

gardiens naturels de la liberté individuelle et qu'en principe toutes les questions où ce droit est intéressé ressortissent à leur juridiction... »

Pour la poursuite des magistrats le projet se montre moins hardi. Il laisse d'abord intacts les art. 479 et 483 du C. instr. crim. relatifs aux poursuites pénales dont les magistrats peuvent être l'objet à raison d'infractions commises ou non dans l'exercice de leurs fonctions. Les procureurs généraux conservent donc toujours le droit d'apprécier souverainement l'opportunité de ces poursuites et d'y opposer un veto arbitraire. Il est intéressant de remarquer que parmi les projets sur les garanties de la liberté individuelle déposés antérieurement à celui qui nous occupe, il y en avait un, celui de M. de Castelnau, qui proposait spécialement l'abrogation de ces deux articles (1).

Le projet du Président du Conseil ne s'intéresse qu'à la prise à partie, c'est-à-dire à la responsabilité civile des magistrats. Encore ne touche-t-il que deux textes, les art. 510 et 513 du Code de procédure civile. Dans le premier article, il remplace « la permission préalable » de la Cour devant laquelle la prise à partie sera portée par celle du premier Président, avec recours possible en cas de refus devant la chambre des requêtes de la Cour de cassation. C'est une légère simplification de la procédure, combinée avec une garantie nouvelle pour le justiciable.

Dans l'art. 513 le projet supprime l'amende en cas de rejet de la requête et ne laisse subsister que le risque des dommages-intérêts.

Ces innovations sont de peu d'importance et chacune d'elles séparément mérite d'être approuvée. Je critiquerai cependant au point de vue des principes l'inspiration qui les a réunies. Deux méthodes s'imposent pour protéger les fonctionnaires ou les magistrats contre des poursuites inconsidérées; ou bien il faut rendre cette poursuite difficile par l'amoncellement de formalités, ou bien il faut la rendre périlleuse par la menace d'un préjudice sérieux en cas d'insuccès. Je suis pour mon compte partisan de la seconde méthode, ainsi que j'ai déjà eu occasion de le dire (2). La première domine au contraire dans notre législation. Les auteurs du projet diminuant à la fois les difficultés et le risque de la poursuite; cet éclectisme irrationnel les aurait conduit rapidement à des solutions impraticables s'ils eussent poursuivi une refonte véritable de la procédure de prise à partie.

P. CUCHE.

(1) *Revue*, 1906, p. 403.

(2) *Revue*, 1906, p. 505.

## Le Projet de loi sur les Associations de fonctionnaires

En exécution d'une promesse faite dans la déclaration ministérielle du cabinet Clemenceau, M. Guyot-Dessaigne, Garde des Sceaux, a déposé le 14 mars 1907 sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi sur les associations de fonctionnaires.

Le but poursuivi par les promoteurs du projet est d'arrêter l'agitation qui règne actuellement dans l'Administration. Cette agitation trouble la bonne marche des services publics et l'opinion publique s'en émeut.

La question des associations de fonctionnaires s'est posée pour la première fois, en 1884, après le vote de la loi sur les syndicats professionnels. Les ouvriers des manufactures et des chemins de fer de l'État, dont la situation juridique est en tous points semblable à celle des ouvriers de l'industrie privée constituèrent des syndicats, en se réclamant de la loi du 21 mars 1884.

Cette loi leur donnait manifestement un tel droit; non seulement en effet il s'agissait d'agents de gestion, liés à l'administration par de véritables louages de services; mais en outre ces agents appartenaient comme l'exige la loi de 1884, à des professions industrielles ou commerciales. Aussi, malgré les dangers que ces associations présentaient, puisqu'elles permettaient de préparer la grève de véritables services publics, le Gouvernement fut obligé d'en tolérer l'existence.

Vint la loi de 1901; à cette époque, les pouvoirs publics se montraient très favorables à la liberté d'association. D'autre part, les fonctionnaires souffraient gravement du favoritisme qui sévit depuis quelques années dans les administrations publiques. Un exemple funeste leur était offert par les instituteurs publics. Depuis longtemps les anciens élèves des écoles normales primaires avaient été autorisés à former des associations amicales. Le but essentiel des « Petites A » était l'entretien des relations de bonne camaraderie. Bien vite, les inoffensives « Petites A » devinrent de dangereux syndicats armés pour la défense des intérêts du personnel, prêts à exploiter au profit des maîtres d'école leur puissance électorale, et disposés à « faire marcher » les pouvoirs publics.

Le succès des Amicales d'instituteurs provoqua de fréquentes imitations. Un double mouvement alors se dessina. On vit se former des

groupements professionnels d'agents dont l'association même semblait anormale et menaçante pour la marche régulière des services. On vit d'autre part les associations déjà formées, autorisées ou tolérées, émettre la prétention hardie de devenir de véritables syndicats professionnels, d'avoir accès dans les bourses du travail, de pouvoir enfin s'affilier à l'organisation anarchiste qui, sous le regard indifférent des pouvoirs publics, prépare ouvertement la révolution sociale : la Confédération générale du Travail.

Avec un peu d'énergie, on aurait trouvé dans l'application rigoureuse des lois le moyen de calmer cette effervescence.

Que la loi de 1901 permette la constitution d'associations amicales, on peut encore le soutenir; une condition pourtant s'impose : c'est que ces associations ne soient pas, sous un autre nom, des syndicats professionnels. Le texte même de la loi réserve en effet dans son intégralité, en ce qui touche les syndicats, l'application de la loi de 1884. M. Berthélemy n'a pas manqué de signaler ce détail dans les deux études qu'il a faites sur la question des syndicats de fonctionnaires (1). M. Combes, certes, a dit le contraire à la tribune de la Chambre; mais la parole d'un ministre dont le gouvernement fut une perpétuelle abdication devant la partie la plus avancée du bloc républicain ne saurait prévaloir sur le texte formel et précis de la loi.

Depuis l'affirmation de M. Combes, cependant, il fut entendu que toutes les associations de fonctionnaires étaient légales. Seule, était illégale la prétention desdites associations à prendre le nom de syndicat.

On sait quelle agitation menaçante s'est développée en ce sens et comment la Chambre, facilement prête aux transactions moins compromettantes en apparence que les actes d'énergie, a demandé que toutes poursuites fussent suspendues contre les syndicats illégaux et qu'un texte acceptable pour tous vint préciser ce qui serait possible et ce qui serait défendu. C'est le projet de ce texte que nous résumons ici.

Le Gouvernement s'y est inspiré des idées suivantes :

1° Il est impossible d'être moins libéral en cette matière que ne le fut le ministère précédent. Il faut légalement accorder au moins ce que M. Combes déclarait acceptable, la liberté d'association pour les fonctionnaires;

2° Afin de calmer l'agitation des fonctionnaires, il faut accorder à

(1) H. Berthélemy : Les syndicats de fonctionnaires, *Revue de Paris* du 15 février 1906; La crise du fonctionnarisme, dans les *Questions pratiques de législation ouvrière* du 1<sup>er</sup> juin 1906.

leurs associations des droits susceptibles, au moins en apparence, de défendre l'administration contre les excès du favoritisme;

3° Il faut obvier par des dispositions sévères aux dangers que les associations de fonctionnaires peuvent entraîner.

I. — Le projet de loi reconnaît le droit d'association à tous les fonctionnaires. On doit entendre par fonctionnaires, pour l'application de la loi « tous ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents et de sous-agents, font partie des cadres permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service public régi par l'État ». Restent en dehors du champ d'application de la loi, les militaires, les officiers de police judiciaire et les agents chargés de la police administrative. Ces exceptions se comprennent d'elles-mêmes. Les dangers que peuvent faire courir à la chose publique des associations d'agents de police ou de militaires, soumettant l'exécution de leur service à la réalisation de leurs desiderata professionnels sont patents. Peut-être est-il permis de s'étonner de voir ces exceptions si restreintes. On ne saurait à un moindre degré redouter des associations de préfets ou de magistrats. Il eût été plus conforme à la logique juridique, et plus prudent pour la sauvegarde du bon fonctionnement des services publics, d'interdire le droit d'association à tous les fonctionnaires que, dans la théorie courante, on nomme aujourd'hui « fonctionnaires d'autorité » (1). Mais, on comprend, en pratique, que le Gouvernement ne puisse proposer une restriction du droit d'association des fonctionnaires. La tolérance des associations illégales dure déjà depuis longtemps; certaines administrations sont actuellement presque entièrement syndiquées. S'il est impossible de tolérer plus longtemps l'anarchie qui en résulte, il est non moins impossible de supprimer brusquement ces groupements. Le Gouvernement se borne à chercher un moyen pour en enrayer les dangers.

II. — Les associations de fonctionnaires, qui pourront se former dans tous les services jouiront désormais de droits susceptibles de défendre leurs membres contre les excès du favoritisme. Leurs conditions de formation et leur capacité seront très analogues à celles des syndicats professionnels et des associations de la loi de 1901.

Leur formation sera précédée d'une déclaration à la préfecture. Cette déclaration contiendra l'énoncé de leurs statuts.

En ce qui concerne leur capacité, le droit leur est reconnu de présenter directement aux chefs de service et au ministre, après en

(1) V. Berthélemy, *Droit administratif*, 4<sup>e</sup> éd., p. 45 et suiv.

avoir avisé leurs directeurs et directeurs généraux, les vœux qu'elles ont à formuler sur les questions qui se rattachent à leur objet.

Elles sont investies du droit d'ester en justice, sans autorisation spéciale.

Elles peuvent poursuivre devant la juridiction compétente l'annulation des mesures prises contrairement aux dispositions législatives ou réglementaires, sans préjudice des recours individuels des intéressés. Comme les associations ordinaires elles peuvent acquérir à titre onéreux et recevoir des cotisations. Elles ont capacité pour recevoir à titre gratuit, avec l'autorisation du Gouvernement, des dons et des legs, dont le capital ou le revenu ne pourra être affecté qu'à la création ou à l'entretien de sociétés de secours mutuels.

III. — Le projet édicte un certain nombre de dispositions dont le but est d'empêcher les associations de fonctionnaires de faire sur les pouvoirs publics une pression illégale et injustifiée.

1° Les associations de fonctionnaires ne pourront constituer d'unions qu'entre elles et pour la sauvegarde de leurs intérêts communs.

Tandis que les syndicats professionnels s'unissent en fédération, comprenant dans le pays tout entier ou dans une région donnée, des représentants de toutes les industries, même les plus diverses, les associations de fonctionnaires ne le pourront pas.

2° Des dispositions pénales sont inscrites dans la loi, qui interdisent aux membres des associations professionnelles de préparer la grève des services publics (1).

Qu'il nous soit permis d'émettre des doutes sur l'efficacité de ces dispositions. Des exemples récents nous ont montré que la crainte de la loi pénale ne fait pas reculer les associations parties à la conquête du droit syndical. Elles se croient sûres de l'impunité, et les amnisties périodiques qui énervent la répression de ce genre de délits, leur fournissent la preuve qu'elles n'ont pas tort.

Le projet Guyot-Dessaigne sera-t-il voté par le Parlement?

Nous ne saurions le dire, mais fût-il voté, il est à craindre qu'il n'atteigne point le but poursuivi.

Il ne suffira point à enrayer la révolte des fonctionnaires, mal profond, et dont il importe pourtant au plus vite de débarrasser le pays.

Jean BOUCHARD.

(1) « Tout fonctionnaire qui, sans excuse légitime, et après mise en demeure, aura refusé de remplir son emploi sera révoqué. Celui qui en aura provoqué d'autres à refuser simultanément leur coopération aux services publics auxquels ils sont attachés en vue d'en suspendre le fonctionnement, sera puni de 6 jours à 6 mois de prison, et la peine pourra être portée à 1 an, si la provocation a été suivie d'effet. »

## La Loi du 12 avril 1906 sur les Inculpés de 16 à 18 ans <sup>(1)</sup>

### SON CARACTÈRE ET SON MODE D'APPLICATION.

Le rapport que j'ai à vous présenter sur la loi du 12 avril 1906 a simplement pour but de mettre le Comité, à l'aide d'un rapide exposé, en situation de donner son avis motivé, avec l'autorité et la compétence qui lui appartiennent, sur le véritable caractère de cette loi nouvelle, qui, au point de vue du non-discernement et des conséquences qui en découlent, a placé les jeunes gens de 16 à 18 ans dans la même situation que les mineurs de 16 ans, en modifiant l'art. 66 du Code pénal.

Cette loi, vous le savez, notre Comité l'appelait depuis plusieurs années de tous ses vœux pour remédier à une situation regrettable devant laquelle tous les efforts restaient impuissants et qui condamnait toute une catégorie de jeunes gens, ceux de 16 à 18 ans, au fléau des courtes peines et du casier judiciaire, brisait leur avenir et les empêchait de se relever. Grâce aux efforts persévérants de M. le conseiller Voisin, elle a fini par être adoptée par le Parlement, mais avec des modifications qu'il est utile d'étudier avec soin si on veut bien en définir le caractère et en préciser le mode d'application.

La situation fâcheuse à laquelle cette loi a eu pour but de remédier, je la rappelle en deux mots et simplement pour mémoire, car je n'ai la prétention de rien vous apprendre à ce sujet. Jusqu'au 12 avril 1906, nous n'avions pénalement qu'une seule catégorie de mineurs *non discernants*, ceux de moins de 16 ans vis-à-vis desquels la justice était suffisamment outillée pour leur épargner une condamnation inutile et prendre à leur égard toutes les mesures d'éducation et de protection que comportaient leur jeune âge, leur défaut de discernement et le souci impérieux de leur relèvement moral. L'art. 66 permettait soit de les rendre à leurs parents, soit de les envoyer en correction avec possibilité de libération provisoire et de remise à un

(1) Rapport présenté au Comité de défense des enfants traduits en justice (séance du 8 mai 1907).