

Helytörténel

Le Rôle administratif
du
Chef du Gouvernement

PAR

Zoltán MAGYARY,

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Budapest.

Extrait de la *Revue internationale des Sciences administratives*,
année 1937, n° 1. — Rédaction : avenue Victor Jacobs, 68, Bruxelles.



BRUXELLES

ETABLISSEMENTS D'IMPRIMERIE « L'AVENIR »

27, place de Jamblinne de Meux

—
1937

350
M18

REV. 2017.

REV. 2009.

Le Rôle administratif
du
Chef du Gouvernement

PAR

Zoltán MAGYARY,

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Budapest.

Extrait de la *Revue internationale des Sciences administratives*,
année 1937, n° 1. — Rédaction : avenue Victor Jacobs, 68, Bruxelles.

3

BRUXELLES

ETABLISSEMENTS D'IMPRIMERIE « L'AVENIR »

27, place de Jamblinne de Meux

—
1937

Móricz Zsigmond Városi Könyvtár - Tata



5 531000 250355

Extrait de la *Revue internationale des Sciences administratives*,
année 1937, n° 1. — Rédaction : avenue Victor Jacobs, 68, Brux.

Le Rôle administratif du Chef du Gouvernement

PAR

Zoltán MAGYARY,

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Budapest.

(Discours d'ouverture des discussions de la troisième section
du VI^e Congrès International des Sciences administratives,
Varsovie, juillet 1936.)

Les sciences politiques font partie des sciences empiriques. Elles observent et expliquent les phénomènes qui sont en corrélation étroite avec la vie des hommes et de la société.

En temps de stabilité relative, au milieu de conditions normales, la science est à même de tirer des conclusions plus vastes, plus profondes et d'un effet plus constant, et ces conclusions sont susceptibles d'influencer l'évolution future. Par contre, à l'époque de convulsions sociales, de transformations révolutionnaires, en ces temps qu'on appelle « temps historiques », les circonstances varient subitement, les phénomènes montrent moins de permanence. L'on voit se multiplier des faits nouveaux que l'on ne saurait mettre en harmonie avec les conceptions admises jusqu'alors et les doctrines existantes; ainsi, de nouvelles tâches s'imposent à la science. Dans de telles circonstances, établir que les phénomènes sur lesquels se fondait la théorie admise jusqu'ici ont déjà changé partiellement ou même n'existent plus, est chose plus facile que de reconnaître les faits nouveaux et d'en réunir un nombre assez grand pour permettre d'envisager de nouvelles thèses scientifiques. La première tâche de la science est alors d'établir les faits, de rassembler les données, d'élargir l'horizon à toutes les variantes, sans l'observation desquelles on ne saurait arriver à des conclusions de valeur générale exigées par la science.

Il est incontestable que nous vivons de nouveau une époque où la vie des Etats connaît de multiples changements, c'est-à-dire une époque de transition. C'est ce qui a décidé l'Institut interna-

REV. 2017.



REV. 2009.

tional des Sciences administratives à mettre à l'ordre du jour de ce congrès l'étude de la question vers laquelle convergent les plus importantes directions de ces mouvements et de ces changements : *Le Chef du Gouvernement et ses organes auxiliaires*. En réponse au questionnaire sur ce thème, des rapports ont été rédigés par les sections nationales des pays suivants : Allemagne, Belgique, Danemark, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Italie, Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie. Par ailleurs, il a été élaboré un rapport sur le contrôle de l'administration publique en France. Vous avez déjà reçu le texte imprimé de l'exposé du rapporteur général. En considération du développement apporté à ce rapport, il m'est impossible, dans ma conférence de ce jour, d'exposer entièrement la question, du reste particulièrement complexe; c'est pourquoi je me contenterai d'en résumer les principaux résultats.

Pour ce qui est du rapport général, qu'il me soit permis de faire observer que je n'ai pas considéré ma tâche comme étant de récapituler les rapports nationaux, mais plutôt de me rendre compte en me basant sur ces rapports, de même que sur la documentation qu'ils contiennent, de l'évolution constatée dans chaque pays pour me permettre de compléter ensuite cette coupe verticale par un tableau horizontal faisant ressortir, par période, les traits communs relevés dans l'évolution des divers Etats. Je me suis efforcé d'établir les mobiles communs des phénomènes se présentant simultanément et parallèlement dans nombre d'Etats et de mettre en lumière les directions générales de l'évolution. Ce faisant, j'ai tâché de prendre en considération tous les Etats qui paraissaient être importants au point de vue de l'évolution, même si ces Etats n'avaient pas communiqué de rapport. Cette documentation, je l'ai réunie au cours d'enquêtes personnelles, étudiant sur place, non seulement l'administration publique des Etats-Unis d'Amérique, de l'Angleterre et de la France, mais aussi la nouvelle organisation politique de la Russie Soviétique, de l'Italie et de l'Allemagne. Ceci était nécessaire, tout d'abord parce que la littérature s'occupant de ces phénomènes nouveaux est naturellement bien maigre, ensuite parce que, derrière les paragraphes des règles juridiques et les tendances de la littérature scientifique, je voulais voir les corrélations de la vie, les rapports des parties, et m'assurer qu'en faisant cette synthèse scientifique qui, à ma connaissance, est la première dans son genre, je n'irais pas à l'encontre des réalités et ne me soustrairais pas à la dynamique de la vie.

L'organisation qui ne peut plus répondre en tous points aux conditions de l'heure présente est la représentation nationale

parlementaire fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et le système ministériel. Ce système s'est répandu en Europe dès la fin du XVIII^e siècle et au cours du XIX^e. Le fait qu'il a été apprécié jusqu'à la guerre mondiale est prouvé par la circonstance que les premières constitutions des Etats nés à la suite de la conclusion des différents traités de paix des environs de Paris, s'inspiraient toutes de cet esprit, et que la Constitution weimarienne en Allemagne reflétait les mêmes principes.

Depuis ce temps, trois grandes puissances : la Russie, l'Italie et l'Allemagne ont passé par une révolution profonde. Chacun de ces pays a supprimé le régime parlementaire et transformé le système de gouvernement; la Pologne s'est donné une nouvelle Constitution, d'autres Etats en ont fait autant, et l'on a assisté par ailleurs à des changements partiels dans l'organisation gouvernementale en Angleterre, aux Etats-Unis, en France, et dans nombre d'autres Etats. Les solutions apportées diffèrent les unes des autres. La liste ne saurait être considérée comme close. Toutefois, le nombre de ces Etats en voie de transformation est si grand que l'on ne peut parler à bon droit d'une transformation générale en cours d'évolution, dont la profondeur et l'ampleur peuvent à juste titre être comparées aux effets exercés par l'œuvre de Montesquieu et par la Révolution française. Le motif qui s'affirme partout est l'influence du progrès des sciences naturelles et de la révolution technique qui se poursuit depuis le milieu du XIX^e siècle pour aboutir, au cours des dernières cinquante années, au développement du grand capitalisme, à l'accroissement de la densité de la population, et aux efforts tendant à assurer aux foules accrues la possibilité d'existence.

En 1800, la population de l'Europe se chiffrait par 188 millions d'habitants; elle atteignait 520 millions en 1930, soit près de trois fois celle de 1800. Par ailleurs, celle des Etats-Unis était, en 1800, de 5.300.000 et en 1930, de 122.275.000 habitants, soit vingt-deux fois plus. Rien que le fait de cette augmentation rapide du nombre des habitants, a mis les Etats en présence d'une situation tout à fait nouvelle. Pour cette raison seule les effectifs et les cadres de l'administration publique ont augmenté considérablement. D'autre part, les tâches de l'Etat se sont accrues dans une proportion beaucoup plus forte, si bien que les pays qui, aux environs de 1800, n'avaient que quelques milliers de fonctionnaires, en ont, à l'heure actuelle, des centaines de mille. Le nombre des employés de l'administration publique s'est accru dans une proportion dix fois plus

grande que la population. Par ailleurs, du fait de l'adjonction de tâches techniques et économiques, les attributions de l'administration devinrent si complexes que le système des services publics assurés par des employés professionnels et permanents a été généralisé.

Ce changement se produisit partout sous l'effet de la révolution technique qui se poursuit encore actuellement. Ceci montre que la crise actuelle des Etats n'est pas la conséquence de la guerre mondiale, mais celle d'une cause qui s'est manifestée bien avant la guerre. Toutefois, l'évolution qu'elle a déterminée fut accélérée par suite de la guerre mondiale, et l'on peut s'en apercevoir plus facilement, et sur un plan plus vaste. L'accroissement des tâches de l'Etat signifiant l'extension des fonctions de l'administration publique, impliquait dès lors un glissement au profit du pouvoir exécutif et aux dépens des deux autres pouvoirs. Ainsi se trouva rompu l'équilibre des pouvoirs de l'Etat qui, au XIX^e siècle passait pour un postulat généralement admis. Le sens de ces changements par lesquels passent les Etats à l'heure actuelle est que l'Etat tire les conséquences de la révolution technique. L'Etat organisé au début du XIX^e siècle, donc *l'Etat pré-industriel* se transforme en *Etat post-industriel*. Cette transformation touche profondément le rôle du Gouvernement et ce, pour la raison suivante que nous allons exposer.

Comme conséquence de la révolution technique et du système capitaliste, les unités d'organisation ont pris de l'ampleur partout, même dans le domaine de l'administration publique. Partout on a vu apparaître les grandes exploitations. Or, sans organisation, celles-ci ne peuvent ni naître, ni exister. Toutefois, l'organisation signifie à son tour l'intégration de personnes et d'instruments matériels, ce qui n'est pas possible sans direction, sans chef. Or, plus les exploitations sont importantes, plus la direction est difficile. Donc, l'accroissement quantitatif pose à l'égard du chef de nouvelles exigences qualitatives.

La tâche du gouvernement dans l'Etat est double : politique et administrative. La première signifie que le Gouvernement joue un rôle décisif dans la direction de la politique du pays : la seconde, qu'il constitue la tête de l'appareil administratif. Quand, à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e, le parlementarisme et le système ministériel se furent étendus, ce fut le rôle politique du Gouvernement qui prédomina et l'administration ne joua qu'un rôle de second ordre. Cependant, dans la mesure où augmentaient les tâches de l'administration et où se développaient ses limites, grandissait l'importance de la fon-

tion administrative du gouvernement. Aujourd'hui, l'importance de cette fonction est égale à celle de la fonction politique. Si le Gouvernement n'est pas maître de l'appareil administratif, il ne peut faire de la politique et ne peut l'exécuter. La direction n'est donc plus uniquement une question de confiance politique et de majorité parlementaire, mais elle présuppose des conditions techniques et la possession des connaissances techniques nécessaires à la direction. Une autre raison importante de l'accroissement des exigences posées dans l'Etat au chef de celui-ci, c'est l'extension de la bureaucratie professionnelle et spécialisée. L'activité des membres de l'organisme dépend également de l'activité des autres membres. Le dévouement le plus parfait des subordonnés ne permet d'obtenir un résultat complet que si le travail du chef est également à la hauteur. C'est ainsi que l'accomplissement de la fonction administrative du Gouvernement devient la condition la plus importante de la grande exploitation qu'est l'administration publique. Les questions touchant l'ensemble de l'administration ou simultanément plusieurs portefeuilles, constituent les attributions de la *General Administration*, dont l'exécution est la substance de la fonction administrative du Gouvernement.

Assurer l'administration générale ne peut naturellement pas être la fonction personnelle du président du conseil. Pour cela il a besoin d'organes auxiliaires, ayant pour attributions de faciliter la fonction politique du Gouvernement. Ces organes auxiliaires sont dans plusieurs pays, les Cabinets des ministres. En ce qui concerne la fonction administrative du Gouvernement on a créé pour l'assurer différents organes aux pouvoirs fragmentaires plus ou moins étendus. Mais quant à un organe aux pouvoirs complets, appelé *Bureau ou Service de l'administration générale*, ce n'est que dans les armées qu'il s'est développé, c'est-à-dire que le *general staff* (état-major) est chargé d'assurer la *General Administration*.

Dans mon rapport, je me suis occupé en détail de la transformation de l'Etat et de la transformation de l'administration publique dans le cadre de l'Etat. De même, j'ai examiné l'évolution des fonctions et des organes auxiliaires des chefs de Gouvernement, ainsi que les différentes expériences tentées dans les divers Etats en vue de résoudre la question. En ce qui concerne la solution du problème de la fonction administrative du chef de Gouvernement, la situation est aux Etats-Unis tout à fait différente de celle des Etats parlementaires. En effet, en Amérique le système du *strong executive* facilite la solution. Toutefois, dans les Etats parlementaires, notamment en Angle-

terre, on trouve également une solution nouvelle et heureuse. En effet, dans ce pays, le Treasury exerce la fonction du Bureau of General Administration et ce d'une manière très développée, ce qui montre que le parlementarisme a conservé dans le pays qui l'a vu naître la faculté de poursuivre son développement et de produire lui-même ses correctifs. Sur le continent européen, le parlementarisme manifeste une aversion générale pour le développement du système des Cabinets dans le sens du renforcement de la position du chef du Gouvernement, et partout il a entravé jusqu'à présent l'évolution dans cette direction. A ce point de vue, le plus caractéristique est l'histoire des vingt dernières années en France. L'on peut voir, par ailleurs, dans ce même ordre d'idées, que les Etats ayant passé par une révolution ont aboli le parlementarisme pour tirer les conséquences du renforcement de l'Exécutif. Les récentes réformes de la Constitution polonaise montrent la même tendance parfaitement consciente, tout en évitant la révolution.

On voit donc que l'évolution progresse dans une direction bien nette, en ce sens qu'il est difficile de nier que l'organisation de l'Etat a besoin de s'adapter aux conditions post-industrielles, c'est-à-dire d'assurer l'accomplissement de la fonction administrative du Gouvernement. La question qui reste toutefois posée est celle de savoir si les Etats qui n'ont pas encore résolu le problème de la transformation en Etat post-industriel, arriveront à ce nouveau stade par la révolution ou par l'évolution.

Quant aux attributions et à la position juridique des organes auxiliaires, assumant la tâche de la *General Administration*, elles ne sont pas encore parfaitement précisées.

L'excellent rapport présenté par la section nationale des Etats-Unis, le plus approfondi de tous les rapports nationaux, expose en détail l'évolution en Amérique, et arrive à cette conclusion que, malgré le progrès remarquable enregistré au cours des vingt-cinq dernières années, l'administration des Etats-Unis d'Amérique ne possède pas en somme de service de *General Administration*. On retrouve de nombreux éléments du *staff work*, et il existe un grand nombre d'organes administratifs dont les attributions sont en partie de cette nature. Toutefois, ces organes ne sont pas reliés entre eux comme il conviendrait, et par ailleurs, ils ne sont pas suffisamment subordonnés au Président des Etats-Unis. Pour pouvoir parler d'un véritable *staff agency* il faudrait, là encore, arriver à coordonner beaucoup plus étroitement les organes de coordination. « Les tâches complexes — dit le rapport américain —

que le gouvernement fédéral doit résoudre et l'étendue formidable de ces tâches rendent nécessaire un *staff work* beaucoup plus efficace. »

« Le travail d'état-major, au sens spécial que lui donnent les milieux militaires, — poursuit le rapport américain — n'a guère reçu de solution organique dans l'administration civile, quoique le *National Resources Board* présente plus de similitudes avec le travail d'état-major ». En 1929, toutefois, une commission d'experts a déjà présenté un projet visant à l'organisation du *Service of General Administration*.

En ce qui concerne la situation du chef de ce service, on suggère que le substitut du président, soit l'*Executive Vice President* ou *Assistant President*, doit assumer cette charge importante. Cela signifierait que le président conserverait ses attributions traditionnelles, c'est-à-dire son rôle politique, mais quant aux tâches nouvelles qui exigent plus de connaissances techniques et qui prennent plus de temps que les attributions politiques, tâches consistant à assurer la charge de la direction technique de l'administration, le président en laisse le soin à son substitut. Toutefois, chose importante, le chef du *Service of Administration* ne doit pas être *primus inter pares*, mais il doit hiérarchiquement suivre immédiatement le président, car ce n'est que de cette manière qu'il pourra être une « véritable extension de la personnalité du chef du gouvernement ». (Fayol).

En Angleterre, c'est le *Treasury* qui assume la fonction de Bureau of General Administration. Cependant, du fait que le *First Lord of the Treasury* est en même temps le Président du Conseil en exercice — de sorte que par exemple le budget ne prévoit pas d'appointements pour le président du conseil et que ce dernier émarge au titre de *First Lord of the Treasury*, — le *Treasury* peut agir à l'égard des autres Ministres avec l'autorité que lui confère le Président du Conseil. C'est le *permanent secretary* du Ministère des Finances que l'on appelle *Head of the Civil Service*, tandis que l'*Establishment Department* organisé en 1919 est appelé à exécuter les attributions du *Treasury* visant à améliorer l'appareil gouvernemental. En Angleterre, il existe donc une organisation qui fait encore défaut en Amérique, l'organisation du *Service of General Administration* concentré et subordonné directement au chef du Gouvernement, solution ayant pu concilier un système répondant aux exigences techniques avec le parlementarisme et le système de Cabinet.

Dans l'*Union Soviétique*, le problème du *machinery of government* revêt une importance particulière et ce, pour deux rai-

sons : d'une part, il s'agit du plus grand Etat du monde, d'autre part, par suite de la socialisation des moyens de production, l'Etat assume la tâche de diriger cette dernière ; par conséquent, c'est l'Etat qui, en l'occurrence, se voit chargé des tâches les plus nombreuses et les plus étendues. Parmi les organes créés en vue de résoudre le problème de la General Administration, il y en a deux qui ont une importance décisive, l'un est le *Gosplan*, l'autre, la *Commission de Contrôle Soviétique* fonctionnant auprès du Conseil des Commissaires du Peuple. Le premier est appelé à assurer la direction centrale de la production et des échanges économiques, et le second, à contrôler, au point de vue de l'*efficiency*, tout l'appareil administratif dans le cadre duquel rentre aussi la vie économique. Les présidents de ces deux organes sont les substituts du président du Conseil des Commissaires du Peuple.

L'Italie fasciste ayant fait de son Président du Conseil le *Capo del Governo*, a placé celui-ci hiérarchiquement au-dessus des ministres. Ainsi, de même que par d'autres mesures, on a réuni entre les mains du *Capo del Governo*, des pouvoirs tels, que sont désormais assurées toutes les conditions nécessaires à la rentabilité et à l'efficacité de l'administratif. Quant au Service of General Administration, la *Presidenza del Consiglio dei Ministri* ne l'accomplit pas encore ; pour le surplus, son organisation n'est pas encore stabilisée. Le fait que M. Mussolini est capable cependant de faire face à la tâche gigantesque de *Capo del Governo*, s'explique par les facultés individuelles tout à fait exceptionnelles du chef du Gouvernement italien qui possède en plus la science inégalable de l'emploi du temps et de la division du travail. Sa situation peut être comparée à celle de Napoléon qui n'avait pas besoin d'état-major militaire, organisme qui s'est formé à l'époque de ses successeurs pour accomplir le travail exécuté jadis par l'Empereur seul. M. Mussolini est également capable d'accomplir seul une tâche si formidable que pour la poursuivre après lui on aura besoin vraisemblablement de tout un état-major civil particulier.

L'Allemagne nationale-socialiste a renforcé la situation juridique du chef exécutif d'une manière particulièrement avisée en réunissant dans une même personne la fonction du chef d'Etat et celle du Reichskanzler. Dans cet Etat, qui avait produit, il y a deux cents ans le type actuel de la bureaucratie professionnelle, c'est le ministère de l'Intérieur qui est considéré comme *Beamtenministerium*, en même temps que *federführend* dans les questions d'organisation. Mais quant à l'effort tendant à

assurer la solution des questions touchant à l'ensemble de l'administration, et à établir un bureau of general administration, on le rencontre moins dans cet Etat, que dans les autres pays dont nous avons parlé. Ce fait s'explique en partie par l'évolution historique différente, et en partie aussi peut-être par cette circonstance qu'au cours des quelque trois dernières années de pouvoir du Parti National-Socialiste, le troisième Empire allemand a été occupé par la solution d'autres tâches plus urgentes.

La Pologne, qui a recouvré en 1919, après 150 ans de démembrement, son indépendance et son unité et qui réapparaît comme grande puissance, a concentré l'administration du personnel des services publics ainsi que les questions concernant l'organisation de l'administration entre les mains du Président du Conseil, dont la condition juridique a été sensiblement renforcée par la constitution de 1935. Ce fait montre que la Pologne fait partie des Etats continentaux où le problème du Bureau of General Administration se trouve au premier plan et revêt une forme nettement définie, problème qui d'ailleurs a déjà été solutionné en très grande partie.

Voilà, brièvement résumé l'ordre d'idées en conclusion duquel on peut, croyons-nous, constater que l'Institut international des Sciences administratives, en fixant à l'ordre du jour du présent congrès le thème du « Chef du Gouvernement et ses organes auxiliaires », a attiré l'attention sur un problème dont la solution constitue la clef de l'Etat post-industriel, problème qui se situe au premier plan de l'intérêt général.

Peut-être avons-nous réussi en englobant les faits dans un système, à indiquer exactement la loi de l'évolution et, ce faisant, nous aurons pu rendre service, non seulement aux Etats qui dans leur mission de pionniers, désirent se tenir au courant de ce qui se passe ailleurs, mais encore aux Etats où l'évolution du problème n'est pas encore arrivée à la phase décisive.

Toutefois notre sujet est beaucoup trop compliqué et revêt trop d'aspects différents pour qu'on ait pu le traiter à fond. Notre mission à nous, a été d'amorcer la discussion et non pas de la clore. Il y a surtout un problème qui semble assez important pour faire l'objet d'un examen particulier et c'est le rôle du Chief Executive dans la direction par l'Etat de la vie économique. Le rapport général montre que déjà l'Union Soviétique, par la voie du *Gosplan*, l'Italie fasciste, par celle des corpora-

tions, l'Allemagne nationale-socialiste, par l'édification organique de la vie économique, et les Etats-Unis d'Amérique, par la voie des New Deal Agencies ont abordé ce problème. Cependant, la recherche des détails et de la technique de la solution exigent une étude spéciale qui aurait débordé le cadre du présent rapport.

C'est pourquoi, en terminant, j'ai l'honneur de proposer la mise à l'ordre du jour du prochain Congrès le thème : *L'Etat et la Vie économique du point de vue du Chef du Gouvernement.*

Városi Könyvtár
134.134
TATA *

