution est fondée sur le principe de la productivité marginale. Lorsque chaque facteur est rémunéré

d'après sa productivité marginale, on minimise le coût de production. Il y a donc un intérêt social à ce que le procès distributif soit effectué en conformité du principe de la productivité marginale : ce qui n'empêche pas à l'Etat d'intervenir pour améliorer la distribution, mais l'exigence fondamentale est toujours celle de la production.

Est-ce vrai que la distribution tend à devenir toujours plus inégale dans le temps ? L'auteur, après avoir discuté avec élégance le côté mathématique de la théorie de la distribution, fait appel aux statistiques, surtout de la Grande-Bretagne et de la Prusse et montre que la distribution, quoique offrant successivement des oscillations dans un sens et dans l'autre, dans l'ensemble a une grande stabilité. Mais en même temps le revenu moyen de la population a augmenté. " Ces résultats confirment — contrairement aux affirmations des critiques allemands modernes du système capitaliste — que ce système avait résolu le grave problème de l'élévation matérielle d'une population rapidement croissante, sans envenimer les inégalités dans la distribution des revenus individuels " (page 360).

La conclusion générale qui se dégage de ce livre est la condamnation de tout système d'économie dirigée. Dans l'après-guerre, l'intérêt suprême de chaque pays sera l'augmentation du revenu national, donc l'initiative doit être remise en honneur et de toute manière favorisée.

En réfléchissant à la grande variété et importance des problèmes traités, chacun peut se rendre compte de la valeur de ce livre qui, sous le titre modeste d'une introduction à la politique économique, renferme la matière d'un traité bel et bien d'économie politique.

UMBERTO RICCI.

LES RÉPERCUSSIONS DE LA GUERRE SUR L'AGRICULTURE EGYPTIENNE (1)

PAR

JEAN ANHOURY

Ingenieur-agronome

Les pays dévastés ou occupés du fait de la guerre ont été profondément atteints dans leur agriculture : fermes anéanties, détériorées ou pillées (80.000 rien que pour la France) ; terres abandonnées, délaissées, fatiguées ; main-d'œuvre réquisitionnée ; cheptel amoindri ; matériel agricole usé ; vignobles et vergers à reconstituer ; autant de malheurs et autant de problèmes. L'agriculture des pays d'Europe les plus avancés comme celle des pays d'Asie les plus peuplés traverse une crise douloureuse, angoissante, une crise qui fait peser des menaces de famine sur l'Extrême-Orient et des restrictions alimentaires sur l'Europe entière. Au problème de la production se rattache celui de la distribution, c'est-à-dire du transport, sur lequel se greffe celui de la monnaie qui régit les échanges, ces échanges sans lesquels le monde ne saurait vivre et par conséquent connaître la paix.

L'Egypte, la Vallée du Nil, grâce à Dieu, n'a pas subi d'invasion ; son agriculture n'a pas souffert dans ses œuvres vives ; elle n'a ressenti qu'un contre-coup, un contre-coup amorti du terrible cataclysme.

Cependant, la menace avait été grave ; coupée de ses sources d'approvisionnement, les routes maritimes bloquées, le fret réservé aux besoins militaires, l'agriculture égyptienne s'était vue sous le coup d'un péril imminent : celui d'être privée d'engrais chimiques, c'est-à-dire de son sang nourricier. Et le péril était à redouter, car il s'agissait des denrées alimentaires, du ravitaillement, de la vie même du pays.

A cette menace s'en était ajoutée une autre, de caractère économique celle-là. Qu'allait-on faire du coton, la souveraine culture, la clé de voûte de tout l'édifice économique du pays ? Qu'allait-elle s'efforçant entraîner dans sa chute ?

Mais l'Egypte est un pays béni des dieux et les dieux, une fois de plus, lui furent favorables. D'abord les engrais chimiques n'ont pas fait totalement défaut ; ils sont venus en quantités réduites, certes,

(1) Conférence prononcée le 9 mai 1947 à la Section Economique de la Société Française d'Economie Politique, de Statistique et de Législation.

mais suffisantes cependant pour parer au plus urgent, pour faire face aux exigences fondamentales de l'agriculture et maintenir tant bien que mal le pouvoir productif du sol. C'est le privilège du nitrate du Chili d'avoir été pendant toute la guerre et de rester encore pratiquement le seul engrais à toucher nos ports et à approvisionner notre agriculture—un effort qui, soit dit en passant, mérite d'être souligné. Mais ce n'est pas tout : à situation exceptionnelle il fallait des mesures exceptionnelles. L'Etat intervenait bientôt pour diriger, contrôler, coordonner la production, une production jusqu'alors soumise au bon gré de chacun dans le cadre d'une technique traditionnelle, elle-même d'ailleurs inspirée par les considérations économiques du temps de paix. D'un trait de plume, l'Etat réduisait de moitié la culture cotonnière et imposait obligatoirement la culture des céréales sur les superficies ainsi gagnées sur le coton.

En fait, cette intervention de l'Etat dans le domaine agricole s'est exercée sous une triple forme : réglementation de l'assolement, monopolarisation de la vente et rationnement des engrais chimiques, livraisons obligatoires de céréales à un prix fixé. Qui sait l'esprit conservateur du paysan égyptien, comme d'ailleurs de tous les paysans du monde, et toutes les difficultés d'un contrôle quelconque dans les campagnes, peut bien imaginer que l'application de ces mesures n'est pas allée sans heurts et difficultés, surtout au début.

Ainsi que je l'ai dit, la réglementation de l'assolement est née du souci d'assurer la production des céréales nécessaires à la consommation du pays et, en même temps, de réduire celle du coton dont l'exportation allait être limitée aux besoins de guerre de la Grande-Bretagne. La production des céréales présentait une importance d'autant plus grande que les besoins du pays se trouvaient accrus par la présence de troupes et de réfugiés, et aussi du fait de l'accroissement normal de la population, accroissement dont le recensement vient de révéler toute l'amplitude.

Pour ce qui est des engrais chimiques, la monopolarisation de leur vente par le Crédit Agricole, de même que leur rationnement, très strict et strictement appliqué d'ailleurs, s'imposait à l'évidence, vu leur pénurie.

Quant à la réquisition des céréales et à la réglementation de leurs prix (de même que des prix du coton), la première de ces mesures était destinée à garantir le ravitaillement des villes et la seconde à régulariser les cours.

On peut regretter que ces diverses interventions gouvernementales n'aient été prises qu'assez tardivement, à partir de 1941, et, semble-t-il,

sous l'effet de la panique provoquée par une récolte défective de blé : un million d'ardebs avaient alors fait défaut et le ravitaillement du pays était brusquement apparu en grave péril.

Quoi qu'il en soit, on a beaucoup discuté de l'opportunité de l'une de ces mesures (les autres allant de soi), à savoir : l'extension obligatoire de la culture des céréales.

La loi—toujours en vigueur d'ailleurs—qui imposait l'emblavure de 50 pour cent des terres avait, en effet, un fâcheux corollaire : au lieu de suivre le coton comme en assolement normal la majeure partie du blé devait nécessairement, par le jeu même de la rotation, venir après maïs. Or, la culture successive, année après année, de deux céréales, surtout si l'une d'elle prend la place d'une culture sarclée comme le coton, ne peut manquer d'affecter leurs rendements. Cette baisse de rendement, du rendement de base, nous avons pu la chiffrer par des expériences précises : elle est de l'ordre de 20 pour cent. Lorsque simultanément la fumure fait défaut, les effets s'ajoutent et le résultat devient alors désastreux : dans des expériences bien connues de la Société Royale d'Agriculture le rendement du blé est tombé de 34 pour cent la seconde année sans fumure et celui du maïs de 50 pour cent. Il apparaît donc bien—et les chiffres que je vous donnerai tout à l'heure le confirment—qu'il est assez vain de rechercher une augmentation de la récolte totale dans une extension aveugle de la superficie cultivée en céréales. Cette solution simple, pour ne pas dire simpliste, ne tient aucun compte des réalités agricoles et risque même d'aller à l'encontre du but poursuivi. Mais il est curieux de constater qu'en période de crise, elle exerce toujours un pouvoir d'attraction sur les autorités responsables.

En France, à l'époque de la Révolution, la préoccupation des subsistances était devenue telle que la masse paysanne, soutenue par de nombreuses sociétés populaires et par le régime de la terreur, était pour une extension à tout prix de la culture du blé. Tout ce qui limitait cette culture pouvait, disait-on, amener la disette. Et les esprits étaient montés. Ils l'étaient au point que, malgré la Constituante qui avait déclaré en 1791 que "les propriétaires sont libres de varier à leur gré la culture et l'exploitation de leurs terres", malgré la Déclaration des Droits de l'Homme qui, logique avec elle-même, avait inscrit expressément que "nul genre de travail, de culture, ne peut être interdit à l'industrie des citoyens", ceux qui se hasardaient à nourrir une autre opinion, et surtout à la traduire en actes, risquaient gros. La marquise de

Marbeuf devait en faire la triste expérience⁽¹⁾. Cette marquise, veuve d'un maréchal de camp, possédait près de Paris une exploitation agricole de 1.500 arpents, soit près de 600 hectares, qu'elle gérait fort bien, en excellente praticienne. Elle entretenait entre autre un troupeau nombreux de bêtes à cornes, de chevaux et de moutons. Pour nourrir ces animaux et pour tirer ainsi le meilleur parti de ses terres, elle mit en luzerne en 1792, 300 arpents de terres à blé, soit le cinquième environ de la superficie de sa ferme. Mal lui en prit. Accusée d'avoir détourné des terres de leur destination essentielle, elle fut arrêtée et jugée. Elle eut beau déclarer dans sa défense que le plus sûr moyen d'obtenir une récolte abondante de blé était non point d'en augmenter la superficie mais de donner beaucoup d'engrais aux terres et par conséquent d'avoir beaucoup de bestiaux et que pour nourrir ces bestiaux il fallait de la luzerne, rien n'y fit, et ni le droit à la liberté des cultures ni les vues, pourtant judicieuses, de M^{me} de Marbeuf sur la meilleure façon d'augmenter la production du blé ne furent pris en considération par l'accusation de Fouquier-Tinville. La marquise de Marbeuf fut condamnée à mort et exécutée le lendemain du jugement, parce qu'elle avait planté de la luzerne au lieu de planter du blé.

Cet événement tragique eut un grand retentissement. Le Comité de Salut Public prit en main bientôt l'ensemble du problème et par un arrêté en date du 13 germinal, an II (2 avril 1794), réaffirma la liberté de culture, annula tous les actes par lesquels des citoyens avaient été condamnés de ce chef, et dénonça comme une grossière erreur l'opinion généralement répandue que l'augmentation des récoltes de blé ne pouvait être obtenue que par l'extension des ensemencements. C'était une éclatante réhabilitation pour feu la marquise de Marbeuf. Mais elle venait un peu tard.

En Egypte, fort heureusement, les choses n'ont pas été aussi loin, ni les mesures prises par l'Etat aussi absolues ni les pénalités aussi radicales. Si les cultivateurs ont été nombreux à planter plus de coton et moins de blé que la loi ne l'imposait, c'est sans doute plus par l'attrait d'un profit immédiat que par souci agronomique. Leurs mobiles n'étaient donc peut-être pas aussi purs que ceux de la marquise de Marbeuf, mais en fin de compte les deux points de vue se conciliaient, ce qui explique sans doute le paternalisme dont les autorités ont fait et continuent à faire preuve en la matière.

(1) La liberté des cultures et la création de prairies artificielles sous la Révolution, par O. Farcy.—Comptes-rendus des séances de l'Académie d'Agriculture de France, No. 12, année 1946.

Quoi qu'il en soit, tout bien considéré, on peut dire que les diverses interventions de l'Etat dans le domaine agricole, commandées par les exigences de l'heure, se sont avérées dans l'ensemble judicieuses et salutaires.

Mais quels ont été les effets de ces interventions et, en général, les répercussions de la guerre sur la production agricole du pays ? On peut tirer d'intéressantes constatations à cet égard des statistiques officielles. Il suffira de comparer la période d'avant-guerre, plus exactement la période quinquennale 1935-39, aux années mêmes de guerre, en l'espèce à la période de 1942-45, puisque aussi bien les mesures législatives dont nous avons parlé n'ont été prises qu'en 1941 et n'ont eu leur plein effet qu'à partir de 1942. Nos constatations porteront sur la superficie, le rendement unitaire et la production des principales cultures (1).

Tout d'abord le coton. On sait qu'en temps normal on pratiquait, dans la majeure partie du pays, un assolement biennal où le coton occupait la moitié de la sole, l'autre moitié étant réservée aux cultures d'hiver, blé et bersim. Le régime de la liberté des cultures laissait toute latitude à chaque exploitant de modifier à sa guise et la nature et l'étendue de ses cultures, mais les exigences techniques de son aménagement, combinées à des considérations économiques, lui faisaient généralement adopter cette formule biennale à dominante cotonnière, avec cependant des variantes selon les régions. La loi de 1941 vint mettre un terme à cette règle, tant dans son principe que dans ses effets. Elle restreignit le droit de chaque cultivateur à planter du coton en ne l'autorisant à lui consacrer au maximum que 16 à 22% de ses terres, selon les régions, au lieu des 50% qui lui étaient normalement dévolus. La proportion fut modifiée en 1945 et portée à 14, 18 et 27%, qui sont les pourcentages toujours imposés pour les différentes régions du pays.

L'effet de cette loi fut immédiat. Alors qu'en période normale le coton couvrait en moyenne 1.750.000 feddans et fournissait une récolte de l'ordre de 9 millions de cantars égrenés, dès 1942 superficie et production tombaient de plus de moitié et s'établissaient, pour la période 1942-45, à une moyenne de 800.000 feddans et de 4 millions et demi de cantars. La chute avait été rapide et elle était sans précédent. La production cotonnière de l'Egypte se trouvait ramenée à 50 ans en arrière : il faut remonter en effet à 1894 pour trouver des chiffres approchant. Cette réduction imposée par l'Etat à la plus riche culture

(1) Voir tableaux annexes.

du pays, à celle dont il tirait le plus clair de ses revenus, est sans doute la plus importante modification structurale de l'économie agricole de l'Egypte provoquée par la guerre. Mais elle ne tarda pas cependant à se résorber si l'on peut dire. Déjà en 1945 l'acréage cotonnier était en progression, et en 1946 il couvrait 1.213.000 feddans contre les 700.000 de 1942. La récolte de son côté a suivi la même progression et avec près de six millions de cantars elle n'est pas loin d'atteindre aujourd'hui les deux-tiers de la récolte d'avant-guerre. Nous avons dit pourquoi et comment, par la force des lois économiques mais malgré la loi tout court, et sans doute dans l'intérêt général, cette renaissance s'est produite.

Mais il est un autre point, assez inattendu d'ailleurs, que les statistiques mettent en lumière : c'est que ni la modification de l'assolement ni la pénurie d'engrais — la fumure chimique du coton est interdite depuis 1941 et le demeure encore — n'ont affecté les rendements unitaires du coton que ont même légèrement augmenté durant la guerre, passant de 5,2 cantars au feddan (moyenne 1935-39) à 5,4 (moyenne 1942-45). Les soins jaloux dont le cultivateur a, plus que jamais, entouré la précieuse malvacée, même au détriment des autres cultures, ne sont pas étrangers à cette remarquable constance et c'est, notamment, un fait bien connu qu'en dépit de toutes les interdictions du monde le cultivateur a toujours distrait en faveur de son coton une partie des nitrates alloués à ses céréales.

Le cas de celles-ci est tout autre. Avant la guerre l'Egypte arrivait, bon an mal an, à couvrir les besoins de sa consommation : blé, maïs, millet étaient produits en quantités suffisantes pour nourrir la population, sans qu'il fût besoin de recourir à l'importation, cependant que le riz, dont la culture se développait d'une manière remarquable, mais qui n'est pas une céréale panifiable, lui apportait un substantiel appoint et lui laissait même plus de 200.000 tonnes pour l'exportation. Mais cette production ne s'obtenait qu'au prix d'une abondante fumure azotée, et la pénurie d'engrais chimiques n'allait pas manquer d'entraîner une baisse de tous les rendements. C'est pour parer aux conséquences de cette baisse inéluctable et garantir avec le maximum possible de certitude la production vivrière du pays que l'Etat est intervenu, par les mesures dont je vous ai parlé, pour imposer la culture des céréales dans une proportion définie et sur une superficie accrue. Mais ces mesures n'ont pas eu tout l'effet qu'on en attendait, notamment dans le cas du blé. Pour ce qui est de la superficie, la loi de 1941 imposait bien l'emblavure de 60% de la sole (proportion heureusement réduite

à 500% l'année suivante): cependant la superficie cultivée en blé, au lieu d'augmenter de 250% environ comme on l'escomptait, n'a augmenté que 100% en moyenne durant les quatre années considérées 1942-45.

Ensuite, la production de blé, loin de se maintenir à son chiffre original moyen de 8.300.000 ardebs, et *a fortiori* loin d'atteindre les 9 millions d'ardebs qu'on s'était fixé, n'a pas tardé à fléchir d'année en année du fait de la chute catastrophique du rendement unitaire. Celui-ci, sous le double effet de la réduction de la fumure et de l'assolement imposé — qui avait pour conséquence de faire revenir céréales sur céréales — est passé de près de 6 ardebs au feddan avant-guerre à 5,3 en 1942, 4,5 en 1943, 3,8 en 1944, année critique, pour remonter à 4,8 ardebs en 1945 par suite d'une plus large allocation de nitrates, accusant ainsi, durant la période considérée, une baisse moyenne de 22%, mais qui avait atteint jusqu'à 37% en 1944! L'augmentation de superficie a été insuffisante à compenser le déclin du rendement, de sorte que la récolte a accusé, de 1942 à 1945, un déficit annuel plus ou moins considérable mais qui se chiffre à une moyenne d'un demi-million d'ardebs, soit de 6% par rapport aux récoltes d'avant-guerre, alors que toutes les mesures prises visaient précisément à accroître la production.

Pour ce qui est du maïs et du millet — céréales très importantes au point de vue national puisque l'une et l'autre constituent la base de l'alimentation rurale — l'Etat intervenait également pour en imposer la culture dans une proportion définie, non inférieure à 70% des terres de chaque détenteur en zone d'irrigation pérenne et à 45% en zone d'irrigation par bassina. Mais là aucune substitution n'était possible et l'extension de ces cultures a été automatique: 22% en moyenne pour le maïs, 80% pour le millet en Haute-Egypte. Cette très notable augmentation du millet, dont la superficie est passée de 350.000 à 650.000 feddans de 1939 à 1945, mérite d'être soulignée: elle est due pour beaucoup à l'interdit total qui a frappé le coton dans certaines zones de bassins de la Haute-Egypte.

A cette augmentation de superficie a correspondu cependant une baisse du rendement unitaire, laquelle a été plus sensible pour le maïs (24%) que pour le millet (10%) dont la culture a moins souffert dans les terres des bassins d'inondation où elle est surtout localisée. En définitive, la production du maïs a été déficitaire d'environ un million d'ardebs par an en moyenne par rapport aux récoltes d'avant-guerre,

celle du millet excédentaire de deux millions ; la différence, soit un million d'ardebs, a constitué le gain, un gain chèrement acquis, mais des plus utiles.

Enfin, on ne saurait passer sous silence le cas du riz qui bien que victime lui aussi d'un rendement unitaire diminué, a vu cependant sa production s'accroître de 20 % de 1942 à 1945. Je vous dirai plus loin le rôle qu'a joué cette production dans le ravitaillement du pays. Ce qui mérite aussi d'être souligné c'est l'extraordinaire essor de la culture du riz en Egypte au cours des dix dernières années, non pas du fait de la guerre, qui l'a cependant favorisé pour autant que la réduction de l'acréage cotonnier a entraîné la substitution du coton par le riz là où celui-ci pouvait être cultivé — c'est-à-dire dans la moitié nord du Delta — mais du fait des grands travaux d'aménagement du Nil. La surélévation du barrage-réservoir d'Assouan et la construction du barrage de Gebel-Aulia au Soudan ayant permis dès 1935 de disposer d'un énorme supplément d'eau d'irrigation, le résultat ne s'est pas fait attendre : en dix ans — de 1935 à 1945 — la culture du riz a plus que doublé et elle est devenue aujourd'hui, avec une production qui atteint près d'un million de tonnes, une des plus importantes du pays.

Pour en revenir à notre sujet, si l'on fait le bilan de la situation, on constate que la production des céréales durant la période 1942-45 s'est élevée, à l'exclusion de l'orge, à une moyenne annuelle de quelque 31 millions d'ardebs. Or, les services compétents avaient estimé, avec la marge de sécurité voulue, que le ravitaillement du pays nécessiterait durant la guerre une production annuelle de 27 millions d'ardebs, dont 2 millions d'ardebs de riz et 25 millions de blé, maïs et millet. Globalement, il apparaît donc y avoir eu excédent de production, du moins en moyenne. Mais, en réalité, les trois céréales panifiables, blé, maïs et millet ont accusé ensemble, du fait des deux premières, un déficit annuel plus ou moins important mais qui s'est élevé, par rapport au chiffre fixé, à plus d'un million et quart d'ardebs par an, déficit qui aurait certainement compromis le ravitaillement des centres urbains, consommateurs de blé, n'était précisément le riz dont la production excédentaire a servi de monnaie d'échange avec les autorités militaires britanniques. Le blé ainsi importé en contre-partie de riz a été d'un précieux appoint : il nous a permis de traverser les années critiques sans qu'il ait été nécessaire de recourir au rationnement du pain qu'ont connu tant d'autres pays. Mais la

qualité de celui-ci s'est naturellement ressentie du taux d'extraction qu'il a fallu imposer comme du mélange auquel il a fallu recourir, maïs, millet — et même riz au début — ayant été incorporés à la farine dans une proportion variable mais dont vous conservez sans doute le souvenir⁽¹⁾.

Ainsi donc, la guerre a exercé sur la production agricole de l'Égypte un effet qui s'est traduit :

pour le coton, par une réduction de sa culture qui a entraîné une baisse de production de plus de 50%, unique dans les annales de l'Égypte;

pour les céréales, par une baisse du rendement unitaire de l'ordre de 25 % qui a entraîné un déficit de production malgré l'extension imposée des superficies, sauf dans le cas du millet et le riz dont la production excédentaire a couvert, directement ou indirectement, le déficit du blé et du maïs.

Quant aux cultures fourragères, très importantes elles aussi (persim et fèves), elles se sont maintenues sensiblement à leur niveau ancien, tandis que l'extension de la culture de la canne, compensant la baisse de 30 % de son rendement, a permis une production de sucre dépassant la consommation locale la quelle s'élève de nos jours à 160.000 tonnes par an.

D'autre part, cette période aura été l'origine de certains progrès agricoles : développement du bétail, meilleure utilisation de l'engrais de ferme et extension de certaines productions secondaires, légumes et fruits notamment, parmi lesquelles pommes de terre et raisins de table méritent une mention spéciale. Pour ce qui est des pommes de terre en particulier, la superficie cultivée est passée de 10.000 feddans en 1939 à 30.000 en 1945. Enfin on ne saurait passer sous silence la création ou l'essor de certaines industries agricoles, conserves alimentaires entre autres, dont la qualité des produits marque un progrès tout à l'honneur de la technique égyptienne.

Dans l'ensemble, sous l'effet de la réglementation à laquelle elle a été soumise, l'agriculture égyptienne a vu son équilibre, c'est-à-dire la répartition de ses principales cultures, se modifier sensiblement, et sous l'effet de la pénurie d'engrais chimiques et de l'assolement imposé, tous ses rendements — sauf ceux du coton — baisser.

La pénurie d'engrais chimiques a été la menace la plus grave qui a pesé sur la production.

(1) Le taux d'extraction qui était de 80 % avant-guerre, a été porté jusqu'à 92 % et est actuellement de 88 %. Quant à la proportion de saccharose, elle a atteint un moment donné 50 % mais est réduite aujourd'hui à 25 %.

L'Egypte importait avant la guerre pour les besoins de son agriculture quelque 450.000 tonnes d'engrais azotés, en majeure partie des nitrates. Ce tonnage, réparti sur la superficie cultivée, représentait une densité moyenne de fumure de 15 kilos d'azote nitrique au feddan, une des plus fortes du monde. Sans engrais, la capacité productive d'un sol aussi intensivement cultivé et lavé que le sol égyptien était appelée à baisser rapidement. Le problème était de maintenir par une fumure minimum cette capacité à un niveau tel que le pays ne dépendît de l'étranger pour les denrées nécessaires à sa subsistance. L'importation de ces denrées, en l'espèce des céréales, risquait d'être aléatoire, et, de plus, elle aurait exigé un tonnage supérieur à celui requis par les engrais puisque une tonne de nitrate produit 2 tonnes $\frac{1}{2}$ de blé ou 3 tonnes $\frac{1}{2}$ de maïs. Après une étude technique de la situation, les besoins minima du pays en engrais chimiques ayant été évalués au plus juste, un programme d'approvisionnement en nitrate fut établi, et ce programme, malgré tous les aléas de la guerre, a permis à l'agriculture égyptienne de se tirer, sans trop de difficultés et de dommages, d'une situation qui aurait pu devenir critique.

Les importations d'engrais chimiques—en fait de nitrate du Chili—tombées à 94.000 tonnes en 1941 se relevaient à 130.000 tonnes en 1942, 120.000 tonnes en 1943, 277.000 tonnes en 1944, pour atteindre 300.000 tonnes en 1945. Si l'on considère dans son ensemble la période 1941 à 1945 on constate que le pays a disposé d'une moyenne annuelle de 185.000 tonnes de nitrate, les 40 % de la consommation d'avant-guerre. On comprend la baisse de 25 % des rendements survenue durant cette période.

Pour faire face à cette pénurie un strict rationnement était imposé au consommateur, les engrais chimiques réquisitionnés sur l'étendue du territoire, le Crédit Agricole d'Egypte et aussi la Société Royale d'Agriculture chargés de leur distribution, la fumure du coton interdites. Seules les céréales pouvaient être fumées et aussi les légumes et la canne à sucre à titre de productions alimentaires. Les quantités de nitrate attribuées, fixées d'abord à 50 kilos au feddan en 1942, étaient réduites en 1943 aux doses infimes de 33 kilos pour le blé et de 20 kilos pour le maïs, puis portées, grâce à un plus large approvisionnement, à 50 et enfin à 100 kilos au feddan en 1945 pour le blé. Depuis lors, les doses moyennes de 100 kilos pour le blé et le millet, de 200 kilos pour la canne à sucre, de 50 kilos pour le maïs nîli restent toujours en vigueur.

Tandis que l'assolement était réglementé et les engrais chimiques rationnés, l'État intervenait d'autre part pour imposer à chaque exploitant l'obligation de livrer une partie de sa récolte de céréales. La réquisition était effectuée par les soins du Crédit Agricole d'Égypte, dont le champ d'activité a été de ce fait considérablement élargi et dont le rôle a été capital dans les diverses opérations relatives à l'approvisionnement du pays durant la guerre.

La proportion de la récolte réquisitionnée, basée sur la productivité des terres, a été importante, atteignant en général la moitié du rendement, sous bénéfice cependant de certaines dérogations. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le blé, les quantités réquisitionnées se sont élevées à près de 3.500.000 ardebs en 1945 sur une récolte totale de 7.800.000 ardebs. Ces quantités viennent d'être fixées à 5 millions d'ardebs pour la récolte de 1947. Le riz, le millet, l'orge ont fait aussi et font encore l'objet de réquisitions analogues.

Telles ont été, telles sont, rapidement esquissées, les répercussions de la guerre sur l'agriculture égyptienne, au point de vue technique.

Au point de vue économique, le tableau est différent : c'est celui d'une euphorie générale et cette euphorie s'explique par le fait que la hausse des prix dont a bénéficié l'agriculteur a été proportionnellement supérieure à la baisse des rendements dont il a souffert.

Les produits agricoles ont, en moyenne, triplé de valeur de 1939 à 1945. Le blé de 130 piastres l'ardeb en 1939 est passé à 400 piastres en 1945 ; le maïs de 85 piastres l'ardeb à 250 piastres ; le riz qui était coté cinq livres environ la dariba en 1939 a été tarifé à 16 livres en 1945 et à 17 livres en 1946. Quant au coton, son prix moyen a également triplé, avec des différences plus ou moins marquées selon la variété et la qualité.

Au total, la valeur des 12 principales récoltes de 1945 a été estimée à quelque 220 millions de livres contre une moyenne de 72 millions de livres dans les années 1935 à 1938, ce qui confirme le coefficient trois. Mais encore y a-t-il lieu de noter que ce coefficient ne s'applique qu'aux prix des tarifications. En réalité, les prix officiels, du moins ceux des céréales, n'ont intéressé que les quantités réquisitionnées, et dans les transactions entre particuliers les récoltes se sont vendues à des taux notablement supérieurs. Pour ce qui est du coton, l'État s'est contenté de se déclarer acheteur à des prix minima fixés pour chaque

variété et chaque qualité (1). Mais là aussi, et bien que la tarification ait largement tenu compte des intérêts des producteurs, la récolte s'est vendue librement à des prix supérieurs (10 % pour la variété Achmouni en 1945), l'intervention de l'État se trouvant ainsi réduite à peu de chose. Quant aux cultures maraîchères et fruitières, elles ont été et continuent à être la source de profits considérables.

La hausse des produits agricoles s'est accompagnée d'une hausse sur le bétail, les engrais et autres éléments de production, et naturellement aussi d'une hausse des salaires.

Pour le bétail on note en 1945 des prix plus de trois fois supérieurs à ceux de 1939 ; un bon boeuf de labour ou une buffesse qui valaient 18 à 20 livres en 1939 en ont valu 50 à 60 en 1945 ; le prix d'un âne est passé de 2 ou 3 livres à 10 ou 12. Depuis un an on enregistre une légère tendance à la baisse dans ce domaine, notamment sur les veaux.

En ce qui concerne les engrais chimiques, c'est la distribution et les prix ont été et continuent à être contrôlés — bien qu'il en existe un marché noir — la hausse en a été considérable aussi, en raison de l'énorme majoration du fret (500 %) et de l'assurance maritime. La tonne de nitrate qui valait 7½ livres à la consommation en 1939 est passée à 23 livres en 1941, à 28½ livres en 1943 pour redescendre à 23 livres en 1945, soit, pour la période considérée 1941-45, un prix moyen de L.E. 26.750, trois fois et demi supérieur au prix d'avant-guerre. Une baisse sensible est intervenue depuis et la tonne est actuellement tarifiée à 17 livres, ce qui fait que le nitrate est vendu maintenant à deux fois et quart seulement son prix de 1939. Il n'est pas douteux que les sages mesures prises par l'État en la matière ont servi les intérêts des agriculteurs en particulier et du pays en général.

Pour ce qui est des salaires, ils n'ont pas tardé à croître d'année en année mais semblent s'être stabilisés depuis 1945, à la suite d'une proclamation militaire fixant le minimum de salaire pour l'ouvrier adulte à P.T. 10 par jour. Actuellement les salaires des périodes normales de l'année sont environ trois fois ceux d'avant-guerre (10 piastres contre 3 ou 4), bien que l'augmentation soit un peu plus forte aux époques de travaux urgents où la main-d'œuvre est plus recherchée : c'est ainsi que les enfants utilisés pour la cueillette du coton qui recevaient autrefois 1½ ou 2 piastres par jour se paient aujourd'hui 6 et même 7 piastres.

(1) Les prix minima fixés pour la récolte 1945 (qui ont été maintenus en 1946 pour l'Achmouni-Zagora mais réduits de 10 % pour les cotons longues-éclles) étaient : pour l'Achmouni-Zagora 31.9 talaris, pour le Guiza VII 33.6 talaris, pour le Karak 40.59 talaris. Ces prix s'entendent pour la qualité moyenne "fully good fair", par cantar de 65 kilos de coton agréé.

Ainsi donc, la hausse des prix a été générale et marquée, accusant un coefficient moyen de 3 qui se vérifie dans tous les compartiments. Si importante qu'elle soit, elle est cependant inférieure aux niveaux auxquels elle atteint dans certains autres pays. Ainsi, en France, le prix du blé est passé de 200 francs les 100 kilos en 1939 à 1.000 francs en 1946, soit un coefficient d'augmentation de 5. Le coefficient d'augmentation des engrais est de 5,6; celui des machines agricoles de 4,3. Quant aux salaires, ils ont augmenté de 6 fois et demi, le salaire horaire d'un ouvrier agricole étant passé de 3 frs. 60 à 24 francs.

On voit qu'en France c'est le prix de la main-d'œuvre qui a le plus augmenté, mais il faut remarquer que grâce au progrès technique la rentabilité du travail agricole s'est accrue, notamment par l'emploi de machines, et que par conséquent le nombre d'heures de travail-homme nécessaire pour cultiver un hectare de blé a considérablement diminué, du moins dans les exploitations importantes.

Il n'en est pas de même en Egypte où la main-d'œuvre intervient pour une très grande part dans les opérations agricoles et où la hausse des salaires — si modestes que ceux-ci demeurent en eux-mêmes — affecte davantage qu'ailleurs les prix de revient.

Pour mesurer cette différence, je voudrais vous donner deux chiffres, deux chiffres extrêmes il est vrai, mais significatifs : aux Etats-Unis, dans certaines exploitations hautement mécanisées, un hectare de blé, en totalisant labour, semailles, récolte et battage, demande cinq heures de travail. En Egypte on compte une quarantaine de journées d'ouvriers pour cultiver, récolter et battre un feddan, moins d'un demi-hectare, de blé. Pour le coton il en faut au moins deux fois plus. Certes notre culture irriguée a des exigences que la culture américaine ne connaît pas, mais la différence n'en reste pas moins considérable et suscite des réflexions quant aux conséquences économiques et même sociales qu'entraînerait une technique plus mécanisée de notre agriculture, technique vers laquelle il semble bien que nous devrions nous diriger dans l'effort qu'appelle l'abaissement des prix de revient.

Quoi qu'il en soit, la hausse des salaires agricoles en Egypte n'est pas arrivée à compenser pour le fellah l'élévation du coût de la vie surtout pour les produits élémentaires qu'il doit acheter au dehors (tissus, thé, sucre, etc.), de sorte que son sort, le sort du salarié agricole, comme celui de tous les autres salariés, ne s'est guère amélioré. Il n'en va pas de même de celui de l'exploitant, plus exactement du

propriétaire, grand ou petit. Malgré l'augmentation considérable des frais de culture, malgré la pénurie des engrais chimiques, malgré les réglementations, restrictions et réquisitions auxquelles il a été soumis, il a pu vendre ses récoltes à des prix rémunérateurs et réaliser des bénéfices importants. Les finances privées des propriétaires ruraux furent rarement si prospères et l'allègement des dettes hypothécaires en est un sûr indice.

L'augmentation de la valeur vénale des produits agricoles a entraîné la hausse tant des valeurs locatives, dont le taux annuel est sous le dépendance étroite du prix des récoltes, que des valeurs foncières, sujettes pourtant à des fluctuations de moindre amplitude.

Les loyers agricoles ont triplé en moyenne : le feddan de bonne terre qui se louait à 10 livres par an en 1939 trouve facilement acquéreur à 25 ou 30 livres aujourd'hui. Toutes proportions gardées, l'augmentation a été plus sensible sur les terres faibles et moyennes que sur les terres riches. Plus privilégié que le propriétaire urbain, le propriétaire foncier a pu augmenter ses loyers en proportion des prix et en proportion aussi de la loi de l'offre et de la demande telle qu'elle joue sur les terres.

Pour ce qui est des valeurs foncières, il y a eu plus-value considérable, à laquelle on peut aussi presque appliquer le coefficient trois, plus-value d'autant plus marquée que nombre de capitalistes ont considéré la terre comme une valeur-or et l'on recherchée à titre d'investissement. Cependant, surtout depuis la fin des hostilités, beaucoup se sont tournés vers d'autres activités et la floraison d'importantes entreprises industrielles et commerciales, sous forme de sociétés anonymes, est un signe des temps.

En résumé, on peut dire que la guerre a exercé sur l'agriculture égyptienne un double effet : au point de vue technique un appauvrissement du sol auquel on a trop demandé tandis qu'on lui donnait trop peu ; au point de vue économique un relèvement profitable des prix. D'une part, un produit brut, un poids de récolte inférieur ; d'autre part, un produit net, un revenu en argent supérieur. Et ceci sur le plan individuel comme sur le plan général. Le dommage technique n'étant pas irrémédiable, le bilan en définitive ne paraît pas négatif.

Arrivé au terme de cet exposé, il n'est pas sans intérêt de jeter un coup d'œil—un coup d'œil discret—sur l'avenir.

L'agriculture égyptienne reste toujours soumise au régime de guerre : réglementation de l'assolement, monopolisation de la vente et

raisonnement des engrais chimiques, réquisition des céréales. Il semble cependant qu'il soit dans les intentions du gouvernement de revenir graduellement à une politique agricole plus libérale, sans toutefois perdre de vue l'œuvre mondiale de secours aux pays affamés à laquelle l'Égypte participe dans toute la mesure de ses moyens (1). Déjà en 1946 la culture du maïs et du millet a été laissée libre ; on prévoit que celle du blé jouira l'an prochain du même privilège et que seul le coton continuera à être limité.

L'agriculture égyptienne est donc en passe de retrouver son équilibre, de revenir peu à peu, au plus grand profit de ses terres, à un assolement normal.

Par ailleurs, grâce à des arrivages de tracteurs, de moteurs, de pompes, elle a commencé à renouveler son matériel, usé par les longues années de guerre, reéquipement important certes mais qui est loin de revêtir la même signification que dans les pays affaiblis d'Europe où le machinisme agricole joue un rôle prépondérant dans l'œuvre de production.

Au point de vue économique, les prix des produits agricoles se maintiennent à un palier satisfaisant, notamment pour le coton, et dans l'ensemble il est difficile d'imaginer une baisse qui romprait l'équilibre actuel. Mais c'est là un domaine où il est dangereux de jouer au prophète.

Ce qui paraît certain c'est que l'agriculture égyptienne, après avoir connu un affaiblissement de son potentiel de production, est en voie de recouvrement, et que la rapidité de ce recouvrement dépend de son approvisionnement en engrais chimiques. Des progrès sensibles ont déjà été accomplis dans cette direction : en 1946, le pays a consommé plus de 320.000 tonnes de nitrates, ce qui représente les 70 % de sa consommation moyenne d'avant-guerre. Son allocation pour 1947 — l'année nitratière juin 1946-juillet 1947 — a été plus importante encore mais il paraît douteux que le chiffre fixé soit atteint d'ici au 30 juin, de sorte que les disponibilités pour l'année en cours seront sensiblement les mêmes que l'année précédente. Tout laisse suggérer cependant que l'année qui s'ouvre en juillet prochain verra s'améliorer la situation : on s'y emploie activement en haut lieu, et l'organisation du nitrate du Chili ne néglige aucun effort à cette fin. Mais les difficultés sont grandes. Le monde entier souffre d'une disette d'engrais chimiques,

(1) A titre de contribution à cette œuvre, l'Égypte a exporté en 1946, 203.000 tonnes de céréales, 62.000 tonnes d'oléagineux et 18.000 tonnes de légumes à destination de certains pays du Moyen-Orient et de l'Europe méridionale.

d'azote notamment, dont le déficit pour 1947 est estimé à non moins d'un million de tonnes d'azote pur, quantité équivalente à 6 millions et demi de tonnes de nitrate.

A quoi est dû ce déficit qui affecte tant de pays et tant d'hommes ?

L'industrie de l'azote, qui pendant toute la durée de la guerre a été employée à fabriquer du matériel explosif, ou bien a été en partie détruite (en Allemagne par exemple), ou bien n'a pas été reconvertie aux besoins du temps de paix, ou bien, faute de charbon ou d'énergie électrique, ne produit qu'à un rythme ralenti, comme en France. Les Etats-Unis et le Canada sont à peu près les seuls pays agricoles qui soient capables de couvrir leurs besoins d'engrais, mais les Etats-Unis qui avaient monté pendant la guerre une vaste industrie de nitrate synthétique, ont, dans une large mesure, désaffecté celle-ci, de sorte qu'elle ne travaille pas pour l'exportation.

Cependant, la capacité de production mondiale de l'azote (non compris celle de la Russie sur laquelle les lumières font défaut) n'a pas baissé ; au contraire, elle a même augmenté, tout en se déplaçant de l'Europe continentale (de l'Allemagne notamment) et du Japon vers la Grande-Bretagne et l'Amérique du Nord. Mais cette capacité de production n'est pas la production effective. Celle-ci, aux dernières estimations, serait inférieure à la production d'avant-guerre, mais inférieure seulement de 7 pour cent, c'est-à-dire de 215.000 tonnes d'azote pur, correspondant à quelque deux millions de tonnes de nitrate. Le mal en lui-même ne serait pas trop grand s'il ne s'agissait, en tout et pour tout, que de ce déficit. Mais il s'en ajoute un autre, un déficit virtuel si l'on peut dire, autrement plus important, dû au fait que les besoins d'engrais se sont accrus et continuent à s'accroître dans le monde selon un rythme constant et connu : pour la période 1930 à 1939 la consommation mondiale de l'azote augmentait de 5 % environ par an. On calcule qu'à ce taux, la consommation ayant continué à croître à la même allure depuis 1939, les besoins ont augmenté de plus de 4 millions de tonnes de nitrate (600.000 tonnes d'azote pur). C'est cette quantité qui ajoutée au déficit de production forme le fatidique total de 6 millions et demi de tonnes qui vont manquer cette année.

On ne pense pas que ce déficit puisse se résorber avant 1950, date à laquelle l'équilibre entre l'offre et la demande pourrait être rétabli. Il semble donc — mais c'est une opinion personnelle — que d'ici là

le *Combined Food Council* de Washington, qui procède à la répartition des approvisionnements, continuera à exercer son contrôle sur l'exportation de l'azote, pour notre marché comme pour les autres. Par voie de conséquence, l'Égypte se verra sans doute obligée de maintenir sur son territoire, pendant deux ou trois ans encore, le contrôle de la vente et le rationnement des engrais chimiques. Mais ses besoins sont connus et appréciés. Elle jouit d'un tour de faveur dans les expéditions de nitrate du Chili, qui reste le principal engrais disponible à l'exportation. Les conditions de transport maritime ne peuvent aller qu'en s'améliorant, en dépit de difficultés passagères. Par ailleurs elle contemple d'établir bientôt son industrie nationale d'engrais azotés. Le jour ne paraît donc pas éloigné où l'agriculture égyptienne verra ses rendements se rétablir à leurs niveaux d'avant-guerre. Mais devra-t-elle, pourra-t-elle s'en contenter ?

Le recensement qui vient d'avoir lieu donne à l'Égypte une population de 19 millions d'habitants. C'est beaucoup plus qu'en ne l'escomptait. Il révèle, ce recensement, qu'en 10 ans—de 1937 à 1947—la population s'est accrue de plus de trois millions d'habitants, soit de 20 %. Pour bien faire, la production vivrière du pays, le poids total des récoltes, aurait donc dû également s'accroître de 20 %. Or, nous avons vu que cette production non seulement ne s'était pas accrue mais qu'elle avait diminué. Dans la meilleure des hypothèses, c'est-à-dire même si elle remontait immédiatement à son niveau d'avant-guerre, elle serait encore insuffisante.

La question est donc grave ; elle l'est au point de vue économique comme au point de vue social. Nombreux et qualifiés sont ceux qui, depuis longtemps déjà, en ont souligné le danger. Mais le temps n'est plus maintenant aux tâtonnements et aux demi-mesures. Le recensement vient de sonner l'alarme. Il faut un programme, un programme d'ensemble et de longue haleine, un plan, à l'instar du plan Monnet en France, dont l'exécution serait au-dessus des contingences de la politique. L'œuvre est immense, la route difficile, mais la nécessité est inéluctable. L'industrialisation vers laquelle s'oriente le pays est une des voies de l'avenir ; l'aménagement hydro-électrique du barrage d'Assouan lui ouvrira sans doute de nouvelles perspectives. Mais l'agriculture restera toujours en Égypte le fondement de l'activité nationale et c'est sur elle que doit par conséquent porter le gros de l'effort. Une tâche nouvelle, plus lourde, est aujourd'hui dévolue à cette agriculture. Pour s'en acquitter, pour remplir sa

mission historique, elle doit tendre à plus haut, elle doit perfectionner ses techniques, que ce soit sous forme de mises en valeur nouvelles, d'augmentation des rendements, d'amélioration des procédés culturaux, d'irrigation, de drainage, reliant ceci à cela et ordonnant le tout dans le cadre d'un programme audacieux.

Pourrait-on concevoir que dans ce pays qui a vu naître si tôt et se développer une civilisation prestigieuse précisément parce que son sol était cultivé et irrigué comme nul autre, une défaillance vienne arrêter aujourd'hui, sur son propre terrain, un essor plein de promesses ? L'Egypte du roi Farouk ne le permettra pas.

JEAN ANBOURY.

ÉTAT COMPARATIF DES SURFACES, RENDEMENTS ET RÉCOLTES DES PRINCIPALES
CULTURES ÉGYPTIENNES AVANT ET PENDANT LA GUERRE

			Superficie		Rendements unitaires		Récoltes	
			feddans		asdebs p. fed.		asdebs	
Blé ...	Moyenne	1935-1939 ...	1.412	251	5,89		8.318.747	
	"	1942-1945 ...	1.697	937	4,01		7.802.500	
Orge ...	Moyenne	1935-1939 ...	266	666	7,29		1.940.770	
	"	1942-1945 ...	357	515	6,30		2.249.112	
Maïs ...	Moyenne	1935-1939 ...	1.540	000	7,45		11.472.185	
	"	1942-1945 ...	1.885	202	5,66		10.625.750	
Millet ...	Moyenne	1935-1939 ...	357	524	9,11		3.259.701	
	"	1942-1945 ...	632	048	8,15		5.394.700	
Riz ...	Moyenne	1935-1939 ...	445	637	1,62 (daribas)		724.393 (daribas)	
	"	1942-1945 ...	641	065	1,36 "		874.659 "	
Coton...	Moyenne	1935-1939 ...	1.754	338	5,20 (cantars) (?)		9.136.600 (cantars) (?)	
	"	1942-1945 ...	812	705	5,44 "		4.415.500 "	

(?) Coton fibre, inclus soies.

Back numbers will be charged to Members and Subscribers unless they apply for them within a month from their publication.

The Society is not responsible for the opinions expressed by the authors.

The reproduction and the translation of any of the articles published in this Review is forbidden, except with the previous authorization of the Society.

All manuscripts delivered to "L'Egypte Contemporaine" become the property of the Society.

TABLE OF CONTENTS

ECONOMICS AND LAW

	PAGES
HENRI LEVY-BRUHL.—Some lessons of the war	143-158
ANDRÉ DUBSON.—Recent developments in private insurance in France	159-170
Prof. BERGHE-VOISENDORF.—Consistent inflation in Egypt and the high costs of living	177-185
A. FOUBINET.—New special legislation in Egypt relating to lease contracts	187-210
UMBERTO RICCI.—Introduction to economic policy	221-232
JEAN ANTHOUY.—Effect of war on Egyptian agriculture	233-251