

Fernand LACROUX

Docteur en Droit

geneamonarbre.org

L'Organisation Générale
de la Nation
pour le temps de Guerre :

LA RÉQUISITION



BORDEAUX
IMPRIMERIE RENÉ SAMIE

21-23, rue Teulère

—
1941

INTRODUCTION

I. — La loi du 3 juillet 1877 avait donné à la réquisition un sens précis; on pouvait la définir : un mode exceptionnel d'acquisition par l'État, et par voie d'autorité, de certains biens ou services, à l'effet unique de suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'Armée.

Tel était le droit de réquisition limité dans son but et dans son objet. Seuls, les besoins militaires pouvaient justifier l'emploi de la réquisition. L'Armée pouvait, désormais, se procurer, par voie d'autorité, la nourriture, le matériel nécessaire à ses missions, les services et le logement : le pillage était évité. Dans ce sens, une sérieuse garantie était constituée par l'intervention obligatoire du maire dans la répartition des réquisitions, sauf cas très rares, limitativement prévus.

Mais les faits devançant souvent les théories. Sous la pression formidable des besoins énormes que fit naître la guerre de 1914 et des désordres de toutes sortes qu'elle engendra, la physionomie de la réquisition ne tarda pas à se modifier, à se déformer.

Cette déformation se manifeste sous quatre angles :

1° La réquisition sort de son cadre militaire pour satisfaire des besoins civils. La guerre a désorganisé la production, bouleversé la vie économique du pays et même du monde ; des manœuvres frauduleuses appauvrissent les marchés. La réquisition apparaît comme le seul moyen d'organiser la vie nationale. « Avec cette production insuffisante, écrit M. Lenoan, il va falloir, en premier lieu,

faire en sorte que l'armée ne manque de rien; il faudra, en second lieu, ravitailler la population civile, répartir équitablement les denrées restreintes.

» La réquisition s'est vue appelée à satisfaire ce double but. » (1)

2° L'objet de la réquisition s'élargit. Jusque-là, limité aux meubles et visant surtout des choses de genre (nourriture de l'armée), la réquisition s'étend de façon courante aux corps certains, aux stocks, aux immeubles.

Bientôt naît une autre pratique qui, sous le nom d'*embargo*, immobilise toute une catégorie de ressources par l'effet d'un ordre de réquisition générale.

Cette déformation est fonction de la première : les besoins se multiplient, l'objet de la réquisition doit s'élargir.

3° L'intervention du maire est peu à peu négligée. Cette intervention, posée en principe par la loi de 1877, se concevait lorsque la réquisition avait surtout pour but d'éviter le pillage. Mais la multiplicité, la variété et l'urgence des besoins, l'extension de l'objet des réquisitions ont enlevé un peu de sa force au principe de la loi de 1877. Pourquoi, si l'on veut réquisitionner tel immeuble, passer par le maire ? Son intervention devient moins nécessaire s'il n'y a pas de répartition à opérer.

4° La réquisition devient un moyen normal d'organisation de la vie du pays en guerre.

La discussion, en effet, ne se conçoit pas dans un pays en guerre. Il faut briser toutes les résistances que l'intérêt privé pourrait opposer à l'intérêt général; il faut aller vite aussi. Et, sans même songer à élaborer une procédure nouvelle, on s'est servi de la réquisition qui, progressivement, s'est trouvée déviée de son but primitif pour devenir un moyen d'organiser la vie troublée du pays.

Ce moyen est-il exceptionnel ? On l'affirme, du moins. En fait, les réquisitions se multiplient : « La réquisition,

(1) LENOAN, *Recherche d'une théorie du transfert de la propriété dans la réquisition militaire*, p. 64.

dérivait J. Huber en 1938, tend de plus en plus à se présenter comme un moyen normal à l'aide duquel l'État se procure ce dont il a besoin, ou auquel, tout au moins, il menace de recourir en dernière analyse, quand il trouve en face de lui des répuugnances à des livraisons à l'amiable. » (1)

2. — La notion de réquisition, ainsi évoluée, est passée dans la législation nouvelle. Toutefois, la loi du 11 juillet 1938 a poussé plus à fond cette évolution qui n'était qu'amorcée.

La réquisition n'est plus un moyen de parer à des besoins strictement militaires; elle joue dans le cadre de l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre. En conséquence, tous les ministres ont le droit de réquisition.

Quant à son objet, la réquisition est absolument générale : meubles, immeubles, services, tout peut être réquisitionné. La loi organise même une réquisition des personnes : tout individu, qui a des aptitudes reconnues utiles à la défense nationale, à la vie du pays en guerre, peut être requis. Par un retour à la conception de 1793, les personnes et les biens sont à la disposition de l'État, dès que la patrie est en danger.

L'intervention du maire n'est plus obligatoire. Bien qu'il soit averti de toute réquisition effectuée sur sa commune, celle-ci peut être ordonnée *directement*.

Enfin, la réquisition reste exceptionnelle, la loi l'affirme avec force : l'accord amiable doit être la règle.

Des constatations précédentes, il ressort que la notion de réquisition de 1938 est tout à fait différente de celle incluse dans la loi de 1877. Du fait que cette loi n'a pas été abrogée, certains auteurs ont voulu en faire la loi de base des réquisitions. Or, que reste-t-il de la loi de 1877, sinon une procédure applicable aux réquisitions ordon-

(1) *Revue Pol. et Parlem.*, 16 avril 1938.

nées par l'autorité militaire pour des besoins purement militaires ? Il eût été préférable que la loi de 1938 eût abrogé celle de 1877 en maintenant, toutefois, que les réquisitions de l'autorité militaire pour l'Armée continueraient à être effectuées *selon la procédure* de 1877.

En d'autres termes, la loi du 11 juillet 1938 consacre un droit de réquisition absolument général, tout en réservant la procédure d'exécution de la loi du 3 juillet 1877 pour les besoins proprement militaires. La loi de 1877 s'intègre dans celle de 1938.

En conséquence, on ne peut plus parler de réquisitions civiles et de réquisitions militaires, sans préciser à l'avance cette terminologie. Une telle distinction se justifiait par le fait que celles-ci avaient pour but de combler des besoins militaires, alors que celles-là étaient limitées aux besoins purement civils. Cette distinction n'est plus exacte aujourd'hui. L'activité économique de guerre est soumise à une réglementation consignée dans le titre IV de la loi du 11 juillet 1938 ; en vertu de l'article 45 de cette loi, chaque ministre peut être rendu responsable d'une catégorie déterminée de ressources qu'il pourra se procurer au besoin par réquisition. Ainsi, le Ministre de la Guerre pourra demander à ses collègues des produits nécessaires aux armées ; et la réquisition opérée par ceux-ci se trouvera satisfaisante, sans doute indirectement, des besoins militaires.

Inversement, on ne peut pas se fonder sur la qualité de l'autorité titulaire du droit de réquisition pour justifier la distinction en cause, car le Ministre de la Guerre, pouvant être rendu responsable d'une catégorie de ressources, sera amené à exercer des réquisitions dans le cadre de la loi de 1938. Ainsi, ces réquisitions seront civiles par les besoins à satisfaire, encore que militaires par l'autorité qui ordonne.

Avant donc de parler de réquisitions civiles et de réquisitions militaires, il faut préciser ce que l'on entend par ces mots, sous peine de créer des confusions. Quant à nous,

pour faciliter la terminologie et la clarté de nos développements, nous maintiendrons la distinction; nous appellerons réquisitions militaires celles de la loi de 1877 et réquisitions civiles celles de la loi de 1938.

3. — C'est ce nouveau droit de réquisition, à la fois civil et militaire, que nous nous proposons d'analyser dans l'étude qui va suivre.

Nous le ferons dans deux parties successives :

La première traitera de la nature juridique de la réquisition, de son objet, de sa procédure générale;

La deuxième sera consacrée à l'examen de quelques procédures spéciales les plus remarquables.

Nous ne retiendrons pas la réquisition des personnes. Cette matière n'entre pas dans la notion exacte de réquisition. Elle s'apparente bien plutôt à l'idée de mobilisation. En effet, l'ordre de réquisition met une personne ou un groupe de personnes à la disposition de l'État qui peut leur imposer une certaine activité, ou les obliger à continuer leur activité dans des conditions et en des lieux par lui fixés, cela de façon stable et pendant une durée plus ou moins longue, dans un but de défense nationale.

A cet égard, la loi du 11 juillet 1938 s'est inspirée de la conception du décret du 23 août 1793. Tout citoyen fut déclaré en état de réquisition permanente; la réquisition s'étendait à tous : hommes, vieillards, femmes et enfants, afin que chacun apportât sa part de collaboration à la défense de la patrie en danger.

Le premier projet de loi sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre de 1925 avait accueilli dans sa plénitude la conception de 1793. Il prévoyait la réquisition de tous « sans distinction d'âge ni de sexe ». On parla du devoir de défense nationale; on prononça le terme de mobilisation civile; on pensa même à un général en chef civil. Mais on fit remarquer qu'il y aurait de nombreux inconvénients, notamment au point de vue moral, à requérir indistinctement les hommes, les mères, les

jeunes filles, les enfants. Le législateur de 1938 s'est alors arrêté à une conception moins large de la réquisition des personnes.

De plus, le législateur a affirmé avec force le caractère civil du requis : « Les requis, non soumis aux obligations militaires définies par la loi de recrutement, ne peuvent, dans aucun cas, être affectés aux corps spéciaux. » (1) C'est pour conserver au requis son caractère civil et lui assurer la protection des non-combattants qu'on a parlé de réquisition des personnes, alors qu'il n'y a pas réquisition du tout. Le requis est un citoyen à la disposition de l'Etat et travaille pour la défense nationale. Il est, en réalité, un mobilisé civil.

Ce caractère de mobilisé civil est très ressorti dans la réquisition du personnel de défense passive; à tel point que, dans certains cas, les requis sont assimilés aux militaires. En effet, les requis appartenant aux formations de défense passive, qui sont blessés ou qui contractent une maladie, en temps de paix ou en temps de guerre, du fait ou à l'occasion de leur service, bénéficient, ainsi que leurs ayants-cause, de la pension militaire d'invalidité. Toutes les dispositions de la législation des pensions militaires d'invalidité, concernant les majorations pour enfants, leur sont applicables. La pension est octroyée par le ministre chargé de la concession des pensions militaires; sa décision peut être contestée devant la juridiction des pensions (2).

Nous concluons que l'emploi du terme « réquisition », en parlant des personnes, est abusif. Ce genre de réquisition participant de l'essence du service militaire, l'expression « mobilisation civile » eût été plus exacte. On ne l'a pas adoptée pour ne pas nuire à la protection des non-combattants. Ce scrupule terminologique est regret-

(1) Loi du 11 juillet 1938, art. 14.

(2) V. D. du 30 janvier 1939. — LAVAUZELLE, *Organisation générale de la Nation pour le temps de guerre*, p. 133.

table, car il a abouti à une déformation, à un abus du concept de réquisition.

4. — Avant d'aborder nos développements, nous ferons une remarque d'ordre terminologique.

Depuis la réforme constitutionnelle du 10 juillet 1930, on ne devrait plus parler de *ministères*, mais de *secrétariats d'Etat*. Toutefois, étant donné que la réforme n'est pas encore achevée, et que tel secrétaire d'Etat peut, demain, prendre rang de ministre par décision du chef de l'Etat, nous continuerons à appeler ministres les grands chefs de l'administration centrale.

geneamonarbre.org
