

Quatrième partie

La représentation du personnel



La personnalité juridique de la Masse

Les premiers "Conseils de Masse", qui s'appelaient alors des "*Conseils d'équipement*", ont été créés en 1815²⁴⁹. A partir de cette date il existe un Conseil d'équipement dans chaque direction. Les membres, nommés par les directeurs qui les président, sont : "*les inspecteurs et sous-inspecteurs divisionnaires, l'inspecteur particulier*"²⁵⁰ et *les deux contrôleurs des brigades*²⁵¹ *les plus anciens en grade*". Le conseil doit être convoqué par son président au moins une fois par an. Il est chargé d'examiner "*le compte d'équipement*" établi par "*l'un des employés de bureau... que le directeur désignera pour suivre la comptabilité de la masse et le détail de l'équipement.*"²⁵²

Pour la première fois un organisme, officiellement institué dans ce but, est chargé de vérifier, dans chaque direction, le bon fonctionnement de la Masse²⁵³. On notera qu'il n'y a pas de représentant des préposés ni des sous-officiers dans ces conseils qui ont pour rôle essentiel de veiller à l'uniformisation et à la présentation des états de gestion et d'assurer une vérification efficace de cette gestion.²⁵⁴

Dans son ouvrage intitulé : "*Les Douanes Françaises*", Georges Pallain considère que dans ce "*conseil d'administration [...] les préposés étaient représentés par leurs chefs immédiats*" qui n'étaient pourtant pas soumis aux retenues, ni pour l'uniforme ni pour l'armement. De plus ils ne s'étaient pas couverts de gloire en assurant la gestion de la masse depuis sa création, ce qui avait conduit l'administration à prendre cette gestion à sa charge par le règlement de 1813 puis par celui de 1815.

G.Pallain ne fait d'ailleurs que reprendre les termes employés dans sa circulaire du 24 mai 1813 par le directeur général Ferrier qui ajoutait : "*...et ce sera ainsi pour eux une raison de ne plus mettre en doute le soin que l'on prendra de leurs intérêts*"! Quand on sait que certains "chefs immédiats" avaient commis de nombreuses indécidatesses qui avaient contraint l'administration à prendre les choses en main, ce qui était précisément la raison d'être de ce nouveau règlement, on peut être surpris des arguments du directeur général.

Dans leurs ouvrages respectifs, Duverger en 1858, Delandre en 1865 et en 1903, et Pallain, aussi bien en 1897 qu'en 1913, évoquent toujours la composition des conseils d'équipement par référence au règlement de 1815. Des modifications avaient pourtant été apportées à leur composition probablement par des décisions internes dont on ne retrouve guère trace dans les collections de textes officiels. C'est ainsi que chaque inspection est représentée bientôt par un capitaine et qu'à partir de 1875, conséquence indirecte de l'organisation militaire des bataillons douaniers, "*les sous-inspecteurs sédentaires, pourvus du grade de chef de bataillon*" font partie de droit des Conseils d'équipement.

Mais toujours pas de représentants des "*catégories inférieures.*"²⁵⁵ Toutefois il convient de signaler qu'en 1825, la commission de réception des fournitures, nouvellement créée dans chaque direction,

²⁴⁹ Règlement du 25 février 1815 - Article 22

²⁵⁰ L'inspecteur particulier est l'adjoint du Directeur; l'inspecteur divisionnaire serait aujourd'hui un inspecteur principal.

²⁵¹ Par suite de changements intervenus dans les appellations et dans les attributions, ce furent plus tard les capitaines qui prirent la place des contrôleurs

²⁵² Règlement du 25 février 1815 - Article 22 1° alinéa. L'article 79 du règlement reprend les mêmes instructions.

²⁵³ A l'époque la masse ne gère que l'habillement, l'équipement et l'armement. Le service de santé ne sera intégré dans la masse qu'en 1832 et le casernement en 1838.

²⁵⁴ Ce règlement "*a particulièrement pour objet de fixer les incertitudes, d'assurer l'uniformité parfaite des écritures et de la gestion et ne rien laisser à l'arbitraire.*" précisait déjà le directeur général. dans une circulaire du 24 mai 1813.

comprend un représentant des préposés ou des matelots. Il n'est pas élu mais désigné par la hiérarchie. C'est une première étape. De nombreuses années s'écouleront avant que les douaniers de base soient véritablement admis à participer à la gestion de la masse.

Les idées novatrices font en général lentement du chemin. En 1894, Georges Pallain, directeur général depuis 10 ans, *"se demande s'il ne conviendrait pas de compléter la composition des conseils des masses²⁵⁶ en y adjoignant un représentant des participants"*. C'est-à-dire les agents qui cotisent à la masse, que ce soit à la masse individuelle, pour le service de santé ou au titre du casernement.

L'un des collaborateurs du directeur général lui adresse à ce sujet une note dont voici un extrait : *"Les capitaines sont, en réalité, des participants. Ils ne subissent pas, il est vrai, la retenue pour l'habillement et l'équipement ; mais ils sont assujettis aux retenues de santé et de casernement, les seuls services qui donnent réellement lieu à discussion, puisque l'habillement et l'équipement sont assurés au moyen d'adjudications et que les commissions de réception d'effets comprennent deux sous-officiers et deux préposés. On n'aperçoit donc pas bien quelles garanties supplémentaires procurerait l'adjonction de préposés aux Conseils des Masses.*

D'ailleurs quels seraient ces préposés? Les plus anciens? Mais il se pourrait que les plus anciens des sous-officiers ou préposés soient des invalides, des ivrognes ou des indignes ! On ne saurait d'avantage les faire désigner par leurs chefs, car on ne manquerait pas de dire que ceux-ci ont choisi leurs créatures.

Fatalement on serait amené à adopter le système de l'élection. Ce serait alors introduire l'anarchie dans les brigades, y semer les germes de divisions, de rivalités et d'indiscipline."

Avec un siècle de recul on peut soit s'indigner soit sourire à la lecture de ce texte. Les douaniers de base étaient-ils donc vraiment dépravés ? Et pourquoi donc les élections, que les douaniers, comme tous les français, avaient recommencé à pratiquer librement depuis plus de 20 ans, auraient-elles pu faire courir de tels dangers à l'administration ? Que faut-il voir dans ce texte : le reflet d'une tendance réactionnaire et rétrograde d'un chef de bureau ou d'un administrateur, ou le témoignage de l'état d'esprit de la haute fonction publique ?

Il est évident que les souvenirs des mouvements insurrectionnels et révolutionnaires, encore présents dans les mémoires, incitent à se méfier de tout ce qui peut s'assimiler à une intrusion du petit peuple, par définition contestataire et frondeur, dans les organes de décision. Faire élire des représentants de petits fonctionnaires appelés à siéger dans des instances administratives ou ils pourraient discuter les décisions de leurs chefs et éventuellement en contester le bien fondé, pour certains c'était une innovation diabolique. C'était introduire le loup dans la bergerie !

Les intentions de G.Pallain n'en sont que plus remarquables même si elles n'ont pas eu de suite. Sans doute voulait-il répondre aux revendications des douaniers, que leurs associations et leurs amicales se chargeaient de faire connaître régulièrement à la direction générale. Les douaniers se plaignaient du manque de transparence dans la gestion de la masse, l'administration prenant des décisions sans se préoccuper de leurs desiderata, ce qui est de moins en moins accepté, les agents ayant pris conscience depuis quelques années que l'administration gère sans contrôle un patrimoine, et surtout des sommes d'argent importantes, qui leur appartiennent.

Il faudra encore plusieurs années pour que ces doléances soient satisfaites. Les représentants des préposés n'entreront en effet dans les "Conseils de Masse" que 14 ans plus tard ²⁵⁷. Pas encore élus

²⁵⁵ On trouve très fréquemment cette expression dans de nombreux textes du 19^e siècle pour désigner les préposés, les matelots et les sous-officiers.

²⁵⁶ La terminologie varie et évolue: conseil de masse ou conseil des masses, les deux expressions cohabitent jusqu'au 20^e siècle.

²⁵⁷ Arrêté du 1er février 1908 - articles 28 à 37.

mais désignés par tirage au sort, dans chaque direction, un sous-brigadier et deux préposés ou matelots, complètent, à partir de 1908, le conseil de masse. Il en est de même au conseil supérieur où siège également un patron pour représenter les marins. Les officiers, l'inspecteur et le directeur siégeant au conseil supérieur sont également désignés par tirage au sort.

La désignation par tirage au sort n'avait pas été envisagée en 1894, sans doute parce que la simple éventualité de faire participer des agents du bas de la hiérarchie paraissait inconcevable.

Les dispositions adoptées en 1908 laissent apparaître une aversion évidente pour l'élection ²⁵⁸. A cette époque il n'y avait pas encore de syndicats dans la fonction publique ²⁵⁹. Mais des associations et des amicales tout à fait représentatives, des préposés et des sous-officiers notamment, auraient pu constituer et présenter des listes de candidats. Les luttes intestines et l'indiscipline n'auraient sûrement pas semé l'anarchie dans les brigades. Il est intéressant de lire ce qu'écrivait le directeur général Delanney pour justifier le choix du tirage au sort :

"On n'aperçoit pas en effet quand et comment les agents auraient été en mesure d'apprécier les aptitudes des collègues qu'ils auraient élus. Leur choix n'aurait donc pas offert plus de garantie, et l'Administration estime qu'ils en auraient présenté bien moins que ceux qui auraient été fait directement par les chefs." ²⁶⁰

Son argumentation complète la note de 1894 au directeur général Pallain. Mais elle laisse subsister également la même impression quant aux raisons qui ont fait écarter la désignation par l'élection. *"Ce système aurait pu entraîner d'autres inconvénients sur lesquels il est inutile d'insister"* écrit encore le directeur général. Et si l'on ne cite pas ces inconvénients c'est probablement parce que tout le monde les connaît ou peut les imaginer. On ne reprend pas officiellement les arguments de la note de 1894, il est cependant peu probable que les habitudes et la moralité des agents se soient fondamentalement modifiés, tant en bien qu'en mal.

Notons également la subtilité du raisonnement qui conduit à justifier le choix du tirage au sort : *" En définitive, qu'elles aient eu lieu au choix, à l'ancienneté ou à l'élection, les désignations des*

²⁵⁸ Extrait de la circulaire n° 3770 du 25 février 1908-titre IV : « Malgré le sage esprit avec lequel les initiateurs de la Masse en avait organisé le fonctionnement, malgré tous les perfectionnements qu'avec le temps et l'expérience des différents chefs de l'Administration avaient apportés à cette institution et, enfin, si grande qu'ait été la prudence de la gestion, celle-ci n'a pas échappé aux critiques. De ces critiques l'Administration n'a voulu en retenir qu'une seule, non pas qu'elle la reconnaisse fondée, mais en vue de prendre des dispositions qui, dans l'avenir, enlèveraient tout prétexte de la renouveler. On a reproché à l'Administration de disposer dans la gestion de la Masse d'un pouvoir trop absolu et de ne pas accorder dans les Conseils de Masses une représentation assez large à ceux-la mêmes qui apportaient leurs fonds à cette institution. Bien qu'à l'avenir la participation pécuniaire des douaniers aux services de la Masse doive pour le plus grand nombre se réduire au seul apport de 100f qu'il feront au moment de leur incorporation dans les cadres, l'Administration a demandé que certains d'entre eux fussent appelés dans les Conseils qui auraient à connaître des intérêts de la Masse [...] La présence dans ces Conseils de nombreux représentants du service actif leur sera une garantie que toutes les opérations de la Masse s'accomplissent avec une régularité parfaite et qu'il n'intervient aucune décision qui n'ait en vue l'intérêt général [...] La désignation des délégués aux Conseils de Masse n'était pas sans soulever quelques difficultés [...] Laissées aux soins des Directeurs, ou à ceux de l'Administration, les désignations auraient du porter sur des agents à appeler soit au choix soit à l'ancienneté. Mais le choix devant jouer sur un très grand nombre d'agents, quelle garantie y aurait-il eu que les choix auraient été partout et toujours les meilleurs ? D'un autre côté l'ancienneté aurait pu amener au Conseil des agents qui, malgré leur âge et la durée de leurs services, auraient eu beaucoup moins de compétences que bien des agents plus jeunes [...] Quand au système de l'élection, les mêmes raisons commandaient de l'écarter. »

²⁵⁹ La loi Waldeck-Rousseau autorisant la création de syndicats professionnels, date du 21 mars 1884 et c'est un décret du ministre de l'intérieur Camille Chautemps qui, le 25 septembre 1924, reconnaît aux fonctionnaires le droit de se syndiquer. Jusqu'à cette date les fonctionnaires avaient créé des associations et des amicales. Celles-ci, dès la fin du 19^e siècle, prirent de plus en plus d'importance et permirent au personnel de faire connaître ses revendications par des voies quasi officielles : journaux, revues, congrès etc...Elles jouèrent un rôle non négligeable grâce à la personnalité de certains de leurs animateurs.

²⁶⁰ Circulaire n°3770 du 25 février 1908.

conseillers de la Masse se seraient faites plus ou moins au hasard. Comme on aperçoit aucun système qui permet d'exclure un tel facteur, il a paru que le mieux était encore de le prendre comme seul arbitre."

Visiblement l'idée que les élections constituent un mode de désignation démocratique normal n'est pas encore tout à fait entrée dans les mœurs. Il faut toutefois signaler qu'en 1914 le directeur général Branet propose, mais en vain, que les délégués du personnel aux conseils de Masse soient élus et non plus désignés par tirage au sort afin *"d'intéresser d'avantage le personnel à la surveillance de la gestion de la masse"* ²⁶¹

L'arrêté de 1908 sera modifié à plusieurs reprises ²⁶². En 1925 l'élection des représentants du personnel est instituée ²⁶³. Une procédure électorale est mise en place et la durée du mandat des représentants du personnel, qui n'avait pas été précisée en 1908, est fixée à trois ans.

Le système ne sera guère modifié jusqu'à nos jours. Mais les syndicats vont prendre une part de plus en plus importante dans ces élections, comme dans celles de tous les organismes paritaires qui verront le jour progressivement. Ni l'anarchie, ni l'indiscipline, ni les querelles intestines ne sont venues pour autant troubler le bon fonctionnement de l'administration, pas plus que l'incompétence l'immoralité et le manque de sobriété des élus. Même si les conseils de masse ont souvent servi de tribunes permettant d'officialiser certaines déclarations plus démagogiques que constructives, ces organismes ont été globalement utiles et bénéfiques pour le fonctionnement de la Masse ²⁶⁴. La réforme de 1997 a d'ailleurs, fort sagement, maintenu la présence de représentants élus du personnel dans le conseil d'administration de l'EPNA ²⁶⁵ ainsi que dans les commissions régionales.

²⁶¹ Dans un rapport au ministre destiné à mettre en œuvre les propositions de la commission Denis de Lagarde qui, en 1913, avait été chargée d'étudier les réformes souhaitables pour améliorer le fonctionnement de la Masse.

²⁶² Notamment en 1924, 1925, 1926, 1927, puis en 1960..

²⁶³ Arrêté du 24 février 1925-

art. 29 : "Les sous-officiers, préposés et matelots sont classés, au point de vue de leur représentation aux Conseils de la Masse dans les trois catégories suivantes :

1/ Gardes-magasins, brigadiers patrons.

2/ Sous-brigadiers et sous-patrons.

3/Préposés et matelots.

Les agents des deux premières catégories élisent parmi eux un délégué titulaire et deux délégués suppléants ...

Les agents de la troisième catégorie désignent trois délégués titulaires et six délégués suppléants... art. 30 : L'élection est faite tous les trois ans."

²⁶⁴ A la fin d'une chronique retraçant l'histoire et l'évolution des conseils de masse depuis 1815, l'éditorialiste des *Annales des Douanes* écrivait au mois de décembre 1922 :

« Quelque opinion que l'on se fasse sur l'efficacité de leur rôle, il ne faut pas oublier que les Conseils de Masse sont une des premières formes de la collaboration du personnel à la gestion des intérêts administratifs, et que l'Administration des Douanes a été à cet égard une véritable devancière. Depuis lors, entrant plus avant dans la voie qui lui avait été indiquée par les auteurs de l'arrêté de 1815, elle a institué d'autres Conseils qui ont apporté de précieuses garanties en matière de discipline, d'avancement, de retraite.

Y a-t-il lieu de se plaindre ou de se féliciter de cette immixtion administrative ? L'expérience du passé montre suffisamment, à notre avis, que le bien du service n'a rien à perdre à un contrôle des actes de l'autorité quand il s'exerce dans de sages limites et avec l'unique préoccupation de redresser les erreurs d'appréciation. »

Et le rédacteur termine par une citation de Duverger : « *Quel est l'homme, écrivait déjà en 1858 l'auteur d'un des plus remarquables ouvrages sur la Douane française, quelle que soit la force de son caractère, qui peut répondre de ne pas céder un jour aux obsessions de ceux qui l'approchent à tous les instants, qui finissent par savoir comment on peut l'amener sans qu'il s'en doute à faire ce qu'ils désirent. Et bien, le chef consciencieux doit se féliciter au contraire de rencontrer une barrière aux erreurs de cet entraînement. Tous n'ont pas la raison de la créer, il faut donc qu'elle se trouve dans le règlement.* »

Les mentalités évoluent, parfois trop lentement et malgré les idées d'avant garde de certains, sans doute trop en avance sur leur temps..

²⁶⁵ Décret n°97-1181 du 24 décembre 1997(Jorf du 26 décembre).

13 - LA PERSONNALITE JURIDIQUE de la MASSE

La masse des brigades des douanes, selon l'appellation la plus couramment utilisée depuis le début du 19^e siècle, n'a pas d'acte de naissance. Cet organisme qui a permis aux douaniers de s'équiper, de s'habiller, de se soigner et de se loger dans les meilleures conditions possibles, est le fruit de l'initiative des agents eux-mêmes. D'inspiration quasi mutualiste, la Masse était organisée de manière à ce que les agents puissent se constituer une épargne dans laquelle ils puisaient pour payer leurs uniformes et leurs équipements, y compris leurs armes, les sommes restant leur servant à améliorer leurs conditions de vie. Les chefs, bien souvent seuls à posséder une instruction suffisante pour cela, étaient rapidement devenus les gestionnaires de fait et servaient notamment d'intermédiaires pour la fourniture des armes et des uniformes, de même qu'ils furent amenés à assurer la comptabilité des retenues individuelles.

Cette gestion ne fut pas exempte de critiques. Si l'on en croit d'éminents hauts fonctionnaires des douanes tels que G.Pallain ou Th.Duverger, la situation devint vite préoccupante "*...l'ensemble du système était tellement défectueux, et, à défaut de contrôle, les dilapidations, les abus de toutes sortes se multiplièrent à tel point que l'administration dut intervenir pour y mettre un terme et régulariser la gestion des fonds des masses*"²⁶⁶ ; "*...il fallait que l'ensemble fût bien défectueux puisque le directeur général*" dit "*qu'il convenait de faire cesser les honteuses dilapidations qui s'étaient introduites dans la comptabilité des masses*"²⁶⁷.

Nous sommes à la fin du 1^{er} Empire. La situation générale du pays et celle de la douane, ne sont pas brillantes. L'administration décide cependant de prendre en charge la gestion de la Masse et, à cet effet, publie un règlement le 18 mai 1813. La Masse existe et fonctionne alors depuis plus de 20 ans, c'est-à-dire pratiquement depuis la création de la Régie des douanes en 1791. Ce texte laisse toutefois de côté le casernement et le service de santé et ne traite que de l'armement et des uniformes. Jusqu'en 1838 de nombreuses instructions concernant le casernement seront prises. On se trouve donc dans une situation assez étrange dans laquelle l'administration diffuse des directives pour assurer le bon fonctionnement d'une « entité » sans existence juridique.

Pour "*faire cesser ces honteuses dilapidations contre lesquelles les préposés étaient trop souvent sans recours et l'administration sans moyens répressifs*", le ministre décide de charger de la manutention des fonds, "*un chef qui, par son grade, par le seul sentiment de ce qu'il doit à lui-même, fut à l'abri de toute critique*". C'est ainsi que le règlement de 1813 "*accorde aux directeurs le droit de passer les marchés et de régler seuls l'emploi des fonds de masse ...garantie positive de l'ordre qui régnera désormais dans cette branche de régie intérieure.*"²⁶⁸

On notera que ce règlement n'a pour objet que de remettre de l'ordre et faire cesser les graves anomalies qui ont perverti et vicié le fonctionnement de la Masse, portant ainsi préjudice aux agents en raison du discrédit qui s'était abattu sur sa gestion mais qu'il était cependant essentiel de protéger. On se contente toutefois d'un simple règlement, mettant en place des directives à suivre désormais pour "*...fixer les incertitudes, assurer l'uniformité parfaite des écritures et de la gestion, et ne rien laisser à l'arbitraire.*" Par ailleurs il s'agissait de mettre fin au manque d'uniformité dans la tenue et l'armement des douaniers.

Malgré l'importance du sujet, nul ne paraît avoir songé qu'il aurait été souhaitable d'avoir recours à la loi ou tout au moins à un décret ou à un arrêté. Pour autant la Masse fonctionnera à la satisfaction de

²⁶⁶ Georges Pallain "*Les Douanes Françaises*" tome 3, page 454 dans l'édition 1897 et page 195 dans l'édition de 1913.

²⁶⁷ Théophile Duverger "*La Douane Française*" 1858 page 234.

²⁶⁸ Circulaire du 24 mai 1813, à laquelle était jointe le règlement de 1813 qui fut très vite remplacé par un nouveau texte, le règlement du 25 février 1815, dont les dispositions essentielles sont pratiquement identiques.

tous sous le régime de ce règlement jusqu'en 1908, ses domaines d'activités s'étendant progressivement, au cours du 19^e siècle, au service de santé en 1832²⁶⁹, puis au casernement en 1838²⁷⁰.

Au milieu du 19^e siècle la Masse, qui est déjà attributaire d'un certain nombre de casernes, bâtiments de l'ancienne Ferme Générale ou immeubles domaniaux, détient également d'importantes sommes déposées dans les caisses du Trésor Public : c'est le fonds commun ou boni, constitué par les excédents de gestion annuels d'une part, par les dépôts repris sur les livrets individuels²⁷¹ d'autre part. Mais cet argent dort et ne rapporte rien aux douaniers²⁷².

La Masse va devenir propriétaire de terrains puis de casernes construites sur ces terrains, le tout financé sur les fonds de masse. Nul ne se pose cependant de question quant à la situation juridique de ces biens immobiliers²⁷³ dont le propriétaire est une entité *sui-generis*, qu'aucun acte législatif n'a jamais officialisé. La Cour des Comptes a demandé que la comptabilité de la Masse lui soit soumise pour vérification mais son budget n'apparaît pas dans celui de la douane et n'est donc pas examiné ni approuvé par les assemblées parlementaires.

La situation ambiguë de la Masse n'était sûrement pas passée inaperçue aux yeux de la haute administration mais l'usage avait fait admettre comme normale une situation sans cadre juridique. En 1846, le directeur général T. Gréterin écrivait dans une note aux directeurs leur demandant de procéder à un inventaire des biens de la Masse : *" En effet les caisses de casernement sont inhabiles à posséder en leur nom propre et par suite l'Etat devient forcément propriétaire nominal des biens immeubles achetés des deniers des masses[...] Les fonds d'ailleurs insuffisants, qui sont alloués par le budget au service des Douanes pour les dépenses de matériel, ne pouvant être appliqués à celles du casernement que dans des positions exceptionnelles, l'Administration, pour les cas ordinaires et à défaut d'autres ressources, a dû jeter les yeux sur les fonds généraux de masses qui existent en dépôt dans les caisses du trésor, où ils resteraient improductifs pour les préposés[...] Le Ministre a bien voulu autoriser pour quelques acquisitions et constructions importantes, l'emploi des fonds généraux de masse dont le Trésor pourrait conserver la disposition. "*

Il paraissait donc normal que les fonds de masses soit gérés par l'administration à sa guise et pour compenser le manque de crédits budgétaires. On passe sous silence l'origine de ces fonds, qui sont en quelque sorte des cotisations mutualistes, dont l'Etat s'est arrogé la gestion et dont il considère que le Trésor pourrait en disposer. Les revendications des douaniers à la fin du siècle n'étaient donc pas entièrement injustifiées et le directeur général Delanney fera lui-même remarquer que les fonds de masses déposés dans les caisses du Trésor ont permis à l'Etat de faire des économies en lui évitant de souscrire des emprunts pour des sommes équivalentes.

La situation reste inchangée jusqu'au début du 20^e siècle. Les constructions de casernes se multiplient. La Masse devient une puissance immobilière et financière. En 1907 la valeur des 57 immeubles qu'elle possède en propre est estimée à plus de 4,5 millions ; depuis 40 ans le *"boni*

²⁶⁹ "Le service de santé" avait lui aussi été créé par les agents sous la forme d'un abonnement leur permettant de se faire soigner, eux et leurs familles, et d'obtenir des médicaments, le tout gratuitement par des médecins et des pharmaciens agréés.

²⁷⁰ A l'origine une initiative mutualiste des douaniers.

²⁷¹ Il s'agit des livrets sur lesquels étaient notées les retenues opérées mensuellement sur les traitements des douaniers, pour la constitution de leur avoir servant au paiement des uniformes, des armes et de l'équipement. Ces sommes étaient, en attente de leur utilisation, conservées dans les caisses du Trésor, ce qui constituait une garantie et une sécurité.

²⁷² En 1907, le directeur général, présentant au ministre la réforme de la Masse, fait remarquer que ce dépôt, qui a été très souvent supérieur à un million de francs pour le seul fonds commun, a évité au Trésor de lancer des emprunts permettant ainsi à l'Etat de réaliser des économies en ne versant pas d'intérêts aux souscripteurs

²⁷³ La Masse est aussi propriétaire de biens mobiliers car les chambrées de célibataires sont meublées par la Masse

général", ou masse globale, n'a jamais été inférieur à 1,2 million et la masse individuelle à 1,8 million²⁷⁴.

Les douaniers commencent à se demander si l'administration ne pioche pas de temps en temps dans cette caisse puisqu'ils n'ont aucun moyen de contrôler l'utilisation de ces fonds qui pourtant leur appartiennent. Ils estiment bientôt en outre anormal que le Trésor puisse utiliser ces fonds sans leur verser le moindre intérêt. La Masse était en théorie constituée de l'ensemble des agents des brigades, hormis les officiers. En fait c'était un service géré par l'administration qui ne rendait aucun compte à ceux que l'on pouvait pourtant considérer comme ses mandants.

Les revendications se font de plus en plus pressantes. Les questions, les critiques et les observations, tant du personnel que de la Cour des Comptes et du Parlement, se répètent. Depuis 1875 les Chambres exercent un contrôle de plus en plus rigoureux du budget de l'État. C'est ainsi qu'à l'occasion du projet de construction d'une très vaste caserne à Marseille sur le terrain dit de la Belle de Mai, que la Masse avait acquis en 1868, on se pose pour la première fois la question de savoir si la Masse a une personnalité juridique et la capacité de contracter.

En 1899, lors de la discussion du budget de la douane, et sur rapport de l'un de ses membres, Ernest Boulanger, par ailleurs premier président de la Cour des Comptes, le Sénat s'interroge sur la régularité de l'opération qui permettrait à l'administration de s'approprier le terrain en question. Il est fait référence à un avis de l'Inspection Générale des Finances qui "*a fréquemment déclaré qu'une telle emprise aurait l'apparence d'une spoliation*"²⁷⁵. Estimant que l'engagement pris par le ministre d'attribuer à titre de compensation aux douaniers "*un supplément de crédit de secours*" n'est pas de nature à régler équitablement le problème, le Sénat refuse de voter les crédits demandés par le directeur général des douanes²⁷⁶. C'est une façon détournée de s'opposer à la construction de la caserne et, par voie de conséquence, un moyen d'obliger l'administration à régler le problème de fond, celui de la personnalité juridique de la Masse. Ce ne fut qu'un coup de semonce. Il faudra près d'un siècle pour qu'une solution définitive soit trouvée²⁷⁷.

La question de la personnalité juridique de la masse commence à se poser sérieusement. Dans son traité intitulé : "*Les Douanes Françaises*" George Pallain écrit à ce sujet : "*En vertu des règles de la domanialité, les immeubles qui ont été acquis ou construits à l'aide des fonds de masse sont propriété de l'État.*"²⁷⁸ On trouve la même remarque dans le "*Traité pratique des douanes*" de Delandre et Doussin en 1903²⁷⁹. Mais quelques années plus tard la note suivante, très différente,

²⁷⁴ Au total 3 millions de francs, soit environ 190 millions de francs 2000 ou 29 millions d'€ (selon les barèmes de dévaluation publiés par l'INSEE). A titre de comparaison on notera que le traitement moyen annuel d'un préposé est de 900 f. en 1879, 1100 f. en 1893, 1200 f. en 1908. Si l'on se base sur le traitement moyen d'un préposé en 1999, l'avoir de la Masse, le boni, durant la deuxième partie du 19^e siècle, pourrait être évalué à environ 120 millions de francs 2000 et la valeur de son parc immobilier à 450 millions. Les sommes inscrites sur les livrets individuels des douaniers restaient leur propriété et ne sont donc pas incluses dans l'avoir de la Masse. Ces sommes seront intégralement remboursées aux agents lors de la mise en application de la réforme de 1908.

²⁷⁵ Extrait du rapport Boulanger : "*S'il est vrai...que les immeubles payés par la Masse, c'est-à-dire par les cotisations volontaires des douaniers, sont normalement des propriétés inscrites au nom de l'État, il s'agit de savoir si l'État est néanmoins autorisé par les règles de l'équité et de la probité administrative, à les considérer comme lui appartenant, s'il peut en disposer comme de biens acquis avec les deniers du Trésor. Cette question est des plus délicates. L'Inspection des Finances a fréquemment déclaré qu'une telle emprise aurait l'apparence d'une spoliation et il serait en effet difficile de la faire interpréter autrement par les agents qui ont volontairement fourni leurs fonds pour se constituer des casernements et qui, en toute justice, se considèrent comme propriétaires, sous le couvert nominal de l'État, des immeubles payés par eux...*"

²⁷⁶ Journal officiel du 20 mai 1899-pages 200/201. Document Paul Serrat

²⁷⁷ Arrêté du 24 décembre 1997 créant un Etablissement Public National.

²⁷⁸ Page 393 dans l'édition de 1897.

²⁷⁹ "*Tous les meubles ou immeubles possédés par les Administrations financières et autres appartiennent à l'État, représenté par l'Administration des Domaines ; elles ne sont qu'usufruitières, même quant aux Douanes à l'égard des acquisitions faites pour le casernement des préposés, avec les fonds généraux de Masse (circulaire du 18 septembre*

figure dans la nouvelle édition du traité de G.Pallain : *"L'inscription des biens de la masse au sommier des propriétés de l'État constitue[...] une simple formalité d'ordre ; elle n'indique pas un transfert de droits. L'État ne peut pas disposer de ces biens comme des biens acquis avec les deniers du Trésor ; il ne saurait en prendre possession sans indemniser la masse de ce qu'elle a déboursé pour les acquérir. Cette théorie s'est faite jour, pour la première fois, au cours de la discussion du budget de 1899, à l'occasion de la reprise par l'État, des terrains de la Belle de Mai à Marseille, acquis par la masse, pour la construction d'une caserne."*²⁸⁰

Entre temps, en 1901, dans une brochure intitulée : *"De la condition juridique des biens de la masse"*, Toubert²⁸¹ avait procédé à une étude approfondie de la question en se fondant sur l'arrêté de 1815, seul texte réglementaire existant à l'époque. L'auteur estime que si cet arrêté ne contient *"aucune disposition concernant l'attribution définitive des biens de la masse acquis avec les ressources de la collectivité"*, cela n'est pas surprenant car il est intervenu *"pour soumettre à un contrôle sérieux les recettes et les dépenses se rattachant exclusivement à l'habillement et à l'équipement."* Toubert rappelle que si la Masse possédait déjà un avoir disponible, le bon ou boni de masse, son importance était fort restreinte. Il ne commence à s'accroître qu'après l'incorporation à la masse d'habillement des caisses du service de santé en 1832 et du casernement en 1838. A partir de cette époque on commence à utiliser le boni pour acheter des biens immobiliers.

La Masse, poursuit l'auteur, est une association autorisée *"comportant du point de vue du droit un régime spécial, exclusif"* dont les intérêts sont placés entre les mains de l'administration des douanes. Mais elle n'a pas de personnalité civile. On peut donc craindre qu'elle soit spoliée de tous ses biens sans qu'il soit possible à quiconque de s'y opposer. Attribuer la personnalité civile à la Masse cela aurait-il des conséquences intéressantes ? La Masse devrait alors faire face à toutes les dépenses entraînées par l'entretien des casernes et celles qui seraient inoccupées deviendraient un capital improductif. Alors que dans la situation actuelle les douaniers sont assurés de la possession collective des immeubles car le code civil (art.245) protège efficacement ces biens. On peut d'ailleurs établir une comparaison avec les "communaux" qui sont des propriétés collectives gérées par les communes mais qu'elles ne peuvent aliéner sans accorder une indemnité aux ayants-droit. A aucun titre les biens de la Masse ne pourraient être incorporés au domaine de l'État. Ce ne sont pas des biens sans propriétaire connu, et si l'on considère qu'ils ont été confiés à l'État, celui-ci ne peut les aliéner ou se les attribuer sans en rembourser la valeur.

D'ailleurs, rappelle Toubert, la décision prise au sujet du terrain de la Belle de Mai pour la construction de la caserne de Marseille, a réglé définitivement le problème. Le Parlement, s'appuyant sur un avis de l'Inspection des Finances, a reconnu l'existence d'une masse des douaniers, et que cette masse a des droits. En conséquence l'État lui a remboursé le prix du terrain de la Belle de Mai et des travaux de terrassements financés sur les fonds de masse.

Et Toubert conclut : *"Pour la première fois le Parlement donnait sa sanction à un compromis par lequel le gouvernement traitait directement avec la masse et reconnaissait aux agents un droit de propriété collective. [...] La masse devenait ainsi une individualité collective et ses biens [...] étaient rattachés [...] à ceux qui en ont la jouissance par les liens d'une propriété d'un type spécial [...] Elle est dépourvue de personnalité civile [...] inapte à posséder en propre un patrimoine, à acquérir, à aliéner, à ester en justice [...] mais elle conserve la libre jouissance des immeubles dont elle ne peut être dépouillée sans indemnité. Quant à la tutelle de l'administration elle n'en tire que des avantages du point de vue de sa gestion ce qui lui évite en outre d'entrer en conflit avec le service public. "*

1838 n° 179- décision du 20 mai 1846)" Delandre et Doussin " Traité pratique des Douanes Françaises"-1903-page 264 du tome1-section II-n° 124 - Etablissement-Matériel.

²⁸⁰ Page 217 dans l'édition de 1913 - paragraphe 2546 n° 12.

²⁸¹ M. Toubert, Licencié en droit, était rédacteur à la Direction Générale.

L'affaire de la caserne de Marseille a permis aux parlementaires, qui ne s'en étaient guère souciés jusque-là, de s'intéresser à la Masse et peut-être même de découvrir l'existence de cet organisme "clandestin" et si l'on s'en tient à la démonstration de Toubert, les difficultés d'ordre juridique sont évacuées. En fait il n'en sera rien et la question sera à nouveau évoquée bien des fois tout au long du 20^e siècle.

En 1907, première initiative de l'espèce depuis un siècle, le directeur général Delanney propose au ministre une importante réforme de la Masse. Elle n'est d'ailleurs pas motivée principalement par le souci d'en améliorer le fonctionnement et la gestion. Il s'agit surtout de trouver les crédits nécessaires pour augmenter les traitements des douaniers... sans les augmenter ! Car il faut éviter que d'autres catégories de fonctionnaires ne demandent des augmentations similaires. Pour cela, dans un copieux rapport établi en prévision de la discussion du budget de 1908 à la Chambre des Députés, M. Delanney suggère qu'il suffirait de supprimer tous les prélèvements au profit de la Masse, l'État prenant la gestion de celle-ci entièrement à sa charge.

Pour l'armement la question est réglée depuis la création des bataillons douaniers en 1875, le ministère de la Guerre assurant depuis cette époque la fourniture des armes aux douaniers ²⁸². Les crédits indispensables pour la fourniture des uniformes ont été récemment accordés à la douane par le ministre des Finances et il est prévu de les inscrire au budget de l'année 1908. En revanche pour continuer à faire fonctionner le service de santé une subvention budgétaire sera indispensable, mais la somme n'est pas trop importante .

Reste le plus gros morceau : le casernement. Car si l'on transforme la Masse en service administratif, il faudra donner une affectation à son patrimoine mobilier et immobilier. Le directeur général estime que si les services que rend la Masse n'ont jamais été sérieusement contestés, *"on est moins d'accord, et cet accord serait d'ailleurs très difficile, lorsqu'il s'agit de déterminer au point de vue légal le véritable caractère de cette institution. Pour essayer de le préciser il faudrait pouvoir s'appuyer sur quelque texte législatif. Or il n'en existe aucun qui s'adapte à cet organisme [...] La Masse ne vit qu'en vertu de simples règlements administratifs [...] La Masse est dépourvue de toute personnalité civile et obligée [...] de se mettre sous le couvert de l'État ."*

Monsieur Delanney considère que *"La Masse apparaît comme un organisme tout spécial, d'un caractère mal défini et au sujet duquel toute discussion ne présenterait qu'un intérêt purement théorique. Quelle que soit d'ailleurs l'opinion à laquelle on s'arrêterait, elle se trouverait toujours dominée par l'état de fait que consacre une existence de près d'un siècle [...] Pour sortir de cette situation une loi semblerait aujourd'hui nécessaire. Il faudrait que la Masse obtînt d'elle une personnalité civile."*

Le directeur général ne perd toutefois pas de vue que, pour autant, l'on ne trouvera pas facilement de solution au problème posé par le patrimoine de la Masse et il ajoute, se référant par ailleurs aux conclusions du sénateur Boulanger en 1899 *" La suppression de la Masse soulève une grave question : celle de la liquidation des biens qui constitue son actif."* A défaut de loi on pourrait éventuellement opter pour d'autres solutions et M. Delanney en propose deux :

- soit transférer aux agents la gestion de la Masse qui serait transformée en association conformément aux lois en vigueur c'est à dire plus précisément une mutuelle, *"...mais il serait à craindre qu'une mutualité de ce genre [...] ne suscitât à l'Administration de graves difficultés [car ses] intérêts [...] pourraient être opposés à ceux du service et il y aurait là une source de conflits [...] préjudiciables à l'État."*

²⁸² Il reste cependant un cas litigieux à régler entre les deux ministères au sujet du petit équipement (cartouchières, ceinturon, baudrier et havresac notamment) que le ministère de la Guerre se refuse à prendre en charge alors qu'il le fournit gratuitement à tous les hommes appelés sous les drapeaux ; mais cela est marginal et une solution sera d'ailleurs trouvée l'année suivante après des années de discussions.

- soit que l'on supprime purement et simplement la Masse, les services qu'elle rend étant désormais assurés par l'administration au moyen de crédits budgétaires.

C'est cette deuxième solution qu'il préconise avec à l'appui une longue argumentation chiffrée tendant à démontrer que l'État ne tirerait que des avantages de cette opération. Au plan des principes le directeur général considère que si l'État continue à assurer le service de santé et le casernement dans les conditions actuelles, il peut s'attribuer le patrimoine de la Masse puisqu'il aura dédommagé les douaniers et qu'en outre "...]cette combinaison ne profitera pas seulement aux douaniers actuellement en service mais encore à tous leurs camarades de demain ."

Au cours de la discussion du budget de la douane le 14 novembre 1907, il n'est question ni de l'attribution de la personnalité civile ni de la liquidation éventuelle du patrimoine de la Masse. Le ministre avait probablement estimé qu'il s'agissait là d'un sujet trop délicat et qu'il valait mieux s'abstenir de faire ressurgir une controverse dans laquelle la douane risquait de se trouver placée en position difficile.

On ne parlera plus de la situation juridique de la Masse pendant quelques années et il est probable que si sa gestion financière n'avait pas posé de problème, elle aurait pu continuer à exister et à fonctionner en toute quiétude et sans que personne, mis à part sans doute de temps à autre la Cour des Comptes, ne s'intéresse à elle.

Malheureusement après la réforme de 1908 la situation devient préoccupante. La Masse est régulièrement en déficit. Pour tenter de trouver une solution le ministre des Finances crée en 1913 une commission "*chargée d'étudier les moyens de remédier aux conditions fâcheuses dans lesquelles fonctionne la Masse*".

Dans son rapport final, son président, l'Inspecteur général des finances Denis de Lagarde, rappelle qu'en 1846 le ministre des Finances avait décidé que les biens immobiliers "*achetés sur fonds de masse*" devaient être "*portés sur le tableau général des propriétés de l'État[...]*les caisses de casernement [étant] *inhabiles à posséder en leur nom propre*" et qu'en 1879 la direction de la comptabilité publique avait demandé que la situation de la Masse soit régularisée par décret, ce qui n'a jamais été fait. « *La Masse, même considérée comme un être collectif, n'a jamais été dotée de la personnalité civile. Dès lors elle est incapable d'avoir un patrimoine et de devenir le sujet de droits et d'obligations relatifs à ces biens. Ceux-ci se trouvant, par suite, sans maître, deviennent la propriété de l'État, d'après le principe consacré par les articles 539 et 713 du Code Civil qui s'applique aux immeubles et aux universalités de meubles.*»

Certes l'affaire de la Belle de Mai a fait évoluer la question puisqu'elle «...]*reconnaissait aux agents un droit de propriété collective qui ne pouvait leur être enlevé sans une juste compensation. Ce compromis d'ailleurs, n'a entraîné aucun changement dans la situation juridique de la Masse qui restait dépourvue de la personnalité civile.*»

Toutefois dès l'entrée en vigueur de l'arrêté du 1er février 1908, on peut considérer que la Masse est devenue « *une sorte d'entité administrative[...]*un être collectif distinct de l'État[...]*et les biens acquis des deniers de la Masse[...]*lui sont rattachés par le lien d'une propriété, sinon légale, du moins intrinsèque. »

La commission considère par ailleurs que "*les agents actuellement en fonction n'ont aucun droit à se dire les seuls propriétaires*" de l'avoir de la Masse. Il en était de même de leurs prédécesseurs et il en sera ainsi de leurs successeurs." *Cet avoir en effet n'appartient pas à telle ou telle génération d'agents mais à tous ceux qui serviront l'administration aussi longtemps que celle-ci existera.*"

On ne voit pas bien comment on pourrait sortir de cet imbroglio. C'est en somme une concession à perpétuité. La seule issue pour l'État consisterait à "... *acquérir la libre disposition des biens de la Masse en assurant [...] aux agents des avantages financiers au moins égaux à ceux dont ils bénéficient actuellement*».

Et dans sa conclusion, entre autres propositions, qui toutes ne s'appliquent pas à la personnalité de la Masse, Denis de Lagarde estime que si l'on souhaite continuer à faire fonctionner le système dans les conditions actuelles, le conseil d'État devra être appelé à se prononcer. Mais il marque sans ambiguïté sa préférence pour la suppression de la Masse.

Les conclusions et les propositions de la commission Denis de Lagarde ne furent guère suivies d'effet. Toutefois la suppression de la Masse et son intégration à l'administration sous la forme d'un service fut étudiée et envisagée très sérieusement. Elle donna lieu à une controverse qui se traduisit par un échange de lettres entre la direction générale des Domaines et celle du Contrôle des administrations financières qui n'avaient pas toutes les deux le même point de vue quant à la liquidation des biens de la Masse. Curieusement il semble que la douane soit restée en dehors de cette joute. Il est vrai qu'il s'agissait essentiellement de régler les aspects financiers et juridiques que devait entraîner la liquidation de la Masse, dont la gestion devait de toute façon continuer à être assurée par la douane. Finalement en 1915 le ministre des finances, Alexandre Ribot, classa l'affaire. A cette époque on avait d'autres chats à fouetter!

Une nouvelle commission est créée en 1916. Elle propose des solutions qui s'apparentent à celle de 1913. La guerre terminée, les problèmes restés en suspend réapparaissent. A la suite d'observations présentées par la Cour des Comptes, une troisième commission est créée en 1925. Elle présente la particularité de ne s'être jamais réunie... faute d'avoir été convoquée par le ministre qui avait fait savoir plusieurs mois après sa constitution, qu'elle ne se réunirait "*pas avant nouvel ordre*", ordre qui ne vint jamais comme le fit remarquer quelques années plus tard un directeur général des douanes faisant le bilan des différentes études consacrées à la Masse depuis le début du siècle.

En 1934, une quatrième commission, toujours présidée par un Inspecteur général des finances, M. Poisson, est chargée de reprendre l'étude de la réforme de la Masse à la suite d'un rapport présenté au sénat par M. Mauger et dans lequel "*l'honorable sénateur*" propose à son tour la suppression de la Masse. Le directeur général des douanes, M. Chaudun, fait savoir immédiatement qu'il est opposé à cette solution qui, à son avis, soulève de nombreuses difficultés : "*Il ne paraît pas téméraire d'avancer que si jusqu'à présent aucune décision définitive n'a été prise [...] c'est sans doute en raison des difficultés de toute nature que soulève cette question*" fait-il remarquer fort à propos.

La commission donnera satisfaction au directeur général et ne préconisera, comme le suggérait d'ailleurs M. Chaudun, qu'un contrôle renforcé de la gestion. Toutefois il est intéressant de noter que l'on évoque pour la première fois la possibilité de transformer la Masse en "Etablissement Public". L'idée est toutefois écartée. Elle fera lentement son chemin et resurgira pour être concrétisée 63 ans plus tard.

A plusieurs reprises l'administration se trouvera confrontée, au cours du 20^e siècle, à des difficultés occasionnées par le statut mal défini de la Masse. Après la seconde guerre mondiale par exemple il fut difficile d'obtenir du ministère de la Reconstruction des aides pour la reconstruction des casernes détruites ou endommagées pendant la guerre, ce ministère considérant que la Masse n'ayant pas d'existence légale ne pouvait être attributaire d'indemnités ou d'aides d'aucune sorte. Pour construire une caserne à Gex, en 1964, un terrain avait été attribué à la Masse dans des conditions très avantageuses mais la transaction fut frappée par les Domaines de droits de transmissions importants toujours en raison de la "*non existence juridique de la masse*".

En 1991 dans un référé, la Cour des comptes juge à nouveau que la Masse ne possédant toujours pas de personnalité juridique est dans une situation tout à fait anormale. Une étude est alors entreprise à la direction générale des douanes qui aboutira au décret 97-11-81 du 24 décembre 1997 transformant la Masse en Établissement Public Administratif National. L'EPNA prend en charge la gestion de la masse et reçoit en dotation 4556 logements, dont 3103 appartenant à l'État, qu'il pourra vendre, de même qu'il pourra en acquérir de nouveaux.

Une page d'histoire est tournée. Cette importante réforme, en gestation depuis des dizaines d'années, a donné à la Masse un statut juridique moderne et adapté à son activité.