

LES
CAHIERS
 DES DROITS DE L'HOMME
 REVUE MENSUELLE

RÉDACTION ET ADMINISTRATION
 27, Rue Jean-Dolent, PARIS-XIV^e
 Compte Chèques Postaux : 218-25 Paris

Directeur : Émile KAHN

Prix de ce numéro :
 14 FRANCS

Pour le Congrès national

LA DÉMOCRATIE DANS LE MONDE ISSU DE LA GUERRE

PREMIÈRE PARTIE

**Comment concilier le principe de la liberté individuelle
 avec
 les besoins vitaux de la nation et les exigences de la Justice sociale ?**

Rapport de M. Roger PINTO (1)

I. — Le problème de la liberté se pose dans les sociétés contemporaines, où l'organisation et la discipline collectives prennent chaque jour une plus grande place, en des termes nouveaux. Il reste fondamental. Faute de lui donner une solution adéquate, le risque est grand de payer l'avènement de la pleine justice sociale par une mutilation désespérante des personnalités individuelles. Votre Comité Central a donc porté justement à l'ordre du jour des débats de la L.D.H., une question cruciale pour notre époque.

Le temps n'est plus, en effet, où il suffisait de résoudre le conflit de la Liberté et de la Justice par un débat d'idée. La démonstration a été faite, maintes fois. La liberté, sans la justice, demeure imparfaite. Elle est le privilège d'une minorité de la nation. La démocratie ne peut trouver son complet épanouissement, qu'en élargissant son domaine, du politique à l'économique. A cet égard, la Constitution de 1946 marque la date symbolique de ce passage et de cette transition.

Désormais, il s'agit d'élaborer et de réaliser des techniques sociales, des procédés, qui permettront d'organiser la démocratie économique sans compromettre la liberté individuelle, bien plus en la renouvelant, à la fois dans son contenu et dans son extension au plus grand nombre.

II. — Qu'on le veuille ou non, l'Etat suivant la forte expres-

sion de la Cour des Comptes, dans son dernier rapport au Président de la République, est devenu « le maître de l'Economie. » Le fait est là, irréversible.

De la même façon, vers le milieu du XVI^e siècle, l'Etat était devenu, en France, le maître de la politique nationale. Seigneurs, propriétaires de droits de haute ou de basse justice pouvaient écrier à la perte de leurs libertés et de leurs profits. Aujourd'hui les maîtres privés de l'Economie font entendre des plaintes analogues. Elles auront sans doute le même sort. La fonction économique comme la fonction politique est service public, service d'Etat.

Le problème est d'éviter qu'à l'absolutisme, à l'arbitraire et à l'incohérence de l'économie privée ne succède l'absolutisme, l'arbitraire et l'incohérence de l'économie d'Etat.

III. — La solution pourrait paraître toute simple : introduire dans le gouvernement de l'économie, les procédés démocratiques qui ont garanti la liberté individuelle dans le gouvernement politique.

A cet égard, une première remarque s'impose ; la crise des libertés ne tient pas toute entière dans la transformation de l'Economie. Elle reflète un fléchissement certain des procédés démocratiques dans le gouvernement politique. Ce fléchissement atteint nécessairement, plus encore, le gouvernement et

(1) Les rapports n'engagent que leurs auteurs ; les projets de résolution engagent le Comité Central.

l'administration économiques. Il nous faut envisager, en premier lieu, les conditions d'un retour aux pratiques normales des régimes démocratiques.

Nous pourrions ensuite examiner les moyens d'adapter et de renforcer ces techniques démocratiques — le cas échéant d'en créer de nouvelles — afin d'assurer la liberté individuelle dans une organisation économique et sociale dirigée, planifiée.

I

LE RETOUR AUX PROCÉDÉS DÉMOCRATIQUES

A. — Sur le plan administratif.

IV. — Le passage de l'occupant, les nécessités de la résistance, puis de l'effort de guerre et de reconstruction ont conduit à une concentration, en services et en personnels, de l'administration française, qui, associée à la centralisation traditionnelle, legs napoléonien, pèse gravement sur les libertés individuelles.

Notre administration demeure en effet attachée à deux principes fondamentaux d'action qui se complètent : *le secret et l'absence de discussion contradictoire*. C'était même là ce qui pouvait permettre de distinguer l'action administrative de l'action politique. Celle-ci ne se développe que sous l'œil du public, et en des débats contradictoires.

Sans doute sous la Troisième République, l'administration a dû accepter d'apporter des atténuations à ces méthodes autoritaires. Après des différents services, de nombreux conseils ont été créés ; le personnel et les usagers, les intéressés, y déléguaient des représentants. Mais ces conseils ne donnaient que des avis facultatifs et leurs délibérations ne sont pas ouvertes généralement au public.

De plus, les décisions, les mesures prises par les administrations, qui heurtaient les libertés individuelles, pouvaient être déferées à un juge spécialisé, le Conseil d'Etat, qui en prononçait, le cas échéant, l'annulation.

Enfin, le contrôle politique des Ministres et du Parlement s'exerçait d'une façon constante sur l'activité administrative. Il permettait de redresser les erreurs et les injustices dont les administrés pouvaient être victimes.

V. — Aujourd'hui ces trois contrôles : contrôle intérieur à l'administration, contrôle juridictionnel et contrôle politique, ne remplissent plus leur mission avec l'efficacité nécessaire.

a) Le contrôle interne doit être réorganisé, systématisé, avec la collaboration des fonctionnaires et des intéressés. Ses résultats et ses conclusions doivent être publiés et diffusés. La maison administrative doit être une maison de verre où la lumière pénètre sans effort.

Cela ne suffira pas. Il faut transformer, moderniser et simplifier les méthodes administratives. Exiger notamment des administrateurs qu'ils *motivent* leurs décisions, fût-ce succinctement. Etablir, lorsque ces décisions sont susceptibles de léser les libertés individuelles, des organismes qui statueront publiquement et contradictoirement. La préparation des décrets réglementaires ne doit plus se faire dans le secret des bureaux. En matière sociale et économique, l'avis du Conseil Economique, désormais requis par la Constitution, doit permettre un contrôle préalable de la législation exécutive.

b) Le contrôle juridictionnel, sous sa forme actuelle, est insuffisant. Le Conseil d'Etat est trop encombré, puisqu'il juge au premier degré la masse toujours croissante des recours en annulation, pour l'ensemble du pays. Il est trop loin des citoyens, et l'administration s'efforce trop souvent d'éluider l'exécution de ses arrêts.

Il faudra donc élargir la compétence des tribunaux administratifs de première instance : les conseils de préfecture interdépartementaux. Il est nécessaire que ces tribunaux puissent se prononcer sur la régularité, la légalité des actes administratifs et les annuler.

Le Conseil d'Etat deviendra alors juge d'appel. Et pour marquer la portée de cette transformation, les vieux Conseils de Préfecture seraient désormais qualifiés de *Cours de justice administrative*.

Quant à l'exécution des décisions de justice, en cas de carence de l'administration, elle pourrait être demandée à une direction spécialisée de la Présidence du Conseil, qui mériterait le rang de ministère : le *Département des libertés individuelles*.

c) Le contrôle politique s'avère fréquemment impuissant. Le ministre, sollicité par les nécessités pressantes de l'action quotidienne, perd de vue sa mission de représentant de l'homme de la rue, du public, auprès des administrations.

Au cours d'un récent débat de l'Assemblée Nationale, le Ministre des Finances, faisant allusion au fameux « groupement des contrôles radioélectriques » rattaché à la Présidence du Conseil pouvait dire : « Ce service est entouré de mystère. » Ceci est un cas extrême sans doute, mais les institutions républicaines ne peuvent tolérer l'existence de services entourés de mystères. Laissons le mystère aux Etats totalitaires (*J.O., Déb. Parl., A.N., p. 1073 (1947)*).

Le contrôle parlementaire, devant l'ampleur et la complexité des tâches qui lui incombent, reste partiel et superficiel. Il s'exerce notamment par les questions écrites. Si l'on en croit un député de vieille expérience, les ministres — il faudrait peut-être dire plus justement leurs bureaux — ont le désir d'échapper à cet utile contrôle. Ils répondent partiellement, à côté, ou pas du tout.

Il n'existe pas, en vérité, d'organe permanent et spécialisé de contrôle, chargé de la protection d'ensemble des libertés individuelles. Cet organe pourrait être une direction ou un sous-secrétariat d'Etat de la Présidence du Conseil, Centre d'informations administratives, d'examen, de redressement des doléances des citoyens, ce *Département des Libertés individuelles* contribuerait à rétablir l'équilibre, faussé par la concentration administrative, entre l'individu et les pouvoirs.

B. — Sur le plan politique.

VI. — N'est-il pas paradoxal d'envisager un retour aux techniques démocratiques, au moment même où les nouvelles institutions politiques de la République sont progressivement mises en place ?

Il est pourtant évident que la concentration politique menace les libertés individuelles. L'organisation des partis, à la fois légitime et nécessaire en démocratie, et le régime électoral, favorisant, à l'excès cette concentration. Les Constituants avaient un instant accepté le principe d'un statut démocratique des partis. A défaut de réglementation juridique, un appel et un avertissement solennels peuvent être lancés aux différents partis politiques et à leurs adhérents. Par un effort d'auto-critique, de réorganisation intérieure, il leur faut lutter contre les tendances, trop naturelles, de l'appareil des partis, à l'ankylose bureaucratique, à la fonctionnarisation, aux procédés quasi-autoritaires de décision.

Le centre de gravité de la vie politique du pays se place, aujourd'hui, dans les partis, et aussi dans les syndicats.

Que ces organisations essentielles renoncent, inconsciemment ou non, à appliquer strictement les techniques démocratiques, le régime républicain, tout entier, s'effondre.

L'allusion faite au système électoral ne nous paraît pas déplacée dans ce rapport. Il n'est pas question ici d'étudier la nécessité et les modalités d'une réforme. Mais il faut bien souligner qu'accroître la liberté de choix de l'électeur, c'est en même temps corriger les tendances oligarchiques et impérialistes des partis. Dans le cadre même de la représentation proportionnelle, il est possible d'envisager des assouplissements, par exemple la désignation des candidats des partis au suffrage public, direct. On peut encore combiner un scrutin uninominal, qui rapprocherait l'élu de ses électeurs,

avec un système de péréquation, corrigeant sur le plan départemental ou national, conformément au principe de la représentation proportionnelle, les injustices du scrutin majoritaire.

VII. — Enfin, sur le plan politique, la conciliation cherchée entre le principe de la liberté individuelle, les besoins vitaux de la nation et les exigences de la justice sociale postule, comme condition préalable, que le corps des citoyens soit pleinement et objectivement informé. Pour cela, la liberté d'opinion et d'expression doit être assurée.

Le problème de l'information — par la presse, les revues, les livres, la radiodiffusion — dépasse singulièrement les limites de ce rapport. Ce problème n'a pas trouvé de solution conforme aux besoins et aux circonstances présentes. Le malaise actuel en résulte, pour une part.

Les causes de cette carence sont multiples. La plus grave, du point de vue que nous développons, est certainement le manque de confiance des gouvernants dans le peuple. Il semble qu'il y ait deux vérités, l'une à l'usage de la masse, l'autre réservée au personnel dirigeant de l'Etat. Le « groupement des contrôles radio-électriques » prétendait éditer un bulletin d'information ultra-confidentiel, destiné à quarante personnages consulaires : témoignage frappant d'un état d'esprit trop répandu.

Ici encore vérité, lumière, il faut le rappeler avec force, sont les garanties indispensables de la liberté.

On doit donc regretter l'état actuel des moyens d'information, qui réduit dangereusement le nombre et la qualité de ceux qui peuvent s'adresser au public. L'Etat, par l'intermédiaire de la S.N.E.P. est provisoirement propriétaire de l'ensemble des entreprises de presse. La permanence de ce monopole peut s'imposer pour des raisons politiques ou financières : il peut et doit être alors organisé de façon à garantir la liberté d'opinion et d'expression.

II

LES TECHNIQUES DÉMOCRATIQUES DANS LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

VIII. — Soumettre la vie sociale et économique à un plan, destiné à satisfaire, à la fois les besoins vitaux de la nation et les exigences de la justice sociale, c'est étendre la liberté et non la brider.

On a comparé l'homme moderne, en face du plan, au sauvage devant le vaccin du médecin blanc. L'un et l'autre prétendent sauvegarder leur liberté, en cédant à l'anarchie naturelle. Ils ne comprennent pas la nécessité d'une technique appropriée pour combattre les forces aveugles de la nature et de la société. Or, au point où nous en sommes, la liberté ne peut naître que d'un plan — conçu de telle sorte que l'existence des libertés essentielles soit garantie par ce plan.

A cet égard, l'éducation d'une partie du public s'impose ; d'une partie, car la masse des citoyens, limitée dans leurs moyens et qui ne peuvent offrir que leur travail, a vite compris la libération que leur apporte le plan. Un effort d'adaptation *psychologique* est nécessaire au sein des classes moyennes, des professions libérales et du monde paysan. Il fera apparaître que l'évolution est inévitable et qu'elle ne doit écraser personne. Des procédés intelligents d'information et de mise au point peuvent être utilisés. Ils neutraliseront, au surplus, une propagande intéressée, qui entretient et nourrit la crainte et l'angoisse irraisonnée dans les milieux de la nation les plus touchés par les transformations sociales.

Mais si le principe de la planification renouvelle la liberté, sa mise en œuvre comporte des dangers qu'il importe de prévenir.

IX. — On peut distinguer trois temps dans l'élaboration d'un plan économique ou social : l'établissement des principes

généraux du plan, la phase de la *préparation administrative de l'exécution*, au cours de laquelle les décisions particulières d'application sont élaborées et signifiées, et *l'exécution* proprement dite, confiée soit à des entreprises ou organismes publics, soit à des entreprises ou organismes privés. Chaque phase est normalement soumise à des vérifications, à des contrôles indépendants.

Cette analyse s'applique aussi bien à la sécurité sociale, qu'au plan Monnet, par exemple.

Comment les libertés individuelles seront-elles garanties au cours de cette élaboration ?

A. — L'établissement des principes généraux d'un plan.

X. — Les principes généraux d'un plan doivent recevoir la sanction du Parlement, après avis du Conseil Economique. Mais ils sont préparés par la Présidence du Conseil et les départements ministériels, ou sous leur autorité. Pour l'élaboration du plan Monnet, on a fait appel à la collaboration des intéressés, au sein de « commissions de modernisation ». L'institution de ces commissions marquerait une date dans le développement de l'action administrative. Le rapport général relève une « très grande différence » avec les commissions d'experts, ou tripartites, du type traditionnel, qui avaient un rôle consultatif *auprès* de l'administration, sur des points spécifiques. Les commissions de modernisation comprennent des représentants de l'administration ; elles ont une tâche collective et un objectif commun ; elles ont reçu une responsabilité collective et une tâche déterminée. En d'autres termes, elles établissent directement les principes, au lieu de fournir des éléments que l'administration utilisera ou non. Elles fonctionnent comme rouage administratif.

Ce mode nouveau de collaboration entre les « bureaux » et « les intéressés » doit être adopté systématiquement dans toutes les branches de l'administration. Il garantit une meilleure protection de la liberté individuelle, — dans la mesure où la notion d'intéressé est comprise d'une façon suffisamment démocratique. Il faut encore que les travaux des commissions reçoivent, en cours de discussion, la plus large publicité.

Ces méthodes sont d'autant plus nécessaires que l'élaboration d'un plan s'apparente nécessairement à la procédure des « décrets-lois ». Le plan est d'origine et de préparation gouvernementale. Le Parlement, en l'approuvant, ne peut guère exercer qu'un contrôle très général. Il doit faire confiance au gouvernement ou le révoquer.

Au cours de cette première phase, le recours ultime de la liberté se trouve donc dans le jeu normal de nos institutions politiques.

B. — La préparation administrative de l'exécution.

XI. — Les principes généraux d'un plan une fois adopté, l'Administration aura à préparer, par des décisions particulières, sa mise à exécution. Elle disposera de larges pouvoirs d'adaptation, de façon à faire face à toutes circonstances. Sans doute fera-t-elle appel aux intéressés, — aux commissions dont nous avons parlé : elle conserve naturellement le dernier mot.

Cette situation recèle un grave danger pour la liberté individuelle.

Il est indispensable, nous semble-t-il, de séparer les autorités administratives chargées de formuler les principes de celles qui les mettront à exécution. La doctrine de Montesquieu reprend ici son vrai sens, qu'elle a perdu dans le domaine politique, depuis l'institution des régimes démocratiques. Pour reprendre l'exemple du plan Monnet, il nous paraît contraire aux légitimes garanties de la liberté individuelle que le Commissariat général et ses services assument la mise à exécution de principes généraux du plan. Cette mise à exécution doit être confiée à un ou plusieurs départements ministériels distincts. La confusion redoutée entraîne nécessairement,

pour les exécutants, le risque de modifications constantes, dans le détail, aux principes posés. Mais le Commissariat général doit conserver la surveillance, le contrôle et la coordination du plan.

XII. — La séparation organique que nous envisageons ne peut, à elle seule, protéger les exécutants contre des décisions d'application contraires aux principes généraux du plan, ou excessives par les obligations et les sujétions qu'elles leurs imposent.

Nous retrouvons ici la nécessité de recours juridictionnels. Ces recours existent bien, mais plus encore qu'en matière administrative, leur efficacité et leur portée sont absolument insuffisantes.

XIII. — Ces recours sont jugés essentiellement sur la base du droit, c'est-à-dire sur la base des règles que l'Administration pose elle-même, pour la mise en application des principes généraux du plan. Le juge — le Conseil d'Etat — peut vérifier en outre que les règles ainsi posées ne violent pas l'égalité de tous les citoyens devant la Loi, ne servent pas, sous couleur de service public, des intérêts particuliers. Ce contrôle juridictionnel est donc strictement limité. De plus, le juge ne peut, pour déterminer l'état des faits, ordonner des enquêtes ou des expertises : il doit se borner à l'examen des pièces du dossier. Ajoutons qu'il statue souvent deux ans et plus après la réclamation.

Pour illustrer ce caractère restrictif du contrôle juridictionnel, prenons quelques exemples. L'Administration prélève des bois dans un département. Elle impose à un exploitant des prestations plus lourdes que celles assignées à la généralité des propriétaires de bois de la commune. La décision est annulée. De même, l'Administration organise la récupération des suifs, et désigne un seul fondoir pour traiter la matière, alors qu'il existe trois fondoirs en activité dans le département et sans qu'un motif d'intérêt général justifie ce privilège. Le Conseil d'Etat annule encore. Mais l'Administration fixe discrétionnairement les discriminations qu'elle établit entre producteurs ou commerçants, les formules de répartition ou de contingentement : le juge ne contrôle pas la détermination des questions d'ordre technique ou économique.

XIV. — Or, ces questions, résolues administrativement, sont susceptibles de porter injustement atteinte aux libertés des intéressés. Il paraît essentiel d'organiser, dans chaque branche de planification économique et sociale, un tribunal d'arbitrage, indépendant des services de mise en application du plan, statuant avec toutes les garanties de la procédure juridictionnelle, après audition des intéressés, enquête ou expertise, et débats contradictoires.

Appel pourrait être porté devant une cour arbitrale, connaissant de l'ensemble des questions de planification économique et sociale. Le Conseil d'Etat jouerait le rôle de cour de Cassation.

Si ce système paraît trop lourd, on pourrait envisager un appel direct du Tribunal Arbitral au Conseil d'Etat, section spécialisée dans le contentieux économique et social. On peut encore se contenter de créer ces juridictions arbitrales économiques auprès des Tribunaux administratifs de première instance — avec la collaboration de leurs membres et d'experts. Le Conseil d'Etat — section du contentieux économique et social — statuerait en appel.

L'important est de créer ce règlement arbitral pour corriger les excès d'une planification en grande partie soumise à la bureaucratie.

C. — L'exécution du Plan.

XV. — Au stade de l'exécution proprement dite du plan par des entreprises publiques ou privées, les garanties de la liberté individuelle intéressent les dirigeants, le personnel et le public (administrés, usagers ou épargnants, qu'ils soient actionnaires ou obligataires).

XVI. — En ce qui concerne les dirigeants des entreprises publiques, leur formation, leur sélection, leurs rapports avec les autorités administratives posent des problèmes complexes d'organisation, dont nous devons envisager les répercussions sur la liberté individuelle. L'esprit démocratique, le sens civique et social, la volonté de servir sont des qualités essentielles qu'il appartient à l'Ecole, aux établissements professionnels et à l'Université de développer chez les futurs dirigeants. Ceux-ci auront alors le désir de respecter les principes fondamentaux de la liberté dans leurs rapports avec leurs personnels et le public.

La sélection des dirigeants est politique ou technique. Une combinaison de ces deux facteurs, associée à la possibilité d'égal accès, à capacité égale, aux fonctions de direction, peut être retenue. Cela signifie que le tribunal arbitral économique et social, envisagé plus haut, doit avoir compétence pour annuler le choix d'un dirigeant notoirement incapable ou moralement indésirable. Enfin la liberté nécessaire des dirigeants, dans leurs rapports avec les autorités administratives, doit être définie par la loi. Il ne s'agit pas d'éliminer le contrôle politique du Parlement et du Gouvernement, mais d'empêcher une immixtion continuelle dans l'entreprise.

XVII. — L'éducation du personnel des entreprises, publiques ou privées, ne doit pas être négligée ; elle contribuera à créer ce climat psychologique indispensable de liberté. L'accès à l'emploi doit être entouré de garanties, de façon à assurer aux travailleurs, la liberté d'un choix fondé sur leurs aptitudes et leurs goûts.

Cette liberté de choix n'existe certes pas pleinement, en économie capitaliste libérale. Il convient donc de ne pas se laisser piper par l'épouvantail du travail forcé, de la terreur, agité par certains. La liberté de choix doit être élargie dans une économie organisée, planifiée, grâce aux rénovations administratives déjà suggérées, à l'intervention syndicale, aux recours juridictionnels. Enfin le respect de la liberté légitime du personnel dans l'organisation intérieure de l'entreprise, publique ou privée, ne peut résulter que de la mise en œuvre de techniques démocratiques — qui élimineront progressivement les procédés autoritaires traditionnels. La participation du personnel à la gestion, suivant les modalités particulières qu'exigent les divers types d'entreprises, constitue un progrès pour la liberté individuelle.

XVIII. — Quant au public lié de différentes façons aux entreprises publiques et privées (administré, consommateur ou usager, épargnants-détenteurs d'actions ou d'obligations), il doit dire son mot dans la gestion, dans l'exécution des services qui lui sont destinés. Il faut généraliser cette collaboration du public, du personnel et des dirigeants d'entreprise. Elle doit bénéficier elle aussi de la garantie juridictionnelle.

Ainsi la conciliation du principe de la liberté individuelle avec les besoins vitaux de la nation et les exigences de la justice sociale se résoud naturellement, en régime démocratique, par application des méthodes et des techniques de ce régime.

A cet égard nous avons constaté la nécessité de sauvegarder la liberté dans le fonctionnement des institutions politiques, de transformer radicalement les méthodes administratives, de réformer la juridiction administrative en la complétant par une juridiction arbitrale économique et sociale, d'étendre les procédés démocratiques à la gestion des entreprises publiques et privées.

Nous ne prétendons pas toutefois défendre par là n'importe quelles libertés. Tant il est vrai de dire, avec Lincoln, que lous et agneaux ne pourront jamais s'entendre sur la définition de la liberté.

PROJET DE RÉSOLUTION

Qu'est-ce que la Démocratie? C'est l'émancipation de la personne humaine, c'est-à-dire l'établissement de conditions politiques, économiques et sociales qui affranchissent l'homme de toute dépendance imposée, qui assurent à chacun des hommes le plein et libre développement de ses aptitudes, et qui l'assurent également à tous. Point de Démocratie sans respect de ces deux principes, inscrits dans la Déclaration des Droits de l'Homme : la liberté individuelle et l'égalité de droits entre les citoyens.

Ces principes sont-ils conciliables entre eux? Sont-ils ensemble compatibles avec les exigences de l'heure présente? Voilà le problème fondamental de notre temps. Parce qu'il n'est pas résolu, ce monde bouleversé par la guerre, et qui se cherche encore, est en proie à des crises, intérieures ou extérieures, qui entravent sa reconstruction et menacent son équilibre. Tant qu'il ne sera pas résolu, des conflits sociaux et internationaux, d'une acuité et d'une ampleur sans précédent, mettront en péril la Démocratie dans l'Etat, la Paix dans l'univers, et la survivance même de l'espèce humaine.

C'est pourquoi la Ligue des Droits de l'Homme considère comme sa tâche la plus haute la recherche de cette solution, et elle y contribue d'abord en définissant les données actuelles du problème.

I

Pour satisfaire aujourd'hui aux besoins vitaux de la Nation, la concurrence des initiatives privées, commandées par la recherche exclusive du profit, ne peut plus jouer efficacement : dans les pays ruinés et dévastés, elle conduirait au chaos.

La pénurie ici, comme ailleurs la surabondance, oblige à établir : 1° une hiérarchie des besoins ; 2° la définition des moyens employés à les satisfaire ; 3° une chronologie de leur emploi suivant un ordre d'urgence ; 4° enfin, la discipline et le contrôle. Cela se résume en un mot : LE PLAN.

La planification est donc indispensable, mais elle expose la Démocratie à un double danger.

— D'une part, dans l'exécution, la rigidité immuable du Plan, en dépit des avertissements de l'expérience (exemple : la situation actuelle en France, en matière de ravitaillement). Conséquence : par l'inégalité dans le sacrifice, ou l'inefficacité du sacrifice, ou les deux ensemble, le « dirigisme » peut soulever un mécontentement massif, qui se tourne contre le régime démocratique au bénéfice du pouvoir personnel. Ici, le remède est simple : la souplesse du Plan, qui permette, en cours d'exécution, l'adaptation aux circonstances ou, comme on dit, à « la conjoncture ».

— D'autre part, dans la conception même du Plan, le rôle prépondérant de direction et d'orientation réservé au Capitalisme. La planification, en effet, n'est pas incompatible avec le Capitalisme. Elle annihile la concurrence, non le profit ni le salariat (avec ses deux traits caractéristiques : l'attribution aux travailleurs d'une part mineure des profits du travail, et leur condition dépendante du Patronat). C'est ainsi que, sous le couvert doctrinal d'une liberté sans limites (en fait plus apparente que réelle pour la plupart des citoyens), le régime des trusts s'oppose directement aux exigences de la Justice sociale.

Une autre forme de planification a rompu avec le Capitalisme : c'est le dirigisme d'Etat, qui substitue, comme objet de l'activité économique, l'intérêt général à l'intérêt particulier, et qui ne supprime pas seulement la concurrence, mais le profit. Ici, c'est le principe de la Justice qui domine.

Nul ne peut méconnaître l'efficacité, à la fois matérielle et morale, de ce système : il a pu, en quelques années, munir un pays jusqu'alors des plus arriérés d'un outillage assez puissant pour faire barrage à l'invasion, et il a su faire rayonner une mystique de la production, créatrice d'émulation enthousiaste. Mais il impose, transitoirement au moins, une discipline dont la rigueur est voisine de la contrainte. Elle peut être justifiée, ou même commandée, par les circonstances : elle n'en subordonne pas moins à des exigences extérieures la liberté de l'individu.

* * *

Faut-il donc admettre que, pour satisfaire en même temps aux besoins vitaux de la Nation et aux exigences de la Justice sociale, le renoncement à la liberté individuelle soit devenu indispensable?

Faut-il considérer cette liberté essentielle comme liée dans son destin au libéralisme économique, et déclinant avec lui?

Faut-il accepter la prédiction de sociologues annonçant l'avènement universel d'un régime « directorial » qui assurerait le règne de chefs techniques constitués, dans le dirigisme des trusts ou le dirigisme d'Etat, en classe dominante, contraignant et privilégiée?

La Ligue des Droits de l'Homme s'y refuse.

Elle ne confond pas la liberté individuelle avec le libéralisme économique, qui dans la réalité en fait le privilège des possédants.

Elle sait que l'exercice de la liberté comporte toujours des limites : suivant les principes de la Démocratie, elle ne les admet que sous deux conditions — à savoir qu'elles se justifient évidemment par l'intérêt général, et qu'elles soient consenties, dans les formes de la loi, par les représentants élus de la Nation.

La Ligue ne se rallie pas au fatalisme directorial enfermant les Nations dans le choix exclusif entre deux formes de dirigisme, l'un sacrifiant la justice à la liberté personnelle, l'autre subordonnant la liberté de l'individu à la justice collective, et, par leur antagonisme, entraînant l'humanité vers une guerre équivalant à un suicide.

Elle n'accepte pas la fatalité de l'exploitation de l'homme par l'homme, de l'oppression de l'homme par l'homme, de l'extermination de l'homme par l'homme.

Elle ne consent pas à réduire la Démocratie, soit à la Liberté, soit à la Justice. Elle ne conçoit pas la Liberté et la Justice comme des principes qui s'opposent, mais qui se complètent : pour elle, d'accord avec la pensée de Jaurès, la Liberté n'atteindra à sa plénitude que par l'avènement de la pleine Justice. C'est en ce sens qu'elle se prononce pour l'élargissement de la Démocratie politique en Démocratie économique et sociale.

Elle estime, en conséquence, que la liberté n'est pas nécessairement abolie par la planification. Elle trouve, en régime, ou, pour mieux dire, en période d'économie planifiée, les garanties de la liberté dans le ferme maintien et l'application sans défaillance des principes démocratiques et dans un recours constant aux méthodes démocratiques, qu'elle précise comme il suit.

II

Constatant que le Gouvernement et l'Administration politique et économique sont étroitement solidaires, le Congrès observe que tout abandon, toute concession faite aux procédés autoritaires et aux tendances oligarchiques se répercutent sur l'ensemble.

Il croit donc indispensable de rappeler, en premier lieu, au Gouvernement que la lumière est la condition essentielle de la liberté; qu'elle exige la publicité complète de toutes les activités politiques, administratives et économiques de l'Etat; que cette publicité n'est possible que par une organisation démocratique des instruments d'information, notamment de la Presse et de la Radiodiffusion.

Cependant, une tendance dangereuse à rétablir ou à développer les secrets d'Etat se manifeste dans différentes administrations: cette tendance doit être énergiquement enrayée.

Aux partis politiques et aux organisations syndicales, le Congrès rappelle que toute renonciation, même inconsciente, aux principes et aux techniques démocratiques dans leur régime intérieur mine les institutions républicaines tout entières; que, d'autre part, le système électoral, quel que soit le mode de scrutin, doit rapprocher l'élu des électeurs et assurer la liberté de leur choix.

Le Congrès propose que les méthodes et les procédures de l'Administration soient profondément transformées.

1° Par la création d'un Service des Libertés Individuelles qui, d'une part, veillerait au respect des libertés et des droits des citoyens, et notamment à l'exécution des décisions de justice rendues contre l'Etat; qui, d'autre part proposerait des réformes nécessaires pour garantir les libertés dans l'ensemble des services publics.

2° Les actes réglementaires ne doivent plus être élaborés dans le secret des bureaux: les projets doivent faire l'objet de publications; les débats des commissions, comités ou conseils, chargés de donner un avis sur les règlements en préparation, doivent être rendus publics, ainsi que les avis recueillis.

3° Les actes administratifs individuels, intéressant les droits et libertés des citoyens, ne pourront être rendus sans une instruction contradictoire et seront toujours motivés.

La planification économique et sociale rend nécessaire une réforme du contentieux administratif et économique:

a) Les conseils de Préfecture interdépartementaux doivent devenir les Cours de justice administrative, compétentes pour statuer, en premier ressort, sur l'ensemble du contentieux administratif, et spécialement sur les recours en annulation pour excès de pouvoir, formés contre les actes administratifs, réglementaires ou individuels, des autorités locales;

b) Les juridictions administratives pourront désormais employer les mêmes moyens d'investigation (interrogatoire, enquêtes, expertises) que les tribunaux judiciaires;

c) Des juridictions arbitrales, économiques et sociales fonctionnent auprès des Cours de justice administrative de premier ressort, utilisant la collaboration de leurs membres et d'experts, et relevant du Conseil d'Etat (Section du contentieux économique et social). Ces juridictions n'assumeront pas seulement un contrôle limité de légalité, mais encore, dans une mesure à déterminer, de légitimité de la mesure qui leur est déferée.

Le Congrès considère enfin qu'il est indispensable que les entreprises, publiques ou privées, qui assument l'exécution des plans économiques et sociaux, soient organisées selon les procédés démocratiques.

Le principe démocratique n'exige pas seulement la participation du personnel et des intéressés à la gestion de l'entreprise; il implique une réelle autonomie de la direction compensée par sa responsabilité effectivement organisée.

En d'autres termes, et suivant une doctrine qui remonte au début du siècle, il importe d'étendre les règles de décentralisation et de déconcentration, appliquées par la constitution aux collectivités territoriales, à l'administration des collectivités économiques et sociales.

Le Congrès ne se dissimule pas que les mesures ci-dessus prescrites, si nécessaires soient-elles, ne suffiront pas à garantir la liberté, si elles ne s'accompagnent pas d'une réforme des mœurs publiques: la Démocratie économique et sociale, comme la Démocratie politique, exige la restauration de l'esprit civique.

Lire,

Dans le prochain numéro des CAHIERS, la deuxième partie:

LE REDRESSEMENT CIVIQUE

Rapports et projet de résolution

Aux
tence e
ne pou
Or, l
met le
droit d
Statuts
Il es
se réu
procéd
le Com
difficil
tuées e

Le
« l
l'oblig
la juge
» J
aucun
statue

ST

Le C
avait d
ment in
non-rés
« L'a
été mo
nombre
Désireu
Central
cette ar
les Sect
le mod

(1) Le
De cet
réalité a

MODIFICATIONS AUX STATUTS

I

EXTENSION DU DROIT D'EXCLURE

(Art. 5)

Rapport de M. Raymond ROSENMARK

Aux termes des statuts, les radiations sont de la compétence exclusive des Sections, le Comité Central et le Congrès ne pouvant être saisis que comme juridictions de recours.

Or, il est des cas où la Section se refuse à statuer, ce qui met les plaignants ligueurs dans l'impossibilité d'exercer le droit d'appel devant le Comité Central, que lui réservent les Statuts.

Il est des cas aussi où la Section est dans l'impossibilité de se réunir. Après la Libération, alors qu'il était essentiel de procéder à certaines épurations — à y procéder d'urgence — le Comité Central s'est trouvé dans une situation extrêmement difficile, la plupart des Sections n'étaient même pas reconstituées et hors d'état de s'assembler.

Il convient donc, *tout en maintenant aux Sections la totalité de leurs pouvoirs* et en rappelant qu'elles demeurent le juge naturel de leurs membres, d'instituer une procédure permettant de sauvegarder dans un délai rapide les intérêts supérieurs de la Ligue, en cas d'empêchement de la Section de se réunir, comme en cas de carence de sa part, comme au cas enfin où aucune Section ne serait compétente.

Au surplus, *le recours au Congrès étant expressément réservé*, la réforme respecte scrupuleusement les droits des membres de la Ligue, qui, constitués en Congrès National, décideront en dernier ressort et souverainement.

En conséquence,

Le Comité Central propose d'ajouter à l'article 5 les deux alinéas suivants :

« Le Comité Central qui reçoit directement une plainte ou agissant d'office, saisit la Section compétente qui a l'obligation de statuer dans un délai de deux mois. Ce délai passé, le Comité Central pourra (1) évoquer l'affaire et la juger sous réserve de recours devant le Congrès.

» Au cas où, pour une raison quelconque, la Section serait dans l'impossibilité de se réunir, comme au cas où aucune section ne serait compétente, le Comité Central, après avoir constaté cette impossibilité ou cette situation, statuera sous réserve de recours devant le Congrès. »

II

STATUT DES MEMBRES NON-RÉSIDENTS DU COMITÉ CENTRAL

(Art. 6)

Rapport de M. Th. JOINT

Membre du Comité Central

Le Comité Central, dans sa réunion du 20 janvier dernier, avait décidé qu'il serait procédé, en 1947, à son renouvellement intégral, avec la réserve suivante concernant les Membres non-résidents :

« L'application stricte des Statuts (art. 6), tels qu'ils ont été modifiés par le Congrès de Mulhouse, obligerait, faute du nombre d'adhérents exigé, à la suppression de tous les sièges. Désireux d'éviter une si fâcheuse amputation, le Comité Central a décidé de proposer au Congrès le maintien, pour cette année, du nombre de sièges actuellement occupés, soit 9, les Sections procédant à la désignation des titulaires suivant le mode de scrutin antérieur aux modifications de Mulhouse,

c'est-à-dire sans tenir compte d'aucune répartition régionale. »

Cette solution ne pouvant être que provisoire, il convient donc au Congrès de décider si le principe de la représentation de la province au Comité Central doit être maintenu et, dans le cas de l'affirmative, et en présence d'une situation nouvelle, d'envisager quelles nouvelles modifications à l'article 6 des Statuts, en ce qui concerne l'élection et la répartition des Membres non-résidents, doivent être adoptées.

Les Sections ayant décidé que la question serait portée à l'ordre du jour du Congrès de 1947, le Comité Central m'a chargé, au double titre d'ancien Président d'une Fédération de province et d'ancien Membre non-résident, de lui présenter

(1) Le Comité « pourra » et non « devra » : il s'agit non d'un droit, mais d'une faculté.

De cette faculté, le Comité usera seulement s'il considère que les délais demandés par les Sections ne sont pas justifiés et équivalent en réalité à un refus de juger.

Ne l'oubliez pas :

**Une Souscription pour la Ligue
est ouverte**

Souscrivez et faites souscrire !

un rapport que je soumetts aujourd'hui, après son adoption par le Comité, à l'examen des Sections.

L'existence de membres non-résidents date d'une décision du Congrès de La Rochelle de 1925, sur proposition de sa Commission de révision des Statuts.

Le Congrès de La Rochelle avait considéré, en effet, qu'il était non seulement logique, mais nécessaire, que les ligueurs

Statuts, la création de membres non-résidents, au nombre de 12 d'abord, puis de 18.

Ces Membres étaient élus sur une liste nationale établie d'après les propositions des Sections et sans tenir compte de la région à laquelle appartenaient les candidats, si bien que certaines régions comptaient plusieurs membres non-résidents et d'autres n'en comptaient aucun.

Le Congrès de Tours, en 1937, avait émis un vœu en faveur d'une répartition régionale plus rationnelle et notre regretté collègue Cardon avait été chargé, par le Comité Central, de présenter un projet sur cette question au Congrès d'Avignon de 1938.

Le projet divisait la France en 9 groupes territoriaux, représentés chacun au Comité Central par 2 membres élus par tous les Ligueurs.

Le principe d'une répartition rationnelle des membres non-résidents avait été adopté par le Congrès d'Avignon, la décision sur les modalités d'application ayant été renvoyée au Congrès de 1939.

Enfin le Congrès de Mulhouse de 1939 avait fait adopter toujours sur le rapport de Cardon, la modification à l'article 6 des Statuts dont j'extraits le passage suivant :

« Le Comité Central se compose, en outre, de membres non-résidents élus sur une liste de candidats présentés par les Sections et les Fédérations dans 18 circonscriptions électorales, à raison d'un élu par circonscription. Toutefois, toute circonscription qui dépassera 10.000 membres aura droit à deux sièges, toute circonscription qui tombera au-dessous de 5.000 membres pendant deux années consécutives perdra son siège. »

Ainsi que je le rappelais au début de ce rapport, la Ligue n'ayant pu encore retrouver, même de loin, ses effectifs d'avant-guerre, l'application de ces règles n'est plus possible.

Il est bien entendu que, lorsque la Ligue aura retrouvé ses effectifs d'avant-guerre (et nous espérons que l'époque n'est pas si éloignée), une nouvelle répartition se rapprochant de celle adoptée par le Congrès de Mulhouse et comprenant, par suite, un plus grand nombre de membres non-résidents pourra être envisagée par le Comité Central et proposée à un prochain Congrès National.

Suit la répartition des départements par circonscriptions électorales, où nous nous sommes efforcé de grouper, par circonscription, un nombre sensiblement égal de ligueurs.

Les départements constituant la région parisienne (Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne) où sont exclusivement choisis les candidats résidents, ne sont pas compris dans cette répartition.

Le Comité Central vous propose, en conséquence, de modifier, comme suit, l'article 6 des Statuts (7^e ligne, 4^e phrase)

| Circonscriptions | DÉPARTEMENTS |
|------------------|---|
| I | Nord, Pas-de-Calais, Somme. |
| II | Haut-Rhin, Bas-Rhin, Belfort, Vosges, Moselle, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Haute-Marne, Marne, Ardennes, Aisne, Aube, Haute-Saône. |
| III | Seine-Inférieure, Oise, Eure, Eure-et-Loir, Orne, Calvados, Manche, Ille-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Finistère, Morbihan. |
| IV | Loire-Inférieure, Vendée. |
| V | Loiret, Loir-et-Cher, Indre-et-Loire, Maine-et-Loire, Sarthe, Mayenne, Vienne, Indre, Cher. |
| VI | Deux-Sèvres, Charente, Charente-Maritime, Dordogne, Gironde, Landes. |
| VII | Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Ariège, Gers, Tarn-et-Garonne, Tarn, Lot, Aveyron, Hérault, Aude, Pyrénées-Orientales, Lot-et-Garonne, Basses-Pyrénées, Gard, Lozère. |
| VIII | Puy-de-Dôme, Allier, Creuse, Cantal, Corrèze, Haute-Loire, Loire, Ardèche, Nièvre, Côte-d'Or, Yonne. |
| IX | Rhône, Ain, Jura, Doubs, Isère, Savoie, Haute-Savoie, Drôme, Hautes-Alpes, Basses-Alpes, Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Var, Alpes-Maritimes, Corse. |
| X | TERRITOIRES D'OUTRE-MER (Alger, Constantine, Oran, Tunisie, Maroc, Moyen-Orient, Sénégal, Indo-Chine, Réunion, Madagascar). |

de province collaborent avec des droits et des pouvoirs égaux aux travaux du Comité Central par les représentants de leur choix, et il avait décidé, par une addition à l'article 6 des

« Le Comité Central se compose, en outre, de Membres non-résidents élus sur une liste de candidats présentés par les Sections dans 10 circonscriptions électorales dont 1 pour les territoires d'outre-mer, à raison d'un élu par circonscription ; toutefois toute circonscription qui dépassera 20.000 Membres aura droit à 2 sièges. »