



No. 189
Février 1940

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

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

XXXI^e ANNÉE



LE CAIRE
IMPRIMERIE NATIONALE, BOULAC
1940

Prix P.T. 20

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 payement du prix.

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

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

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

SOMMAIRE :

* Par translation des correspondings page et back cover

	Pages
G. PINOU.—La Physionomie Linguistique de la France : Elements personnels et universels actuels	71-98
M. E. DICHEY BEY.—Etude économique sur la création d'une Cour des Comptes	101-120
Dr. ABDEL FATTAH EL-SAYED BEY.—Evolution de la condi- tion de la femme en droit comparé	121-129
Mr. GAMIL CHELOM.—Juxtaposition des Tribunaux Mixtes en matières administrative et fiscale, de nov. 1907 à juin 1909 ..	131-172

ACTUALITÉS

ANALYSES ET COMPTES RENDUS.—J. MACQUETON.— Nouveau Code Fiscal Egyptien Annoté; Tr. par Aliou Choum et Aly Bahawi	173-176
Le Statut Africain. Etude internationale.—Ter Velde, Bureau International de Travail	176-177

ETUDES ECONOMIQUES ET JURIDIQUES

LA PHYSIONOMIE ECONOMIQUE DE LA FRANCE

ELEMENTS PERMANENTS ET CARACTÈRES ACTUELS (*)

PAR

M. GAETAN PIEROU

*Professeur à la Faculté de Droit de Paris, en mission à l'École
Française de Droit du Caire et au Centre d'Etudes Sociales Egyptiennes*

SOMMAIRE :

I.—La France au début du 20^{ème} siècle :

Traits physiques et traits psychologiques.

Forces et faiblesses.

La France, nation de qualité et nation de cadres.

II.—De 1914 à 1929.

Effets sur la structure économique française :

De la guerre de 1914-1918.

De la crise économique de 1929-1933.

De la crise sociale de 1933.

III.—La France en 1939 :

Ce qui a changé depuis 25 ans.

Ce qui demeure.

Conclusion : La structure constante de l'économie française.

La place de la France dans le monde.

La physionomie de la France dessinée par un poète—un Michelet ou un Péguy—prêterait à d'admirables développements. Parlant en économiste devant un auditoire d'économistes, je suis obligé de prendre

(*) Conférence prononcée le 16 février 1940 à la Section Economique de la Société Française d'Economie Politique, de Statistique et de Législation.

le ton froid et précis d'un rapport. J'essaierai du moins d'éviter le travers où tombent souvent les statisticiens. Je m'abstiendrai de vous apporter des énumérations de chiffres et n'en retiendrai que quelques-uns particulièrement typiques. Mais je puis d'avance vous assurer que, derrière toutes mes affirmations et les formules générales que j'emploierai, se trouvent des faits certains et des données numériques qui seul le désir de ne pas être trop ennuyeux m'empêchera d'étaler devant vous.

Donc je me propose d'essayer de dégager les lignes essentielles de la physionomie économique de la France d'aujourd'hui, de discerner ce qui en elle présente un caractère durable et permanent, en le discriminant de ce qui n'est qu'accident passager. Cela nous permettra, sur un exemple concret de comprendre en quoi consiste la structure d'une nation, d'apercevoir qu'elle est une réalité vivante, qui tout à la fois se maintient et se transforme. Et peut-être, au terme de cette étude, serons-nous à même de mieux nous rendre compte des possibilités et des conditions d'une collaboration internationale entre des unités nationales dont chacune a son visage propre et son originalité irréductible.

Je rappellerai tout d'abord — sommairement parce que ce sont là choses bien connues — ce qu'était la France au début du 20^{ème} siècle, afin que vous ayez devant l'esprit le point de départ de la courbe dont nous aurons à décrire l'allure.

Nous franchirons ensuite le quart de siècle qui s'est écoulé depuis 1914 en évoquant les grands événements qui en ont été les sommets.

Enfin nous plaçant en face de la France économique d'aujourd'hui, nous rechercherons en quelle mesure elle diffère de celle que les hommes de ma génération ont connue dans leur enfance, et quelles sont les conséquences de ces changements.

1.—LA FRANCE AU DÉBUT DU 20^{ème} SIÈCLE

Négligeons les détails, bornons-nous aux composantes fondamentales.

Confrontée avec les autres grandes nations voisines, la France, au début du 20^{ème} siècle, me paraît se caractériser synthétiquement par deux traits, l'un d'ordre physique, l'autre d'ordre psychologique.

(1) Au point de vue physique, l'élément distinctif de la France est sans nul doute la diversité de ressources et d'aptitudes que lui permet sa position géographique et la nature de son sol et de son sous-sol. La

France est, par certaines de ses frontières, continentale, et par d'autres maritime. Elle connaît dans quelques unes de ses régions le climat humide et froid des pays septentrionaux, cependant que par d'autres, elle participe à la vie ensoleillée du midi méditerranéen. Son relief combine harmonieusement les plaines, les collines, les montagnes. Dans l'ordre géomorphologique cette diversité et cette multiplicité l'ont amenée à se refuser à une spécialisation exclusive ou même principale dans un genre de production particulier.

La France est un pays agricole. Sa production en blé est à peu près suffisante à couvrir sa consommation (quoique le Français soit un gros mangeur de pain, puisqu'à l'étranger, on le définit parfois "un monsieur décoré qui dans le train demande qu'on ferme la fenêtre et au restaurant qu'on lui redonne du pain"). A cet égard la France fait contraste avec l'Angleterre qui, au milieu du 19^{ème} siècle, a délibérément décidé de sacrifier son agriculture et de se cantonner dans les activités industrielles et commerciales.

Mais la France se distingue aussi des pays tels que le Canada, la République Argentine, l'Égypte, dont la structure économique est à peu près exclusivement agricole. Si son sous-sol est assez pauvre en charbon—(à cet égard elle est moins avantagée de la nature que l'Angleterre et l'Allemagne)—la France est, en revanche, riche en minerais de fer et en bauxite d'où se tire l'aluminium. Les cours d'eau et torrents de la région des Alpes donnent à la France une puissance de chevaux vapeur intérieure sans doute, toutes proportions gardées, à celles de la Suisse ou de l'Italie, mais cependant encore très honorable: la houille blanche peut donc, en une certaine mesure, corriger notre insuffisance en houille noire. Finalement la France se classe en bonne place dans le monde pour la fabrication et l'exportation d'un certain nombre de produits métallurgiques et textiles.

(2) Au point de vue psychologique, les traits distinctifs de l'esprit français peuvent s'exprimer par les deux mots: individualisme et rationalisme.

Le Français a le goût de la liberté et de l'originalité, dans la vie spéculative et pratique. Agriculteur, il aspire à la petite propriété et y parvient le plus souvent. Le type du faire-valoir direct est en France nettement prédominant. Ce petit paysan propriétaire, qui cultive son champ à sa manière et sans avoir à rendre compte à personne, tire de ses conditions mêmes d'existence un renforcement de particularisme.

Or, au début du 20^{ème} siècle, plus de 50 pour cent de la population française vit encore à la campagne. Même en ville, lorsqu'il s'adonne à une activité industrielle, le Français est porté à préférer l'artisanat à la grande usine, il aime donner à sa production un cachet et un tour de main personnels, il résiste à la standardisation et à la mécanisation du travail.

En même temps qu'individualiste, le Français est rationaliste: il a le goût des idées logiquement enchaînées et des systèmes cohérents; sauf exception, il n'a pas la tête épique, il est peu mystique, mais il soumet volontiers au criblé de l'esprit critique les institutions, même anciennes, même sacrées et il est capable de se passionner dans la lutte contre l'injustice, individuelle ou sociale, même quand les victimes de cette injustice n'appartiennent ni à sa classe ni à son pays.

Entre ces deux dominantes psychologiques: individualisme et rationalisme, il y a parfois conflit: le même homme est souvent novateur en doctrine et conservateur en pratique. Remarquez, par exemple, que la France, au début du 20^{ème} siècle a fourni au syndicalisme révolutionnaire son théoricien le plus hardi et le plus brillant: Georges Sorel —et qu'en même temps à cette époque le syndicalisme français était infiniment moins développé et moins solide que le syndicalisme anglais ou allemand: 1/5^{ème} seulement des ouvriers de l'industrie étaient syndiqués en France; 1/10^{ème} seulement étaient rattachés à la C.G.T. Les tendances idéologiques étaient favorables à l'action syndicale mais le tempérament individualiste et particulariste des Français opposait une résistance tenace et souvent victorieuse.



Ces traits fondamentaux du sol et de l'âme de la France étaient en même temps, éléments de force et cause de faiblesse.

Ce qu'ils comportaient d'avantages s'aperçoit aisément. La diversité des ressources de la France est un facteur d'équilibre interne. Capable de développer simultanément et harmonieusement agriculture, industrie, commerce, la France réalisait presque d'une manière en quelque sorte spontanée cette "autarcie" économique dont le nom n'était pas encore courant au début du siècle et à laquelle plus tard d'autres pays beaucoup moins armés qu'elle à cet égard (par exemple l'Italie) devaient attacher leurs efforts. La France avait une balance des comptes aisément équilibrée. Chaque année, sur le montant de leur revenu ces

Français (dont le paysan demeurait le type le plus représentatif), s'imposaient de mettre de côté une somme substantielle à titre d'épargne pour les vieux jours et de réserve pour les enfants, ce qui permettait à la France d'être un des banquiers du monde. À l'équilibre économique correspondait la stabilité sociale. En dépit d'agitations parfois bruyantes, presque toujours superficielles, la France, où le prolétariat industriel était une minorité, où les milliardaires existaient à peine, constituait essentiellement une nation de classes moyennes, avec ce que ce terme comporte de culture intellectuelle, de goût modérés, de répulsion pour les situations et les solutions extrêmes.

Dessinant un tableau objectif, non une image d'Épinal, je ne dois pas dissimuler les éléments de faiblesse qui formaient la contrepartie de ces avantages.

J'en aperçois surtout deux :

(1) Par son particularisme, le Français se trouvait souvent inférieur sur le plan de la production massive, mécanique, quantitative. Il se pliait moins volontiers que l'Anglais ou l'Allemand aux exigences et aux disciplines de la technique moderne, au travail à la chaîne, à la fabrication en série. En dépit d'un acharnement extrême au labeur (l'agriculteur français a toujours fait à cet égard l'admiration du monde) et d'une remarquable ingéniosité (l'artisan français n'a pas son pareil pour les petites inventions et le tour de main), il arrivait que la production française fut éclipsée sur les marchés internationaux par l'article étranger, obtenu à un prix de revient plus bas grâce à un emploi plus intensif de la machine et aux dispositifs de la fabrication standardisée.

(2) La seconde ombre au tableau soulignée dès la fin du 19^{ème} siècle par de bons observateurs était le faible taux de la natalité française. Ici, rationalisme et individualisme se trouvaient avoir une action concordante : le rationalisme, parce qu'il dissout ou émousse les croyances traditionnelles ; l'individualisme, parce qu'il amène le chef de famille attaché à la propriété et désireux d'en éviter le morcellement, à limiter le nombre de ses enfants pour éviter l'éparpillement de son héritage. À la vérité, la décroissance du taux de natalité semble bien être un fait général qui se constate dans tous les pays civilisés, mais incontestablement la France se plaçait en tête du mouvement ; aussi, le montant de sa population cessait-il de grandir au même rythme que celui de ses principaux voisins.

Au total, et compte tenu de ces lumières et de ces ombres, la France apparaissait dans le monde avec le double caractère d'une nation de qualité et de cadres.

Nation de qualité, particulièrement apte aux productions de luxe : vin de cru, articles de Paris, tableaux de maîtres. Les recettes qu'elle obtenait par la vente au monde entier de ces produits qualifiés lui permettaient de se procurer au dehors celles des matières premières qui lui manquaient, coton, laine, pétrole, métaux, et ceux des articles industriels de série qu'elle était mal placée pour produire économiquement.

Nation de cadres, dont les ingénieurs, les savants, les artistes étaient appréciés un peu partout, mais qui en revanche, demandait à un certain nombre de pays étrangers l'appoint d'immigration nécessaire pour compléter ses effectifs agricoles et industriels; cette main-d'œuvre étrangère était d'ailleurs aisément assimilée. Et par le jeu des naturalisations se trouvait atténué l'inconvénient résultant de l'insuffisante natalité française.

II. — DE 1914 A 1939

Les vingt cinq années qui se sont écoulées depuis 1914 ont été marquées, en France et dans le monde, par des événements d'une énorme portée, dont les répercussions sur l'économie française ne pouvaient manquer d'être profondes.

Trois de ces événements doivent être particulièrement retenus :

- (1) La guerre mondiale de 1914-1918.
- (2) La crise mondiale de 1929-1939.
- (3) L'agitation sociale en France en 1936.

Reprenons successivement chacun de ces trois faits historiques pour indiquer en quelques mots leur retentissement sur la structure économique de la France.

I. — *La guerre de 1914-1918* eut pour conséquence une extension du territoire de la France : le retour de l'Alsace Lorraine a augmenté la superficie de la France métropolitaine d'environ un million et demi d'hectares formant trois départements dont le sol et le sous-sol contiennent de remarquables richesses. La population de la France a été à la fois saignée par l'écoulement de la guerre (2 millions et demi d'hommes), augmentée par le retour de l'Alsace Lorraine (1.800.000 d'habitants), et par un accroissement sensible de l'immigration étrangère (plus de

2 millions entre 1911 et 1931). Finalement la population de la France qui, en 1911 comptait 39 millions et demi d'âmes s'élevait en 1936 à près de 42.

De toutes les branches de la production, l'agriculture est celle dont l'effectif a été le plus atteint par les pertes de la guerre, les paysans formant le gros contingent des bataillons d'infanterie : 675.000 paysans tués ; 500.000 réformés, trop atteints pour continuer les travaux de la terre. Quant à l'industrie elle fut lourdement victime de la dévastation par l'ennemi des régions occupées dans le Nord et le Nord-Est de la France—songez que ces régions représentaient plus de 80 pour cent de la production française de fer et de fonte, plus de 70 pour cent de la production de charbon et de coton.

Mais la reconstruction, menée à bien dans les quelques années qui suivirent 1918, dota l'industrie française d'un outillage puissant et modernisé qui lui assurait une capacité de production sensiblement supérieure à celle de 1914. Par ailleurs, l'incorporation à l'intérieur de la ligne douanière française des trois départements reconstruits, riches en minerai de fer, en établissements métallurgiques, en gisements de potasse, posa de délicats problèmes d'équilibre et d'harmonisation entre ces ressources nouvelles et les entreprises françaises antérieures.

Enfin la nécessité de liquider financièrement la guerre, et de répartir sur l'ensemble des Français les charges énormes—évaluées à plus de 150 milliards—entraînées par les quatre années d'hostilités et par la reconstruction des régions dévastées, contraignit les pouvoirs publics, quand il fut évident que l'Allemagne paierait seulement une faible partie de ces dépenses, à une dévaluation de la monnaie française. Cette dévaluation fut légalisée en juin 1928 par le Gouvernement que présidait alors R. Poincaré. La grande autorité de cet homme d'État lui permit de faire accepter par l'opinion publique une amputation des 4/5 de la valeur du franc d'avant-guerre. Mais cette opération n'en impliquait pas moins un sacrifice cruel pour la masse des porteurs de francs et des titulaires de revenus fixes, qui se recrutèrent surtout dans la classe moyenne.

II.—*La crise économique* qui a atteint le monde à partir de 1929 n'a frappé la France qu'avec un certain retard, et ses répercussions sur l'économie française furent moins brutales et moins profondes que, par exemple, sur l'économie américaine ou l'économie britannique. Même au plus fort de la crise, la France n'a pas connu cette détresse

qui frappa les Etats-Unis d'Amérique et que M. André Maurois a décrite d'une manière si impressionnante au début de ses "Chantiers américains". Les chômeurs en France ne se sont pas comptés par nombreux millions, on peut même dire que, dans les régions agricoles, il n'y eut pas vraiment chômage, mais simplement gêne et période de vaches maigres. Par contre certaines industries (et en particulier celles du textile) furent rudement touchées en raison des caractères mêmes de la production française sur lesquels nous avons tout à l'heure insisté : production de luxe et de qualité, donc d'articles non indispensables et sur lesquels portent tout naturellement les restrictions lorsque le fléchissement des revenus oblige les individus à diminuer leurs achats.

Toutefois ce qui dans cette période a frappé le plus durement la France, c'est moins la dépression elle-même que les remèdes adoptés pour y faire face par un certain nombre de grands pays étrangers. Le principal de ces remèdes fut la manipulation monétaire. En 1931, l'Angleterre (suivie bientôt par les pays du bloc sterling) abaissa la valeur-or de sa livre. Deux ans après les Etats-Unis dévaluaient leur dollar. L'équilibre entre les valeurs respectives des grandes monnaies du monde se trouvait brisé. Pour le rétablir, il eut fallu que la France et les pays dont les systèmes monétaires étaient accrochés au sien réalisent une nouvelle dévaluation. C'est ce que comprit M. Paul Reynaud. L'opinion publique française se rebella contre cette éventualité, estimant que l'opération de 1928 ne devait pas se renouveler. Comme tous ceux qui ont raison trop tôt, M. Paul Reynaud se heurta à une résistance générale et faillit même être battu aux élections générales de 1936. La France conserva donc le franc de 1928 communément appelé le Franc Poincaré; mais il était devenu une monnaie "forte" par rapport à la livre et au dollar dévalorisés. La France fut dès lors pendant quelques années un pays cher : les prix français étaient en 1934 supérieurs de 25 pour cent aux prix anglais et de 35 pour cent aux prix américains. Les touristes qui fuient les pays où l'existence est coûteuse se détournèrent de la France. D'où un marasme profond dans les industries hôtelières, et par répercussion, pour toutes les industries de luxe qui vivent de la clientèle étrangère.

III.—L'agitation sociale de 1936 a profané une grande impression dans le monde parce qu'elle s'est traduite par un phénomène nouveau et curieux : les grèves avec les occupations d'usines et parce que des observateurs superficiels ont pu croire qu'elle annonçait une transfor-

mation révolutionnaire. Avec le recul dont nous disposons aujourd'hui, on comprend mieux qu'il ne s'est produit en 1936 aucune révolution.

Cependant les événements d'alors n'ont pas été sans influence sur la structure économique de la France.

À mon sens, cette influence a été double.

(1) Dans l'ordre social l'année 1936 s'est traduite, pour le monde ouvrier par un certain nombre de conquêtes dont quelques unes ont un caractère durable (par exemple l'essor des conventions collectives de travail et l'institution des congés payés), tandis que d'autres, hâtivement préparées et brutalement appliquées (je songe surtout ici à la semaine de quarante heures réalisée sous la forme de 8 heures de travail journalier pendant 5 jours par semaine) ont entraîné un tel fléchissement de la production qu'il a fallu, timidement d'abord, radicalement ensuite, revenir à des solutions plus réalistes.

(2) Dans l'ordre économique ces réformes ont entraîné une aggravation des charges patronales, donc un alourdissement des prix de revient. Et comme déjà, nous l'avons vu il y a un instant, dans les années qui précèdent 1936, les prix de revient et les prix de vente français étaient plus élevés que les prix anglais et américains, le malaise économique de la France s'aggrave. Il fallut le traiter par le remède de la manipulation monétaire. Une dévaluation fut donc opérée en octobre 1936. Elle ne suffit pas—d'autant que les capitaux apeurés par l'orientation politique des gouvernements d'alors quittaient en masse la France.—On peut se demander—c'est là un débat qui d'ailleurs ne présente qu'un intérêt rétrospectif—s'il eut été possible en 1936 d'arrêter l'exode en instituant le contrôle des changes. Cette solution fut écartée et n'a été finalement instaurée qu'au début de la présente guerre. Le franc dut donc, par des réductions successives de sa valeur, s'adapter aux conditions économiques et financières nouvelles. Un décret-loi du 30 juin 1937 le rendit flottant, puis en mai 1938 un nouveau repli fut édicté. Au lendemain de ce repli, la pièce d'or française d'avant guerre, appelée communément le louis, et qui valait en 1914 20 francs se vendait environ 240 fr.; le rapprochement de ces deux chiffres montre mieux qu'un long développement combien, depuis 1914, l'étalon des valeurs françaises s'était amoindri, cet amoindrissement entraînant nécessairement, dans les relations entre les individus et entre les classes, les changements d'équilibre qui sont la conséquence de toute modification dans la définition de la monnaie.

III.—LA FRANCE DE 1939

En quelle mesure la France d'aujourd'hui a-t-elle conservé les traits et les caractères de la France du début du 20^{ème} siècle ? A quel point la cascade des événements que nous venons d'évoquer a-t-elle modifié sa structure et sa physionomie ? Cette question parut si importante au Comité de Direction de la "Revue d'Economie Politique" qu'il a décidé d'y consacrer un numéro spécial. Une équipe d'une vingtaine de collaborateurs s'est chargée d'analyser les transformations intervenues dans la structure économique de la France au cours des 25 dernières années. M. Charles Rist et moi-même nous étions réservés la tâche de dresser, dans une introduction, une sorte de bilan général et ce sont les éléments essentiels de ce bilan que je voudrais maintenant vous faire connaître.

A.—Ce qui a changé.

Les modifications survenues sont assurément considérables. On peut, me semble-t-il, les grouper sous trois rubriques. Comparée à la France d'avant la grande guerre, la France d'aujourd'hui est plus industrielle, moins libérale, plus impériale.

(1) Elle est plus industrielle. Et cela s'aperçoit très nettement si l'on compare les recensements professionnels effectués à 20 ans de distance, en 1906 et 1926. Les industries extractives et manufacturières ont vu monter sensiblement l'effectif de leur personnel et la puissance des forces motrices mises en œuvre. Cette industrie française, plus importante que naguère dans l'ensemble des forces économiques nationales, elle est aussi plus concentrée. Entre 1906 et 1926, le nombre des petits établissements est allé en diminuant progressivement, tandis que le nombre des établissements de moyenne grandeur augmentait de 60 pour cent et celui des grands établissements de 50 pour cent. Le mouvement s'est certainement poursuivi entre 1926 et 1931. Pour la période postérieure à 1931, nous sommes moins sûrement renseignés, les données du recensement de 1936 n'ayant pas encore fait l'objet d'une publication générale. Entre les grandes entreprises, des ententes se sont nouées, tantôt avouées, tantôt occultes. Et au total, le secteur des prix fixés par cartel, et imposés aux commerçants et aux consommateurs par les industriels, est certainement plus étendu qu'il y a 25 ans.

Parallèlement au progrès de l'industrie se produisait un recul de l'agriculture. La diminution du nombre des travailleurs de l'agriculture a été chiffrée par un spécialiste de ces questions : M. Augé Laribé, à 15 pour cent entre 1906 et 1921. Un autre symptôme de cette transformation nous est fourni par le rapprochement du pourcentage que présentent, avant la guerre de 1914 et aujourd'hui, la population urbaine et la population rurale de la France. En 1911, la population urbaine comprenait 44,2 pour cent de l'ensemble des français et la population rurale 55,8 pour cent. La France était donc un pays en majorité rural. En 1936 cela n'est plus vrai. Les proportions sont inversées. La population urbaine dépasse la moitié : elle atteint exactement 52,4 pour cent, cependant que la population rurale n'est plus qu'une minorité : exactement 47,6 pour cent (*).

(2) En second lieu, la France d'aujourd'hui est moins libérale que la France d'avant 1914. Entendons par là que dans la vie économique, la part des libres activités privées et des accords volontaires a diminué, cependant que la part de l'intervention étatique et du contrôle public a augmenté :

- (a) S'agit-il de l'industrie ? Le secteur public y a pris une grande extension dont la manifestation la plus nette est la nationalisation des industries de guerre édictée en 1936. Dans l'organisation des industries nouvelles telle que celle de l'énergie électrique ou du pétrole, l'État a été amené à jouer un rôle prépondérant. Il a pris des participations financières (dont le montant en 1935 atteignait 10 milliards) dans les sociétés d'économie mixte. En certaines branches de l'économie française particulièrement atteintes par la crise (chasseurs, sucreries, pêches maritimes, etc.) l'État a imposé aux intéressés un régime d'entente obligatoire qui rappelle à divers égards les systèmes corporatifs d'avant 1929, et qui est incontestablement une réaction à l'égard des principes de la libre concurrence et du libre travail édictés par la Révolution Française.

(*) Encore ce chiffre englobe-t-il tous les Français vivant soit à la campagne, soit dans les très petites agglomérations (de moins de deux mille personnes). Or, évidemment, il s'en faut que tous soient agriculteurs, puisque les plus petites bourgades comptent quelques artisans, quelques boutiquiers, voire quelques médecins. On estime à 35 % environ de la population française le nombre des paysans stricto sensu, c'est-à-dire de ceux qui tirent leur subsistance de la culture de la terre.

(b) *S'agit-il de l'agriculture ?* Non seulement la législation sociale qui avant 1914 s'appliquait très peu aux travailleurs ruraux a été étendue à la terre, mais encore et surtout, les marchés du vin, du sucre, de l'alcool ont été réglementés par les pouvoirs publics lesquels sont allés jusqu'à interdire en certains cas les plantations nouvelles et jusqu'à rendre obligatoire l'échecouement des ventes ou la dénaturation des excédents : l'adaptation de l'offre à la demande par le jeu spontané d'un équilibre naturel est ainsi, pour ces divers produits agricoles, remplacé par des prescriptions légales impératives. En ce qui concerne la denrée alimentaire la plus importante dans l'économie française, le blé, le législateur s'est efforcé d'assurer à l'agriculteur le bénéfice d'un juste prix en réglementant étroitement les conditions du marché. Ces expériences ayant échoué, on en est venu finalement à l'institution de l'Office du blé, qualifié d'interprofessionnel, mais en réalité fortement soumis aux directives de l'État. Cet office fixe chaque année le prix du blé pour la France entière. Sa taxation a ainsi mis en sommeil le principe (fondamental dans une économie libérale) de la détermination du prix par le libre accord entre vendeurs et acheteurs.

(c) *S'agit-il des transports ?*

L'intervention de l'État n'a pas été moins impérieuse. Une société nationale la S.N.C.F. a pris la place des anciennes compagnies privées auxquelles avait été concédée l'exploitation d'un réseau et, sous le couvert de la coordination entre le rail et à la route, les transports automobiles en commun ont été transformés en véritables services publics.

(d) *S'agit-il enfin du crédit ?*

Le secteur public a largement grignoté le secteur privé. À côté des banques libres, l'armature du crédit comporte aujourd'hui un ensemble impressionnant d'institutions bancaires, directement gérées ou étroitement contrôlées par l'État : crédit agricole, crédit artisanal, crédit hôtelier, crédit maritime. La Caisse des Dépôts et Consignations qui, avant 1914, ne gérât que quelques milliards, en mane aujourd'hui une centaine et est devenue le plus important établissement de crédit français.

- (c) Vous n'auriez pas encore une idée complète de l'accroissement de l'emprise de l'État sur l'économie privée si j'omettais de mentionner l'énorme augmentation des prélèvements que l'État opère sur les revenus des particuliers à l'aide des impôts, soit annuellement, soit à chaque changement de génération. Les charges fiscales, en 1911, représentaient environ 15 pour cent du revenu national; elles en absorbaient en 1936 40 pour cent. Une statistique s'appliquant à l'année 1937 (et dressée par l'Association Nationale des Sociétés par Actions A.N.S.A.) montre que, dans les résultats de l'activité de 260 sociétés, l'État a prélevé sur les bénéfices de ces sociétés plus du triple des dividendes distribués aux actionnaires.

Les sommes énormes demandées par les pouvoirs publics aux contribuables sont par eux reversées à d'autres individus: les fonctionnaires, les rentiers, les retraités et les pensionnés. Le nombre des porteurs de titres de la dette publique était 16 fois plus élevé en 1939 qu'en 1911. L'effectif des fonctionnaires a augmenté, en 25 ans, de près de 400 mille unités. Les pensions de guerre atteignaient en 1936 près de 6 milliards de francs.

Au point de vue psychologique cet accroissement de l'intervention de l'État dans la vie économique engendre une conséquence importante qu'il est impossible de passer sous silence.

Un nombre considérable de Français, fonctionnaires, pensionnés, etc. reçoivent aujourd'hui de l'État un revenu fixe et forfaitaire. Leur rémunération n'est plus commandée par leur initiative individuelle et par leurs facultés d'invention personnelle. Le goût du risque et la recherche de l'originalité ont chance dès lors de se trouver primés par le souci de la sécurité et le sentiment de l'uniformité.

- (3) Dans la France de 1939, le sentiment national et impérial est certainement beaucoup plus vif et plus général que dans la France d'il y a 25 ans.

Lorsque la reconstitution de la puissance allemande eut fait éprouver à tous les Français, sans distinction de classe et d'opinion, le retour d'un danger mortel, les dissensions politiques et sociales se sont atténuées et la préoccupation de l'indépendance nationale est passée au premier plan. Cela s'est vu en ces derniers temps (et avant même le déclenchement de la guerre) à bien des symptômes, par exemple au fait que le pro-

téisme de la natalité, longtemps regardé avec quelque indifférence par l'opinion et les pouvoirs publics, est brusquement apparu à tous comme essentiel. Par la généralisation des allocations familiales, par l'instauration d'un code de la famille, un ensemble de mesures ont été prises qui favorisent les ménages à nombreux enfants, qui pénalisent au contraire les célibataires et les ménages stériles. Il est trop tôt pour connaître les effets que ces mesures pourront avoir sur le taux de natalité, mais il est vraisemblable qu'elles contribueront à le relever, puisqu'on y est parvenu par des moyens analogues, dans un certain nombre de pays étrangers, qui, eux aussi, souffraient d'une diminution de la natalité.

Plus significative encore d'une transformation de la mentalité française est l'importance que l'on attache aujourd'hui à la France d'Outre-mer. Pendant longtemps le terme de l'Empire français a été banni du langage courant. Peut-être, en s'en servant, eut-on craindre le reproche d'impérialisme. Peut-être aussi ce mot souffrait-il de sa signification politique internationale, et de ce qu'il paraissait lié à la forme de gouvernement pratiquée par Napoléon Ier et par Napoléon III. Aujourd'hui l'expression d'Empire Français revient à tout instant dans les articles de la presse et dans les discours des hommes politiques. On a compris que la France n'est pas simplement une métropole, comprenant 550.000 kilomètres carrés et 42 millions d'habitants, mais une vaste formation, dont les diverses fractions sont répandues sur plusieurs continents et qui englobe au total 11.500.000 kilomètres carrés et plus de cent millions d'hommes.

Les diverses parties de cet empire sont, il est vrai séparées, parfois par de grandes distances, qui mettent un sérieux obstacle à la constitution de l'Empire en une unité économique cohérente. Mais que ces difficultés ne soient pas insurmontables, l'évolution du commerce extérieur de la France au cours des 25 dernières années semble bien le prouver.

La transformation la plus intéressante qu'on peut relever est le fait que, dans ses échanges avec le monde, la métropole française est aujourd'hui tournée moins qu'avant 1914 vers l'étranger, et plus qu'avant 1914, vers les autres fractions de l'Empire Français.

Le numéro spécial que la "Revue d'Economie Politique" a consacré aux changements de la structure économique française au cours des 25 dernières années, (Numéro de janvier-février 1939) contient un tableau inédit jusqu'alors, qui traduit d'une manière vraiment frappante ce double déplacement :

Si l'on considère les échanges de la France métropolitaine avec l'extérieur, en comparant à cet égard, d'une part, la période d'avant-guerre (moyenne des années 1911, 1912, 1913) et, d'autre part, l'année 1931, on voit que le commerce de la France (il s'agit de pourcentages et non de chiffres absolus) a relativement baissé avec la plupart des grands pays Etrangers: la diminution est de 7,5 pour cent dans les échanges avec l'Angleterre, et de 6 pour cent dans les échanges avec l'Allemagne, cependant que la part relative des échanges entre la France et ses colonies augmentait de 4,9 pour cent en ce qui concerne l'Algérie, et 8,25 pour cent en ce qui concerne les autres colonies. Il est donc permis de dire que non seulement en doctrine, mais en fait, les liens entre les diverses parties de l'Empire Français ont été solidement resserrés.

B.—Ce qui demeure.

Je n'ai rien atténué des transformations subies par la structure économique de la France au cours des 25 dernières années. Elles ont été certes, multiples et importantes. Et cependant je crois qu'en dernière analyse elles n'ont point bouleversé les traits dominants de la physiologie française tels qu'on pouvait la dessiner au début du 20ème siècle, et c'est ce que maintenant, dans la dernière partie de cet exposé, je voudrais montrer.

(1) Sans doute, la France d'aujourd'hui est plus industrielle et moins agricole, plus concentrée, moins individualiste que la France d'avant guerre. Pourtant si on la confronte avec ses grandes voisines, l'Angleterre et l'Allemagne, on s'aperçoit qu'elle reste beaucoup moins touchée qu'elles par l'industrialisation et par la concentration.

Les chiffres mêmes que je donnais tout à l'heure montraient que 35 pour cent de la population française reste paysanne alors que guère plus de 5 pour cent de la population britannique est dans ce cas. Et si les villes ont vu croître le nombre de leurs habitants, la France, à l'heure actuelle, ne compte cependant encore que 3 villes de plus de 400.000 habitants (Paris, Marseille, Lyon), alors que l'Allemagne d'avant l'Anschluss en comptait 15 et que la Grande Bretagne en compte 10.

L'agriculture française, si elle utilise aujourd'hui plus de machines agricoles et plus d'engrais chimiques qu'il y a une trentaine d'années, a par ailleurs assez peu changé. Comparons les deux grandes enquêtes agricoles de 1892 et 1929, séparées par un intervalle de presque 40 ans,

la constance de la structure agricole française apparaît vraiment très remarquable. Les petits domaines (on entend par là ceux dont la superficie est inférieure à 10 hectares) représentent plus de 75 pour cent du total. La très grande propriété est une exception. En ce qui concerne le mode d'exploitation, l'enquête de 1892 donnait en chiffres ronds 71 pour cent d'exploitants directs, 22 pour cent de fermiers, 7 pour cent de métayers. De l'enquête de 1929, on peut extraire les chiffres suivants : exploitation directe : 75 pour cent, fermage 20, métayage 5. Donc, une légère progression de l'exploitation directe, un léger recul du fermage et du métayage. Mais ce n'est là que l'accentuation d'une tendance déjà très marquée dans la période antérieure. Le petit paysan cultivant lui-même son domaine, conservateur et particulariste, capable d'un labeur acharné, peu enclin aux innovations, demeure le personnage essentiel de la vie rurale française.

Même dans l'industrie, là où la loi de concentration a joué et apporté plus de changements, il s'en faut qu'elle ait balayé sur son passage les petites entreprises. Une évaluation récente faite par un écrivain autorisé, M. Marc Aucuy, donne le chiffre de 1 million 300.000 pour les artisans urbains et 800.000 pour les artisans ruraux. Il y aurait donc environ 2 millions de travailleurs qui se livreraient, en ville ou à la campagne, à une activité de fabrication ou de transformation en étant propriétaires de leur exploitation et en la conduisant à leurs risques et périls. Dans le commerce, les petites entreprises (celles qui occupent moins de 10 employés) représentaient encore, en 1936, 98 pour cent de l'ensemble des maisons de commerce.

Bref, petits paysans, artisans, boutiquiers, conservent dans l'économie française une place de première importance. Ils ne sont ni des salariés, ni de grands capitalistes. Et ils représentent, entre le capital et le travail, une force intermédiaire et synthétique qu'exprime bien l'épithète de classe moyenne. Au reste leur importance dans la nation est prouvée par le fait que, sous la pression de leur nombre et de leurs organisations, les pouvoirs publics ont fait voter, au cours des dix dernières années, un ensemble copieux de lois qui créent pour eux des privilèges dans la lutte économique, (faveurs fiscales aux artisans, mesures restrictives contre les magasins à prix uniques, institution de la propriété commerciale, etc.).

II.—Sans doute l'emprise de l'Etat sur l'économie française peut paraître considérable si l'on confronte l'état des choses actuel avec les

conditions de l'économie concurrentielle et privée du siècle dernier. Elle semblera au contraire singulièrement modérée si on la compare avec les régimes économiques adoptés, en ces dernières années, par les pays totalitaires. Ceux-ci ont tué le syndicalisme libre qu'ils ont remplacé par des organisations, ouvrières et patronales, dans lesquelles l'État joue un rôle prépondérant. Ils ont soumis la fixation des salaires et des prix à un contrôle public très étroit. Ils ont assujettis la distribution du crédit à une tutelle officielle. Ils ont institué le contrôle des changes. En France, au contraire, sauf en quelques secteurs particuliers, prix et salaires continuent d'être l'objet d'une fixation contractuelle. Le surarbitrage pour les salaires, l'action du comité de surveillance pour les prix n'interviennent que si la libre fixation par entente contractuelle s'est révélée impossible ou inacceptable. À côté d'institutions de crédit plus ou moins officielles subsistent de grandes banques privées, libres de toute supériorité administrative. Le contrôle des changes n'a été édicté qu'au moment où l'économie de guerre y a contraint les pouvoirs publics et à l'instant même où il adoptait cette politique, le Ministre des Finances proclamait qu'elle n'était dans son intention, qu'une mesure de circonstance dont l'application resterait étroitement limitée au temps de guerre. Au total donc, l'économie *privée et libre* a certainement subi en France moins de restrictions et moins d'atteintes que dans un grand nombre de pays.

III.—Sans doute la France incline davantage au nationalisme et à l'impérialisme qu'il y a trente ou quarante ans, à l'époque où les intellectuels les plus représentatifs de la pensée française—un Anatole France, un Remy de Gourmont, un Octave Mirbeau, un Lucien Descaves, etc.) faisaient volontiers montre de sentiments internationalistes et antimilitaristes. Mais là encore n'exagérons pas l'importance du changement. Le nationalisme et l'impérialisme français n'ont rien de commun avec le dynamisme offensif et brutal des idéologies totalitaires. Ils ont un caractère plus conservateur qu'agressif. Le soldat français, s'il fait montre de qualités d'endurance et d'initiative reconnues de ses adversaires, a plutôt la mentalité du paysan qui défend son champ contre l'agresseur que celle de l'aventurier qui part à la conquête du monde. Et surtout il est très peu de Français chez qui le sentiment patriotique efface le sens universaliste, l'idée que en tous les hommes quelle que soit leur patrie d'origine, existe un fond commun qui les rend semblables ou du moins qui en fait des frères. Ce sens

de l'universalisme on le trouve chez les Français de droite comme les Français de gauche. La tradition catholique et la tradition laïque se rejoignent. Elles se fondent sans doute sur des motifs différents: d'un côté la fraternité entre tous les hommes que le Christ a rachetés, de l'autre, l'unité fondatrice de la raison humaine. Mais peu importe. L'essentiel est qu'elles aboutissent également à une attitude exclusive de haine et de toute incompréhension bornée à l'égard des membres des autres collectivités nationales. Au reste il faut bien qu'il y ait entre les Français de droite et les Français de gauche une affinité profonde de tempérament pour que ce qu'un écrivain Suisse, Paul Scipiel a nommé "les deux France" se soient rejointes spontanément à toutes les époques de crise, en 1939 comme en 1914.



Finalement, vous le voyez, la France d'aujourd'hui, comme la France d'hier demeure essentiellement et avant tout un pays d'équilibre, de juste milieu, de stabilité, attaché aux valeurs rationnelles et protégé par là contre les entraînements d'une mystique irréflectée; attaché aussi à la liberté de pensée, à la spontanéité de l'action, à l'originalité de la production, et pour cela réfractaire aux excès de la contrainte autoritaire et de la standardisation industrielle. De grands événements historiques, de grandes transformations économiques n'ont pu passer sur la France sans y laisser leur empreinte. Ils n'ont pas su altérer les traits fondamentaux de sa physionomie permanente.

Nous sommes maintenant en mesure de répondre à la question générale que nous posions au fronton de cette analyse. Oui, la nation constitue une réalité physique et psychologique d'une constance et d'une fermeté remarquables. Et peut être ceux qui à juste titre souhaitent qu'en dessus des nations s'institue une collaboration politique et économique internationales ont-ils eu parfois le tort d'oublier ou de méconnaître que dans le monde d'aujourd'hui, les nations conservent des physiognomies diverses qu'il est impossible de négliger ou d'effacer. Mais à la vérité on peut laisser à chaque nation son originalité et cependant instituer entre elles et au dessus d'elles un concert international. En raison de sa structure même, la France est en mesure de prendre sa place dans ce concert sans renoncer en rien à sa personnalité. Son culte pour les valeurs universelles, son goût de l'indépendance et de la sécurité, la conduisent à reconnaître que la paix est supérieure à la guerre, que

l'accord amiable vaut mieux que la violence, que la raison est un guide plus sûr que la mystique, que la liberté est un ferment de progrès plus efficace que la contrainte et c'est pourquoi nous sommes peut être fondés à penser que le maintien de l'indépendance de la France, la sauvegarde de sa physionomie et de sa personnalité ne sont pas seulement nécessaires pour elle-même, mais aussi pour le bien des autres nations du monde.

GASTON PIROU

BIBLIOGRAPHIE

VIDAL DE LA BLANCHIE.—*Tableau de Géographie de la France*, T. I de l'Histoire de France de Lavisse, (Hachette).

DURUIS ET KERMOUANT.—*Géographie économique*, Masson, 4ème édition, 1934.

P. GEORGE.—*Géographie économique et sociale de la France*, Editions Sociales internationales, 1933.

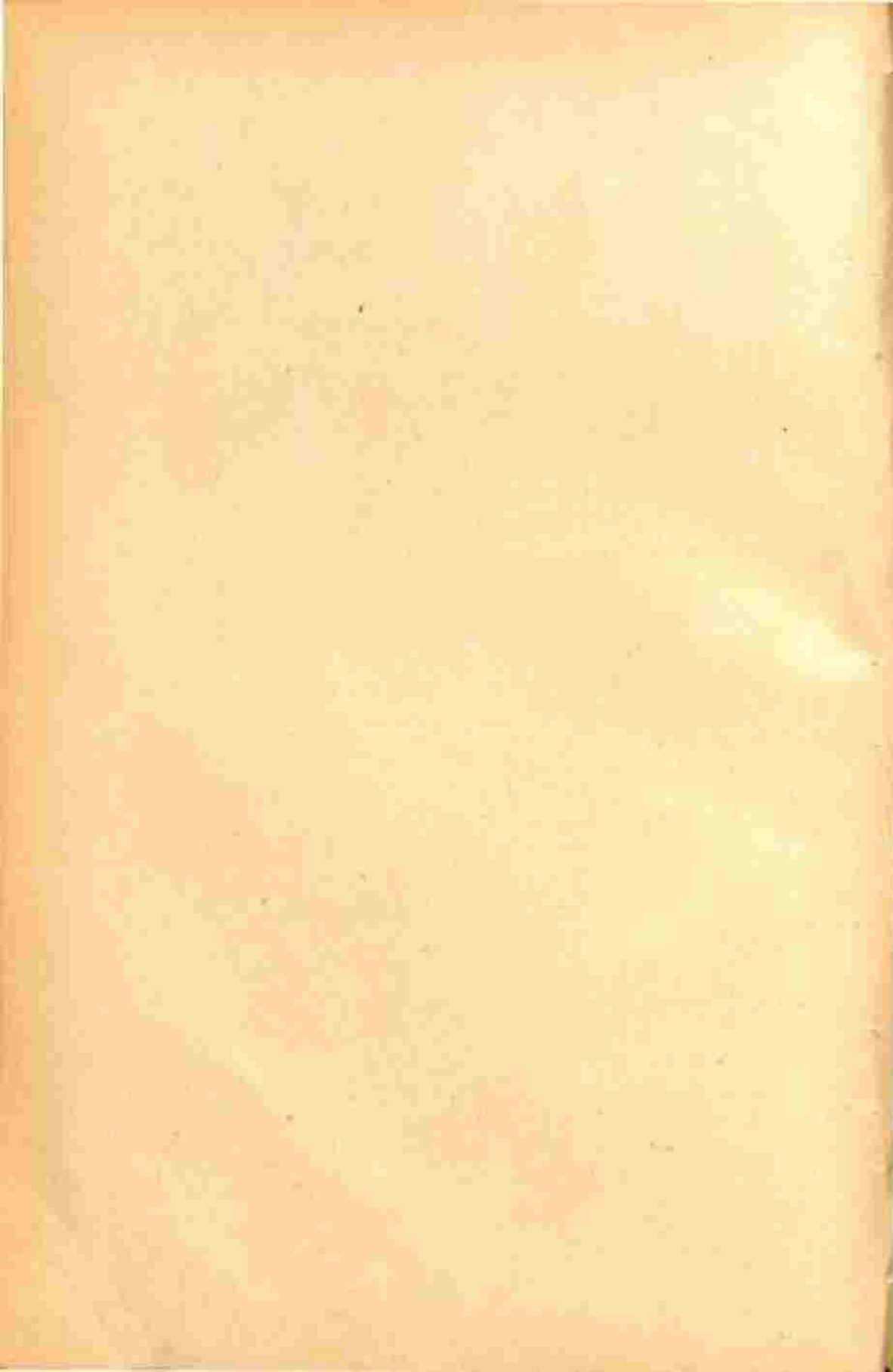
P. CLEBOT ET M. CLEBOT : *La France dans le monde*, Payot, 1938.

P. GUÉLIN : *Le problème français*, Préface d'André Siegfried, Gallimard, 1939.

P. FRIEDRICH : *Etat des forces en France*, Gallimard, 1935.

De la France d'avant guerre à la France d'aujourd'hui, Recueil d'Études présentées par MM. Charles Rist et Gaston Piron, Librairie du Recueil Sirey, 1939.

ANDRÉ MAUROIS : *Voici la France*, *Candida*, 10 janvier 1940.



ETUDE SOMMAIRE SUR LA CRÉATION D'UNE COUR DES COMPTES

PAR

M. E. DICHY BEY.

Contrôleur Général des finances de la Municipalité d'Alexandrie

L'absence d'une Cour des Comptes en Egypte est une lacune dont les graves inconvénients ont été souvent constatés.

Alors que toutes les institutions publiques du pays se sont développées au point de n'avoir rien à envier à celles de tout autre Etat moderne, il reste toujours à créer un organisme qui assurerait, avec la compétence et l'indépendance voulues, la vérification des recettes et des dépenses de l'Etat.

Cette lacune n'a pas d'ailleurs échappé à l'attention des pouvoirs publics. Dès l'instauration du régime constitutionnel, on ne cessa de se préoccuper d'introduire dans le pays un mode de contrôle approprié, s'inspirant des régimes en vigueur en France et en Angleterre. Des projets furent élaborés, mais aucun ne fut mis à exécution.

M'étant intéressé à la question durant une longue carrière passée entièrement dans les services financiers de l'Etat et ayant observé sur place, au cours de voyages successifs, le fonctionnement de la Cour des Comptes en France et de l'Audit Department en Angleterre, j'ai été amené à en faire l'objet d'une étude sommaire, qui pourrait avoir quelque utilité, en ce moment où la création d'une Cour des Comptes est à l'ordre du jour.

Cette étude se divise en trois parties.

La première partie traite de la nécessité du Contrôle. Tous les pays, en effet, grands ou petits, à régime démocratique ou dictatorial, possèdent un organisme de contrôle au nombre de leurs institutions constitutionnelles et il n'est pas de banque ou de Société privée de quelque importance qui ne soumette ses comptes à des examens attentifs.

C'est que le Contrôle, à côté de son utilité au point de vue de la régularité de la gestion financière, présente l'avantage considérable d'assurer en pratique de grandes économies dans les dépenses et un surcroît de rentrées dans les recettes grâce à l'étroite surveillance exercée.

Il existe bien à l'heure actuelle en Egypte, un Contrôle des recettes et des dépenses, qui est censé vérifier les comptes, après paiement et sur production des pièces justificatives, en conformité des dispositions du Chapitre V du Code Financier, mais de l'aveu unanime, cet organisme ne répond pas au but visé.

Dans la seconde partie, les différents systèmes de contrôle en vigueur, en France, en Angleterre, en Belgique, en Italie et en Allemagne sont passés en revue, les systèmes français et anglais étant toutefois exposés avec plus de détails.

Qu'ils s'appellent Cour des Comptes comme en France, en Italie, en Belgique et en Allemagne, ou Audit Department comme en Angleterre, tous ces organismes ont ceci de commun, qu'ils se caractérisent par une grande indépendance.

Dans certains pays la Cour a un pouvoir juridictionnel, dans d'autres elle n'en a aucun, et l'accent est tantôt mis sur le contrôle après paiement (France, Angleterre, Allemagne) tantôt sur le contrôle préventif (Belgique et Italie).

La troisième et dernière partie est consacrée à l'exposé de la réforme suggérée pour le Contrôle actuel.

La première question qui se pose est celle de savoir lequel de tous les systèmes passés en revue conviendrait le mieux à l'Egypte.

Il semble que ce serait le système anglais en raison de son caractère expéditif et efficace et du fait que la comptabilité et le budget égyptiens sont inspirés de ceux de l'Angleterre. Mais l'adoption du système anglais n'aurait pas toutefois sans quelques amendements.

La question se pose aussi de savoir s'il faut procéder à la création d'emblée, d'une Cour des Comptes, ou s'il ne vaut pas mieux procéder par étapes.

Il est évident que l'ideal serait d'avoir d'un coup et déjà une Cour des Comptes qui cadrerait avec le régime constitutionnel et l'évolution politique du Pays.

Le projet de Décret-Loi qui avait été élaboré et examiné en 1935 peut, après avoir subi de très légères modifications, servir de base à cet effet.

Si toutefois la création d'une Cour des Comptes se heurtait pour le moment à des difficultés, il serait possible de procéder par étapes, sous réserve d'assurer au nouvel organisme, quelle que soit sa forme, l'indépendance qui est la condition première pour qu'il puisse remplir convenablement sa mission.

Envisageant l'Egyptienne et les autorités compétentes opérandes pour cette dernière solution, l'étude expose succinctement quelles pourraient être les attributions de l'Administration qui formerait le noyau de la future Cour des Comptes, ainsi que ses rapports avec les autres Ministères et Administrations de l'Etat.



LA CREATION D'UNE COUR DES COMPTES EN EGYPTE

Nécessité du Contrôle.

La création d'une Cour des Comptes pour assumer le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat, si elle était nécessaire dans le passé, est devenue aujourd'hui, pour l'Egypte, une tâche urgente.

Les dépenses publiques sont en effet à la veille de connaître un développement considérable, nécessité par l'oeuvre d'équipement et de redressement que le Gouvernement aura à entreprendre dans tous les domaines : défense nationale, communications, irrigation, hygiène publique, œuvres sociales, etc.

Et comme l'Etat ne pouvait faire face à ces charges accrues qu'en augmentant ses ressources, il en est résulté un développement parallèle du système fiscal: impôt sur le revenu, droit de timbre, impôts et taxes en perspective.

Dans ces conditions, il importe que les recettes soient perçues avec la plus grande diligence et la plus stricte équité, et qu'elles produisent leur maximum. De même, il est indispensable que les revenus soient utilisés sans abus et de la manière la plus profitable et la plus féconde.

C'est là une double garantie que les Pouvoirs Publics se doivent d'assurer au contribuable.

Il appartient sans doute au Pouvoir exécutif de fournir en premier lieu cette garantie dans le même temps qu'il gère les finances publiques; mais il n'en est pas moins vrai qu'une vérification après paiement, entreprise dans des conditions suffisantes de compétence et d'indépendance, contribue largement à l'assurer.

Universalité du Contrôle.

Si l'on observe l'organisation administrative des différents pays, on constate une surprenante unanimité dans l'existence, partout, d'une Cour des Comptes, quel que soit le régime constitutionnel en vigueur, qu'il soit dictatorial ou démocratique.

Non seulement la Cour des Comptes existe partout, mais elle fait partie de la Constitution même ou des principes constitutionnels établis.

Des pays qui possèdent leur Cour des Comptes de très vieille date, comme la France (1807), la Belgique (1846), l'Italie (1862), l'Angleterre (1866), l'Allemagne (1868) jusqu'à ceux qui l'ont adoptée plus récemment, comme les Etats-Unis, le Japon, la Chine, la Turquie, etc., tous ont reconnu la nécessité indéniable du Contrôle et son importance et l'ont compris au nombre de leurs institutions constitutionnelles.

Dans les pays à régime démocratique, c'est cet organisme qui permet au Parlement d'exercer officiellement sa surveillance sur la gestion financière de l'Exécutif et qui assure le contribuable de l'emploi judicieux des deniers publics, en vertu du principe que tout citoyen, par le fait qu'il paie l'impôt, a le droit d'être assuré qu'il en est fait un usage légitime.

Au reste, les banques et les institutions commerciales ou industrielles de quelque importance soumettent leurs comptes à la vérification de

censeurs attitrés. A plus forte raison les Etats doivent-ils agir de même ; et c'est ce qui explique cette unanimité du Contrôle que nous avons signalée.

Différentes formes du Contrôle.

D'une manière générale, on peut dire que la forme du contrôle dans un pays donné est en corrélation, d'une part, avec son régime constitutionnel, d'autre part, avec son système budgétaire et comptable — tout en revêtant dans certains cas un cachet historique propre.

Toutefois, l'expérience des différents pays permet de réduire la question à un quadruple problème :

- (1) Le Contrôle sera-t-il confié à un fonctionnaire unique ou à une assemblée de magistrats ;
- (2) La Cour ou le Contrôle des Comptes doit-il dépendre de l'Exécutif, du Parlement ou être indépendant ;
- (3) Sa mission doit-elle être limitée au contrôle après paiement uniquement ou peut-elle s'étendre également au contrôle préventif ;
- (4) La Cour doit-elle ou non disposer d'un pouvoir juridictionnel.

Comme nous allons le voir en détail par la suite, les différents pays ont résolu ce quadruple problème de diverses façons.

TENTATIVES POUR LA CRÉATION D'UN CONTRÔLE DE COMPTES EN EGYPTE

Contrôle actuel en Egypte.

Quel contrôle existe-t-il actuellement en Egypte ? Il s'agit, bien entendu, du contrôle après paiement.

Le Chapitre V du Code de l'Administration Financière contient certaines dispositions concernant la vérification des comptes mensuels après paiement et sur production des pièces justificatives.

Jusqu'en 1915, cette vérification était d'abord effectuée par la Comptabilité Générale de l'Etat, puis plus tard, par différents contrôles qui avaient leur siège aux Ministères et Administrations mêmes. C'était notamment le cas du Ministère de la Guerre, de l'Intérieur, des Travaux Publics et de l'Administration des Chemins de Fer.

En 1915, on groupa sous le nom de "Contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat," les différents corps de vérification qui se trouvaient disséminés auprès des Ministères, sauf ceux de l'Administration des Chemins de Fer et du Ministère de la Guerre. Par la suite, ceux-ci furent également réunis au Contrôle Général.

Ses déficiences.

Cet organisme qui devait, en principe, se développer comme tous les autres services gouvernementaux, n'a accompli aucun progrès.

Et d'abord, on ne lui reconnaît pas la mission de certifier les comptes définitifs de l'Etat, qui, en Egypte, sont certifiés par le Ministère des Finances après avoir été préparés par ses soins.

Il est vrai que ce Contrôle reçoit les pièces d'une manière assez rationnelle, celles-ci lui étant envoyées tous les mois, dans l'ordre de la conformation du Budget et que les documents nécessaires à la vérification sont, en général, mis à sa disposition. Mais cette vérification est effectuée par voie d'épreuves et se borne à des points de pure routine, à des observations sans grand intérêt, et n'aboutit à aucune vue d'ensemble.

En outre, et c'est là une lacune sur laquelle on ne saurait trop insister, il n'est procédé en fait à aucune vérification des recettes.

Cette situation n'a pas manqué de retenir l'attention. Dès l'instauration du régime constitutionnel en Egypte, une des premières préoccupations fut l'établissement d'un mode de contrôle approprié, s'inspirant des régimes en vigueur en France et en Angleterre.

Avant de tracer une brève esquisse des tentatives faites dans ce sens, il importe de remarquer que la condamnation portée depuis longtemps sur le Contrôle actuel, a diminué encore son prestige et a réduit à néant l'efficacité qu'il aurait pu encore avoir, tout imparfait qu'il était.

Tentatives de Réforme.

Ainsi donc, la question de la création d'une Cour des Comptes est à l'ordre du jour depuis 1923. En effet, tant le Ministère des Finances que la Chambre des Députés et le Sénat, souhaitaient alors la création de cet organisme considéré indispensable. Le Parlement, notamment, émit un vœu dans ce sens en 1924 d'abord, puis en 1926.

Le Ministère des Finances, reprenant les études auxquelles il s'était déjà livré et s'inspirant des législations des principaux pays constitutionnels, tout en tenant compte des besoins particuliers à l'Egypte, mit finalement sur pied un projet de loi sur l'organisation du contrôle des comptes, qui fut présenté au Parlement le 21 juin 1927 après avoir été approuvé par le Comité Consultatif de législation et par le Conseil des Ministres.

Ce projet fut discuté par la Chambre dans ses séances des 17, 19, 24 mars, 27 mai et 4 juin 1930, puis approuvé et transmis au Sénat.

Le Sénat, dans sa séance du 9 juin 1930, le transmet à sa Commission des Finances pour examen.

La question en resta là. Elle fut remise sur le tapis, plus d'une fois, et en 1935-1936, elle fut sur le point d'être résolue.

Tout récemment, la Commission des Finances de la Chambre, dans son rapport sur le projet de Budget de l'Exercice 1938-1939, a parlé du projet de la Cour des Comptes, en soulignant la nécessité de sa création et en rappelant les étapes par lesquelles avait passé le projet.

Au reste, les différents Discours du Trône ont fait en général mention de la nécessité de la création d'une Cour des Comptes.

LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE CONTRÔLE

Aperçu sur les systèmes français et anglais.

Toutes les fois qu'il a été question de réorganiser le Contrôle des Comptes en Egypte, c'est des systèmes français et anglais qu'on a entendu s'inspirer.

Aussi nous paraît-il nécessaire de donner un aperçu sur l'un et l'autre de ces systèmes.

Il n'est pas cependant dépourvu d'intérêt d'exposer également, mais plus brièvement, les systèmes en vigueur dans d'autres grands pays d'Europe tels que la Belgique, l'Allemagne et l'Italie.

LA COUR DES COMPTES EN FRANCE

Composition de la Cour et particularités

En France, le Contrôle est assumé par la Cour des Comptes.

Les textes législatifs, traitant de l'organisation et des attributions de cette Cour, ne comprennent pas moins de 55 lois et décrets, échelonnés sur plus d'un siècle et quart, depuis 1807 jusqu'à 1938.

La loi de base portant création de la Cour est celle du 16 septembre 1807 ; les lois ultérieures n'ont fait qu'élargir et mettre au point les attributions de cet organisme.

Tout comme une Cour ordinaire de Justice, la Cour des Comptes est composée d'un Premier Président et de plusieurs Conseillers. En fait, il existait en 1936, trois Présidents de Chambre, 21 conseillers-maîtres, 54 conseillers référendaires de 2ème classe, 18 auditeurs de 1ère classe et 13 auditeurs de 2ème classe.

La Cour comprend trois chambres auxquelles une quatrième est venue s'ajouter en 1936. Le nombre des membres de la Cour a dû être augmenté en conséquence.

Elle est régie par un Règlement intérieur qu'elle établit elle-même et qu'elle modifie comme elle l'entend. Elle a un parquet constitué par un procureur général et un avocat général, des greffes, et s'entoure d'une procédure judiciaire avec des voies de recours. Tous les magistrats de la Cour sont inamovibles. C'est là que réside la principale garantie de son indépendance.

D'autre part, les arrêts de la Cour sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat.

Compétence de la Cour.

La compétence de la Cour s'étend aux comptes de tous les organismes depuis les grandes Administrations et les Services Ministériels jusqu'aux Communes.

Cette compétence se présente sous deux aspects différents : un pouvoir juridictionnel et un droit de contrôle.

Pouvoir Juridictionnel.

Le pouvoir juridictionnel de la Cour consiste à établir par des arrêts la situation des comptables vis-à-vis du Trésor après avoir apuré les comptes des recettes et des dépenses.

La procédure afférente à l'exercice de ce pouvoir comprend trois phases : la production des comptes, l'examen des comptes et la décision sur les comptes.

(a) *Production des comptes.*—Les comptables adressent leurs comptes, établis par gestion, au Ministère des Finances, dans le trimestre qui suit la période à laquelle ils se rapportent. Ces comptes sont confrontés avec les comptes des ministères établis par exercice, et le tout est envoyé

à la Direction de la comptabilité générale avec les pièces justificatives pour être mis en état d'examen et transmis ensuite à la Cour des Comptes.

(b) *Examen des comptes.*—Un premier examen est effectué par les conseillers-référendaires et les auditeurs. Le travail de vérification qu'ils effectuent porte surtout sur la régularité des opérations de recette ou de dépense décrites dans le compte, à savoir si le comptable a perçu tout ce qu'il fallait percevoir et s'il n'a pas dépensé au delà de ce qu'il devait dépenser.

Une fois ce travail terminé, il en est dressé rapport, où est consignée la ligne du compte, à savoir, aux termes mêmes de la loi, " les charges et souffrances dont chaque article de compte paraît susceptible." Le rapport contient également " les observations résultant de la comparaison de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits." Ce rapport sert de base à la décision qui sera rendue par la Cour.

(c) *Décision sur les comptes.*—Chaque compte fait l'objet d'un arrêt qui déclare le comptable soit quitte, soit en avance, soit en débet. Ce n'est que dans les deux premiers cas que la Cour lui donne décharge.

Droit de Contrôle.

Quant au droit de contrôle de la Cour ou, en d'autres termes, le droit de critique, il est exercé par la Cour au moyen de référés ou correspondances échangées entre elle et les différents ministères. Ces référés portent sur les infractions et irrégularités qu'elle aura relevées au cours de sa vérification.

Rapport Annuel.

La Cour soumet un rapport annuel de son activité au Président de la République et si, après un certain délai, celui-ci ne l'a pas présenté aux Chambres, elle peut le faire elle-même. Dans ce rapport, sont consignés les référés adressés aux Services, les réponses de ces Services ainsi que l'indication des remèdes que la Cour croit devoir suggérer pour éviter le retour des irrégularités constatées. Ce rapport contient en outre des suggestions d'ensemble portant sur l'organisation financière générale du pays. C'est pourquoi il a une importance capitale et constitue la principale manifestation de l'activité de la Cour des Comptes.

Contrôle Préventif.

De toutes récentes réformes ont été introduites, en 1930, à l'organisation de la Cour des Comptes. Ces réformes dénotent une tendance à étendre et renforcer le pouvoir de contrôle de la Cour.

C'est ainsi notamment qu'une quatrième Chambre a été créée et qu'il a été institué un Comité Supérieur de contrôle ayant pour mission de coordonner l'action des Comités de contrôle qui avaient été préalablement institués en 1924, auprès de chaque Ministère. La Cour des Comptes commence à participer ainsi au contrôle préventif.

CONCLUSIONS :

En résumé, le système français se caractérise par les traits suivants :

- une grande indépendance, la Cour des Comptes ne relevant ni de l'Exécutif ni du Parlement ;
- Le contrôle consiste essentiellement en une vérification après paiement au siège de la Cour même ; la participation au contrôle préventif n'est que très légère et d'ailleurs toute récente ;
- Le contrôle est exercé par une assemblée de magistrats ;
- Le contrôle englobe les comptes de tous les organismes y compris les Communes ;
- Le contrôle comporte un aspect juridictionnel très accentué ;
- Enfin la Cour présente un rapport annuel qui a une importance considérable.

Le grand défaut du système réside dans le retard du contrôle. Des mesures ont été récemment prises pour y remédier.

L'AUDIT EN ANGLETERRE

L'Audit est régi par "The Exchequer and Audit Acts" de 1866 et de 1921 modifiés en 1928.

En Grande-Bretagne, la vérification après paiement est confiée à l'Audit Department à la tête duquel se trouve "l'Auditor General" (qui est en même temps Comptroller General of the Exchequer). L'Auditor General remplit sa mission en étroite collaboration avec un Comité parlementaire, le "Committee of Public Accounts."

Pouvoirs de l'Auditor General.

Les pouvoirs de l'Auditor Comptroller General sont très étendus.

Il est nommé par Décret Royal. Il est inamovible, à moins d'un vote des deux Chambres.

Il est assisté d'un personnel de 230 fonctionnaires, directeurs, senior auditors, auditors et vérificateurs chargés des opérations matérielles de pointage.

En tant que "Comptroller General," il détient en quelque sorte "les cordons de la bourse." Le Chancelier de l'Echiquier, Ministre des Finances, s'adresse à lui toutes les fois qu'il a besoin de fonds.

Mais c'est en sa qualité d'Auditor General que nous avons à étudier son rôle.

Ce rôle se présente sous trois aspects :

(1) Il exerce un contrôle numérique, qui est assez sommaire, car les pointages sont censés avoir été effectués avant l'intervention de l'Audit.

L'Auditor fait vérifier surtout la sincérité de ces pointages ; dans cet ordre d'idées, il lui appartient de surveiller l'organisation du contrôle interne de chaque ministère et de la faire modifier si elle lui paraît défectueuse.

(2) Il exerce un contrôle budgétaire, analogue à celui de la Cour des Comptes en France. Ce contrôle consiste, pour les recettes, à s'assurer que les perceptions sont légales ; pour les dépenses, que celles décrites dans les comptes sont comprises dans la limite des crédits et que les lois et règlements ont été observés.

(3) Il exerce un contrôle de la gestion, lequel est particulier à l'Angleterre et consiste en un examen critique de l'opportunité de la dépense.

L'Auditor General a accès à tous les livres, et tous les documents lui sont fournis. Il fait procéder au contrôle, soit par voie de délégation sur place, qui est la pratique généralement suivie, soit au siège central de l'Audit. Il communique avec les agents de liaison des ministères. Il rédige un rapport annuel qui contient des critiques, des observations et de simples explications. Ce rapport est adressé au Ministre des Finances qui doit, obligatoirement, le soumettre au Parlement.

Committee of Public Account.

L'« Auditor General, » comme nous l'avons signalé, remplit sa mission en étroite collaboration avec un Comité parlementaire, le « Committee of Public Accounts, » qui a une part non moins importante dans l'exercice du Contrôle.

Ce Comité est saisi du rapport de l'Auditor General et il cite à sa barre les « Accounting Officers » et les autres fonctionnaires responsables pour entendre leurs justifications.

C'est grâce à ce mécanisme surtout que la système anglais de contrôle s'avère efficace et expéditif.

Tous les fonctionnaires, quel que soit leur rang, Ministre, Chef d'Administration ou Chef de Service, comparaissent devant ce Comité et sont tenus de répondre, en cas de besoin, à un questionnaire. En 1935, près de 7.000 questions ont été posées et autant de réponses faites.

Il importe enfin de remarquer que le contrôle des comptes en Angleterre, quoique a posteriori, se pratique au fur et à mesure. On n'attend pas la clôture de l'année financière pour l'exercer.

Les comptes que les Ministres doivent établir mensuellement sont soumis immédiatement à l'« Audit, » accompagné des pièces justificatives, en sorte qu'à la fin de l'année financière, quand on établit l'« appropriation account, » la vérification des pièces est terminée.

Il est à relever que les comptes des Municipalités sont exclus de la compétence de l'Audit et sont soumis à des District Auditors.

CONCLUSION.

En résumé, le Contrôle en Angleterre est exercé par un office dirigé par un haut fonctionnaire indépendant.

Ce contrôle consiste en une vérification après paiement à laquelle il est généralement procédé sur place.

Il s'étend sur tous les comptes, à l'exception de ceux des Municipalités.

L'Auditor General remplit sa mission en étroite collaboration avec le Comité parlementaire, « The Committee of Public Accounts. »

Il participe au contrôle préventif par le fait que l'Auditor General est en même temps « Comptroller General » et préside à ce titre aux sorties de fonds.

Il n'a aucun pouvoir juridictionnel.

Il présente un rapport annuel.

Comparaison entre les deux systèmes.

Voici un aperçu schématique des deux systèmes français et anglais :

<i>Système français</i>	<i>Système anglais</i>
(a) Contrôle confié à une assemblée ;	(a) Contrôle confié à un fonctionnaire unique ;
(b) Grande indépendance ;	(b) Grande indépendance ;
(c) Pouvoir juridictionnel ;	(c) Aucun pouvoir juridictionnel ;
(d) Contrôle après paiement ;	(d) Contrôle après paiement et, indirectement, contrôle préventif ;
(e) Contrôle exercé par la Cour toute seule ;	(e) Contrôle exercé en étroite collaboration avec le Comité Parlementaire des "Public Accounts" ;
(f) Contrôle s'étendant à tous les comptes de l'Etat y compris les Communes ;	(f) Contrôle s'étendant à tous les comptes de l'Etat à l'exclusion des Municipalités.
(g) Rapport annuel ;	(g) Rapport annuel ;
(h) Référé.	(h) Référé et questionnaires.

On voit par ce qui précède que le système anglais se situe sur un terrain beaucoup plus pratique. Grâce au système des questionnaires, la vérification est effectuée au jour le jour, immédiatement après paiement, sans attendre la clôture des comptes. Par là elle s'avère être une vérification plus efficace et plus expéditive.

Le système français comporte une vérification au siège de la Cour, après la clôture des comptes. Cette vérification, en raison du fait que les explications sont provoquées par référés ou correspondances avec les Services, est plus lente que dans le système anglais. En revanche, le recul du temps permet les vues d'ensemble et les remarques d'ordre général.

Ceci sous réserve toutefois des différences entre les institutions des deux pays, différences qui s'expliquent constitutionnellement et historiquement.

LA COUR DES COMPTES EN BELGIQUE

Le Contrôle est assumé en Belgique par une Cour des Comptes qui a été organisée par la Loi du 29 octobre 1846.

Ce qui frappe, tout d'abord, c'est la place prépondérante qu'occupe cet organisme dans le Royaume Belge à tel point que le mode de nomination de ses membres ainsi que ses attributions sont prévues dans la Constitution même (art. 116).

Une autre particularité, c'est que les membres de la Cour sont nommés par la Chambre elle-même ; ce qui lui assure la plus grande indépendance par rapport à l'Exécutif.

Tout comme en France, la Cour des Comptes Belge est composée de Chambres, pourvues de présidents, de conseillers et de greffiers. Son fonctionnement rappelle celui des Cours de Justice ordinaires.

La Cour des Comptes possède un pouvoir juridictionnel encore plus accentué qu'en France, par le fait qu'elle prononce elle-même des sanctions et que ses arrêts sont exécutoires.

La Cour exerce également un contrôle préventif et *ndu*. En effet, aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des Comptes. (Le système italien, comme nous le verrons par la suite, comporte une procédure analogue).

Les motifs d'un refus de visa de la Cour sont examinés en Conseil des Ministres et si les Ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve.

Les motifs du refus de visa, ou de visa avec réserve, sont communiqués aux Chambres par la Cour.

Contrôle des dépenses engagées.

En 1921, dans le but de renforcer le contrôle préventif de la Cour, une loi a institué la comptabilité des dépenses engagées. Cette loi a été modifiée le 10 juin 1922 et le 13 juillet 1933.

Les comptables de l'engagement des dépenses, créés par cette loi, sont justiciables de la Cour des Comptes, à laquelle ils doivent soumettre périodiquement les résultats de leur comptabilité. Aucune peine disciplinaire, aucune mesure de nature à leur porter préjudice ne peut leur être infligée sans l'avis préalable de la Cour.

En France, par contre, le contrôle des dépenses engagées, institué depuis de nombreuses années et réorganisé en 1924, dépend du pouvoir exécutif et non de la Cour des Comptes.

La compétence de la Cour des Comptes Belge s'étend à tous les comptes, même ceux des provinces. De plus, un double du grand-livre de la dette publique est déposé auprès d'elle, comme elle tient aussi un livre des prêts remboursables consentis notamment à l'industrie ou à l'agriculture.

En résumé, le système belge présente un aspect particulier par la combinaison entre un pouvoir juridictionnel accentué et un contrôle préventif énergique.

De plus, le caractère d'indépendance et d'impartialité en est très marquant, la Belgique étant le seul pays où les membres de la Cour des Comptes soient nommés par la Chambre.

LA COUR DES COMPTES EN ALLEMAGNE

En Allemagne, le Contrôle est assumé par la Cour des Comptes de Potsdam. Le rôle et les attributions de cette Cour ont été fixés par la Loi du 31 décembre 1912 réformée par la Loi du 13 décembre 1923. La Loi de base relative à la Cour des Comptes de la Prusse date de 1850.

La Cour est indépendante de l'Exécutif. Elle comprend un Président et le " nombre nécessaire " de Directeurs, de Conseillers ministériels, et d'agents de vérification.

Détail important, le Premier Président est membre du Reichstag.

La Cour des Comptes allemande n'a aucun pouvoir juridictionnel proprement dit. Sa compétence est double : d'une part, elle assume le contrôle des comptes et, d'autre part, caractéristique propre à l'Allemagne, elle donne ses avis sur les règlements à émettre.

Le contrôle qu'elle exerce porte sur toutes les opérations financières du Reich, tant celles de l'Etat lui-même que des organismes privés à participation économique de l'Etat.

Il est effectué sur pièces mais, comme en Angleterre, la Cour peut déléguer des vérificateurs sur place.

Les remarques formulées concernent non seulement la régularité des opérations de recette ou de dépense, mais elles peuvent porter également sur l'utilité économique des dépenses.

La Cour rédige un rapport annuel en deux parties : la première traite de questions financières d'un intérêt théorique ; la seconde résume les principaux résultats de la vérification effectuée. Ce rapport est soumis au Ministre des Finances.

Enfin la Cour des Comptes n'exerce aucun contrôle préventif.

Il reste à signaler que la Cour de Potsdam n'a compétence qu'à l'égard des finances du "Reich." Les pays ou provinces du Reich possèdent des Chambres des Comptes propres pour le contrôle des finances locales.

LA COUR DES COMPTES EN ITALIE

Bien qu'il soit confié à une Cour des Comptes, comme en France et en Allemagne, le Contrôle, en Italie, présente toutefois une physiologie particulière.

En effet, alors que partout ailleurs, à l'exception de la Belgique, la principale activité de la Cour se manifeste dans une vérification après paiement, le système italien met surtout l'accent sur le contrôle préventif.

La Cour des Comptes italienne a été organisée par la loi de base de 1862.

Elle se compose d'un Président, de Présidents de Chambres et de Conseillers, qui sont tous des magistrats inamovibles. Elle jouit donc d'une grande indépendance.

Jusqu'en 1933, la Cour des Comptes dépendait du Ministère des Finances. Depuis, elle est attachée au Premier Ministre, Chef du Gouvernement.

Ses Attributions : Contrôle Préventif.

Le Contrôle préventif de la Cour est exercé par l'enregistrement et le visa.

Toutes les pièces de dépenses doivent être transmises à la Cour pour être enregistrées dans ses livres et revêtues de son visa. Ce visa est tellement essentiel qu'aucun engagement de dépense n'est valable, aucun ordonnancement ne forme titre contre le Trésor si la pièce qui le concerne n'est revêtue du visa de la Cour des Comptes.

Avant d'apposer son visa, la Cour vérifie la réalité et la légalité de la dette ainsi que l'exactitude de la liquidation qui en est faite. De plus, elle exerce un contrôle de l'opportunité de la dépense.

La Cour peut refuser son visa ou accorder un visa avec réserves.

Le visa avec réserves entraîne une communication de la Cour des Comptes avec le Parlement, qui peut ouvrir immédiatement, s'il le juge utile, une discussion sur l'acte.

Le refus du visa, surtout depuis une loi du 3 avril 1933, est absolu et annule la mesure prise, mais dans certains cas déterminés seulement, comme lorsqu'il est motivé par une insuffisance de crédit, une fausse imputation, etc.

Contrôle après paiement.

Voyons maintenant le contrôle après paiement exercé par la Cour.

Par le fait qu'elle enregistre dans ses livres, au fur et à mesure, toutes les pièces de dépenses, la Cour possède auprès d'elle tous les éléments de la comptabilité de l'Etat en matière de dépenses. Il lui suffira de comparer, après les avoir dépouillées et les avoir harmonisées avec la structure du budget, les pièces qui lui sont remises par la Caisse Centrale et la Banque Nationale, avec les résultats de la comptabilité qu'elle tient elle-même pour certifier très rapidement les comptes produits.

Par ailleurs, la Cour, ayant procédé au contrôle préventif de chaque acte isolément, ne le contrôle plus après paiement.

Mais par suite de ce système, il ne se pratique en fait aucun contrôle sur les recettes et c'est là une des plus graves lacunes du système italien.

Rapport Annuel.

La Cour des Comptes italienne rédige annuellement un rapport. Mais ce rapport n'a que le rôle d'un compte rendu, car les difficultés qui se sont présentées ont été résolues, soit par le visa avec réserves qui saisi d'office le Parlement, soit par le refus du visa.

Nous avons vu qu'en France et ailleurs, le rapport annuel de la Cour avait une tout autre portée : celle précisément de faire parvenir à la connaissance du Parlement les observations de la Cour.

Il est à remarquer que la Cour des Comptes italienne n'a pas un pouvoir juridictionnel.



Pour terminer cet exposé sur les différents systèmes de contrôle en vigueur dans les principaux pays d'Europe, rappelons que nulle part la Cour des Comptes n'a été liée de dépendance avec le Pouvoir Exécutif. Quant aux relations de la Cour avec le Parlement, elles sont les suivantes :

En France, il n'existe pratiquement pas de relations directes entre la Cour et les Chambres. C'est seulement au cas tout à fait théorique d'ailleurs, où, après un certain délai, le Président de la République n'aurait pas soumis au Parlement le rapport annuel de la Cour des Comptes, que la Cour peut le soumettre elle-même.

En Angleterre, par contre, les relations de l'Audit Department avec la Chambre des Communes sont étroites et constantes, par la participation à l'opération de contrôle, du Comité parlementaire des "Public Accounts".

En Italie, les relations de la Cour des Comptes avec la Chambre des Représentants sont également fréquentes, parce que tout visa avec réserves entraîne une communication de la Cour avec le Parlement, qui peut ouvrir immédiatement, s'il le juge utile, une discussion sur l'acte incriminé.

En Belgique, les attaches de la Cour des Comptes avec la Chambre des Députés sont très prononcées. C'est, en effet, la Chambre elle-même qui nomme les membres de la Cour et les motifs du refus de visa ou de visa avec réserve sont régulièrement communiqués aux Chambres par la Cour.

Enfin en Allemagne, la Cour des Comptes a, avec le Parlement, une attache nominale. En effet, le Premier Président de la Cour est membre du Reichstag.

PROJET DE CRÉATION D'UNE COUR DES COMPTES

Nous avons vu que le Contrôle des Comptes fait partie des institutions constitutionnelles de la totalité des pays, quel que soit leur régime politique.

Nous avons vu, par ailleurs, que les pouvoirs publics en Egypte ont, depuis plusieurs années, reconnu que le Contrôle actuel est pratiquement inexistant et qu'il était indispensable et urgent de le réorganiser.

Il nous reste à examiner, à la lumière de l'exposé que nous avons donné des différents systèmes de contrôle en vigueur dans les principaux pays, quelles mesures il y a lieu de prendre pour combler cette lacune.

A cet effet deux questions préjudicielles se posent :

- (1) Faut-il procéder à la création d'une Cour des Comptes d'emblée ou vaut-il mieux procéder par étapes ;
- (2) Quel serait le système dont il conviendrait de nous inspirer.

Il est certain que l'idéal serait de créer, sans retard, une Cour ou un Contrôle des Comptes avec des pouvoirs étendus et une indépendance absolue.

Dans ce cas, le projet de loi élaboré et examiné en 1930 peut servir de base après de légères modifications.

Si, pour des motifs financiers ou autres, on croit devoir procéder par étapes, on pourrait commencer par créer une administration relevant du Ministère des Finances qui absorberait le Contrôle actuel, étendrait ses attributions et remplirait ses fonctions avec compétence et indépendance.

Cette Administration, en se développant, en se créant des traditions et des règles de travail propres qui seraient le fruit de l'expérience, formerait le noyau de la future Cour des Comptes.

A cet égard, l'exemple du Ministère du Commerce est significatif. Au début, il représentait des Services éparés rattachés au Ministère des Finances. Plus tard, il est devenu une Administration, puis un Ministère. L'organisation interne, la détermination des attributions de ce Ministère, n'a que gagné de cette évolution naturelle.

Lequel des différents systèmes de contrôle conviendrait le mieux à l'Egypte ? Remarquons tout d'abord que tous ont ceci de commun que, d'une part, ils confèrent à l'organisme chargé du contrôle la plus grande indépendance et lui reconnaissent un droit de critique pratiquement illimité et que, d'autre part, c'est la vérification après paiement qui y tient en général la plus grande place.

Ceci observé, il y a lieu de rappeler que le mode de contrôle dans un pays donné, est dans une large mesure fonction du système budgétaire et comptable adopté.

A cet égard, si l'on considère que le système budgétaire et comptable égyptien a été inspiré par le système anglais, on est amené à penser que c'est le mode de contrôle en vigueur en Angleterre qui, moyennant les adaptations nécessaires, conviendrait le mieux à l'Egypte. C'est ainsi qu'il faudra exclure du système anglais, en le transposant, les pouvoirs de l'Auditor en tant que "Comptroller General."

Voyons maintenant plus en détail quelles devraient être, en pratique, les attributions du nouvel organisme, qu'il s'agisse d'une Administration du Contrôle ou d'une Cour des Comptes.

Les attributions essentielles que doit exercer un organisme du Contrôle en général, sont :

- (a) De certifier les comptes définitifs ;
- (b) de procéder à la vérification des recettes ;
- (c) de vérifier les dépenses ;
- (d) de dresser un rapport annuel.

1. *Le rôle de certifier les comptes* correspond au rôle des censeurs dans les Sociétés anonymes. Il ne peut être effectivement et parfaitement rempli que si le Contrôle se trouve doté d'un personnel qualifié et en nombre suffisant.

2. *Vérification des recettes.*—La vérification des recettes est aujourd'hui pratiquement inexistante.

Cette lacune est aggravée par le fait que la Commission Supérieure du Cadre avait admis le principe de se contenter du contrôle exercé par les Administrations mêmes.

Il est évident qu'une vérification des recettes doit d'abord être effectuée par les soins de chaque Administration ayant des attributions fiscales. Mais il est non moins évident qu'une autre vérification de la part du Contrôle est absolument indispensable, d'une part, parce qu'une même Administration ne peut être à la fois juge et partie et, d'autre part, parce qu'il y a grand intérêt à avoir une vue d'ensemble du fonctionnement du système fiscal du pays, de ses imperfections et de ses lacunes, surtout maintenant que des impôts directs, d'application compliquée viennent d'être établis.

Il va de soi qu'il n'est pas question d'une vérification de chaque perception prise individuellement, mais d'un examen de la régularité de la perception en général.

Ainsi, en ce qui concerne les recettes, le Contrôle devra veiller :

- (a) à l'application intégrale, sans restriction ni réserve en faveur de personne, des lois et règlements concernant les impôts, taxes, droits et recettes de toutes sortes ;
- (b) à la perception régulière des dites recettes ;
- (c) au versement au Trésor de toutes les sommes perçues ;
- (d) à leur rattachement aux chefs de budget qui les concernent.

3. *La vérification des dépenses*, actuellement faite, porte sur une très faible proportion d'opérations, de dépenses. Outre qu'elle devrait s'étendre à un plus grand nombre de pièces, elle a besoin surtout d'être animée d'un nouvel esprit, d'une nouvelle orientation, de façon qu'elle s'attache moins à l'accessoire qu'à l'essentiel.

Elle consiste à s'assurer que les dépenses ont été effectuées :

- (a) à bon droit et pour de justes raisons ;
- (b) conformément aux lois et règlements en vigueur ;
- (c) dans les limites des prévisions budgétaires.

De plus, la vérification des dépenses doit s'étendre au contrôle des Magasins, qui n'est que le prolongement du contrôle des dépenses.

A ce propos, il serait en ne peut plus souhaitable, tant pour la vérification à posteriori que pour le contrôle préventif d'ailleurs, de remanier le Code Financier et les instructions financières ainsi que le Règlement des magasins.

4. *Rapport annuel.*—La Cour ou le Contrôle des Comptes aura à établir un rapport annuel qui sera soumis soit directement, soit indirectement au Parlement. Dans ce rapport seront consignées les principales observations sur le compte définitif, sur l'état de la Réserve et de la Trésorerie. Ce rapport contiendra également un aperçu des principales observations faites au cours de la vérification des recettes et des dépenses, ainsi que les réponses des Ministères et Administrations intéressés. Il formulera enfin des suggestions relativement à la comptabilité publique et aux règles qui la régissent, ou encore à la situation financière ou économique du Pays.

Telles sont, en bref, les attributions essentielles du Contrôle. Mais il est évident qu'un organisme nouveau ne saurait, du premier coup, assumer tant de charges à la fois. Ce n'est que graduellement qu'il doit y parvenir.

On a envisagé récemment la possibilité de centraliser entre les mains de la future Cour des Comptes toutes les opérations d'achats pour les besoins du Gouvernement. Une telle idée ne saurait être admise, étant donné qu'en aucune façon la Cour des Comptes ne devrait être associée à des actes de nature purement exécutive, son rôle étant essentiellement de juger et de critiquer la gestion financière du Pouvoir Exécutif.

En revanche, c'est en formulant des suggestions relativement à une meilleure réglementation des achats, en provoquant des sanctions pour les abus qu'elle relèvera au cours du contrôle, que la Cour des Comptes pourra contribuer à faire réaliser les économies escomptées.

Etendue du Contrôle.

Pour être complet, le Contrôle devrait porter sur tout ce qui constitue des recettes et des dépenses de l'Etat, ainsi que sur les comptes d'ordre tels que comptes dépôts, comptes en suspens, comptes courants, comptes des avances consenties par l'Etat et tout autre compte spécial. Il devrait s'étendre également au Ministère des Wakfs et aux Administrations hors budget, ainsi qu'aux Municipalités et Commissions Locales.

En ce qui concerne les Municipalités et Commissions Locales, rappelons qu'en France les comptes des départements et des communes sont soumis au contrôle de la Cour des Comptes. Par contre, en Angleterre, les comptes des Municipalités ne sont pas soumis à l'Audit Department.

En Egypte, les comptes des Municipalités et Commissions Locales, à part ceux de la Municipalité d'Alexandrie, sont actuellement soumis au Contrôle avec les documents à l'appui. Pour renforcer la vérification qui est exercée d'une façon bien superficielle, il est suggéré de prélever un certain pourcentage sur les recettes de ces organismes, en compensation des frais à encourir pour la dite vérification. Les fonds ainsi obtenus serviraient en même temps à renforcer le personnel de l'Administration du Contrôle en général.

D'ailleurs, cette procédure a été décidée en principe à la Municipalité d'Alexandrie. En effet, l'article 20 de l'Arrêté du Ministre de l'Intérieur, en date du 2 janvier 1935, portant réorganisation administrative de la Municipalité d'Alexandrie prévoit que :

" A la clôture des comptes mensuels, la Municipalité, aux fins de vérification, transmettra au Contrôle des recettes et dépenses de l'Etat toutes les pièces justificatives des dépenses et mettra à sa disposition tous documents et renseignements relatifs aux recettes."

Une somme annuelle de L.E. 1.400 est prévue à titre de participation aux frais de contrôle.



Pour terminer cette étude, il serait peut-être utile d'analyser le projet de loi sur la création d'un Contrôle des Comptes examiné et approuvé par la Chambre des Députés en 1930 et soumis au Sénat (1).

(1) Cf. joint en annexe le projet de loi qui a été voté par la Chambre.

Il se dégage de la lecture du projet que le législateur s'est nettement rangé du côté du système anglais. C'est ainsi qu'il a opté pour la création d'un Office de contrôle placé sous la direction d'un haut fonctionnaire indépendant et à qui serait dévolue la tâche de procéder à la vérification des pièces après paiement — mais qui n'aurait aucun pouvoir juridictionnel.

Toutefois, il n'a pas été jugé opportun — et avec raison, d'ailleurs — de conférer dès le début au président les prérogatives reconnues en Angleterre à l'Auditor General en tant que Comptroller General : c'est-à-dire, à l'investir du pouvoir d'autoriser, seul, le retrait des fonds déposés au nom du Ministère des Finances lorsque le requièrent les nécessités du service.

Une autre différence importante à signaler est que les auteurs du projet n'ont pas cru devoir suivre le système anglais en tant que l'Auditor General exerce son contrôle en collaboration étroite avec un Comité parlementaire.

Il serait souhaitable, à notre avis, que la Commission financière de la Chambre des Députés soit investie de ce pouvoir.

Par ailleurs, l'article 2 du projet, qui définit les attributions du Contrôle des Comptes, mentionne bien la vérification des recettes et dépenses de l'Etat, mais le texte relatif à la certification des comptes a été supprimé par la Chambre. Cependant le rôle principal d'un Audit ou d'une Cour des Comptes étant de certifier l'exactitude des comptes, il y a lieu, croyons-nous, de revenir sur cette décision.

Autre divergence : l'article 3 prévoit la révocation ou la mise à la retraite du président, par décision du Conseil des Ministres sur la demande de la Chambre des Députés. En Angleterre, une adresse des deux Chambres est nécessaire.

Au sujet du rapport annuel, l'article 12 dispose que " le rapport de l'exercice écoulé sera déposé au Parlement à l'ouverture de chaque session et communiqué, en même temps, au Ministre des Finances."

A part que le délai prévu est difficile à observer, il y a lieu de signaler que dans tous les pays (à l'exception de la Belgique où la Cour des Comptes relève du Parlement) le rapport annuel est communiqué en premier lieu au Chef de l'Etat, au Président du Conseil ou au Ministre des Finances, bien que sa destination définitive soit le Parlement.

Enfin, le projet ne prévoit pas la soumission des comptes des Municipalités et Commissions Locales au nouvel organisme.

Or, s'il est vrai que les budgets de ces institutions ne sont pas soumis au Parlement, il n'en demeure pas moins que les fonds qu'elles acquièrent sont des deniers publics et proviennent des contribuables, et c'est à ce titre que les comptes des communes sont soumis, dans la plupart des pays, au contrôle de la Cour des Comptes. En Angleterre, il existe, à cet effet, une institution spéciale, celle des District Auditors.



Telles sont les principales différences entre le projet actuellement sous examen et le système de l'Audit en Angleterre.

Il est certain que toute nouvelle institution ne saurait prétendre à atteindre la perfection d'emblée. La création de la Cour des Comptes en Egypte marquera sans nul doute une étape importante dans la voie du progrès de nos institutions publiques. Les réformes nécessaires pourront y être apportées graduellement par la suite à la lumière de l'expérience.

M. Duchy.

Alexandrie, janvier 1940.

PROJET DE LOI**organisant le contrôle des comptes de l'État**

Art. 1.—Il est institué un Contrôle indépendant, dénommé : " **CONTRÔLE DES COMPTES** " (Diwan el Murakaba).

Art. 2.—Le Contrôle des Comptes a pour attributions de vérifier les recettes et les dépenses de l'État.

Art. 3.—Le Contrôle des Comptes est dirigé par un Président nommé par décret, sur la proposition du Président du Conseil des Ministres, et avec l'approbation du dit Conseil, pour une période de cinq ans; à l'expiration de chaque période quinquennale, il peut être nommé à nouveau dans la même forme et pour la même période.

Le Président du Contrôle des Comptes ne pourra être révoqué ni mis à la retraite par le Conseil des Ministres que sur la demande de la Chambre des Députés.

Les règles et les dispositions prévues aux articles 66 à 72 de la Constitution seront applicables en ce qui concerne sa mise en accusation et son jugement.

Art. 4.—Le Président ne pourra être membre du Sénat ou de la Chambre des Députés, ni remplir aucun autre emploi auquel est attaché un traitement ou une indemnité sur les fonds du Trésor.

Les dispositions de l'article 64 de la Constitution lui seront applicables.

Art. 5.—Le Président du Contrôle des Comptes aura les pouvoirs d'un ministre dans les limites prévues par les règlements généraux, en ce qui concerne la nomination du personnel, l'augmentation des traitements, les promotions, ainsi que l'octroi des congés et la poursuite disciplinaire, et, en général, en tout ce qui concerne l'utilisation des crédits mis à sa disposition ainsi qu'en ce qui concerne l'organisation et l'administration du Contrôle des Comptes.

Le budget du Contrôle des Comptes sera incorporé dans le budget général de l'État sous une division distincte.

Art. 6.—Le Contrôle des Comptes aura pour mission :

(1) En ce qui concerne les recettes :

- (a) de contrôler la perception des recettes de l'Etat ainsi que leur versement dans les caisses du Trésor et leur imputation dans les comptes ;
- (b) d'examiner les règlements et les dispositions administratives en vigueur en vue de s'assurer qu'ils sont suffisants pour déterminer l'assiette et garantir la perception des impôts, taxes et droits de toute nature conformément à la loi ;
- (c) de vérifier s'il a été fait application des dispositions des lois financières et des règlements d'exécution y afférents et de signaler les lacunes qu'il y aurait constatées.

(2) En ce qui concerne les dépenses :

- (a) de s'assurer que les dépenses ont été dûment affectées à la destination pour laquelle les crédits avaient été accordés et qu'elles ont été faites en conformité des lois et règlements en vigueur ;
- (b) de vérifier les pièces justificatives présentées à l'appui des dites dépenses et de s'assurer de leur conformité avec les chiffres portés dans les écritures.

Art. 7.—Pour la vérification prévue à l'article précédent, le Contrôle des Comptes procédera à l'examen des comptes et des pièces justificatives à l'appui soit au siège même du Contrôle, soit au siège des administrations auprès desquelles il délèguera des fonctionnaires chargés de cet examen.

Cet examen se limitera aux sommes définitivement inscrites dans le compte budgétaire.

Les pièces justificatives à produire sont celles prévues par les lois et règlements en vigueur.

Art. 8.—Aux fins de l'application de l'article 6 précité, le Contrôle des Comptes devra s'assurer en ce qui concerne les recettes :

- (1) que les bordereaux de versement des recettes ou autres documents en tenant lieu ont été vérifiés par les soins des fonctionnaires compétents et que les recettes y indiquées ont été versées à la caisse du Trésor.

(2) qu'il résulte des justifications fournies par les administrations que les recettes perçues, majorées du montant des arriérés, constituent toute la somme due en conformité des lois, décrets et règlements en vigueur et que toutes les diligences possibles ont été faites pour effectuer le recouvrement des arriérés ;

(3) qu'aucune exemption du paiement d'un impôt ou d'une taxe n'a été accordée en dehors des cas prévus par loi et sans l'approbation de l'autorité compétente ;

(4) que la perception des impôts, taxes ou droits quelconques a été régulièrement faite. Toutefois, quand le Contrôle des Comptes sera assuré de la régularité de la perception, il pourra se contenter des déclarations et explications que lui fournissent les administrations intéressées au sujet des sommes à réclamer au contribuable du chef des impôts, taxes ou droits, sans être tenu d'examiner chaque perception individuelle.

Art. 9.—Aux fins de l'application de l'article 6 précité, le Contrôle des Comptes devra s'assurer, en ce qui concerne les dépenses :

(1) que les sommes dépensées sur chacun des articles du budget correspondent aux chiffres figurant dans les pièces justificatives ;

(2) que les ordres de paiement sont émis régulièrement et par les autorités compétentes et qu'ils sont accompagnés des autorisations requises et des quittances régulières ;

(3) que toutes les dépenses ont été imputées, article par article et titre par titre, d'après leur nature en conformité du budget ;

(4) que le crédit affecté à chacun des titres ou articles du budget n'a pas été dépassé sans autorisation de l'autorité compétente ;

(5) que les dépenses effectuées par imputation sur les crédits prévus pour les travaux neufs répondent au but pour lequel ces crédits ont été ouverts et qu'il n'a pas été procédé à des travaux non inscrits au budget sans l'autorisation préalable du Parlement ;

(6) des raisons pour lesquelles tout ou partie des crédits affectés aux travaux neufs n'a pas été dépensé ;

(7) des engagements de dépenses qui auraient été contractés par les administrations au delà du crédit prévu dans l'un quelconque des articles de leur budget lors même que les dépenses n'auraient pas été réellement effectuées ;

(8) des cas où une administration quelconque aurait, sans autorisation préalable du Ministère des Finances, pourvu à la nomination dans un poste qui était attribué à titre personnel, ou destiné à être supprimé ou modifié à la première vacance.

Art. 10.—Indépendamment des pièces justificatives réglementaires, le président du Contrôle des Comptes aura le droit d'examiner tout document, registre ou autres pièces qu'il estime nécessaires pour les opérations du Contrôle.

Chaque ministre désignera, d'accord avec le Ministre des Finances, le ou les fonctionnaires chargés d'ordonnancer le paiement sur les crédits alloués à chaque administration. Ces mêmes fonctionnaires auront le devoir d'examiner les observations du Contrôle et d'y répondre. Le Contrôle des Comptes portera directement à la connaissance de l'administration intéressée les observations qu'il pourrait avoir à faire à l'occasion de la vérification des comptes, en l'invitant à y donner la suite nécessaire.

En cas de désaccord entre le Contrôle des Comptes et une administration déterminée, la question sera soumise au Ministre des Finances qui sera compétent pour trancher le conflit. Toutefois, le président du Contrôle des Comptes aura toujours le droit de signaler, dans son rapport annuel, les cas de conflit qui auraient surgi.

Art. 11.—Il appartient au Contrôle des Comptes de vérifier tous les comptes de régularisation, tels que comptes en dépôt, comptes en suspens, comptes courants, pour s'assurer de l'exactitude des opérations et de la concordance des chiffres inscrits dans les livres avec les pièces justificatives réglementaires. Il pourra en outre vérifier les comptes des avances consenties ou à consentir par l'Etat et s'assurer de leur rentrée, en principal et intérêts, dans les caisses du Trésor.

Art. 12.—Le président du Contrôle des Comptes rédigera, sur le compte définitif de l'exercice écoulé, un rapport annuel dans lequel il consignera toute observation qui lui paraît nécessaire. Ce rapport sera déposé au Parlement à l'ouverture de chaque session ordinaire et communiqué en même temps au Ministre des Finances.

Art. 13.—En dehors des comptes dont l'examen et la vérification lui sont confiés par les articles précédents, le Contrôle des Comptes examinera tout autre compte dont il sera saisi par une décision du Conseil

des Ministres, sur la proposition du Ministre des Finances. Le président du Contrôle communiquera au Ministre des Finances ses observations au sujet du dit compte.

Le président aura la faculté de porter dans son rapport annuel toutes les observations qu'il jugera opportun de signaler au sujet des comptes précités.

Art. 14.—Les dispositions de la présente loi sont applicables aux comptes du Ministère des Wakfs et des Etablissements Religieux. Le président du Contrôle des Comptes adressera au Ministre des Wakfs son rapport annuel sur le compte définitif de ce ministère, et au président du Conseil des Ministres, son rapport sur le compte définitif des Etablissements Religieux.

Art. 15.—Le président du Conseil des Ministres et les Ministres des Finances et des Wakfs prendront, chacun, d'accord avec le président du Contrôle des Comptes et avec l'approbation du Conseil des Ministres, tout arrêté nécessaire pour la mise à exécution de la présente loi.

Art. 16.—Nos Ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente loi, qui entrera en vigueur dès sa publication au "Journal Officiel."

ÉVOLUTION DE LA CONDITION DE LA FEMME EN DROIT COMPARÉ ⁽¹⁾

PAR

DR. ABDEL FATTAH EL-SAYED BEY,

Conseiller à la Cour de Cassation

Une des questions les plus importantes à l'ordre du jour dans tous les pays civilisés, est celle relative au statut de la femme.

Cette dernière n'a cessé, partout, depuis quelques dizaines d'années, de réclamer l'amélioration de sa condition, voire même une égalité parfaite avec l'homme dans le domaine des activités civiles et politiques et sur le terrain de l'accès aux fonctions publiques.

Ainsi qu'on le verra dans la suite, le mouvement féministe devenu ardent, a été l'objet de progrès constants. Beaucoup de pays ont apporté dans leurs législations respectives des réformes successives à la situation de la femme.



I.—LE MOUVEMENT FÉMINISTE DEVANT LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Le mouvement féministe a même pris depuis quelque temps un caractère international. La Société des Nations, en effet, s'est occupée, à plusieurs reprises, de l'étude du statut de la femme. Dans sa session ordinaire, en septembre 1937, elle est à examiner la même question dans ses aspects différents.

Ce problème avait paru pour la première fois devant l'Assemblée en 1935 à la suite d'une communication de dix Gouvernements.⁽²⁾

Cette communication appelait particulièrement l'attention sur une convention relative à la nationalité de la femme qui avait été signée à Montévidéo, le 26 décembre 1933, entre quatre Gouvernements

(1) Conférence prononcée le 3 février 1940 à la Section Juridique de la Société Économique Internationale, de Statistique et de Législation.

(2) Pérou, Cuba, Bolivie, Panama, République Dominicaine, Mexique, Argentine, Chili, Honduras, Uruguay.

américains ⁽¹⁾, et qui restait ouverte à l'adhésion de tous les Etats. Cette convention consistait en une seule disposition ainsi conçue : " Les Etats contractants conviennent que dès la ratification du présent Traité, les hommes et les femmes jouiront de droits égaux dans tout le territoire soumis à leurs juridictions respectives."

Le 27 septembre 1935, l'Assemblée, après un débat à la première commission, adopta une résolution établissant une distinction entre la question des conditions d'emploi, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, qui était déclarée rentrer à juste titre dans la sphère d'activité de l'organisation internationale du travail et la question du statut politique et civil de la femme.

Cette dernière question était renvoyée aux Gouvernements qui étaient priés de formuler leurs observations et notamment les observations relatives aux mesures que, à leur avis, la Société pourrait prendre à ce sujet. Les Gouvernements étaient priés d'adresser, en même temps des renseignements sur la situation réservée aux femmes par leurs législations nationales respectives. Les organisations féminines internationales étaient également invitées à transmettre des observations à l'Assemblée.

La question a été de nouveau inscrite à l'ordre du jour de la session de l'Assemblée de 1937 sur la demande de quinze Gouvernements.

Avant d'aborder l'étude de la question, il y a lieu de dire quelques mots relatifs à la nationalité de la femme, qui avait fait l'objet de la Convention de Montévidéo en 1933.

Cette question a été discutée par l'Assemblée en 1931, 1932, 1933 et 1935.

En 1931, la question a été inscrite pour la première fois à la suite d'une résolution du Conseil, adoptée à la demande du Guatemala, du Pérou et du Venezuela.

En 1932, l'Assemblée adopta une résolution dont nous extrayons ce qui suit : " Convaincue enfin, que la question de la nationalité des femmes est en voie d'évolution et se trouve liée aux changements affectant la situation de la femme dans la vie sociale, économique et politique, prie le Conseil de suivre l'évolution de l'opinion publique à l'égard de cette importante question (d'après les renseignements que lui fourniraient les Gouvernements) afin de déterminer le moment auquel cette

(1) Uruguay, Paraguay, Equateur, Cuba.

évolution aura atteint un stade permettant de prendre d'autres mesures concertées d'ordre international."

En 1933, le Chili ayant mis à nouveau la question à l'ordre du jour, l'Assemblée exprima l'espoir que les Gouvernements convoqueraient, avant la prochaine session, les renseignements demandés en 1932.

Le 26 décembre 1933 fut signée, à la Conférence Panaméricaine de Montévideo, une convention sur la nationalité de la femme dont la clause essentielle est la suivante: " Il ne sera fait aucune distinction entre les sexes en ce qui concerne la nationalité, ni dans la législation, ni dans l'application de cette législation. Cette convention est ouverte à l'adhésion de tous les Etats."

En 1935, la question du Statut de la femme vient de nouveau à l'ordre du jour. Un grand nombre de Gouvernements et d'Associations répondirent à la demande de renseignements de l'Assemblée au cours des années 1936 et 1937.

Il va sans dire que les femmes réclament l'égalité absolue, mais dans beaucoup de pays, cette égalité leur est refusée. Il y a lieu de noter cependant que le sort des femmes dans la plupart des pays s'est beaucoup amélioré.

La question fut discutée à la première commission et occupa plusieurs séances. Les renseignements fournis par les Gouvernements et les organisations féminines ont permis à Mlle Hesselgren, déléguée de la Suède, nommée rapporteur, de donner les résultats suivants:

Les points sur lesquels ont porté les recherches et qui sont au nombre de 7, sont les suivants:

(1) L'égalité de droits, en matière de nationalité, est accordée aux femmes par 10 pays et refusée par 20 pays. 8 pays n'ont pas fourni de renseignements.

(2) Les femmes ont le droit de vote pour les élections parlementaires et sont éligibles aux assemblées législatives en même temps que les hommes dans 24 pays. Ces droits leur sont refusés dans 14 pays dont neuf en Europe.

(3) Le droit de vote pour les élections aux assemblées locales et l'éligibilité à ces assemblées sont accordés aux femmes au même titre qu'aux hommes dans 29 pays. Ils leur sont refusés dans 7 pays dont quatre en Europe. Deux pays n'ont pas fourni de renseignements.

(4) Les femmes mariées ont des droits égaux aux hommes en ce qui concerne le domicile dans 4 pays ; 24 pays leur refusent ces droits ; dix pays n'ont pas donné de renseignements.

(5) Dans sept pays, les femmes mariées ont droit, au même titre que les hommes, à la tutelle sur leurs enfants. Dans 20 pays ce droit leur est refusé ; 11 pays n'ont pas donné de renseignements.

(6) La question du droit de la femme au travail a été très difficile à élucider. D'après les renseignements fournis, il semble cependant que : 14 pays accordent à la femme, mariée ou non, le droit de se livrer pour ainsi dire à n'importe quel travail, alors que dans 16 pays des restrictions d'ordre divers sont imposées ; 8 pays ne donnent aucun renseignement.

(7) L'égalité de droits en matière de propriété, de revenus et de gains, est accordée aux femmes dans 24 pays ; elle leur est refusée dans 10, 5 pays n'ont pas fourni de renseignements.

Après examen du rapport, la Commission soumit à l'Assemblée un projet de résolutions qui fut adopté le 30 septembre 1937. La question relative aux conditions d'emploi fut écartée de l'étude pour la raison que l'Organisation Internationale du Travail s'en occupe en vertu d'une résolution prise par l'Assemblée le 27 septembre 1935.

Il en fut de même des questions relatives à la nationalité de la femme, au sujet desquelles l'Assemblée maintint les décisions déjà prises. Quant aux autres éléments du problème il fut décidé d'en confier l'étude aux institutions scientifiques compétentes en leur présentant des directives qui leur permettraient de coordonner leurs travaux.



II. — UN ACCORD INTERNATIONAL PEUT-IL ÊTRE RÉALISÉ AU SUJET DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES DE LA FEMME ET PARTICULIÈREMENT DE LA FEMME MUSULMANE ?

Je viens d'exposer sommairement l'évolution du problème relatif au statut de la femme devant la Société des Nations et à quoi ont abouti les efforts de cette Haute Institution jusqu'à l'heure où nous sommes.

Mais cette grande Assemblée Internationale est-elle en mesure de s'occuper utilement des aspects du problème relatifs à la double capacité civile et politique de la femme en vue d'aboutir à des accords internationaux ?

Il est vrai que la question relative à la nationalité présente un intérêt international et ce à cause des conflits qui découlent nécessairement des textes inconciliables se trouvant entre les dispositions législatives des différents pays. Seul un accord international mettrait fin à cet état de choses.

Mais j'estime pour ce qui concerne l'égalité politique que les questions y relatives sont de pur droit interne dont l'examen échappe au rôle et à l'activité internationale de la Société des Nations. Il me semble qu'aucun pays au monde n'accepterait que l'égalité entre les hommes et les femmes dans le domaine politique fasse l'objet d'une convention internationale ; il serait donc inutile de m'étendre sur ce point.

Au sujet de la capacité civile je me permets de dire que la non intervention de la Société des Nations s'impose aussi pour des considérations particulières que la Société ne saurait aucunement négliger dans l'accomplissement de sa noble tâche internationale.

Pour établir mon opinion, je vais très sommairement vous exposer la situation de la femme en Egypte.

D'après le statut personnel musulman en vigueur dans notre pays, la femme, mariée ou non, possède à partir de sa majorité une capacité complète, elle administre librement ses biens, elle peut faire tous actes de disposition, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, sans avoir besoin ni de l'autorisation de son mari, ni de la justice ou de qui que ce soit.

La femme a, en outre, en principe, les mêmes droits que l'homme en ce qui concerne son admissibilité aux fonctions publiques, ainsi qu'en ce qui concerne sa collaboration aux différentes sociétés et associations.

Pour ce qui concerne ses droits comme épouse, je dois relever que depuis que l'Egypte a recouvré sa liberté législative dans le domaine du statut personnel tout d'abord, c'est-à-dire depuis la grande guerre une série de lois, ainsi que vous le verrez, sont venues améliorer considérablement la situation de la femme mariée.

Les principes, que le Gouvernement adopta et promulga par des dispositions législatives, furent puisés dans les textes formels du droit musulman ou dans une saine interprétation de ces textes.

Il apparaît donc clairement qu'une telle situation n'est point susceptible de faire l'objet d'un accord international.

Mais ce qui est à relever aussi, c'est que cette situation n'est pas particulière à l'Égypte, beaucoup d'autres pays la lui partagent.

Il y a, en effet, d'une part, les pays indépendants à majorité musulmane : l'Afghanistan, l'Iran, l'Irak, le Hedjaz, le Yémen, et d'autre part, les pays à minorité musulmane : la Chine, la Yougoslavie, la Bulgarie la Roumanie, la Grèce.

A ces deux groupes il faut encore et plus particulièrement citer les musulmans de l'Empire Britannique, des Indes Néerlandaises, des pays soumis ou rattachés par des liens politiques à la France, des possessions italiennes en Afrique.

Partout dans ces pays les mariages entre musulmans sont régis par les règles du statut personnel islamique.

L'on constate donc que la Société des Nations ne saurait s'engager dans une voie où elle se heurterait à des difficultés insurmontables.

Mais si un accord international en cette matière est, d'après moi, irréalisable, il y aurait, peut-être, lieu, tout au moins, à convoquer dans notre pays un congrès où les différentes questions relatives au statut personnel pourraient être étudiées entre les représentants des différents pays que cette matière intéresse en vue d'en unifier les règles.

Je reviendrai plus loin sur le même sujet.



III.—LA CONDITION DE LA FEMME EN EUROPE

Autrefois, à Rome, la femme, hors des liens du mariage, était indéfiniment placée sous l'autorité de son père ou de celle d'un tuteur. Avec le temps, la puissance paternelle sur la femme subit deux restrictions qui furent l'objet de deux lois importantes : la loi Julia de adulteris et le Senatus Consulte Velleien (*). La première rendit l'immeuble dotal inaliénable, le second déclara la femme incapable d'intercéder pour son mari et même de s'engager conjointement avec lui ; l'autorisation du mari ne pouvait pas ainsi la relever de cette incapacité (**).

(*) Voir les commentaires de ces lois : *Étude sur la condition privée de la femme* par Charles Gide, Paris 1885.

(**) *Précis du Droit Romain*, par Collinet et Giffard, pp. 422 et 442.

Dans les autres pays de l'Europe, la situation de la femme n'était guère différente (*).

Le droit moderne fit de l'égalité des deux sexes un principe fondamental. Mais dans certains pays, même des plus civilisés, la femme en se mariant aliène une partie de ses droits et subit une sorte d'incapacité tant que dure le mariage. Cette incapacité, fortement attaquée, tend à disparaître.

Je citerai à titre d'exemple l'état de la femme dans certains pays pour savoir comment ont abouti les efforts déployés dans la voie de l'émancipation.

France.—Les femmes ne jouissent en France d'aucun droit politique. Dans certaines municipalités elles ont été admises comme conseillères adjointes sans voix délibérative. Quant aux droits civils, elles jouissent au contraire, d'une capacité complète.

Mais il n'en était pas ainsi de la femme mariée. Cette dernière est demeurée incapable jusqu'à la promulgation de la Loi du 18 février 1938. Elle n'avait pas, en principe, la libre administration de ses biens; elle ne pouvait devenir commerçante que si son époux y consentait; elle ne pouvait non plus ester en justice qu'avec l'autorisation de son mari. Cette incapacité traditionnelle avait pour origine le *Senatus Consulte Velleien* dont nous venons de parler. Mais la situation de la femme sous le Code Napoléon était même plus grave. Le *Senatus Consulte Velleien*, dit-on, ne constituait pas en soi une manifestation de l'incapacité de la femme romaine et, en interdisant en principe l'*intercessio "pro marito,"* il apparaissait comme dirigé tout autant contre le mari que contre l'épouse (**).

Dès 1788, des femmes s'adressaient aux membres des États Généraux pour demander une amélioration de leur condition civile. Avec la publication, en 1790, de la brochure de Condorcet sur l'admission des femmes au droit de cité, les revendications féminines prirent une forme nette, précise et ardente.

(*) Le *iuscudum germanique* soumettait la femme toute au vie à une tutelle; elle restait parce qu'elle était conforme à la durée de l'autorité maritale qu'approuvait l'Eglise (*Droit civil français*, Planiol et Ripert, T. II, No. 404).

(**) La *capacité civile de la femme d'après la loi du 18 février 1938*, par Marc Ancel, Paris 1938.

Mais le Code Civil de 1804 ne tint aucun compte de ce mouvement. La puissance maritale et l'incapacité de la femme furent consacrées par ce nouveau Code. Depuis 1830 les revendications féministes recommencèrent à s'exprimer. Mais ce ne fut que beaucoup plus tard qu'on commença à accorder à la femme certains droits. La Loi du 9 avril 1881 complétée par la Loi du 20 juillet 1895 a permis à la femme de se faire délivrer un livret de caisse d'épargne et de retirer les fonds ainsi placés par elle sans avoir besoin pour cela de l'autorisation maritale.

La Loi du 20 juillet 1886 a permis à la femme de faire sans l'assistance de son mari des versements à la Caisse Nationale.

La Loi du 6 février 1893 a restitué à la femme séparée de corps, sa pleine capacité civile.

La Loi du 13 juillet 1907 accorda à la femme sur son salaire, le droit de libre disposition. Ce droit peut, cependant, à la demande du mari, être limité.

La Loi du 12 juillet 1909 sur le bien de famille donnait à la femme le droit d'agir en justice.

Les Lois du 20 mars 1917, du 31 mars 1919, du 28 décembre 1922 et du 10 août 1927 ont venues successivement relever la femme de certaines incapacités ⁽¹⁾.

Mais la fameuse Loi du 18 février 1938 mit fin à cette incapacité qui avait trop duré. Désormais on peut dire que la femme française, quant à la jouissance et à l'exercice de ses droits civils, est devenue l'égale de l'homme.

Toutefois le mari reste légalement le chef de la famille. Il a seul le droit du choix de la résidence du ménage. Il a le pouvoir de s'opposer à ce que sa femme exerce une profession séparée. Il faut cependant que cette opposition soit justifiée par l'intérêt du ménage ou de la famille ⁽²⁾.

Pour les causes du divorce et de la séparation de corps, la situation de la femme après le Code de Napoléon n'a pas subi de modification.

(1) La première de ces lois est relative à la tutelle des femmes et à leur admission dans les Conseils de famille; les deux autres exemptent la femme de se faire autoriser par son mari pour la perception de certaines sommes telles que allocations d'ascendants ou pensions.

(2) Voir pour la femme voulant exercer le commerce la nécessité du consentement du mari ou à défaut, de la justice : *Des faillites et déconvenues*, par Fournier et Desseaux, 2e éd., T. III, pp. 519 et suiv., Paris 1930.

Grande-Bretagne.—Actuellement, le droit constitutionnel anglais accorde aux femmes un statut politique sensiblement égal à celui des hommes. Les femmes sont, en effet, éligibles pour la Chambre des Communes⁽¹⁾. Les femmes mariées ou non ont le droit de vote à 21 ans (*Parliamentary Qualification Act. 1918* et *Equal Franchise Act. 1928*). Elles sont aussi éligibles en vertu du *Parliamentary Qualification of women Act* de 1919. La même égalité de droit entre les femmes et les hommes s'applique aussi à l'administration locale. En 1908 on vit en Angleterre la première femme occuper la fonction de maire.

Dans la sphère de l'activité professionnelle les femmes anglaises, sauf certaines exceptions⁽²⁾ peuvent accéder librement aux fonctions publiques. Cependant lorsqu'une femme fonctionnaire se marie, elle doit démissionner.

Les professions privées sont ouvertes aux femmes mariées ou non mariées.

Les professions réglementées telles que celle d'architecte depuis 1905, et celle d'avocate depuis 1919, leur sont accessibles.

Depuis 1929, le *Marriage Act* a porté à 16 ans pour les deux sexes l'âge minimum pour contracter mariage.

Les deux époux ont les mêmes droits pour la dissolution ou la nullité du mariage, ou pour demander la séparation de corps.

Dernièrement, le *Matrimonial causes Act* du 30 juillet 1937, vint augmenter considérablement le nombre des causes de divorce et fit de celui-ci un remède efficace à des unions mal assorties.

Les motifs pour lesquels un époux peut désormais s'adresser à la justice et obtenir la dissolution de son union sont : l'adultère, l'abandon injustifié (*désertion*) et les sévices (*cruelty*), si le mari s'est rendu coupable de viol (*rape*) ou certains délits contre les mœurs (*seducing or*

(1) On sait que le pouvoir constitutionnel en Grande-Bretagne est représenté par deux Assemblées : la Chambre des Lords et la Chambre des Communes. La première comprend les pairs du Royaume, dans, marquis, comtes, vicomtes et barons. Les règles de succession permettent aux femmes de devenir duchesses, marquises, comtesses, vicomtesses et baronnes, de leur propre chef. Il a été cependant jugé en 1922 (*Lady Rhondila's case*) qu'une princesse de son droit propre ne pouvait siéger à la Chambre des Lords.

(2) Les fonctions réservées aux hommes sont les postes dans le service diplomatique, l'administration coloniale, le service diplomatique commercial, les consulaires de commerce. En pratique on n'a pas vu une femme occuper le poste de magistrat quoiqu'en principe il n'y ait pas d'empêchement.

bestiality); si l'un des conjoints est atteint d'une maladie mentale incurable et a été constamment en observation et en traitement pendant une période d'au moins cinq ans précédant immédiatement la demande en divorce^(*). La même loi augmente aussi le nombre des hypothèses dans lesquelles le mariage peut être annulé : refus volontaire du défendeur de consommer le mariage, si le défendeur était, au moment du mariage, atteint d'une maladie vénérienne contagieuse; si la défenderesse était, à l'époque du mariage, enceinte des œuvres d'un autre que le demandeur; si l'un des époux était, au moment où il a contracté mariage, aliéné ou faible d'esprit.

Pour la jouissance et l'exercice des droits civils, la femme anglaise célibataire a toujours été pleinement capable. Elle peut posséder, disposer librement de ses biens. L'état de la femme mariée a subi des modifications importantes et voici comment :

En vertu de la *Cowson Law* la personnalité juridique de la femme mariée disparaissait derrière celle du mari. Il en était ainsi du patrimoine de la femme. Celle-ci était privée de la jouissance de ses biens. Le mariage avait pour effet de transmettre au mari les biens présents et futurs de sa femme, en raison de la confusion de personnalités juridiques.

Le *Matrimonial causes act* en 1857, le *Married women's Property Act*, en 1870 et la *Married women's Act*, en 1882, vinrent successivement parfaire la capacité de la femme mariée quant à la jouissance et l'exercice de ses droits civils.

Italie.—Les femmes n'ont en Italie aucun droit politique. En vertu de la Loi du 23 novembre 1925 les femmes peuvent, sous certaines conditions, prendre part aux élections administratives : conseils municipaux et provinciaux. Elles sont admises aux fonctions publiques au même titre que les hommes (Loi du 17 juillet 1919). Cette dernière loi comporte pourtant certaines exceptions telles que les fonctions nécessitant des pouvoirs de juridiction publics ou l'exercice des droits et pouvoirs politiques ou celles qui touchent à la défense militaire de l'État. Les femmes sont aussi exclues, en vertu du Règlement approuvé par Décret Royal du 4 janvier 1920, de certaines autres fonctions, notamment des postes de directeur général des ministères.

(*) Voir l'étude de cette importante loi dans le Bulletin de la Société de Législation Comparée, année 1939 p. 112.

La femme en Italie a sa pleine capacité juridique, elle peut exercer les professions libérales. L'épouse peut devenir commerçante sans l'autorisation de son mari. Elle a aussi sa pleine capacité juridique (Loi du 17 juillet 1919).

La loi du 27 mai 1929 a fixé le mariage à 14 ans révolus pour les filles et à 16 ans pour les hommes.

Le droit italien n'admet pas le divorce, mais il admet et réglemente la séparation de corps.

Turquie.—C'est, peut-être, en Turquie que la situation de la femme a subi la plus grande et, en même temps, la plus rapide transformation. Tous les Codes furent réformés et on fit table rase de la législation antérieure. On adopta le Code Civil Suisse et on laïcisa ainsi les règles du statut personnel.

La femme est devenue à tous les égards, depuis 1923, l'égale de l'homme. On lui accorda tout d'abord le droit de collaborer dans l'administration locale. Quelque temps après, les droits politiques lui furent reconnus; elle a encore accès aux fonctions publiques.

Il y a lieu de mentionner ici la Loi No. 1111 qui dispense la femme du service militaire, et la Loi No. 1325 qui l'exonère de l'impôt des prestations.

Les femmes non mariées peuvent exercer toutes les professions; dans ce domaine l'égalité avec l'homme est parfaite. Mais la femme mariée par contre n'a pas une liberté absolue. Elle a en principe la capacité d'exercer une profession quelconque, mais l'autorisation de son mari est indispensable. Cette autorisation peut être tacite; il suffit donc que le mari ne s'oppose pas expressément à l'exercice de la profession. En cas de refus d'autorisation, la femme peut s'adresser à la justice qui l'autorisera à exercer une profession lorsque la femme établit que cette mesure est commandée par l'intérêt de l'union conjugale ou de la famille.

La femme turque a la pleine jouissance et le plein exercice de ses droits civils. Une seule restriction est apportée à cette capacité. Si la femme est mariée son mari a, seul, qualité pour la représenter en justice dans ses contestations avec les tiers lorsque les biens personnels de la femme sont directement en cause.

Les conditions de la formation du mariage sont les mêmes pour les deux sexes. L'âge minimum pour contracter mariage est de 18 ans pour l'homme et de 17 ans pour la femme.

Je dois signaler que la Turquie appliquait autrefois les règles du *Charé* qui prescrivent la séparation des biens et donnent à la femme la pleine liberté de gérer son patrimoine, soit toute seule, soit à l'aide d'un mandataire dont elle avait le libre choix. D'autre part, toutes les charges de l'union incombent au mari. La femme riche, n'est en principe aucunement obligée de participer aux dépenses du ménage.

Maintenant ces règles ont disparu pour donner lieu à un système tout à fait occidental. Le Code Civil turc prescrit trois régimes matrimoniaux : la séparation des biens, l'union des biens et la communauté des biens. Cependant le régime ordinairement suivi est celui de la séparation des biens. Le mari peut, le cas échéant, exiger que sa femme contribue aux frais du ménage et, en cas de refus, il peut, pour l'y obliger, recourir au Tribunal⁽¹⁾.

Le Code Civil turc, à l'exemple du Code Civil suisse, détermine les causes du divorce et la procédure à suivre. Les deux sexes sont sous ce rapport traités de la même façon et ont les mêmes droits⁽²⁾. La loi turque interdit la polygamie et déclare nul tout mariage contracté alors que l'un des époux était déjà marié (arts. 75 et 112 C.C.). L'on voit que les nouvelles règles dérogent grandement aux principes du droit musulman et mettent dans ce domaine le mari et la femme sur le même pied d'égalité.

Je me borne quant aux détails, aux pays que je viens de citer à titre d'exemples. Je dis brièvement que la capacité de la femme est la règle en Allemagne, en Suisse, en Hongrie, en Grèce et dans d'autres pays en Europe.

La législation allemande présente certaines particularités quant aux empêchements au mariage et les causes du divorce. D'après la Loi Nuremberg du 15 septembre 1935, une femme allemande aryenne ne pourrait pas épouser un juif. En vue de la protection héréditaire du peuple allemand, le mariage ne saurait avoir lieu entre deux fiancés dont l'un est atteint de maladie contagieuse ou mentale ou livré à l'ivrognerie. La Loi du 6 juillet 1938 est venue augmenter les causes du divorce et présente à ce point de vue beaucoup de similitude avec la loi anglaise du 30 juillet 1937 (*Matrimonial Causes Act*). En vertu

(1) La règle est que tant que le mari est solvable et que la femme ne lui a pas confié l'administration de ses biens, elle ne contribue pas aux frais du ménage.

(2) Voir art. 129 et suiv. la maladie mentale de l'un des époux peut être pour l'autre une cause de divorce, article 123 C. Civ. turc.

de cette nouvelle loi un époux peut agir en divorce quant l'autre conjoint a commis un adultère ou quand il refuse à l'autre d'avoir des enfants ou quand il l'abandonne ou commet à son égard des sévices graves. Un époux peut aussi agir en divorce en cas de conduite déshonorante de l'autre conjoint ou lorsque celui-ci est frappé d'une maladie mentale qui a duré au moins trois années pendant le mariage.

L'incapacité de la femme subsiste pourtant dans plusieurs pays : Belgique, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Yougoslavie, etc. Dans ces pays les principes traditionnels sont encore en vigueur et la femme n'a pas la libre disposition de ses biens personnels, ceux-ci sont administrés par le mari. La femme doit, en principe, obtenir l'autorisation de son mari pour certains actes que la loi détermine et spécialement pour faire le commerce et pour ester en justice (*).

A côté de ces deux systèmes opposés, il y aurait lieu de faire tout simplement allusion à un troisième système intermédiaire. Il s'agit des pays où le mari a la faculté de relever sa femme de l'incapacité prescrite par les règles de droit commun.

Le Code Civil espagnol, par exemple, donne au mari le droit d'accorder à sa femme sa capacité par contrat de mariage ; cette déclaration a une importance capitale ou le motif qu'une fois inscrite, elle devient irrévocable. En droit belge, par une Loi du 20 juillet 1932, une femme mariée, autorisée à exercer le commerce ou une profession quelconque, devient capable pour tous les actes se rapportant à son commerce ou à sa profession.

Mais, là même où l'inégalité fait défaut, le mouvement des droits de la femme a traversé des étapes dans la voie du progrès. La situation de la femme dans la famille, dans la société et dans toutes les activités, s'est considérablement développée. L'incapacité ou plutôt l'inégalité s'exerce dans des limites raisonnables et, au surplus, diminue au fur et à mesure, ainsi qu'on en a vu l'exemple dans les pays dont j'ai parlé d'une façon spéciale.

Pour la conclusion et la dissolution du mariage, l'égalité est presque parfaite. Le divorce, remède social indispensable pour mettre fin à une vie intenable, n'a pourtant lieu que pour des motifs déterminés par la loi et qu'après une procédure assez longue, donnant aux époux

(*) Voir pour les détails : *La condition de la femme dans la Société contemporaine* par Marc Ancel, Paris 1938.

l'occasion de se réconcilier. Le droit belge connaît ce qu'on appelle le divorce par consentement mutuel. Il ne faut pas, cependant, se méprendre sur la portée de l'expression. Ce divorce, en effet, est toujours soumis au contrôle judiciaire. Il est vrai, que dans ce genre de séparation, le juge n'est pas autorisé à s'enquérir de ses mobiles ; mais les formalités assez longues exigées par la loi pour l'obtenir, donnent plus d'une fois aux époux, l'occasion de mieux réfléchir et de revenir sur une décision prise peut-être aveuglément (*).

Ces données nous permettent de nous rendre compte de l'évolution de la situation de la femme en Europe. Dans beaucoup de pays son incapacité a graduellement disparu ; dans d'autres, elle s'est plus ou moins atténuée. Cette incapacité traditionnelle était dictée par la ferme intention de maintenir solide et parfaite, l'autorité maritale. Mais comme il n'y a rien d'éternel, cette incapacité, comme toute autre chose, devait subir la loi naturelle de l'évolution. Un auteur dit à ce sujet : " La vie sociale avait depuis longtemps corrigé la loi. Le mot obéissance prononcé le jour du mariage par l'officier de l'état civil soulevait des sourires aussi amusés qu'incrédules. L'incapacité, pour être une gêne dans la vie courante, ne correspondait pas, cependant, la plupart du temps, à la réalité des choses "(†). Le législateur, pour être conséquent, n'avait donc qu'à s'incliner en établissant une concordance entre les lois et les transformations sociales.



IV.—RÉFORMES LÉGISLATIVES APPORTÉES À LA SITUATION DE LA FEMME EN ÉGYPTE.

Les réformes introduites sur le Statut de la femme en Egypte ont eu pour directives deux principes fondamentaux : quant au fond, empreints aux différents rites autres que le rite hanafite en vigueur en principe en Egypte ; quant à la forme, restriction du pouvoir judiciaire du Cadi.

(*) *La dissolution des mariages entre confessionnels que civils devant les Tribunaux civils en Belgique*, par R. Joffé, Bruxelles, 1935.

(†) Voir Marc Ansel, *op. cit.* p. 4.

A.—*Réformes concernant la conclusion du mariage.*

J'avais, dans mon étude sur l'étendue des droits de la femme dans le mariage musulman, vivement critiqué la possibilité de mariages prématurés. Un peu plus tard, la Loi No. 56 promulguée le 11 décembre 1923 apporta des additions aux articles 101 et 306 du Règlement des Mehlémehs qui ont pratiquement, bien que par un moyen détourné, fixé l'âge du mariage à 18 ans pour les hommes et à 16 ans pour les femmes. On partit en effet du droit que possède le *Walay-el-Aur* (le Souverain) d'empêcher les Cadis de connaître de tels litiges déterminés. Ce droit n'est autre chose que la délimitation de la compétence du magistrat qui, faute de s'y conformer, commettrait un excès de pouvoir et verrait sa décision annulée⁽¹⁾. C'est donc en se plaçant sur le terrain de la procédure que notre législateur a pu indirectement régler l'âge du mariage.

Mais ces prescriptions suffisent-elles pour empêcher tout mariage précoce ?

Pas complètement en droit pur ; car la règle qui consiste simplement à exclure la recevabilité devant les Mehlémehs des actions découlant du mariage et à interdire la conclusion par acte authentique du mariage avant l'âge fixé par la loi, ne met pas absolument obstacle à la possibilité de conclure un mariage précoce. Mais, en pratique, le but se trouve atteint, car le mariage par acte authentique est en effet observé d'un bout à l'autre de l'Égypte et plus particulièrement en province où l'on a l'incébranable conviction qu'une union, en elle-même légitime, mais non constatée par l'acte authentique d'un caractère religieux, passé devant le Cadi ou le Maazoun, n'est pas une union parfaite. C'est pourquoi il arrive souvent en fait — et la pratique nous l'a maintes fois démontré — que, plutôt que de recourir au mariage sous forme pure et simple, ceux qui veulent procéder à un mariage prématuré, ne reculent pas devant de fausses déclarations ou même parfois devant de véritables

(1) Le règlement de 1931 reproduit les mêmes dispositions dans les articles 99 et 335 respectivement, avec pourtant une modification pour le premier. En vertu de la Loi de 1931, c'était le moment de l'acte qu'il fallait prendre en considération pour déclarer recevables ou non les actions en constatation de mariage. " Dans le but, dit la note explicative, de ne pas créer d'entraves, de protéger les droits et assurer le respect des effets du mariage, on a estimé devoir limiter cette fin de non recevoir au seul cas où, au moment de l'introduction de l'instance, l'âge des deux conjoints ou de l'un d'eux serait inférieur à l'âge fixé par la loi."

faux pour faire paraître l'épouse comme ayant atteint et même dépassé l'âge de 16 ans. La valeur ainsi reconnue à la conclusion du mariage par acte authentique assure donc, pratiquement, le respect des nouvelles prescriptions légales.

En Yougoslavie, où le droit chrétien en matière de statut personnel est applicable aux musulmans de la Bosnie-Herzégovine, une loi du 21 mars 1929, imitant le système égyptien, vint exiger pour la conclusion du mariage, la forme authentique devant le juge chrétien ou son délégué (*).

B. — *Réformes relatives à la dissolution du mariage.*

État antérieur. — D'après le rite de l'Imam Al-Azam (Abou Hanifa), la dissolution du mariage peut, indépendamment de la volonté de l'un des époux, se produire de trois façons différentes :

- (1) Par la répudiation.
- (2) Par le divorce par consentement mutuel.
- (3) Par le divorce judiciaire.

C'est au sujet de ce dernier divorce que les quatre rites diffèrent le plus l'un de l'autre. Autant le rite Malékite octroie libéralement à la femme le droit de recourir au Cadi pour faire dissoudre un mariage dont elle souffre, autant le rite Hanafite se montre parcimonieux quand il énumère les cas où il lui ouvre cette voie exceptionnelle.

Tentatives de réformes. — On souffrait en Égypte de l'application trop rigide de certaines règles du rite Hanafite. Depuis que le Sultan Selim s'empara de l'Égypte en 923 de l'Hégire, celle-ci se vit imposer l'application des règles du rite précité alors en vigueur dans l'Empire Ottoman. A la tête de la magistrature était placé le Grand Cadi turc nommé par le Gouvernement Égyptien mais après accord avec le Gouvernement Ottoman ; son rôle dans l'administration de la justice en matière de statut personnel était considérable.

(*) Voir étude de MM. Perlich et Milan Bartos dans : *La condition de la femme dans la société contemporaine*, publié sous la direction de M. Marc Ansel, p. 704.

Il en fut ainsi jusqu'à la Loi No. 12 de 1914 (21 décembre) qui supprima le poste de Grand Cadi pour y substituer celui de Président du Mehlémeh Suprême qui ne jouit pas des mêmes prérogatives.

Depuis le 18 décembre 1914, l'Égypte n'étant plus liée avec la Turquie, a pu légiférer librement pour ses nationaux en matière de statut personnel (1).

C.—Réformes de la Loi No. 25 de 1920.

La Loi No. 25 de 1920 (12 juillet) a amélioré le sort de la femme mariée en accordant à celle-ci la possibilité de demander le divorce ou d'obtenir l'autorisation de se remarier, dans les cas où sa situation était digne de pitié et voici comment :

1^o *Refus du mari de payer la Nafaka*.—La seule garantie qu'avait la femme pour le payement de la Nafaka (pension alimentaire) était prescrite par l'article 343 du Règlement des Mehlémehs, auquel est substitué l'article 347 du Règlement de 1931. En vertu de cet article, la femme possède le droit de réclamer au Cadi la contrainte par corps du mari solvable qui refuse d'exécuter la sentence rendue contre lui, la durée de cette contrainte ne pourra dépasser trente jours.

La Loi de 1920 apporta une nouvelle sanction. Elle admet le droit pour la femme de demander le divorce. Si, en effet, le mari persiste dans son refus de payer la Nafaka, le Cadi prononcera immédiatement le divorce, si la femme le requiert. Mais si le mari prétend être en état d'insolvabilité et en apporte la preuve, le Cadi lui impartit un délai d'un mois durant lequel il doit subvenir à l'entretien de sa femme. Si, au terme de ce délai, le mari ne s'est pas exécuté, le Cadi prononcera le divorce.

2^o *Abandon par le mari du domicile conjugal*.—L'article 6 de la Loi de 1920, prévoit le cas du mari qui a abandonné le domicile conjugal sans avoir laissé à la femme de quoi subvenir à ses besoins. Faute des biens apparents sur lesquels la sentence puisse être exécutée, la

(1) Voir pour le développement de cette question notre ouvrage sur l'évolution des droits de la femme dans le mariage musulman et particulièrement en Égypte. Sirey, Paris, 1923.

femme a la faculté de s'adresser au Cadi pour obtenir le divorce, si le mari ne paie pas la pension alimentaire ou ne vient pas pour pourvoir à l'entretien de sa femme dans un délai déterminé.

3^o) *Disparition du mari*.—D'après le rite Hanafite, le Cadi ne doit prononcer le divorce que lorsque les contemporains du mari disparu seront décédés ou lorsque, lui-même, à supposer qu'il vive, aura atteint l'âge de 90 ans.

Pour porter remède à cet état, les auteurs de la Loi de 1920 ont eu recours au rite malékite. L'article 7 de la loi est ainsi conçu : " La femme du disparu, c'est-à-dire de celui dont on n'aura point de nouvelles, pourra dans le cas où celui-ci aura laissé des biens suffisants à son entretien, saisir le Cadi en lui indiquant l'endroit où l'on présume que son mari se trouve ou pourrait se trouver ; le Cadi préviendra le Ministère de la Justice qui opérera des recherches par tous les moyens possibles. Si, dans une période de quatre années à partir de la demande faite auprès du Cadi, le mari n'est pas de retour et qu'il n'ait pas donné de nouvelles, le Cadi avertira la femme. Celle-ci pourra se remarier à l'expiration du délai de l'*Edet el Nafes* (délai de continence de la veuve) qui est de quatre mois et dix jours.

L'article 8 de la loi vise le cas où le mari absent reparait et celui où son existence est établie. Les effets du mariage dans ces deux cas subsistent à moins que la femme ne se soit remariée avec un second mari qui ignorait l'existence du premier.

4^o) *Séparation pour cause de maladie*.—La même idée, en vertu de laquelle la faculté de demander le divorce doit être accordée à la femme quand la vie commune est devenue impossible sans son fait, se retrouve dans une autre disposition de la loi de 1920. L'article 9 de cette loi, en effet, vise le cas de maladie grave et incurable, entr'autres la folie, et permet à la femme de demander la dissolution du mariage (').

D.—*Réformes apportées par la Loi No. 25 de 1929.*

Délimitation du divorce.—La Loi No. 25 de 1929 (10 mars) réglementa le divorce et en détermina assez strictement les limites. L'exposé des motifs accompagnant cette loi indique magistralement les buts

(') Toutefois, l'action en séparation est soumise à une déclaration en cas de connaissance ou de consentement de la femme.

utilitaires des réformes apportées dans cette voie et précise même l'esprit du divorce en droit musulman. La répudiation a été admise dans l'Islam pour permettre au conjoint de rompre les liens conjugaux lorsqu'il s'avère que la vie en bonne intelligence et l'accomplissement des obligations conjugales sont devenues impossibles. Dans ce cas il appartient à l'homme seul, quand il s'en rend compte, de prononcer la répudiation, et la femme, quand elle s'en rend compte, a le droit de demander au Cadi de prononcer le divorce si elle subit des torts en invoquant n'importe quel motif légitime.

Tous les juristes sont d'accord pour admettre que la répudiation sans motif légitime est un péché ou tout au moins un acte détestable. L'argument qu'ils avançaient est le " *hadith* " rapporté par Abou-Daoud qui raconte que le Prophète a dit : " Parmi les choses que Dieu a permises, la répudiation est celle qu'il hait le plus ".

C'est pourquoi la nouvelle loi vient restreindre dans une certaine mesure le cadre de l'exercice par le mari de son droit de répudier sa femme. Le droit du mari au divorce reste toujours absolu et sans procédure, mais la loi a voulu que le divorce soit sérieux et volontairement déclaré.

N'est donc pas valable toute répudiation faite en état d'ivresse ou par contrainte ainsi que toute répudiation conditionnelle ayant pour seul but de porter à faire ou de ne pas faire quelque chose (articles 1 et 2).

La répudiation par plus d'une fois faite verbalement ou par geste n'est qu'une répudiation unique (article 3). Les formules à double sens qui peuvent signifier à la fois la répudiation et autre chose n'entraînent la répudiation que si l'intention de répudier existe (article 4).

Enfin on a admis en principe la doctrine de *Malek* et de *Chafei*, qui déclare que toute répudiation est en principe révocable (article 5).⁽¹⁾

Nouveaux motifs permettant le divorce.—La loi de 1920, nous l'avons montré, en ouvrant à la femme mariée égyptienne la voie du divorce dans quelques cas extrêmement urgents, a sensiblement amélioré la situation de la femme. Des scrupules religieux, d'ailleurs très respectables, n'ont malheureusement pas permis à la Commission, qui

(1) Cet article est ainsi conçu : " Toute répudiation est " *raf'i* " ou révocable, excepté la répudiation prononcée pour la troisième fois, la répudiation antérieure à la consommation du mariage, la répudiation en échange d'une compensation, et les répudiations considérées comme faites ou irrévocables par la présente loi ou par la Loi N^o 25 de 1920."

avait été nommée à cet effet d'étendre cette sage mesure autant que nous l'aurions désiré. Pourquoi la femme ne pourrait-elle pas obtenir la séparation toutes les fois que ses intérêts matériels ou moraux sont menacés par le fait ou par la faute de son mari ? Le rite malékite est extrêmement libéral à l'égard de la femme, et nous avons beaucoup à lui emprunter.

La Loi de 1929 nous donne une grande satisfaction et ce en permettant à la femme de demander le divorce dans deux nouveaux cas :

1^{er} cas : méintelligence grave entre les époux.—Lorsqu'un ménage est troublé et que les deux conjoints ne peuvent pas s'entendre, le seul remède est de mettre fin aux liens conjugaux. Mais, comme le mari peut, sans difficulté procédurale, rompre le mariage, c'était à la femme qu'il fallait accorder le droit de se séparer d'un mari qui rend la vie insupportable. C'est dans cet esprit qu'a été édicté l'article 6 de la loi de 1929. En vertu des dispositions du dit article, la femme a le droit d'actionner son mari en divorce devant le Cadi. Ce dernier doit tout d'abord s'assurer du bien fondé de la plainte et ensuite tâcher de réconcilier les époux. S'il y parvient, tout est terminé par là, sinon le Cadi prononce le divorce "Bala" ou irrévocable. Ce divorce met immédiatement fin à une union intenable.

Si les griefs soulevés par la femme ne sont pas justifiés, le Cadi rejette la demande en divorce (1).

2^{ème} cas : abandon du domicile conjugal par le mari.—La loi de 1929 n'avait parlé que des maris disparus, mais il arrive qu'un mari s'absente longtemps sans inviter sa femme à le rejoindre ou sans venir lui-même la retrouver. Que peut faire la femme dans ce cas ? Le rite Hanafite n'indique aucun remède. Les Malékites, au contraire, admettent que

(1) La femme peut cependant renouveler sa demande en la fondant sur de nouvelles faits. Si, après rejet, la demande est renouvelée et que les torts ne sont pas établis, le Cadi désignera deux arbitres choisis, si possible, parmi les membres des familles des deux conjoints; sinon parmi les personnes au courant de la situation du ménage; ils auront la mission de rechercher les causes de désaccord entre les conjoints et de s'efforcer de les réconcilier. Si les arbitres ne parviennent pas à la réconciliation des conjoints et que les torts ne sont pas du côté de la femme seule, ils n'ont qu'à décider la séparation par un divorce "Bala" irrévocable. Il peut advenir cependant que les arbitres ne tombent pas d'accord sur la décision à prendre: le Cadi les invite à recommencer leur effort; si, malgré cette deuxième tentative, la divergence continue, le Cadi désignera deux autres arbitres (articles 7 et 8).

le Cadi prononce le divorce lorsque l'absence ou plutôt la non présence du mari dure plus d'un an et que la femme se plaint de son abandon, (article 13 de la loi).

De l'absence ainsi définie et sanctionnée, la Loi de 1929 a rapproché le cas de l'emprisonnement du mari. Il est vrai que la Loi de 1920 mettait déjà à la disposition de la femme d'un décom indigent le moyen d'obtenir le divorce. Cependant, ici la séparation n'avait pas pour base l'emprisonnement lui-même, mais le fait que le mari se trouvait hors d'état de pouvoir fournir à sa femme les frais d'aliments. L'article 14 de la loi de 1929 a comblé la lacune en disposant que " lorsque le mari a été condamné définitivement à une peine restrictive de liberté, pour une période de trois ans ou davantage, la femme pourra après un an d'emprisonnement du mari demander au Cadi un divorce " *Bala* " pour cause de préjudice, même si le mari possède des biens sur lesquels elle prélève les dépenses d'entretien.

D.—*Protection apportée par le Code Pénal.*

On souhaitait en Egypte de voir un jour l'abandon de famille introduit dans notre législation pénale. Notre législateur n'a pas, heureusement, trop tardé pour réaliser ce vœu ; et, suivant en cela l'exemple des pays civilisés, fit de ce fait un délit et consacra pour sa répression l'article 298 de notre nouveau Code Pénal de 1937. Maintenant la femme possède, pour la protection de ses droits, à l'égard de son mari, une nouvelle arme beaucoup plus menaçante et plus décisive que la simple contrainte édictée par le Règlement des *Méhkémehs*.

Ainsi, Mesdames et Messieurs, je termine, dans ses grandes lignes, l'exposé des réformes apportées chez nous à la condition de la femme mariée. Qu'il me soit permis, à ce propos, de vous signaler une curiosité. La législation anglaise, en élargissant le cadre des causes de séparation et de nullité de mariage, s'est beaucoup rapprochée des principes islamiques, inspirés eux-mêmes par le droit naturel et l'équité. Ce pays, par les dernières réformes qu'il a apportées à sa législation, a résolu et solutionné les mêmes problèmes d'une façon plus ou moins analogue aux règles du *Charé*, avec cette différence que le mari, en droit musulman, reste maître de la situation en ce sens qu'il peut, sans procès, mettre fin au mariage, pendant que la femme souffrante est obligée, comme nous venons de l'expliquer, de recourir à la justice ; tandis qu'en Angleterre, les deux conjoints sont traités indifféremment. Au fond, cette différence est plus apparente que réelle.

En effet, le mari peut, à tout moment, mettre fin à une union dont il souffre ; quant à la femme elle-même, elle n'aura pas à se plaindre, si son mari dans un esprit de dévouement ou de sacrifice préfère la garder.

L'en constate de ce qui précède que les efforts de notre législateur en matière de statut personnel ont été couronnés du plus grand succès. Mais l'activité du législateur égyptien doit-elle s'arrêter là ? A-t-il par ces nombreuses réformes comblé toutes les lacunes ? Pas encore à notre sens. Il a devant lui un certain chemin à parcourir et il arrivera assurément au but, grâce à sa modération et à son sens de l'équilibre nécessaire à maintenir entre les traditions et les exigences sociales.

Les améliorations qui nous paraissent encore nécessaires sont relatives au droit trop absolu de l'homme de répudier sa femme. Un contrôle judiciaire, ici, s'impose en vue d'éviter bien des séparations injustifiées et même survenues de regrets de la part des maris qui n'ont en fait déclaré la répudiation que poussés par des malentendus passagers et sans grande importance ou même pour des motifs capricieux auxquels leurs épouses innocentes étaient étrangères. Si notre législateur fait encore un pas en avant dans cette voie, il aura indiscutablement accompli une œuvre réellement utile, et resserré plus solidement encore les liens conjugaux, dans l'intérêt et pour le bien-être de la famille égyptienne.

Des explications que je viens de vous exposer, je peux conclure que la femme a partiellement gagné, et s'il est vrai que dans la plupart des pays l'égalité n'est pas encore parfaite entre l'homme et la femme, il n'en est pas moins vrai qu'en doit agir dans ce domaine avec prudence et modération.

J'espère que les dames ne m'en voudront pas. Pour rien au monde je ne voudrais les indigner. Il y a cependant des vérités qu'on n'oserait jamais nier et qu'on est même quelquefois forcé d'avouer. Tout mouvement progressif pour nos collaboratrices, — je n'oserais jamais dire nos adversaires — se marque inévitablement par une régression dans les prérogatives dont jouissent les hommes ; et comme cela est évident, il serait à mon avis raisonnable de ne pas trop brusquer les événements.

Cette manière d'agir est plutôt dans l'intérêt des femmes. Sensibles comme elles le sont, elles n'auraient pas ainsi trop à s'apitoyer sur notre sort.

Le temps est seul capable d'accomplir son œuvre selon les nécessités sociales et les exigences des circonstances et le législateur ne fait que s'y conformer et consacrer par des textes formels ce dont les faits ont pu lui imposer le respect.

Voilà, Mesdames et Messieurs, les renseignements que mon modeste effort m'a permis de recueillir et dont je n'ai point voulu m'en réserver seul le fruit, si peu soit-il.

ليس العطاء من الفضول سباحة حتى تعود وبها لديك قاتل

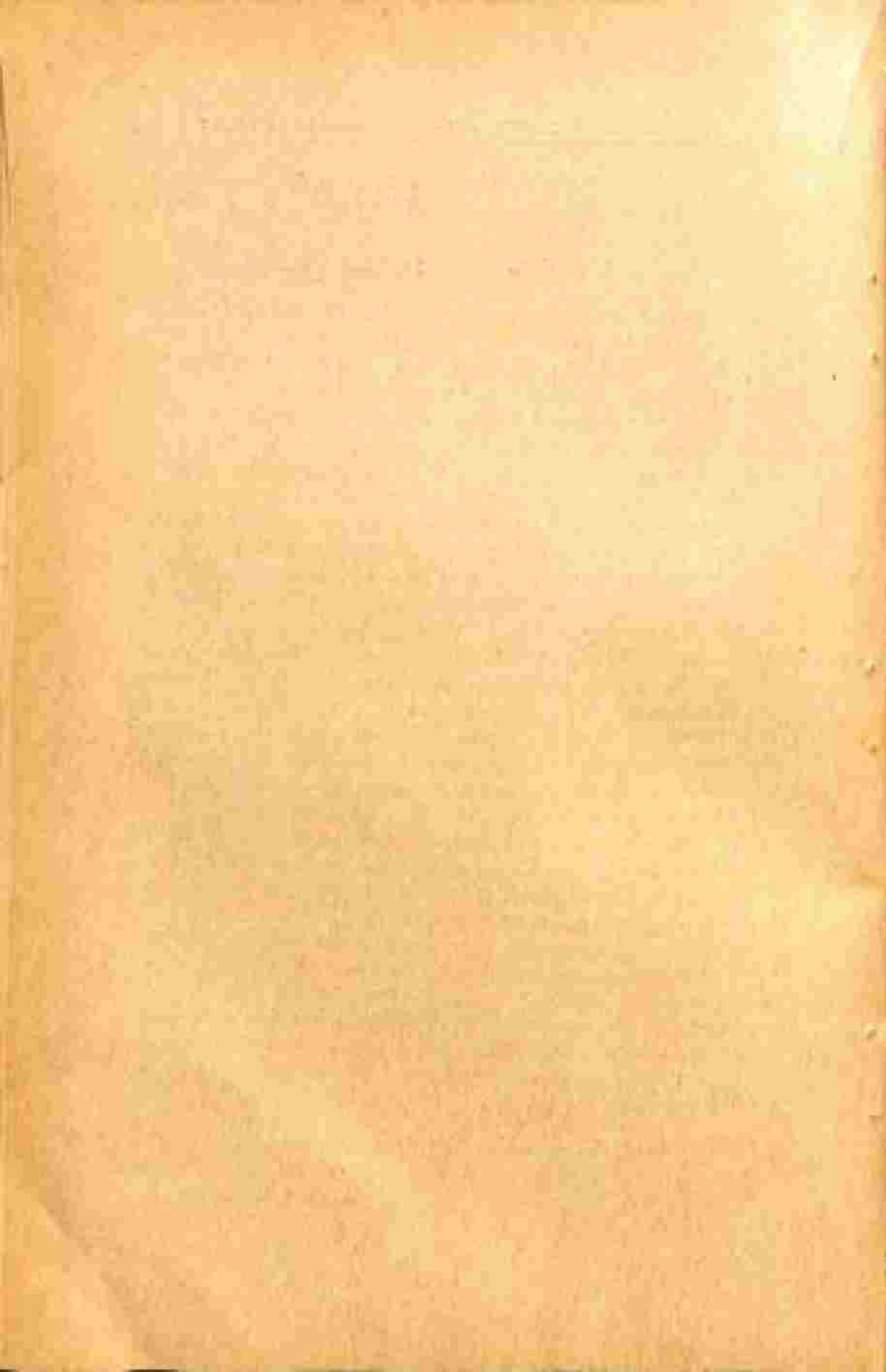
Il me reste à dire un mot au sujet du congrès auquel j'ai fait déjà allusion. Le but de cette idée serait d'étudier la condition de la femme dans le mariage régi par le droit musulman. Si la Société des Nations, comme je l'ai déjà dit, n'est pas en mesure de réunir dans son sein les représentants des nations des divers continents pour étudier et tracer des règles à appliquer partout à la situation civile et politique de la femme et ce pour les diverses raisons que j'ai avancées, il n'en serait pas de même, à mon sens, pour des pays se trouvant dans les mêmes conditions et appliquant un droit puisé dans une source commune, tel que le statut personnel islamique. Pour cette dernière catégorie de pays, rien ne s'opposerait à en voir réunis les représentants dans le but d'étudier la condition de la femme dans le mariage musulman. L'Égypte serait tout indiquée pour mettre à exécution pareille entreprise et voici les raisons. D'une part, l'étude de cette question s'écarterait de toute idée politique, les différents pays qu'elle peut intéresser, quelle qu'en soit la situation politique respective, pourraient y participer. D'autre part, notre pays étant, par la place qu'il occupe dans le monde islamique et par son Université de l'Azhar, le plus grand centre d'études de la théologie musulmane, pourrait aisément, dans ce cadre restreint, prendre avantageusement l'initiative d'un tel congrès.

Ajoutons que l'Égypte, dans la voie de l'amélioration de la condition de la femme, a déjà fait des pas assez larges que d'autres pays, pour des raisons facilement réfutables et le plus souvent par un excès de scrupule, n'ont même pas tenté de faire.

J'espère que cette suggestion, en vue de son examen et de son exécution au moment opportun, trouvera auprès de nos actifs et éclairés dirigeants, un accueil favorable. Comme simple citoyen, qui se sent dévoué à son pays, je suis heureux d'avoir l'occasion de formuler ce vœu qui s'agitait dans mon esprit depuis quelques temps. Ainsi puis-je citer un vers arabe bien connu et souvent invoqué par ceux qui n'ont d'autre ressource que leurs paroles.

لا خيل متى أهدى ولا مال فليعد العلى أن لم تسعد الحال

ABDEL FATTAH EL-SAYED.



JURISPRUDENCE DES TRIBUNAUX MIXTES EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE ET FIS- CALE DE NOVEMBRE 1937 À JUIN 1939

PAR

GAMIL CHALOM

Avocat

Diplômé d'Etudes Supérieures de Droit Public et privé.

La jurisprudence administrative des Tribunaux Mixtes n'a pas eu les faveurs des juristes d'Egypte.

Il n'est que de songer que la "Gazette des Tribunaux Mixtes," qui renferme des études si diverses, d'ailleurs remarquables, de procédure et de droit privé, n'a publié à notre connaissance, depuis sa parution, que quatre articles de droit administratif, dus à l'auteur de ces lignes.

Cet état de choses est tout à fait injustifié.

En effet, la jurisprudence administrative des Tribunaux Mixtes ne le cède en rien, quant à la science, à la jurisprudence civile ou commerciale.

Alors pourquoi cette défaveur ?

Les questions posées seraient-elles de peu d'intérêt ?

Personne n'osera le soutenir.

On peut relever, au contraire, que l'étude de la jurisprudence administrative est particulièrement attachante.

En la matière, la tâche du juge revient à concilier l'intérêt des particuliers avec l'intérêt général.

Dès lors, il ne peut plus être question d'une simple application des règles du droit commun à des situations qui, par hypothèse, comportent des solutions spéciales.

Il s'agit, dans bien des cas, pour le magistrat, de s'évader de ces règles et de statuer plutôt comme administrateur que comme juge : la décision rendue, formellement se présentera toujours comme un acte juridictionnel, mais matériellement prendra le caractère d'un acte de bonne administration.

C'est sur cette jurisprudence administrative des Tribunaux Mixtes que nous voudrions attirer l'attention.

En même temps, nous voudrions attirer l'attention sur la jurisprudence fiscale des tribunaux mixtes.

Comme on le conçoit aisément, l'application de la nouvelle législation fiscale, donnera naissance à de nombreux procès.

A ceux qui y interviendront à des titres divers, nous voudrions rappeler par les notes qui suivent, que la jurisprudence mixte en matière fiscale est assez abondante, qu'elle a posé des principes, des règles d'interprétation qu'ils ont tout intérêt à ne pas perdre de vue.



Les décisions rendues en matière administrative et fiscale sont publiées, comme on le sait, par le Bulletin de Législation et de Jurisprudence Egyptiennes (B) et par la Gazette des Tribunaux Mixtes (G).

Les notes qui suivent s'attachent à relever uniquement les principes de quelque importance posés par les tribunaux de novembre 1937 à janvier 1939. Nous leur avons donné un tour critique, chaque fois que cela s'est imposé.

JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

Contrôle Juridictionnel des Actes de l'Administration.

(1) Connaissance des motifs d'un acte administratif.

Un particulier s'est plaint de la suppression d'un journal et une revue, qu'il avait été autorisé à faire paraître.

Il a prétendu que cette suppression était entachée d'arbitraire.

La question s'est posée alors de savoir si le tribunal pouvait connaître des motifs qui ont provoqué l'acte de l'administration.

La cour à cet égard (A. 25 mai 1939 Abdel Kadr el Tomy Gov. égyptien. B. LI 359; G. 289. 367) s'est prononcée comme suit :

" Le pouvoir judiciaire est sans compétence pour apprécier l'opportunité des décisions prises par le gouvernement : que ce dernier a la charge de maintenir l'ordre dans le pays et qu'en conséquence, il lui appartient de prendre les mesures nécessaires pour que l'ordre judiciaire soit maintenu.

" Les Tribunaux ne peuvent intervenir que pour juger, le cas échéant, si les décisions du gouvernement ont été prises dans les limites de ses pouvoirs et conformément aux textes en vigueur, ou au contraire, hors de ces limites et contrairement à ces textes."

Faisant application de ces principes, constants en jurisprudence, la Cour a constaté que l'administration avait bien observé la loi et dans ces conditions a déclaré mal fondée la prétention du plaignant.

(2) *Connaissance de la légalité d'un arrêté.*

Un particulier assigne en responsabilité le gouvernorat d'Alexandrie, qui par arrêté avait ordonné la fermeture de son établissement à partir de 7 h. du soir pendant 1 mois.

Le gouvernorat a soulevé l'incompétence du tribunal à connaître du litige.

Cette exception ayant été reprise en appel, la Cour (Gouv. égyptien c/ Nicolas Minutillo. A. 6 avril 1939 13 LL 248 et G. XXIX juillet 1939 ; 289. 368), l'a rejetée dans les termes suivants :

" L'art. 43 R.O.J. tout en interdisant aux Tribunaux Mixtes d'interpréter un acte d'administration ou d'en arrêter l'exécution, leur reconnaît au No. 2 du dernier alinéa, pleine compétence pour statuer sur toute action en responsabilité civile intentée par un étranger, à raison de mesures prises en violation des lois et règlements.

" Admettre la thèse du gouvernorat d'Alexandrie, selon laquelle, il suffit qu'une mesure administrative soit prise en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires, pour être soustraite au contrôle judiciaire, quant à sa conformité ou non aux lois ou règlements, amènerait pratiquement à l'inapplicabilité du dernier alinéa de la disposition invoquée et aboutirait par voie de conséquence, à l'inconcevable soumission des particuliers à n'importe quel acte arbitraire consommé par les administrations gouvernementales, au préjudice de leurs droits en violation des lois et règlements.

" L'action du plaignant, poursuit la Cour, étant basée sur l'illégalité de la mesure dont il s'affirme victime, l'examen de fond s'impose pour constater si l'arrêté du 14 juin 1937 a été pris en conformité ou en violation de la loi de 1904 sur les établissements publics."

L'examen de l'arrêté devait révéler qu'il était bien entaché d'illégalité.

Le dispositif de l'arrêté, en effet, était basé sur l'article 15 de la loi de 1904 qui vise le cas de désordre. Or ni le texte de l'arrêté, ni les pièces versées par l'administration, ne faisaient une allusion quelconque à des désordres qui se seraient produits ou qui se seraient révélés.

L'arrêté se trouvait donc illégal pour "inexistence matérielle des motifs."

Mais ce n'est pas tout.

L'administration avait fait saisir le permis du propriétaire et l'avait fait expulser manu militari.

Ces mesures étaient tout à fait arbitraires parce que rien dans la loi ne les y autorise.

Dans ces conditions, la Cour a estimé avec les premiers juges, que l'arrêté était affecté d'arbitraire et d'illégalité et ouvrait au propriétaire de l'établissement la voie à l'action en responsabilité civile dont au No. 2 de l'article 43 R.O.J.

(3) *Le juge des Référé est incompétent à connaître de la constitutionnalité d'un acte pris par le gouvernement.*

La compagnie des Eaux du Caire, à la suite de la convention qu'elle a passée avec le Gouvernement en date du 4 juillet 1908 l'autorisant à substituer dans la ville du Caire et ses faubourgs le mesurage de la consommation d'eau par compteur aux abonnements à robinet libre, a dénoncé régulièrement tous ces derniers abonnements là où ils existaient encore.

Un propriétaire qui avait refusé de passer un nouveau contrat de fourniture au compteur en remplacement du contrat à forfait, s'est vu couper l'eau.

Il assigne aussitôt, en référé, la Compagnie.

Au cours des débats, il a soutenu entre autres que la susdite convention était inconstitutionnelle.

A cela le juge des Référé a répondu que " la question de savoir si la dite convention pouvait ou non être stipulée par le gouvernement comme pouvoir exécutif, sans en être autorisé par une loi, échappe à la compétence de la Jurisdiction des Référé.

(Ord. 16 avril 1939 A. Sarkissian c/ C^{ie} des Eaux du Caire. G. XXIX. 223. 304.)

RESPONSABILITÉ

(4) *Principes gouvernant la responsabilité de l'Etat vis à vis des particuliers à l'occasion du fonctionnement des services publics.*

Le Tribunal Sommaire du Caire, saisi d'un recours formé contre le Ministère des Finances, du chef de l'activité du Département du Survey, a été amené à poser dans les termes suivants, les règles qui doivent régir la responsabilité de l'Etat vis à vis des particuliers à l'occasion du fonctionnement des services publics.

(J. 18 janvier 1939 C.M. Salvago et C^o cf Ministère des Finances. G. XXIX 306, 352).

* Il est de principe que la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans les services publics, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code Civil pour les rapports des particuliers à particuliers, sans aucune modification dans leur application, car cette responsabilité a des règles spéciales (qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés.) Que si la responsabilité de l'Etat est engagée, en cas de mauvaise organisation ou de marche défectueuse d'un service public, quand il y a faute, négligence, omission ou erreur dans ce service, il est admis en général que cette faute doit être une faute lourde.

La dernière partie du paragraphe que nous venons de reproduire appelle quelques observations.

A notre sens, elle traduit imparfaitement la jurisprudence du Conseil d'Etat français et telle que conçue elle prête à confusion.

Il faut songer, en effet, que c'est l'idée de " mauvaise organisation " de " marche défectueuse " d'un service qui est venue se substituer à l'idée de faute prouvée, exigée par le Code Civil.

La faute de l'administration étant souvent difficile à établir, le Conseil d'Etat a été amené en vue d'indemniser plus largement les particuliers, à retenir la responsabilité de l'Etat lorsque, simplement, était établie la mauvaise organisation du service.

En tout cas, la décision du Tribunal du Caire est intéressante à plusieurs égards.

Elle témoigne.

(1) qu'en droit administratif il y a lieu d'appliquer des règles spéciales, différentes de celles du droit commun.

(2) que la jurisprudence mixte en matière de responsabilité s'inspire parfois de principes posés par le Conseil d'Etat français.

Dans une autre matière, celle de la concession de service public, nous avons eu l'occasion de relever dans une précédente étude, la même tendance. (V. notre article sur le Pouvoir des autorités administratives égyptiennes en matière de taxation des services publics exploités en régie et concédés. in G. XXVI. 23).

(5) *Responsabilité de l'administration pour longue inaction.*

L'administration décide d'exproprier une parcelle de terrain. Après avoir convenu du prix avec le propriétaire, elle s'aperçoit que la dite parcelle fait partie du domaine public.

Le propriétaire assigne alors l'administration en paiement de l'indemnité convenue et subsidiairement appelle en garantie son vendeur. Une expertise est ordonnée qui établit le bien fondé de la prétention de l'administration.

Le propriétaire de la susdite parcelle appuyé par son vendeur, réclame alors le montant de l'indemnité non pas pour cause d'expropriation, mais à titre de dommages intérêts pour "la longue inaction de l'administration qui contribua à la création d'une apparence trompeuse contraire à la domanialité de la parcelle litigieuse."

Le Tribunal a rejeté cette dernière demande.

En Appel, elle n'a pas été reprise. La Cour n'a donc pas eu à en connaître. Cependant il semble qu'à ce sujet elle n'ait pas partagé la façon de voir du Tribunal. Nous lisons en effet dans l'arrêt qu'elle a rendu.

".....Personne ne reprend en appel la demande rejetée en première instance de Darwiche Hassan (le propriétaire) en dommages intérêts contre le Domaine de l'Etat qui s'est comporté depuis 1852 tout au moins vis à vis de la parcelle litigieuse, comme vis à vis d'une propriété privée, au point de l'exproprier pour utilité publique et qui serait donc directement responsable de l'apparence trompeuse qui autorisa Adda (créancier poursuivant) de prendre en hypothèque et de mettre en vente. (A. 25 mars 1937 Hoirs Jacques V. Adda et etc. c/ Hoirs Darwiche Hassan et etc. et autres G. XXIX.

Cette manière de poser le problème de la responsabilité de l'administration est très correcte.

L'administration, en l'espèce, a été incontestablement en faute pour n'avoir pas manifesté son droit de propriété sur la parcelle litigieuse.

Son attitude qui a été la cause d'un dommage subi par des particuliers, a engagé dès lors pleinement sa responsabilité.

(6) *Des cas où l'annulation d'un décret de classement engage la responsabilité de l'administration.*

La Cour a retenu tout d'abord : (A. 19 avril 1938 Pacifico Luzzato c/ Municipalité d'Alexandrie Gt. XXIX 314. 469).

Que s'il est toujours loisible à l'administration d'annuler une rue publique, il doit lui être à plus forte raison reconnu d'annuler le simple projet d'en créer une, sauf à indemniser ceux qui auraient subi un préjudice de ce fait.

Cela étant, la Cour a fait application de sa jurisprudence constante, aux termes de laquelle le particulier, riverain d'une rue ensuite déclassée, sauf le cas où il établit que le dommage dont il se plaint est le résultat d'un acte illégitime de l'administration, n'a d'action que tant qu'il établit que son droit a été sacrifié au profit de l'intérêt général.

(7) *Le retrait d'une autorisation donnée sous le coup de la prospérité ne saurait donner lieu à une instance en dommages intérêts.*

Un particulier qui s'était fait passer pour égyptien, était parvenu à obtenir un permis de publier un journal.

Ce journal supprimé, il réclame des dommages intérêts de ce chef au Gouvernement.

Or en fait, a retenu la Cour (v. arrêt chroniqué sub. par. No. 1.) ce particulier n'était pas égyptien. Il s'ensuivait donc que l'autorisation qu'il avait obtenue était de la part du Gouvernement entachée d'erreur, et de sa part de fraude, par conséquent, était dépourvue de toute valeur juridique.

En sorte que, son retrait, ne pouvait donner lieu à une instance en dommages intérêts, le plaignant ne pouvant invoquer contre son adversaire un titre que lui-même a rendu sans valeur.

(8) *Causalité directe entre le préjudice et la faute de l'administration.*

" L'action de la H.S. étant une action en responsabilité, ne saurait être accueillie que si le préjudice par elle allégué était la conséquence directe d'une faute imputable à l'administration "

Cet attendu extrait d'un arrêt rendu par la Cour (A. 20 mai 1939. Gouvernement égyptien c/ Peel & Co B. LI. 343) semble témoigner clairement que cette dernière en matière de responsabilité de l'Etat s'en tient aux règles fixées par le Code Civil.

(voir cependant les principes posés par le Tribunal Sommaire du Caire parag. No. 4).

(9) *La faute personnelle d'un fonctionnaire engage-t-elle uniquement la responsabilité du fonctionnaire ou bien supporte-t-elle la responsabilité à la fois de ce dernier et de l'administration ?*

Il arrive qu'un fait dommageable constitue une faute, qui peut-être individualisée et imputée à un fonctionnaire, une faute qui n'est pas celle du service public auquel le fonctionnaire est attaché.

Dans ce cas, qui va-t-on tenir pour responsable ? Le fonctionnaire ? l'administration ? ou le fonctionnaire et l'administration à la fois ?

La Cour ayant eu à connaître d'un accident dû à la faute d'un constable (faute qui a consisté dans le fait qu'il n'a pas couru à la victime) a posé le principe suivant : (A. 21 décembre 1938. Gov. égyptien c/ Hamed Mahmoud el Gohari B. LI H.).

« Le préposé qui tout en agissant incontestablement dans l'exercice de ses fonctions, commet une faute personnelle, engage à la fois sa responsabilité personnelle et celle de son commettant ; qu'il s'agit en effet, d'un cumul de responsabilités, provenant d'un seul et même *cas*, chacun des responsables étant tenu pour le tout ; que si dans ces conditions, la victime est libre de choisir entre les coobligés celui à qui elle veut réclamer ce paiement, elle peut également s'adresser en même temps, comme actuellement, à l'une et à l'autre, tenus non pas solidairement mais in solidum, en supposant toujours, comme en l'espèce qu'on ne reproche pas à l'administration une faute personnelle de sa part.

(10) *Cumul de responsabilités de deux administrations publiques.*

Des commerçants, en retirant de la Douane d'Alexandrie un certain nombre de paniers de pommes de terre qui leur étaient destinés, ont constaté que leur marchandise était détériorée au point d'être devenue impropre à la consommation. Attribuant cette détérioration au mauvais procédé de fumigation dont la dite marchandise avait fait l'objet, ils ont assigné et l'administration des Douanes et le Ministère de l'Agriculture. (A. 16 février 1939 Gov. égyptien c/ Achyille Chrysostomou in B. LI 167).

L'administration des Douanes a conclu en voie préjudicielle à sa mise hors de cause, en soutenant que, quelque doive être l'issue du procès, aucune responsabilité ne lui aurait été endossée, étant donné que les opérations de fumigation sont du ressort exclusif du Ministère de l'Agriculture, qui y procède par l'organe d'une section de son service de phétopathologie, installé par ses soins dans l'enceinte douanière.

La Cour ayant constaté que le fait dommageable a eu lieu au cours et à cause d'un service auquel étaient préposés à la fois l'administration des Douanes et le Ministère de l'agriculture a tenu ces administrations toutes deux pour responsables.

(11) *Etendue de la responsabilité du Département du Survey.*

Le Survey Department est-il responsable d'avoir fourni une désignation erronée des biens d'un particulier, qui lui a été demandée ?

Le Tribunal Sommaire du Caire a répondu par la négative.

(v. Jugt. cité par No. 4).

"Le Survey Department, étant un service institué pour le bien public et dans l'intérêt même des particuliers et des créanciers, tâchant de remplacer provisoirement le manque des livres fonciers et de leur préparer la voie, fonctionne nécessairement, de par la force des choses, d'une façon qui ne peut assurer la pleine et entière exactitude de ses renseignements. Les particuliers qui lui soumettent la description d'un terrain, surtout quand il s'agit d'une affectation à inscrire non accompagnée des titres détaillés de la propriété du débiteur, doivent être en connaissance de cause quant aux faibles et insuffisants moyens dont ce service dispose pour l'application des descriptions de propriété et la désignation parfaite des biens et sont tenus de le secondar, de le contrôler et de limiter son intervention aux désignations absolument vérifiées, comme ils en ont le droit chaque fois qu'ils croient qu'un détail dans la désignation n'est pas suffisamment vérifiée et pouvant leur créer des complications.

".....même si le particulier ignorait l'imperfection inhérente à ce service, seule la déclaration d'exonération de toute responsabilité qu'on lui fait signer lors de sa demande, aurait dû l'avertir et au lieu de réfléchir juridiquement que cette exonération anticipée était éventuellement nulle comme telle (puisque qu'imposée par le Service du Survey comme condition sine qua non de son visa) il devait la considérer tout au moins comme un avertissement de la défectuosité inhérente à ce service qui aurait pu éveiller et mettre en marche sa propre diligence.

"Souvent le Survey n'a point d'autres moyens de vérifier que les renseignements des paysans et villageois qu'il doit requérir par un des agents sur place pour vérifier les énonciations du tékîf.

"Si induit en erreur par ces renseignements il a donné de bonne foi et malgré ses efforts sincères, une désignation erronée ceci ne pourrait être considéré même comme une faute légère."

" Il en serait autrement si le service s'était écarté des éléments qui lui-même aurait fourni ou que les villageois lui auraient donné ce qui résulterait du *teklif* même, car ceci constituerait une faute lourde de ce service public qui engagerait sûrement la responsabilité de l'État.

" Il en serait de même autrement si le demandeur invoquait qu'il aurait demandé l'omission du No. de la parcelle dans la désignation et que le Survey aurait insisté quand même, malgré l'incertitude de la vérification de l'insaire"

(12) *L'omission d'un expert eût-elle à son profit un droit à réparation ?*

Un expert attaché au Tribunal Mixte du Caire omis de la liste des experts a demandé au Ministre de la Justice réparation du préjudice qu'il a subi de ce chef.

La Cour (A. 11 mai 1939. Torcom Fichendjian c/ Gov. égyptien B. LL 316) l'a débouté en déclarant sa demande irrecevable avec un luxe de motifs qu'il y a lieu cependant d'ordonner parce que chacun d'eux pris séparément suffit à rejeter la demande de l'expert.

(1) Le demandeur en responsabilité doit commencer par justifier d'un droit. En l'espèce, l'expert invoquait-il un droit qui aurait été méconnu ?

Non a répondu la Cour. On ne saurait sérieusement soutenir que le fait pour un expert, d'avoir été inscrit sur la liste d'un Tribunal constitué pour lui, un droit acquis et que cette inscription devient définitive jusqu'à son décès, sa démission ou son départ de la circonscription du Tribunal.

A cet égard les textes sont bien clairs.

Article 230, la liste des experts sera soumise à la Cour pour être approuvée ou modifiée.

Article 232 ; les experts seront choisis parmi les personnes qui.....

Article 233 ; la liste sera revue chaque année.....

Ainsi donc l'expert ne justifiant pas d'un droit sa demande tombe faute de base.

Mais la Cour ne s'est pas arrêtée à cet argument.

(3) Elle a fait observer que la décision prise à l'encontre de l'expert n'étant pas soumise par les textes au contrôle du Ministre de la Justice, celui-ci ne saurait en être tenu responsable.

La Cour enfin a fait état d'un troisième argument.

(3) La décision prise par la commission une fois confirmée par la Cour est devenue définitive et l'expert se trouve ainsi avoir épuisé les voies de recours qui lui étaient ouvertes.

Sa demande de ce chef est aussi irrecevable.

TRAVAUX PUBLICS.

(15) Régime du contrat d'entreprise de travaux publics.

Un entrepreneur, qui s'est porté adjudicataire de la construction d'une écluse, est amené à faire un travail qui n'avait presque plus rien de commun avec celui auquel il s'était engagé et ce, par la faute du Ministère des Travaux publics qui avait négligé de faire procéder à une étude préalable du terrain d'abord, du bâtiment projeté ensuite.

De cela il est résulté, que du contrat d'entreprise passé, il n'est resté que des textes concernant une situation de fait et de droit qui a disparu pour faire place à une série de situations nouvelles et différentes que les circonstances ont créées au jour le jour.

Au cours de l'exécution du travail, l'entrepreneur constate qu'une fissure s'est produite dans l'un des murs de l'écluse.

Le Ministère arrête alors les travaux.

La Cour dans cette affaire a été conduite à poser les principes suivants (A. 13 avril 1939 Hoim Wadieh Sekali *c/* Gov. égyptien B. LA 254)

(a) Sur le contenu du cahier des charges d'une entreprise.

" Il est d'usage constant en matière de bâtiment que le propriétaire qui désire faire élever une construction de quelque importance charge son architecte de procéder à une étude préalable du terrain d'abord, du bâtiment projeté ensuite ; que ce n'est qu'une fois cette étude terminée et les plans dûment établis qu'il traite avec un entrepreneur, soit par un choix personnel soit par voie de soumission sur production d'un cahier des charges ; que cette manière de procéder est d'autant plus suivie qu'il s'agit d'une construction plus importante ; elle doit être considérée comme indispensable lorsqu'il s'agit de travaux publics le propriétaire étant alors, non plus un particulier, mais l'Etat ou l'une quelconque des administrations qui dépendent de lui ; qu'il est naturellement possible à un particulier aussi bien qu'à l'Etat de procéder autrement mais qu'en ce cas le cahier des charges doit préciser avec soin que l'entrepreneur ne doit faire son offre qu'après avoir étudié personnellement le terrain et fait le plan et les calculs nécessaires pour le bâtiment."

(b) En cas de modification d'un marché de travaux publics en cours d'exécution.

" Lorsque les termes et conditions d'un contrat d'entreprise sont devenus inapplicables par le fait des préposés de l'administration les travaux faits doivent être considérés comme effectués sans contrat préalable et doivent être payés conformément aux prix moyens en usage dans le pays."

(c) Sur les conditions de la responsabilité de l'entrepreneur.

" L'entrepreneur qui a travaillé sous la direction et la surveillance des ingénieurs du Ministère des travaux publics, en exécutant au jour le jour, les ordres qui lui étaient donnés et qui constituaient des variations incessantes du projet, ne peut être tenu responsable que des maléfices relevés dans le travail matériel qu'il a affecté."

(d) Sur les suites de l'arrêt des travaux ordonné par l'administration.

" Une demande de dommages intérêts pour manque à gagner formulée par un entrepreneur pour arrêt des travaux ne saurait être basée que sur la rupture injustifiée d'un contrat ; lorsque celui-ci a été déclaré inapplicable, l'entrepreneur ne peut faire valoir des droits sur les travaux qui restent à faire en vertu de ce contrat mais il a droit au paiement des travaux effectués ainsi que des matériaux laissés sur le chantier."

PERMIS D'EXPLOITATION D'UN SERVICE PUBLIC.

(14) *Droits découlant du permis d'exploiter un service public.*

En Egypte, les entreprises de transport public par automobile fonctionnent les unes sous le régime de la concession, les autres sous le régime de la " permission " tel que défini par l'arrêté du 27 avril 1913.

Saisie par des entrepreneurs de transport public qui s'étaient vu retirer leurs permis, la Cour a été amenée pour la deuxième fois à préciser la situation juridique de ces entrepreneurs. (A. 27 avril 1939 Soc. des Autobus d'Alexandrie c/ Municipalité d'Alexandrie et Govv. égyptien. G. XXIX 284. 364).

L'entrepreneur de transport a-t-elle dit doit conformément au susdit arrêté être nanti de deux permis.

(1) Un permis de circulation, qui n'est subordonné qu'à un examen technique du véhicule, qui ne peut être refusé que pour des raisons techniques et qui doit être renouvelé tant que le véhicule auquel il s'applique est en bon état de fonctionnement.

(2) Un permis d'exploitation qui constitue une décision administrative de l'autorité compétente : les conditions imposées aux aspirants permissionnaires ont un caractère tellement complexe que l'on doit en conclure que l'autorisation comporte nécessairement une étude approfondie et une entente complète entre l'administration et le permissionnaire sur toutes les conditions, un accord qui lie à la fois le permissionnaire et l'administration avec laquelle il a contracté, l'objet de cet accord étant pour le permissionnaire l'exercice d'un commerce qui peut lui rapporter des bénéfices, pour l'administration l'exécution d'une de ses obligations envers ses administrés, à savoir la mise à leur disposition de moyen de transport commun.

Cependant l'arrêté du 27 avril 1913 ne renferme aucune disposition précisant dans quelles conditions le permis d'exploitation une fois accordé sera, pourra être ou devra être renouvelé ou au contraire retiré au permissionnaire, exploitant correct.

Aussi la Cour s'est-elle arrêtée aux considérations suivantes :

Il est insoutenable d'une part, que le fait par l'administration d'avoir délivré un permis d'exploitation la lie définitivement et indéfiniment au permissionnaire.

Il est inadmissible, d'autre part, que l'administration puisse en refusant de renouveler le permis, rompre l'accord qu'elle a passé, sans tenir aucun compte de la situation de fait dans laquelle l'exploitant s'est placé, précisément pour satisfaire aux obligations de cet accord.

Cela étant, le Cour a retenu que l'administration peut en principe retirer le permis d'exploitation qu'elle a précédemment accordé : que cependant ce retrait demeure soumis à certaines conditions, en raison de l'existence indéniable de l'accord à durée indéterminée, préalable à l'autorisation : que tout accord de cette nature peut légalement prendre fin unilatéralement par suite d'infractions commises par l'une des parties, ce qui constitue un juste motif de rupture, mais qu'en tout autre cas, celui qui entend y mettre fin doit nécessairement, donner à l'autre un préavis suffisant et régulier d'abord et, ensuite, l'indemniser du préjudice qu'il lui cause, si préjudice il y a.

(15) *L'administration ne jouit pas d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'octroi de permis.*

Une société qui s'était vu refuser un permis de faire circuler une camionnette sur le territoire assigne en responsabilité le gouvernement.

Ce dernier, en guise de défense, soutient que l'administration jouit en la matière d'un pouvoir discrétionnaire.

Tel n'a pas été l'avis du Tribunal d'Alexandrie qui a estimé que le pouvoir de l'administration en la matière est lié : l'administration a la charge uniquement de vérifier si le requérant remplit toutes les conditions exigées par la loi. Dans l'affirmative elle est tenue de délivrer le permis. (J. 27 avril 1939. *Coutarelli frères c/ Gov. d'Alexandrie* G. XXIX 287, 365).

DOMAINE PUBLIC.

(16) *Dans quels cas une indemnité est-elle due au propriétaire exproprié pour cause d'utilité publique ?*

L'administration voulant exproprier certaines parcelles, décide de les occuper temporairement.

Le propriétaire, considérant alors que son bien a été exproprié de fait, réclame à l'administration, l'indemnité qui lui reviendrait.

La Cour confirmant l'arrêt de principe qu'elle a rendu en date du 4 juin 1914. B. 26. 140, a déclaré (A. 13 juin 1939 Gov. égyptien c/ Yassa Bey Androuas Eikara. B. II 377).

"Que l'indemnité accordée au propriétaire à raison de l'emprise faite sur un terrain, par suite de l'alignement, lui est due dès qu'il y a incorporation de cette emprise à la voie publique et l'incorporation doit être considérée comme ayant été réellement effectuée, lorsque par la délivrance de la *rokhsa* pour la nouvelle construction, on procède au nouvel alignement en vertu duquel on sépare la part qui devient domaine public de celle qui reste domaine des particuliers.

Or en l'espèce, il n'était intervenu, ni de décret d'expropriation ni de décret d'alignement ; certes, le propriétaire avait demandé une *rokhsa* pour construire sur la parcelle occupée. Mais il résultait du dossier que cette demande n'avait été requise qu'après coup et probablement pour les besoins de la cause.

Ainsi la demande du propriétaire n'a-t-elle été déclarée irrecevable.

(17) *Y a-t-il lieu d'indemniser le propriétaire d'une rigole privée transformée par l'administration en canal public ?*

L'administration ayant fait d'une rigole privée un canal public a été assignée par les propriétaires de la rigole au paiement du montant de l'indemnité qu'ils prétendaient leur être due par application de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La Cour (A. 23 mai 1939 Gov. égyptien c/ Marc Edouard Marie Baron de Becker Remy et cia G. XXIX 290, 369.) n'a pas fait droit à la prétention des propriétaires.

Elle a fait observer d'abord, qu'en l'espèce il ne s'agissait pas de l'expropriation d'une parcelle pour cause d'utilité publique mais d'un acte pris en vertu du D. du 22 janvier 1894, sur les digues et canaux.

La Cour a fait observer, en second lieu, que si cet acte se traduit en fait par une emprise pour cause d'utilité publique, cependant la réclamation des propriétaires ne pouvait être accueillie étant donné que les terres incorporés au domaine public étaient inamovablement destinées à l'usage commun des riverains.

La Cour en déboutant les propriétaires a fait purement et simplement application du principe que pour actionner en responsabilité il faut invoquer un préjudice subi.

VENTE ADMINISTRATIVE.

(18) *En matière administrative la vente en bloc n'est pas permise.*

Un percepteur de la Municipalité d'Alexandrie, chargé du recouvrement d'une taxe avait vendu les objets qu'il avait saisis en bloc et non pas séparément.

La cour a retenu (A. 25 novembre 1937 Municipalité d'Alexandrie c/ Zeinab Omar Moustapha et autres G. XXIX 308, 393) que pareil procédé est incontestablement irrégulier, car les dispositions qui régissent la vente sur saisie administrative précisent que la vente sera poursuivie jusqu'à concurrence des sommes dues; et en d'autres termes que les enchères seront arrêtées, ainsi que le dit l'article 540 C.P.M. dès qu'elles auront produit une somme suffisante à payer les causes de la saisie et les accessoires, ce qui est possible seulement si les objets saisis sont mis aux enchères l'un après l'autre, lorsque comme en l'espèce, loin de former un ensemble indivisible, ils ont chacun une individualité propre, qui permet de les vendre successivement tant que ceux adjugés d'abord n'ont pas rapporté la somme à recouvrer.

(19) *Le percepteur doit être assimilé à l'huissier.*

Le percepteur (voir paragraphe 18) avait remis au débiteur le surplus du prix de la vente.

La Cour a jugé que ce procédé aussi était irrégulier.

* Dans le silence des dispositions spéciales qui régissent la vente administrative, quant aux pouvoirs du percepteur à l'égard de l'attribution du surplus éventuel du prix de la vente, il faut s'en référer, par analogie à celles de la procédure ordinaire, qui n'accordent pas à l'huissier, auquel le percepteur doit être assimilé la faculté de remettre lui-même au débiteur le surplus du prix de la vente.

Cette décision est intéressante à relever en ce qui concerne la question d'interprétation du Droit administratif.

Elle enseigne d'une manière sûre qu'il faut recourir au droit commun, en l'absence de textes spéciaux.

JURISPRUDENCE FISCALE.

(20) *Règles d'interprétation du droit fiscal.*

Des quelques décisions rendues en la matière de 1937 à 1939, on peut dégager les principes d'interprétation suivants :

En droit fiscal l'interprétation doit être restrictive (G. XXIX 309, 394).

Le texte de la loi lorsqu'il est clair doit être appliqué tel quel.

De ce principe découlent deux autres règles :

(1) Il n'y a pas d'imposition à défaut d'une loi. (G. XXIV. 309, 394).

(2) Il n'y a pas place pour une argumentation par analogie (G. XXIX 3 Li. 386).

Cependant la lecture des décisions montre que les juges ne se sont pas fait faute de faire appel, nonobstant ces principes posés, à l'intention présumée du législateur, à la législation et à la jurisprudence françaises et à l'équité (voir notamment G. XXIX. 305, 390 et 309, 394.)

Mais il faut observer que ces divers appels n'ont pas servi de fondement aux décisions rendues, de telle sorte qu'on ne peut y voir qu'un témoignage de la grande conscience de nos magistrats.

BUDGET.

(20) *Le vote par le Parlement de la loi des finances emporte-t-elle ratification d'une taxe y comprise qui a été imposée inconstitutionnellement ?*

Un ex-fonctionnaire a demandé au gouvernement restitution des retenues opérées sur son traitement à titre de droit de timbre motif pris de ce que ce droit a été imposé inconstitutionnellement.

Le droit de timbre n'avait pas été édicté par le Parlement mais était le résultat de décisions ministérielles.

Le Gouvernement a opposé à cela que l'inconstitutionnalité du droit a été couverte à la suite du vote du budget par le Parlement.

Mais le Tribunal Civil du Caire statuant en degré d'appel n'a pas partagé cette façon de voir. (Ministère des Finances c/ J.R. Lewis G. XXIX 297, 378).

Il a retenu en effet " que l'approbation par le Parlement du budget de 1902 comprenant aussi les recettes pour droit de timbre a approuvé les comptes mais n'a certainement pas décerné d'impôts.

En cela le Tribunal n'a fait que confirmer une précédente décision par lui rendue dans une espèce similaire. (aff. G. Coroni Bey c/ Ministère des Finances. G. XXV. 302. 321).

IMPÔT SUR LA PROPRIÉTÉ BÂTIE.

(21) *L'usine en chômage doit-elle être dégrevée au même titre que si elle était vacante ?*

Aux termes des articles 12 du D. du 13 mars 1884 portant imposition de la propriété bâtie, l'impôt n'est pas dû, si la propriété est vacante. Peut-on assimiler une usine qui chôme à une propriété vacante ?

Le Tribunal Civil d'Alexandrie a répondu par la négative. (J. 23 avril 1908 Charles Cantoni c/ Municipalité d'Alexandrie. G. XXIX. 305. 390).

Il a fait observer que :

(1) Si le législateur égyptien avait réellement voulu dégrever une usine qui chôme, il n'eût pas manqué d'employer le terme courant et usuel de chômage à l'instar du législateur français.

(2) Le texte emploie le mot vacance au singulier et non pas au pluriel, que c'est seulement au cas où le mot vacance aurait été écrit au pluriel que l'assimilation aurait été admise (*).

Bien plus le législateur n'aurait pu employer le pluriel parce qu'il s'agissait de bâtisses à imposer ou à dégrever sans égard à l'exploitation ou à l'industrie aux fins desquelles ces bâtisses devaient servir, ce qui eût constitué un impôt sur l'industrie ou le commerce.

(3) Le fondement juridique du dégrevement est également la perte partielle ou totale du revenu d'un immeuble. Or ce revenu qui correspond au vœu du législateur, à la valeur locative de l'immeuble, peut ne pas consister en une rente locative proprement dite, ou en des bénéfices commerciaux ou industriels, mais peut correspondre également à l'utilité de la bâtisse en tant qu'abri. Ce qui était le cas en l'espèce.

(*) Le mot vacance pris au singulier signifie l'état d'une place ou d'un logement qui n'est pas occupé ou d'un logement qui est vide et disponible. Pris au pluriel il signifie intervalle de repos accordé à des élèves, des employés ou des étudiants ou bien encore " suspension légale annuelle."

(22) *Y a-t-il lieu de dégrever un moulin non loué comprenant toutes les machines nécessaires à son fonctionnement ?*

Le Tribunal Civil du Caire a répondu par la négative ; (J. 16 mai 1938 *Princesse Elisabeth Karoloff Violara c/ Moudirich de Minieh* G. XXIX. 306, 380).

De même que la maison d'habitation n'est dégrevée que si elle "est vide de meubles, l'établissement industriel n'est dégrevé que s'il n'est pas en état d'être exploité parce que vide de machines."

Et le fait que les machines seules sont prises en considération pour déterminer la valeur locative de la propriété bâtie confirme que le dégrevement n'est pas consenti tant que ces machines existent.

Le propriétaire n'a qu'à l'exploiter directement ou se contenter des loyers que peuvent lui offrir les conditions du marché.

(23) *Le jugement d'adjudication dûment transcrit purge-t-il le privilège de l'Etat pour le paiement de l'impôt sur la propriété bâtie ?*

La Chambre Sommaire du Tribunal Mixte d'Alexandrie se fondant sur l'article 675 du C.P.M. a retenu que "le jugement d'adjudication dûment transcrit purge toutes les créances dont l'immeuble est grevé, même le privilège de l'Etat à l'impôt en vertu du D. sur l'impôt de la propriété bâtie du 13 mars 1884, et qu'en effet les créanciers n'ont plus d'action que sur le prix.

Tel n'a pas été l'avis du Tribunal Mixte d'Alexandrie statuant en degré d'appel.

(J. 23 mai 1939 *Municipalité d'Alexandrie c/ Antoine et Wadîh Hamaouh et C^e*, G. XXIX 302, 387).

Le Tribunal a argumenté comme suit :

La comparaison de l'article 675 C.P.M. avec les articles 4 et 7 du D. du 26 mars 1900 (saisie administrative pour impôts) fait ressortir aussitôt que les créanciers mentionnés à l'article 675 du C.P.M. sont uniquement les créanciers inscrits.

Or la créance du Trésor n'est pas assujétie aux formalités d'inscription au greffe des Hypothèques.

Il s'ensuit donc que l'article 675 du C.P.M. ne lui est pas applicable.

Bien plus, il résulte du D. du 15 septembre 1872, de l'avis du Ministère des Finances du 5 juin 1880 et des règlements pris en application du D. du 23 mars 1884 que le Trésor est en droit d'ignorer les droits que les tiers peuvent avoir déjà acquis sur l'immeuble.

Enfin la Cour a jugé que le privilège sur les immeubles engendre un droit de suite en faveur du Trésor Public, les poursuites administratives devant être entamées contre le propriétaire connu de l'administration ou la personne de tout détenteur de l'immeuble.

IMPÔT FOXCHIL.

(24) *Furue, délais et effets de la demande en remboursement de droits indûment perçus.*

Une Société foncière achète un vaste domaine. Lors de l'établissement du tekli, diverses erreurs sont commises à la suite desquelles elle se trouve contrainte de payer à titre d'impôts une somme supérieure à celle qui correspond à la quantité des biens acquis.

Elle assigne le Ministère des Finances. 1) en rectification du tekli. 2) en remboursement des droits indûment perçus.

La rectification du tekli étant une question de fait, il n'y a pas lieu de s'y attarder.

Mais il est bien entendu que de cette question dépend celle du remboursement des droits.

Il est bien clair en effet que ce n'est que lorsqu'il y a lieu à rectification que peut être envisagée utilement la question du remboursement.

Cela étant précisé, la Cour a été amenée à trancher les trois questions suivantes : (17 novembre 1938 Anglo Egyptian Land Allotment Co. c/ Ministère des Finances G. XXIX 301, 386. R. LI 28).

(a) Dans quelle forme la demande en remboursement de droits doit-elle être faite ?

(b) Dans quel délai ?

(c) A partir de quand produit-elle ses effets ?

(a) La demande ne doit point être formelle.

La demande en rectification du tekli dit la Cour renferme celle en remboursement. Demander la rectification du tekli revient à demander en même temps le remboursement des droits indûment perçus, étant donné que le remboursement ne peut être obtenu qu'après la rectification du tekli lequel constitue la base de l'imposition.

(b) La demande ne doit pas être présentée dans un délai déterminé. Cette question est une question de fait laissée à l'appréciation du juge. Il faut tenir, en particulier, compte de l'importance des biens imposés.

(d) A partir de quand le remboursement doit-il être ordonné ? Serait-ce à partir de la réclamation de telle sorte qu'on ne puisse remettre en question les perceptions opérées antérieurement ?

Le Ministère des Finances s'est prononcé pour l'affirmative invoquant par analogie le D. 17 décembre 1889 portant dégrèvement des terres prises pour des travaux d'utilité publique.

Mais la Cour n'a pas suivi le Ministère.

L'argument d'analogie tiré des dispositions du décret précité, dit la Cour est sans valeur aucune, l'analogie ne pouvant suppléer à un texte, spécialement en matière fiscale.

Par ailleurs, prenant le contre pied de la thèse du Ministère, elle a retenu qu'aucun texte ne permet à ce dernier de limiter le remboursement à une période déterminée et qu'il convient en conséquence de le condamner à rembourser la totalité de la somme indûment perçue à compter de la première perception.

TAXES

(25) *Le Ministère des travaux publics a-t-il le pouvoir de faire payer une redevance pour l'usage des branchements privés ?*

Par communication en date du 6 juillet 1933, le Ministère des Travaux Publics a autorisé la perception d'une taxe sur " l'écoulement des eaux provenant des magasins "

En exécution de cette décision, le Département des égouts fait payer à un particulier une somme de P.T. 400 pour les branchements qu'il a installés dans ses magasins.

Mais ce dernier, bien conseillé, s'empresse d'assigner le Ministère des Finances en restitution des droits qu'il a indûment payés.

Le Tribunal Sommaire du Caire (28 février 1938 Evangelos Tsoppas c/ Ministère des Travaux Publics G. XXIX 309, 304.) lui a donné raison.

La redevance périodique pour usage des branchements privés doit être considérée comme une taxe, a-t-il dit.

Or, aux termes de l'article 134 de la Constitution Egyptienne la taxe ne peut être levée qu'en vertu d'une loi.

Il s'ensuit donc que la redevance imposée par le Ministère des Travaux Publics est inconstitutionnelle et le particulier est en droit de récupérer la somme qu'il a indûment versée.

- (26) *Qui doit répondre du paiement de la taxe sur les boissons alcooliques servies dans le bar d'un cinéma. Caractère de la dite taxe.*

La question s'est posée de savoir qui devait répondre de la taxe édictée par l'arrêt municipal d'Alexandrie du 2 avril 1929 sur les établissements servant d'une manière accessoire des boissons alcooliques. Est-ce l'exploitant du bar ? L'exploitant du cinéma ? Le propriétaire du cinéma ?

La Cour (23 juin 1938. *Hois Cordahy Bey et Cts. c/ Municipalité d'Alexandrie et autre*. G. XXIX. 313. 394.) a retenu que lorsqu'un bar est installé dans un cinéma "c'est le cinéma avec bar qui doit et non pas le bar seul. Les deux font un ensemble indivisible par rapport à la Municipalité parce qu'ils font un ensemble indivisible pour les besoins de la taxation."

Par suite les sièges du cinéma garantissent incontestablement le paiement de la taxe car "ils en font partie intégrante, à tel point que le cinéma ne saurait fonctionner sans eux."

"La taxe revêt un caractère réel en ce sens que c'est l'établissement lui-même qui doit la taxe en quelque main qu'il se trouve ; et tous les accessoires servant à son exploitation peuvent être saisis pour le paiement de la taxe due."

DRÖITS PROPORTIONNELS SUR JUGEMENTS

- (27) *Quels sont les droits applicables à un jugement qui a écarté l'exception soulevée par une caution en extinction de la garantie ?*

Un garant poursuivi en justice a excipé de l'extinction de sa garantie motif pris de ce que le cautionné se serait libéré.

Le Tribunal ayant rejeté son exception, la question s'est posée alors de savoir sur quelle base le jugement devait être taxé.

Est-ce sur la base de l'article 4. du Tarif Civil Mixte qui vise les jugements rendus dans les affaires qui, à défaut de titre préconstitué, sont tranchées à l'aide des moyens de preuve que la loi accorde aux plaideurs et sur lesquels le droit proportionnel est fixé au 2% ?

Est-ce sur la base de l'article 6 du dit Tarif qui vise les jugements rendus dans les affaires fondées sur des engagements écrits qui font preuve de l'obligation et dont il n'y a qu'à constater la validité et la portée, à l'égard desquels le droit proportionnel est de 1% ?

La Cour a appliqué au susdit jugement l'article 6 étant donné qu'en écartant l'exception soulevée par le garant, le Tribunal a reconnu que ce dernier était tenu en vertu d'un cautionnement écrit. (9 mars 1939 Greffier en chef du Tribunal Mixte d'Alexandrie c/ The Egyptian Produce Trading Co. B. L. L. 195).

GABRIEL CHALOM.

ACTUALITÉS

ANALYSES ET COMPTES-RENDUS

ALBERT CHÉRON ET ALY BADAWI, *Nouveau Code Pénal*

Égyptien Annoté—Tome I.—Le Caire, 1939

Depuis les Accords de Montreux, qui ont provisoirement étendu la compétence répressive des Tribunaux Mixtes, tous ceux qui participent à l'administration de la Justice Mixte se sont trouvés dans l'obligation de s'intéresser au droit pénal égyptien beaucoup plus qu'autrefois.

Le principal ouvrage en langue française qui pouvait leur servir de guide, le "Droit Pénal Égyptien" de Grandmoulin, rédigé dans les années qui ont suivi la codification de 1904, se trouve sur bien des points dépassé par une législation nouvelle, assez abondante, dont les principales dispositions ont d'ailleurs trouvé leur place dans le Code Pénal de 1937.

Le besoin se faisait vraiment sentir d'un commentaire en langue française de ce nouveau document législatif. Les professeurs Chéron et Aly Badawi, dont les criminalistes, tant en Égypte qu'à l'étranger, ont souvent apprécié la science et le talent, ont entrepris cette tâche de longue haleine : la publication d'un "Nouveau Code Pénal Égyptien Annoté." Le premier tome qui vient de paraître, est un beau livre de plus de 350 pages, d'une présentation claire et élégante. Il comprend toute la partie générale du code (articles 1 à 76).

Les auteurs ont parfaitement rempli la promesse qu'ils ont faite dans leur sous-titre "doctrines, jurisprudence, droit comparé." Ils ne se sont pas en effet contentés de réunir sous les articles du code les décisions de jurisprudence qui en précisent le sens. Ce sont de véritables exposés, complets et méthodiques, qu'ils nous donnent sur les principales questions du droit pénal général. Le lecteur averti appréciera surtout leurs fréquentes incursions dans le domaine du droit comparé, qu'ils explorent sans étalage d'érudition, mais avec une aisance qui la laisse supposer considérable. La méthode comparative joue dans ces savants développements le rôle d'une sorte de réactif, qui accuse les différences pour mieux faire apparaître les caractéristiques

des institutions égyptiennes : elle constitue également un procédé critique, qui ne met de porter un jugement éclairé sur les institutions et leurs possibilités : les auteurs ont pu, en maints endroits, proposer de sages réformes en invoquant l'exemple d'expériences faites à l'étranger. Le législateur égyptien, n'en doutons pas, saura tirer parti de cette mine de renseignements précieux et de ces sages conseils.

Le droit pénal ne tient pas tout entier dans le code. Aussi les auteurs du Nouveau Code Annoté ont-ils habilement glissé, sous certains articles, des " *Anaxes* " où se trouvent étudiées des questions dont le code ne parle pas : expulsion, extradition, interdictions professionnelles, preuve de la récidive, influence de l'erreur sur la responsabilité pénale, jeunes vagabonds.

C'est, comme on le voit, toute la substance d'un " traité théorique et pratique " qui nous est offerte sous la forme du " Code Annoté, " commode, chère aux praticiens et qui, depuis Garçon, a fait ses preuves en France. Sans doute il ne doit pas être aisé de faire entrer une matière aussi riche dans le plan et le cadre rigide qu'impose le code. Mais les auteurs sont des professeurs : rompus à toutes les habiletés de construction, ils ont vaincu cette difficulté avec aisance.

Nous nous permettrons cependant de leur adresser à cet égard une modeste suggestion. Nous pensons qu'ils rendraient service au lecteur en dotant leur ouvrage d'une table alphabétique des matières. Certains développements qu'ils ont placé, à bon escient, sous tel article, pourrait être recherché ailleurs : ce sont, par exemple, les développements sur l'interprétation de la loi pénale, que les auteurs ont insérés dans un exposé général sur l'élément légal de l'infraction (p. 72), mais qu'on pourrait être tenté de chercher sous l'article 5, dans l'étude consacrée à la règle " *nulla poena sine lege*. " Il faut aussi penser aux criminalistes étrangers qui ne sont pas forcément au courant de la législation égyptienne : ils peuvent savoir par exemple, que le droit égyptien fait une certaine place aux sentences indéterminées, mais ignorer à quel propos a été utilisée cette conception très moderne : une table alphabétique les renverrait à l'article 52 p. 264 et p. 267 où ils trouveraient tous les renseignements désirables sur cette question.



Il nous paraît, par ailleurs, assez dommage que les auteurs n'aient pas toujours songé suffisamment à certains criminalistes d'Egypte : les

criminalistes "mixtes", pour qui le Nouveau Code annoté doit être d'un si grand secours.

Les auteurs paraissent avoir utilisé avec parcimonie la jurisprudence mixte : le *Journal des Tribunaux Mixtes* ne figure pas dans leur table des Revues. Sans doute la Jurisprudence Mixte, à côté de la Jurisprudence Nationale, fait en matière pénale, figure de petite fille encore bien jeune et un peu maigre : depuis 1937 il lui est cependant arrivé de dire des choses importantes. On peut aussi prévoir les problèmes qu'elle aura sans doute à rendre.

1^o) Dans leur étude sur l'extradition, les auteurs n'ont pas recueilli l'écho de tout le bruit que fit une certaine affaire Tovi dans l'encreinte mixte : à son occasion, la justice mixte fut amenée, par deux fois à constater qu'en l'état actuel des textes (ou plutôt du défaut de textes), l'extradition restait encore un acte de souveraineté, qui se réalise par voie administrative et qui échappe à tout contrôle judiciaire. L'intention manifestée à Montreux par le Gouvernement Egyptien, "d'adopter en cette matière une procédure judiciaire," ne peut à elle seule modifier le *status quo*, tant que la loi sur l'extradition ne sera pas promulguée." (cf. J.T.M. 6 et 7/4/1938, No. 2394 ; 2 et 3/5/1939, No. 2961).

2^o) Dans leur étude sur la récidive, les auteurs formulent cette règle : pour qu'il y ait récidive, il faut que la condamnation antérieure émane d'un Tribunal égyptien. C'est rigoureusement exact. Mais à ce principe s'attache une situation très curieuse, particulière à l'Égypte, et que les auteurs n'ont pas indiquée : c'est celle des étrangers condamnés, sous le régime capitulaire, par leurs tribunaux consulaires. Ces individus ont été condamnés en Égypte, pour des infractions commises en Égypte. Si, postérieurement à 1937, ils commettent une nouvelle infraction qui les conduit devant la justice égyptienne (nationale, ou plus ordinairement mixte), doit-on les considérer comme des récidivistes auxquels puissent s'appliquer les sévérités des articles 50 et suiv. du code pénal égyptien ? En l'état actuel de la législation, certainement pas. Certes, les tribunaux égyptiens pourraient avoir connaissance des antécédents de ces sortes d'inculpés : les négociateurs de Montreux, (dont l'intention n'était évidemment pas de procurer une virginité pénale aux repris de justice des tribunaux consulaires,) ont rédigé un article 12, où l'on prévoit la faculté, pour les tribunaux égyptiens, de se faire communiquer les documents judiciaires des juridictions consulaires. Mais cela ne va pas plus loin : le juge pourra constater que l'inculpé a déjà subi des condamnations ; mais comme ces condamnations émanent des

tribunaux consulaires, juridictions étrangères, il lui sera impossible d'en faire état pour appliquer les textes de la loi égyptienne en matière de récidive.

Le seul moyen d'éviter cette fâcheuse solution, serait d'admettre, par une disposition législative spéciale, le caractère international de la récidive, au moins dans ce cas particulier.

Sans doute, les auteurs du *Nouveau Code Pénal Annulé* n'ont pas jugé utile de s'arrêter à des questions de ce genre, qui ne présentent qu'un intérêt " provisoire, " — comme la fameuse période : mais les juristes qui vivent actuellement dans ce provisoire y attachent probablement un certain intérêt.

Ces quelques réflexions que nous hasardons, ne font que témoigner de l'intérêt très vif que nous portons à l'important travail des professeurs Chéron et Aly Badawi : leur *Nouveau Code Annulé* confirmera chez les criminalistes du dehors la réputation avantageuse que l'Égypte s'est acquise dans le domaine des sciences pénales. Quant aux criminologistes d'Égypte, ils réserveront certainement un chaleureux accueil à un ouvrage dont ils comprennent toute l'utilité et c'est avec impatience qu'ils attendent la publication des prochains tomes.

J. MACQUERON.

Professeur en mission

à l'École Française de Droit du Caire

Le salaire minimum. Étude internationale. Volume I. Études et Documents, série D (salaires et durée du travail) No. 22.

Genève, 1939. Prix : 5 Fr. Suisses.

En raison des modifications successives et des nouveaux développements qui se sont produits dans le domaine de la réglementation du salaire minimum, et pour répondre au besoin d'information courante qui se fait sentir à cet égard, le Bureau international du Travail a entrepris la publication d'une étude internationale étendue sur l'expérience acquise dans tous les pays qui ont adopté une législation sur le salaire minimum.

Le volume I de cette étude, qui vient de paraître, contient une série de monographies portant sur neuf pays : Autriche, Belgique, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Irlande, Nouvelle-Zélande, Pérou et Tchécoslovaquie.

Chacune de ces monographies nationales est constituée en majeure partie par un exposé de l'évolution et du présent état de la législation relative au salaire minimum, ainsi que par un examen de son application dans le pays dont il s'agit. Dans tous les cas où la documentation dont on disposait l'a permis, cette description a été complétée par une brève analyse de certains des problèmes principaux qui se sont présentés et des résultats auxquels a abouti la législation sur les salaires. Enfin, pour faciliter une étude plus approfondie de l'expérience de pays déterminés, on donne une bibliographie pour chaque pays, de même qu'une bibliographie internationale à la fin du volume. Cet ouvrage est de nature à présenter un intérêt particulier pour tous ceux qui ont à envisager l'institution, la modification ou l'élargissement d'un système quelconque de réglementation des salaires.



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

	Pages
G. FIDOFF.—The Economic Physiology of France: permanent elements and present features	79-96
M. R. DICHIY BEY.—Summary note on the institution of a State Audit Department	99-120
Dr. ABDEL FATTAH EL SAYED BEY.—Evolution of the condition of women in comparative law	127-129
Mr. GAMIL CHALOM.—Jurisprudence of the Mixed Courts in administrative and fiscal matters from November 1907 to June 1909	131-172

REVIEWS

BIBLIOGRAPHY.—J. MACQUEURON.—Annotated Egyptian Penal Code; Vol. I by Albert Chéron and Aly Bishrî	173-176
Islamic Law, International Law, etc.—Vol. I: International Bureau of Tabour	176-177

SOCIÉTÉ FOUAD I^{er} D'ÉCONOMIE POLITIQUE, DE STATISTIQUE ET DE LÉGISLATION

Fondée en 1909

SIGES : 16, Avenue de la Reine Nasr, LE CAIRE.

Président : S.E. ABD EL-MAHMUD BADAWI PACHA, Président du Comité du Centenaire de l'Édit.

Vice-Présidents : S.E. ISMAIL SIDKY PACHA, Ancien Président du Conseil des Ministres; EMILIE MINONET, Directeur Général de Crédit Foncier Égyptien.

Secrétaire Général : KAMEL MORTHEY BEY, Conseiller à la Cour de Cassation.

Traésier : L. VAN DAMME, Directeur de la Banque Belge et Internationale en Égypte.

Membres du Comité : S.E. AHMED KAMEL PACHA, Directeur Général de la Municipalité d'Alexandrie; S.E. HAFIZ AYYI PACHA, ancien Ministre Prépôtentaire de S.M. le Roi d'Égypte à Londres; S.E. SALIK HENSEN PACHA, Directeur Général de la Société Anonyme des Eaux du Canal; S.E. MAHMOUD CHOUEKI PACHA, ancien Ministre; S.E. MOHAMMED HULMY ISSA PACHA, ancien Ministre; S.E. MOHAMMED LAHEI AYYI PACHA, Vice-Président de la Cour de Cassation; S.E. S. SIMBOUSS PACHA, ancien Ministre Prépôtentaire de S.M. le Roi d'Égypte à Washington; A. J. DRYE, Directeur de l'École Française de Droit; C. BRISCIANI-TURRONI, Professeur à la Faculté Royale de Droit; ASLAN CATTANI BEY, Commissaire du Gouvernement auprès de la National Bank of Egypt; RON. CECIL CAMPBELL, Administrateur-Député de la National Bank and Telegraph Co.; COOK (Sir Edward), Gouverneur de la National Bank of Egypt; P. DUNDIS-RICHARD, Professeur à la Faculté Royale de Droit; V. FAUQUELMO, Conseiller à la Cour d'Appel Mixte; M. JACQUET, Conseiller Royal au Gouvernement de la Présidence du Conseil des Ministres; A. PENNETTA, Président du Tribunal Mixte; P. PIERRE, Conseiller à la Cour d'Appel Mixte; G. PICOP, Agent Supérieur adjoint de la Compagnie Universelle du Canal de Suez; UMBERTO RIGGI, Professeur à l'Université Égyptienne; M. VINCENTI, Président du Conseil d'Administration du Crédit Foncier Égyptien.

Secrétaire : Dr. J.G. LÉVI, ancien Directeur général du Département de la Statistique; Membre titulaire de l'Institut d'Égypte et de l'Institut International de Statistique.

Cronateurs : MM. J. CAVALLI et R. R. MARRUJEN.

La Société a plus de six cents adhérents et publie sept fois par an, c'est-à-dire ininterrompument pendant la saison allant de novembre à mai, un bulletin de cent à cent cinquante pages, L'ÉGYPTE CONTEMPORAINE, dont le service est fait gratuitement à tous les membres.

CONDITIONS D'ABONNEMENT :

P.T. 100 pour l'Égypte et 25 shillings pour tous les pays faisant partie de l'Union postale.

Pris du fascicule : P.T. 29 pour l'Égypte; 1 shill. et 7 pence pour l'étranger.

Les demandes d'adhésion, d'abonnement ou d'information doivent être adressées au Secrétaire de la Société :

LE CAIRE—Boite Postale No. 732—Téléphone No. 3377.

La Revue se trouve en vente chez les Libraires suivants : au Caire, L'Imprimerie Centrale; Imprimerie Darles Beyrou; A Paris, A. L. BICHSEL et Co., 16, rue Oudin.