

Le système de l'autorisation obligatoire pour l'ouverture de nouvelles entreprises

Autor(en): **Ochsenbein, Denys**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **2 (1944)**

Heft 4

PDF erstellt am: **19.03.2021**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-131816>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le système de l'autorisation obligatoire pour l'ouverture de nouvelles entreprises

PREMIÈRE PARTIE

GÉNÉRALITÉS ET HISTORIQUE

1. Définition et remarques préliminaires

On peut définir le système de l'autorisation obligatoire un système qui tend à protéger les professions en obligeant toute personne qui veut ouvrir une entreprise à se munir d'une autorisation préalable. Nous avons montré dans un précédent article¹ que, dans le cadre de la liberté du commerce et de l'industrie, telle que l'établit notre Constitution fédérale de 1874, l'exercice de certaines professions pouvait être subordonné à une autorisation préalable délivrée par les pouvoirs publics, par exemple les professions médicales, celle de courtier en immeubles, etc., mais qu'il s'agissait là de mesures de police destinées à protéger le public et qui ne devaient pas tendre à corriger les effets de la concurrence. Nous avons montré également que les conditions auxquelles cette autorisation était subordonnée ne devaient pas être plus strictes que ne l'exigeait la protection du public. L'autorisation obligatoire, érigée en principe de politique professionnelle, a une tout autre portée ; elle va au delà de ce qu'exige la protection du public, protection suffisamment assurée par l'interprétation donnée à la liberté du commerce, et tend à protéger la profession elle-même, considérée comme un membre du corps social. Elle ne protège, comme il ressort de notre définition, que l'entrepreneur par opposition au salarié.

¹ *La liberté du commerce et la politique professionnelle en Suisse*, « Revue économique et sociale », avril 1944, p. 75 ss.

Cette protection sera réalisée par l'établissement d'un certain nombre de conditions que doivent remplir les candidats et qui ont pour but de garantir la qualité du travail, la morale professionnelle et même le rendement de l'entreprise. Les conditions qui font aujourd'hui l'objet de la discussion publique sont très diverses. La première et la plus importante exige de celui qui veut ouvrir une entreprise la possession d'un certificat d'aptitudes professionnelles. Sur ce point déjà, on conçoit abstraitement des systèmes divers : On pourrait exiger soit un certificat attestant que le titulaire a travaillé dans la profession comme ouvrier ou employé pendant un certain temps, soit un certificat de fin d'apprentissage ou un diplôme de maîtrise. On pourrait aussi cumuler ces exigences. Par ces moyens, on n'admettrait la concurrence qu'entre ceux qui ont des connaissances professionnelles étendues, ces connaissances étant considérées comme une garantie de capacité, mais aussi de moralité.

D'autres conditions, parmi celles que l'on discute aujourd'hui, ont trait à l'honnêteté du candidat. Là aussi apparaissent le souci de la valeur humaine et de l'élévation du travail professionnel. On songe à exclure de l'exercice indépendant des professions les repris de justice, ceux qui ont trompé leurs créanciers par une faillite frauduleuse, voire les simples faillis ou, ce qui va plus loin encore, ceux qui, par suite de saisies infructueuses, seraient l'objet d'actes de défaut de biens, enfin ceux qui n'auraient pas l'exercice de leurs droits civiques ou de leurs droits civils.

Une troisième catégorie de conditions tendrait à empêcher qu'aucun entrepreneur ne s'établisse sans être muni de moyens matériels suffisants. L'artisan doit avoir un outillage, le commerçant un stock de marchandises ; ils doivent établir un système comptable, meubler des locaux, ils ont besoin d'argent frais pour faire les premières avances et subsister jusqu'à ce que leur clientèle se forme. Démunis de ces armes, ils ne peuvent en aucun cas soutenir la concurrence ; ils font naufrage avant même d'avoir quitté le port. On veut empêcher cela, prévenir les ruines inutiles et la tentation des expédients malhonnêtes en exigeant la justification d'un capital suffisant.

On discute aussi d'une condition que l'on désigne d'un terme impropre et dont l'emploi appelle une remarque, parce qu'il est une source de confusion : la *clause de besoin*. C'est là un terme

repris de l'allemand (*Bedürfnisklausel*) et qui sert à désigner, en droit public fédéral, une condition à laquelle est subordonnée l'autorisation d'ouvrir une nouvelle auberge : que le besoin s'en fasse sentir. Mais ce besoin est exclusivement celui des consommateurs, jamais celui des aubergistes, et si les aubergistes profitent de la condition ainsi posée, c'est tout à fait indirectement ; elle n'est pas faite pour les protéger. En matière de politique professionnelle, au contraire, ce n'est pas l'intérêt du consommateur, mais celui de la profession que l'on veut protéger en première ligne. Et si l'on restreint le nombre des entreprises, c'est pour empêcher qu'elles ne se multiplient au point de rendre la concurrence insoutenable. On n'en permettra donc l'ouverture que pour autant qu'elle n'est pas incompatible avec l'intérêt des exploitations existantes. L'intérêt du consommateur sera sans doute aussi pris en considération, mais essentiellement comme une limite à la protection accordée aux entrepreneurs. On désignera de préférence une telle condition par le terme « clause du nombre normal ». L'expression *numerus clausus* ne paraît pas heureuse non plus. Elle sert à désigner un nombre fixe ou proportionnel à l'importance d'une minorité, par exemple. Or, on ne peut guère fixer d'avance pour telle région donnée un nombre fixe ou proportionnel de magasins ou de petites entreprises. En effet, les perspectives économiques des magasins d'alimentation, par exemple, dans une région déterminée dépendent non seulement du nombre de ces magasins, mais encore de leur répartition géographique, de leur « densité ». Or, celle-ci peut varier beaucoup d'un endroit à l'autre dans une même région ; elle peut être excessive à tel endroit et permettre, non loin de là, l'établissement de nouvelles entreprises.

On peut du reste songer à des règles plus strictes encore que celle du nombre normal. Ainsi, pour le cas où toute augmentation du nombre des entreprises dans une branche donnée mettrait en péril les entreprises déjà existantes, il serait possible d'interdire toute ouverture nouvelle pour un temps déterminé ou indéterminé. Une telle mesure pourrait être appliquée au pays tout entier ou seulement à certaines régions où la pléthore se manifesterait particulièrement.

L'obtention du permis pourrait être soumise à d'autres conditions encore. Sous l'ancien régime, les corporations en avaient

établi un grand nombre, fort diverses et parfois surprenantes pour nous, modernes. La plus importante était sans doute que, pour pouvoir exercer la profession d'une manière indépendante, il fallait faire partie de la corporation, laquelle était constituée en corps organisé, en association. Cette simple affiliation assurait le respect des règles édictées par le corps de métier lui-même ou par le souverain. Mais on se fait souvent, à cet égard, une fausse idée du système corporatif de l'ancien régime : Certaines professions n'étaient pas organisées ; d'autres ne l'étaient que plus ou moins strictement et seulement sur certains territoires définis. Par exemple, les corporations ne régissaient guère que les entreprises urbaines ; encore la concurrence de l'artisanat rural était-elle fréquemment admise dans les foires et marchés. Dans les villes mêmes, certains lieux étaient soustraits à l'emprise corporative et les métiers pouvaient s'y exercer librement ; c'était ce qu'on appelait les « franchises » ou les « sauvetés ». Dans certaines villes, comme Paris, il subsistait un très grand nombre d'artisans libres, c'est-à-dire francs des servitudes corporatives. Le souverain, du reste, pouvait, par privilège, octroyer le droit d'exercer tel métier. On voit, dans ces particularités, les traces d'une floraison spontanée et décentralisée, d'une création qui ne procédait pas d'un plan systématique. C'est au contraire d'un système qu'ont procédé les créations corporatives — ou prétendues telles — de l'époque moderne. Elles apparaissent infiniment moins souples que les corporations de l'ancien régime. En tout cas, si l'on songeait aujourd'hui à introduire l'association obligatoire parmi les conditions auxquelles on veut subordonner l'obtention du permis, cette mesure aurait des conséquences beaucoup plus graves et plus étendues que n'avait autrefois l'obligation de s'affilier à une corporation.

Enfin, nous mentionnerons, pour montrer jusqu'où pouvaient aller les exigences, que, sous l'ancien régime, l'exercice de telle profession était parfois réservé à certaines personnes privilégiées par la naissance, les fils de maîtres notamment. C'est ainsi qu'à Limoges, le métier de boucher a été détenu, du moyen âge à nos jours, par six « familles souches », le fils de maître étant « boucher naturel ». Il était courant que les artisans ne pussent fabriquer que tels types d'objets fixés par la corporation, qu'ils fussent astreints à travailler uniquement à la lumière du jour et à la vue

du public, toutes exigences qui établissaient des conditions de travail uniformes et restreignaient par là même la concurrence.

Il apparaît donc d'emblée que le système de l'autorisation obligatoire peut avoir une portée très restreinte ou, au contraire, très étendue suivant le contenu qu'on lui donnera. Si on l'admet, la discussion devra porter très sérieusement sur chacune des conditions auxquelles on subordonnera l'obtention du permis. Il peut tendre simplement à protéger certaines branches d'activité commerciale, artisanale ou industrielle, mais il peut aussi aboutir à une profonde transformation juridique et sociale.

2. *Précédents et cadres législatifs*¹

Le précédent législatif le plus intéressant pour nous est celui de l'Autriche, dont la loi du 20 décembre 1859² distinguait entre les professions libres, les professions artisanales et les professions concessionnées, l'exercice des secondes étant subordonné à la possession non pas du titre de maître, mais simplement du certificat de fin d'apprentissage et de certificats attestant que l'intéressé avait travaillé comme ouvrier pendant plusieurs années. L'introduction et l'application de ces règles n'a cependant pas été sans luttes et sans graves inconvénients³. La *Gewerbeordnung* allemande⁴ n'exige pas de certificat de capacité pour l'ouverture d'une entreprise, mais prévoit, comme la législation autrichienne du reste, que seuls les titulaires du diplôme de maîtrise pourront former des apprentis. Pour la France, enfin, les lois du 16 août 1940 et du 10 septembre suivant ont mis toute la production et le commerce sous la dépendance de l'Etat. L'autorisation est

¹ Pour l'étude des expériences dites corporatives qui ont été faites dans certains pays d'Europe, nous renvoyons aux ouvrages spéciaux et notamment aux ouvrages suivants, où l'on trouvera, outre des vues objectives et pénétrantes, une documentation et une bibliographie abondantes : Gaétan PIROU, *Essais sur le corporatisme*, Librairie du Recueil Sirey, Paris 1938 ; *Néo-libéralisme, néo-corporatisme, néo-socialisme*, Gallimard, Paris 1939 ; Louis BAUDIN, *Le corporatisme*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1941.

² *Gewerbeordnung vom 20. Dezember 1859*, Reichsgesetzblatt für die im Reichsräte vertretenen Königreiche und Länder, année 1907, n° 199, p. 757.

³ V. O. A. GERMANN, *Vorarbeiten zur eidg. Gewerbegesetzgebung*, Helbling und Lichtenhahn, Bâle 1927, p. 19 ss.

⁴ F. STEINBACH, *Gewerbeordnung*, J. Schwetzer Verlag (Arthur Sellier), Munich et Berlin, 1910, p. 232, § 129.

obligatoire pour les chefs d'entreprise ou les dirigeants de groupes producteurs qui désirent entreprendre une fabrication. Toutes les mesures d'exécution sont prises par le ministre du commerce et par les représentants des entrepreneurs. Ces lois, du reste, promulguées par le gouvernement de Vichy, semblent avoir déjà été abrogées ou devoir l'être prochainement.

Quant à la Confédération, l'article 34 de la Constitution lui avait donné, dès 1874, le droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail dans les fabriques et elle a fait usage de ce pouvoir par les lois du 18 juin 1914 et du 27 juin 1919. Mais l'article 34 *ter*, accepté en votation populaire du 5 juillet 1908, l'a autorisée en outre à légiférer dans le domaine des arts et métiers. C'est sur le fondement de cette disposition que les Chambres fédérales ont adopté la loi du 26 juin 1930 sur la formation professionnelle¹. Cette loi, qui règle l'apprentissage et l'enseignement professionnel, institue également l'examen de fin d'apprentissage (art. 35 ss.) et l'examen professionnel supérieur (art 42 ss.). L'examen de fin d'apprentissage donne droit au certificat de capacité, qui confère le titre d'ouvrier ou d'employé qualifié, par exemple de menuisier qualifié, de couturière qualifiée. Ce titre est protégé et celui qui s'en sert indûment est punissable. Quant à l'examen professionnel supérieur, il donne droit à un diplôme, lequel confère en général le titre protégé de *maître*. Mais les avantages que le titulaire retire de son diplôme ne se bornent pas nécessairement au titre : dans les professions où sont organisés des examens de maîtrise ou autres examens professionnels supérieurs, le droit de recevoir des apprentis peut être subordonné à la condition que le chef d'établissement ou son représentant chargé de la formation de l'apprenti ait subi l'examen. La loi, cependant, prévoit des exceptions en faveur notamment des fabriques pourvues d'un personnel technique ou des entreprises qui garantissent de quelque autre manière une formation professionnelle suffisante. On voit donc — et cette constatation est intéressante — qu'il y a peu d'années encore, le législateur n'a accordé aux maîtres le monopole de la formation des apprentis qu'avec des scrupules qui se sont marqués dans des réserves circonstanciées (art. 4). Mais il n'a en tout cas pas voulu aller plus loin et conférer aux

¹ *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse*, vol. 48 n. s., année 1932, p. 809.

maîtres ou même aux ouvriers qualifiés aucun monopole pour l'exercice indépendant de la profession. Sans doute, l'article 42, alinéa 2 porte-t-il que le but de l'examen de maîtrise est d'établir si le candidat possède les connaissances requises pour exercer sa profession d'une manière indépendante. Mais il ne s'ensuit nullement que seul le maître dans la profession puisse ouvrir ou reprendre une entreprise. L'auteur des travaux préparatoires de la loi s'exprimait déjà là-dessus en termes catégoriques¹. Et le message du Conseil fédéral du 9 novembre 1928² s'exprime dans le même sens. La loi allemande définit du reste d'une manière analogue la fonction de l'examen professionnel supérieur et elle ne réserve pas non plus l'exercice indépendant de la profession à ceux qui ont subi cet examen.

Nous rappelons enfin que la législation professionnelle fédérale fondée sur l'article 34 *ter* de la Constitution doit comprendre en outre une loi sur la concurrence déloyale³ et une loi sur le travail dans les arts et métiers, qui fera pendant à la loi sur le travail dans les fabriques⁴.

Cependant, l'œuvre législative que nous venons d'esquisser, incomplètement réalisée, semble déjà dépassée et certains groupements élèvent de nouvelles revendications. A vrai dire, ces revendications ne sont pas absolument nouvelles, s'agissant du principe de l'autorisation obligatoire. Dans son mémoire au Département fédéral de l'économie publique, approuvé à son assemblée générale de 1921, l'Union suisse des arts et métiers demandait déjà que l'exercice indépendant des professions fût subordonné à la possession d'un certificat de capacité⁵. Mais M. Germann, dans ses travaux préparatoires touchant la législation professionnelle⁶, s'était montré très réticent sur ce point. C'est seulement au cours de ces dernières années et notamment à propos de la discussion relative aux nouveaux articles

¹ GERMANN, *op. cit.*, p. 20.

² *Feuille fédérale de la Confédération suisse*, 1928, tome II, p. 813.

³ Cette loi a déjà été adoptée par les Chambres fédérales. Elle sera soumise au peuple le 29 octobre 1944 ; v., pour le texte de cette loi, *Feuille fédérale de la Confédération suisse*, 1943, p. 915.

⁴ Nous ne citons ici que les lois fédérales les plus importantes qui touchent au domaine professionnel et en forment pour ainsi dire le cadre.

⁵ GERMANN, *op. cit.*, p. 241. La question avait du reste déjà été discutée dès 1894.

⁶ *Op. cit.*, p. 19 ss.

économiques de la Constitution fédérale que la question a été reprise, agitée avec quelque passion et a commencé d'inquiéter sérieusement le public. Ce renouveau d'intérêt a été provoqué par la crise économique qui a compromis un grand nombre de petites entreprises commerciales et artisanales et a profondément transformé les conditions de la concurrence. Cette situation nouvelle a amené la Confédération et même les cantons à prendre des mesures spéciales destinées à favoriser, dans les professions, les éléments les plus capables, les plus moraux et les entreprises les mieux fondées ¹.

Parmi les dispositions cantonales édictées récemment, il en est que nous ne saurions passer sous silence, car, sans introduire le système du permis obligatoire, elles tendent néanmoins à accorder aux titulaires du diplôme de maîtrise une protection plus étendue que ne fait la loi fédérale sur la formation professionnelle. Ce sont les lois cantonales qui instituent le *registre professionnel*. Le registre professionnel peut être ouvert aux entrepreneurs de toutes les branches. L'inscription n'est pas obligatoire, mais elle confère en général un double avantage : le droit exclusif de former des apprentis et celui de soumissionner les travaux offerts par l'Etat. D'une manière générale, sont exclus de l'inscription : ceux qui ne sont pas titulaires du diplôme de maîtrise, les faillis, ceux qui ont conclu un concordat et enfin ceux qui portent atteinte aux intérêts de la profession. Les entrepreneurs qui ne satisfont pas à ces conditions et ne sont pas inscrits peuvent, théoriquement tout

¹ V. à ce sujet notre précédent article, cité plus haut. Nous y avons rappelé l'existence d'une série de dispositions cantonales aussi bien que fédérales qui limitent ou même interdisent l'ouverture de nouvelles entreprises dans une branche donnée. Certaines de ces dispositions instituent le système du permis obligatoire. Nous ajouterons à ce sujet que, dans deux arrêts récents, le Tribunal fédéral a déclaré contraires au principe constitutionnel de la liberté du commerce les dispositions cantonales qui subordonnaient à une autorisation préalable l'exercice indépendant de la profession de coiffeur (lois fribourgeoise et vaudoise). On peut se demander si les caractères particuliers de cette profession, qui intéresse au premier chef l'hygiène publique, n'auraient pas permis de faire rentrer au nombre des mesures de police les dispositions qui en subordonnent le libre exercice à une autorisation officielle. Mais même si le Tribunal fédéral avait tranché cette question par l'affirmative, il est probable qu'il aurait dû déclarer inconstitutionnelles certaines des conditions auxquelles le législateur cantonal avait subordonné l'obtention du permis ; ainsi la possession d'un certificat de capacité ou les conditions relatives à la solvabilité du requérant. Enfin, nous mentionnerons que le Conseil fédéral, en tant qu'autorité chargée de l'exécution de la loi du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires, a pris, le 12 juillet 1944, un arrêté sur le commerce des vins qui soumet ce commerce au système du permis et exige du requérant la production d'un certificat de bonnes mœurs et la preuve de connaissances commerciales et professionnelles suffisantes.

au moins, continuer d'exercer librement leur profession ¹. Le système doit élever le niveau de la profession en éliminant les indésirables et en encourageant ceux qui acquièrent une formation professionnelle supérieure. Il a pour effet secondaire de grouper en un corps, sous les auspices par exemple d'une chambre de commerce (système vaudois), les représentants d'une branche les plus qualifiés par leur formation professionnelle. Il permet ainsi d'organiser les corps de métiers et de leur faire prendre certains engagements communs touchant la politique professionnelle, sans pour cela contraindre les représentants de ce corps à entrer dans une association professionnelle. La constitutionnalité des dispositions cantonales sur le registre professionnel pourrait du reste donner lieu à discussion.

Dans le domaine fédéral, la promulgation des nouveaux articles économiques devait rendre possible l'introduction de l'autorisation obligatoire pour l'ouverture de nouvelles entreprises. Cela était conforme aux désirs, notamment, de l'Union suisse des arts et métiers. C'est ainsi que, dans son rapport adressé, le 4 juin 1937, au Département fédéral de l'économie publique, la Commission d'experts pour une nouvelle législation économique avait déclaré indispensable d'empêcher l'afflux d'éléments incapables dans l'artisanat et le commerce de détail. Elle préconisait, à cette fin, que l'on exigeât un certificat de capacité de ceux qui voulaient exercer une profession d'une manière indépendante. Effectivement, cette mesure aurait pu être prise sur

¹ Arrêté du Conseil d'Etat fribourgeois du 26 mars 1937 instituant un registre professionnel ; Arrêté du Conseil d'Etat neuchâtelois du 2 décembre 1938 concernant le registre de la profession ; Arrêté du Conseil d'Etat vaudois du 20 juillet 1939 instituant un registre professionnel ; Soleure, Verordnung vom 21. April 1942 über die Einführung eines Firmenregisters, über die Anerkennung der Meisterprüfung bei der Vergebung von Arbeiten und Leistungen durch den Staat ; Arrêté du Conseil d'Etat valaisan du 5 mai 1939 concernant les qualités professionnelles exigées pour l'exécution des travaux subventionnés ; Ordonnance du Conseil exécutif bernois du 5 septembre 1941 relative à la prise en considération de l'examen de maîtrise et la bonne formation d'apprentis dans l'adjudication de travaux et livraisons pour l'Etat. Ces trois derniers arrêtés vont moins loin que les précédents en ce sens qu'ils ne réservent pas aux titulaires du diplôme de maîtrise le droit de former des apprentis. L'arrêté vaudois est à la fois particulièrement souple et particulièrement complet, car il permet d'inscrire les requérants qui n'ont pas passé l'examen professionnel supérieur : il autorise la Chambre vaudoise de commerce à établir avec l'approbation du Conseil d'Etat des règlements fixant pour chaque profession particulière les conditions que doivent remplir cette catégorie d'intéressés. Tous les arrêtés, au surplus, prévoient des facilités spéciales pour les requérants qui, sans posséder le diplôme requis, exerçaient déjà leur activité indépendante depuis un certain temps lors de l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles.

le fondement du nouvel article 31 *bis* inséré dans le projet de revision constitutionnelle¹.

Depuis lors, les circonstances de la guerre ont raréfié certaines matières premières et la plupart des denrées alimentaires au point qu'il a fallu prendre des mesures pour parer à tout gaspillage et à la spéculation. A cet effet, le Conseil fédéral a pris, le 1^{er} avril 1941, un arrêté réglant l'ouverture d'exploitations au titre de mesure de l'économie de guerre. Cet arrêté autorise le Département fédéral de l'économie publique « à instituer l'obligation du permis pour l'ouverture d'exploitations appartenant à l'industrie, aux arts et métiers, au commerce ou à des branches connexes. »² Mais l'autorisation ne peut être exigée, sur le fondement de cet arrêté, que « dans l'intérêt de la défense nationale et de l'approvisionnement du pays, eu égard notamment à la rareté des marchandises indispensables ». L'arrêté, par conséquent, ne doit pas servir à protéger ou à « assainir » tel métier, tel commerce ou telle industrie. Les mesures qu'il permet de prendre se distinguent donc nettement de l'autorisation obligatoire que l'on projetait de créer comme mesure de politique professionnelle.

L'arrêté du 1^{er} avril 1941 n'a pas, on le voit, privé de leur actualité les revendications du monde professionnel. Mais la majorité des parlementaires estimaient que les nouveaux articles économiques, qui devaient en permettre la réalisation, ne pouvaient plus, vu le changement radical de toutes les circonstances, être soumis sans modifications à la votation populaire. C'est pourquoi M. Piller, membre du Conseil des Etats, déposa, le 30 septembre 1941, une motion dont la teneur est la suivante :

Les articles d'ordre économique ne peuvent, pour le moment, pas être soumis au peuple. Néanmoins, des mesures s'imposent dans l'intérêt de la collectivité, en faveur de certains groupes ou de certaines classes ; la base juridique de ces mesures n'est pas nettement établie. Aussi le Conseil fédéral est-il invité à présenter à bref délai aux conseils législatifs un projet créant les bases légales qui permettront aux chambres de prendre les mesures nécessaires.

¹ Arrêté fédéral du 21 septembre 1939 portant revision des articles de la Constitution fédérale relatif au domaine économique, *Feuille fédérale*, année 1940, vol. I, p. 199. L'article 31 a la teneur suivante : « Sous réserve des intérêts permanents de l'économie nationale, la Confédération peut édicter des prescriptions sur l'exercice du commerce et de l'industrie et prendre des mesures en faveur des branches économiques ou de groupes professionnels. Elle doit respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. »

² *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse*, n. s., tome 57, année 1941, p. 338.

Cette motion fut rejetée par le Conseil national en mars 1942 et remplacée par un postulat invitant le Conseil fédéral à présenter un rapport sur les deux questions suivantes :

1. N'y a-t-il pas lieu, étant donné les circonstances actuelles, de renvoyer la votation populaire sur l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939 portant révision des articles de la Constitution fédérale relatifs au domaine économique?

2. Y a-t-il lieu d'étendre la portée de l'article 3 de l'arrêté fédéral du 30 août 1939 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité, afin de pouvoir assurer sans retard la protection nécessaire aux branches économiques menacées dans leur existence par suite de la guerre?

Le Conseil fédéral présenta son rapport à l'Assemblée fédérale le 14 juillet 1942¹. Ce rapport constate qu'il y a lieu de renvoyer la votation sur les articles économiques, que cependant « La situation actuelle commande toujours plus impérieusement des mesures en faveur des branches économiques dont les conditions d'existence vont s'aggravant de façon évidente à mesure que la guerre se prolonge » et qu'une interprétation quelque peu extensive de la formule des pleins pouvoirs conférés au Conseil fédéral par l'arrêté du 30 août 1939 permettrait à cette autorité de prendre de telles mesures. Enfin, le rapport contient un plan d'action. Cette partie de l'exposé contient toutes les revendications de l'Union suisse des arts et métiers, parmi lesquelles figure en premier rang et comme la plus importante des réformes projetées l'institution du permis obligatoire pour l'ouverture d'exploitations artisanales et commerciales. Sur ce point, le Conseil fédéral s'exprime en ces termes : « Nous estimons que l'ouverture d'une entreprise devrait être subordonnée à un permis non seulement en vertu de notre arrêté du 1^{er} avril 1941 qui répond aux nécessités de l'économie de guerre, mais encore pour des raisons dictées par la politique à suivre en matière d'arts et métiers. » Pourtant, il estime que l'arrêté sur les pleins pouvoirs ne lui confère pas une compétence illimitée et ne lui permet pas de prendre « des mesures qui auraient pour conséquence de transformer tout le système économique existant ».

Le Conseil national discuta ce rapport dans ses séances des 28 et 29 septembre 1942². Le Conseil des Etats se prononça à

¹ *Feuille fédérale*, année 1942, p. 481.

² *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale*, année 1942, Conseil national, p. 207 ss. et 218 ss.

son tour le 30 septembre¹. La discussion fut des plus curieuses. Elle révèle toute la difficulté de la distinction entre les mesures prises en raison des circonstances de guerre et les autres et aussi combien il semble malaisé de reconnaître, dans l'état actuel de la législation, « les mesures qui auraient pour conséquence de transformer le système économique existant ». Elle a révélé enfin toute l'importance que l'on attribue, dans certains milieux, à l'introduction du système de l'autorisation obligatoire ; cet objet qui n'était pas directement à l'ordre du jour, a suscité des plaidoyers fougueux. En définitive, les chambres adoptèrent à une très forte majorité la proposition de la commission chargée de l'examen du rapport. Elles décidèrent donc de renvoyer la votation sur les nouveaux articles économiques. Elles admirent également à une très forte majorité que le Conseil fédéral pouvait, sur le fondement des pleins pouvoirs, « prendre, dans les cas pressants, des mesures pour sauvegarder l'existence de groupes économiques manacés *par les conséquences de la guerre* » (souligné par l'auteur). En revanche, elles se contentèrent de « prendre connaissance » du rapport du Conseil fédéral qui leur avait été soumis, réservant ainsi leur jugement sur les mesures qui y sont envisagées et en particulier sur le système de l'autorisation obligatoire.

3. *Les projets d'arrêtés de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail*

Ainsi pourvu d'un avis plus ou moins réservé des Chambres fédérales quant à la portée de ses pleins pouvoirs, le Conseil fédéral chargea l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) d'élaborer un projet d'arrêté réglant l'ouverture d'exploitations. Un premier projet date du 5 avril 1943. Il a été discuté dans la presse, notamment par les organes des milieux professionnels, mais n'a pas été publié *in extenso*, du moins à notre connaissance. Néanmoins, fondé sur les articles parus, nous croyons pouvoir en donner l'analyse suivante :

Le projet esquisse ce qu'on pourrait appeler une « législation-cadre », c'est-à-dire qu'il n'institue pas directement le système

¹ *Op. cit.*, Conseil des Etats, p. 124.

de l'autorisation obligatoire pour telle ou telle branche d'entreprise ; il prévoit que le Département fédéral de l'économie publique pourra l'instituer pour telle branche donnée par une ordonnance d'exécution spéciale, après avoir consulté les associations professionnelles compétentes et les gouvernements cantonaux. Le système pourra être institué aussi bien pour les entreprises de l'industrie des transports, du commerce de gros et des autres branches similaires que pour les entreprises de l'artisanat et du commerce de détail ; il pourra s'appliquer soit sur tout le territoire de la Confédération, soit dans certaines régions déterminées seulement. Le projet semble n'avoir visé que l'ouverture de nouvelles entreprises et ne pas avoir imposé aux entrepreneurs déjà établis l'obligation de se munir d'une autorisation. A l'ouverture de nouvelles entreprises, il sera possible d'assimiler la reprise, l'agrandissement ou la transformation d'une exploitation existante. Les conditions posées aux entrepreneurs qui veulent s'établir semblent avoir été les suivantes :

a) Le requérant devra produire le diplôme de maîtrise institué par la loi fédérale sur la formation professionnelle et, pour les branches où ce diplôme n'existe pas encore, le certificat de capacité (fin d'apprentissage) institué par la même loi. Lorsque ce certificat n'aura pas non plus été institué pour la branche en question, la preuve des capacités professionnelles pourra être établie d'une autre manière, mais le requérant devra être âgé de 22 ans au moins et devra déjà avoir travaillé pendant un certain temps dans la profession.

b) Lorsque le requérant ne pourra produire l'attestation des capacités professionnelles exigées, on l'obligera à occuper dans son exploitation une personne responsable qui réunira les conditions requises touchant la capacité professionnelle notamment.

c) Le requérant pourra être tenu de prouver qu'il dispose des moyens financiers nécessaires pour l'exploitation qu'il veut ouvrir.

d) Le permis pourra être subordonné à d'autres conditions encore, à des restrictions ; il pourra notamment n'être délivré que pour un temps limité.

e) Dans le cas de circonstances exceptionnelles, le permis pourra n'être accordé que si la preuve est rapportée que l'exploitation répond à un besoin.

f) Enfin, des facilités particulières pourront être accordées dans certains cas spéciaux, par exemple pour des déplacements, des transformations ou agrandissements de peu d'importance pratique ou pour la continuation d'entreprises en cas de décès ou d'incapacité de travail du chef.

Sauf pour les exploitations de l'industrie, du commerce de gros, des transports et communications, les permis seront accordés par une autorité cantonale. Il y aura possibilité de recours à une commission fédérale. Le permis fédéral sera délivré par le Département fédéral de l'économie publique. Le droit de recours appartiendra essentiellement au requérant et aux associations professionnelles compétentes.

Ce projet provoqua des réactions assez fortes, notamment dans les milieux industriels et surtout chez les coopérateurs. Il fut, semble-t-il, discuté au cours d'une conférence des représentants de toutes les unions économiques intéressées, sur quoi un nouveau projet aurait été élaboré, dont la discussion aurait amené un rapprochement des points de vue opposés¹. Mais, le 13 mai 1944, l'OFIAMT déposa deux nouveaux projets qui s'écarteraient sensiblement des vœux émis dans les conférences prémentionnées² et dont l'un se rapporte uniquement au commerce de détail, l'autre à l'artisanat.

Le premier n'est plus un « arrêté-cadre » ; il institue dès l'abord le système de l'autorisation obligatoire pour l'ouverture et l'agrandissement des commerces de détail de denrées alimentaires, de chaussures, de tissus et de meubles, ainsi que pour l'ouverture et l'agrandissement des grands magasins et des magasins d'assortiment. Il met donc le projet en rapport direct avec l'arrêté fédéral du 11 décembre 1941 sur les grands magasins, arrêté qui instituait des mesures provisoires et dont la validité est actuellement limitée au 31 décembre 1944. Il prévoit en outre que l'autorisation ne sera accordée que si le requérant prouve qu'il existe un besoin pour l'ouverture ou l'agrandissement projeté « en ce sens que les entreprises existantes ne suffisent pas pour couvrir les besoins de la population de façon suffisante à des prix adéquats ». « Mais cette autorisation peut être refusée si elle mettait

¹ Nous tirons ces renseignements du périodique *Le Coopérateur suisse*, 36^{me} année, n° 23, du 7 juin 1944.

² Renseignements tirés de la même source.

(sic) gravement en danger l'existence d'entreprises du commerce de détail indépendantes et capables¹.

Ce projet relatif au commerce de détail aggrave donc sensiblement les conditions posées par le projet du 5 avril 1943 : il soumet définitivement les branches qu'il vise au système de l'autorisation obligatoire, il institue définitivement pour ces branches la clause du nombre normal. Bien plus, il oblige le requérant lui-même à prouver que l'entreprise qu'il projette d'ouvrir répond à un besoin et, même si cette preuve est rapportée, il prévoit que l'autorisation pourra néanmoins être refusée dans certains cas si l'intérêt des entreprises existantes le réclame. Par sa définition du besoin, il menace visiblement les entreprises capables de faire concurrence aux autres par les prix et risque de porter atteinte aux intérêts des consommateurs. Certaines de ses dispositions spéciales, du reste, provoquèrent une réaction très violente des coopératives qui s'estimèrent directement visées.

Le projet relatif à l'artisanat, en revanche, est sensiblement atténué ; il porte sans doute la marque des discussions communes auxquelles avait donné lieu celui du 5 avril 1943. Il reste un « arrêté-cadre », il précise que les « organisations intéressées » que doit consulter le Département fédéral de l'économie publique avant de prendre des mesures d'exécution sont, outre l'Union suisse des arts et métiers, les unions professionnelles immédiatement intéressées *des patrons et des ouvriers* et les organisations *des consommateurs* ; il ne s'applique plus aux entreprises « ayant un caractère nettement industriel », il pose en principe que les titulaires du diplôme de maîtrise et, le cas échéant, du certificat de capacité (examen de fin d'apprentissage) ont droit à l'autorisation, les autres conditions n'étant plus qu'accessoires et des motifs exceptionnels de refus ; il prévoit une série de cas particuliers qui adoucissent la rigueur du système et tiennent notamment compte des besoins ruraux des régions montagnardes, etc.

¹ Renseignements et textes tirés du *Coopérateur suisse*, numéro précité et n° 24, du 14 juin 1944. Ce dernier numéro reproduit textuellement l'essentiel du projet relatif à l'artisanat.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE THÉORIQUE DU SYSTÈME
ET DE SON APPLICATION

Nous nous sommes efforcé de donner, sur l'institution qui nous occupe, des renseignements qui devraient permettre au lecteur de la placer dans son cadre historique, constitutionnel et législatif. Mais les principes eux-mêmes, les dispositions contenues dans les projets que nous venons de résumer succinctement et l'application aussi des règles projetées suscitent une foule de questions théoriques et de difficultés pratiques. Nous voudrions traiter quelques-uns de ces points.

1. L'intérêt public et les conditions posées pour l'obtention du permis

Le système de l'autorisation est tout d'abord, avons-nous vu, un moyen destiné à *limiter la concurrence* en ne levant les barrières de l'arène que devant les candidats qui remplissent certaines conditions ; ces conditions sont des plus diverses et l'on peut en inventer d'innombrables, qui toutes auront le même effet : écarter le concurrent, fermer la profession. Comment reconnaître dès lors les conditions bienfaisantes, admissibles, souhaitables, des conditions nuisibles, liberticides, vexatoires ? Où trouver la pierre de touche ? Sous l'empire de la liberté du commerce, cette question recevait une solution fort simple : chacun était admis à tous les travaux, sauf dans les professions dont l'exercice faisait courir au public des dangers particulièrement graves¹. Telle était jusqu'ici la formule qui définissait et assurait l'intérêt public. Dans le système de l'autorisation, au contraire, la solution du problème est malaisée. Il semble que certains aient aperçu la difficulté et se soient efforcés de la résoudre. C'est ainsi, par

¹ V. à ce sujet notre précédent article, cité plus haut.

exemple, qu'au Conseil national, le 29 septembre 1942¹, M. Gut (rad., Zurich) a dit que les limites des restrictions apportées à la liberté du commerce devaient être données par la *ratio*, dans laquelle on pourrait, semble-t-il, reconnaître le sens commun. Cette *ratio* prescrirait « d'aider l'entrepreneur capable en le protégeant de la concurrence déloyale dans la mesure où elle porte atteinte non seulement à l'entrepreneur lui-même, mais à la communauté ». Il s'agirait donc de protéger les groupes professionnels pour autant que la communauté y trouverait son intérêt. Cette formule n'a pas jeté beaucoup de lumière dans le débat. Ainsi, dans la même séance, M. Gysler, l'un des chefs de l'Union suisse des arts et métiers et chaud partisan du système de l'autorisation, a affirmé que les artisans suisses demandaient essentiellement que l'on exigeât la possession du diplôme de maîtrise, mais non pas que l'on établît un *numerus clausus*², tandis que M. Picot (lib., Genève), beaucoup plus réservé et prudent, en principe, semble trouver tout naturel qu'on limite le nombre des entreprises autorisées³.

Cependant, la formule de M. Gut est fort intéressante en ce sens qu'elle subordonne l'intérêt des groupes professionnels à l'*intérêt général*. Mais qu'est-ce que l'intérêt général? Le système de l'autorisation obligatoire se fonde sur l'idée que l'ensemble des citoyens et des consommateurs a, comme l'ensemble des groupes professionnels, intérêt à une limitation de la concurrence. C'est là un principe nouveau étranger au système libéral. Sur la mesure de cette limitation, en revanche, les intérêts s'opposent: Il est normal que les groupes professionnels cherchent à obtenir la protection la plus efficace, c'est-à-dire une protection qui restreigne la concurrence dans toute la mesure du possible. L'ensemble des citoyens et des consommateurs, au contraire, aura intérêt à ce que la concurrence subsiste et soit seulement réglée. Il pourra en outre avoir intérêt à ce que les restrictions apportées à la liberté du commerce n'atteignent pas, par contre-coup, d'autres principes constitutionnels encore, tels l'égalité devant la loi, la liberté d'établissement

¹ *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale*, année 1942, Conseil national, p. 222.

² Nous avons vu, cependant, que le projet de l'OFIAMT, du 5 avril 1943, prévoit la possibilité d'introduire la clause du nombre normal et que le projet du 13 mai 1944 relatif au commerce de détail introduit cette clause dès le principe. On a peine à concevoir que, sur ce point, les projets n'aient pas eu l'approbation de l'Union suisse des arts et métiers.

³ *Bulletin sténographique* précité, p. 234.

ou d'association¹. Dans tous ces cas, les intérêts de la profession et ceux des citoyens et consommateurs entreront en conflit ; l'action professionnelle apparaîtra comme le principe actif ou novateur et la réaction des citoyens et des consommateurs comme le principe passif ou conservateur. Mais, dans d'autres cas, ce pourra être l'inverse : La collectivité des citoyens et consommateurs pourra avoir intérêt à faire compléter le système et représentera le principe actif, tandis que la profession jouera un rôle passif ou même conservateur. Ce sont les nombreux cas où les privilèges professionnels comportent des charges corrélatives que la profession doit assumer.

En définitive, il faut dégager une nouvelle notion de l'intérêt général, qui fixera l'équilibre entre les tendances antagonistes, tour à tour positives ou négatives, de la profession d'une part et des citoyens et consommateurs, de l'autre. De cet équilibre dépendra la santé de notre corps social, comme le bon fonctionnement de nos viscères dépend de l'équilibre entre deux systèmes nerveux antagonistes. Définir cette nouvelle notion ne sera pas facile. On arrivera à des résultats différents selon l'idée que l'on se fait de l'institution nouvelle, de sa nature et de ses conséquences. La question, en tout cas, est d'importance vitale. Peut-être les réflexions qui vont suivre pourront-elles aider à l'éclaircir.

Un bref examen, tout d'abord, de quelques-uns des vœux émis par les membres de nos conseils législatifs notamment et des conditions discutées par les milieux professionnels et la presse permettra d'apercevoir certaines des difficultés qui existent.

Les partisans du système de l'autorisation obligatoire présentent l'entrepreneur démuné de connaissances suffisantes comme l'ennemi le plus dangereux à la fois de la profession et du consommateur. C'est pourquoi, disent-ils, il faut exiger de tout individu qui veut s'établir à son compte la présentation d'un *certificat de capacité*. Il est certain que seule une formation professionnelle suffisante permet à l'entrepreneur d'exploiter normalement son commerce, de calculer par exemple ses prix de revient et de travailler dans des conditions qui, d'une part, lui assureront un bénéfice normal

¹ La création de territoires (région frontalières ou montagneuses, par exemple), où les entrepreneurs établis seraient protégés par une interdiction générale d'ouvrir des exploitations tendrait à créer des privilèges de lieux et restreindrait la liberté d'établissement. De même, si l'on voulait obliger l'entrepreneur à entrer dans une association professionnelle, la liberté d'association se trouverait atteinte.

et, d'autre part, empêcheront la libre concurrence de dégénérer en une lutte stérile et insoutenable. Il est aussi vrai que la formation professionnelle peut avoir une valeur éducative et morale. Mais il est faux, en revanche, de penser comme on semble le faire parfois, que tout titulaire d'un certificat de capacité soit un entrepreneur respectueux des règles techniques et commerciales et, en outre, que seul il puisse être un concurrent loyal envers ses confrères. L'écumeur des marchés peut acquérir un diplôme de maître ; le maître aussi, malgré toutes ses connaissances, peut manquer de ces qualités personnelles et de ce sens pratique qui seuls permettent d'organiser normalement une entreprise et de se créer une clientèle stable et bien choisie. Inversement, le simple manoeuvre, le compagnon rompu au travail peuvent, par un lent effort, créer peu à peu une entreprise modèle et la développer. Le certificat de capacité n'est donc qu'une garantie très relative, un moyen de choisir assez grossier. Il faut par conséquent veiller à ne pas le rendre plus imparfait encore. Il faut le mettre à la portée de tout individu doué professionnellement et assez travailleur pour consacrer à l'étude les loisirs que lui laissent le travail indispensable à son entretien.

Il faut empêcher à tout prix qu'il ne soit accessible que grâce à l'argent des autres, fût-ce à l'argent des père et mère du candidat. La loi fédérale sur la formation professionnelle contient certaines dispositions dans ce sens¹. Nous ne pouvons malheureusement nous étendre ici sur leur contenu ni sur leur application pratique. Il faut les mettre en œuvre vigoureusement et les compléter ; la profession elle-même doit, en retour des privilèges qu'elle revendique, assumer certaines tâches dans le domaine de l'aide à la formation professionnelle et au perfectionnement des ouvriers et des manoeuvres.

Les *conditions de moralité* que l'on songe à imposer à tout entrepreneur doivent être en rapport avec le degré de moralité qu'exige la profession considérée. Il importe vraiment peu au public et même aux fournisseurs qu'un cordonnier, par exemple, qui travaille aux réparations des chaussures, ait ou non un casier judiciaire. Il est moins admissible, en revanche, qu'un coiffeur ou un tailleur ait été condamné pour des délits de mœurs. Tant que

¹ V. notamment les art. 25 et 31. V. aussi, sur ce sujet, le rapport du 14 juillet 1942, précité, *Feuille fédérale*, année 1942, tome I, p. 496.

la loi n'oblige pas le maître établi à siéger avec ses confrères dans une association professionnelle commune, les conditions de moralité ne doivent être posées que dans l'intérêt du consommateur. Le droit pénal permet du reste au juge, lorsqu'une infraction d'une certaine gravité a été commise dans l'exercice officiellement autorisé d'une profession donnée, d'interdire au délinquant l'exercice de cette profession pour une durée de six mois à cinq ans (art. 54 du Code pénal suisse).

De même, il nous paraîtrait préférable d'abandonner à la législation spéciale la réglementation des cas où l'insolvabilité emporte l'interdiction d'exercer une profession déterminée, sauf peut-être lorsque le genre de travail dont il s'agit appelle l'entrepreneur à détenir l'argent de tiers¹.

La condition selon laquelle le candidat devrait *prouver qu'il possède les moyens financiers* nécessaires pour son exploitation nous paraît vague et dangereuse. Au Conseil national, le 29 septembre 1942, M. Schirmer (rad., Argovie), représentant de groupes professionnels, a donné comme exemple d'entreprises non viables ou reposant sur des fondements insuffisants l'entreprise de peinture qui s'ouvre dans un garage vide avec, comme matériel, trois boîtes de conserves et deux pinceaux, le commerce à l'étage dans le logis du commerçant, le tailleur qui travaille chez lui sans atelier séparé². Ces exemples nous paraissent instructifs, car ils illustrent, à notre sens, la difficulté que l'on éprouve à distinguer entre un commerce qui part petitement, au bénéfice de conditions d'exploitation peu onéreuses, d'une part, et d'autre part, un commerce non viable, parce qu'insuffisamment outillé et dépourvu de fonds de roulement. Nous tendons à croire que les exigences portant sur les moyens financiers du requérant pourraient avoir pour effet d'exclure certaines entreprises dont les conditions d'exploitation sont particulièrement peu onéreuses. Cela serait absolument injustifié; de telles entreprises peuvent être non seulement viables, mais susceptibles d'un développement tout à fait normal. Nous craignons aussi que l'on veuille entreprendre la lutte contre les « commerces à l'étage », cette lutte génératrice de réglementations ridicules et tracassières que, sous l'ancien

¹ V. au sujet des courtiers en immeubles notamment, *Arrêts du Tribunal fédéral suisse*, tome 42, année 1916, 1^e partie, p. 11, tome 65, année 1939, 1^e partie, p. 65.

² *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale*, année 1942, Conseil national, p. 225.

régime déjà, les corporations ont entreprise en vain et à leur plus grand dam. Nous ne verrions pas sans craintes non plus s'engager une croisade réglementaire contre les ouvriers qui, sans être établis, acceptent à l'occasion certains travaux qu'ils exécutent pendant leurs loisirs¹. En définitive, nous croyons qu'il faut absolument écarter toute règle qui tendrait à rendre les conditions d'exploitation ou d'installation plus onéreuses, à moins que la protection du consommateur ou de l'ouvrier (hygiène, moralité) ne le rende absolument nécessaire.

2. *Les privilèges et les groupes*

Cette lutte pour l'assainissement de la concurrence a pour tendance idéale d'*assurer à l'entrepreneur des conditions qui lui permettent de vivre*. De ce point de vue, la limitation du nombre des entreprises autorisées dans chaque branche apparaît comme la mesure type. Nous ne prétendons pas que les promoteurs du projet veuillent l'introduire partout et en tout cas. Mais, vu la nature même des institutions projetées, on ne peut pas douter qu'elle n'en constitue la forme parfaite, qu'elle ne soit le terme naturel de l'évolution commencée, terme que la plupart, à la vérité, n'entrevoient peut-être même pas. Qu'est-ce à dire, sinon que, parvenus à ce terme, il nous faudra poser en principe que l'Etat est chargé d'assurer à certaines catégories de citoyens des conditions de travail telles qu'ils puissent gagner ce « revenu vital », dont on a beaucoup parlé² : Conquête aux conséquences incalculables.

Que l'on ne s'y trompe pas cependant ; nous ne prétendons pas que le système de l'autorisation obligatoire procède directement d'un tel principe. Nous disons simplement qu'il rentre dans le cadre d'un mouvement d'opinion et de pensée qui tend à assigner à l'Etat certaines fins éthiques étrangères à l'Etat libéral, tel que nous l'avons connu jusqu'ici. Il est vrai que certaines lois promulguées sous le régime libéral pouvaient avoir des fins éthiques.

¹ *Schwarzarbeiter*. V. à ce sujet le discours Schirmer au Conseil national, cité plus haut, p. 226.

² Cette tendance se marque d'une manière particulièrement nette dans les revendications des paysans suisses, qui demandent qu'on leur assure par une législation appropriée : a) l'intérêt normal des capitaux engagés dans l'exploitation et b) un bénéfice correspondant au salaire d'un ouvrier qualifié pour le chef de l'exploitation et d'un ouvrier non qualifié pour les membres de la famille qui travaillent sur le domaine.

Que l'on songe, par exemple, aux règles sur l'instruction publique, sur la formation professionnelle, sur la police du commerce, etc. Mais ce qu'il y a de neuf dans les tendances signalées, c'est que l'Etat se charge peu ou prou d'assurer l'existence d'entreprises privées. La nature même de ces tendances apparaît nouvelle. Il ne s'agit même plus, dans les formes idéales dont nous parlions plus haut, d'un « Wohlfahrtsstaat », mais d'un authentique *Etat social*.

Car il apparaît d'emblée peu probable que la protection accordée par la loi puisse être limitée à certains groupes professionnels. Le système de l'autorisation obligatoire est toujours présenté comme une mesure en faveur des « classes moyennes ». Nous ne pouvons nous arrêter à l'origine de ce terme, qu'il serait sans doute intéressant de dégager. Il nous suffira de dire que l'on entend ici par « classes moyennes » avant tout le petit commerce et l'artisanat. Pourquoi les classes moyennes apparaissent-elles particulièrement dignes de protection du point de vue de l'intérêt commun ? C'est, dit-on, qu'elles représentent une forme de travail propre à favoriser le développement de certaines qualités morales : amour de l'indépendance, ardeur au travail, esprit inventif, etc., qui paraissent éminemment précieuses pour le maintien de la collectivité nationale¹. Cette forme de travail se trouve dans le petit commerce et la petite entreprise artisanale. Elle s'oppose grosso modo au travail plus ou moins « dépersonnalisé » qui est celui des entreprises où le facteur capital est prépondérant (commerce de gros, industrie, grands magasins, etc.). C'est donc au commerce de détail et aux artisans que le système de l'autorisation devrait s'appliquer en premier lieu. C'est ce que proposait plus ou moins nettement le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 14 juillet 1942 (précité). Mais le projet du 5 avril 1943 visait d'une manière générale l'artisanat, l'industrie, les transports et communications, le commerce et les branches économiques similaires. Cette extension, à y regarder de plus près, n'est guère surprenante. Le travail, dans l'artisanat notamment, souffre très souvent de la concurrence industrielle. Par exemple, il existe, dans la menuiserie, de véritables entreprises industrielles

¹ V. à ce sujet les paroles particulièrement typiques prononcées par M. Gut (rad., Zurich) devant le Conseil national, le 29 septembre 1942 : *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale*, année 1942, Conseil national, p. 221.

exploitées en la forme de sociétés de capitaux et qui sont à même de fournir des objets en série, par exemple des fenêtres ou des portes à des prix qui défient la concurrence de l'artisan. De même, le petit commerçant a de la peine à soutenir la lutte contre les grands magasins ou contre les magasins à succursales multiples. Sans doute des accords privés permettent-ils de régler les conditions de la concurrence. Mais il n'en reste pas moins que les petits commerçants et les artisans ne rivalisent pas qu'entre eux; ils doivent aussi lutter contre des entreprises où le travail revêt d'autres formes. Ils désirent dès lors que le législateur puisse aussi soumettre au système de l'autorisation obligatoire certaines branches du grand commerce et de l'industrie. Il est même étonnant qu'ils ne réclament pas en principe, pour ces branches, un contrôle particulièrement sévère. Mais, aussi longtemps que le système ne leur assurera pas la limitation du nombre des entreprises, il est vraisemblable que les milieux industriels et du grand commerce refuseront d'être soumis à des règles restrictives¹. La lutte s'est effectivement engagée sur ce point particulier. Les coopératives de consommation entre autres ne sont guère favorables aux nouveaux projets, de même le grand commerce et l'industrie². Ils semblent être provisoirement parvenus à leurs fins, puisque le double projet du 13 mai 1944 n'est applicable qu'au commerce de détail, d'une part, et à l'artisanat, d'autre part. Mais il est certain que, par une pente naturelle, le système de l'autorisation obligatoire s'étendra et, après avoir saisi de proche en proche toutes les branches du commerce de détail et de l'artisanat, tendra peu à peu à gagner le commerce de gros, l'industrie et les autres activités économiques.

Il y a donc lutte entre la petite entreprise individuelle et la grande entreprise où le facteur capital est prépondérant. Cependant, chose curieuse, il ne semble pas y avoir actuellement de conflits manifestes entre les artisans et les industriels. C'est sans doute, en partie, que les empiètements de l'industrie sur le champ

¹ Les grands magasins semblent avoir trouvé une compensation profitable à l'interdiction qui leur a été imposée de s'agrandir. Cette compensation consiste dans le monopole de fait qui découle pour eux de ce qu'aucune nouvelle entreprise de ce genre ne peut plus être créée. Aussi bien ne semblent-ils guère s'opposer aux mesures exceptionnelles qui ont été prises contre eux.

² V. à ce sujet *Neue Zürcher Zeitung*, année 1943, 15 juin, feuille 7; 16 juin, feuille 2; 24 juin, feuille 4 et 29 juin, feuille 5.

d'activité artisanal sont déjà fort anciens et que l'artisan a dû s'adapter depuis longtemps, au prix, sans doute, de lourds sacrifices. Dans le commerce, en revanche, où certaines formes d'entreprise « dépersonnalisées », comme les grands magasins, sont relativement récentes, le conflit est ouvert. Il ne s'agit du reste pas tant de restaurer partout la forme individuelle de l'entreprise que de lui conserver de larges possibilités d'existence, voire le monopole en vertu, précisément, d'une certaine éthique sociale dont l'Etat doit assurer le triomphe. C'est le principe des mesures qui ont déjà été prises contre les grands magasins. Il apparaîtrait dès lors souhaitable, si l'on adopte le système de l'autorisation obligatoire, de prendre des mesures, non pas contre les grands magasins comme tels ou contre les coopératives, mais tout généralement pour assurer, dans telles branches déterminées, la prééminence de la forme individuelle de l'entreprise. A cet égard, il se justifierait d'interdire, dans certaines branches proprement artisanales, l'ouverture d'exploitations organisées selon les formes des sociétés commerciales. En outre, étant donné leur nature spéciale, il serait concevable que les coopératives de consommateurs et de petits producteurs pussent jouir d'un régime spécial.

Dans sa forme typique et complètement développée, que nous avons tenté d'esquisser plus haut, le système de l'autorisation obligatoire aboutirait aussi à une *structure sociale nouvelle*. Cette structure serait caractérisée par l'existence de groupes professionnels et économiques puissants, pourvus de privilèges et même, par le jeu de la clause du nombre normal, de monopoles plus ou moins parfaits, mais que tendrait à renforcer la conclusion d'accords internes et entre groupes divers¹. Il suffit de songer, par exemple, à ce qu'ont été les corporations de l'ancien régime, pourtant moins fortement organisées, moins cohérentes entre elles et surtout beaucoup moins centralisées que ne seraient nos groupes modernes, pour se faire une idée de la figure nouvelle que pourrait prendre notre société. Que l'on songe aussi aux difficultés sans nombre et aux luttes parfois impitoyables qu'a suscité l'« organisation », sur le terrain du droit privé, de telle branche de la

¹ Nous ne pouvons entrer dans une étude des lois sociologiques du groupe et devons nous contenter de renvoyer, ici encore, aux ouvrages spéciaux : V., parmi d'autres, G. PALANTE, *Précis de sociologie*, Alcan, Paris 1901 (1^{re} édition ?) ; pour un résumé succinct de ces lois : LOUIS BAUDIN, *Le Corporatisme*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1941, p. 28 ss. et 40 ss.

production ou du commerce. On voit se dessiner une société de castes qui auront tendance à se fermer et à étendre toujours plus leur emprise, soit avec l'aide de l'Etat, soit sans son aide, par des accords privés¹. Au-dessus de ces castes, on verra peut-être certains clans qui auront préféré conserver une pleine liberté d'action et y seront parvenus, grâce à une organisation déjà très poussée, mais spontanée. Au-dessous, il semble devoir rester une masse plus ou moins fortement organisée, mais que le système de l'autorisation obligatoire ignore presque complètement, du moins si l'on s'en tient aux projets élaborés jusqu'ici : la masse des salariés. Cette masse risque de se voir de plus en plus exclue de l'accès au libre exercice des professions, si l'on n'y prend garde. Elle aussi fera valoir ses droits à la protection, à un « revenu vital ». Conséquente, elle revendiquera le droit au travail dans le cadre de l'Etat social. Ce faisant, elle suivra simplement la voie frayée par les classes moyennes. Celles-ci se refuseront-elles à tirer les conséquences de leurs revendications ? Parallèlement à l'esprit de caste, l'esprit de classe risque donc de prendre un essor nouveau avec la lutte naturelle qui s'ensuit.

Sans doute le tableau que nous brossons là est-il outré. Nous le savons ; c'est celui d'un système poussé à ses dernières conséquences. Mais il faut envisager fermement les principes et les tendances de toute institution nouvelle. Nous rejoignons ici les conclusions de notre précédent article : Les privilèges obtenus imposent aux groupes professionnels des *devoirs corrélatifs*².

Parmi ces devoirs est celui de ne pas abuser de la cohésion que leur assurera le nouveau système pour prendre, sur le terrain du droit privé, des mesures vexatoires de boycott et de ne pas établir, par le même moyen, de monopoles de prix pour le plus grand dommage de la communauté³. Cette communauté pourrait

¹ V. là-dessus notre précédent article, cité plus haut.

² Dans son rapport du 14 juillet 1942, relatif au renvoi de la votation populaire sur le revision des articles économiques de la Constitution, le Conseil fédéral, parlant des mesures de protection que demande l'Union suisse des arts et métiers, s'exprime en ces termes : « Toute mesure, comme celles dont il s'agit dans le présent rapport, qui est demandée à l'Etat sous la pression des conditions extraordinaires de l'heure actuelle présuppose une prestation équivalente de l'individu et du corps de métier auquel il appartient. » *Feuille fédérale*, année 1941, vol. I, p. 495.

³ On a cherché à prévenir ce danger dans le projet de nouveaux articles économiques de la Constitution, *Feuille fédérale*, année 1940, vol. I, p. 199 ; ce projet prévoit que force obligatoire générale pourra être conférée aux décisions d'associations professionnelles, excepté les décisions qui portent réglementation des prix.

du reste, un jour, en face de monopoles établis¹, exiger la nationalisation des entreprises. Elle engagerait tout au moins la lutte et exigerait tout naturellement une réglementation des trusts.

Un autre devoir des groupes nouveaux sera d'englober le salarié dans l'organisation professionnelle. La profession ne saurait, sans se condamner elle-même, demeurer une communauté d'employeurs, de même que le syndicat ne doit pas rester une communauté de travailleurs qualifiés : Contrats collectifs de travail avec force obligatoire générale, développement résolu de la communauté de travail dans les entreprises, éventuellement participation du travail à la gestion dans les entreprises de capitaux, consultation des organisations d'ouvriers et d'employés sur toutes les questions qui touchent en général le système de l'autorisation obligatoire et, en particulier, l'assujettissement d'une branche donnée, responsabilité de la profession pour le chômage de ses travailleurs salariés². Nous ne faisons qu'énumérer, mais il y a là un énorme champ d'activité qui s'ouvre aux associations professionnelles.

Tous ces problèmes et, bien plus, tous les conflits internes et interprofessionnels que suscitera l'application de notre système de l'autorisation obligatoire devraient être résolus en première ligne par la profession elle-même, que l'on voudrait, pour cette tâche, voir organisée sur la base paritaire. Nous savons par l'exemple autrichien que les litiges, dans l'application des mesures prises, ont été innombrables, notamment sur la délimitation des travaux et affaires qui sont l'apanage exclusif de chaque corps de métier. La même expérience a du reste été faite, sous l'ancien régime, par les corporations. L'histoire nous fournit là des exemples décourageants de petitesse et de chicane tracassière.

En définitive, la question qui nous vient tout naturellement à l'esprit est la suivante : Les professions, en Suisse, sont-elles prêtes

¹ Nous songeons surtout aux monopoles portant sur des biens de première nécessité.

² On a souvent parlé de l'ouverture de nouvelles exploitations non viables, en temps de chômage, comme de l'un des faits qui justifient l'introduction de l'autorisation obligatoire. Une telle argumentation blesse le sens de la justice élémentaire si elle n'est pas complétée aussitôt : Le mauvais ouvrier n'est pas seul touché par le chômage. Le salarié qui perd son travail, mais garde une fierté louable, n'a plus que la possibilité d'ouvrir une exploitation pour son propre compte. Y mettre obstacle pour protéger les entreprises déjà établies ne peut se justifier que si la profession elle-même prend largement ses responsabilités à l'égard des salariés qui en font partie. D'autant plus que, par leurs investissements, ses membres commettent parfois des fautes qui aggravent les effets de la crise et qu'à cet égard, ils demeurent sans contrôle.

pour le travail qui doit leur incomber demain? Travaillent-elles aujourd'hui même dans l'esprit qui seul pourra assurer aux institutions nouvelles un fonctionnement sinon harmonieux, du moins supportable? Nous espérons vivement qu'un spécialiste viendra nous le dire ici même. Nous savons en tout cas qu'un certain travail se fait. Il se fait souvent dans des associations régionales, peu remarquées et peu bruyantes, mais qui, par des prises de contact parfois laborieuses, créent petit à petit, sous l'influence de chefs aux vues larges, un esprit de corps solide et cherchent en même temps à se garder de l'étroitesse, des tendances revendicatrices et exclusives qui découlent trop naturellement de cet esprit. Souhaitons qu'elles puissent se garder d'une emprise par trop brutale que pourraient exercer sur elles de grandes associations centralisées. Leur développement progressif et naturel dans l'indépendance est ce que nous pouvons souhaiter de plus heureux. Il contribuerait, nous en sommes convaincu, à la création et à la propagation de la *morale nouvelle* sur laquelle doit se fonder tout renouvellement de l'Etat et de la société. Cette morale doit empêcher que, sortant des luttes d'intérêts de l'époque libérale, on ne retombe dans des luttes aussi excessives, mais qui, cette fois, mettraient aux prises essentiellement des groupes.

3. *L'Etat médiateur*

Nous avons parlé plus haut du conflit d'intérêts qui surgit, dans le système de l'autorisation obligatoire, entre les professions d'une part et les consommateurs de l'autre. Il est clair que, dans cette lutte, la profession, fortement organisée, même si elle est animée d'un esprit généreux, risque, par le jeu des lois sociologiques, de l'emporter et de rompre l'équilibre. Il semble bien que l'Etat doive devenir l'arbitre du conflit et qu'il doive incomber à des organes officiels de dégager et d'imposer la nouvelle notion d'intérêt public. Nous avons vu que, selon les projets de l'OFIAMT, il appartiendrait en principe au Département fédéral de l'économie publique de décider quelles branches doivent être soumises au système nouveau et d'édicter, pour chacune de ces branches, des dispositions réglementaires adéquates. De même, ce seraient

les autorités administratives soit de la Confédération, soit des cantons qui seraient chargées de statuer sur les demandes d'autorisation.

Il nous semble que, sur ce point, les projets présentent de graves imperfections. Et nous doutons tout d'abord que les *organes administratifs* soient vraiment à même de prendre les décisions mises dans leur compétence. Vu les avantages qui découleront pour elles du système nouveau, les professions commerciales et artisanales en tout cas se presseront en foule pour demander à y être soumises. Elles exigeront que les règlements d'application établissent les règles les plus strictes, qui leur assurent une protection aussi efficace que possible. Le secrétaire d'une association professionnelle manquerait aux devoirs de sa fonction s'il ne travaillait pas fermement dans ce sens. Et il s'exposerait à des reproches graves de la part de ses mandants s'il ne se montrait pas fort sévère dans l'appréciation des demandes de permis. En butte à des pressions si diverses et si fortes, qui risquent fort de se doubler parfois de pressions politiques, l'administration pourratt-elle conserver une parfaite liberté? Nous ne le croyons pas. Non pas que nous révoquions son intégrité en doute ne fût-ce qu'un seul instant. Mais nous croyons que sa constitution même ne met pas entre elle et l'administré une distance suffisante, semblable à celle qui existe, par exemple, entre le juge, d'une part, et les parties, de l'autre. L'administration n'est pas non plus assez libre à l'égard des corps politiques qui pourraient s'opposer à ses décisions. Il y a là des raisons qui tiennent à la technique même du droit administratif.

Elle serait, en revanche, parfaitement qualifiée pour préparer le travail, pour constituer les dossiers et même, éventuellement, pour élaborer des projets de décisions ou de règlements. A ce sujet, il conviendrait du reste que la procédure fût précisée, surtout quant aux associations qui doivent être consultées. Le terme « associations intéressées » est décidément par trop vague. Celui d'« associations d'employeurs et d'employés » l'est à peine moins.

Quant aux décisions générales d'assujettissement et aux règlements d'exécution eux-mêmes, ils devraient être pris par une autorité dont le statut assure parfaitement l'indépendance. Et la difficulté de ce problème montre à quel point la nature même des

institutions projetées est nouvelle : parmi nos autorités constituées, aucune ne semble naturellement appelée à assumer la tâche dont nous parlons. L'accomplissement de cette tâche nécessite, en ce qui concerne les décisions d'une portée générale, des connaissances économiques et sociologiques étendues, elle suppose aussi une connaissance parfaite des associations professionnelles et syndicales existantes. Enfin, elle exige une spécialisation dans le domaine du droit public et un esprit juridique propre à coordonner les principes en un tout cohérent. Il faudra donc constituer *une autorité nouvelle*. On pourrait, par exemple, concevoir une commission indépendante au même titre qu'une autorité judiciaire et qui serait présidée par un juriste (on pourrait songer à l'un des membres de la Section de droit public du Tribunal fédéral, délégué par le tribunal lui-même) et à un certain nombre de membres, choisis par les Chambres fédérales, en dehors de leur sein, dans les milieux patronaux, syndicaux et universitaires. Quant aux commissions chargées de prendre les décisions d'espèce, elles pourraient être choisies selon une formule analogue. La question en tout cas reste à débattre ; elle mérite de l'être amplement.

Aucun doute, enfin, ne saurait subsister sur la somme de travail considérable qui attend les autorités nouvelles et sur le danger d'*hypertrophie administrative* qui en découlera. Nous ne croyons pas pouvoir mieux faire qu'en mettant sous les yeux du lecteur les paroles prononcées par M. Picot devant le Conseil national, le 29 septembre 1942 : « Ecoutez, messieurs, la voix d'un homme qui, depuis huit ans, a l'expérience du permis obligatoire des cordonniers. Pour ce seul métier, qui n'est cependant pas un des plus importants, nous avons dans chaque département du commerce une paperasse énorme ; il y a des recours qui sont formés à Berne, il y a des procès incessants. En instituant le permis obligatoire pour chaque métier, nous aurons créé dans chaque canton, peut-être même dans chaque commune, un appareil administratif qui est absolument inadmissible. Il s'agit d'instituer le permis obligatoire seulement pour les métiers pour lesquels c'est nécessaire. » Il y a dans ces paroles un avertissement dont il faut garder la mémoire et qui engage à user de prudence et à ne procéder que par étapes. Les autorités chargées de prendre, dans le cadre de la législation nouvelle, des décisions d'une portée générale devront y porter une attention particulière.

4. *Le système de l'autorisation obligatoire et les pleins pouvoirs*

Un Etat nouveau, une société nouvelle, une morale nouvelle, des autorités nouvelles ; voilà ce que nous fait entrevoir l'étude des tendances dont dépend le système de l'autorisation obligatoire. Cette étude, du reste, fait surgir devant nous des questions sans nombre et d'une importance souvent fort grave. Cela tient aux institutions projetées qui sont d'une nature encore indistincte, difficiles à placer dans un cadre connu, malaisées à sonder et prêtant à toutes les suppositions : on se hasarde dans l'inexploré.

La voie exceptionnelle des pleins pouvoirs ne se prête à des innovations de ce genre que si elles ne visent que des domaines tout à fait restreints. Or, les projets que nous connaissons ont une étendue considérable. Ils instituent en outre des mesures dont tout fait croire qu'elles doivent être durables et même définitives. Enfin, ils demeurent dans la pénombre, ne sont pas publiés officiellement, mais doivent sortir un beau jour tout armés de délibérations mal connues et menées sans règles vraiment fixes, hors du contrôle de l'opinion publique. Leur portée exceptionnelle rend souhaitable qu'ils soient traités par la voie ordinaire. C'est là du reste une question essentiellement politique.

On a dit qu'il ne s'agissait que de mesures rendues nécessaires et urgentes par les circonstances dues à la guerre. On l'a répété à plusieurs reprises au cours du débat qu'a suscité le rapport du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 relatif au renvoi de la votation populaire sur la revision des articles économiques de la constitution. Si les représentants du parti socialiste notamment ont voté en faveur de la proposition du Conseil fédéral permettant à cette autorité de prendre, dans des cas pressants, des mesures pour sauvegarder les groupes économiques, c'est parce que cette proposition visait exclusivement les groupes menacés par les conséquences de la guerre. Mais, à cet égard, l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} avril 1941 réglant l'ouverture d'exploitations au titre de mesures de l'économie de guerre est en général suffisant. Car les conséquences de la guerre se font surtout sentir sur le marché des matières premières et des marchandises indispensables à l'exercice des professions. On ne peut y porter remède que par le système

de l'autorisation obligatoire institué au titre de mesure de l'économie de guerre. L'autorisation obligatoire, en tant que mesure de protection des groupes professionnels n'améliorerait pas la situation. Elle ne peut donc être présentée raisonnablement comme une mesure nécessitée par les circonstances de la guerre.

Cependant, on ne saurait nier ses rapports avec un état de crise : « La crise économique, écrit M. Pirou¹, entraîne cette conséquence que les milieux d'affaires éprouvent un besoin de sécurité qui efface chez eux le goût du *risque* et de l'initiative individuelle. Il s'ensuit une faveur croissante de ces milieux pour les systèmes d'organisation professionnelle dont ils espèrent qu'ils leur apporteront la tranquillité, voire même pour les pratiques d'économie dirigée, quand elles protègent leurs intérêts contre l'éventualité de concurrences ou d'inventions nouvelles. » Il serait dangereux de se servir d'un tel « esprit de conjoncture » pour précipiter une évolution qui doit se faire, sans doute, mais seulement dans la clarté d'esprit et dans la connaissance délibérée de la direction où l'on s'engage.

4. Conclusions

Nous ne reprendrons pas ici les conclusions et propositions formulées dans les divers chapitres de notre étude. Nous ne ferons qu'en résumer la tendance essentielle :

Le système de l'autorisation obligatoire ne trouve sa pleine justification et sa place normale que s'il se double d'une organisation professionnelle qui englobe les salariés comme les entrepreneurs eux-mêmes et impose à la profession certains devoirs en retour des privilèges qu'elle obtient. De même, nous l'avons vu, le système de l'autorisation obligatoire constitue l'amorce d'un Etat social qui, sans se charger de la subsistance des citoyens, crée des conditions de travail telles que chacun puisse accéder aux biens matériels. Créer ces conditions en faveur des classes moyennes, c'est s'engager déjà à les créer pour tous. Nous saluons donc l'institution du permis obligatoire, mais seulement dans le cadre de l'organisation professionnelle et de l'Etat social.

¹ Gaétan PIROU, *Néo-libéralisme, Néo-corporatisme, Néo-socialisme*, Gallimard, Paris 1939, p. 180.

Sortie de cette perspective, considérée comme un système de protection exceptionnel, réservé à une classe de citoyens privilégiés et francs de toute obligation sociale, l'autorisation obligatoire ne serait qu'une source d'inégalités, de mécontentements et de troubles. Elle serait un danger politique et social.

Sans doute ne peut-on, en une fois, organiser complètement les professions et modifier les fondements mêmes de notre Etat. Nous craignons cependant que les projets et les débats dont nous avons eu connaissance jusqu'ici ne placent pas l'institution nouvelle dans le courant qui lui serait favorable et n'amorcent pas assez nettement les travaux et réformes qu'elle devrait annoncer.

Denys OCHSENBEIN.