COURS

DE

DROIT ADMINISTRATIF

Source BIU Cujas

OUVRAGES

De M. O. BOURBEAU

PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL ET SÉNATEUR DE LA VIENNE,
PROFESSEUR ET DOYEN HONORAIRE DE LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS,
ANCIEN BATONNIER DE L'ORDRE DES AVOCATS A LA COUR D'APPEL,
ANCIEN MINISTRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE,
OFFICIER DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, COMMANDEUR DE LA LÉGION-D'HONNEUR.

THÉORIE DE LA PROCÉDURE CIVILE

(Continuation.)

TOME V.

Demandes incidentes et intervention; Reprise d'instance; Désaveu; Règlements de juges; Renvois; Récusation; Péremption.

TOME VI.

Matières sommaires; Procédure devant les Tribunaux de commerce; Arbitrage; Voies de recours contre les sentences des arbitres.

TOME VII.

De la Justice de Paix.

(Compétence et procédure civiles.)

Un très-fort volume de plus de 900 pages, dont 300 sur les Actions possessoires, en vente séparément.

Source BIU Cujas

COURS

DE

DROIT ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXPOSÉ ET LE COMMENTAIRE
DE LA LÉGISLATION ADMINISTRATIVE DANS SON DERNIER ÉTAT
AVEC LA REPRODUCTION DES PRINCIPAUX TEXTES,
DANS UN ORDRE MÉTHODIQUE,

PAR

M. TH. DUCROCQ,

PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF A LA FACULTÉ DE DROIT,
BATONNIER DE L'ORDRE DES AVOCATS A LA COUR D'APPEL DE POITIERS,
PRÉSIDENT DU BUREAU D'ASSISTANCE JUDICIAIRE DE LA COUR,
VICE-PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ DES ANTIQUAIRES DE L'OUEST,
OFFICIER DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, CHEVALIER DE LA LÉGION-D'HONNEUR.

CINQUIÈME ÉDITION,

Considérablement augmentée,
mise au courant de la Doctrine, de la Jurisprudence, de la Statistique
des Programmes pour les Concours à l'auditorat du Conseil d'État et de la Cour des comptes,
pour ceux de l'institution des attachés de la Chancellerie et des Parquets,
du Ministère de l'intérieur, du Ministère des finances, du Ministère de la marine,
et de diverses administrations publiques.

TOME SECOND.

Bibliothèque de l'École de Droit

PARIS,

ERNEST THORIN, ÉDITEUR,

LIBRAIRE DU COLLÈGE DE FRANCE ET DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE,
DES ÉCOLES FRANÇAISES D'ATHÈNES ET DE ROME.

RUE DE MÉDICIS, 7.

1877

060039975 3

Source BIU Cujas

Source BIU Cujas

COURS

DE

DROIT ADMINISTRATIF.

TITRE DEUXIÈME.

RÉGLEMENTATION ADMINISTRATIVE DES PRINCIPES DU DROIT PUBLIC FRANÇAIS.

CHAPITRE III.

PRINCIPES DE L'ORDRE NATUREL OU CIVIL.

(Suite.)

SECTION VI. — Inviolabilité de la propriété.

SOMMAIRE.

804. Du droit de propriété ; ses restrictions nombreuses.
805. Division de la section en quatre paragraphes.

804. Le droit de propriété, proclamé *inviolable* et *sacré* par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 [n° 807], a été l'objet d'une reconnaissance formelle par celles des diverses constitutions, ayant successivement régi la France depuis cette époque, qui ont contenu un exposé de principes de droit public; dans les plus rapprochées de notre époque, celles du 14 janvier 1852 et du 21 mai 1870, qui le protégeaient également comme une des bases essentielles de l'ordre social, il était consacré par le renvoi général de l'article 1 aux principes de 1789, et de plus, pour la première, par la mention de l'article 26; les lois cons-

Source BIU Cujas

titutionnelles de 1875, sans exposé de principes direct ou indirect, ont maintenu implicitement toutes les lois non abrogées relatives à la réglementation des principes du droit public des Français.

La règle, universellement suivie par la jurisprudence et appliquée par la loi du 16 septembre 1807 (art. 47), que les questions contentieuses de propriété sont de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire [nos 248 et 250], est une des conséquences de l'inviolabilité de ce droit.

Toutefois le respect de ce droit individuel et civil n'empêche pas qu'il subisse plus de restrictions encore que les autres droits de cette nature, par suite de la prédominance appartenant, pour le plus grand bien de tous, à l'intérêt général et collectif sur l'intérêt privé ; mais les garanties dont ces restrictions sont entourées constituent en même temps autant d'applications du principe de droit public protecteur du droit de propriété.

Cette réglementation légale du droit de propriété, dont les caractères et les conséquences sont déterminés par le droit civil, occupe, dans le droit administratif, une place tellement importante, que cette section devra contenir des développements plus étendus qu'aucune de celles comprises dans ce deuxième titre de l'ouvrage.

Elles (les commissions spéciales) ne pourront en aucun cas juger les questions de propriété, sur lesquelles il sera prononcé par les tribunaux ordinaires, sans que dans aucun cas les opérations relatives aux travaux ou l'exécution des décisions de la commission puissent être retardés ou suspendus (Loi du 16 septembre 1807, *relative au desséchement des marais, etc.*, art. 47).

805. Dans un premier paragraphe, nous traiterons de la limitation la plus grave du droit de propriété par l'obligation de céder sa chose, au cas d'expropriation pour cause d'utilité publique ; dans le second, de la limitation du droit par l'obligation de subir les servitudes légales et d'utilité publique propres au droit administratif ; dans le troisième, des limitations fondées sur divers motifs d'intérêt public, qui ne consistent pas en une cession de la propriété même, tout en étant plus graves que de simples servitudes, telles que la situation exceptionnelle faite au droit de propriété par la législation sur les mines et les desséchements de marais ; enfin le quatrième et dernier paragraphe sera consacré à l'étude des restrictions du droit de propriété dérivant de la nature particulière des choses sur lesquelles il porte, et que Pothier appelait des biens d'une nature *très-singulière* (*Traité des choses*, 2 § 2)

Source BIU Cujas

et *très-extraordinaire* (*Traité de la communauté*, n° 91) : ce sont les droits connus sous le nom de propriété littéraire, artistique et industrielle.

§ Ier. — Expropriation pour cause d'utilité publique.

806. Division du sujet en trois parties.

806. Nous traiterons 1° de l'histoire de l'institution et du principe même de l'expropriation aux mains des êtres juridiques auxquels la loi confère le droit d'exproprier ; 2° des règles générales de l'expropriation d'après l'économie de la loi du 3 mai 1841; et 3° des exceptions consacrées par cette loi elle-même et d'autres lois.

A. *Historique et expropriants.*

807. Historique de la législation.
808. Du droit d'expropriation et des trois classes d'expropriants.
809. 1° État, départements, communes.
810. Loi d'exception du 23 juillet 1873.
811. 2° Concessionnaires de l'État, des départements et des communes.
812. 3° Associations syndicales autorisées.

807. Cette restriction du droit de propriété était écrite dans le même article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui consacrait son inviolabilité : « La » propriété est un droit inviolable et sacré ; nul ne peut en être » privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement cons- » tatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et » préalable indemnité ». Toutes les constitutions ont expressément consacré cette restriction jusqu'à celle du 14 janvier 1852, qui la conservait également par les dispositions générales de ses articles 1 et 56 § 1 ; le silence des lois constitutionnelles de 1875 équivaut à ce dernier texte.

La règle constitutionnelle s'est élargie depuis que l'article 545 du Code civil est venu donner à cette limitation du droit de propriété sa véritable formule. La déclaration de 1789, les Constitutions de 1791 (titre I), de 1793 (art. 19) et de l'an III (art 358), ne permettaient l'expropriation que pour cause de *nécessité* publique ; les Chartes de 1814 (art. 9) et de 1830 (art. 8) avaient remplacé ce

Source BIU Cujas

mot par celui d'*intérêt* public, et la Constitution de 1848 (art. 4) par celui d'*utilité* publique ; cette expression, plus large et plus conforme aux besoins sociaux, est consacrée par les dispositions de l'article 545 du Code civil et de la loi actuelle sur l'expropriation pour cause d'*utilité* publique du 3 mai 1841, qui elle-même a imité sous ce rapport le langage des lois de 1810 et de 1833.

Cette matière a été successivement régie par les dispositions isolées de l'article 4 § 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII et des articles 48, 49, 51 et 54 de la loi du 16 septembre 1807 si incomplétement nommée loi relative au desséchement des marais ; ensuite par la loi du 8 mars 1810, calquée sur la célèbre note écrite par l'empereur Napoléon Ier et datée du château de Schœnbrunn, qui la première donna au droit de propriété des garanties sérieuses contre l'arbitraire de l'administration en matière d'expropriation ; par la loi du 7 juillet 1833 ; et enfin par la loi actuellement en vigueur du 3 mai 1841.

808. Le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique est l'apanage exclusif de la puissance publique ; elle ne délègue et ne doit déléguer qu'avec mesure un pouvoir si exorbitant, que souvent le législateur a pensé que ce n'était pas trop des constitutions elles-mêmes pour le consacrer. Dans l'état actuel de la législation il y a trois classes d'expropriants : 1° l'État, les départements et les communes ; 2° leurs concessionnaires ; 3° les associations syndicales autorisées. Mais il faut constater d'une part que cette dernière catégorie d'expropriants ne rentrait pas dans le cercle d'application de la loi du 3 mai 1841, et, d'autre part, que, la seconde ne faisant qu'exercer les droits de la première classe d'expropriants, ceux-ci sont les véritables, les seuls expropriants, d'après la loi du 3 mai 1841 et les lois qui l'ont précédée.

809. 1° Ainsi l'acquisition de la propriété privée par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique ne s'opère qu'au nom de l'État, des départements ou des communes ; eux seuls, d'après le texte et l'esprit de la loi de 1841, peuvent être expropriants. S'il en est ainsi, ce n'est point parce que seuls ils peuvent être détenteurs des diverses fractions du domaine public (national, départemental et communal) ; nous avons déjà dit [n° 345] qu'il ne fallait pas confondre l'idée de domanialité publique avec celles d'expropriation pour cause d'utilité publique et de travaux publics, qui sont beaucoup plus larges. On peut exproprier, et le travail

Source BIU Cujas

sera soumis aux règles des travaux publics, bien qu'il s'agisse de dépendances du domaine privé de l'État, du département ou de la commune, pourvu que l'exécution du travail soit reconnue, suivant la condition exigée par la loi, être d'*utilité publique* [nos 315, 814, 821 [1]]. Si donc, d'après la loi de 1841, l'État, le département et la commune peuvent seuls jouer le rôle d'expropriants, c'est parce qu'eux seuls constituent des unités administratives et sont les manifestations légales de la puissance publique, investie du pouvoir de représenter l'intérêt général. Ce n'est pas parce qu'ils constituent des personnes morales ou civiles ; le droit d'expropriation n'est pas une conséquence de la personnalité civile, et les établissements publics eux-mêmes ne peuvent exproprier ; nul texte ne leur a conféré ce droit exorbitant, et toute l'économie de la loi de 1841 le leur refuse avec raison ; toutefois les communes ont la faculté d'y recourir non-seulement pour elles-mêmes, mais aussi dans l'intérêt des établissements publics communaux, tels que les hospices, dépourvus de ce droit quoique ayant une individualité distincte (C. d'Ét. avis du 10 septembre 1850, section de l'intérieur).

810. Nous persistons dans cette interprétation de la loi d'expropriation pour cause d'utilité publique ; loin de l'ébranler, la loi exceptionnelle votée le 23 juillet 1873 par l'assemblée nationale pour autoriser l'archevêché de Paris « à acquérir à l'amiable ou » par voie d'expropriation les terrains nécessaires à la construction » d'une église sur la colline Montmartre », la confirme au contraire d'une façon éclatante, bien qu'implicite ; d'une part, les fonds de l'État n'étant nullement engagés dans cette construction et nulle subvention, ainsi qu'il a été constaté devant l'assemblée, ne lui étant demandée, et, d'autre part, les travaux ne rentrant pas dans l'énumération de ceux qui, aux termes de la loi du 27 juillet 1870 [n° 814], exigent l'intervention législative, cette intervention n'a été nécessaire que parce qu'il y avait dérogation, dans l'espèce, aux principes généraux de l'expropriation. Dans un autre ordre d'idées, c'est avec grande raison que M. le ministre des cultes a fait observer que cette loi spéciale laissait aux principes du droit en matière domaniale, la solution d'une autre question, très-distincte de celle relative au droit d'expropriation, consistant à savoir si cette église serait ou non dans le domaine public [nos 922, 924, 956, 1401 à 1409].

[1] Voir aussi notre *Traité des ventes domaniales*, pages 140 à 150.

Source BIU Cujas

811. 2° Le rôle d'expropriant peut aussi appartenir, suivant la loi du 3 mai 1841, à des compagnies ou à de simples particuliers *concessionnaires de travaux publics*, aux termes de l'article 63, ainsi conçu : « Les concessionnaires de travaux publics exerceront tous » les droits conférés à l'administration et seront soumis à toutes » les obligations qui lui sont imposées par la présente loi » ; mais, dans ce cas, il n'y a pas exception au principe posé, parce que le concessionnaire agit au nom et par délégation de l'État, du département ou de la commune, et nullement en son propre et privé nom, ni pour son compte personnel.

812. 3° Par une exception formelle à ces principes, la loi du 10 juin 1854 sur le drainage (art. 4 [n°s 847 et 1008]) a autorisé l'expropriation, pour les opérations de drainage, par les associations syndicales constituées en vertu d'arrêtés préfectoraux ; il a été dit à la séance du Corps législatif du 19 mai 1865 que, pendant les onze années écoulées alors depuis son existence, cette disposition de la loi de 1854 n'avait reçu aucune application. La loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales [n°s 847 et 996] a généralisé cette exception, en permettant par son article 18 aux associations syndicales autorisées de poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ces associations représentent un intérêt collectif, mais privé. Cette grave dérogation au principe de la loi de 1841 peut être considérée comme inspirée par les motifs qui ont provoqué en Angleterre les lois de clôture, au fond desquelles se trouve une expropriation dans un intérêt privé de nature agricole ; elle a été admise parce que l'on a constaté que, sans le droit d'exproprier, les associations syndicales seraient impuissantes à faire leurs travaux. Mais la fixation de l'indemnité aura lieu conformément aux dispositions exceptionnelles des paragraphes 2 et suivants de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux [*voir* n°s 845 à 847].

B. *Règles générales de l'expropriation.*

813. Économie de la loi du 3 mai 1841.
814. 1° Déclaration de l'utilité publique ; loi du 27 juillet 1870.
815. 2° Désignation des terrains à exproprier.
816. Questions relatives aux annonces judiciaires en matière d'expropriation.
817. Systèmes divers ; projet de loi de 1873.
818. 3° Transmission de propriété par traité amiable ou jugement.
819. Jugement d'expropriation.

Source BIU Cujas

820. Voies de recours ; publicité du jugement.
821. Effets translatifs du jugement d'expropriation ; droit de rétention.
822. Ses effets attributifs de compétence.
823. Ses effets résolutifs des droits personnels et réels grevant l'immeuble exproprié.
824. Ses effets par rapport au droit de suite des créanciers hypothécaires.
825. 4° Règlement de l'indemnité. Offres et demandes d'indemnité.
826. Droit de poursuite appartenant à chaque expropriant.
827. Règles relatives à la formation du jury d'expropriation.
828. Règles relatives à la procédure du jury.
829. Mission et pouvoirs du magistrat directeur du jury.
830. Règles que le jury doit suivre.
831. Suite ; autres règles.
832. Compétence des tribunaux civils.
833. 5° Paiement de l'indemnité.
834. Protection donnée à l'exproprié contre tous les retards de l'expropriant.
835. Règles relatives aux incapables du droit civil, à l'État, aux départements, communes et établissements publics.
836. Droit de préemption ou rétrocession ; compétence.
837. Difficultés et controverses.
838. Ordonnance du 22 mars 1835 relative au contrat de rétrocession.
839. De la réquisition d'emprise totale.
840. Articles 2 et 9 du décret législatif du 26 mars 1852.
841. Règlement d'administration publique du 27 décembre 1858.

813. L'économie de la loi du 3 mai 1841 embrasse, sous le nom d'expropriation pour cause d'utilité publique, cinq opérations distinctes, autour desquelles il convient de grouper les dispositions principales de cette loi pour en présenter l'analyse. Ce sont : 1° la déclaration d'utilité publique ; 2° la désignation des terrains ; 3° la transmission de propriété ou expropriation proprement dite ; 4° le règlement de l'indemnité ; et ce n'est qu'après 5° le paiement de cette indemnité, que l'expropriant peut, en 6me et dernier lieu, prendre possession des terrains.

814. 1° *Déclaration de l'utilité publique.*

La première opération administrative consiste à déclarer l'*utilité publique* des travaux ; nous avons déjà dit qu'elle peut exister abstraction faite de toute relation entre eux et quelque dépendance actuelle ou future du domaine public [n° 809] ; il suffit que les travaux qui rendent l'emprise des terrains nécessaire soient reconnus présenter un caractère d'*utilité publique*. Cette déclaration d'utilité publique ne revêt pas de forme sacramentelle ; elle résulte suffisamment, par exemple, de la loi ratifiant des engagements pris par l'État pour l'établissement d'un chemin de fer et du décret

Source BIU Cujas

qui, en le concédant à une compagnie, autorise l'exécution des travaux (c. ch. civ. 12 novembre 1873).

L'autorité compétente pour faire la déclaration d'utilité publique est celle qui ordonne les travaux ou qui les autorise ; la loi de 1841 (art. 3) exigeait, selon la nature des travaux, l'intervention du pouvoir législatif ou celle du pouvoir exécutif. De 1852 à 1870, cette première opération, point de départ indispensable de toute expropriation, devait être toujours accomplie, en vertu du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 (art. 4), par un décret impérial rendu en conseil d'État, sauf la nécessité d'une loi préalable lorsque les travaux engageaient les finances de l'État. « Notons-le bien, » portait le rapport de M. le président Troplong au Sénat, ce sont » les frais du travail et non le travail en lui-même qui sont soumis » à la sanction législative. » On sait que d'immenses travaux publics de chemins de fer, d'achèvement et d'amélioration de routes, canaux, ports maritimes, navigation des fleuves et rivières, etc., ont été exécutés sous l'empire de ce système. Mais le système opposé, faisant une part en cette matière aux deux pouvoirs, exigeant l'intervention du pouvoir législatif pour les grands travaux publics, n'admettant la décision du pouvoir exécutif que pour les travaux de moindre importance (qu'il eût été bon de déterminer avec plus de précision), est plus conforme, sinon au principe même de la séparation des pouvoirs, du moins, au point de vue politique, aux traditions parlementaires. Aussi, la loi du 27 juillet 1870 l'a-t-elle rétabli pour les travaux de l'État, en laissant subsister le droit exclusif du pouvoir exécutif, combiné avec celui des conseils électifs d'après les lois d'administration communale et départementale, de déclarer l'utilité publique des travaux départementaux [nos 145, 168 et 1342] et communaux [nos 235, 1369 et suivants, et 1457] (*voir* notamment nos 1344 et 1399 en ce qui concerne les chemins de fer d'intérêt local). — Dans tous les cas, la déclaration d'utilité publique est précédée d'une instruction et d'une enquête administratives, dans les formes déterminées par les ordonnances des 18 février 1834 et 15 février 1835 pour les travaux de l'État et des départements, et du 23 août 1835 pour les travaux communaux.

Dans sa séance du 14 décembre 1875, l'assemblée nationale a rejeté, en seconde délibération, un projet de loi portant que l'expropriation pour les chemins de fer de moins de 20 kilomètres devra être prononcée par une loi.

Tous grands travaux publics, routes impériales, canaux, chemins de fer, ca-

Source BIU Cujas

nalisation des rivières, bassins et docks, entrepris par l'État ou par compagnies particulières, avec ou sans péage, avec ou sans subside du Trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, ne pourront être autorisés que par une loi rendue après une enquête administrative. Un décret impérial rendu dans la forme des règlements d'administration publique et également précédé d'une enquête, pourra autoriser l'exécution des canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de vingt kilomètres de longueur, des lacunes et rectifications de routes impériales, des ponts et de tous autres travaux de moindre importance. En aucun cas, les travaux dont la dépense doit être supportée en tout ou en partie par le Trésor ne pourront être mis à exécution qu'en vertu de la loi qui crée les voies ou moyens ou d'un crédit préalablement inscrit à un des chapitres du budget (Loi du 27 juillet 1870, *concernant les grands travaux publics*, art. 1). — Il n'est rien innové, quant à présent, en ce qui touche l'autorisation et la déclaration d'utilité publique des travaux publics à la charge des départements et des communes (art. 2).

815. 2° *Désignation des terrains* (art. 4 à 12). — Il faut désigner en premier lieu les localités ou territoires sur lesquels doivent porter les travaux, et en second lieu les parcelles mêmes dont l'emprise est nécessaire à leur exécution. Le premier point peut être fixé par le décret qui déclare l'utilité publique, et, lorsque le décret garde le silence à cet égard, par un arrêté préfectoral. Le second point est toujours fixé par arrêté préfectoral ; cet arrêté est désigné dans la pratique sous le nom d'*arrêté de cessibilité*. Il doit être précédé du dépôt du plan à la mairie ; d'un avertissement d'en prendre connaissance collectivement donné à tous les intéressés par publication à son de trompe ou de caisse, affiche et insertion dans un journal de l'arrondissement ou du département ; d'une nouvelle enquête administrative, et de l'avis d'une commission, ou du conseil municipal pour les travaux communaux.

De même que l'arrêté de cessibilité ne peut être suppléé par la loi ou le décret de déclaration de l'utilité publique, de même cet arrêté ne peut émaner que de l'autorité préfectorale, quelle que soit la nature des travaux à entreprendre et quel que soit l'expropriant. Alors même qu'il s'agit de travaux exécutés par l'État, ce n'est pas en qualité de représentant la personnalité morale de l'État, c'est en qualité de délégué de la puissance exécutive que le préfet prend cet arrêté ; il en est donc ainsi qu'il s'agisse de travaux nationaux, départementaux ou communaux.

816. Les articles 6 § 3 et 10 de la loi du 3 mai 1841 en prescrivant l'insertion dont il vient d'être parlé, l'article 15 § 1 qui ordonne une pareille insertion pour le jugement d'expropriation, les articles 21 et 23 qui l'exigent pour la validité des offres d'in-

Source BIU Cujas

demnité, et l'article 61 pour faire courir le délai passé lequel le droit de préemption ne peut plus être exercé, présentent tous autant de cas d'application de la législation relative aux annonces légales ou judiciaires. Le décret-loi du 17 février 1852 (art. 23) a investi le préfet du pouvoir de désigner chaque année, pour l'insertion de ces annonces, un ou plusieurs journaux.

Depuis la fin de l'année 1870, il règne en cette matière, et relativement à l'existence actuelle de l'article 23 du décret-loi de 1852, une véritable anarchie que décrit très-bien le rapport[1] de la commission de l'assemblée nationale sur les décrets législatifs du gouvernement de la défense nationale, que nous avons souvent cité[2] dans le premier volume. Tandis qu'un décret de la délégation de Bordeaux du 28 décembre 1870 abrogeait implicitement l'article 23 du décret de 1852 en laissant aux parties le choix du journal dans lequel elles font les insertions prescrites, un arrêté du préfet de la Seine, pris pendant le siége sous l'autorité du gouvernement de la défense nationale à Paris, appliquait ce même article 23 ; et chaque année des arrêtés préfectoraux ont continué à viser et à appliquer ce texte dans le département de la Seine, tandis que dans les autres départements on voit les arrêtés préfectoraux viser uniquement le décret de Bordeaux en portant que « les annonces pourront être insérées, au choix des parties, dans » un des journaux du département ».

Cette situation est doublement incohérente : 1° le décret de 1852 (art. 23) doit être également abrogé ou existant dans le département de la Seine et les autres départements ; 2° bien que s'abstenant de viser le texte de 1852, et visant au contraire le décret de Bordeaux, les arrêtés préfectoraux des autres départements rendent hommage, sans paraître s'en douter, à l'existence actuelle de l'article 23, car lui seul investit les préfets du droit de prendre des arrêtés de cette nature ; le décret de Bordeaux ne le leur maintient pas, et si l'article 23[3] du décret-loi du 17 février

[1] *Journal officiel* du 18 avril 1872.

[2] Nos 296, 501, 533, 696, 782, etc.

[3] Voici ce texte : « Les annonces judiciaires, exigées par les lois pour la va- » lidité des procédures ou des contrats, seront insérées, à peine de nullité de » l'insertion, dans le journal ou les journaux de l'arrondissement qui seront » désignés, chaque année, par le préfet. A défaut du journal dans l'arrondisse- » ment, le préfet désignera un ou plusieurs journaux du département ».

Ces termes ont fait naître deux questions objet d'une vive controverse dans la doctrine et la jurisprudence. — 1° Le préfet peut-il, dans le cas où il existe

Source BIU Cujas

1852 était abrogé, ces arrêtés préfectoraux seraient tous illégalement rendus et entachés d'excès de pouvoir, aussi bien ceux des autres préfets que ceux du préfet de la Seine.

Un projet de loi préparé par une commission de l'assemblée nationale en 1873 était appelé à mettre fin à cette situation fâcheuse.

817. La pensée de modifier cet article 23 du décret-loi de 1852 n'est pas nouvelle, et, dans sa session de 1870, le corps législatif avait voté un projet de loi l'abrogeant et conférant le pouvoir de faire la désignation des journaux d'annonces légales aux conseils généraux ; mais la commission du sénat, dans un rapport remarquable du 22 juillet 1870 (*Journal officiel* du 25 août 1870), avait conclu à l'établissement dans chaque département d'un journal d'annonces.

Ainsi les systèmes les plus contraires se produisent en cette matière difficile, parce qu'elle tient aux plus importants intérêts des familles et qu'elle touche en même temps à la politique par les

des journaux dans l'arrondissement, désigner, au lieu d'un de ces journaux, un journal qui se publie au chef-lieu du département? Les auteurs sont divisés sur ce point ; nous adoptons l'affirmative. Elle nous paraît résulter de ce mot du § 2 de l'article 23 du décret de 1852 « à défaut *du* journal dans l'arrondis- » sement ». En outre, l'idée fondamentale du décret nous paraît être de laisser au préfet le choix entre tous les journaux du département; cette solution est la plus conforme à l'intérêt des parties (au cas des articles de la loi du 3 mai 1841, comme au cas des articles 696, 960 et 972 du Code de procédure civile); cet intérêt serait souvent sacrifié, si le privilége des insertions était donné par la loi à un journal d'arrondissement ne disposant parfois que d'une publicité illusoire. Il faut citer dans ce sens deux arrêts de la cour de Rennes du 23 janvier 1862, et un arrêt de la cour de Metz du 15 janvier 1863 (*Gapp et Bloch*); cette solution résulte aussi d'un arrêt du conseil d'État du 10 mars 1854. Un arrêt de la cour de cassation du 4 mai 1863 (ch. civ., *préfet de l'Yonne* c. *Baudoin*) a jugé le contraire en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. — 2° L'autorité judiciaire est-elle compétente pour statuer sur la légalité de l'arrêté préfectoral et décider la question précédente? Ce point divise aussi la cour de cassation et le conseil d'État. Deux arrêts de la cour de cassation des 7 décembre 1859 et 4 mai 1863 affirment la compétence des tribunaux judiciaires. Mais le conseil d'État (jurisprudence constante, arrêts sur conflits des 20 juin 1860, 20 décembre 1860, 18 avril 1861, 26 mai 1864, *préfet de la Haute-Vienne* c. *Boutinaud*) décidait que les arrêtés pris en cette matière par les préfets sont des actes d'administration dont les tribunaux ne pouvaient apprécier la légalité d'après le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire consacré par les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III. La cour de Caen, dans deux arrêts (27 juillet 1855 ; 13 août 1861), a statué dans le même sens.

Source BIU Cujas

avantages pécuniaires que ces insertions assurent aux journaux. On peut distinguer quatre systèmes principaux, dont le premier surtout comporte un grand nombre de subdivisions : — 1° Régime de la désignation par une autorité publique, tribunaux de commerce en 1833, cours d'appel en 1841, préfets depuis 1852, conseils généraux dans le projet de juin 1870. — 2° Régime dit de liberté, consacré par un décret du 8 mars 1848 et le décret de Bordeaux du 28 décembre 1870. Ce système paraît le plus simple, et peut se comprendre avec un nombre de journaux restreint, comme sous la Restauration où il a été suivi ; avec une presse nombreuse il est le plus dangereux et le moins juste ; les parties chargées de faire les insertions ont fréquemment intérêt à ce que les actes n'aient pas la publicité que la loi commande ; de sorte qu'il est certain qu'elles choisiront toujours, dans ce cas, les journaux les moins répandus. — 3° Régime de l'adjudication, mettant aux enchères les conditions les plus favorables à la publicité, proposé, dans un projet très-complet, par l'initiative d'un député à l'assemblée nationale en 1871. — 4° Régime du bulletin spécial, uniquement destiné aux annonces judiciaires et légales, demandé par la commission du sénat en juillet 1870.

Le projet de loi arrêté par la commission de l'assemblée, mais qui n'a été voté, dans la séance du 21 mars 1873, qu'en première lecture, sans débats et avec réserve expresse de la discussion pour la seconde délibération, qui ne s'est pas produite, n'adoptait en réalité aucun de ces systèmes, et les combinait en empruntant à tous quelque chose. Il empruntait au système de la désignation le droit qu'il voulait donner aux préfets et aux conseils généraux de fixer les conditions auxquelles seront soumis les journaux voulant insérer les annonces légales et judiciaires ; au système de l'adjudication, le droit pour chaque journal, en acceptant les conditions proposées, d'obtenir la publication des annonces ; au système dit de liberté, la faculté laissée aux parties de choisir parmi les journaux qui auront accepté les conditions de l'administration ; au système du bulletin spécial, le droit pour le préfet, après avis de la commission départementale, dans le cas où aucun journal ne se serait présenté pour souscrire aux conditions proposées, de mettre en adjudication la création d'un journal spécial destiné aux annonces.

818. 3° *Transmission de la propriété* (art. 13 à 20).

Les parcelles déterminées par l'arrêté peuvent devenir la pro-

Source BIU Cujas

priété de l'expropriant de deux manières. — 1° Par l'effet de traités amiables, passés dans la forme des actes administratifs ou devant notaires, au gré des parties, visés pour timbre et enregistrés *gratis*, comme tous les actes faits en vertu de la loi du 3 mai 1841 (art. 56 et 58); à ces traités sont applicables toutes les règles posées dans les articles 15, 16, 17 et 18 pour le jugement d'expropriation [n°s 820, 823 et 824]. — 2° A défaut de cession volontaire, la propriété est transférée par l'effet d'un jugement d'expropriation rendu par le tribunal civil de l'arrondissement de la situation des immeubles, en vertu de la règle : « L'expropriation pour cause » d'utilité publique s'opère par autorité de justice », écrite dans l'article 1 de la loi du 3 mai 1841, après l'avoir été pour la première fois en tête de celle du 8 mars 1810.

Toutes les opérations antérieures étaient exclusivement administratives. Ici les opérations changent de caractère et deviennent judiciaires.

819. A moins d'inaccomplissement des formalités prescrites pour la déclaration d'utilité publique et la désignation des parcelles, le tribunal est tenu de prononcer l'expropriation de tout le terrain désigné dans l'arrêté préfectoral de cessibilité. Il en est ainsi alors même qu'il y aurait erreur dans l'indication de la contenance, simple accessoire de la désignation de l'immeuble; sauf l'action en supplément de prix de l'article 1622 du Code civil, si la contenance réelle excède d'un vingtième celle indiquée dans le jugement d'expropriation et qui seule a servi de base à la fixation ultérieure de l'indemnité (ch. civ. 24 février 1863, *Novion*).

L'autorité judiciaire, instituée gardienne du droit de propriété, applique ici, conformément au principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, les actes administratifs qui ont déclaré l'utilité publique et désigné les parcelles à exproprier; mais en outre, et en vertu d'une dérogation à ce principe [déjà expliquée n° 653], elle est autorisée par les articles 2 et 14 de la loi du 3 mai 1841 à apprécier leur légalité, à l'effet de se refuser à prononcer l'expropriation demandée par l'administration, si toutes les formalités protectrices du droit de propriété n'ont pas été remplies. C'est ce qui peut même permettre au tribunal de se refuser à prononcer l'expropriation d'immeubles manifestement ajoutés par l'arrêté de cessibilité modifiant les déterminations d'immeubles qui résulteraient d'une manière nette et précise de

Source BIU Cujas

l'acte déclaratif de l'utilité publique (ch. civ. 16 mai 1865, *Grangeneuve*).

Le jugement qui prononce l'expropriation nomme en même temps un membre du tribunal pour remplir ultérieurement les fonctions de magistrat directeur du jury.

820. Le jugement du tribunal, soit qu'il prononce l'expropriation, soit qu'il refuse de la prononcer (c. cass. arrêt du 21 juin 1864, cassant, dans l'intérêt de la loi, l'arrêt de la cour de Metz du 15 janvier 1863), ne peut être attaqué sous aucun prétexte par la voie de l'appel ; il ne peut pas davantage être attaqué par voie d'opposition, puisqu'il n'y a pas de débat contradictoire ; il n'est susceptible que d'une seule voie de recours, le pourvoi direct devant la chambre civile de la cour de cassation, et seulement pour excès de pouvoir, incompétence ou vices de formes ; ce pourvoi doit être formé dans les trois jours de la notification du jugement, faite en la forme administrative, aux propriétaires désignés par la matrice cadastrale, dont les noms doivent figurer dans le jugement (c. cass. 6 janvier et 25 août 1857). Ce jugement est affiché, publié dans l'un des journaux désignés pour les insertions légales (art. 15 § 1), notifié aux propriétaires (art. 15 § 2), et transcrit au bureau des hypothèques (art. 16) ; la loi du 3 mai 1841 avait, sur ce point, devancé la mesure générale prescrite par la loi du 23 mars 1855 pour la transcription des actes translatifs de propriété.

821. Le jugement d'expropriation rend l'expropriant propriétaire ; mais dire que ce jugement fait passer l'immeuble dans le domaine public est une grave erreur [1]. Sans parler de la loi du 21 juin 1865 et de l'expropriation prononcée au profit d'une association syndicale, ce jugement, même d'après la loi du 3 mai 1841, fait purement et simplement passer l'immeuble dans le domaine privé de l'État, du département ou de la commune, sauf pour cet immeuble à devenir ultérieurement une dépendance du domaine public s'il reçoit, et au moment où il recevra, une destination à laquelle la loi attache la domanialité publique.

Ce serait une autre erreur de croire que l'expropriation ne peut être poursuivie que pour augmenter les dépendances de la doma-

[1] Nous en avons aussi donné une démonstration approfondie dans notre *Traité des ventes domaniales*, pages 140 à 150.

Source BIU Cujas

nialité publique : la loi permet l'expropriation pour cause d'utilité publique ; et l'*utilité publique* peut exister sans qu'il y ait création projetée d'une dépendance du domaine public [n° 854]. En un mot l'idée d'*expropriation pour cause d'utilité publique* et celle de *travaux publics* [n° 345] sont analogues entre elles, mais l'une et l'autre sont profondément distinctes de celle de *domanialité publique* [*voir* n°s 809, 814, 911 à 925].

Tout droit réel qui serait consenti sur l'immeuble par l'expropriétaire après le jugement d'expropriation, serait nul comme consenti *a non domino*. D'autre part, à partir du jugement d'expropriation, les risques sont à la charge de l'expropriant que ce jugement a rendu propriétaire, et l'indemnité par lui due doit avoir pour base l'immeuble tel qu'il existait au jour du jugement, nonobstant les changements ultérieurs survenus par cas fortuit ou autrement.

Malgré son effet translatif de propriété au profit de l'expropriant, le jugement laisse à l'exproprié le droit de rétention de la possession, et par suite la jouissance de l'immeuble, le droit aux fruits de toute nature, l'exercice des actions possessoires jusqu'au paiement *préalable* de l'indemnité (C. civ. art. 545; L. de 1841, art. 53 [*voir* n° 833]).

822. Le jugement d'expropriation a pour effet d'attribuer au jury, à défaut d'entente entre les parties, la connaissance de toute demande d'indemnité pour les dommages résultant de l'exécution des travaux publics qui sont la conséquence nécessaire de l'expropriation ; c'est au jury, à l'exclusion du conseil de préfecture, qu'il appartient de fixer l'indemnité due pour ces dommages comme pour l'immeuble exproprié (ch. civ. 8 juillet 1862, *ville de Bordeaux*; 23 juin 1863, *syndicat de la Mare*) ; il en est ainsi même des demandes d'indemnité produites antérieurement à l'expropriation, soit devant le conseil de préfecture (c. d'Ét. 7 décembre 1870, *Varnier*), soit devant le tribunal civil (trib. de Poitiers, 11 juin 1873, *comp. du chem. de fer de Poitiers à Saumur* c. *Guilgault*), au sujet de travaux préparatoires accomplis par l'expropriant ou ses agents sur le même immeuble, avec autorisation préfectorale dans le premier cas, sans autorisation dans le second ou lorsque ces travaux excèdent de simples études préalables; l'indemnité qui peut être due de ce chef devient, par l'effet du jugement, l'accessoire de l'indemnité d'expropriation qu'il appartient au jury seul de fixer en cas de contestation.

Source BIU Cujas

823. L'expropriation d'un immeuble a pour effet de résoudre tous les droits dont il peut être grevé ; les servitudes, comme tous autres droits réels, sont atteintes par l'expropriation, sans qu'il soit nécessaire que le jugement en fasse mention expresse (ch. civ. 9 février 1863, 12 mai 1863, *Delcambre*) ; il en est de même des droits personnels résultant du contrat de bail.

Le jugement d'expropriation résout de plein droit tous les baux, tant à l'égard et dans l'intérêt des locataires qu'au profit de l'expropriant, alors même que celui-ci entendrait les maintenir, et engendre au profit des locataires de l'immeuble exproprié le droit de demander une indemnité (c. cass. 10 avril 1862 ; Paris, quatre arrêts du 11 août 1862 ; c. cass. 20 juin, 4 juillet et 9 août 1864). Le jugement qui donne acte du consentement du propriétaire à l'expropriation et produit les mêmes effets que le jugement d'expropriation, et même la cession amiable (ch. civ. 2 août 1865, *préfet de la Seine* c. *Fleury et autres*), ont aussi pour conséquence immédiate et nécessaire de résoudre les baux et d'ouvrir au profit des locataires le droit à une indemnité, pourvu qu'il y ait eu déclaration d'utilité publique et malgré l'engagement de l'administration de maintenir les baux jusqu'à leur expiration. La cour de cassation a même jugé (22 mars 1870, *ville de Paris*) que le locataire est encore en droit de réclamer l'indemnité d'expropriation même alors qu'il est resté en possession des lieux loués jusqu'à l'expiration du bail ; mais, dans ce cas, il n'est pas facile de voir en quoi peut consister le préjudice, et nous préférons la décision contraire d'un arrêt de la même cour du 17 juin 1867.

Le jugement d'expropriation transforme tous les droits réels, qui grevaient l'immeuble, en droits de créance sur le montant de l'indemnité, et l'immeuble demeure affranchi des actions en résolution, en revendication et toutes autres actions réelles (art. 18) ; d'autre part, la circonstance que des terrains compris dans l'arrêté de cessibilité seraient l'objet d'une revendication de la part des tiers, ne fait aucun obstacle à ce que le tribunal en prononce l'expropriation, sauf aux prétendants droit à faire fixer ultérieurement par le jury l'indemnité éventuelle qui leur reviendrait dans le cas où ils seraient reconnus propriétaires de ces terrains (c. ch. civ. 21 décembre 1874, *Jonon*). Le jugement d'expropriation et même la décision du jury qui fixe l'indemnité, laissent tellement entière la question de propriété antérieure de l'immeuble exproprié, qu'elle peut être jugée ultérieurement même au profit de la partie expropriante (ch. civ. 14 mai 1867, *Prémillieux*).

Source BIU Cujas

824. Les créanciers hypothécaires ou privilégiés, régulièrement inscrits avant l'expiration du délai de quinzaine à partir de la transcription du jugement, perdent le droit de surenchérir garantie de leur droit de suite, et l'article 17 de la loi lui substitue celui d'exiger la fixation de l'indemnité par le jury.

825. 4° *Règlement de l'indemnité.*

Après l'expropriation prononcée il faut faire régler l'indemnité ; pour arriver à ce règlement, l'expropriant doit signifier ses offres aux divers ayants droit (L. 1841, art. 21 et 23). Ces ayants droit ou indemnitaires se divisent en trois classes :

1° Les propriétaires connus de l'administration par leur inscription sur la matrice cadastrale. Les notifications du jugement des offres, de la liste du jury, de la citation, sont régulièrement faites, après leur décès, à leur ancien domicile ou au maire, si ce décès n'a pas été notifié à l'expropriant (c. cass. 4 juillet 1860; 10 mai 1875, *Flipo*); l'administration ne connaît que le propriétaire apparent d'après la matrice cadastrale [n°s 1134 et 1135]; d'ailleurs la comparution devant le jury sans réserve couvrira toute irrégularité. Lorsque l'immeuble exproprié appartient indivisément à plusieurs copropriétaires inscrits à la matrice cadastrale et au plan parcellaire, et que le jugement prononçant l'expropriation a été notifié à chacun d'eux, il ne peut être régulièrement procédé au règlement de l'indemnité et à l'envoi en possession qui est indivisible, qu'autant que tous les copropriétaires inscrits ont été, par une notification faite à chacun d'eux, mis en demeure de délibérer sur les offres de l'expropriant, et, à défaut de règlement amiable, appelés devant le jury d'expropriation par une citation notifiée à chacun d'eux. De sorte que, si l'un des copropriétaires expropriés n'a reçu ni notification d'offres, ni assignation à comparaître devant le jury qui a procédé en son absence, la décision du jury et l'ordonnance d'envoi en possession sont nulles pour le tout, à l'égard des communistes mis en cause et à l'égard de celui non cité (c. cass. 26 novembre 1862).

2° Les usufruitiers, usagers, titulaires de servitudes consenties par le propriétaire ou avec son intervention dans l'acte, fermiers et locataires, quoique leur bail n'ait pas acquis date certaine, lorsqu'il résulte des circonstances qu'il a été passé de bonne foi et sans fraude (c. cass. 17 avril 1861, contraire à un précédent arrêt du 2 février 1847). Le propriétaire, à peine d'être chargé de leur indemnité, doit les faire connaître à l'expropriant, qui alors leur

Source BIU Cujas

notifie ses offres ; ils peuvent se présenter eux-mêmes, dans le même délai de huitaine à partir de la notification du jugement.

3° Les autres intéressés, tels que les sous-locataires, le véritable propriétaire non inscrit à la matrice des rôles, les titulaires de servitudes non consenties par le propriétaire ou avec son intervention dans l'acte, doivent se faire connaître dans le même délai.

A défaut d'acceptation expresse des offres de l'expropriant par l'indemnitaire qui fait alors connaître le montant de sa demande, le chiffre de l'indemnité est réglé juridiquement par un jury spécial.

826. Avant d'exposer les règles relatives à l'institution du jury, il faut dire qui a le droit d'arrêter et de notifier les offres dont il vient d'être parlé, et sur lesquelles, en cas de refus de l'indemnitaire, il sera statué par le jury spécial. A ce point de vue, la loi sur l'expropriation doit être combinée avec les lois d'administration départementale et communale ; par suite, les offres devront être arrêtées et signifiées par le préfet, s'il s'agit de travaux nationaux ou départementaux, et par le maire, s'il s'agit de travaux communaux (ch. civ. 12 mai 1858, *Desgrées et Raud* c. *ville de Vannes*), à moins que la nullité des offres indûment faites dans ce dernier cas par le préfet n'ait été couverte par l'acquiescement des parties (ch. civ. 23 décembre 1861, *Billat* ; 4 août 1862, *de Sieyès* ; 14 août 1867, *Guffroy-Meunier* c. *ville de Lille*). La cour de cassation se refuse aussi à prononcer la nullité, s'il résulte des circonstances du procès que c'est d'accord avec l'administration municipale que les offres ont été faites par le préfet (ch. civ. 31 juillet 1860, *Arnaud* c. *ville de Lons-le-Saulnier*) ; et lorsque le préfet, en matière d'expropriation pour la construction de chemins vicinaux d'intérêt commun, n'a fait les offres que sur le refus du maire et de tous les membres du conseil municipal d'y procéder, et par application de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837 (ch. civ. 4 mars 1868, *Devaux*) ; cet arrêt, plus juridique que le précédent, confirme le droit exclusif du maire d'arrêter et de notifier les offres communales.

Ce que la cour de cassation décide ainsi relativement au droit du maire de fixer et faire notifier les offres, et ce qui, de l'aveu de tous, s'applique au droit exclusif du maire d'ester devant le jury, nous paraît, lorsqu'il s'agit d'expropriation communale, devoir être également décidé en ce qui concerne : 1° le droit de transmettre directement les pièces au procureur à l'effet de requérir

Source BIU Cujas

l'expropriation des immeubles compris dans l'arrêté de cessibilité (art. 13 *in fine*); 2° la notification du jugement d'expropriation (art. 15); 3° le droit de requérir la nomination du jury (art. 40); 4° celui de se concerter avec le magistrat directeur pour indiquer le jour et le lieu de la réunion (art. 31); 5° celui de convoquer les parties (art. 28); 6° celui de convoquer les jurés (art. 31). — Tous ces actes constituent *le droit de poursuite*; or le droit de poursuite, à partir de l'arrêté de cessibilité, appartient, suivant nous [1], d'une manière exclusive, au maire pour la commune expropriante, comme au préfet pour l'État ou le département expropriants. Loin d'y répugner, la loi de 1841, qui emploie généralement ce mot *l'administration* comme synonyme de *la partie expropriante*, maintient implicitement en cette matière les lois d'administration communale, lorsqu'elle exige dans l'article 20 que l'exproprié notifie son pourvoi en cassation « au préfet ou au maire, *selon la nature des travaux* ». La théorie contraire nous paraît constituer une exagération de centralisation, en dehors du texte de la loi, et aussi contraire à son esprit qu'aux véritables intérêts de l'expropriant et des expropriés.

Toutefois la jurisprudence de la cour de cassation, dans son état actuel, distingue entre les diverses parties du droit de poursuite. Elle n'a consacré le droit exclusif du maire que relativement à la détermination, à la notification des offres et au droit de suivre l'instance devant le jury. Mais sur le 1er des autres points, elle paraît admettre le droit exclusif du préfet dans toutes les expropriations (ch. civ. 27 décembre 1865, *Devaux* c. *préfet de la Charente*). Sur le 4e point, cet arrêt, heureusement contredit par un arrêt en sens contraire du 20 novembre 1854 (Dalloz, 54, 5, 343), semblerait réserver au préfet un droit privatif entièrement contraire au but de la loi, et sur les 3e, 5e et 6e points elle admet le droit du maire, mais sans exclure celui du préfet ou du sous-préfet dans les expropriations communales (ch. civ. deux arrêts du 6 avril 1859, *Cario* c. *ville de Vannes*), avec ce complément nécessaire que si aucune convocation n'a été adressée au maire la décision du jury est nulle (ch. civ. 17 décembre 1867, *com. de Salles* c. *Tymbeau*).

En vertu de l'article 63 de la loi de 1841, reproduisant le texte

[1] Nous avons donné à cette théorie de plus amples développements dans notre brochure intitulée : *Des expropriants et du droit de poursuite appartenant à chacun d'eux.*

Source BIU Cujas

de 1833, le droit de poursuite passe de plein droit aux concessionnaires (c. cass. 6 janvier 1836 ; 29 août 1854, *d'Auger* c. *chem. de fer de Strasbourg* ; 20 novembre 1854, *Masteaux* c. *chem. de fer de l'Est*), sauf acquiescement aux actes faits par le préfet (ch. civ. 31 mai 1865, *Granger*), du moment où le décret d'autorisation est devenu exécutoire par la remise régulière d'une ampliation (c. cass. 24 avril 1855, *Falcoux* c. *ville de Lyon*) ; il en est ainsi au profit d'une commune subrogée aux droits de l'État pour l'exécution d'une entreprise (ch. civ. 26 août 1867, *Dupont* c. *ville de Nantes*).

La loi du 21 juin 1865 (art. 18) ayant admis les associations syndicales autorisées au bénéfice de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il est difficile de leur refuser le droit de poursuite appartenant aux autres expropriants [n° 812].

827. Le jury chargé, à défaut d'acceptation des offres, de fixer les indemnités, procède sous la direction du magistrat directeur du jury, désigné par le jugement d'expropriation. Sous la législation de l'an VIII et de 1807, cette attribution était confiée aux conseils de préfecture ; sous celle de 1810, aux tribunaux judiciaires. Le jury, formé de citoyens à la fois propriétaires et contribuables, est une création de la loi de 1833 conservée par celle de 1841. Il est composé de douze jurés, mais il peut statuer à neuf. Une liste de trente-six à soixante-douze personnes (art. 29) est dressée chaque année, pour chaque arrondissement, par le conseil général (à Lyon la liste contient deux cents noms, d'après une loi du 22 juin 1854, et à Paris, pour tout le département de la Seine, six cents noms) ; ces dispositions sont d'ordre public, et il y aurait nullité de toute décision d'un jury choisi sur une liste contenant plus (ch. civ. 23 janvier 1861) ou moins de noms. Sur cette liste annuelle, la 1re chambre de la cour d'appel dans les départements où siége une cour, et dans les autres la 1re chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire, *choisit* seize jurés titulaires et quatre jurés supplémentaires. Le jury de jugement est composé des douze premiers jurés présents et non récusés, aucun juré supplémentaire ne pouvant être appelé à siéger tant qu'il se trouve douze jurés titulaires présents, non dispensés ni récusés (ch. civ. 25 février 1874), et la nullité n'est couverte ni par la comparution ni par le silence des parties (ch. civ. 31 décembre 1867, *Reid*) ; l'exproprié et l'expropriant peuvent exercer chacun deux récusations péremptoires ; contrairement aux règles de formation du

Source BIU Cujas

jury criminel, il n'y a aucun tirage au sort pour composer la liste de session et le jury de jugement. D'après la jurisprudence constante de la cour de cassation (ch. civ. 22 décembre 1869, *Corneille*; 11 février 1873, *Thomas*), lorsque, après la désignation des jurés par la cour ou par le tribunal, le conseil général a dressé une nouvelle liste du jury, les jurés primitivement nommés deviennent incompétents, et ne peuvent pas valablement statuer sur les indemnités, à moins que leurs opérations soient déjà commencées lors du renouvellement de la liste.

828. Le jury prête serment de remplir ses fonctions avec impartialité (art. 36); il s'éclaire par la production des plans parcellaires et du tableau des offres et des demandes, par son transport facultatif sur les lieux après prestation de serment (ch. civ. 30 mai 1864; 25 mai 1864, *Boutan*), par l'audition de toute personne pouvant lui donner des renseignements, et surtout la discussion publique par les parties elles-mêmes, leurs avocats ou leurs fondés de pouvoir. Il délibère sans désemparer (art. 38); il ne peut entendre les parties, ensemble ou séparément, même en la chambre du conseil, à huis clos et hors la présence du magistrat directeur du jury (ch. civ. 6 janvier 1874), non plus que les avocats des parties (ch. civ. 13 août 1866, *ville de Pau*), ni même le magistrat directeur pour le charger de demander à l'une des parties des éclaircissements ou documents nouveaux (ch. civ. 1er juin 1869, *Blondeau*), et le président du jury ne peut non plus rentrer pendant la délibération dans la salle d'audience pour demander des renseignements aux parties (ch. civ. 29 juillet 1862, *Girard*). Les affaires sont discutées séparément, à moins que l'administration et les indemnitaires n'aient consenti à la jonction des affaires pour être jugées par un seul et même jury, dont le serment prêté avant la discussion de la première affaire s'applique à toutes les autres (ch. civ. 2 décembre 1863; 12 janvier 1864, *Soubiran*). Le jury statue sur les questions qui lui sont posées par le magistrat directeur.

829. Les fonctions du magistrat directeur du jury sont circonscrites dans les limites fixées par les articles 32, 33, 34, 37, 38 et 41 de la loi du 3 mai 1841; il en résulte qu'il n'a le droit de faire cesser les plaidoiries pour prononcer la clôture des débats, qu'autant que les jurés lui déclarent être suffisamment instruits pour pouvoir juger. Dans ce même ordre d'idées, la cour de cassation a

Source BIU Cujas

jugé (18 décembre 1861, S. 1862, 1, 434) que le magistrat directeur du jury ne peut, sans excès de pouvoir, interrompre l'avocat dans sa plaidoirie par des observations exprimant son opinion personnelle sur l'affaire, et que, dans ce cas, il y a lieu de casser la décision rendue.

Un arrêt du 25 mars 1873 (ch. civ. *préfet de l'Aveyron* c. *Scudier et soixante-sept autres propriétaires expropriés* pour la construction du chemin de fer de Rodez à Milhau) a aussi jugé, en cassant ces 68 décisions du jury, que le magistrat directeur d'un jury d'expropriation n'avait pas le droit, après avoir prononcé la clôture des débats, d'adresser au jury une allocution ou instruction portant que, pour la fixation des indemnités, « il devait tenir » compte de tout ce qui peut être pour les propriétaires une cause » de préjudice » ; une telle allocution est illégale et de nature à induire le jury en erreur, en ce qu'elle exclut la distinction entre les dommages directs et certains, d'une part, et, d'autre part, les dommages incertains ou indirects. Elle constitue, de la part du magistrat directeur, un excès de pouvoir, et doit entraîner l'annulation des décisions intervenues, alors surtout que, en fait, devant le jury, des dommages indirects ou incertains et éventuels ont été compris dans les causes d'indemnités réclamées.

830. Aux termes de l'article 38 §§ 2 et 3 de la loi de 1841, la décision du jury est prise à la majorité des voix ; en cas de partage, la voix du président du jury est prépondérante. Aux termes de l'article 39 § 5, « l'indemnité allouée par le jury ne peut, en » aucun cas, être inférieure aux offres de l'administration, ni su- » périeure à la demande de la partie intéressée » : d'où suit que le jury, libre de se mouvoir entre ces deux limites, peut accorder soit toute la demande, soit l'offre seule, quelles qu'elles soient, cette dernière fût-elle de 1 franc (ch. civ. 1er juin 1864), et que lorsque l'exproprié n'a formé aucune demande, le jury ne peut lui allouer une indemnité supérieure aux offres (ch. civ. 15 mai 1866 ; 4 février 1874). Il peut aussi fixer une seule indemnité pour plusieurs causes concernant la même personne agissant en la même qualité, bien que l'indemnitaire en ait fait des chefs distincts de demande (ch. civ. 16 décembre 1861 ; 28 mai 1861 ; 11 février 1863 ; 17 décembre 1872, *Nerlaquet*) ; mais il ne peut allouer d'indemnité pour un dommage futur et incertain (ch. civ. 6 janvier 1862, *Bréget* ; 3 mars 1863, *Raboin* ; 4 mai 1868, *Sarrazin* ; 19 juillet 1870, *syndicat de la Loue*), ni à raison d'immeubles ou de portions

Source BIU Cujas

d'immeubles non compris dans le jugement d'expropriation, alors que l'extension de l'expropriation n'a pas été formellement acceptée par l'exproprié (ch. civ. 9 février 1874). Il faudrait également le consentement des deux parties pour restreindre l'effet du jugement d'expropriation et permettre au jury de statuer en conséquence (ch. civ. 23 décembre 1851, *Ricard*; 7 juillet 1868, *com. de Montrichard*), ou même pour renoncer au jugement d'expropriation dont le bénéfice est acquis à l'exproprié (ch. civ. 13 février 1861, *Gallet*).

831. Les autres règles que le jury d'expropriation doit suivre sont écrites dans les articles suivants : article 51, relatif à la plus-value du restant de la propriété [déjà expliqué nos 524 à 529]; article 52, relatif aux constructions, plantations ou améliorations qui auraient été faites en vue d'obtenir une indemnité plus élevée; article 48, relatif aux pouvoirs du jury en raison des circonstances de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité, et articles 49 et 39 § 4, qui réservent aux tribunaux l'appréciation des questions relatives au droit à indemnité, en appelant seulement le jury à statuer par voie de fixation d'indemnité éventuelle ou alternative. Sauf l'application de cet article, l'indemnité doit toujours être fixée d'une façon certaine, et uniquement en une somme d'argent (c. cass. 16 avril, 23 juin, 21 juillet, 29 juillet, 31 août 1862; 18 février 1867, *Grand*; de manière à ne pouvoir donner lieu à un procès ultérieur; ainsi l'indemnité ne peut être fixée à tant par mètre, d'après le résultat d'un mesurage ultérieur, que si les parties y consentent expressément, même alors qu'il y a contestation entre elles sur la contenance du terrain exproprié (ch. civ. 17 décembre 1872); et, par le même motif, le jury ne peut allouer, pour partie de l'indemnité, des travaux à effectuer (ch. civ. 19 mars 1872, *Grange*; 7 janvier 1874, *Grillot*) ou une cession de terrain ou de matériaux, ou des récoltes ou des bois, etc., que si l'exproprié y consent formellement.

832. Si cependant il fallait plus tard interpréter la décision du jury, cette interprétation devrait être demandée au tribunal civil de l'arrondissement (c. d'Ét. 13 janvier 1865, *Gonsand*; 9 février 1865, *ville de Nevers*; 22 février 1866, *chem. de fer de Lyon*; 28 mars 1866, *chem. de fer de l'Est*; c. ch. req. 12 juillet 1863, *Laburthe*).

L'autorité judiciaire est aussi la seule juridiction compétente

Source BIU Cujas

pour statuer, lorsque des particuliers ont traité à l'amiable avec l'expropriant, soit de la cession de leur propriété en vertu de la loi d'expropriation pour cause d'utilité publique, soit de la fixation du prix, soit de l'un et l'autre point ; ces traités, même alors qu'ils ont été passés dans la forme administrative, constituent des contrats de droit civil dont l'interprétation et l'exécution appartiennent à l'autorité judiciaire (c. d'Ét. 19 juillet 1855, *Reullon*; 30 août 1871, *Marestang* ; 1er août 1873, *Abadie*). [*Voir* nos 836 et 839.]

833. 5° *Paiement de l'indemnité.* — La décision du jury, signée des membres qui y ont concouru, est immédiatement rendue exécutoire par une ordonnance du magistrat directeur, qui statue sur les dépens et envoie l'administration en possession, à charge par elle d'effectuer le paiement préalable de l'indemnité. La décision du jury et l'ordonnance d'*exequatur* du magistrat acquièrent l'autorité de la chose jugée, si, dans un délai de quinze jours de leur date, elles ne sont pas l'objet d'un pourvoi en cassation devant la chambre civile ; ce pourvoi ne peut être formé que pour les violations de formes déterminées par l'article 42. Si la cour casse, elle renvoie devant un nouveau jury du même arrondissement ou devant le jury d'un arrondissement voisin. L'article 53 dispose : « Les » indemnités réglées par le jury seront, préalablement à la prise » de possession, acquittées entre les mains des ayants droit ; s'ils » se refusent à les recevoir, la prise de possession aura lieu après » offres réelles et consignations ». La portée de cet article a été ci-dessus indiquée [n° 821 *in fine*].

834. Les articles 14 § 2 et 55 protégent les expropriés contre les retards de l'expropriant à tous les moments de la procédure. Si, dans l'année de l'arrêté de cessibilité, l'administration n'a pas poursuivi l'expropriation, tout propriétaire de terrain compris audit arrêté peut présenter requête au tribunal, pour faire prononcer le jugement d'expropriation. Six mois après ce jugement, si l'administration n'a pas poursuivi la fixation de l'indemnité, les parties peuvent requérir la convocation du jury. Enfin six mois après ladite fixation, à défaut de paiement de l'indemnité dans ce délai, l'exproprié aura droit cumulativement à la possession de son immeuble, par l'exercice du droit de rétention, et aux intérêts à 5 % de l'indemnité d'expropriation ; ces intérêts courent de plein droit à l'expiration de ce délai, aux termes de l'article 55 § 2; toute autre mise en demeure serait donc inutile et frustratoire,

Source BIU Cujas

après comme avant l'expiration des six mois, car elle serait impuissante à réduire un délai qui peut être nécessaire à l'administration et que la loi a voulu lui accorder sans intérêts, répudiant en cette matière spéciale le § 3 de l'article 1652 du Code civil.

835. A un autre point de vue, il faut signaler les articles 13, 25 et 26, relatifs aux incapables du droit civil, aux établissements publics, aux communes, aux départements, à l'État, propriétaires de parcelles comprises dans les plans soumis aux enquêtes.

Les §§ 1, 2 et 3 de l'article 13 et l'article 25 de la loi de 1841, en progrès sur celle de 1833, pour rendre les conventions amiables plus faciles et plus fréquentes, diminuent les obstacles légaux à l'aliénation et à la fixation du prix des biens des mineurs, des interdits, des absents, des femmes dotales, des titulaires de majorats. Le § 4 de l'article 13 et l'article 26 étendent les mêmes facilités aux départements, aux communes et aux établissements publics ; le § 5 de l'article 13 et le même article 26, comblant une autre lacune de la loi de 1833, ont obéi à la même pensée sage et prudente, en facilitant la manifestation du consentement de l'État à l'aliénation des immeubles de son domaine compris dans le tracé d'une voie de communication ou de tout autre travail d'utilité publique, et en déléguant au ministre des finances le droit de donner lui-même ce consentement par voie de concession [n° 1040] des terrains demandés, et d'acceptation du prix offert ; ce droit a été transmis dans certains cas aux préfets par le décret-loi du 25 mars 1852, art. 3, tabl. C 5° [nos 117, 933] ; et la loi du 1er juin 1864 a laissé ces textes sans modifications [nos 1038 à 1044 [1]].

836. Les articles 60, 61 et 62 organisent au profit de l'ancien propriétaire le droit de *rédemption*, ou de *préemption*, ou de *rétrocession*, à l'aide duquel il pourra reprendre son terrain exproprié pour cause d'utilité publique, s'il ne reçoit pas cette destination [2]. L'exercice de ce droit par l'ancien propriétaire constitue par rapport à l'expropriant, devenu propriétaire en vertu du jugement d'expropriation, un cas d'aliénation par voie de concession, obligatoire de sa part, et dispensée par ces textes de toute autorisation

[1-2] *Voir* aussi notre *Traité des ventes domaniales*, p. 128, section intitulée : « Terrains domaniaux expropriés, concédés et rétrocédés, d'après la loi du 3 mai » 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique combinée avec la loi » du 1er juin 1864 ».

Source BIU Cujas

spéciale du législateur, du conseil général, ou du conseil municipal. Si le terrain avait reçu, même pendant un temps très-court, sa destination publique, l'exercice du droit de préemption ne serait plus possible (Lyon, 20 août 1857, l'*État* c. *Domon*). Les *ayants droit* des propriétaires, c'est-à-dire leurs héritiers, légataires ou acquéreurs, sont également autorisés, par l'article 60, à exercer le droit de préemption.

En cas de difficulté sur le point de savoir à qui appartient l'exercice de ce droit, l'autorité judiciaire est seule compétente (c. d'Ét. 1er avril 1840 ; 26 juin 1869, *Videau*) ; il en est de même de toutes les autres questions que ces textes soulèvent. « Au surplus (porte une instruction générale de l'administration des domaines du 30 décembre 1859), en cas de contestation au sujet de l'exercice » du droit de rétrocession, les parties doivent être renvoyées de- » vant l'autorité judiciaire (*sic*, c. cass. 8 janvier 1861 et les arrêts ci-dessous cités). » Des difficultés de cette nature peuvent s'élever, au cas de vente de la portion restante d'un immeuble en partie exproprié, entre l'acquéreur de cette parcelle et l'ancien propriétaire, dans le silence, sur ce point, du contrat de vente entre eux intervenu ; mais l'ancien propriétaire a seul droit à la reprise de l'immeuble exproprié sur lui, partiellement ou en totalité ; lui vivant, il ne peut avoir d'ayant droit pour l'exercice du droit de préemption qu'autant qu'il l'a formellement transmis (c. cass. 2 mai 1860 ; 29 mai 1869, *Delair*).

837. L'application des articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841 soulève des difficultés d'une autre nature. Quelques arrêts (c. cass. 28 décembre 1852 ; 9 décembre 1861 ; Agen, 10 décembre 1865, *Valet*) semblent considérer qu'un avis de l'administration faisant connaître les terrains à rétrocéder est indispensable à l'ouverture du droit de préemption. Un arrêt de la cour de Paris (29 avril 1865, *Delair*) dit, au contraire, que la faculté de demander la remise des terrains « est générale, absolue, qu'elle n'est soumise à aucune » restriction, et peut s'exercer du moment qu'il est constaté que » le terrain exproprié ne reçoit pas sa destination, sans qu'il soit » besoin de recourir à l'administration pour faire prononcer sur » ce changement de destination » ; et la cour de cassation, dans la même affaire (29 mai 1867, S. 67, 1, 261), tout en réservant la question de principe, s'est attachée à une circonstance de fait relevée par l'arrêt pour admettre la recevabilité de l'action en rétrocession. Le conseil d'État, d'autre part, paraît exiger de l'autorité

Source BIU Cujas

administrative une déclaration que la parcelle n'a pas reçu la destination d'utilité publique pour laquelle elle avait été expropriée (c. d'Ét. 11 décembre 1871; 6 mars 1672, *Jaumes*). Sans subordonner absolument l'exercice de cette action à l'avis de l'administration, la loi nous paraît autoriser aussi l'exercice du droit de préemption, dès lors qu'il résulte d'une déclaration ou d'un fait de l'administration expropriante, ou d'un cas de force majeure, qu'elle ne veut ou ne peut employer le terrain exproprié à la destination d'utilité publique, spécialement prévue (c. d'Ét. 6 mars 1872, *Jaumes*) par l'acte déclaratif de l'utilité publique en vertu duquel avait eu lieu l'expropriation.

838. Les formes de ce contrat de rétrocession sont déterminées, en ce qui concerne l'État, par une ordonnance royale du 22 mars 1835, toujours en vigueur, rendue pour régler le mode d'application des articles 60, 61 et 62 de la loi du 7 juillet 1833, transportés dans les mêmes termes et sous les mêmes numéros dans la loi du 3 mai 1841.

Les terrains ou portions de terrains acquis pour des travaux d'utilité publique, et qui n'auraient pas reçu ou ne recevraient pas cette destination, seront remis à l'administration des domaines pour être rétrocédés, s'il y a lieu, aux anciens propriétaires ou à leurs ayants droit, conformément aux articles 60 et 61 de la loi du 7 juillet 1833. Le contrat de retrocession sera passé devant le préfet du département ou devant le sous-préfet, sur délégation du préfet, en présence et avec le concours d'un préposé de l'administration des domaines, et d'un agent du ministère pour le compte duquel l'acquisition des terrains avait été faite. Le prix de la rétrocession sera versé dans les caisses du domaine (Ordonnance royale du 22 mars 1835, art. 1). — Si les anciens propriétaires ou leurs ayants droit encourent la déchéance du privilége qui leur est accordé par les articles 60 et 61 de la loi du 7 juillet, les terrains ou portions de terrains seront aliénés dans la forme tracée pour l'aliénation des biens de l'État, à la diligence de l'administration des domaines (art. 2).

839. Enfin, dans un dernier ordre d'idées, il faut remarquer l'importante disposition de l'article 50 relatif au cas d'expropriation partielle et au droit du propriétaire de requérir l'emprise totale de son immeuble. Le § 1 de cet article, conférant le droit absolu de requérir l'emprise de tout bâtiment partiellement exproprié, n'est équitable et rationnel qu'autant que l'expropriation partielle rend la partie restante de l'immeuble impropre à remplir sa destination antérieure. Il ne saurait y avoir lieu d'appliquer cette disposition exorbitante au propriétaire exproprié dans les profondeurs du sous-sol ou tréfonds sans atteinte aux bâtiments (ch. civ. 1er août

Source BIU Cujas

1866, *Delamarre*), et l'autorité judiciaire, à l'exclusion de l'autorité administrative, est seule compétente pour statuer sur cette question (Trib. des confl. 13 février 1875, *Badin*). Le délai de quinzaine, à partir de la notification des offres, dans lequel la réquisition d'emprise totale doit être adressée au magistrat directeur du jury, ou à l'expropriant (ch. civ. 10 avril 1861, *Jeanson*; 1er juillet 1863, *Lecœur*) est de rigueur (art. 24 et 27); il faut aussi, à peine de nullité, que la réquisition d'emprise totale soit suivie, dans le délai légal de l'article 24 (ch. civ. 5 avril 1869; 22 février 1870, *Ansas*), de nouvelles offres, qui, portant sur un objet nouveau, doivent être suivies d'un délai de quinzaine laissé au propriétaire pour en délibérer (ch. civ. 10 février 1874); le tout doit figurer au tableau des offres et demandes remis au jury (ch. civ. 10 avril 1861, *Jeanson*). Dans ce cas et pour la parcelle ainsi acquise, il n'y a pas expropriation, mais vente au profit de l'administration, forcée d'acquérir; aussi, quoi qu'il arrive, l'ancien propriétaire ne pourra-t-il jamais exercer de ce chef le droit de préemption (art. 62); ni la résiliation de plein droit des baux, ni l'ouverture d'un droit à indemnité pour les locataires, n'existent dans cette hypothèse (ch. civ. 19 mars 1872, *Rouge* c. *ville de Paris*).

840. A cet article 50 de la loi du 3 mai 1841 se rattachent les articles 2 et 9 ci-dessous reproduits du décret législatif du 26 mars 1852 sur les rues de Paris, rendu applicable à de nombreuses villes. Le droit qui appartient à l'administration, aux termes de cet article 2 du décret du 26 mars 1852, de comprendre dans l'expropriation la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle juge que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres, constitue pour elle une simple faculté, dont elle est libre d'user ou de n'user pas, et il appartient au juge du fait de déclarer souverainement qu'il a été procédé en vertu, non de ce décret, mais de l'article 50 de la loi du 3 mai 1841 (c. ch. civ. 19 mars 1872, *Cotelle* c. *ville de Paris*).

Dans tout projet d'expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation des rues de Paris, l'administration aura la faculté de comprendre la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle jugera que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres. Elle pourra pareillement comprendre dans l'expropriation, des immeubles en dehors des alignements, lorsque leur acquisition sera nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques jugées inutiles. Les parcelles de terrain acquises en dehors des alignements, et non suscep-

Source BIU Cujas

tibles de recevoir des constructions salubres, seront réunies aux propriétés contiguës, soit à l'amiable, soit par l'expropriation des propriétés, conformément à l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 [*rapporté ci-dessous* n° 854]. La fixation du prix de ces travaux sera faite suivant les mêmes formes et devant la même juridiction que celle des expropriations ordinaires. L'article 58 [n° 818] de la loi du 3 mai 1841 est applicable à tous les actes et contrats relatifs aux terrains acquis pour la voie publique par simple mesure de voirie (Décret du 26 mars 1852, *relatif aux rues de Paris*, art. 2). — Les dispositions du présent décret pourront être appliquées à toutes les villes qui en feront la demande, par des décrets spéciaux rendus dans la forme des règlements d'administration publique, art. 9).

841. Nous reproduisons le règlement d'administration publique du 27 décembre 1858 rendu pour l'exécution de ce décret-loi.

Lorsque, dans un projet d'expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation d'une rue, l'administration croit devoir comprendre, par application du paragraphe 1 de l'article 2 du décret du 26 mars 1852, des parties d'immeubles situées en dehors des alignements, et qu'elle jugera impropres, à raison de leur étendue ou de leur forme, à recevoir des constructions salubres, l'indication de ces parties est faite sur le plan soumis à l'enquête prescrite par le titre II de la loi du 3 mai 1841, et il est fait mention du projet de l'administration dans l'avertissement donné conformément à l'article 6 de ladite loi (Décret du 27 décembre 1858, *portant règlement d'administration publique pour l'exécution du décret du 26 mars 1852*, art. 1). — Dans le délai de huit jours, à partir de cet avertissement, les propriétaires doivent déclarer sur le procès-verbal d'enquête s'ils s'opposent à l'expropriation, et faire connaître leurs motifs. Dans ce cas, l'expropriation ne peut être autorisée que par un décret rendu en conseil d'État. Les oppositions ainsi formées ne font pas obstacle à ce que le préfet statue, conformément aux articles 11 et 12 de la loi du 3 mai 1841, sur toutes les autres propriétés comprises dans l'expropriation (art. 2). — Si l'administration le juge préférable, il est statué par un seul et même décret, tant sur l'utilité publique de l'élargissement, du redressement ou de la formation des rues projetées, que sur l'autorisation d'exproprier les parcelles situées en dehors des alignements. Dans ce cas, l'indication des parcelles à exproprier est faite sur le plan soumis à l'enquête, en vertu du titre I de la loi du 3 mai 1841 et de l'article 2 de l'ordonnance du 23 août 1835. Mention est faite du projet de l'administration dans l'avertissement donné conformément à l'article 3 de ladite ordonnance, et les oppositions des propriétaires intéressés sont consignées au registre de l'enquête (art. 3). — Les formalités prescrites par les articles ci-dessus sont suivies, pour l'application du paragraphe 2 de l'article 2 du décret du 26 mars 1852 (art. 4). — Dans le cas prévu par le paragraphe 3 du même article, le propriétaire du fonds auquel doivent être réunies les parcelles acquises en dehors des alignements, conformément à l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807, est mis en demeure, par un acte extrajudiciaire, de déclarer, dans un délai de huitaine, s'il entend profiter de la faculté de s'avancer sur la voie publique en acquérant les parcelles riveraines. En cas de refus ou de silence, il est procédé à l'expropriation dans les formes légales (art. 5). [*Voir* l'article 6 et dernier de ce décret au n° 861.]

Source BIU Cujas

C. *Exceptions aux règles générales de l'expropriation pour cause d'utilité publique.*

842. Exceptions au cas de déclaration d'urgence.
843. — pour travaux militaires et de la marine.
844. — pour travaux de fortifications ; loi du 30 mars 1831.
845. Observation générale; maintien, dans ces cas, du grand jury.
846. Exceptions pour les expropriations relatives aux chemins vicinaux et aux rues qui leur font suite ; petit jury.
847. — pour les expropriations par les associations syndicales autorisées et pour le drainage; petit jury.
848. — d'après la loi du 7 avril 1873 sur les tombes militaires.
849. Expropriation d'objets mobiliers en vertu de lois spéciales ; épizooties.

842. La loi du 3 mai 1841, dans son titre VII, intitulé *Dispositions exceptionnelles*, apporte elle-même des exceptions à son système. La première concerne le cas où il y a urgence de prendre possession des terrains non bâtis qui seront soumis à l'expropriation; elle est réglée par les articles 65 à 74; ces textes fixent avec détails les conditions d'une procédure sommaire ayant pour objet, à défaut du consentement des propriétaires, et moyennant une consignation dont le chiffre est déterminé, après procès-verbal de constat s'il y a lieu, par un jugement du tribunal civil (qui laisse intacte la compétence du jury pour la fixation définitive de l'indemnité), de faire envoyer, par ordonnance du président du tribunal, l'expropriant en possession du sol, avant le paiement de l'indemnité et même avant la décision du jury qui en opère le règlement.

Mais, pour que l'on puisse recourir à cette procédure, il faut : 1° que l'urgence ait été déclarée par décret; 2° que le jugement d'expropriation ait été rendu ; et 3° qu'il s'agisse de terrains non bâtis. L'autorité judiciaire saisie de cette procédure est investie du droit de vérifier si le décret déclaratif d'urgence s'applique bien à des terrains non bâtis, les seuls à l'égard desquels cette mesure soit autorisée par la loi (ch. civ. 29 août 1864, *Oudard*).

843. L'article 75 de la loi du 3 mai 1841 fait une seconde exception, en ce qui concerne les travaux militaires et ceux de la marine de l'État; cette exception, lorsque les conditions qui viennent d'être indiquées sont remplies, se combine avec la précédente. Celle-ci consiste 1° dans la dispense des formalités prescrites par les titres I et II de la loi de 1841, et 2° dans la détermi-

Source BIU Cujas

nation par décret des terrains soumis à l'expropriation, de sorte que l'arrêté préfectoral de cessibilité est remplacé dans ce cas par un décret de cessibilité.

844. Il ne faut pas confondre avec l'exception qui précède celle relative aux travaux de fortifications, réglée par l'article 76 de la loi du 3 mai 1841 et la loi spéciale du 30 mars 1831. Les deux hypothèses sont très-distinctes, en ce sens que si tous les travaux de fortifications sont des travaux militaires, il y a nombre de travaux militaires, constructions de casernes, de parcs d'artillerie, etc., qui ne supposent pas une place forte, ne sont pas des travaux de fortifications, et ne bénéficient que de l'exception précédente.

Les règles tracées par la loi du 30 mars 1831 ont le même objet, et à certains égards le même caractère, que celles qui constituent la première exception ci-dessus décrite [n° 842] ; elles supposent également un décret déclaratif d'urgence, et permettent de prendre possession, avant le paiement et le règlement de l'indemnité, moyennant consignation d'une indemnité approximative et provisionnelle de dépossession. Mais elles présentent avec le simple cas d'urgence les trois différences principales qui suivent : 1° c'est le même jugement du tribunal qui prononce l'envoi en possession, et, loin de supposer un jugement antérieur d'expropriation, il en tient lieu ; de sorte que cette procédure spéciale et très-rapide remplace toute la procédure d'expropriation, sauf règlement définitif ultérieur de l'indemnité ; 2° il y a un plan parcellaire levé par un expert désigné par le préfet et un agent du domaine, et deux procès-verbaux nécessairement dressés, l'un descriptif et estimatif, par un expert nommé par le tribunal, l'autre relatif à l'accomplissement des formalités légales par un juge commissaire ; et 3° ces règles s'appliquent également aux terrains bâtis et non bâtis.

Cette loi du 30 mars 1831 (art. 13 à 15) fixe aussi des règles spéciales relatives à l'occupation temporaire, en cas d'urgence, des propriétés non bâties nécessaires aux travaux des fortifications.

845. Ces trois exceptions au droit commun de la loi d'expropriation pour cause d'utilité, présentent, nonobstant les différences notables qui viennent d'être signalées, ce même caractère d'être toutes inspirées par l'urgence des situations, d'avoir pour but de hâter la prise de possession, en laissant subsister le droit commun de la loi du 3 mai 1841 pour le règlement de l'indemnité par le

Source BIU Cujas

jury (dit *grand jury*) qu'elle institue. La loi du 30 mars 1831, antérieure à la création du jury par la loi du 7 juillet 1833, renvoyait purement et simplement (art. 12) à la loi du 8 mars 1810, qui attribuait ce règlement aux tribunaux civils ; l'article 76 §§ 2 et 3 de la loi du 3 mai 1841 met cette partie de la loi spéciale en harmonie avec la loi générale, en lui rendant applicable l'institution du jury dans son ensemble.

Les trois sortes d'exceptions qui vont suivre ont au contraire pour caractère distinctif de déroger au droit commun au point de vue de la constitution du jury d'expropriation, par l'institution du jury que dans la pratique on a appelé le *petit jury*.

846. La loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux (art. 16) a soumis les expropriations auxquelles les chemins vicinaux donnent lieu à des règles qui, sur six points, diffèrent de celles de la loi de 1841. Le paragraphe 1 de cet article, maintenu par le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation (tabl. A *u*), a été modifié par l'article 2 de la loi du 8 juin 1864, relative aux rues des communes formant le prolongement des chemins vicinaux [reproduite n° 1375]. Voici ces six règles, également applicables aux chemins vicinaux et aux rues qui leur font suite, telles qu'elles résultent de la combinaison de l'article 16 de la loi de 1836, de l'article 2 de la loi du 8 juin 1864, et des articles 44 et 86 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux [n°s 1370 et suivants] : 1° la déclaration d'utilité publique résulte de la décision du conseil général pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, de la décision de la commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires, prescrivant l'ouverture, le redressement ou l'élargissement de ces chemins lorsque, dans la traverse ou en dehors des communes, il n'y a lieu d'occuper que des terrains non bâtis ; mais un décret est nécessaire pour déclarer l'utilité publique des travaux d'élargissement, d'ouverture et de redressement qui doivent entraîner l'expropriation de propriétés bâties ; 2° les jurés chargés de fixer l'indemnité sont au nombre de quatre ; c'est ce qu'on appelle dans la pratique le *petit jury*, par antithèse au *grand jury* de la loi de 1841, composé de douze membres ; 3° l'administration et l'exproprié n'ont chacun qu'une récusation à exercer ; 4° les jurés sont toujours choisis par le tribunal de l'arrondissement sur la liste dressée par le conseil général, et sont désignés par le jugement d'expropriation ; 5° le magistrat directeur assiste à leur délibération et a lui-même voix délibérative en cas de partage ;

Source BIU Cujas

6° le magistrat désigné par le tribunal peut être non-seulement un des juges du tribunal, mais aussi le juge de paix du canton de la situation des immeubles.

847. Après une vive discussion au sein du Corps législatif, le petit jury a également été admis, en 1865 (par 125 voix contre 97), au cas d'expropriation au profit des associations syndicales, comme il l'avait été déjà en 1854 par la loi sur le drainage [n°s 421, 812, 996, 997, 1007 et 1008].

Dans le cas où l'exécution des travaux entrepris par une association syndicale autorisée exige l'expropriation des terrains, il y est procédé conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, après déclaration d'utilité publique par décret rendu en conseil d'État (Loi du 21 juin 1865, *sur les associations syndicales*, art. 18). — S'il s'agit des travaux spécifiés aux n°s 3, 4 et 5 de l'article 1, les propriétaires qui n'auront pas adhéré au projet d'association pourront, dans le délai d'un mois ci-dessus déterminé, déclarer à la préfecture qu'ils entendent délaisser, moyennant indemnité, les terrains leur appartenant et compris dans le périmètre. Il leur sera donné récépissé de la déclaration. L'indemnité à la charge de l'association sera fixée conformément à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 (art. 14).

Les travaux que voudraient exécuter les associations syndicales, les communes ou les départements, pour faciliter le drainage ou tout autre mode d'asséchement, peuvent être déclarés d'utilité publique par décret rendu en conseil d'État. Le règlement des indemnités dues pour expropriations est fait conformément aux paragraphes 2 et suivants de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 (Loi du 10 juin 1854, *sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage*, art. 4).

848. Une loi du 7 avril 1873, que l'assemblée nationale, sagement inspirée, a voulu voter sans discussion, et dont les dispositions, sur un sujet si douloureux, s'expliquent d'elles-mêmes, fait dans son article 4 une application nouvelle et, hélas! bien imprévue, du *petit jury* d'expropriation.

Les terrains dépendant des cimetières communaux qui servent actuellement à l'inhumation des soldats français ou allemands morts pendant la dernière guerre, et les terrains qui seraient ultérieurement requis dans le même but, seront, sur la demande du préfet, cédés à l'État au prix du tarif en vigueur pour les concessions perpétuelles. Dans les communes où il n'existe pas de tarif approuvé, le prix de la concession sera fixé par le préfet en conseil de préfecture, après avoir pris l'avis du conseil municipal (Loi du 7 avril 1873, *relative à la conservation des tombes des soldats morts pendant la dernière guerre*, art. 1). — L'État est autorisé à acquérir, par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, les terrains non clos, situés en dehors des cimetières, dans lesquels se trouvent une ou plusieurs tombes militaires, et les terrains nécessaires pour les exhumations et les chemins d'accès; ces acquisitions sont déclarées d'utilité publique. Les terrains à acquérir, et les terrains occupés tem-

Source BIU Cujas

porairement jusqu'aux exhumations, qui ne pourront avoir lieu qu'après un délai de cinq années, seront désignés après enquête par des arrêtés du préfet, approuvés par le ministre de l'intérieur. Ces arrêtés décideront dans quelle mesure les terrains environnants seront soumis aux servitudes établies par les décrets du 13 prairial an XII et du 7 mars 1808 (art. 2). — Sur la production de l'arrêté rendu par le préfet et approuvé par le ministre, l'expropriation sera prononcée et suivie conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1841 (art. 3). — Les indemnités dues pour l'expropriation des terrains d'inhumation, pour l'occupation temporaire de terrains jusqu'à l'exhumation, et pour les servitudes dont pourront être frappés les terrains environnants [n° 865], seront réglées par le jury, conformément aux dispositions de la loi du 21 mai 1836 (art. 4). — Les dispositions de l'article 58 de la loi du 3 mai 1841 sont applicables à la présente loi (art. 5). — Les lois et règlements relatifs à la police et à la conservation des cimetières sont applicables à tous les terrains affectés à des tombes militaires (art. 6). — Les dépenses nécessitées par l'application de la présente loi seront prélevées sur les crédits mis à la disposition du ministère de l'intérieur pour les dépenses de guerre non classées (art. 7).

849. La loi du 3 mai 1841 ne concerne que l'expropriation des immeubles; mais le texte de l'article 545 du Code civil est général, et quelques lois particulières ont fait aux meubles l'application du droit, qui appartient à la société dans un but d'intérêt général et parfois de salut public, d'en exiger le sacrifice. Toutefois il n'y a pas toujours lieu, soit au paiement préalable de l'indemnité, soit même, suivant les cas, au paiement d'aucune indemnité, parce que dans certaines hypothèses il n'y a pas transmission du droit de propriété détruit.

Tels sont : le droit de réquisition des denrées, subsistances et autres objets nécessaires aux besoins de l'État (D. 19 brumaire an III; D. 15 décembre 1813; règlement du 1er septembre 1827); des chevaux, mulets et voitures (Loi du 24 juillet 1873, art. 5 et 25 [n° 630]); — le droit de préemption conféré à l'administration des douanes, à l'effet de prévenir les déclarations frauduleuses à l'égard des marchandises soumises au paiement des droits *ad valorem*, en lui permettant de les retenir pour la valeur déclarée augmentée de cinq pour cent (Loi du 22 août 1791, tit. II, art. 23, et traités de commerce [n° 1266]); — le droit des salpêtriers commissionnés par l'État, d'enlever les matériaux de démolition, sous l'obligation de rendre au propriétaire, s'il l'exige, une égale quantité de matériaux au même lieu (L. 13 fructidor an V, art. 2 et 3; L. 10 mars 1819, art. 5 et 6); — le droit appartenant aux agents du service sanitaire, de détruire et brûler les objets matériels, tuer et enfouir les animaux, sans obligation d'en rembourser la valeur, lorsqu'ils sont susceptibles de transmettre la contagion et qu'il y a

Source BIU Cujas

impossibilité de les purifier (Loi du 3 mars 1822, art, 5; règlement sanitaire international du 27 mai 1853, art. 61 et 92 [n° 736]);— le droit du maire dans chaque commune d'ordonner l'abattage de tout animal malade du typhus contagieux des bêtes à cornes et même sain, mais suspect d'avoir pu contracter le germe de la maladie (Arrêts du conseil des 19 juillet 1746, 18 décembre 1774, 30 janvier 1775, 1er novembre 1775, 16 juillet 1784; arrêté du directoire du 27 messidor an V; Code pénal, art. 459; O. 27 janvier 1815; D. 5 septembre 1865). Une loi du 30 juin 1866 a porté aux trois quarts de la valeur l'indemnité, qui, dans un intérêt de sécurité publique, et afin de provoquer les déclarations des propriétaires eux-mêmes, doit être allouée pour tout animal sain, suspect ou même malade, dont l'abattage aura été ordonné. Le propriétaire pourra en outre livrer à la consommation, comme bêtes de Boucherie, les bêtes saines sacrifiées pour prévenir la contagion dont elles pouvaient recéler les germes; mais toute violation des règlements, de sa part, peut donner lieu contre lui non-seulement à une condamnation pénale, mais, envers l'État, à des dommages-intérêts représentatifs des indemnités que l'État peut être appelé à payer. Un décret du 30 septembre 1871 détermine suivant quelle forme il est procédé à la constatation de la valeur des animaux et à la fixation de l'indemnité; mais les prescriptions des anciens arrêts du conseil n'ont pas cessé d'être en vigueur (c. cass. 20 avril et 15 juin 1872), et le propriétaire n'a droit à aucune indemnité s'il n'a pas dénoncé à l'autorité ses animaux malades dans les vingt-quatre heures à partir de l'apparition des premiers symptômes (c. d'Ét. 9 avril 1873, *Gerbault-Perrier*). [*Voir* des cas ou éventualités analogues d'expropriation, nos 382, 802, 803.]

§ II. — Servitudes légales d'utilité publique.

850. Textes de droit civil qui consacrent cette seconde sorte de limitation du droit de propriété; règle commune à toutes ces servitudes.

851. De l'alignement.

852. Plans généraux d'alignement.

853. Leurs effets légaux.

854. Faculté de s'avancer sur la voie publique par suite des alignements arrêtés; article 53 de la loi du 16 septembre 1807.

855. Étendue du droit de préemption conféré au riverain par ce texte; il lui donne le droit d'acquérir même malgré l'administration.

856. Application de l'article 53 à toutes les routes de terre; renvoi pour les voies d'eau.

Source BIU Cujas

857. Alignements partiels de voirie urbaine.
858. Alignements partiels de voirie vicinale et de grande voirie.
859. Contraventions en matière d'alignement ; cour de cassation et conseil d'État.
860. Observations générales.
861. Du nivellement.
862. Chemins de halage, marchepied, et autres servitudes résultant du voisinage des cours d'eau.
863. Servitudes résultant du voisinage des routes nationales et départementales.
864. Servitudes résultant du voisinage des chemins de fer.
865. Servitudes résultant du voisinage des cimetières.
866. Servitudes protectrices des sources d'eaux minérales.
867. Servitude d'extraction, d'occupation de terrains et de dépôt de matériaux.
868. Conditions d'exercice de cette servitude.
869. Décret réglementaire du 8 février 1868.
870. Fixation de l'indemnité.
871. Renvois pour d'autres servitudes légales d'utilité publique.

850. La limitation du droit de propriété par l'obligation de subir certaines servitudes est formulée par le renvoi aux lois et règlements fait par l'article 544 du Code civil en définissant la propriété, et surtout par le § 1 de l'article 537, portant que « les particuliers » ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent *sous les* » *modifications établies par les lois* ». Ces modifications sont, d'une part, les servitudes légales du droit civil établies et réglées par les articles 640 à 685 du Code civil, et, d'autre part, les servitudes légales d'utilité publique dont la réglementation se trouve dans la législation administrative ; ces dernières servitudes présentent une grande variété et vont être étudiées au point de vue des caractères propres à chacune d'elles. Ces servitudes, écrites dans la loi et formant le droit commun de la propriété en France, ne donnent pas lieu à indemnité, à moins d'un texte formel [tel que ceux des nos 848 et 862] ; il en est ainsi, qu'elles soient positives ou négatives [*voir*, nos 374 et 385, des applications de ce principe], sauf toutefois le cas où la servitude positive implique une occupation matérielle du fonds servant.

851. *Alignement.* — On rappelle ainsi l'indication, par rapport aux héritages qui bornent une route ou rue, de la ligne séparative entre la voie publique et les propriétés riveraines ; on procède à cette délimitation par alignement général et par alignement partiel ou individuel.

Source BIU Cujas

852. D'après la loi du 16 septembre 1807 et les circulaires ministérielles du 17 août 1813 et 25 octobre 1837, toutes les localités réputées villes, et les communes ayant une population agglomérée de 2,000 habitants et au dessus, et même, d'après la loi du 18 juillet 1837, article 31 18° et article 19 7° [n° 235], toutes les communes sans distinction, doivent être pourvues d'un *plan général d'alignement* dressé par les soins du maire, soumis à une enquête dans les formes prescrites par l'ordonnance du 23 août 1835, délibéré par le conseil municipal, et approuvé par le préfet (D. décentr., tabl. A 57°), qui ne peut rendre exécutoires des alignements non proposés par le conseil municipal (c. d'Ét. 7 janvier 1869 [1], *com. de Bourg-le-Roi*). Ces plans peuvent être ainsi dressés, et arrêtés par l'autorité supérieure, soit pour l'ensemble des rues et places de la commune, soit pour l'une ou plusieurs de ces rues et places. En matière de voirie vicinale, c'est toujours au préfet, en conséquence des délibérations prises en vertu des articles 44 et 86 de la loi du 10 août 1871, par le conseil général pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et par la commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires, qu'il appartient d'homologuer les plans généraux d'alignement [n°s 1370 et 1371]. Enfin l'alignement général de la grande voirie (et nous avons dit [n° 333] que les rues de Paris s'y trouvent comprises) est homologué par décret, rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

853. Le plan général d'alignement a pour effets : de servir de base aux alignements individuels ; de soumettre immédiatement sans expropriation, moyennant indemnité, les terrains non bâtis

[1] Voici les considérants qui ont motivé cette importante décision accusant un changement dans la jurisprudence du conseil d'État :

« Vu la loi des 7-14 octobre 1790 ; vu la loi des 16-24 août 1790, titre XI, article 3 ; la loi du 22 juillet 1791, article 29 ; la loi du 16 septembre 1807, article 52 ; la loi du 18 juillet 1837 et notre décret du 25 mars 1852 ; considérant qu'aux termes des lois ci-dessus visées, il appartient aux conseils municipaux de délibérer sur les plans d'alignement de voirie municipale ; que, si les préfets peuvent approuver ou refuser d'approuver lesdits plans, ils ne peuvent rendre exécutoires des alignements qui n'aient pas été proposés par des conseils municipaux ; que, dès lors, le préfet du département de la Sarthe n'a pu, sans excéder ses pouvoirs, approuver un plan d'alignement de la petite rue de la commune de Bourg-le-Roi, dressé par les agents voyers, mais repoussé à plusieurs reprises par le conseil municipal, et que c'est à tort que notre ministre de l'intérieur a refusé d'annuler l'arrêté du préfet..... »

Source BIU Cujas

aux retranchements nécessaires pour donner à la route ou rue la largeur que lui assigne ce plan ; de frapper ces mêmes terrains d'une servitude *non ædificandi*, et de grever les terrains bâtis de la *servitude de reculement*. Cette servitude emporte interdiction de faire aux constructions situées dans la partie retranchable tous travaux confortatifs ou réconfortatifs de nature à en prolonger la durée, et permet à l'administration, le jour où elles viennent à être démolies ou à tomber de vétusté, de réunir à la voie publique le terrain sur lequel elles reposent, en ne payant que sa valeur.

D'après la loi de 1807, c'étaient des experts et les conseils de préfecture qui déterminaient les indemnités dues au cas d'application des servitudes d'alignement ; mais depuis l'institution du jury par les lois sur l'expropriation de 1833 et 1841, ces lois doivent être combinées avec les dispositions de la loi de 1807. C'est ce que décide un avis du conseil d'État du 1er avril 1841, qui sert toujours de règle en cette matière, et qui est ainsi conçu : « Toutes les fois » qu'un alignement donné par l'autorité compétente sur la voie » publique, autre qu'un chemin vicinal [*voir* nos 1376 et 1377], » force un propriétaire à reculer ses constructions ou à s'avancer » sur la voie publique, l'indemnité qui lui est due dans le premier » cas, et dont il est débiteur dans le second, doit être réglée, en » cas de contestation, par le jury ». — *Sic*, c. d'Ét. 27 janvier 1853, *Lecoq* ; 5 février 1857, *Bourette* ; 11 décembre 1857, *Larbaud*, et décret-loi du 26 mars 1852, art. 2 § 4 [n° 842].

Lorsqu'un propriétaire fait volontairement démolir sa maison, lorsqu'il est forcé de la démolir pour cause de vétusté, il n'a droit à indemnité que pour la valeur du terrain délaissé, si l'alignement qui lui est donné par les autorités compétentes le force à reculer sa construction (Loi du 16 septembre 1807, *relative au desséchement des marais, etc.*, art. 50). — Dans les villes, les alignements pour l'ouverture des nouvelles rues, pour l'élargissement des anciennes qui ne font point partie d'une grande route, ou pour tout autre objet d'utilité publique, seront donnés par les maires, conformément au plan dont les projets auront été adressés aux préfets, transmis avec leur avis au ministre de l'intérieur et arrêté en conseil d'État *(par le préfet seul depuis 1852* ; décret décent. tabl. A 57e). En cas de réclamation de tiers intéressés, il sera de même statué en conseil d'État sur le rapport du ministre de l'intérieur (art. 52).

854. Lorsque, par l'effet des plans généraux d'alignements, un terrain est en retraite de la voie publique, l'article 53 de la loi de 1807 confère une sorte de *droit de préemption* au propriétaire riverain pour l'acquisition de ce terrain libre entre lui et la voie publique, avec obligation d'établir sa clôture sur le nouvel alignement ; en cas de refus du propriétaire, l'administration peut

Source BIU Cujas

requérir son expropriation. Aussi, tout arrêté préfectoral qui se borne à mettre le propriétaire en demeure d'opter entre l'expropriation et l'acquisition du terrain, pour profiter de la faculté de s'avancer sur la voie publique, ne contient pas d'excès de pouvoir (c. d'Ét. 17 février 1865, *Bonnevaine*).

L'article 53 de la loi de 1807 ne subordonne à aucun délai l'exercice du droit qu'il confère aux riverains. Quel que soit le temps écoulé depuis les nouveaux alignements arrêtés, le propriétaire qui vient, même après un demi-siècle et plus, demander l'alignement, a le droit d'acquérir l'espace délaissé entre son terrain et la voie publique par l'effet des alignements arrêtés. Nulle prescription ne saurait être invoquée par l'administration contre son droit, car, d'une part, l'État ne peut prescrire les parcelles ainsi retranchées des routes, puisqu'il en est propriétaire jusqu'à l'exercice du droit de préemption, et que, d'autre part, il n'a qu'à s'imputer à lui-même de n'avoir pas usé du droit que lui confère l'article 53 § 3 pour triompher de la négligence ou de la résistance du propriétaire.

Au cas où, par les alignements arrêtés, un propriétaire pourrait recevoir la faculté de s'avancer sur la voie publique, il sera tenu de payer la valeur du terrain qui lui sera cédé. Dans la fixation de cette valeur, les experts auront égard à ce que le plus ou moins de profondeur du terrain cédé, la nature de la propriété, le reculement du reste du terrain bâti ou non bâti loin de la nouvelle voie, peuvent ajouter ou diminuer de valeur relative pour le propriétaire. Au cas où le propriétaire ne voudrait pas acquérir, l'administration publique est autorisée à le déposséder de l'ensemble de sa propriété, en lui payant la valeur telle qu'elle était avant l'entreprise des travaux (Loi du 16 septembre 1807, art. 53).

855. Il faut en outre, et surtout, remarquer que le droit que l'article 53 § 1 confère aux propriétaires riverains n'est nullement subordonné aux convenances et à la volonté de l'administration. Alors même que l'administration des ponts et chaussées voudrait faire et ferait déjà, depuis un temps quelconque, le plus utile usage du terrain délaissé (par exemple, pour citer le cas le plus fréquent, une voie de garage ou de dépôt de matériaux pour l'empierrement de la route), l'alignement, conforme aux plans arrêtés, avec acquisition de la partie délaissée, doit être donné au propriétaire qui le réclame, sous peine d'excès de pouvoir et d'annulation par le conseil d'État. L'alignement doit être donné conformément à l'article 53, sauf à l'administration à user ultérieurement, s'il y a lieu, de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ainsi, le droit de préemption conféré aux propriétaires riverains

Source BIU Cujas

des routes, par l'article 53, sur les terrains délaissés par suite des alignements arrêtés, n'est pas seulement pour le riverain le droit d'acquérir par préférence à tous autres, au seul cas où l'administration jugerait à propos de vendre; c'est le droit absolu d'obtenir le nouvel alignement, et par suite d'acquérir de l'administration, forcée de la lui vendre, la partie de route retranchée. Toute solution contraire aurait pour conséquence de conférer à l'État le droit exorbitant de s'interposer définitivement, par suite des alignements arrêtés, entre la nouvelle assiette de la route et la propriété précédemment riveraine.

Le droit de préemption de l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 a pour objet d'assurer aux propriétaires, en cas de modifications apportées au sol des routes, le maintien de la qualité et des avantages de riverains de la voie publique. Or ce droit des riverains serait illusoire si l'article 53, qui enlève à l'État le droit de vendre ces terrains à des tiers, lui laissait celui de s'interposer lui-même, à titre de propriétaire, entre la voie publique déplacée et l'ancien riverain. Que l'ex-riverain soit séparé de la voie publique par l'État lui-même, ou par un tiers acquéreur de l'État, le dommage pour lui serait identique; l'article 53 a pour but de l'en préserver; il serait une promesse trompeuse faite à la propriété privée et subordonnée au bon plaisir de l'État, s'il ne lui conférait un droit absolu, opposable à l'État lui-même [1].

Cette interprétation de l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 est confirmée par la disposition de la loi du 24 mai 1842, *relative aux portions de routes royales délaissées par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route* [n° 932], et par la discussion législative dont elle a été l'objet. Cette loi, qui confère un autre droit de préemption aux riverains, a aussi pour objet de concilier leurs droits avec ceux de l'État et les intérêts de la voirie. « Elle a » complété en quelque sorte la pensée du législateur de 1807 en ce » qui concerne les abandons aux riverains des routes, dit M. Bou-

[1] Ce serait à tort que l'on attribuerait une opinion contraire à Proudhon, l'éminent doyen de la faculté de droit de Dijon; dans la première édition du *Traité du domaine public* (1834), la seule qui soit son œuvre, il dit en effet (t. II, p. 150), comme nous, qu' « il n'appartient pas à l'administration publique » de priver le riverain de son droit en changeant l'alignement d'une rue ». La seconde édition du *Traité du domaine public*, où se trouve l'opinion contraire, a été publiée (1844) après la mort de Proudhon; elle est sous ce rapport l'œuvre de M. Dumay, qui est obligé (page 691) d'en tirer des conséquences violentes, et (page 478) de les contredire.

Source BIU Cujas

» latignier (*Dict. gal d'administ.*, v° *alignement*, p. 46) ». Ce qui s'est passé à l'occasion du vote de l'article 4 de cette loi [n° 856] montre bien comment le législateur, le gouvernement et l'administration des ponts et chaussées ont entendu l'article 53 de la loi de 1807, dont les dispositions de la loi de 1842 sont un corollaire. Déjà, dans les travaux préparatoires, cette assimilation avait été faite, et le caractère absolu du droit de préemption, à titre de compensation, « *certaine* » et « *qui leur est due* », avait été affirmé avec autorité [n° 933 et *note*].

856. Il faut ajouter au commentaire de l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807, qu'il s'applique non-seulement aux routes nationales, mais à toutes les voies publiques de terre, nationales, départementales ou communales. Ce texte est général et ne distingue pas. Cette vérité a été reconnue dans la discussion de l'article 4 de la loi du 24 mai 1842 [n°s 932 et 933]; cet article n'existait pas dans le projet ; il a été ajouté sur la proposition de M. Vivien, et son adoption a donné lieu à un incident, reproduit comme ci-dessous au *Moniteur officiel* [1].

Mais nous décidons plus loin [n° 938] que, si cette disposition de l'article 53 de la loi de 1807 écrite en matière d'alignements doit être appliquée à toutes les voies publiques de terre, elle ne saurait être étendue aux voies d'eau sans ajouter à l'esprit et au texte de la loi.

857. Dans les villes, bourgs et villages, l'alignement partiel ou individuel est donné par le maire, conformément au plan d'alignement s'il en existe un, sauf le recours au conseil d'État ouvert par l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, après le recours

[1] « *M. Legrand, sous-secrétaire d'État des travaux publics* : Nous ne nous » opposons pas le moins du monde à l'article additionnel; mais je voudrais que » la Chambre comprît bien que ce n'est pas une omission de notre part et que » l'amendement ne change pas la législation actuelle, mais la confirme simple- » ment.

» *M. Vivien* : Je le reconnais.

» *M. le sous-secrétaire d'État* : La loi de 1807 (art. 53) s'applique à toutes les » voies publiques, aux routes royales, aux routes départementales, aux che- » mins vicinaux. Dans l'exécution de cette loi, nous avons toujours reconnu » aux riverains des voies publiques le droit d'acheter par privilége les terrains » délaissés. M. Vivien établit de nouveau ce droit par son amendement; son » amendement est la consécration d'un principe existant et non l'introduction » d'un principe nouveau. C'est à ce titre que nous y adhérons ».

Source BIU Cujas

préalable au préfet et au ministre. L'autorité judiciaire est incompétente pour statuer sur une contestation soulevée par le riverain d'une portion de la voie urbaine retranchée de la rue en vertu d'un plan général d'alignement, lorsque cette constestation a pour objet et pour but de faire attribuer à ce riverain une portion de ce terrain qui a été attribuée, par l'autorité municipale, à un propriétaire voisin. Il n'y a d'autre recours contre l'attribution faite par l'autorité municipale que celui qui est organisé par l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, devant l'autorité administrative supérieure (c. ch. civ. 25 novembre 1872, *Lorin* c. *Ménard*) ; il en est différemment des questions de propriété ou de servitudes qui seraient soulevées relativement au terrain retranché de la voie urbaine; à leur égard, les tribunaux judiciaires restent compétents.

S'il n'existe pas de plan d'alignement, le maire, chargé de la police et de la voirie municipales, est également investi, à ce titre, du droit de délivrer les alignements aux particuliers, lorsque ceux-ci veulent élever des constructions le long et joignant les rues et places des villes, bourgs ou villages. Mais, dans ce cas, le maire ne peut que maintenir à la rue sa largeur existante ; il commet un excès de pouvoir si l'alignement qu'il délivre a pour effet de procurer l'élargissement ou le rétrécissement de la voie publique, en dehors d'un plan d'alignement régulièrement arrêté, soit pour l'ensemble des rues et places de la commune, soit pour l'une ou plusieurs de ces rues. C'est ce que décide, par respect du droit de propriété, la jurisprudence du conseil d'État depuis 1862, contrairement à la pratique et à la jurisprudence antérieures de l'administration, du conseil d'État et même de la cour de cassation ; dans ce cas, a-t-on dit avec raison, l'alignement individuel n'a pour base que la conservation du domaine public et le respect de la propriété privée (c. d'Ét. 5 avril 1862, *Lebrun* ; 5 mai 1865, *Gibault* ; 21 mai 1867, *Cardeau* ; 7 janvier 1869, *com. de Bourg-le-Roi*).

Même dans ce dernier cas, le recours au conseil d'État était ouvert contre l'arrêté d'alignement partiel, par un décret du 27 juillet 1808 ; mais déjà, depuis longtemps, cette jurisprudence du conseil (19 juillet 1855, *Crouzet*) tient cette disposition pour implicitement abrogée par le texte [cité n° 852] du décret du 25 mars 1852. Il en résulte que, dans ce cas, il n'y a de recours ouvert contre l'arrêté d'alignement donné par le maire, que devant le préfet d'abord, et ensuite devant le ministre de l'intérieur, sauf

Source BIU Cujas

toutefois le recours, même direct, au conseil d'État pour excès de pouvoir [nos 252 et 253].

858. Sur les chemins vicinaux ordinaires, l'alignement individuel est donné par le maire, sauf l'approbation du sous-préfet (instruction générale sur le service des chemins vicinaux du 6 décembre 1870, art. 280) ; sur ceux d'intérêt commun et de grande communication et leur traverse des villes, par le préfet (L. 21 mai 1836, art. 9), et par le sous-préfet partout où il existe un plan régulièrement approuvé et conformément à ce plan (L. 4 mai 1864, art. 2).

Sur les dépendances de la grande voirie, le droit de donner les alignements individuels appartenait au préfet, en tant que chargé de l'administration de la grande voirie, par application des lois du 22 décembre 1789 et du 7 octobre 1790, comme successeur des corps administratifs de cette époque, qui eux-mêmes avaient hérité des attributions du *grand voyer* et des *trésoriers de France*, auxquels les édits de décembre 1607 [n° 344] et du 27 février 1765 conféraient le droit de donner « les alignements et joignants les routes, soit dans les traverses des villes, bourgs ou villages, soit en rase campagne ». La loi du 4 mai 1864 (art. 1), rendue dans une pensée de décentralisation, a fait passer ce droit aux sous-préfets sur les routes nationales et départementales, partout où il existe un plan d'alignement régulièrement approuvé, et à la condition de délivrer les alignements conformément à ce plan.

L'effet des arrêtés des maires, des sous-préfets et des préfets portant délivrance d'alignement individuel est de réunir de plein droit à la voie publique les terrains que les propriétaires sont obligés par le plan général d'alignement à délaisser, sauf indemnité, qui, en cas de contestation, devra être fixée par le jury [comme il est dit au n° 853 (c. d'Ét. 5 février 1857)]. A défaut de plan général d'alignement, les préfets ne peuvent, comme les maires, que maintenir à la voie publique ses dimensions actuelles ; la règle ci-dessus indiquée pour la voirie urbaine a été appliquée à la voirie vicinale (c. d'Ét. 31 mars 1865, *Poncelet*), et à la grande voirie (c. d'Ét. 10 février 1865, *Saumartin* ; 25 mars 1867, *Walleran*).

859. Le droit de l'administration de donner l'alignement a pour corrélatif : 1° l'obligation, pour les propriétaires riverains de la voie publique, de le demander s'ils veulent construire ; 2° l'obli-

Source BIU Cujas

gation de solliciter la permission, s'ils veulent simplement faire des travaux à un mur de face. Ces obligations sont imposées par l'édit de décembre 1607 [textuellement rapporté n° 344] et l'arrêt du conseil du 27 février 1765.

Les infractions à ces prescriptions sont réprimées par le tribunal de simple police (C. p. art. 471 n° 5) pour la petite voirie, par le conseil de préfecture pour la grande voirie [n°s 333 à 346]; il est remarquable que la jurisprudence de la cour de cassation en cette matière est bien plus rigoureuse pour les particuliers, et accorde beaucoup plus aux intérêts publics de la voirie que celle du conseil d'État.

Le propriétaire qui construit sans avoir demandé l'alignement ou contrairement à celui qui lui a été donné, peut se trouver dans trois situations différentes : — 1° s'il construit conformément à l'alignement, quoique ne l'ayant pas demandé, il est condamné à l'amende, mais on ne doit pas le condamner à la démolition (ch. crim. 24 décembre 1859, *Lasnier*; 29 juillet 1864, *Siouret*); — 2° s'il empiète sur la voie publique, il est condamné à l'amende et à la démolition; et tous ouvriers, artisans, entrepreneurs qui concourent aux travaux prohibés sont également passibles de l'amende, aux termes de l'édit de 1607 (ch. crim. 13 juillet 1860, *Fardé*; c. d'Ét. 31 juillet 1843, *Bourrières*; 11 avril 1862, *Lebrun*); — 3° s'il construit en retraite de l'alignement, la cour de cassation, non sans revirements de jurisprudence, a décidé que le tribunal de police doit également condamner à l'amende et à la démolition (ch. crim. 30 août 1855; deux arrêts du 18 février 1860); au contraire, le conseil d'État juge que la disposition de l'arrêt du conseil du 27 février 1765, qui interdit d'élever des constructions sans avoir obtenu l'alignement, ne s'applique qu'aux constructions joignant la voie publique, de sorte que lorsqu'un propriétaire a construit sur son terrain en arrière de l'alignement sans en avoir obtenu l'autorisation, il n'y a pas lieu d'ordonner la démolition (c. d'Ét. 17 février 1859); le conseil d'État, contrairement à l'opinion émise dans une circulaire du ministre des travaux publics du 27 septembre 1855, décide aussi (13 décembre 1860) que, dans ce cas, non-seulement la construction est à l'abri de la démolition, mais encore que le propriétaire n'est pas passible d'amende. — 4° La cour de cassation, dont les diverses parties de la jurisprudence actuelle sur ces deux questions connexes sont en parfaite harmonie, décide que celui qui fait des travaux à un mur de face sans en avoir obtenu l'autorisation ou avec des matériaux autres

Source BIU Cujas

que ceux déterminés par l'autorisation, doit être condamné à l'amende et à la destruction *de la besogne mal plantée*, que les travaux exécutés soient confortatifs ou non (ch. crim. 26 juin 1845, *Canton*; 14 octobre 1852, *Romagne, Belin, Audroy*; 15 décembre 1866, *Pomayrol*); tandis que le conseil d'État ne condamne qu'à l'amende au cas où les travaux effectués sans autorisation ou sans être conformes aux conditions de la permission donnée ne sont pas confortatifs (c. d'Ét. 12 avril 1866, *Cheret*). — Enfin 5°, contrairement à la jurisprudence du conseil d'État, la cour de cassation décide (ch. réun. 20 juin 1864, *Giraud-Pinard*) que lorsqu'un propriétaire a fait construire, sans autorisation du maire, un mur sur la partie retranchable, en arrière du mur faisant façade sur la rue, le juge de simple police doit non-seulement condamner à l'amende, mais en outre ordonner la démolition de la construction non autorisée, alors même que le préfet a déclaré ledit ouvrage non confortatif du mur de face.

860. Il faut remarquer sur tous ces points : 1° que la jurisprudence du conseil d'État et celle de la cour de cassation sont d'accord pour reconnaître que l'autorité administrative a seule compétence pour établir soit le caractère confortatif des travaux, soit l'alignement; 2° qu'il y a lieu d'appliquer, en cette matière, la distinction établie ci-dessus [n° 338], suivant laquelle, en ce qui concerne les chemins vicinaux, le juge de police est compétent pour prononcer les condamnations à l'amende, mais le conseil de préfecture seul peut ordonner les démolitions (c. ch. crim. 29 juillet 1864, *Siouret*).

861. *Nivellement.* — Dans l'intérêt bien entendu de la voirie, et pour donner satisfaction aux nécessités constatées par l'expérience, le décret-loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris (dont l'article 9 [ci-dessus n° 840] a permis l'application à de nombreuses villes de France) est venu ajouter la servitude de *nivellement* à celle d'alignement, et lui en appliquer les règles. Le conseil d'État décide avec raison que le retard ou l'inexécution par une ville des travaux de nivellement d'une rue ne peut servir de fondement à une demande d'indemnité au profit d'un propriétaire riverain auquel le maire, en l'autorisant à élever des constructions, a imposé un nivellement conforme à un plan régulièrement approuvé (c. d'Ét. 15 mai 1869, *Maybon*; 16 février 1870, *Jolivet*); l'arrêté du maire ne contient qu'une permission, et ne peut obliger la ville à exécuter le nivellement dans un délai déterminé.

Source BIU Cujas

L'article 6, ci-dessous reproduit, du même décret-loi, crée dans les mêmes villes une obligation complémentaire de la servitude de nivellement ; il ne fait point obstacle à ce qu'une taxe municipale soit perçue sur les tuyaux de conduite dans les égouts des eaux pluviales et ménagères. Cette taxe constitue un droit de voirie autorisé par la loi du 18 juillet 1837 (art. 31) ; elle est le prix d'une véritable occupation de la voie publique, et est tout aussi obligatoire que celle sur les tuyaux de descente des eaux le long des maisons qui se trouve comprise dans le décret de 1808 applicable à la ville de Paris (c. ch. civ. 10 février 1873, *Barbarin* c. *ville de Marseille*).

A l'avenir, l'étude de tout plan d'alignement de rue devra nécessairement comprendre le nivellement ; celui-ci sera soumis à toutes les formalités qui régissent l'alignement. Tout constructeur de maison, avant de se mettre à l'œuvre, devra demander l'alignement et le nivellement de la voie publique au-devant de son terrain et s'y conformer (Décret du 26 mars 1852, *relatif aux rues de Paris*, art. 3). — Dans tout projet pour l'élargissement, le redressement ou la formation de rues, le plan soumis à l'enquête qui précède la déclaration d'utilité publique comprend un projet de nivellement (Décret du 27 décembre 1858, *portant règlement d'administration publique pour l'exécution du décret du 26 mars 1852*, art. 6).

Toute construction nouvelle dans une rue pourvue d'égouts devra être disposée de manière à y conduire ses eaux pluviales et ménagères. La même disposition sera prise pour toute maison ancienne en cas de grosses réparations, et, en tout cas, avant dix ans (Décret du 26 mars 1852, *relatif aux rues de Paris*, art. 6).

862. *Halage, marchepied, servitude de flottage.* — Ces trois sortes de servitudes grèvent les propriétés riveraines d'un cours d'eau, avec cette différence que les deux premières ne frappent que les riverains des cours d'eau navigables, et la dernière ceux des cours d'eau qui ne sont ni navigables, ni flottables à train, mais seulement à bûches perdues. Cette dernière servitude, dite de flottage, porte aussi le nom de *servitude de passage pour la conduite du flot* ; elle embrasse une largeur de « quatre pieds », et se trouve consacrée par l'ordonnance de 1669 (titre XV, art. 52), celle du 23 décembre 1672 (titre XVII, art. 6 et 7) et l'arrêt du conseil du 16 septembre 1694. La disposition de l'ordonnance du 23 décembre 1672 (titre XVII, art. 7), portant que : les propriétaires riverains des rivières flottables à bûches perdues « seront tenus de laisser un chemin de » quatre pieds pour le passage des ouvriers préposés par les mar- » chands pour pousser aval de l'eau lesdits bois », doit être entendue dans son sens strict, et n'autorise pas le commerce des

Source BIU Cujas

bois à planter des pieux le long des propriétés riveraines, même sur la berge, sous prétexte de faciliter l'exercice du droit de flottage (c. ch. civ. 17 décembre 1872, *Chotard*). — Indépendamment du chemin de halage et du marchepied ou contre-halage prescrit par les textes ci-dessous, le voisinage des cours d'eau navigables entraîne pour les riverains défense de tirer terres, sables et autres matériaux à six toises desdites rivières (Ordonnance de 1669, titre XXVII, art. 4), et défense de faire aucuns murs, plants d'arbres, amas de pierres, de terres et de fascines et autres constructions ou empêchements quelconques sur ou au long desdites rivières et canaux (même ordonnance art. 42, et arrêts du conseil du roi du 24 juillet 1777 et du 23 juillet 1783).

Les propriétaires des héritages aboutissant aux rivières navigables laisseront le long des bords vingt-quatre pieds au moins de place en largeur pour chemin et trait de chevaux, sans qu'ils puissent planter arbres, ni tenir clôture ou haie plus près que trente pieds du côté que les bateaux se tirent, et dix pieds de l'autre bord (Ordonnance de 1669, titre XXVIII, art. 7. — Code civil, art. 556 § 2 et 650). — Les dispositions de l'article 7 du titre XXVIII de l'ordonnance de 1669 sont applicables à toutes les rivières navigables de l'empire, soit que la navigation fût établie à cette époque, soit que le gouvernement se soit déterminé depuis, ou se détermine aujourd'hui ou à l'avenir, à les rendre navigables (Décret du 22 janvier 1808, art. 1). — Il sera payé aux riverains des fleuves ou rivières où la navigation n'existait pas et où elle s'établira, une indemnité proportionnée aux dommages qu'ils éprouveront, et cette indemnité sera évaluée conformément aux dispositions de la loi du 16 septembre 1807 (*Id.* art. 3).

863. *Voisinage des grandes routes.* — Les propriétaires riverains des routes nationales et départementales sont soumis, dans l'intérêt de la circulation, à certaines charges constitutives de servitudes : — 1° obligation de recevoir sur leurs terres le jet des fossés ou produit de leur curage (arrêt du conseil du roi du 3 mai 1720, art. 4, reconnu comme étant toujours en vigueur par la jurisprudence du conseil d'État, 2 avril 1849) ; — 2° obligation pour les héritages, dont le niveau est moins élevé, de recevoir l'écoulement naturel des eaux de la route, avec défense d'en interrompre le cours soit par l'exhaussement, soit par la clôture de leurs terrains (ordonnance du bureau des finances de Paris du 7 juillet 1781, art. 8 ; ordonnances des 13 février 1741 et 22 juin 1751 ; conseil d'État, 24 août 1858 ; Paris, 31 décembre 1861) ; — 3° obligation pour les propriétaires des bois traversés par de grandes routes de les essarter et couper, « en sorte que le chemin soit libre et plus sûr », sur une largeur de soixante pieds, de sorte que si la largeur de la chaussée et des fossés n'occupe pas cet espace, l'essartement

Source BIU Cujas

s'étende de chaque côté pour le surplus (édit de juillet 1607; ordonnance de 1669, art. 1 et 3; avis du conseil d'État et circulaire du ministre des travaux publics du 31 janvier 1850); — 4° défense de planter des arbres sur son propre terrain, à moins de six mètres de la route, sans en demander et obtenir l'autorisation de la préfecture du département (L. 9 ventôse an XIII, art. 5); — 5° interdiction d'élaguer et d'abattre sans permission de l'administration les arbres existants sur le sol des routes nationales et départementales, que la loi du 12 mai 1825 (art. 1) reconnaît appartenir aux particuliers, lorsqu'ils justifient les avoir légitimement acquis à titre onéreux avant 1825, ou les avoir plantés à leurs frais en exécution des anciens règlements; — 6° obligation pour les riverains de planter des arbres sur leurs héritages le long de la route, réglée par les articles 88 à 98 du décret réglementaire sur les routes, du 16 décembre 1811, avec défense de les arracher (art. 99) ou élaguer (art. 105) sans la permission de l'administration.

Toutes les routes impériales non plantées, et qui sont susceptibles de l'être sans inconvénient, seront plantées par les particuliers ou communes propriétaires riverains de ces routes, dans la traversée de leurs propriétés respectives (Décret du 16 décembre 1811, *sur les routes*, art. 88). — Ces propriétaires ou ces communes demeureront propriétaires des arbres qu'ils auront plantés (art. 89). — Les plantations seront faites au moins à la distance d'un mètre du bord extérieur des fossés, et suivant l'essence des arbres (art. 90). — L'ingénieur en chef remettra au préfet un rapport tendant à fixer celles des routes impériales du département non plantées et susceptibles de l'être sans inconvénient, l'alignement des plantations à faire route par route et commune par commune, et le délai nécessaire pour l'effectuer; il y joindra son avis sur l'essence des arbres qu'il conviendra de choisir pour chaque localité : pour le tout devenir l'objet d'un arrêté du préfet, qui sera soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur (art. 91). — A l'expiration du délai fixé en exécution de l'article 91 pour l'achèvement de la plantation, les préfets feront constater par les ingénieurs si des particuliers ou communes propriétaires n'ont pas effectué les plantations auxquelles le présent décret les oblige, ou ne se sont pas conformés aux dispositions prescrites pour les alignements et pour l'essence, la qualité, l'âge des arbres à fournir. Le préfet ordonnera, au vu dudit rapport de l'ingénieur en chef, l'adjudication des plantations non effectuées ou mal exécutées par les particuliers ou communes propriétaires (art. 95). — Les dispositions de l'article précédent sont applicables à tous particuliers ou communes propriétaires qui n'auraient pas remplacé leurs arbres morts ou manquants, aux termes de l'article 93 du présent décret (art. 96). — Tous particuliers ou communes au lieu et place desquels il aura été effectué des plantations, en vertu des deux articles précédents, seront condamnés à l'amende d'un franc par pied d'arbre que l'administration aura planté à leur défaut, et ce indépendamment du remboursement de tous les frais de plantation (art. 97).

864. *Voisinage des chemins de fer.* — Ces grandes voies de com-

Source BIU Cujas

munication [*voir* nos 945 à 952, 1344 et 1399] grèvent les propriétés qu'elles traversent de servitudes très-nombreuses : les unes leur sont communes avec les routes ; les autres, particulières aux chemins de fer, sont énumérées dans les articles 5, 6, 7 et 8 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer. Les infractions à ces règles constituent des contraventions de grande voirie réprimées par les conseils de préfecture aux termes des articles 1 et 11 de cette même loi [reproduits ci-dessus n° 341].

Sont applicables aux propriétés riveraines des chemins de fer les servitudes imposées par les lois et règlements sur la grande voirie, et qui concernent: l'alignement, l'écoulement des eaux, l'occupation temporaire des terrains en cas de réparation, la distance à observer pour les plantations et l'élagage des arbres plantés, le mode d'exploitation des mines, minières, tourbières, carrières et sablières, dans la zone déterminée à cet effet; sont également applicables à la confection et à l'entretien des chemins de fer, les lois et règlements sur l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux publics (Loi du 15 juillet 1845, *sur la police des chemins de fer*, art. 3). — A l'avenir, aucune construction autre qu'un mur de clôture ne pourra être établie dans une distance de deux mètres du chemin de fer. Cette distance sera mesurée soit de l'arête supérieure du déblai, soit de l'arête inférieure du talus du remblai, soit du bord extérieur des fossés du chemin, et, à défaut d'une ligne tracée, à un mètre cinquante centimètres à partir des rails extérieurs de la voie de fer. Les constructions existantes au moment de la promulgation de la présente loi, ou lors de l'établissement d'un nouveau chemin de fer, pourront être entretenues dans l'état où elles se trouveront à cette époque (art. 5). — Dans les localités où le chemin de fer se trouvera en remblai de plus de trois mètres au-dessus du terrain naturel, il est interdit aux riverains de pratiquer, sans autorisation préalable, des excavations dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai, mesurée à partir du pied du talus. Cette autorisation ne pourra être accordée sans que les concessionnaires ou fermiers de l'exploitation du chemin de fer aient été entendus ou dûment appelés (art. 6). — Il est défendu d'établir à une distance de moins de vingt mètres d'un chemin de fer desservi par des machines à feu des couvertures en chaume, des meules de paille, de foin, et aucun autre dépôt de matières inflammables; cette prohibition ne s'étend pas aux dépôts de récolte faits seulement pour le temps de la moisson (art. 7). — Dans une distance de moins de cinq mètres d'un chemin de fer, aucun dépôt de pierres ou objets non inflammables ne peut être établi sans l'autorisation préalable du préfet ; cette autorisation sera toujours révocable. L'autorisation n'est pas nécessaire : 1° pour former dans les localités où le chemin de fer est en remblai des dépôts de matières non inflammables dont la hauteur n'excède pas celle du remblai du chemin ; 2° pour former des dépôts d'engrais et autres objets nécessaires à la culture des terres (art. 8). — Lorsque la sûreté publique, la conservation du chemin et la disposition des lieux le permettront, les distances déterminées par les articles précédents pourront être diminuées en vertu d'ordonnances royales rendues après enquêtes (art. 9). — Si, hors des cas d'urgence prévus par la loi des 16-24 août 1790 (titre X, art. 3), la sûreté publique ou la conservation du chemin de fer l'exige, l'administration pourra faire sup-

Source BIU Cujas

primer, *moyennant une juste indemnité*, les constructions, plantations, excavations, couvertures en chaume, amas de matériaux combustibles ou autres, existants dans les zones ci-dessus spécifiées au moment de la promulgation de la présente loi, et, pour l'avenir, lors de l'établissement du chemin de fer. L'indemnité sera réglée, pour la suppression des constructions, conformément aux titres IV et suivants de la loi du 3 mai 1841, et, pour tous les autres cas, conformément à la loi du 16 septembre 1807 (art. 10).

865. *Voisinage des cimetières.* — Ce voisinage grève les propriétés situées dans une zone déterminée, de deux servitudes négatives : l'une pèse sur les terrains non bâtis, aux termes de l'article 1 du décret du 7 mars 1808, et l'autre sur les constructions aux termes de l'article 2 et dernier de ce même décret, dont nous donnons le texte avec celui des dispositions qui ont ordonné la translation des cimetières hors des centres de population. Il résulte du texte même du décret de 1808 que les distances qu'il prescrit ne s'appliquent pas aux anciens cimetières qui se trouvent encore dans l'enceinte des villes, bourgs et communes rurales (Décision ministérielle du 17 mars 1839 ; c. c. ch. crim. 17 août 1854, *Malrie*). En outre, dans la pratique, on n'applique pas les prohibitions du décret de 1808 dans la partie de la zone environnante des cimetières transférés qui se trouve du côté des habitations distantes de trente-cinq à quarante mètres (Circ. minist. 30 décembre 1843).

Le décret de 1808, en défendant d'élever des constructions et de creuser des puits à moins de cent mètres des nouveaux cimetières, ne fait pas obstacle à ce qu'un cimetière soit établi à moins de cent mètres des habitations ou des puits existants, pourvu qu'il soit placé à trente-cinq ou quarante mètres des habitations agglomérées (c. d'Ét. 11 mars 1862, *Chapot*).

On a vu [n° 848] que la loi du 7 avril 1873, relative à la conservation des tombes des soldats morts pendant la dernière guerre, a rendu (art. 2, 4 et 6) ces servitudes applicables, dans des conditions à déterminer par arrêtés préfectoraux, aux tombes militaires placées en dehors des cimetières communaux.

Nul ne pourra, sans autorisation, élever aucune habitation, ni creuser aucun puits, à moins de cent mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes, en vertu des lois et règlements (Décret du 7 mars 1808, *qui fixe une distance pour les constructions dans le voisinage des cimetières hors des communes*, art. 1). — Les bâtiments existants ne pourront également être restaurés ni augmentés sans autorisation. Les puits pourront, après visite contradictoire d'experts, être comblés, en vertu d'ordonnance du préfet du département, sur la demande de la police locale (art. 2). — Il y aura hors de chacune des villes ou bourgs, à la distance de trente-cinq à quarante mètres au moins de

Source BIU Cujas

leur enceinte, des terrains spécialement consacrés à l'inhumation des morts (Décret du 23 prairial an XII, *sur les sépultures*, art. 2).— Les dispositions des titres I et II du décret du 23 prairial an XII, qui prescrivent la translation des cimetières hors des villes et bourgs, pourront être appliquées à toutes les communes du royaume (Ordonnance royale du 6 décembre 1843, *relative aux cimetières*, art. 1).

866. *Périmètre de protection des sources d'eaux minérales.*

Ce périmètre et les servitudes dont sont grevées les propriétés privées qui s'y trouvent comprises forment l'objet du titre I de la loi du 14 juillet 1856 sur la conservation et l'aménagement des sources d'eaux minérales, complétée par le décret réglementaire du 8 septembre 1856; nous reproduisons seulement les articles de la loi du 14 juillet qui créent ces servitudes.

Un périmètre de protection peut être assigné par décret impérial délibéré en conseil d'État à une source déclarée d'intérêt public. Ce périmètre peut être modifié si de nouvelles circonstances en font reconnaître la nécessité (Loi du 14 juillet 1856, art. 2). — Aucun sondage, aucun travail souterrain ne peuvent être pratiqués dans le périmètre de protection d'une source minérale déclarée d'intérêt public, sans une autorisation préalable. A l'égard des fouilles, tranchées pour extraction de matériaux ou pour un autre objet, fondations de maisons, caves ou autres travaux à ciel couvert, le décret qui fixe le périmètre de protection peut exceptionnellement imposer aux propriétaires l'obligation de faire, au moins un mois à l'avance, une déclaration au préfet, qui en délivre récépissé (art. 3). — Les travaux énoncés en l'article précédent, et entrepris soit en vertu d'une autorisation régulière, soit après une déclaration préalable, peuvent, sur la demande du propriétaire de la source, être interdits par le préfet, si leur résultat constaté est d'altérer ou de diminuer la source; le propriétaire du terrain est préalablement entendu; l'arrêté du préfet est exécutoire par provision, sauf recours au conseil de préfecture et au conseil d'État par la voie contentieuse (art. 4). — Dans l'intérieur du périmètre de protection, le propriétaire d'une source déclarée d'intérêt public a le droit de faire, dans le terrain d'autrui, à l'exception des maisons d'habitation et des cours attenantes, tous les travaux de captage et d'aménagement nécessaires pour la conservation, la conduite et la distribution de cette source, lorsque ces travaux ont été autorisés par un arrêté du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics (art. 7).

867. La *servitude de fouilles, extraction et dépôt de matériaux, et occupation temporaire* grève les propriétés voisines des travaux publics, indiquées dans le devis. C'est à cette servitude que l'article 650 du Code civil fait allusion, en disant que « les servitudes » établies pour l'utilité publique ou communale ont pour objet le » marchepied le long des rivières navigables ou flottables, *la* » *construction ou réparation des chemins et autres ouvrages publics* » *ou communaux* ». Cette servitude a pour raison d'être l'intérêt

Source BIU Cujas

général qui s'attache à la confection rapide et économique de ces travaux, et pour effet de permettre à l'administration qui les exécute ou aux entrepreneurs subrogés à ses droits, soit d'occuper momentanément, pour y faire des dépôts ou pour y établir leurs chantiers, l'espace nécessaire, soit de prendre sur place, aux abords mêmes de leurs chantiers, des terres, pierres et autres matériaux qu'ils eussent été obligés d'y transporter à grands frais et avec perte de temps.

Cette sorte très-onéreuse de servitude est fort ancienne : elle a été créée par les arrêts du conseil des 22 juin 1706 et 7 septembre 1755, reproduite et réglementée par celui du 20 mars 1780, que l'administration n'a découvert qu'en 1840 et qui est toujours appliqué depuis lors, ainsi que les précédents, par le conseil d'État. Les anciens règlements de voirie ont en effet été maintenus en vigueur par la loi des 19-22 juillet 1791 [n° 342] ; la servitude dont il s'agit a été implicitement confirmée depuis par l'article 4 § 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII [n°s 313 et 330], et par l'article 55 de la loi du 16 septembre 1807 [reproduit n° 870 avec un texte qui déclare cette servitude spécialement applicable à l'exécution des chemins vicinaux]. C'est à ces divers textes que renvoie le § 2 de l'article 650 du Code civil, portant que « tout ce qui concerne cette » espèce de servitude est déterminé par des lois ou des règlements » particuliers ».

868. L'exercice de la servitude est subordonné à trois conditions : — 1° la désignation des terrains par arrêté préfectoral ; — 2° l'absence de clôture du terrain, « sans néanmoins, porte l'arrêt » du conseil du 7 septembre 1755, que les entrepreneurs puissent » prendre dans les lieux qui seront fermés de murs ou autres clô- » tures équivalentes suivant les usages du pays ». En outre, l'arrêt du conseil du 20 mars 1780, interprétatif de celui de 1755, porte que la prohibition de prendre des matériaux dans les lieux fermés « ne doit s'entendre que des cours et jardins, vergers et autres » possessions de ce genre attenant aux habitations, et ne peut » s'étendre aux terres labourables, herbages, prés, bois, vignes et » autres terres de la même nature quoique closes ». De ces textes, la jurisprudence a conclu que pour les terrains de la première catégorie, cours, jardins, vergers, la condition de clôture effective et réelle suffisait pour les affranchir de la servitude ; tandis que pour les terrains de la seconde catégorie, terres labourables, prés, bois, vignes, il fallait, pour les soustraire à la servitude, la condition de

Source BIU Cujas

clôture et la condition d'attenance à une habitation, très-largement entendue dans le sens d'une simple juxtaposition matérielle du terrain clos et de l'habitation, alors même qu'un chemin les séparerait, lorsque du reste la clôture est complète (c. d'Ét. 7 mars 1861, *Thiac*; 26 décembre 1862, *Brulé-Grouzelle*; 12 juillet 1864, *Poullain*). La compétence exclusive du conseil de préfecture pour juger les questions de clôture est spécialement consacrée par un arrêt du conseil d'État rendu sur conflit le 2 juillet 1859. — 3° L'obligation prescrite par la loi du 6 octobre 1791 (tit. I, sect. VI, art. 1) d'avertir les propriétaires, des fouilles que l'entrepreneur ou les agents de l'administration sont autorisés à effectuer dans leurs terrains. Il est préférable que cet avertissement soit individuel; il pouvait cependant être collectif, car les formes de l'avertissement n'étaient pas déterminées avant le décret ci-dessous rapporté du 8 février 1868; aussi la cour de cassation a-t-elle pu juger alors que, dans le cas où une commune entière a été désignée par arrêtés préfectoraux pour subir la servitude, un avertissement collectif donné à tous les propriétaires de la commune par affiche et publication à son de trompe ou de caisse avait pu suffire même à l'égard des propriétaires ne résidant pas personnellement dans la commune (ch. req. 13 juin 1866, *Clément-Gaudence*).

869. Il ne peut plus en être ainsi en présence des dispositions du décret réglementaire du 8 février 1868 qui est venu prescrire, d'une manière générale et obligatoire pour tous les entrepreneurs des ponts et chaussées, les formalités à suivre pour les occupations temporaires de terrains concernant l'exécution des travaux publics. Voici les termes de cet important décret du 8 février 1868, destiné à assurer la conciliation de l'intérêt général avec le respect dû à la propriété :

Vu les arrêts du conseil des 7 septembre 1755 et 20 mars 1780; vu la loi des 28 septembre-6 octobre 1791; vu la loi du 28 pluviôse an VIII sur les attributions des conseils de préfecture; vu les articles 55 et 56 de la loi du 16 septembre 1807; vu l'avis du conseil général des ponts et chaussées; la section de l'agriculture, du commerce, des travaux publics et des beaux-arts de notre conseil d'État entendue; avons décrété et décrétons ce qui suit : — Art. 1. Lorsqu'il y a lieu d'occuper temporairement un terrain, soit pour y extraire des terres ou des matériaux, soit pour tout autre objet relatif à l'exécution des travaux publics, cette occupation est autorisée par un arrêté du préfet, indiquant le nom de la commune où le terrain est situé, les numéros que les parcelles dont il se compose portent sur le plan cadastral, et le nom du propriétaire. Cet arrêté vise le devis qui désigne le terrain à occuper, ou le rapport par lequel l'ingénieur en chef chargé de la direction des travaux propose l'occupation. Un exem-

Source BIU Cujas

plaire du présent règlement est annexé à l'arrêté. — Art. 2. Le préfet envoie ampliation de son arrêté à l'ingénieur en chef et au maire de la commune. L'ingénieur en chef en remet une copie certifiée à l'entrepreneur ; le maire notifie l'arrêté au propriétaire du terrain ou à son représentant. — Art. 3. En cas d'arrangement à l'amiable entre le propriétaire et l'entrepreneur, ce dernier est tenu de présenter aux ingénieurs, toutes les fois qu'il en est requis, le consentement écrit du propriétaire ou le traité qu'il a fait avec lui. — Art. 4. A défaut de convention amiable, l'entrepreneur, préalablement à toute occupation du terrain désigné, fait au propriétaire, ou, s'il ne demeure pas dans la commune, à son fermier, locataire ou gérant, une notification par lettre chargée indiquant le jour où il compte se rendre sur les lieux ou s'y faire représenter. Il l'invite à désigner un expert pour procéder, contradictoirement avec celui qu'il aura lui-même choisi, à la constatation de l'état des lieux. En même temps, l'entrepreneur informe par écrit le maire de la commune de la notification faite par lui au propriétaire. Entre cette notification et la visite des lieux, il doit y avoir un intervalle de dix jours au moins. — Art. 5. Au jour fixé, les deux experts procèdent ensemble à leurs opérations contradictoires. Ils s'attachent à constater l'état des lieux de manière qu'en rapprochant plus tard cette constatation de celle qui sera faite après l'exécution des travaux, on ait les éléments nécessaires pour évaluer la dépréciation du terrain ou faire l'estimation du dommage. Ils font eux-mêmes cette estimation si l'entrepreneur et le propriétaire y consentent. Ils dressent leur procès-verbal en trois expéditions, dont l'une est remise au propriétaire du terrain, une autre à l'entrepreneur, et la troisième au maire de la commune. — Art. 6. Si, dans le délai fixé par le dernier paragraphe de l'article 4, le propriétaire refuse ou néglige de nommer son expert, le maire en désigne un d'office, pour opérer contradictoirement avec l'expert de l'entrepreneur. — Art. 7. Immédiatement après les constatations prescrites par les articles précédents, l'entrepreneur peut occuper le terrain et y commencer les travaux autorisés par l'arrêté du préfet, tous les droits du propriétaire étant réservés en ce qui concerne le règlement de l'indemnité. Toutefois, s'il existe sur ce terrain des arbres fruitiers ou de haute futaie qu'il soit nécessaire d'abattre, l'entrepreneur est tenu de les laisser subsister jusqu'à ce que l'estimation en ait été faite dans les formes voulues par la loi. En cas d'opposition de la part du propriétaire, l'occupation a lieu avec l'assistance du maire ou de son délégué. — Art. 8. Après l'achèvement des travaux, et, s'ils doivent durer plusieurs années, à la fin de chaque campagne, il est fait une nouvelle constatation de l'état des lieux. A défaut d'accord entre l'entrepreneur et le propriétaire pour l'évaluation partielle ou totale de l'indemnité, il est procédé conformément à l'article 56 de la loi du 16 septembre 1807. — Art. 9. Lorsque les travaux sont exécutés directement par l'administration, sans l'intermédiaire de l'entrepreneur, il est procédé comme il a été dit ci-dessus ; mais alors la notification prescrite dans l'article 4 est faite par les soins de l'ingénieur, et l'expert chargé de constater l'état des lieux contradictoirement avec celui du propriétaire est nommé par le préfet.

870. La servitude n'est exercée que moyennant indemnité, fixée, en cas de contestation, par le conseil de préfecture [1] après exper-

[1] L'assemblée nationale avait été saisie en 1872 d'une proposition d'initiative parlementaire, pour laquelle le ministre des travaux publics, à bon droit selon

Source BIU Cujas

tise (L. 28 pluviôse an VIII, art. 4 § 4 [nos 330 à 332]). Mais ce texte suppose que l'entrepreneur ou les agents de l'administration ont procédé régulièrement, en vertu de l'arrêté préfectoral autorisant l'exercice de la servitude ; si l'entrepreneur agit sans cette autorisation administrative, il commet un attentat à la propriété privée et perd, sous ce rapport, la qualité légale d'entrepreneur de travaux publics ; la loi de l'an VIII n'est plus applicable, et les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître de l'action en réparation du préjudice causé, exercée par le propriétaire en vertu de l'article 1382 du Code civil (c. d'Ét. 15 mai 1856 ; 3 juin 1858). Il en est de même au cas d'inaccomplissement des formalités prescrites par le décret du 8 février 1868 (c. d'Ét. 17 février 1869, *de Mellanville*) ; mais dans ce cas l'autorité judiciaire, juge du fond, c'est-à-dire de la question d'indemnité, ne serait pas compétente pour statuer sur la question de savoir si les formalités administratives prescrites par le décret ont reçu leur exécution ; l'autorité judiciaire doit surseoir à statuer jusqu'à ce que cette question préjudicielle ait été jugée par l'autorité administrative.

Cette indemnité, au cas d'extration, comprend le dégât superficiel, c'est-à-dire le dommage causé à la surface du sol par l'ouverture de la tranchée ; quant à la valeur des matériaux extraits, elle n'est due que s'ils sont pris dans une carrière en exploitation. La jurisprudence du conseil d'État a varié sur le point de savoir quand une carrière doit être considérée comme étant en exploitation. Jusqu'en 1825 le conseil d'État jugeait qu'on ne devait considérer comme telle qu'une carrière qui avait été exploitée d'une façon régulière, et qui l'était encore au moment où avait lieu l'extraction des matériaux ; mais, à partir de 1825, cette jurisprudence a été abandonnée, et, depuis cette époque, le conseil juge que, pour qu'il soit tenu compte de la valeur des matériaux, il suffit qu'antérieurement des extractions analogues aient été faites même d'une façon irrégulière et accidentelle, alors même que ces extractions remonteraient à plusieurs années sans avoir été renouvelées depuis (c. d'Ét. 18 décembre 1862, *Cottenest*).

Dans le cas d'*occupation temporaire*, sans extraction, il est juste que l'indemnité due par l'État ou les entrepreneurs comprenne la privation de revenu, la dépréciation subie par la propriété et le

nous, avait témoigné peu de sympathie, ayant pour objet de transporter cette attribution des conseils de préfecture à l'autorité judiciaire, et cette proposition n'a pas abouti.

Source BIU Cujas

prix de l'enlèvement des dépôts de pierres, terres, produits de curage ou autres matières laissées sur le sol ; toutefois il en serait autrement si les frais d'enlèvement se trouvaient devoir être plus considérables que la dépréciation permanente causée à la propriété par la présence de ces dépôts, ou même supérieurs à la valeur de la propriété, qui seule devrait servir de base à la fixation de l'indemnité. Si l'occupation préjudiciait directement à une industrie préexistante, il devrait en être tenu compte dans l'évaluation de l'indemnité. La jurisprudence constante du conseil d'État décide que le principe du paiement préalable de l'indemnité, consacré en matière d'expropriation, n'est pas applicable à ces diverses hypothèses.

Les terrains occupés pour prendre les matériaux nécessaires aux routes ou aux constructions publiques pourront être payés aux propriétaires comme s'ils eussent été pris pour la route même. Il n'y aura lieu à faire entrer dans l'estimation la valeur des matériaux à extraire que dans les cas où l'on s'emparerait d'une carrière déjà en exploitation; alors lesdits matériaux seront évalués d'après leur prix courant, abstraction faite de l'existence et des besoins de la route pour laquelle ils seraient pris, ou des constructions auxquelles on les destine (Loi du 16 septembre 1807, *relative au desséchement des marais, etc.,* art. 55). — [*Voir,* n° 331, les articles 56 et 57.] — Les extractions de matériaux, les dépôts ou enlèvements de terre, les occupations temporaires de terrains, seront autorisés par arrêté du préfet, lequel désignera les lieux ; cet arrêté sera notifié aux parties intéressées au moins dix jours avant que son exécution puisse être commencée. Si l'indemnité ne peut être fixée à l'amiable, elle sera réglée par le conseil de préfecture, sur le rapport d'experts nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire ; en cas de discord, le tiers expert sera nommé par le conseil de préfecture (Loi du 21 mai 1836, *sur les chemins vicinaux*, art. 17).

871. Les servitudes défensives ou militaires sont aussi des servitudes légales d'utilité publique, relevant du droit administratif. En traitant des attributions des conseils de préfecture, nous avons dit [n°s 366 à 372] en quoi elles consistent ; il suffit ici d'y renvoyer. — Il en est de même, des servitudes établies autour des magasins à poudre de la guerre et de la marine [n°s 385 et 386] et dans la zone frontière [n°s 387 et 388], des nouvelles servitudes imposées dans l'intérêt de l'instruction de l'armée par les lois militaires [n° 630], de la servitude résultant du droit d'occupation de la surface conféré aux explorateurs et concessionnaires de mines [n°s 410 à 413]. — Nous renvoyons aussi aux n°s 1005 à 1009 pour les servitudes d'*aqueduc*, d'*appui* et de *conduite d'eau*, servitudes légales d'utilité publique qui appartiennent plus encore au droit civil qu'au droit administratif, et aux n°s 888 et 1021 en ce qui concerne la servitude de *martelage* dans les bois et forêts.

Source BIU Cujas

§ III. — RESTRICTIONS AU DROIT DE PROPRIÉTÉ EN MATIÈRE DE MINES, MARAIS, LANDES, MONTAGNES, DUNES, BOIS ET FORÊTS.

872. Quatre systèmes généraux sur la propriété des mines; ancien droit; loi des 12-29 juillet 1791.
873. Idée générale de la loi du 21 avril 1810 sur les mines.
874. Dérogation réelle à l'article 552 du Code civil.
875. Définition des mines.
876. Règles relatives aux concessions de mines.
877. Renvoi pour l'étude du droit d'occupation de la surface; renvoi pour les taxes et redevances sur les mines.
878. Loi du 27 avril 1838 sur l'asséchement des mines.
879. Minières.
880. Fourneaux, forges et usines.
881. Carrières et tourbières.
882. Compétence et pénalité relativement aux infractions aux règlements.
883. Concessions des desséchements de marais.
884. Loi du 28 juillet 1860 relative à la mise en valeur des landes et marais communaux.
885. Loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes.
886. Loi du 8 juin 1864 sur leur gazonnement.
886 *bis*. Projet de loi de 1876 fusionnant les deux lois précédentes sur le reboisement et le gazonnement des montagnes, et les remplaçant.
887. Reboisement des dunes.
888. Régime forestier; renvoi. Obstacles légaux au défrichement des bois des particuliers.

872. Il existe au moins quatre systèmes généraux sur la propriété des *mines*; la législation des mines, en France, en a successivement présenté les caractères dominants, mais non sans le mélange assez incohérent de conséquences dérivant, dans la même loi, de principes contraires. — 1° Sous l'ancienne monarchie, le trait principal du système suivi, non sans contestations et dissidences, était le principe de la domanialité des mines ou du droit régalien, attribuant la propriété des mines à l'État; ce système existe encore aujourd'hui dans plus d'une législation d'Europe, surtout en Allemagne. — 2° Les vices inhérents à ce régime frappèrent l'esprit élevé de Turgot qui, moins heureux dans le choix d'une doctrine opposée, lui préféra le système du droit d'occupation; mais, si le droit du premier occupant a pu être la règle suivie à l'origine des sociétés, Mirabeau, dans son grand discours sur la loi de 1791, a facilement démontré que ce système, qui, malgré l'autorité de son auteur, a réuni peu d'adhésions, serait destructif de toute exploitation minérale. — 3° Le système de l'accession

Source BIU Cujas

considère le dessous du sol à toute profondeur *usque ad inferos*, et, par conséquent, le tréfonds minéral, comme une dépendance de la propriété de la surface. Tandis que le premier système exagère le droit social, celui-ci applique le droit individuel avec un absolutisme qui méconnaît à la fois l'intérêt public, les véritables limites du droit de propriété et la nature des choses. Mais ce système, comme le précédent, et plus encore, avait pour lui l'appui indirect des doctrines des *physiocrates*, voyant dans la terre l'unique source de la richesse, attirant aux propriétaires fonciers tous les profits en même temps que toutes les charges publiques [nos 1117 et 1253]. Aussi, bien que réfuté par Mirabeau, et quoique la loi des 12-29 juillet 1791 sur les mines revendiquât pour la nation les droits du roi sur les mines, ce système de l'accession a laissé son empreinte sur cette loi de 1791; l'affirmation du droit social y devient nominale par les droits considérables et multipliés que ses dispositions confèrent aux propriétaires de la surface. — 4° Enfin le quatrième système, suivant nous le plus rationnel, considère les mines non concédées comme *res nullius*; s'il nie le droit du propriétaire de la surface sur la mine, il ne fait pas obstacle à l'attribution à son profit à titre d'indemnité d'une redevance tréfoncière; s'il nie le droit de propriété de l'État sur les mines et, par conséquent, leur exploitation par lui-même ou leur vente à prix d'argent, il n'exclut ni l'établissement d'un impôt sur l'exploitation minérale, ni le droit de haute police de l'État accordant les concessions au seul nom de l'intérêt public, et constituant ainsi, par l'action de l'autorité publique, la propriété de la mine.

873. Le point de départ de la loi du 21 avril 1810 sur les mines, qui régit la matière depuis plus de soixante ans, est cependant l'idée même du droit d'accession. L'exposé des motifs dit formellement, et cette pensée du législateur de 1810 ressort de l'ensemble des travaux préparatoires, que le propriétaire de la surface est également propriétaire du dessous à une profondeur illimitée.

Mais, peu fidèle à sa doctrine, le législateur de 1810, qui, pour être conséquent avec lui-même, aurait dû placer les propriétaires de la surface dans une situation au moins aussi favorable que la loi de 1791, a presque annulé leurs prérogatives. Ils n'ont plus de droit de préférence à la concession de la mine, et ne conservent qu'un droit à une redevance; de sorte qu'en réalité, c'est le droit social, par l'intervention constante de l'État, qui l'emporte sur le droit individuel dans cette loi du 21 avril 1810, dont les contra-

Source BIU Cujas

dictions, émanées de systèmes divers, sont un hommage rendu à la nature même des choses et au véritable caractère de *res nullius* des mines non concédées.

874. Aussi, d'après la loi du 21 avril 1810, la règle effective de la législation en matière de *mines* est-elle que la propriété souterraine est réellement indépendante de la propriété superficielle; c'est une exception véritable au principe écrit dans l'article 552 du Code civil, qui réserve lui-même, dans sa disposition finale, cette grave limitation du droit de propriété : « La propriété du sol em-» porte la propriété du dessus et du dessous..... Le propriétaire » peut faire au dessous toutes les constructions et fouilles qu'il » jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles » peuvent fournir, *sauf les modifications résultant des lois et rè-» glements relatifs aux mines*, et des lois et règlements de police ». Le législateur, agissant en réalité comme s'il considérait que, par sa nature, la propriété des mines n'est à personne, *res nullius*, a conféré d'une manière absolue, et dans l'intérêt général, au gouvernement le droit d'en disposer au profit de ceux qui lui offrent le plus de garanties d'une meilleure exploitation.

La nature et l'état géologique des filons ne restreignent pas non plus le droit du gouvernement dans les biens d'une prétendue indivisibilité matérielle [n° 880]; ils ne l'empêchent pas de diviser les exploitations en concessions distinctes; et, malgré le silence de l'acte de concession au profit d'un tiers, il y a de plein droit réserve au profit du propriétaire du sol des minerais en filons ou en couches situés près de la surface et susceptibles d'exploitation à ciel ouvert, pourvu que leur exploitation ne rende pas impossible celle des gîtes profonds (c. d'Ét. 6 décembre 1866, *Marie*).

875. Les substances minérales ou fossiles sont légalement classées en mines, minières et carrières. C'est aux *mines* seules que s'appliquent les principes qui viennent d'être posés, et l'article 2 de la loi du 21 avril 1810 en donne la définition. Toutefois, de ce qu'une substance, par exemple le phosphate de chaux, n'est pas comprise dans l'énumération des matières concessibles énumérées par cet article, il ne s'ensuit, ni que le préfet puisse s'abstenir de donner suite à la demande (l'art. 22 de la loi de 1810 portant sans distinction que le préfet sera *tenu* de faire enregistrer la demande et d'ordonner les publications et affiches dans les dix jours), ni que le ministre ait le droit de repousser la demande en conces-

Source BIU Cujas

sion d'un gîte de cette nature sans commettre un excès de pouvoir (c. d'Ét. 24 janvier 1872, *Astier*). L'article 28 de la loi du 10 avril 1810 porte qu'*il sera statué définitivement sur la demande en concession par un décret délibéré en conseil d'État*, de sorte qu'au gouvernement seul en conseil d'État il appartient d'accorder ou de refuser la concession, après avoir apprécié toutes les circonstances de l'affaire, et notamment la délicate question de savoir si la substance dont la concession est demandée rentre dans la catégorie des substances concessibles.

Seront considérées comme *mines*, celles connues pour contenir en filons, en couches ou en amas, de l'or, de l'argent, du platine, du mercure, du plomb, du fer en filons ou couches, du cuivre, de l'étain, du zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du manganèse, de l'antimoine, du molybdène, de la plombagine ou autres matières métalliques, du soufre, du charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, des bitumes, de l'alun et des sulfates à base métalliques (L. 21 avril 1810, art. 2).

876. L'étendue des pouvoirs du gouvernement en cette matière, les formes de la concession, ses effets, les droits restreints du propriétaire de la surface, l'antithèse des deux propriétés superposées mais distinctes, foncières et minières, leur nature l'une et l'autre immobilières et susceptibles d'hypothèques, résultent des textes suivants de la loi de 1810.

Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en conseil d'État (Loi du 21 avril 1810, *sur les mines*, art. 5). — Cet acte règle les droits des propriétaires de la surface sur le produit des mines concédées (art. 6).— Il donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle est dès lors disponible et transmissible comme tous autres biens, et dont on ne peut être exproprié que dans les cas et selon les formes prescrites pour les autres propriétés, conformément au Code Napoléon et au Code de procédure civile; toutefois, une mine ne peut être vendue par lots ou partagée sans une autorisation préalable du gouvernement donnée dans la même forme que la concession (art. 7).— Les mines sont immeubles..... (art. 8).— Sont meubles les matières extraites..... (art. 9).— Le propriétaire pourra faire des recherches sans autorisation dans les diverses parties de sa propriété, mais il sera obligé d'obtenir une concession avant d'y établir une exploitation..... (art. 12).— Le gouvernement juge des motifs ou considérations d'après lesquels la préférence doit être accordée aux divers demandeurs en concession, qu'ils soient propriétaires de la surface, inventeurs ou autres..... (art. 16). — L'acte de concession fait après l'accomplissement des formalités prescrites purge, en faveur du concessionnaire, tous les droits des propriétaires de la surface et des inventeurs ou de leurs ayants droits (art. 17).— La valeur des droits résultant, en faveur du propriétaire de la surface, de l'article 6 de la présente loi, demeurera réunie à la valeur de ladite surface, et sera affectée avec elle aux hypothèques prises par les créanciers du propriétaire (art. 18). — Du moment où une mine sera concédée, même au propriétaire de la surface, *cette propriété sera distinguée de*

Source BIU Cujas

celle de la surface, et désormais considérée comme propriété nouvelle, sur laquelle de nouvelles hypothèques pourront être assises, sans préjudice de celles qui auraient été ou seraient prises sur la surface et la redevance, comme il est dit à l'article précédent (art. 19).

877. En traitant des attributions du conseil de préfecture, nous avons fait connaître les réclamations dont il pouvait être saisi par application de la législation sur les mines [nos 409 et 410], et étudié avec les développements qu'ils comportent [nos 411 à 413] les articles de la loi du 21 avril 1810, fertiles en controverses, qui consacrent, d'une part, le droit d'*occupation de la surface* nécessaire aux explorations et aux travaux des mines, et, d'autre part, le droit à indemnité. Nous renvoyons aussi à la partie de cet ouvrage consacrée aux impôts [nos 1169 et 1170], en ce qui concerne les règles relatives à la redevance sur les mines.

878. La loi du 27 avril 1838, en permettant à l'administration de rendre obligatoires les travaux d'asséchement des mines en cas d'inondation, a consacré le caractère exceptionnel de cette sorte de propriété; dans un intérêt général qui le justifie, le droit de révocation de la concession est conféré au ministre par l'article 6 de cette loi.

Lorsque plusieurs mines, situées dans des concessions différentes, seront atteintes ou menacées d'une inondation commune qui sera de nature à compromettre leur existence, la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, le gouvernement pourra obliger les concessionnaires de ces mines à exécuter en commun et à leurs frais les travaux nécessaires, soit pour assécher tout ou partie des mines inondées, soit pour arrêter les progrès de l'inondation. L'application de cette mesure sera précédée d'une enquête administrative, à laquelle tous les intéressés seront appelés, et dont les formes seront déterminées par un règlement d'administration publique (Loi du 27 avril 1838, *relative à l'asséchement et à l'exploitation des mines*, art. 1). — A défaut de paiement (par un concessionnaire, de sa part des travaux communs d'asséchement de la mine inondée) dans le délai de deux mois à dater de la sommation qui aura été faite, la mine sera réputée abandonnée; le ministre pourra prononcer le retrait de la concession, sauf le recours au roi en son conseil d'État, par la voie contentieuse (art. 6 § 1).

879. Les *minières*, qui forment une création artificielle du législateur, sont définies limitativement par l'article 3 de la loi du 21 avril 1810, comme « comprenant les minerais de fer dits d'allu- » vion, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de » fer, les terres alumineuses et les tourbes ». Elles sont soumises à un régime moins restrictif du droit de propriété que ne l'est le

Source BIU Cujas

régime des mines ; la loi de 1810 imposait toutefois à la liberté de jouissance des propriétaires de minières d'assez graves limitations, en partie supprimées par les articles 2 et 3 de la loi du 9 mai 1866.

Sont également abrogés les articles 59 à 67, 79 et 80 de la même loi, ainsi que l'article 70 dans celle de ses dispositions qui, dans les cas de concession prévus par cet article, oblige le concessionnaire à fournir à certaines usines la quantité de minerai nécessaire à leur exploitation. Néanmoins, les dispositions desdits articles continueront à être applicables jusqu'au 1er janvier 1876 aux usines établies, avec permission, antérieurement à la promulgation de la présente loi (Loi du 9 mai 1866, *portant : 1° abrogation des dispositions de la loi du 21 avril 1810, relatives à l'établissement des forges, fourneaux et usines, et aux droits établis à leur profit sur les minières du voisinage; 2° modification des articles 57 et 58 de la même loi relatifs à l'exploitation des minières*, art. 2). — Les articles 57 et 58 de la même loi sont modifiés ainsi qu'il suit : — Art. 57. Si l'exploitation des minières doit avoir lieu à ciel ouvert, le propriétaire est tenu, avant de commencer à exploiter, d'en faire la déclaration au préfet. Le préfet donne acte de cette déclaration, et l'exploitation a lieu sans autre formalité. Cette disposition s'applique aux minerais de fer en couches et filons, dans le cas où, conformément à l'article 69, ils ne sont pas concessibles. Si l'exploitation doit être souterraine, elle ne peut avoir lieu qu'avec une permission du préfet. La permission détermine les conditions spéciales auxquelles l'exploitant est tenu, en ce cas, de se conformer. — Art. 58. Dans les deux cas prévus par l'article précédent, l'exploitant doit observer les règlements généraux ou locaux concernant la sûreté et la salubrité publiques auxquels est assujettie l'exploitation des minières. Les articles 93 et 96 de la présente loi sont applicables aux contraventions commises par les exploitants des minières aux dispositions de l'article 57 et aux règlements généraux et locaux dont il est parlé dans le présent article (art. 3).

880. La loi de 1810 réglementait non-seulement ce qui concerne les exploitations minérales de toute nature, mais encore les usines métallurgiques de divers ordres. Elle portait dans son article 73 : « Les fourneaux à fondre les minerais de fer et autres substances » métalliques, les forges et martinets pour ouvrer le fer et le » cuivre, les usines servant de patouillets et bocards, celles pour » le traitement des substances salines et pyriteuses dans lesquelles » on consomme des combustibles, ne pourront être établis que » sur une permission accordée par un règlement d'administration » publique ».

Les formalités qui devaient précéder l'émission du décret de permission étaient à très-peu près les mêmes que celles qui doivent précéder les concessions de mines. L'administration avait à examiner non-seulement si l'établissement projeté pouvait nuire aux tiers, mais en outre si les conditions dans lesquelles il devait fonctionner pouvaient en assurer l'existence. En admettant même

Source BIU Cujas

qu'une telle immixtion ait eu sa raison d'être en 1810, ces prescriptions, qui d'ailleurs n'avaient pas en fait été suivies, ne pouvaient plus se justifier en présence des immenses développements de l'industrie métallurgique. Aussi la loi du 9 mai 1866, dont les deux derniers articles supprimant la servitude établie sur les propriétés voisines pour l'extraction du minerai sont reproduits au numéro qui précède, a-t-elle dispensé les maîtres de forges de toute autorisation pour l'établissement de leurs usines en ce qui touche le point de vue métallurgique, c'est-à-dire celui de la transformation ou de l'élaboration des substances métalliques, ainsi que l'explique la circulaire du 26 juillet 1866, adressée aux préfets, pour l'exécution de la loi nouvelle, par le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.

Sont abrogés les articles 73 à 78 de la loi du 21 avril 1810, ayant pour objet de soumettre à l'obtention d'une permission préalable l'établissement des fourneaux, forges et usines (Loi du 9 mai 1866, art. 1).

881. Les *carrières*, définies par l'article 4 de la loi de 1810 comme « renfermant les ardoises, grès, pierres à bâtir et autres, » les marbres, granits, pierres à chaux, pierres à plâtre, etc. », ne sont l'objet d'aucune limitation du droit de propriété, en ce sens que la concession ne leur est pas applicable, que le propriétaire seul a le droit de les exploiter, et que cette exploitation n'est soumise à aucune permission ; celle des *tourbières*, au contraire, est soumise à la nécessité d'une autorisation.

Une ordonnance du 3 avril 1836 a prescrit certaines distances et précautions que les entrepreneurs doivent observer dans l'exploitation des carrières à ciel ouvert à l'égard des bâtiments voisins. L'autorité judiciaire est compétente pour décider qu'un entrepreneur sera tenu de s'y conformer alors que les autorités locales auraient cru pouvoir en tolérer l'inexécution, cette tolérance ne pouvant priver les particuliers du droit d'en réclamer l'observation (c. d'Ét. 1er juin 1861, annulation d'un arrêté de conflit élevé par le préfet de Maine-et-Loire).

L'exploitation trentenaire d'une carrière par un propriétaire dans les limites de son héritage ne saurait avoir pour effet de lui faire acquérir par prescription la propriété du banc se prolongeant dans le terrain du voisin, sous prétexte qu'en matière indivisible la possession d'une partie emporte la possession du tout ; les bancs de marbre, de pierre ou de toute autre substance analogue, sont essentiellement divisibles (c. ch. req. 22 février 1875,

Source BIU Cujas

Galinier). Il faudrait que le tréfonds même de la parcelle voisine eût été attaqué par l'exploitation (Lyon, 7 décembre 1866), et que la prescription de cette carrière souterraine se fût manifestée par des actes présentant les caractères exigés par l'article 2229 du Code civil, seuls opposables au propriétaire de la surface (c. ch. civ. 1er février 1832).

La propriété du tréfonds d'une ardoisière n'implique pas nécessairement la propriété de la superficie (c. cass. 7 mai 1838), et le propriétaire de la superficie peut perdre par titre ou prescription la propriété de caves ou grottes creusées au dessous lors de l'exploitation de carrières abandonnées (c. cass. 24 novembre 1869).

L'exploitation des carrières à ciel ouvert a lieu sans permission, sous la simple surveillance de la police et avec l'observation des lois ou règlements généraux ou locaux (L. 21 avril 1810, art. 81). — Quand l'exploitation a lieu par galeries souterraines, elle est soumise à la surveillance de l'administration (*des ingénieurs des mines*) (art. 82). — Les tourbes ne peuvent être exploitées que par le propriétaire du terrain ou de son consentement (art. 83). — Tout propriétaire qui voudra exploiter des tourbes dans son terrain ne pourra commencer son exploitation, à peine de cent francs d'amende, sans en avoir préalablement fait la déclaration à la sous-préfecture et obtenu l'autorisation (art. 84).

882. D'après les articles 8 et 10 de la loi du 21 avril 1810, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de connaître des contraventions aux lois et règlements sur les carrières.

Toutefois des décrets spéciaux du 22 mars et du 4 juillet 1813, relatifs à l'exploitation des carrières dans les départements de la Seine et de Seine-et-Oise, ont établi la compétence du conseil de préfecture dans ces départements, en ce qui touche les carrières *souterraines*, mais non pour les carrières exploitées *à ciel ouvert* (c. d'Ét. 22 juin 1850 ; 15 juin 1870, *Lafouge*). En dehors de ce cas et de cette disposition spéciale aux deux départements précités, un conseil de préfecture ne peut être compétent pour statuer sur une contravention consistant à avoir poursuivi l'exploitation d'une carrière dans la zone de protection d'une voie publique, qu'autant que celle-ci forme une dépendance de la grande voirie (c. d'Ét. 14 février 1856, *Mackensie* ; 15 juin 1870, *Lafouge*).

En ce qui concerne l'autorité judiciaire, la jurisprudence de la cour de cassation, tout en rejetant la compétence administrative (ch. crim. 19 septembre 1856, cassant jug. du trib. de police de Poitiers, *Mackensie et Brassey*), fait une distinction (ch. crim. 23 janvier 1857, cassant jug. du trib. de police du canton de Saint-Georges, *même affaire*). Si l'infraction a lieu à l'occasion d'une

Source BIU Cujas

carrière exploitée par galeries souterraines, il y a lieu à la compétence et à la pénalité correctionnelle, par application des articles 93 à 96 de la loi du 21 avril 1810, en raison de l'assimilation faite entre ces carrières et les mines par l'article 82 de cette loi ; si l'infraction se rattache à une exploitation à ciel ouvert, elle tombe sous la juridiction et la pénalité de simple police, d'après l'article 81 de la loi du 21 avril 1810, combiné avec l'article 471 n° 15 du Code pénal. Mais il faut reconnaître en fait que les abus de l'exploitation peuvent se traduire pour les carriers par des bénéfices considérables, et que les amendes de simple police sont, en ce cas, fort illusoires.

883. Le *desséchement des marais* est une mesure d'intérêt agricole destinée à augmenter le sol cultivable de la France, plutôt qu'une mesure de salubrité ; l'administration puise sous ce dernier rapport ses moyens d'action dans la loi du 11 septembre 1792, relative aux étangs nuisibles ; sous le premier elle les trouve dans la loi du 16 septembre 1807, *relative aux desséchements des marais*, dans laquelle nous avons rencontré de si nombreuses dispositions étrangères à ce titre. Les origines historiques de cette réglementation peu efficace des desséchements de marais se trouvent dans la loi des 26 décembre 1790-5 janvier 1791 et dans les édits de l'ancienne monarchie qui, dès le temps de Henri IV, en firent une mesure du ressort de l'administration publique. La propriété des marais est gravement limitée par le droit de l'État de concéder le desséchement à des tiers ou de l'opérer par lui-même. Mais si des propriétaires isolés ou réunis en syndicat demandent à le faire, la concession, en principe, ne peut leur être refusée. La concession accordée à des tiers, particuliers ou compagnies, a pour effet de leur conférer le droit à une partie, fixée par le décret de concession, de la plus-value que créeront les travaux. Cette plus-value est déterminée par la comparaison de deux évaluations : l'une faite sur estimation de trois experts, avant le commencement des travaux ; l'autre faite également sur estimation d'experts, après l'exécution des travaux ; elle est fixée par une commission spéciale de sept membres nommés par décret.

La propriété des marais est soumise à des règles particulières ; le gouvernement ordonnera les desséchements qu'il jugera utiles ou nécessaires (Loi du 16 septembre 1807, art. 1). — Les desséchements seront exécutés par l'État ou par des concessionnaires (art 2). — Lorsqu'un marais appartiendra à un seul propriétaire, ou lorsque tous les propriétaires seront réunis, la concession du desséchement leur sera toujours accordée, s'ils se soumettent à l'exécuter dans

Source BIU Cujas

les délais fixés et conformément aux plans adoptés par le gouvernement (art. 3). — Lorsqu'un marais appartiendra à un propriétaire ou à une réunion de propriétaires qui ne se soumettent pas à dessécher dans les délais et selon les plans adoptés, ou qui n'exécuteront pas les conditions auxquelles ils seront soumis; lorsque les propriétaires ne seront pas tous réunis; lorsque parmi les propriétaires il y aura une ou plusieurs communes [1], la concession du desséchement aura lieu en faveur des concessionnaires dont la soumission sera jugée la plus avantageuse pour le gouvernement; celles qui seraient faites par les communes propriétaires, ou par un certain nombre de propriétaires réunis, seront préférées à conditions égales (art. 4). — Les concessions seront faites par décrets rendus en conseil d'État..... (art. 5).

884. Une loi du 28 juillet 1860, relative à la mise en valeur des marais et des terres incultes appartenant aux communes (complétée par un décret portant règlement d'administration publique du 6 février 1861), est venue pourvoir aux mêmes intérêts agricoles que la loi du 16 septembre 1807, relativement aux 58,000 hectares de marais, et aux 2,700,000 hectares de landes, terres vaines et vagues qui appartiennent en France aux communes ou sections de commune. L'idée dominante de cette loi est d'imposer aux communes propriétaires l'obligation de dessécher, assainir et mettre en valeur leurs terrains, et, à leur défaut, de permettre à l'État de le faire, en se remboursant de ses avances au moyen de la vente publique d'une partie des terrains améliorés. A ce double point de vue, il y a contrainte, et, par suite, restriction apportée à l'exercice du droit de propriété dans l'intérêt bien entendu de la commune ou section propriétaire, et dans l'intérêt général de la production du sol. Mais cette loi, applicable à la propriété communale, ne l'est pas aux particuliers. Elle généralise l'idée déjà appliquée par celle du 19 juin 1857, relative à l'assainissement et à la mise en culture des landes de Gascogne. Elle se rattache, à ce point de vue, à la grande question du partage entre habitants des biens communaux et sectionnaires, considéré comme moyen de mise en valeur [2].

En cas de refus ou d'abstention par le conseil municipal, comme en cas d'inexécution de la délibération par lui prise, un décret impérial rendu en conseil d'État, après avis du conseil général, déclare l'utilité des travaux et en règle le mode d'exécution. Ce décret est précédé d'une enquête et d'une délibération

[1] La loi du 28 juillet 1860 [n° 884] a supprimé la faculté donnée à l'administration par cette disposition de la loi de 1807 de faire exécuter par des concessionnaires le desséchement des marais communaux.

[2] *Voir* un examen plus étendu de cette loi dans notre *Traité des partages de biens communaux et sectionnaires*, pages 26, 43 à 52.

Source BIU Cujas

du conseil municipal prise avec l'adjonction des plus imposés (Loi du 28 juillet 1860, *relative à la mise en valeur des terres incultes appartenant aux communes*, art. 3). — Les travaux seront exécutés aux frais de la commune ou des sections propriétaires. Si les sommes nécessaires à ces dépenses ne sont pas fournies par les communes, elles seront avancées par l'État, qui se rembourse de ses avances, en principal et intérêts, au moyen de la vente publique d'une partie des terrains améliorés, opérée par lot, s'il y a lieu (art. 4). — Les communes peuvent s'exonérer de toute répétition de la part de l'État, en faisant l'abandon de la moitié des terrains mis en valeur. Cet abandon est fait, à peine de déchéance, dans l'année qui suit l'achèvement des travaux. Dans le cas d'abandon, l'État vend les terrains à lui délaissés, dans la forme déterminée par l'article précédent (art. 5).

885. La loi sur le reboisement des montagnes, du même jour que la précédente, 28 juillet 1860, complétée par le décret portant règlement d'administration publique du 27 avril 1861, et expliquée par l'instruction générale du 1er juin 1861, contient aussi une restriction du droit de propriété commandée par l'intérêt public, avec cette différence qu'elle atteint non-seulement les communes, mais aussi les établissements publics, et les particuliers eux-mêmes, pour lesquels la mesure devient alors une application des dispositions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette loi n'a pas ce caractère dans sa première partie, relative au reboisement facultatif et à l'encouragement offert sous deux formes, délivrance gratuite des graines ou plants et subventions en argent, qui laissent les propriétés situées en montagne sous le régime du droit commun. La seconde partie de la loi est relative, au contraire, aux mesures de coercition nécessaires pour arriver à donner satisfaction à ce grand intérêt du reboisement des montagnes, destiné à prévenir le retour d'inondations désastreuses.

Dans le cas où l'intérêt public exige que les travaux de reboisement soient rendus obligatoires, par suite de l'état du sol et des dangers qui en résultent pour les terrains inférieurs, il est procédé dans les formes suivantes (Loi du 28 juillet 1860, *sur le reboisement des montagnes*, art. 4). — Un décret impérial rendu en conseil d'État déclare l'utilité publique des travaux, fixe le périmètre des terrains dans lesquels il est nécessaire d'exécuter le reboisement, et règle les délais d'exécution..... (art. 5). — Si les terrains compris dans le périmètre déterminé par le décret impérial appartiennent à des particuliers, ceux-ci doivent déclarer s'ils entendent effectuer eux-mêmes le reboisement, et, dans ce cas, ils sont tenus d'exécuter les travaux dans les délais fixés par le décret. En cas de refus ou d'inexécution de l'engagement pris, il peut être procédé à l'expropriation pour cause d'utilité publique, en remplissant les formalités prescrites par les titres II et suivants de la loi du 3 mai 1841. Le propriétaire exproprié, en exécution du présent article, a le droit d'obtenir sa réintégration dans sa propriété, après le reboisement, à la charge de restituer l'indemnité d'expropriation et le prix des travaux, en principal et intérêts; il

Source BIU Cujas

peut s'exonérer du remboursement du prix des travaux en abandonnant la moitié de sa propriété. Si le propriétaire veut obtenir sa réintégration, il doit en faire la déclaration à la sous-préfecture dans les cinq années qui suivront la notification à lui faite de l'achèvement des travaux de reboisement, à peine de déchéance (art. 7). — Si les communes ou établissements publics refusent d'exécuter les travaux sur les terrains qui leur appartiennent, ou s'ils sont dans l'impossibilité de les exécuter en tout ou en partie, l'État peut soit acquérir à l'amiable la partie des terrains qu'ils ne voudront pas ou ne pourront pas reboiser, soit prendre tous les travaux à sa charge. Dans ce dernier cas, il conserve l'administration et la jouissance des terrains reboisés jusqu'au remboursement de ses avances en principal et intérêts. Néanmoins, la commune jouira du droit de pâturage sur les terrains reboisés dès qu'ils auront été reconnus défensables (art. 8).— Les communes et établissements publics peuvent dans tous les cas s'exonérer de toute répétition de l'État, en abandonnant la propriété de la moitié des terrains reboisés. Cet abandon doit être fait, à peine de déchéance, dans un délai de dix ans à partir de la notification de l'achèvement des travaux (art. 9).

886. La loi précédente ne pouvait atteindre son but sans une opération complémentaire. On a constaté que, pour prévenir ou diminuer les dangers des inondations, il fallait joindre le gazonnement au reboisement des montagnes, et telle a été l'œuvre de la loi du 8 juin 1864. Un règlement d'administration publique du 10 novembre 1864 a été rendu pour l'exécution combinée des deux lois des 28 juillet 1860 et 8 juin 1864; la loi du 21 juin 1865 (art. 11 [n° 426]) n'a pas enlevé au préfet le droit que lui confère l'article 2 de la loi de 1864 de statuer sur la demande faite par une commission en substitution du gazonnement au reboisement d'une montagne (Déc. min., *Bull. off. min. int.* 1866, p. 39).

Les terrains situés en montagne et dont la consolidation est, aux termes de la loi du 28 juillet 1860, reconnue nécessaire par suite de l'état du sol et des dangers qui en résultent pour les terrains inférieurs, peuvent être, suivant les besoins de l'intérêt public, ou gazonnés sur toute leur étendue, ou en partie gazonnés et en partie reboisés, ou reboisés en totalité (Loi du 8 juin 1864, *qui complète, en ce qui concerne le gazonnement, la loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes*, art. 1). — Sont applicables aux travaux de gazonnement, en ce qu'ils n'ont pas de contraire à la présente loi, les articles 1 à 8 et l'article 11 de la loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes. Toutefois, à l'égard des terrains compris dans les périmètres de reboisement obligatoire antérieurement à la promulgation de la présente loi, l'administration des forêts est autorisée, après avis conforme du conseil municipal des communes intéressées, à substituer des travaux de gazonnement aux travaux de reboisement, dans la mesure qu'elle jugera convenable. Les communes, les établissements publics et les particuliers peuvent provoquer cette substitution. En cas de refus de la part de l'administration des forêts, il sera statué par le préfet, en conseil de préfecture, après l'accomplissement des formalités ordonnées par les nos 3 et 4 du deuxième paragraphe de l'article 5 de la loi du 28 juil-

Source BIU Cujas

let 1860. La décision du préfet peut être déférée au ministre des finances, qui statuera après avoir pris l'avis de la section des finances du conseil d'État (art. 2). — Les communes et les établissements publics peuvent, dans tous les cas, s'exonérer de toute répétition de l'État, en abandonnant la jouissance de moitié au plus des terrains gazonnés, pendant tout le temps nécessaire pour couvrir l'État, en principal et en intérêts, des avances qu'il aura faites pour travaux utiles, ou, à leur choix, par l'abandon de la propriété d'une partie de ces terrains, laquelle ne pourra jamais en excéder le quart; le tout à dire d'experts (art. 3). — Les travaux et mises en défends ne peuvent avoir lieu simultanément, dans chaque commune, que sur le tiers au plus, en superficie, des terrains à gazonner qui lui appartiennent, à moins qu'une délibération du conseil municipal n'autorise les travaux sur une étendue plus considérable (art. 4). — Le propriétaire exproprié en exécution de la présente loi a le droit d'obtenir sa réintégration dans sa propriété, après le gazonnement, à la charge de restituer l'indemnité d'expropriation et le prix des travaux en principal et intérêts. Il peut s'exonérer du remboursement du prix des travaux en abandonnant le quart de sa propriété (art. 5).

886 *bis*. Dans la séance du 11 avril 1876, le gouvernement a saisi la Chambre des Députés d'un projet de loi qui, profitant de l'expérience acquise, propose l'abrogation des deux lois précédentes de 1860 et 1864, en les fusionnant en une seule et en les modifiant. Les dispositions nouvelles étendent le droit de subvention à des entreprises et associations non comprises dans les prévisions des lois de 1860-1864, et à d'autres améliorations pastorales en montagne que les travaux de gazonnement; elles arment l'État de pouvoirs plus grands, même du droit d'exproprier pour les travaux obligatoires de reboisement, « qui sont de véritables travaux publics », dit l'exposé des motifs, et auxquels les articles 8 à 11 appliquent le droit commun des travaux publics [1].

[1] *Projet de loi sur le reboisement et le gazonnement des montagnes, présenté au nom de M. le maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, président de la République française, par M. Léon Say, ministre des finances.* — Art. 1er. Des subventions peuvent être accordées aux communes, aux établissements publics et aux particuliers pour le reboisement des terrains situés sur le sommet et sur la pente des montagnes. — Art. 2. Des subventions et primes en argent peuvent également être accordées à toute entreprise, particulière, communale ou collective, telle qu'associations pastorales, fruitières, etc., qui présente, pour la consolidation des terrains en montagne et la régénération des pâturages, des avantages reconnus au point de vue de l'intérêt général. — Art. 3. L'importance de ces subventions est réglée d'après l'utilité des travaux, en tenant compte pour les communes, les établissements publics et les associations pastorales, etc., de leurs ressources, de leurs sacrifices et de leurs besoins, ainsi que des sommes allouées pour lesdits travaux par les conseils généraux et les sociétés d'agriculture et autres. — Art. 4. Les terrains appartenant aux communes et aux établissements publics sur lesquels des travaux de reboisement sont entrepris à

Source BIU Cujas

887. En vertu du décret du 14 décembre 1810 (non inséré au *Bulletin des lois* et seulement adressé aux préfets des départements maritimes par une circulaire du directeur général des ponts et chaussées, le comte Molé, en date du 11 février 1811), l'État peut opérer d'office le reboisement des dunes mobiles, afin de les fixer et de les empêcher d'envahir le pays. Cet intérêt de salut public a fait soumettre les propriétés particulières elles-mêmes à ce droit de l'État, qui, en vertu de l'article 5 du décret, fait par lui-même les travaux d'ensemencement, en cas de refus ou d'impuissance de les exécuter de la part des propriétaires. L'État, sans être assujetti au paiement d'aucune indemnité, conserve l'administration et la jouissance des terrains, jusqu'au complet recouvrement de

l'aide de subventions allouées par l'État sont de plein droit soumis au régime forestier. Ces travaux, ainsi que ceux de conservation et d'entretien, sont exécutés sous la direction, le contrôle et la surveillance des agents forestiers. — Art. 5. Les primes en argent accordées à des particuliers ne peuvent être délivrées qu'après que l'exécution des travaux a été régulièrement constatée. — Art. 6. Le paragraphe 1er de l'article 224 du Code forestier, qui autorise le défrichement des jeunes bois pendant les vingt premières années après leur semis ou plantation, n'est pas applicable aux reboisements effectués avec subventions ou primes accordées par l'État en exécution de la présente loi. Mais les bois ainsi créés bénéficient des dispositions de l'article 226 du Code forestier, et sont exemptés d'impôt pendant trente ans. — Art. 7. Les terrains restaurés avec primes ou subventions de l'État sont interdits aux pâturages jusqu'à ce que la défensabilité en ait été reconnue dans les conditions énoncées à l'article 119 du Code forestier. Les propriétaires d'animaux trouvés en délit sur ces terrains seront poursuivis, conformément aux dispositions des articles 199 et 201 du Code forestier. — Art. 8. Lorsque l'intérêt public exige que des travaux de consolidation, de reboisement ou de gazonnement soient rendus obligatoires dans les montagnes, par suite de l'état de dégradation du sol ou des dangers auxquels sont exposés les terrains inférieurs, ces travaux sont exécutés par les soins de l'État. Il est procédé dans les formes déterminées par les articles suivants. — Art. 9. Un décret rendu en conseil d'État déclare l'utilité publique des travaux et fixe le périmètre des terrains sur lesquels ils doivent être exécutés. Ce décret est précédé: 1° d'une enquête ouverte dans chacune des communes intéressées; 2° d'une délibération des conseils municipaux de ces communes prise avec l'adjonction des plus imposés; 3° de l'avis d'une commission spéciale nommée par un arrêté préfectoral et composée du préfet ou de son délégué, d'un membre du conseil général, d'un membre du conseil d'arrondissement, d'un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines, d'un agent forestier et de deux propriétaires appartenant aux communes intéressées; 4° de l'avis du conseil d'arrondissement et de celui du conseil général. Le procès-verbal de reconnaissance des terrains, le plan des lieux et l'avant-projet des travaux proposés par l'administration des forêts avec le concours d'un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines, restent déposés à la mairie pendant l'enquête, dont la durée est fixée à trente jours. Ce délai court à partir de l'arrêté préfectoral qui prescrit l'ouver-

Source BIU Cujas

ses avances en principal et intérêts ; le propriétaire rentre alors en possession de son fonds, à la charge d'entretenir convenablement les plantations existantes.

Il résultait déjà d'une ordonnance royale du 31 janvier 1839 qu'au fur et à mesure que les dunes, plantées en pins maritimes, pouvaient se passer des soins de l'administration des ponts et chaussées chargée du reboisement primitif, elles étaient remises à l'administration des forêts et soumises au régime forestier; après la coupe, c'était encore l'administration des forêts qui était chargée du repeuplement du terrain par le semis naturel. Les dispositions de cette ordonnance ont été étendues par un décret du 29 avril 1862, article 2, en ce sens que le reboisement primitif est également confié à l'administration forestière, en vertu de ce texte nouveau, contrairement aux prescriptions du décret de 1810 qui en chargeait l'administration des ponts et chaussées. En conséquence, cette attribution a passé du ministre de l'agriculture, du com-

ture de l'enquête et la convocation du conseil municipal. — Art. 10. Le décret est publié et affiché dans les communes intéressées. Le préfet fait, en outre, notifier aux communes, aux établissements publics et aux particuliers, un extrait du projet contenant les indications relatives aux terrains qui leur appartiennent. — Art. 11. L'État est tenu soit d'acquérir à l'amiable, soit d'exproprier les terrains compris dans les périmètres obligatoires, en remplissant les formalités prescrites par les titres II et suivants de la loi du 3 mai 1841. — Art. 12. Les communes, les établissements publics et les particuliers conservent la libre jouissance de ceux de leurs terrains sur lesquels des travaux ne sont pas entrepris. Toutefois, si l'intérêt public l'exige, l'administration des forêts pourra mettre temporairement en défends une partie de ces terrains; l'État sera tenu, dans ce cas, d'allouer aux propriétaires desdits terrains une indemnité pour privation de pâturage. L'indemnité sera fixée par le décret déclaratif de l'utilité publique. La durée de la mise en défends prévue par cet article ne pourra dépasser dix ans. — Art. 13. Les lois du 28 juillet 1860 et du 8 juin 1864 sont abrogées. Néanmoins, en ce qui concerne les périmètres décrétés antérieurement à la présente loi et dans lesquels des travaux sont en cours d'exécution, les communes, les établissements publics et les particuliers auront la faculté de requérir l'application de la loi nouvelle. Cette option devra être notifiée à l'administration des forêts dans un délai de six mois à partir de la promulgation de la présente loi. A l'égard des communes, établissements publics et particuliers qui n'auraient pas fait connaître leur option dans le délai prescrit, les lois du 28 juillet 1860 et du 8 juin 1864 continueraient à recevoir leur entier effet. L'État aura la faculté de payer le prix en un certain nombre d'annuités, dont le montant pour chacune ne pourra pas être inférieur au dixième de la valeur totale attribuée aux terrains acquis. Les annuités non payées porteront intérêt à 5 % l'an ; mais l'État aura toujours la faculté de se libérer en tout ou en partie. — Art. 14. Un règlement d'administration publique déterminera les mesures à prendre pour l'application de la présente loi.

Source BIU Cujas

merce et des travaux publics, entre les mains du ministre des finances, d'après cette disposition ainsi conçue :

Considérant qu'il importe, dans l'intérêt public, d'établir l'unité de direction dans les services qui se rattachent au régime forestier..... — Art. 2. Les travaux de fixation, d'entretien, de conservation et d'exploitation des dunes sur le littoral maritime sont placés dans les attributions de notre ministre des finances et confiés à l'administration des forêts (Décret du 29 avril 1862).

Une loi moins rigouseuse pour la propriété privée, qui serait destinée à favoriser l'ensemencement des dunes mobiles et à venir en aide à leurs propriétaires, a été souvent sollicitée. En 1860, au sein du Corps législatif, et à l'occasion d'un amendement produit par des députés du département de la Charente-Inférieure qui possède sur ses côtes des dunes très-étendues, les commissaires du gouvernement parurent reconnaître que cette innovation suivrait la loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes. Mais le ministère des finances, imitant depuis 1862 l'exemple du ministère de l'agriculture qui avait possédé jusque-là cette attribution, a persisté dans l'application du décret de 1810. Le Sénat, sur un rapport qui défend énergiquement les dispositions de ce décret, a, dans la séance du 28 avril 1863 (*Moniteur du* 29), écarté par l'ordre du jour une pétition dirigée contre lui.

888. La propriété forestière, aux mains des communes et des établissements publics, même lorsqu'elle est indivise avec des particuliers, subit une entrave justifiée par l'intérêt général de la conservation des bois et forêts, dans son assujettissement comme les bois de l'État *au régime forestier* (dont nous ferons connaître, nos 1020 à 1023, les principaux traits ainsi que l'existence de la *servitude de martelage* qui en dérive). En outre, le droit de propriété subit dans la législation relative au *défrichement des bois des particuliers* une grave restriction, commandée par le besoin d'assurer la production et l'entretien des sources et cours d'eau, et d'opposer un obstacle aux inondations torrentielles. La loi du 18 juin 1859 a modifié sur ce point, dans un sens moins rigoureux, les dispositions transitoires du titre XV du Code forestier qui avaient été jusque-là l'objet de prorogations successives. Nous reproduisons les parties des articles nouveaux du Code forestier qui formulent, dans l'état actuel de la législation, cette exception au droit de propriété. En conséquence de cette loi, un décret impérial du 22 novembre 1859 a modifié le titre XII de l'ordonnance du 1er août 1827 rendue pour l'exécution du Code forestier, et une circulaire en date du 26 novembre 1859 a été adressée par le di-

Source BIU Cujas

recteur général des forêts aux conservateurs pour l'application de ce décret.

Aucun particulier ne peut user du droit d'arracher ou défricher ses bois qu'après en avoir fait la déclaration à la sous-préfecture, au moins quatre mois d'avance, durant lesquels l'administration peut faire signifier au propriétaire son opposition au défrichement..... Le préfet en conseil de préfecture donne son avis sur cette opposition. L'avis est notifié à l'agent forestier du département ainsi qu'au propriétaire des bois, et transmis au ministre des finances, qui prononce administrativement, la section des finances du conseil d'État préalablement entendue. Si, dans les six mois qui suivront la signification de l'opposition, la décision du ministre n'est pas rendue et signifiée au propriétaire des bois, le défrichement peut être effectué (Code forestier, art. 219). — L'opposition au défrichement ne peut être formée que pour les bois dont la conservation est reconnue nécessaire : 1° au maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes; 2° à la défense du sol contre les érosions et les envahissements des fleuves, rivières ou torrents; 3° à l'existence des sources et cours d'eau; 4° à la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et l'envahissement des sables; 5° à la défense du territoire dans la partie de la zone frontière qui sera déterminée par un règlement d'administration publique [n° 387]; 6° à la salubrité publique (art. 220). — En cas de contravention à l'article 219, le propriétaire est condamné à une amende calculée à raison de cinq cents francs au moins et de quinze cents francs au plus par hectare de bois défriché. Il doit, en outre, s'il en est ainsi ordonné par le ministre des finances, rétablir les lieux défrichés en nature de bois dans un délai qui ne peut excéder trois années (art. 221). — Sont exceptés des dispositions de l'article 219 : 1° les jeunes bois pendant les vingt premières années après leur semis ou plantation; 2° les parcs ou jardins clos ou attenant aux habitations; 3° les bois non clos, d'une étendue au-dessous de dix hectares, lorsqu'ils ne font pas partie d'un autre bois qui compléterait une contenance de dix hectares ou qu'ils ne sont pas situés sur le sommet ou la pente d'une montagne (art. 224).

§ IV. — Propriété littéraire, artistique et industrielle.

889. Caractères particuliers de cette propriété; système de la loi.
890. Réglementation de la propriété littéraire et artistique avant la loi du 14 juillet 1866.
891. Nécessité et préparation de cette loi.
892. Loi du 14 juillet 1866 sur les droits des héritiers et ayants cause des auteurs.
893. Peines de la contrefaçon.
894. Elles ne sont pas applicables à la reproduction des actes officiels.
895. Garantie de la propriété industrielle dans la législation sur les brevets d'invention; caractères, effets et délivrance du brevet.
896. Durée des brevets.
897. Des deux sortes de brevets; certificats d'addition; action en contrefaçon.
898. Statistique.
899. Nullités et déchéances des brevets.

Source BIU Cujas

900. Des marques de fabrique et de commerce.
901. Loi du 23 juin 1857.
902. Loi du 26 novembre 1873 relative à l'établissement d'un timbre sur les marques de fabrique et de commerce.

889. Le caractère distinctif de la propriété appliquée aux œuvres de l'esprit, aux arts et aux inventions industrielles, est de consister dans le *droit de reproduction et d'exploitation*. Son exercice met l'intérêt général en lutte avec le droit individuel, par suite des difficultés relatives à la transmission d'un droit de cette nature qui se subdiviserait à l'infini à chaque génération, et surtout parce que le suprême intérêt de l'humanité exige la reproduction et la circulation sans entraves des œuvres de la pensée. Cette situation exceptionnelle explique la réglementation spéciale, en dehors du droit commun de la propriété, que ce droit a reçue de la loi. Il existe toutefois trois théories : — 1° négation complète du droit de propriété littéraire, artistique et industrielle, et, par suite, absorption pure et simple et immédiate de l'œuvre ou de l'invention dans ce qu'on a appelé à tort le *domaine public*, par le seul fait de leur publication (théorie spoliatrice, heureusement abandonnée par les hommes d'État, les jurisconsultes et les plublicistes) ; — 2° assimilation de ce droit à celui qui repose sur les choses corporelles et incorporelles, et, par suite, propriété perpétuelle au profit de l'auteur et de ses représentants (théorie dont toutes les législations positives de l'Europe sont encore fort éloignées, mais qui pourrait bien être celle de l'avenir) ; — 3° reconnaissance de la propriété littéraire, artistique et industrielle, en la laissant, par rapport à la propriété de droit commun, dans un état d'infériorité qui a pour conséquence capitale la durée temporaire et limitée du droit, et son assujettissement à certaines conditions administratives.

Ce dernier système, qui a paru concilier l'intérêt social et le droit des auteurs et inventeurs, est celui que mettent en œuvre avec des nuances, en France et dans tous les États de l'Europe, les législations positives sur la propriété littéraire et artistique et celle sur les brevets d'invention. Mais ce système comporte lui-même des degrés divers, selon que la durée temporaire, donnée au droit de propriété par la loi, est plus ou moins longue : de sorte que la législation française a pu être l'objet de modifications très-graves et très-libérales, par le seul fait de la prolongation du droit, sans abdiquer ce troisième système.

Source BIU Cujas

890. La réglementation de la propriété littéraire et artistique, qui forme un ensemble de lois successives, se modifiant ou se complétant les unes les autres, a pour base la loi du 19 juillet 1793, relative aux droits de propriété des auteurs d'écrits en tout genre, des compositeurs de musique, des peintres et des dessinateurs. Cette loi reconnaît à l'auteur seul un droit absolu sur son œuvre pendant sa vie ; elle limite à dix ans le droit de ses héritiers ou de ses cessionnaires après sa mort. Il y avait dans cette loi une lacune regrettable au détriment de la veuve et des héritiers en ligne directe, laissés sur la même ligne que tous héritiers ou cessionnaires. Les textes ci-dessous reproduits ont eu pour objet de remédier à cet injuste oubli; le droit de la descendance directe de l'auteur est porté à trente ans à partir de son décès ou du décès de sa veuve, si elle a survécu. Mais, le décret de 1810 et la loi de 1854 ayant omis de mentionner les cessionnaires, il en résultait que l'auteur célibataire était resté sous l'empire de la loi de 1793, qui restreint à dix ans après sa mort le droit de propriété laissé par lui à ses héritiers, ou concédé par lui à son éditeur.

Le droit de propriété est garanti à l'auteur et à sa veuve pendant leur vie, si les conventions matrimoniales de celle-ci lui en donnent le droit, et à leurs enfants pendant vingt ans (Décret du 5 février 1810, *contenant règlement sur l'imprimerie et la librairie* ; titre VI, *De la propriété littéraire et de sa garantie*, art. 39). — Les auteurs, soit nationaux, soit étrangers, de tout ouvrage imprimé ou gravé, peuvent céder leur droit à un imprimeur ou libraire, ou à toute autre personne qui est alors substituée en leur lieu et place, pour eux et leurs ayants cause, comme il est dit à l'article précédent (*Id.*, art. 40). — Les veuves et les enfants des auteurs d'ouvrages dramatiques auront à l'avenir le droit d'en autoriser la représentation et d'en conférer la jouissance pendant vingt ans, conformément aux dispositions des articles 39 et 40 du décret impérial du 5 février 1810 (Loi du 3 août 1844, *relative au droit de propriété des veuves et des enfants des auteurs d'ouvrages dramatiques*, article unique). — Les veuves des auteurs, des compositeurs et des artistes jouiront, pendant leur vie, des droits garantis par les lois des 13 janvier 1791 et 19 juillet 1793, le décret du 5 février 1810, la loi du 3 août 1844 et les autres lois ou décrets sur la matière. La durée de la jouissance accordée aux enfants par ces mêmes lois et décrets est portée à trente ans, à partir soit du décès de l'auteur, compositeur ou artiste, soit de l'extinction des droits de la veuve (Loi du 8 avril 1854, *sur le droit de propriété garanti aux veuves et aux enfants des auteurs, des compositeurs et des artistes*, article unique).

891. L'insuffisance de cette législation était généralement reconnue, et le gouvernement, depuis plusieurs années, avait déjà pris l'initiative d'une réglementation nouvelle ; un décret du 28 décembre 1861 avait institué, sous la présidence du ministre d'État, une commission chargée « de préparer un projet de loi pour ré-

Source BIU Cujas

» glementer la propriété littéraire et artistique, et coordonner » dans un code unique la législation spéciale ». Les travaux de cette commission avaient été inaugurés par un remarquable discours (inséré au *Moniteur* du 22 janvier 1862), dans lequel le comte Walewski posait la question de la manière suivante : « Trois sys- » tèmes se trouvent en présence : le régime actuel, l'extension de » la durée des droits à cinquante ans, enfin la perpétuité ». Ce dernier système se subdivise lui-même : en celui de la *perpétuité avec le droit commun* et celui de la *perpétuité avec redevance ou toute autre réglementation spéciale*. C'est cette dernière opinion qui l'emporta au sein de cette commission, et il en sortit en 1863 un projet de loi complet qui affirmait la perpétuité de la propriété littéraire, mais qui lui donnait une réglementation spéciale, savoir : cinquante ans de pleine jouissance pour l'auteur et ses héritiers, puis une redevance indéfinie fixée à 5 % sur le prix des reproductions d'œuvres intellectuelles. Mais ce système de la perpétuité avec la redevance a échoué devant le conseil d'État, qui lui a substitué un projet de loi, maintenant la *temporanéité* du droit des auteurs et de leurs ayants cause, en l'étendant d'une manière plus équitable, projet qui, modifié lui-même d'un commun accord par la commission du Corps législatif et le conseil d'État, devint la loi de 1866.

892. La loi du 14 juillet 1866, au lieu de « coordonner dans un » code unique la législation spéciale » conformément aux vœux du décret du 28 décembre 1861, s'est bornée à étendre à cinquante années le droit des héritiers, successeurs, donataires ou légataires, et des veuves des auteurs, compositeurs ou artistes. Il faut toutefois remarquer que cette loi évite d'employer, soit dans son intitulé, soit dans son texte, les expressions de *propriété littéraire* et de *droit de propriété*, employées dans les lois antérieures, dont les dispositions doivent être combinées avec cette dernière loi. Le rapport fait au nom de la commission du Corps législatif expose de la manière suivante la diversité des opinions produites et la portée de la loi : « Voici comment se sont partagées les opi- » nions au sein de la commission : 1° trois membres se sont pro- » noncés pour la perpétuité spécialement réglementée ; 2° deux » membres pour la perpétuité sous l'empire du droit commun ; » 3° enfin quatre membres pour la temporanéité avec réglemen- » tation spéciale. Il faut ajouter que toutes les opinions, diver- » gentes sur les principes, se réunissaient pour accepter, à un

Source BIU Cujas

» titre ou à un autre, et sauf amendement, l'amélioration incon-
» testable réalisée par le projet dans la situation des auteurs et
» des artistes..... En ce qui touche les principes, l'adoption du
» projet n'est donc autre chose qu'une trêve sous les armes. Dans
» la pensée de la commission, elle n'est pour personne ni une vic-
» toire ni une défaite. »

La prolongation de la durée des droits d'auteur résultant de la loi du 14 juillet 1866 ne profite pas au cessionnaire qui a acquis purement et simplement, sans qu'il ait rien stipulé relativement à l'extension éventuelle du droit cédé, la propriété et la reproduction d'une œuvre d'art sous l'empire de la législation antérieure; cette prolongation constitue, dans ce cas, un droit resté dans la succession de l'auteur et bénéficie à ses seuls héritiers (c. c. ch. civ. 28 mai 1875, *Pradier fils* c. *Susse*).

La durée des droits accordés par les lois antérieures aux héritiers, successeurs irréguliers, donataires ou légataires des auteurs, compositeurs ou artistes, est portée à cinquante ans à partir du décès de l'auteur. Pendant cette période de cinquante ans, le conjoint survivant, quel que soit le régime matrimonial, et indépendamment des droits qui peuvent résulter, en faveur de ce conjoint, du régime de la communauté, a la simple jouissance des droits dont l'auteur prédécédé n'a pas disposé par acte entre vifs ou par testament. Toutefois, si l'auteur laisse des héritiers à réserve, cette jouissance est réduite, au profit de ces héritiers, suivant les proportions et distinctions établies par les articles 913 et 915 du Code Napoléon. Cette jouissance n'a pas lieu lorsqu'il existe, au moment du décès, une séparation de corps prononcée contre ce conjoint; elle cesse au cas où le conjoint contracte un nouveau mariage. Les droits des héritiers à réserve et des autres héritiers ou successeurs, pendant cette période de cinquante ans, restent d'ailleurs réglés conformément aux prescriptions du Code Napoléon. Lorsque la succession est dévolue à l'État, le droit exclus s'éteint, sans préjudice des droits des créanciers et de l'exécution des traités de cession qui ont pu être consentis par l'auteur ou par ses représentants (Loi du 14 juillet 1866, *sur les droits des héritiers et des ayants cause des auteurs*, art. 1).—Toutes les dispositions des lois antérieures contraires à celles de la loi nouvelle sont et demeurent abrogées (art. 2).

893. La violation du droit d'auteur constitue le délit de *contrefaçon*, et les dispositions du Code pénal qui le punissent forment la garantie et la sanction du droit de propriété littéraire et artistique (C. p. art. 425, 426, 427, 428 et 429); toutefois cette sanction est subordonnée à la condition du dépôt préalable prescrit par la loi de 1793 (art. 6), lequel, en fait, est effectué par l'administration à l'aide des exemplaires qui doivent être déposés par l'imprimeur avant la publication, aux termes de la loi du 21 octobre 1814 sur la presse [n°s 762 et suivants].

Source BIU Cujas

Un décret du 28 mars 1852, qui a déclaré ces dispositions applicables aux ouvrages publiés en pays étrangers, par des Français ou des étrangers, a été le point de départ d'un grand nombre de traités spéciaux entre la France et les puissances étrangères pour la garantie réciproque de la propriété littéraire et artistique ; le plus utile peut-être de tous ces actes diplomatiques est la convention du 1er mai 1861, conclue avec le gouvernement belge. Un décret impérial du 29 avril 1854 a fixé à 50 centimes le droit auquel sont soumis les certificats destinés à constater, dans cette hypothèse, le dépôt légal des livres, gravures, lithographies, compositions musicales, etc., effectué dans les chancelleries diplomatiques et consulaires.

Tout citoyen qui mettra au jour un ouvrage soit de littérature ou de gravure, dans quelque genre que ce soit, sera obligé d'en déposer deux exemplaires à la Bibliothèque nationale ou au cabinet des estampes, dont il recevra un reçu signé par le bibliothécaire ; faute de quoi il ne pourra être admis en justice pour la poursuite des contrefacteurs (L. 19 juillet 1793, art. 6).

894. L'État, un département, une commune, un établissement public peuvent, comme un simple particulier, avoir sur un ouvrage un droit de propriété littéraire garanti par les peines de la contrefaçon ; mais ils n'ont point ce droit sur les documents qu'ils livrent à la publicité dans un intérêt purement administratif et dont il est d'intérêt public d'augmenter la publicité, tels que la série de prix [n° 319] des travaux de la ville de Paris (trib. de la Seine, 10 février 1875, *Cosse et Marchal*). Dans le même ordre d'idées, le bulletin du prix-courant des marchandises rédigé et publié par les courtiers de commerce d'une ville, ne pouvait être considéré comme un écrit susceptible de propriété littéraire ; c'était un document officiel que chacun était libre de reproduire sans commettre de contrefaçon (c. cass. 12 août 1843).

895. La propriété industrielle reçoit actuellement sa réglementation et la protection qui lui est due de la loi du 5 juillet 1844 *sur les brevets d'invention*. Le principe fondamental de cette loi est que toute nouvelle découverte ou invention, dans tous les genres d'industrie, confère à son auteur le droit exclusif de l'exploiter à son profit pendant un certain temps, pourvu qu'il ait fait consacrer son droit par un arrêté du ministre des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, qui reçoit le nom de *brevet*. Le brevet ne confère pas seulement le droit privatif d'exploitation ; il forme une propriété mobilière susceptible de se transmettre par

Source BIU Cujas

donation ou vente, en tout ou en partie, à la double condition que cette transmission soit faite par acte notarié, et qu'elle soit enregistrée au secrétariat de la préfecture pour valoir contre les tiers. Contrairement au système consacré par la législation des États-Unis d'Amérique, le brevet est délivré *sans examen préalable* à ceux qui en font la demande, Français ou étrangers : aussi est-il interdit, sous peine d'une amende de 50 à 1,000 fr., de mentionner le brevet dans les enseignes, annonces, prospectus, affiches, marques ou estampilles, sans y ajouter ces mots : *sans garantie du gouvernement*, que l'on trouve souvent réduits aux initiales *s. g. d. g.*

Le dépôt de la demande en brevet doit être fait au secrétariat de la préfecture du domicile réel ou élu de l'impétrant. Elle doit être accompagnée : 1° d'un récépissé du receveur général, constatant le versement préalable d'une somme de 100 fr. à valoir sur le montant de la taxe annuelle de 100 fr., qui, pendant toute la durée du brevet, devra être payée chaque année, sous peine de déchéance, avant le 1er janvier (le produit de la taxe des brevets d'invention est évalué, dans la loi du 3 août 1875 portant fixation du budget pour l'exercice 1876, à 1,400,000 fr.) ; 2° de la détermination précise de la nouveauté brevetable (appelée par la loi antérieure du 25 mai 1791 la *spécification*), qui devra résulter d'une description de la découverte et des dessins ou échantillons nécessaires pour l'intelligence de la description. Tous les trois mois, un décret inséré au *Bulletin des lois* contient la proclamation des brevets délivrés.

896. Le demandeur fixe lui-même la durée de son brevet, en ce sens qu'il peut le prendre pour cinq, dix ou quinze années. Le brevet une fois pris, la durée ne peut en être prolongée que par une loi ; depuis 1844, il y a eu deux applications de cette règle exceptionnelle, écrite dans l'article 15 : la première a été faite par une loi du 18 juin 1857 ; la seconde par la loi du 1er août 1860, qui a prolongé de cinq années la durée des deux brevets délivrés en 1845 et 1846 à M. Sax, pour les instruments dits *saxo-tromba* et *saxo-phone*. Un arrêt de la cour de cassation (ch. civ.) du 20 janvier 1863 a jugé que le jour du dépôt de la demande d'un brevet à la préfecture, jour à dater duquel court la durée de ce brevet, ne doit pas être compté dans le calcul de la durée de chacune des années de ce brevet. Le *dies a quo* n'est pas compté. Il en résulte, par voie de conséquence, que, pour éviter la déchéance édictée par l'article 32 pour défaut de paiement des an-

Source BIU Cujas

nuités, il suffit, si le dépôt a été fait le 29 décembre, que le paiement de l'annuité soit fait à un moment quelconque du 29 décembre de l'année suivante.

897. Il y a deux sortes de brevets, soumis aux mêmes règles, mais différant entre eux, en ce que l'un s'applique à une invention principale, l'autre à une invention qui est l'accessoire d'un procédé existant déjà.— Le premier est le brevet d'invention proprement dit, qui peut être obtenu pour toute invention ou découverte nouvelle, la loi considérant comme telles « l'invention de nou- » veaux produits industriels et l'invention de nouveaux moyens, » ou l'application nouvelle de moyens connus pour l'obtention » d'un résultat ou d'un produit industriel ». Mais l'article 3 déclare non susceptibles d'être brevetés : 1° les compositions pharmaceutiques ou remèdes de toute espèce qui demeurent soumis au décret du 18 août 1810 relatif aux remèdes secrets ; 2° les plans ou combinaisons de crédit ou de finances. — La seconde sorte de brevet est le *brevet de perfectionnement*, que les articles 17 et 18 de la loi permettent de prendre « pour un changement, perfectionnement » ou addition à l'invention qui fait l'objet d'un brevet primitif ». Il peut être pris soit par l'auteur de l'invention principale, soit par un tiers. L'auteur pourrait se contenter de constater lesdits changements, perfectionnements ou additions par des *certificats d'addition* faisant partie intégrante du brevet principal, prenant fin avec lui et ne donnant lieu qu'au paiement d'une taxe de vingt francs. S'il prend, au contraire, un brevet de perfectionnement, celui-ci a une existence distincte du brevet primitif et est soumis au paiement de la taxe annuelle; pendant le cours de la première année, le breveté ou ses ayants droit reçoivent même de l'article 18 un droit exclusif à prendre cette sorte de brevet. Les tiers peuvent le demander dans le cours de ladite année par pétition cachetée, mais le cachet n'est rompu et ils ne peuvent obtenir le brevet qu'à l'expiration de cette année, à défaut de demande faite par l'auteur; le perfectionnement constitue alors une propriété distincte de l'invention, en ce sens que le tiers a le droit privatif d'appliquer son perfectionnement, mais seulement à des objets sortis des mains du premier inventeur. — Les droits que l'un ou l'autre brevet assurent aux inventeurs sont garantis par les peines de la contrefaçon définie par l'article 40 de la loi : « toute atteinte » portée aux droits du breveté, soit par la fabrication de produits, » soit par l'emploi de moyens faisant l'objet de son brevet ». La

Source BIU Cujas

contrefaçon est un délit de la compétence des tribunaux de police correctionnelle, qui peuvent être saisis par l'action civile de la partie lésée, et par celle du ministère public seulement sur la plainte de la partie (art. 45).

898. Sous le régime de la loi de 1791, de 1791 à 1844 il a été pris 12,543 brevets, et, sous le régime de la loi actuelle, du 9 octobre 1844 au 1er janvier 1874, 101,650 brevets d'invention et 30,968 certificats d'addition, au total 132,618. Depuis 1854 on délivre environ 5,000 brevets d'invention et certificats d'addition par année. Pendant l'année 1874 on a délivré 4,571 brevets principaux, dont 32 de cinq ans, 54 de dix ans, 4,202 de quinze ans et 283 étrangers; si à ces brevets on joint 1,175 certificats d'addition, on trouve le chiffre de 5,746 inventions, découvertes ou applications nouvelles brevetées, pendant une seule année.

899. La sanction de l'accomplissement des formalités et conditions nécessaires pour l'existence du privilége attaché au brevet, se trouve dans *l'action en nullité* [1] du brevet pour l'inaccomplissement des formalités qui doivent exister au moment même de la délivrance du brevet (L. 5 juillet 1844, art. 30) et dans *l'action en*

[1] Il y a cause de nullité du brevet délivré : — 1° si la découverte, invention ou application n'est pas nouvelle: n'est pas réputée nouvelle toute découverte, invention ou application qui, en France ou à l'étranger, et antérieurement à la date du dépôt de la demande, a reçu une publicité suffisante pour pouvoir être exécutée ; — 2° si la découverte, invention ou application consiste soit dans une composition pharmaceutique ou remède quelconque, soit dans un plan ou combinaison de crédit ou de finance; — 3° si les brevets portent sur des principes, méthodes, systèmes, découvertes et conceptions théoriques ou purement scientifiques, dont on n'a pas indiqué les applications industrielles; — 4° si la découverte, invention ou application est reconnue contraire à l'ordre ou à la sûreté publique, aux bonnes mœurs ou aux lois de l'État, sans préjudice des peines qui pourraient être encourues pour la fabrication ou le débit d'objets prohibés ; — 5° si le titre sous lequel le brevet a été demandé indique frauduleusement un objet autre que le véritable objet de l'invention ; — 6° si la description jointe au brevet n'est pas suffisante pour l'exécution de l'invention ou si elle n'indique pas d'une manière complète et loyale les véritables moyens de l'inventeur; — 7° si le brevet a été pris dans l'année pour un changement, perfectionnement ou addition à un brevet pris par une autre personne, et si cette dernière a usé, en temps utile, de la préférence qui lui est accordée par l'article 18 de la loi du 5 juillet 1844. — Sont également nuls les certificats concernant des changements, perfectionnements ou additions qui ne se rattachent pas au brevet principal.

Source BIU Cujas

déchéance [1] pour celles qui doivent être accomplies postérieurement (L. 1844, art. 32 modifié par la loi du 31 mai 1856). Ces deux actions sont de la compétence du tribunal civil du domicile du défendeur (art. 34 § 2), sauf le cas dans lequel la nullité ou la déchéance est opposée par voie d'exception à une poursuite en contrefaçon devant le tribunal correctionnel, qui devient alors compétent pour en connaître (art. 46). Ces actions peuvent être exercées par toute personne y ayant intérêt; l'affaire est toujours communicable au ministère public, qui peut même agir directement dans les trois cas de nullité des nos 2, 4 et 5 de l'article 30.

900. La législation sur les marques est encore une consécration de la propriété industrielle et aussi de la propriété commerciale.

Les *marques de fabrique et de commerce*, obligatoires avant 1789 pour une multitude de métiers, étaient alors le certificat de l'autorité publique touchant la qualité du produit, son origine et son poids. Sauf pour les matières d'or et d'argent qui reçoivent deux poinçons de l'autorité, celui du titre et celui du bureau de garantie, sauf pour le canon des armes à feu revêtu du poinçon du fonctionnaire qui en fait l'épreuve, pour l'enveloppe des cartes à jouer frappée du timbre de la régie, et pour les poids et mesures qui portent l'empreinte par laquelle les vérificateurs certifient qu'ils sont conformes aux types réglementaires, l'autorité n'exerce plus sur les produits de l'industrie une intervention qui serait contraire au principe de la liberté commerciale [n° 787].

La marque n'est plus le cachet de l'État, mais seulement la signature du fabricant ou du commerçant sur l'objet de sa fabrication ou de son commerce, le signe de sa personnalité imprimé à ses produits. Le législateur, qui avait à choisir entre la marque du commerçant obligatoire et la marque facultative, s'est prononcé,

[1] Il y a déchéance du brevet : — 1° si le breveté n'a pas acquitté son annuité avant le commencement de chacune des années de la durée de son brevet; — 2° si le breveté n'a pas mis en exploitation sa découverte, invention ou application en France, dans le délai de deux ans, à dater du jour de la délivrance du brevet, ou s'il a cessé de l'exploiter pendant deux années consécutives, à moins que, dans l'un et l'autre cas, il ne justifie des causes de son inaction; — 3° si le breveté a introduit en France des objets fabriqués en pays étranger et semblables à ceux qui sont garantis par son brevet. Néamoins, aux termes de la loi du 31 mai 1856, le ministre de l'agriculture et du commerce peut autoriser l'introduction : 1° des modèles de machines; 2° des objets fabriqués à l'étranger destinés à des expositions publiques ou à des essais faits avec l'assentiment du gouvernement.

Source BIU Cujas

après une discussion approfondie, pour ce dernier système, plus conforme au principe de liberté que le premier.

La marque obligatoire serait en effet impraticable pour de nombreuses industries, fort préjudiciable aux intérêts des fabricants, et n'offrirait aucune garantie sérieuse au public. Toutefois, des actes législatifs, maintenus en vigueur, ont rendu la marque ou le nom obligatoire pour certains produits, tels que les substances vénéneuses, les savons, les cartes à jouer, certains tissus français, les matières d'or et d'argent, l'imprimerie ; la loi conserve en outre au gouvernement le pouvoir de déclarer exceptionnellement obligatoire la marque des produits pour lesquels l'intérêt public la rendrait nécessaire.

901. Cette matière est régie par la loi du 23 juin 1857 *sur les marques de fabrique et de commerce*, dont le règlement d'exécution se trouve dans le décret du 26 juillet 1858 ; elle laisse subsister la loi du 28 juin 1824, qui protége les noms des commerçants et punit des peines portées en l'article 423 du Code pénal les usurpations, retranchements et altérations dont ces noms peuvent être l'objet. Les deux lois se combinent en ce sens que l'apposition du nom, qui est la plus claire et la plus sûre des marques, sera protégée par la loi du 23 juin 1857, comme toute autre marque, lorsque le nom sera devenu marque lui-même par l'exécution des diverses prescriptions de la loi. La contrefaçon des marques, l'usage des marques contrefaites ou même l'imitation frauduleuse, de nature à tromper l'acheteur, de la marque d'autrui, l'apposition frauduleuse sur les produits de ces sortes de marques, la mise en vente des produits ainsi marqués, sont punis d'amende et d'emprisonnement par les tribunaux de police correctionnelle, avec confiscation des produits, affiche et insertion du jugement facultatives. La loi protége, à l'égal des Français, les étrangers pour leurs produits fabriqués en France ; elle ne protége les étrangers et les Français pour leurs produits fabriqués à l'étranger que « si, dans les pays » où leurs établissements sont situés, des conventions diploma- » tiques ont établi la réciprocité pour les marques françaises ».

902. Un utile complément a été apporté à cette législation par la loi du 26 novembre 1873 relative à l'établissement d'un timbre ou signe spécial destiné à être apposé sur les marques commerciales et de fabrique. Un règlement d'administration publique du 25 juin 1874 a été rendu pour l'exécution de cette loi.

Source BIU Cujas

TITRE TROISIÈME.

DES PERSONNES MORALES QUI RELÈVENT DU DROIT ADMINISTRATIF.

903. Objet de ce titre.
904. Division en deux chapitres.

903. Parmi les êtres collectifs, ou êtres de raison, dont la loi consacre l'existence purement juridique, sous le nom de *personnes morales* ou *personnes civiles*, les uns ne relèvent que du droit privé, comme les sociétés civiles ou commerciales (sauf l'autorisation gouvernementale des tontines et sociétés d'assurances sur la vie [n° 65]), les autres relèvent du droit administratif, parce que leur existence se rattache, par des liens plus ou moins étroits, à l'organisation administrative de la France. Ils sont seuls l'objet de cette troisième et dernière partie du Cours de droit administratif, dans laquelle ils seront envisagés au point de vue de leurs domaines, de leurs dettes et de leurs créances.

904. Parmi ces personnes morales, l'État, la première et la plus considérable de toutes, occupe une place à part; les développements que son étude comporte, plus étendus que ceux de toutes les autres réunies, formeront le premier chapitre de ce livre. Le second sera consacré aux départements, communes, hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance, fabriques, consistoires, et autres personnes morales, dont la vie juridique, consacrée par la loi, est également soumise au droit administratif, et qui toutes forment soit des établissements publics, comme les personnes morales que nous venons de nommer, soit de simples établissements d'utilité publique.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'ÉTAT.

905. Différents caractères de l'État confondus dans son individualité.
906. Division du chapitre en cinq sections.

905. L'État, si on le considère en lui-même et non plus au point de vue des autorités chargées de pourvoir à la marche des affaires,

Source BIU Cujas

peut être envisagé dans le droit sous deux aspects, comme *puissance publique* et comme *personne civile* ou *morale*.

Cette distinction est contestée ; nous dirons [nos 1055 à 1060] les difficultés que présentent les jurisprudences du conseil d'État, de la cour de cassation et du tribunal des conflits, sur le seul point où cette distinction offre, touchant l'attribution du droit de déclarer l'État débiteur, un intérêt pratique. Quoi qu'il en soit de ce point particulier, il faut reconnaître que ces deux caractères sont tellement liés l'un à l'autre, qu'ils se confondent dans l'individualité de l'État et qu'il serait dangereux d'établir entre eux une démarcation absolue. Ainsi, dans la composition de la fortune publique, on est d'accord pour placer, d'une part le domaine national, et, d'autre part, le produit des impôts, des droits réels et des droits de créance ; dira-t-on qu'en ce qui touche le domaine national, l'État fonctionne comme personne morale, mais qu'il perçoit les impôts comme puissance publique, et, sur cette donnée, faudra-t-il scinder ces deux parties de la fortune publique ? En suivant cette idée, faudra-t-il dire que, si l'État gère son domaine privé comme personne morale, c'est comme puissance publique qu'il a la garde du domaine public ? et que, si c'est comme puissance publique qu'il devient créancier de l'impôt, c'est comme personne morale qu'il exerce les priviléges que les lois fiscales attachent à sa créance, de même que les priviléges consacrés par le Code civil garantissent certaines créances aux mains des particuliers ?

Ces distinctions subtiles seraient contraires à la netteté d'une exposition doctrinale ; et, sous le bénéfice de cette observation générale, nous cesserons de nous en préoccuper dans l'exposé des droits de l'État sur les divers éléments dont se compose le domaine national, ainsi que dans l'exposé des créances de l'État, dont les plus nombreuses et les plus importantes naissent des lois d'impôts. Il en sera de même des dettes diverses de l'État, dont la législation sera exposée de manière à former un ensemble, dans lequel la distinction entre l'État puissance publique et l'État personne morale ne sera rappelée qu'à l'occasion des systèmes contradictoires produits sur la question de compétence ci-dessus signalée.

906. L'État, ainsi considéré comme être collectif, comme individu, est investi de droits et d'obligations analogues ou identiques à ceux des particuliers ; il possède ; il est propriétaire ; il peut aliéner, il peut acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit, comme le font les simples citoyens ; comme eux, il a des créances et des

Source BIU Cujas

dettes de capitaux ou de rentes. Par suite, ce chapitre sera divisé en six sections dans lesquelles on traitera de l'État : 1° comme gardien du domaine public; 2° comme propriétaire du domaine de l'État proprement dit; 3° comme débiteur de dettes ordinaires, de bons, d'obligations, de rentes et de pensions; 4° comme dépositaire; 5° comme créancier des comptables, des entrepreneurs et des fournisseurs; 6° comme créancier du montant des impôts.

SECTION PREMIÈRE. — De l'État considéré comme gardien du domaine public.

907. Définition et division du domaine national.
908. Division de la section en quatre paragraphes.

907. On appelle *domaine national* la réunion de tous les biens corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, affectés à des titres divers à l'universalité de la nation française. Cette dénomination a son origine dans la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, qui a substitué l'expression de *domaine de la nation* à celle de *domaine de la couronne*, qui avait le même sens sous l'ancienne monarchie, dont l'un des principes était la confusion complète de la personne du roi avec l'individualité de l'État, de la fortune de l'un avec la fortune de l'autre.

Le domaine national se divise en deux parties distinctes : le *domaine public* et le *domaine de l'État* ou *domaine privé de l'État*; le domaine public occupe seul la présente section.

908. Cette section sera divisée en quatre paragraphes ayant pour objet : 1° les caractères distinctifs de la domanialité publique; 2° les diverses dépendances du domaine public national; 3° le régime général de ce domaine dominé par la règle de son indisponibilité absolue; 4° le régime particulier des cours d'eau du domaine public comparés à ceux qui n'en font pas partie.

§ 1er. — Caractères constitutifs de la domanialité publique.

909. Définition du domaine public réparti dans le domaine national, le domaine départemental et le domaine communal.
910. L'État n'est pas propriétaire du domaine public national.

Source BIU Cujas

911. Nécessité de déterminer les caractères du domaine public, et intérêt pratique de cette détermination.
912. Controverse relative au classement domanial des édifices publics.
913. Notable arrêt de la cour de Paris du 18 février 1854.
914. Controverse relative aux caractères distinctifs de la domanialité publique.
915. L'article 538 du Code civil siége de la matière.
916. Premier caractère constitutif de la domanialité publique d'après l'article 538 du Code civil ; caractère principal et essentiel.
917. Importantes conséquences pratiques.
918. Second caractère.
919. Troisième caractère.
920. Applications de la disposition générale de l'article 538 ainsi expliquée.
921. Elle exclut du domaine public la généralité des édifices publics domaniaux, départementaux et communaux.
922. Font aussi partie du domaine public : 1° les choses qui lui sont incorporées ; 2° les choses qui s'y trouvent classées ou sont mises hors du commerce par un texte spécial.
923. L'article 540 du Code civil relatif aux citadelles et forteresses est un de ces textes spéciaux.
924. Dispositions analogues.
925. Les dispositions du Code civil ainsi entendues sont en harmonie avec les lois administratives et les considérations les plus graves.

909. Le domaine public est défini par la loi domaniale de 1790 et par le Code civil : « la partie du territoire français qui n'est pas » susceptible de propriété privée ». Il n'est pas tout entier dans le domaine national ; il est réparti entre les trois unités administratives du pays, l'État, le département et la commune, dépositaires des diverses portions du domaine public, dans l'intérêt social et en tant qu'organes de la puissance publique. De sorte qu'il y a un domaine public *national*, un domaine public *départemental* et un domaine public *communal*.

Quoiqu'on ne traite dans cette partie de l'ouvrage que du domaine national, les principes qui doivent être exposés dans ce paragraphe sont communs à ces trois portions du domaine public.

910. L'État, le département et la commune, propriétaires de leur domaine privé, ne possèdent pas *propriétairement* leur domaine public. Quelques textes ont appliqué cependant le mot de propriété à des dépendances du domaine public, surtout du domaine public communal ; plus souvent le législateur l'a judicieusement évité. Quoi qu'il en soit, l'idée de domanialité publique est radicalement exclusive du droit de propriété défini par le droit romain et par l'article 544 du Code civil la réunion de l'*usus*, du *fructus*,

Source BIU Cujas

et de l'*abusus* que l'État, le département et la commune n'ont point sur les dépendances du domaine public national, départemental et communal. L'article 538 du Code civil disposant que le domaine public embrasse « les portions du territoire français qui » ne sont pas susceptibles de propriété privée », ces mots doivent être entendus en ce sens que ces choses ne peuvent être la propriété de personne ; que, pour l'État lui-même, le domaine public n'est pas, suivant l'expression de Proudhon [1], un *domaine de propriété* ; que cette nature de biens n'a pas la qualité de propriété, même au point de vue de l'État, qui n'en a que la garde et la surintendance, avec mission de le conserver aux générations à venir.

911. Il ne suffit pas de déterminer la situation respective de l'État par rapport au domaine public national (tout ceci s'appliquant également au département pour le domaine public départemental, à la commune pour le domaine public communal) ; il faut, en outre, déterminer les caractères auxquels on doit reconnaître qu'une chose domaniale fait partie, non du domaine privé de l'État, mais du domaine public national.

Cette détermination, qui présente moins d'intérêt pour les choses directement classées dans le domaine public par un texte, comme les quatre dépendances de ce domaine qu'énumère la partie énonciative de l'article 538 du Code civil, présente un intérêt doctrinal et pratique considérable pour toutes les choses non comprises dans cette énumération. Il suffit, pour se rendre compte de cet intérêt, de savoir que les dépendances du domaine public sont frappées d'indisponibilité absolue [nos 969 à 978], tandis que les dépendances du domaine privé sont, dans le commerce, aliénables et prescriptibles.

912. On est généralement d'accord pour classer dans le domaine public national la plupart des choses qui doivent y figurer, quoique non comprises dans l'énumération de l'article 538. Mais cet accord est loin d'exister sur tous les points ; il y a surtout controverse sur celui de savoir s'il convient d'y classer les édifices publics domaniaux, tels que les ministères. Il en est de même des

[1] *Traité du domaine public*, nos 202, 203, 204. — *Voir* notre publication sur *les Églises et autres édifices du culte catholique*, pages 29 et suivantes, et notre *Traité des édifices publics*, pages 88, 89 et autres.

Source BIU Cujas

édifices publics départementaux, tels que les hôtels de préfecture, et des édifices publics communaux, tels que les mairies.

913. Les auteurs sont très-divisés sur cette question ; la jurisprudence a eu rarement à se prononcer ; il existe cependant contre le classement des édifices publics dans le domaine public (et c'est la seule décision judiciaire à notre connaissance qui statue sur la question de droit), un arrêt de la cour de Paris du 18 février 1854 (*préfet d'Eure-et-Loir* c. *Savigny* ; Dalloz, 54, 2, 178 [1]) dont les remarquables considérants sont en complète harmonie avec la théorie que nous allons exposer, et suivant laquelle les édifices publics ne présentent pas les caractères constitutifs de la domanialité publique et restent dans le domaine privé de l'État, du département ou de la commune, à moins d'un texte dérogatoire.

914. Les auteurs, en petit nombre, qui se sont occupés de ces questions de détermination de la nature légale des choses, sont loin d'être fixés sur le point de savoir quels sont les caractères constitutifs de la domanialité publique, c'est-à-dire ceux auxquels on reconnaît les dépendances du domaine public.

Les uns ont cherché le principe régulateur du classement do-

[1] Cet arrêt, rendu sous la présidence de M. Delangle, premier président, et malgré la plaidoirie en sens contraire du célèbre Paillet, avocat du préfet d'Eure-et-Loir appelant, décide, en confirmant un jugement du tribunal civil de Chartres : « qu'un hôtel de préfecture n'est pas hors du commerce, et que par conséquent le voisin peut acquérir la mitoyenneté d'un mur servant d'enceinte à un hôtel de cette nature ». En voici les motifs : « Considérant que la » disposition de l'article 661 du Code Napoléon est générale et que son applica» tion ne peut être écartée que dans le cas où les murs dont un voisin veut » acquérir la mitoyenneté font partie d'édifices placés par leur nature même » hors du commerce ; considérant que le mur en litige, servant à la clôture » de l'hôtel de la préfecture du département d'Eure-et-Loir, ne peut, pas plus » que les constructions dont il est l'accessoire, être compris dans cette défini» tion ; qu'un hôtel de préfecture, en effet, ne constitue en soi qu'une propriété » communale (*a*) ou départementale, selon que l'édifice appartient au départe» ment ou à la ville (*b*) où il est situé ; que, loin de soustraire au droit commun » les propriétés de ce genre, la loi les soumet expressément aux mêmes pres» criptions que les propriétés particulières, ce qui implique qu'elles sont dans » le commerce ; que l'affectation à un service public de constructions suscep» tibles, par leur nature, d'une destination différente, n'en change pas le carac» tère ».

(*a-b*) La cour fait allusion ici à l'Hôtel-de-Ville de Paris, qui était en même temps l'hôtel de préfecture du département de la Seine, siége des services départementaux et communaux.

Source BIU Cujas

manial, en ce qui concerne les édifices publics, dans le caractère monumental de l'édifice.

D'autres ont cru le trouver dans la nature de l'affectation perpétuelle et générale dont l'immeuble est l'objet.

D'autres le voient dans le fait même de l'affectation officielle d'un immeuble domanial, bâti ou non bâti, à un service ou à un usage public, ces deux expressions étant pour eux entièrement synonymes.

Nous n'admettons [1] aucun de ces systèmes, qui ne nous paraissent donner une suffisante satisfaction, ni aux textes, ni aux principes, ni aux droits des riverains du domaine public.

915. L'article 538 du Code civil, qui reproduit textuellement l'article 2 de la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790, est le seul texte qui, dans sa partie finale, indique d'une manière générale les caractères de la domanialité publique. Il constitue le siége de la matière. Il faut analyser chacun de ses termes [ci-dessus rapportés n° 910] pour en dégager les signes distinctifs de la domanialité publique.

Il faut en outre exiger des dépendances à ajouter au domaine public, en vertu de la disposition générale qui termine cet article, des caractères identiques à ceux que présentent les quatre dépendances classées dans ce domaine par la partie énonciative du même article.

Il résulte des deux parties combinées de l'article 538 qu'un bien, pour faire partie du domaine public, en vertu de la disposition générale de cet article, et sauf l'existence d'un texte spécial, doit remplir les trois conditions suivantes.

916. 1° Être non susceptible de propriété privée *par sa nature.*

Nous ne croyons pas que la domanialité publique soit une pure création juridique, qu'elle puisse être l'œuvre exclusive de l'autorité administrative, dont les actes officiels de classement, d'affectation ou de délimitation constitueraient la cause efficiente et créatrice de la domanialité publique. Nous considérons que la mission de l'administration, gardienne du domaine public, con-

[1] Tous les principes posés dans le présent ouvrage sur les caractères constitutifs et les effets de la domanialité publique, ont été l'objet d'une démonstration approfondie dans notre *Traité des édifices publics d'après la législation civile, administrative et criminelle*, et dans notre *Traité des ventes domaniales avant et depuis la loi du 1er juin 1864, qui règle le mode d'aliénation des biens du domaine de l'État.*

Source BIU Cujas

siste à reconnaître et à constater les circonstances physiques auxquelles la loi attache la domanialité publique ; l'acte officiel la déclare, mais ne la crée pas, et il doit être annulé par le conseil d'État pour excès de pouvoir, ainsi que l'a fait ce conseil en 1863 dans une circonstance solennelle [n° 961], si cet acte méconnaît arbitrairement les caractères naturels, les faits seuls que la loi a considérés comme générateurs de la domanialité publique.

917. Ainsi, pour emprunter nos exemples à la partie énonciative de l'article 538 du Code civil, c'est bien *par leur nature physique* que les fleuves et rivières *navigables* [n° 935], que les *rivages* de la mer, c'est-à-dire la grève soumise à l'action ordinaire du flot [n° 940], sont insusceptibles de propriété privée ; et c'est bien manifestement en raison de cette inaptitude physique, de cette résistance naturelle à l'appropriation privée, que la loi les a nominativement classés dans le domaine public. De même les *ports* [n° 941], qu'ils soient l'œuvre de la providence, ou de la main des hommes, comme les *routes* [n° 928] qui le sont toujours, sont insusceptibles de propriété privée en raison de leur nature physique actuelle, et c'est cette circonstance, et non les actes administratifs de classement, qui en fait des dépendances du domaine public. Il en résulte : que la route elle-même ou le chemin de fer, créations toujours artificielles, n'auront les priviléges de la domanialité publique que du jour où ils existeront à l'état de route ou de chemin, et non du jour des décrets d'ouverture, de concession ou de classement ; que les *déclarations de navigabilité* du gouvernement [n° 935] n'ont pour mission que de constater le fait physique actuel ; que les décrets de *délimitation* du rivage de la mer [nos 960 et 961], et les arrêtés préfectoraux de *délimitation* des ports, havres et rades [n° 962], fleuves et rivières navigables et flottables [nos 963 à 968], n'ont d'autre pouvoir que celui de déterminer les limites *naturelles* du domaine public, sans que jamais ces actes administratifs puissent par eux-mêmes créer, étendre, modifier le domaine public.

De même, tout acte de classement ou d'affectation administrative est impuissant [nos 912, 921, 925, 975, 1024 à 1032, 1347], à moins d'un texte spécial qui le dise [nos 922 à 924], à doter de la domanialité publique tout ce qui n'est pas également, *par sa nature* [1] même, insusceptible de propriété privée.

[1] Voir cette même expression caractéristique de la condition essentielle de la

Source BIU Cujas

Toute théorie contraire exagère les pouvoirs de l'autorité administrative, livre la propriété et les droits privés, engagés dans les questions de détermination du domaine public, à un arbitraire sans limites, et nous paraît méconnaître à la fois les dispositions des lois civiles [nos 910, 911, 915, 923] et celles des lois administratives [nos 925, 1025, 1340, 1414 à 1420].

Toutes ces solutions s'enchaînent et dérivent du principe que nous venons de poser, en nous fondant sur le texte même de l'article 538 du Code civil.

918. 2° Être affecté à l'*usage public*, et non pas seulement à un service public comme la plupart des édifices publics, tels que les ministères, les préfectures et les mairies. « L'une des branches du » domaine national, disent MM. Macarel et Boulatignier (*Traité de* » *la fortune publique*, t. I, n° 18), à laquelle on donne le nom de » domaine public, comprend toute cette portion des biens *qui* » *restent en jouissance commune, et dont les étrangers eux-mêmes* » *peuvent profiter comme les nationaux* ». — « Sa destination *à* » *une jouissance commune*, dit M. Dufour (t. V, p. 77), forme le » caractère distinctif des dépendances du domaine public, et ce » domaine embrasse tous les objets qui présentent ce caractère ». C'est en ce sens que le conseil d'État a décidé que, les rivages de la mer faisant partie du domaine public, il suit de là « que tout » le monde a droit d'y accéder librement (19 mai 1838, *Vernes*; 30 avril 1863, *Bourgeois*; *sic* c. cass. 18 septembre 1828; 7 juillet 1869, *préfet du Calvados* c. *com. de Langrune*, S. 69, 1, 418) ».

919. 3° Être *une portion du territoire français*, expression d'une certaine solennité qui s'applique parfaitement au sol nu de constructions, tel que les dépendances nommées par l'article 538 du Code civil, mais qu'il ne paraît pas facile d'appliquer à une maison, si belle et si grande qu'on la suppose, telle qu'un ministère, une préfecture, une mairie monumentale ou non. Il serait peu rationnel de considérer l'édifice comme l'accessoire du sol; soit qu'on les considère au point de vue de leur valeur respective, soit qu'on les considère au point de vue de la destination de la

domanialité publique — « d'être non susceptible de propriété privée *par sa nature* » — relevée dans un passage des travaux préparatoires du Code sur l'article 538 [n° 921 *note*], et monumentée à deux reprises dans l'arrêt de la cour de Paris ci-dessus cité [n° 913 *note*].

Source BIU Cujas

chose, l'édifice est le principal, et nul pour le désigner ne s'aviserait de l'appeler une portion du territoire français.

920. Les quatre dépendances du domaine public énumérées dans la première partie de l'article 538 du Code civil présentent ces trois caractères ; ce sont ces mêmes caractères qu'exige la partie générale qui termine cet article. Par suite, toutes les choses qui réunissent ces trois caractères constitutifs de la domanialité publique doivent, en vertu de cette disposition finale de l'article 538, être ajoutées aux dépendances du domaine public : telles sont les dépendances du domaine public départemental (routes départementales et chemins de fer départementaux), les dépendances du domaine public municipal (chemins vicinaux, places et rues), et, pour le domaine public national, les canaux de navigation, les ponts, les chemins de fer.

921. Les édifices publics, nationaux, départementaux et communaux ne réunissent, au contraire, aucun de ces trois caractères ; par conséquent ils ne peuvent faire partie du domaine public, en vertu de la disposition générale de l'article 538 [1].

[1] En jetant les yeux sur les travaux préparatoires pour les rapprocher du texte de l'article 538 du Code civil, on demeure convaincu que le législateur n'a jamais eu la pensée de faire découler la domanialité publique d'une affectation administrative à un service public, et, par suite, de classer en masse dans le domaine public tous les édifices publics. Il n'est fait nulle part allusion à un tel classement, qui constituerait ce qu'on a appelé un *domaine public monumental*. Les observations des tribunaux d'appel, si nos recherches sont exactes, n'en ont fait aucune mention ; au cours de la discussion au sein du conseil d'État, nul n'en a parlé ; les discours officiels gardent, sur l'existence d'un élément du domaine public qui serait aussi considérable, le mutisme le plus complet. Les paroles de l'un des orateurs, exposant les idées et les principes dont l'article 538 est l'expression, tendraient même, sauf la confusion qu'il fait entre les forteresses et les dépendances du domaine public énumérées dans l'article 538, à justifier notre assertion, à savoir : que le législateur n'a pas voulu classer dans le domaine public et frapper d'indisponibilité les bâtiments affectés ou non à un service public ; il dit même, comme nous, et c'est là le point capital, que les routes, fleuves, rivages, ports, sont *dépendances nécessaires du domaine public*, — *non susceptibles de propriété privée*, — *par leur nature*.

« *Les biens sont susceptibles ou non de propriété privée*, dit M. Goupil-Préfeln (*a*). Ceux qui, *quoique susceptibles de propriété privée*, n'appartiennent pas à des particuliers, sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans

(*a*) Rapport fait au Corps législatif, au nom du Tribunat, le 29 nivôse an XII (29 janvier 1804). Fenet, t. XI, p. 538.

Source BIU Cujas

Ce n'est pas à dire pour cela qu'aucun édifice public, et plus généralement qu'aucune construction ne puisse faire partie du domaine public, être placée hors du commerce, être inaliénable et imprescriptible. Nous allons dire, au contraire, dans quels cas et à quelles conditions il peut en être ainsi.

922. La théorie de la loi, telle qu'elle vient d'être exposée, se complète par les deux règles suivantes :

En premier lieu, le domaine public embrasse tous les objets et constructions formant corps avec ses dépendances [*voir* l'application de cette règle n°s 941, 946, 955 et 1314].

En second lieu, des lois spéciales, des textes spéciaux, tels que l'article 540 du Code civil, peuvent faire pour certaines constructions déterminées ou pour certains édifices publics ce que ni l'article 538, ni aucune autre disposition générale, n'a fait pour l'ensemble des édifices publics nationaux, départementaux et communaux, partout répandus sur le sol de la France.

923. L'article 540 du Code civil, qui classe dans le domaine public les forteresses et citadelles, contient l'application la plus saisissante et fournit la preuve la plus énergique à l'appui de cette doctrine. Si, en effet, la disposition de l'article 538 avait pu comprendre la généralité des constructions affectées à un service public, les forteresses y auraient été *a fortiori* également et nécessairement comprises ; de sorte que l'article 540 serait inutile ; un article inutile sur les deux seuls que les législateurs de 1790 et de 1804 aient consacrés au domaine public ! L'article 540 s'explique, au contraire, naturellement dans notre doctrine ; l'article 538 ne classant dans le domaine public aucune construction affectée à un service public, l'article 540 (s'inspirant de l'article 5 § 1 de la loi de 1790) était indispensable pour y classer les forteresses et citadelles consacrées au premier de tous les services publics, celui de la défense du sol et de la nationalité.

des formes et suivant des règles spéciales; le Code civil est étranger à ces formes et à ces règles. Les chemins, routes et rues à la charge de la nation, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, havres et rades, les portes, murs, fossés et remparts des places de guerre et des forteresses, sont, *par leur nature*, des dépendances nécessaires du domaine public; ils sont inaliénables tant qu'ils conservent cette destination et, conséquemment, imprescriptibles, car la prescription est un moyen d'aliénation. »

Source BIU Cujas

924. D'autres textes d'une autre nature ont pu également mettre en dehors du commerce, ou même, sans les classer dans le domaine public, déclarer inaliénables et imprescriptibles certains édifices publics : tels sont les églises, d'après l'article 12 du Concordat [nos 710, 956 et 1531], et, sous les régimes monarchiques, les palais, châteaux, musées, etc., faisant partie du domaine de la couronne [nos 1049 et 1050].

925. Cette théorie, puisée dans les termes mêmes des articles 538 et 540 du Code civil, empruntés par le législateur de 1804 à celui de 1790, ne se justifie pas seulement par le texte de ces dispositions fondamentales. Elle repose, en outre : 1° sur les lois administratives qui règlent l'affectation des immeubles domaniaux à un service public [*voir* ces lois importantes nos 1025 à 1031] ; 2° sur celles relatives aux diverses catégories d'édifices suivant la nature des services auxquels ils sont affectés [n° 1340] ; 3° sur la nature même de l'affectation à un service public, qui n'est qu'un mode de jouissance d'un immeuble domanial, de même nature et produisant les mêmes effets matériels que la location ; 4° sur l'impossibilité de subordonner la domanialité publique, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité à l'urgence des nécessités qui président aux affectations de services publics ; 5° sur les inconvénients qu'il y aurait à prodiguer sans mesure l'indisponibilité du domaine public [n° 975] à la masse énorme d'édifices publics nationaux, départementaux et communaux, répandus sur toute la surface du pays, et suffisamment protégés par les dispositions répressives de l'article 257 du Code pénal.

§ II. — Dépendances du domaine public national.

926. Leur division en trois classes.
927. 1° Dépendances du domaine public national énumérées par l'article 538 § 1 du Code civil.
928. Routes nationales ; décret du 16 décembre 1811.
929. Leur division en trois classes.
930. Anciennes routes royales devenues départementales.
931. Ouverture, classement, déclassement et délaissement des routes.
932. Lois du 24 mai 1842 et du 20 mai 1836 (art. 4).
933. Du droit de préemption au profit des riverains des routes nationales délaissées.
934. Fleuves et rivières navigables ou flottables.
935. Définition de la navigabilité et déclarations de navigabilité.

Source BIU Cujas

936. La loi du 24 mai 1842 et le droit de préemption qu'elle consacre ne sont pas régulièrement applicables aux riverains des portions de cours d'eau délaissées.
937. Il en est de même de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836.
938. Il en est de même de l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807.
939. Renvoi pour les autres questions relatives aux cours d'eau et pour les questions de délimitation des fleuves et autres dépendances du domaine public.
940. Rivages de la mer ; définition.
941. Ports, havres et rades.
942. 2° Dépendances de ce domaine par application de la disposition générale de l'article 538 § 2 du Code civil.
943. Canaux de navigation.
944. Ponts des grandes routes.
945. Chemins de fer.
946. Leurs gares et autres dépendances.
947. Leur statistique au 31 décembre 1874.
948. Loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer.
949. Controverse sur l'article 21 relatif à l'exercice de l'autorité réglementaire.
950. Affectation des chemins de fer à la caisse d'amortissement par la loi abrogée du 11 juillet 1866.
951. Situation exceptionnelle des chemins de fer par rapport aux autres dépendances du domaine public.
952. Loi relative au chemin de fer de l'Est du 17 juin 1873.
953. 3° Dépendances du domaine public en raison de textes spéciaux.
954. Fortifications et citadelles.
955. Distinction relative aux autres édifices militaires.
956. Églises cathédrales et métropolitaines.

926. Dans l'étude spéciale de chacune des dépendances du domaine public national, nous distinguerons : 1° les dépendances de ce domaine énumérées par l'article 538 § 1 du Code civil ; 2° celles qui font partie de ce domaine en vertu de la disposition finale (§ 2) de cet article, et parce qu'elles réunissent les caractères juridiques qu'elle exige ; 3° celles qui, sans présenter ces caractères, font partie du domaine public en vertu de dispositions législatives spéciales, telles que l'article 540 du Code civil.

927. I. Les dépendances du domaine public national énumérées dans la partie énonciative de l'article 538 du Code civil sont : 1° les routes nationales ; 2° les fleuves et rivières navigables ; 3° les rivages de la mer ; 4° les ports, havres et rades.

Les deux premières forment le domaine public des ponts et chaussées, qui comprend aussi les chemins de fer, les ponts et

Source BIU Cujas

canaux de navigation ; la troisième et la quatrième forment le domaine public maritime.

928. 1° *Les routes nationales et les rues des villes, bourgs ou villages qui leur font suite.* — Cette première dépendance du domaine public dans l'énumération de l'article 538 du Code civil, est en même temps le premier des objets que nous avons vus soumis au régime de la grande voirie [n° 333]. En 1870, le nombre des routes nationales classées était de 233 et leur longueur s'élevait à 38,500 kilomètres [1].

Il faut bien remarquer que ce ne sont pas les décrets ordonnant l'ouverture de la route nationale ou son classement, dont il va être parlé [n°s 930 et 931], qui lui impriment les caractères de la domanialité publique. Pour faire partie du domaine public, participer du privilége de l'indisponibilité [n° 975], engendrer les servitudes qui résultent du voisinage des grandes routes [n° 863], il faut que le sol soit à l'état matériel de route ; il ne suffit pas que la route soit classée ; il faut qu'elle soit faite et livrée à l'usage du public : car ce sont les portions du territoire actuellement à l'état de routes, et non pas les routes projetées et classées, que l'article 538 du Code civil place dans le domaine public.

929. Régies autrefois, sous le nom de routes royales, par un arrêt du conseil du 6 février 1776, les routes nationales ont été divisées en trois classes par le décret impérial du 16 décembre 1811, *contenant règlement sur la construction, la réparation et l'entretien des routes.* Les routes nationales de première classe forment les lignes principales conduisant de Paris à l'étranger et aux grands ports militaires ; celles de seconde classe se dirigent également de Paris vers les frontières ou les ports, mais sont d'une largeur moindre ; celles de troisième classe communiquent de Paris à certaines villes de l'intérieur, ou relient les plus importantes entre elles. Une circulaire du directeur général des ponts et chaussées du 10 juillet 1822, par suite de la réduction du territoire de la France, a dressé un nouveau tableau des routes nationales, ayant uniquement pour objet d'établir un nouvel ordre successif des

[1] Ces chiffres sont les seuls qu'ait encore donnés le ministère des travaux publics, et que contienne une *Étude historique et statistique sur les voies de communication de la France d'après les documents officiels*, imprimée en 1873 par l'imprimerie nationale, pour l'exposition universelle de Vienne, par M. Félix Lucas, ingénieur des ponts et chaussées, attaché à l'administration centrale.

Source BIU Cujas

routes par suite des lacunes que les radiations laissaient subsister dans les numéros. Mais cette division des routes nationales en trois classes n'avait plus, dès cette époque, d'intérêt pratique.

930. Après l'article 2, ainsi conçu : « Les routes impériales sont » de trois classes, conformément aux tableaux 1, 2 et 3, joints au » présent décret », l'article 3 du décret de 1811 porte : « Les routes » départementales sont toutes les grandes routes non comprises » auxdits tableaux, et connues jusqu'à ce jour sous la dénomi- » nation de routes royales de troisième classe ». L'article 7, modifié par la loi du 25 mars 1817, met ces routes à la charge du département. Le conseil d'État avait décidé (c. d'Ét. 27 août 1834 ; 9 août 1836) que le décret de 1811 n'avait point concédé aux départements la propriété du sol de ces routes, et qu'elles avaient continué à faire partie du domaine public national, malgré leur dénomination nouvelle et le déplacement de leurs frais d'entretien ; de sorte que ces routes, construites avant 1811 aux frais de l'État, retombaient dans le domaine privé de l'État et non dans celui du département, lorsqu'elles venaient à perdre leur affectation à un usage public. La loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux, art. 59 [n° 1342], a résolu cette question en sens contraire au profit du domaine départemental.

Les frais de construction, de reconstruction et d'entretien des routes nationales sont « à la charge de l'État », suivant l'expression de l'article 538 du Code civil. L'article 6 du décret du 16 décembre 1811 faisait supporter concurremment ceux de ces frais relatifs aux routes nationales de troisième classe par l'État et les départements traversés ; mais depuis la loi de finances du 25 mars 1817 (art. 53) et d'après les lois d'administration départementale, ces dépenses figurent entièrement au budget de l'État, le département restant exclusivement chargé des dépenses des routes départementales.

931. L'ouverture de nouvelles routes nationales qui devait être ordonnée par une loi, aux termes des lois du 21 avril 1832 (art. 10) et du 3 mai 1841 (art. 3), a pu l'être par décret en vertu de l'article 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 ; depuis la loi du 27 juillet 1870 [n° 814], une loi est nécessaire.

Le classement des routes nationales est et a toujours été un acte du pouvoir exécutif (D. 16 décembre 1811, art. 4) ; il en est de même du déclassement des routes nationales, régi par l'article 1,

Source BIU Cujas

et du délaissement, régi par les articles 2 et 3 de la loi du 24 mai 1842, complétés par l'article 4 de la loi du 20 mai 1836, seul article de cette dernière loi qui soit encore en vigueur.

932. Le délaissement d'une route nationale la fait passer du domaine public dans le domaine privé de l'État ; ces textes constituent des lois spéciales qui régissent d'une manière exclusive l'aliénation des terrains domaniaux dont il s'agit. Ils délèguent à l'administration des domaines le droit de les aliéner (L. 1842, art. 2), sans l'intervention du pouvoir législatif et par dérogation à l'article 8 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 et à la loi du 1er juin 1864 [nos 838 à 845], dans trois conditions différentes : 1° ou par voie de concession au profit des riverains ayant usé en temps utile du *droit de préemption* qui leur est accordé par l'article 3 § 1 ; 2° ou par vente domaniale avec adjudication publique (art. 3 § 2, première partie) ; 3° ou même par voie d'échange (art. 3 § 2 *in fine*) au profit des seuls propriétaires déterminés par l'article 4 de la loi de 1836 et s'il plaît à l'administration ; c'est le seul cas où l'échange d'un terrain domanial soit possible sans une autorisation législative spéciale [1].

Les portions de routes royales délaissées par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route pourront, sur la demande ou avec l'assentiment des conseils généraux des départements, ou des conseils municipaux des communes intéressées, être classées par ordonnances royales, soit parmi les routes départementales, soit parmi les chemins vicinaux de grande communication, soit parmi les simples chemins vicinaux (Loi du 24 mai 1842, *relative aux portions de routes royales délaissées par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route*, art. 1). — Au cas où ce classement ne serait pas ordonné, les terrains délaissés seront remis à l'administration des domaines, laquelle est autorisée à les aliéner. Néanmoins, il sera réservé, s'il y a lieu, eu égard à la situation des propriétés riveraines, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture, un chemin d'exploitation dont la largeur ne pourra excéder cinq mètres (art. 2). — Les propriétaires seront mis en demeure d'acquérir, chacun en droit de soi, dans les formes tracées par l'article 61 de la loi du 3 mai 1841 (*avis publié à son de trompe ou de caisse, affiché et inséré dans un journal*), les parcelles attenantes à leurs propriétés. A l'expiration du délai fixé par l'article précité (*trois mois*), il pourra être procédé à l'aliénation des terrains selon les règles qui régissent les aliénations du domaine de l'État ou par application de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836 (art. 3).— Lorsque les portions de routes royales délaissées auront été classées parmi les routes départementales ou les chemins vicinaux, les parcelles de terrain qui ne feraient pas partie

[1] Voir aussi, dans notre *Traité des ventes domaniales*, la section intitulée : « Terrains domaniaux provenant de délaissement et de changement de tracé » des routes nationales », p. 155 à 162.

Source BIU Cujas

de la nouvelle voie de communication ne pourront être aliénées qu'à la charge, par le département ou la commune, de se conformer aux dispositions du premier paragraphe de l'article précédent (art. 4 et dernier).

Les portions de terrains dépendantes d'anciennes routes ou chemins, et devenues inutiles par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route royale ou départementale, pourront être cédées, sur estimation contradictoire, à titre d'échange et par voie de compensation de prix, aux propriétaires des terrains sur lesquels les parties de routes neuves devront être exécutées. L'acte de cession devra être soumis à l'approbation du ministre des finances [1], lorsqu'il s'agira de terrains abandonnés par des routes royales (Loi du 20 mai 1836, *qui autorise la cession des terrains domaniaux usurpés*, art. 4).

933. L'article 3 de cette loi du 24 mai 1842 confère aux riverains des portions de routes nationales délaissées un droit de préemption absolu pour acquérir, chacun en droit de soi, les parcelles attenantes à leur propriété ; ce privilége est exclusif du droit de vente ou d'échange, exclusif aussi du droit d'interposition de l'État lui-même au-devant du riverain, à moins que celui-ci n'ait refusé ou négligé d'exercer son droit dans les délais de la loi. L'article 4 et dernier fait réserve expresse de ce droit de préemption des riverains, au cas déjà prévu par l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 [nos 855 et 856], où la route nationale délaissée est classée, aux termes de l'article 1, comme route départementale ou comme chemin vicinal, et que des parcelles de terrain ne doivent pas faire partie de la voie nouvelle. Dans cette hypothèse, l'effet produit au point de vue des riverains est absolument identique à celui de l'alignement.

Les principes sont les mêmes au cas de la loi de 1842 et au cas de l'article 53 de la loi de 1807 ; les textes en viennent à se confondre ; ils consacrent deux droits de préemption également conférés aux riverains de la voie publique, pour les mêmes causes, dans le même but, sur des parcelles domaniales de même nature, à savoir des portions de routes délaissées sur la totalité ou partie de leur largeur. L'harmonie de la législation est complète entre l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 et la loi du 24 mai 1842. Les motifs sont les mêmes : sauvegarder les riverains de la voie publique contre les inconvénients de sa suppression ; les protéger contre toute interposition de nature à leur faire perdre ce voisinage.

L'assimilation entre les droits de préemption des lois de 1807 et

[1] Le décret de décentralisation de 1852, tableau C nos 5 et 6 [*voir* no 117], a décentralisé cette matière.

Source BIU Cujas

de 1842 a été faite dans les travaux préparatoires de cette dernière loi [1] et dans la discussion à la chambre des députés de l'article 4 [n° 856] ; il faut également appliquer aux deux hypothèses l'affirmation du caractère absolu du droit de préemption formulée dans le rapport de la commission [2].

934. 2° *Les fleuves ou rivières navigables ou flottables* forment la seconde des dépendances du domaine public énumérées par l'article 538 du Code civil, et font aussi partie [n°s 333 et 341] de la grande voirie [*voir*, n° 862, les servitudes qui résultent du voisinage de ces cours d'eau].

L'exposé de la situation de l'empire de 1867 porte à 9,600 kilomètres l'étendue des fleuves et rivières classés comme navigables; mais il ajoute que « si l'on réduit de cette classification les rivières » dont la navigation est en quelque sorte nominale et les sections » auxquelles a été substitué un canal latéral et dont la fréquen- » tation est à peu près nulle, on est conduit à considérer le réseau » de navigation de l'empire comme formé d'environ 6,900 kilo- » mètres de rivières (et 4,850 kilomètres de canaux [n° 943], total » 11,750 kilomètres de navigation intérieure) ». L'exposé de 1866 fixait en outre à 3,000 kilomètres l'étendue des rivières ou parties de rivières flottables en train, et qui font également partie du domaine public [3].

[1] Le ministre des travaux publics, dans l'un des exposés de motifs qui ont précédé la loi de 1842, par opposition à l'hypothèse prévue par elle, ajoutait que, « dans les autres cas, les parcelles de routes devenues inutiles sont ou » aliénées au profit des riverains, conformément à l'article 53 de la loi du 16 sep- » tembre 1807, ou restituées aux anciens ayants droit, ainsi que le prescrivent les » articles 60 et 61 de la loi du 7 juillet 1833 (*actuellement de la loi du 3 mai* » *1841* [n°s 836 à 838]), ou enfin cédées par voie d'échange d'après l'autori- » sation écrite dans la loi du 20 mai 1836 [n° 932]. »

[2] « Avant d'adopter une mesure, parce qu'il la juge utile, le législateur a le » devoir de se demander d'abord si elle est juste. Pourquoi la préemption est- » elle accordée aux riverains? parce que l'on pense que ce dédommagement » leur est dû comme compensation du tort qu'ils éprouvent par la suppression » de l'ancienne route. Si peu d'accord que l'on puisse être sur la qualification » de ce tort, qu'il ne blesse que les intérêts des riverains, ou qu'il aille jusqu'à » blesser leurs droits, toujours est-il qu'il existe un tort reconnu, un tort que le » projet de loi a l'équitable intention de réparer, un tort qui cessera du mo- » ment que les riverains auront la certitude de pouvoir, moyennant un juste » prix, acquérir la parcelle attenante à leur propriété (Rapport présenté par » M. Renouard, le 26 mars 1842, au nom de la commission de la chambre des » députés). »

[3] Le document déjà cité [n° 928 *note*], publié en 1873 pour l'exposition uni-

Source BIU Cujas

935. La plus ou moins grande fréquentation du cours d'eau est indifférente au point de vue de la question juridique de classement domanial. Il suffit qu'un cours d'eau soit *navigable* pour qu'il forme une dépendance du domaine public, et la navigabilité, à laquelle la loi attache les caractères de la domanialité publique, n'est autre chose que l'aptitude physique et matérielle du cours d'eau à la navigation, que cette aptitude soit naturelle ou artificielle. A la navigabilité, l'article 538 du Code civil assimile le *flottage par trains ou radeaux*, affecté comme la navigation au transport des marchandises, mais non le *flottage à bûches perdues* (avis du conseil d'État du 21 février 1822 et loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale).

L'article 3 de la loi sur la pêche fluviale du 15 avril 1829 dispose que les fleuves et rivières sur lesquels la pêche sera exercée au profit de l'État, c'est-à-dire ceux navigables ou flottables, seront déterminés par des ordonnances royales insérées au *Bulletin des lois*, après enquête *de commodo et incommodo*. En exécution de ce texte, une ordonnance du 10 juillet 1836 a donné une nomenclature de ces cours d'eau, augmentée et modifiée depuis par de nombreux actes du pouvoir exécutif. Ces *déclarations de navigabilité* faites par l'autorité administrative ne créent point le domaine public ; elles constatent seulement le fait matériel générateur de la domanialité publique, c'est-à-dire l'aptitude du cours d'eau à pouvoir d'amont en aval, soit dans la totalité, soit seulement dans une partie de son cours, servir de moyen de transport.

La nomenclature de l'ordonnance de 1836, des ordonnances et décrets subséquents, n'est pas limitative. La question reste entière pour tous les cours d'eau qui n'y figurent pas ; dans ce cas, elle doit être résolue en fait dans chaque espèce par la constatation de l'aptitude physique du cours d'eau constitutive de la navigabilité. Mais le conseil d'État décide que l'autorité judiciaire n'a pas qualité pour l'apprécier, et qu'elle doit prononcer le renvoi de cette ques-

verselle de Vienne, sous le patronage et aux frais du ministère des travaux publics, ne donne aussi que les chiffres suivants : « — En résumé, la longueur » des voies navigables réellement fréquentée par la batellerie était, avant la » guerre de 1870, de 11,088 kilomètres, savoir :

» Rivières canalisées.	3,323
» Rivières non canalisées	3,011
» Canaux.	4,754
» Total	11,088 »

Source BIU Cujas

tion à l'autorité administrative (c. d'Ét. 23 juin 1841, *Le Menuet*; 17 août 1864, *commune de Saugnac*; 2 mai 1866, *Hodouin*).

936. Un arrêté ministériel du 2 octobre 1844 a décidé que la loi du 24 mai 1842, relative à l'aliénation des portions de routes nationales délaissées [nos 932 et 933], serait appliquée aux terrains provenant d'un cours d'eau supprimé dont la propriété ne serait pas susceptible d'être contestée à l'État; ainsi la question est la même en ce qui concerne les fleuves et rivières navigables et flottables et les canaux de navigation. Nous avons déjà soutenu [1] que cette décision, suffisante pour couvrir la responsabilité des agents de l'administration, est impuissante à étendre au-delà de leur objet les dispositions de la loi de 1842, qui, non-seulement par son titre, mais aussi par le texte de chacun de ses quatre articles, concerne uniquement les routes nationales, et à créer au profit des riverains un droit de préemption dont ils soient autorisés à se prévaloir. A défaut d'exception écrite dans un texte de loi, ces terrains des cours d'eau délaissés sont soumis aux principes qui président à l'aliénation des biens de l'État, aux conditions d'autorisation prescrites par les lois des 22 novembre-1er décembre 1790 et du 1er juin 1864 [nos 1038 et 1044], et aux conditions de publicité et concurrence des ventes domaniales [no 1041]; quelles que puissent être les bonnes raisons tirées de l'analogie des situations, l'analogie ne suffit pas pour établir l'assimilation et déroger à des textes précis.

La question s'est présentée devant la cour de cassation, mais il y avait possibilité de rejeter le pourvoi sans la résoudre; et l'arrêt, sur les conclusions conformes de M. l'avocat général Reverchon, qui montrait, avec nous, combien l'assimilation légale est contestable, s'est borné à dire « qu'à supposer que le droit de préemp- » tion établi par la loi de 1842 pour les portions de route délaissées » doive s'étendre aux terrains provenant des cours d'eau sup- » primés », les étangs dont s'agissait au procès « ne sont point des » portions de cours d'eau délaissées » (c. ch. req. 23 décembre 1873, *Jobard-Dumesnil* c. *l'État*, Sirey, 74, 1, 210).

937. Si le droit de préemption n'existe pas, comme nous le pensons, au profit des riverains des cours d'eau partiellement délaissés, et si le droit de concession écrit dans la loi du 24 mai 1842 ne leur est pas applicable, il en est de même *à fortiori* du droit

[1] Voir notre *Traité des ventes domaniales*, page 161.

Source BIU Cujas

d'échange sans loi spéciale d'autorisation, que la disposition très-exceptionnelle [n° 932] de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836, combinée avec la partie finale de l'article 3 de la loi de 1842, confère à l'administration en ce qui concerne les seuls terrains provenant de changement de tracé ou d'ouverture de nouvelle route. Il est encore plus difficile d'étendre en dehors de ses termes cette exception unique à l'interdiction d'échanger des terrains domaniaux sans une loi spéciale d'autorisation, et cependant il ne serait pas logique, en présence des termes de l'article 3 de la loi de 1842, de ne pas donner la même solution dans les deux cas.

938. Il est enfin une troisième hypothèse qui soulève une question analogue : on se demande si l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 et le droit de préemption particulier qu'il confère aux riverains sur les portions, retranchées de la voie publique préexistante par suite d'alignements arrêtés [nos 855 et 856], sont applicables aux cours d'eau ? Les ministres des travaux publics et des finances ont répondu affirmativement. Nous ne méconnaissons pas les considérations d'équité et les avantages qui peuvent recommander l'application de ce texte au cas où, par suite de travaux exécutés sur un cours d'eau navigable, la largeur de ce cours d'eau vient à être diminuée. Mais il est manifeste que l'article 53 de la loi de 1807 n'est écrit, comme toutes les dispositions relatives à l'alignement, que pour les rues et routes de terre, et que ces décisions ministérielles, bien que suivies dans la pratique, ont, sans droit, fait l'œuvre de la loi. Le conseil d'État, saisi de la question au contentieux en 1849, a évité, ne pouvant reconnaître la légalité de cette pratique, de se prononcer sur la question (c. d'Ét. 1er juin 1849, *Barrière et consorts*).

Il serait désirable qu'une loi intervînt sur tous ces points et mît un terme à ce travestissement de l'autorité administrative de France en préteur romain.

939. Bien d'autres questions d'une autre nature se rattachent au régime des eaux du domaine public ; nous les renvoyons au parallèle entre les diverses sortes de cours d'eau qui fait l'objet du § 3 de cette section [nos 979 à 1013]; dans les §§ 2 et suivants, consacrés au régime du domaine public, nous traiterons des difficultés relatives à la délimitation des fleuves et autres dépendances du domaine public [nos 960 à 969].

940. 3° *Rivages de la mer.* — Le littoral français se divise en trois

Source BIU Cujas

régions : la première s'étend de la frontière de Belgique à la pointe du Finistère ; la seconde, de la pointe du Finistère à la frontière d'Espagne, dans le golfe de Gascogne ; la troisième, de la frontière d'Espagne sur la Méditerranée à la frontière d'Italie. Le rivage est la grève ou partie du littoral couverte et découverte par l'action ordinaire des flots. On suit, pour les côtes de la Méditerranée, la règle romaine : « *littus est eatenus quâ maxime fluctus hibernus exæstuat* (D. 112, *de verb. oblig.*) », et, pour les côtes de l'Océan, celle de l'ordonnance de 1681 : « tout ce que la mer couvre et dé-» couvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le plus » grand flot de mars se peut étendre sur les grèves ». Les rivages de la mer et la mer elle-même, dans l'étendue du rayon soumis à la souveraineté nationale (fixé par le droit international à une portée de canon), forment le domaine public maritime, réglé en vue du double intérêt de la sûreté des côtes et de leur libre accès au profit de la navigation. Tous travaux à la mer, tout ce qui est susceptible de constituer une entreprise sur la mer est interdit par l'ordonnance de 1681, et constitue, aux termes du décret du 10 avril 1812, des délits de grande voirie [n° 341].

941. 4° *Ports, havres et rades.* — Ces dépendances du domaine public sont en réalité des parties de la mer ou des fleuves, naturellement ou artificiellement appropriées soit aux besoins de la défense nationale, soit à ceux du commerce et de la navigation. Il y a, d'une part, les ports de la marine militaire (Cherbourg, Brest, Lorient, Rochefort et Toulon), qui, avec tous leurs ouvrages de défense à la mer, phares, fanaux et balises [1] faisant également partie du domaine public en vertu du principe ci-dessus énoncé [n° 922 1°], sont dans les attributions du ministre de la marine ; et, d'autre part, les ports et havres [2] de commerce et leurs ouvrages,

[1-2] Le document publié en 1873 pour l'exposition universelle de Vienne et que nous avons déjà cité [nos 928 et 934], dans sa partie relative aux *renseignements statistiques* sur les *ports de mer*, donne les chiffres suivants : — « Les » ports de commerce qui figurent dans les tableaux annuels publiés par l'ad-» ministration des douanes sont au nombre de 218, savoir : Manche, 62; » Océan, 103; Méditerranée, 53 ».

D'après le même document (page 227), les phares allumés sur les côtes de France, au 1er janvier 1872, étaient au nombre de 330, divisés en phares de 1er, 2e, 3e et 4e ordres, ces derniers, appelés aussi fanaux, au nombre de 225; plus 10 feux flottants.

A la même date, les travaux relatifs au balisage se composaient de 1,165 balises en bois ou en fer, 201 tourelles en maçonnerie, 659 bouées ordinaires, 32 bouées à cloche et 924 amers.

Source BIU Cujas

phares, fanaux et balises, placés dans les attributions du ministre des travaux publics.

L'exposé de la situation de l'empire distribué aux chambres en février 1865 contenait, au point de vue de cette seconde catégorie de ports, les détails statistiques qui suivent sur cette intéressante partie du domaine public national : « Il existe le long du littoral, » ainsi que dans les parties maritimes des fleuves, un grand » nombre de ports, c'est-à-dire de localités où les bâtiments peu- » vent aborder, soit pour y déposer, soit pour y prendre des mar- » chandises. Le nombre des ports classés d'après cette définition » est de 400. Mais tous n'ont pas un intérêt commercial. Un grand » nombre ne sont que de simples stations de pêcheurs. Les ports » dans lesquels le mouvement de la navigation est constaté par » l'administration des finances sont au nombre de 230 [1] ».

942. II. Nous avons déjà indiqué ci-dessus [n° 920] les diverses dépendances du domaine public qui, sans avoir été nominativement classées dans ce domaine par la disposition énonciative de l'article 538 du Code civil, doivent y être placées en vertu de la disposition générale qui termine le même article. Tels sont, principalement pour le domaine national, les canaux de navigation, les ponts des routes nationales et les chemins de fer.

943. 1° *Canaux de navigation.* — Affectés, comme les routes de terre et les fleuves et rivières navigables ou flottables, à la circulation et au transport des personnes et des choses, constituant comme eux des voies de communication, participant des mêmes caractères légaux, ces canaux font partie du domaine public national ; il en est ainsi qu'ils soient administrés par l'État ou par des compagnies concessionnaires (1,030 kilomètres de canaux sont l'objet de concessions). L'étendue totale de cette dépendance du domaine public, qui représente une valeur de près de un milliard, était, d'après l'exposé de la situation de l'empire présenté en 1867, de 5,050 kilomètres, en y comprenant les rivières canalisées assimilées aux canaux ; mais la circulation n'était active que sur 4,850 kilomètres [2]. — La loi du 29 floréal an X étend le régime de la grande voirie à toutes les contraventions commises « sur les *ca-*

[1] *Voir* la note de la page précédente.

[2] *Voir*, n° 934, en note, les chiffres publiés par les soins de l'administration des travaux publics en 1873.

Source BIU Cujas

naux, fleuves et rivières navigables ». Il ne faut pas assimiler aux canaux de navigation les canaux de desséchement, quoiqu'ils soient soumis à la surveillance administrative organisée par l'arrêté du 19 ventôse an VI. — Les droits perçus sur les canaux rachetés ou non concédés ont été considérablement diminués [n° 1224]. — Il faut enfin remarquer que des canaux navigables peuvent aussi faire partie du domaine public communal [*voir* n° 1400].

944. 2° *Ponts.* — Établis, avec ou sans péage [*voir* n°s 86 et 115], sur les fleuves, canaux de navigation, rivières navigables ou flottables, les ponts font partie du domaine public national, à moins qu'ils ne se trouvent dans le parcours des voies appartenant au domaine public départemental ou communal (L. 14 floréal an X, art. 11). Les préfets ne peuvent, sans excès de pouvoir, autoriser l'établissement de ponts sur les rivières navigables, sans que les projets aient été soumis à l'enquête prescrite par l'ordonnance du 13 août 1835 et approuvés par l'administration supérieure (Arrêté du 19 ventôse an VI; c. d'Ét. 27 mai 1863, *Delahaye*).

945. 3° *Chemins de fer.* — Construites ou concédées par l'État, ces importantes voies de communication sont soumises au régime de la grande voirie (L. 15 juillet 1845, art. 1 [rapporté n° 341]) et forment une dépendance du domaine public (Trib. de la Seine, 28 juillet 1850, *chem. de fer de Sceaux*; c. d'Ét. 8 février 1851, *chem. de fer du Centre*; Douai, 9 mars 1857, *chem. de fer du Nord*; c. cass. 15 mai 1861, *Mancel* c. *adm. de l'enregistrement*).

Les compagnies concessionnaires de lignes de fer ne sont, quant à la création du chemin, que les entrepreneurs d'un *travail* public, et, quant à son exploitation, que les entrepreneurs d'un *service* public; la concession, même pendant sa durée, généralement fixée à 99 ans, a seulement pour effet de leur attribuer les bénéfices de son exploitation aux conditions fixées par les lois de concession.

946. En vertu du principe ci-dessus établi [n° 922 1°], que le domaine public embrasse tous objets et constructions accessoires faisant corps avec lui, les gares de voyageurs et de marchandises avec leurs cours, les quais couverts ou découverts d'embarquement et de débarquement, les voies de garage et de services divers, dépendances nécessaires des voies ferrées, doivent être classées

Source BIU Cujas

comme elles dans le domaine public. Mais il est difficile d'en dire autant des ateliers d'ajustage, de forges, de bourrelleries ou autres, pour lesquels il paraît juridique de faire, au point de leur domanialité, la distinction faite par le conseil d'État au point de vue de l'impôt (*voir* douze arrêts du 17 août 1864, cinq du 27 janvier 1865, et trois du 25 août 1865), et des terrains non encore affectés à l'exploitation et acquis par les compagnies dans la prévision d'agrandissements futurs ou dans un intérêt de convenance (c. d'Ét. 22 juillet 1848; 16 avril 1851; 12 mai 1853; 27 août 1857, *Boilié-Martin*).

947. Les chiffres suivants, empruntés à la *Statistique centrale des chemins de fer*, publiée par le ministère des travaux publics d'après leur situation au 31 décembre 1874, font exactement connaître l'état et l'importance de ce plus récent élément du domaine public national, représentant un capital d'environ 10 milliards, qui donnait en 1869 un produit net de 383 [1] millions, et de plus a imprimé une prodigieuse extension à toutes les branches de la fortune publique ou privée.

Le réseau des chemins de fer d'intérêt général définitivement concédés présentait au 31 décembre 1874, même après les pertes de territoire imposées à la France, et qui ont si considérablement réduit le chemin de fer de l'Est, une longueur totale de 23,770 kilomètres [2].

La situation générale des chemins de fer d'intérêt général définitivement concédés se décompose ainsi qu'il suit :

COMPAGNIES.	Ancien réseau.	Nouveau réseau.	TOTAL.	COMPAGNIES.	Ancien réseau.	Nouveau réseau.	TOTAL.
	kil.	kil.	kil.		kil.	kil.	kil.
Nord.	1,180	655	1,835	Midi.	796	1,825	2,621
Est.	533	2,114	2,647	Charentes. . . .	718	»	718
Ouest.	900	2,013	2,913	Vendée.	489	»	489
Orléans.	2,017	2,338	4,355	Compagnies diverses.	2,060	»	2,060
Lyon-Méditerranée. .	4,379	1,753	6,132	TOTAUX. . .	13,072	10,698	23,770

[1] Ce chiffre des résultats financiers de l'exploitation des chemins de fer français, en 1869, pour les six grandes compagnies (383,351,000 fr.), est emprunté au document de 1873 ci-dessus cité [nos 928, 934, 941].

[2] Sans compter 244 kilomètres de chemins de fer décrétés et non concédés que nous ne faisons pas figurer dans les tableaux qui suivent, non plus que 187 kilomètres de chemins de fer industriels, et les chemins de fer d'intérêt local [nos 1344 et 1399].

Source BIU Cujas

Quant aux chemins livrés à l'exploitation, leur longueur totale, au 31 décembre 1874, était de 19,110 kilomètres, et la longueur des lignes définitivement concédées à terminer réduite à 4,777 kilomètres. La répartition de ces chiffres entre les diverses compagnies est indiquée dans le tableau suivant :

CHEMINS.	Longr exploitée.	Longr à construire.	TOTAL.	CHEMINS.	Longr exploitée.	Longr à construire.	TOTAL.
	kil.	kil.	kil.		kil.	kil.	kil.
Nord.	1,633	360	1,993	Midi.	2,012	561	2,573
Est.	2,241	390	2,631	Charentes.	374	344	718
Ouest.	2,549	364	2,913	Vendée.	198	291	489
Orléans.	4,153	202	4,355	Chemins divers. . .	926	1,114	2,040
Lyon-Méditerranée. .	5,024	1,151	6,175	TOTAUX. . .	19,110	4,777	23,887

948. Nous avons fait connaître les dispositions de la loi organique du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, qui soumettent les voies ferrées au régime de la grande voirie [n° 341], et celles relatives aux nombreuses servitudes d'utilité publique produites par leur voisinage [n° 364], toutes empruntées au titre I intitulé « Mesures relatives à la conservation des chemins de fer ». Le titre II de cette loi (art. 12 à 15), sous cette rubrique : « Des » contraventions de voirie commises par les concessionnaires ou fermiers de chemins de fer », a pour objet de protéger les autres voies publiques contre les chemins de fer eux-mêmes ; il contient des dispositions essentiellement administratives, et consacre la juridiction des conseils de préfecture (art. 13). Le titre III et dernier, intitulé « Des mesures relatives à la sûreté de la circu- » lation sur les chemins de fer », contient au contraire, dans les onze articles (art. 16 à 27) dont il se compose, des dispositions répressives de crimes et délits pouvant compromettre la sécurité des personnes, calquées sur les incriminations et les pénalités analogues du Code pénal, et dont l'application est nécessairement confiée aux tribunaux judiciaires.

Il faut remarquer parmi ces dispositions, celle de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1845, qui frappe de peines correctionnelles les contraventions aux règlements sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer.

Des règlements d'administration publique détermineront les mesures et les dispositions nécessaires pour garantir la police, la sûreté, l'usage et la conservation des chemins de fer et de leurs dépendances (Loi du 11 juin 1842, *relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer*, art. 9). — Toute contravention aux ordonnances royales portant règlement d'administration publique

Source BIU Cujas

sur la police, la sûreté et l'exploitation du chemin de fer, et aux arrêtés pris par les préfets, sous l'approbation du ministre des travaux publics, pour l'exécution desdites ordonnances, sera punie d'une amende de 16 fr. à 3,000 fr. En cas de récidive dans l'année, l'amende sera portée au double, et le tribunal pourra, selon les circonstances, prononcer, en outre, un emprisonnement de trois jours à un mois (Loi du 15 juillet 1845, *sur la police des chemins de fer*, art. 21).— Seront constatées, poursuivies et réprimées, conformément au titre III de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, les contraventions au présent règlement, aux décisions rendues par le ministre des travaux publics, et aux arrêtés pris sous son approbation par les préfets pour l'exécution dudit règlement (Ordonnance du 15 novembre 1846, *portant règlement sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer*, art. 79).

949. L'application de ce texte a produit de nombreuses difficultés ; il est en complète harmonie avec la théorie générale que nous avons exposée [nos 64, 73, 110, 211] sur l'exercice de l'autorité réglementaire, par nous déniée aux ministres. Cet article spécial, loin d'y déroger, consacre formellement cette théorie, en n'attachant la sanction pénale qu'il édicte qu'aux actes réglementaires du chef de l'État et des préfets, et ne reconnaissant au ministre des travaux publics que le droit de contrôle sur les arrêtés préfectoraux. Aussi, ni les prescriptions des cahiers des charges des compagnies, qui constituent des actes contractuels intervenus entre l'État et la compagnie concessionnaire, ni celles des instructions ou circulaires ministérielles, ne peuvent donner lieu à la sanction pénale de l'article 21 de la loi de 1845 ; c'est ce que vient de reconnaître la cour de cassation (ch. crim. 2 mai 1873, *Bizetz-Sky*). Mais cet arrêt contient, suivant nous, une contradiction lorsque, sur un second chef de prévention, il attribue cette même sanction pénale à un autre acte ministériel, parce qu'il se produirait sous la forme d'une *décision* ou d'un *arrêté*. A cet égard, l'arrêt cité paraît se fonder sur l'article 79 de l'ordonnance réglementaire du 15 novembre 1846 ; mais un texte de loi aurait seul pu donner au ministre le droit de faire des règlements en cette matière et y attacher la sanction pénale. Dans le silence, et de l'article 9 de la loi du 11 juin 1842, relative à l'établissement des chemins de fer, et de l'article 21 de la loi de 1845, qui n'attachent la peine édictée par ce dernier texte qu'aux actes réglementaires du chef de l'État et des préfets, l'ordonnance de 1846, rendue en exécution de ces deux articles de lois, n'a pu suppléer à leurs dispositions, ni légalement attacher la pénalité de l'article 21 aux *décisions rendues par le ministre des travaux publics*. Ce ministre est seulement investi, au point de vue réglementaire et répressif, du pouvoir d'inspirer

Source BIU Cujas

et d'approuver des arrêtés préfectoraux ou de provoquer du chef de l'État des règlements d'administration publique.

950. La loi du 11 juillet 1866, relative à l'amortissement, est aujourd'hui abrogée par la loi de finances du 16 septembre 1871, art. 22. Mais au point de vue du classement domanial des chemins de fer, il est utile de montrer que la situation légale des chemins de fer n'a été modifiée ni par la promulgation de cette loi, ni par sa suppression. Cette loi affectait à la caisse d'amortissement « la » nue propriété des chemins de fer dont la jouissance a été con- » cédée et doit faire retour à l'État ». Cette affectation n'avait pas modifié le caractère légal et domanial des chemins de fer, ni porté atteinte à leur indisponibilité en tant que dépendances du domaine public : car, tout en donnant une garantie particulière aux créanciers de l'État, le législateur de 1866 n'avait ni donné, ni voulu donner les moyens de réaliser un tel gage, ni permis aucune aliénation contraire au principe fondamental de la domanialité publique. Nonobstant l'emploi de quelques expressions peu conformes au classement des chemins de fer dans le domaine public, mais auxquelles leurs auteurs n'avaient pas voulu attacher un sens contraire à ce classement universellement admis, les travaux préparatoires et la discussion de la loi ne laissent aucun doute sur cette pensée du législateur de 1866.

« Cette affectation n'a pas pour but d'offrir une plus grande » garantie aux créanciers de l'État, dit le rapport de la commis- » sion ; notre crédit leur suffit largement ». — « L'objet de l'ar- » ticle 1, dit le ministre présidant le conseil d'État à la séance du » 9 juin au Corps législatif, si la chambre me permet de le dire, » est *un peu doctrinal et théorique* » ; et plus loin : « Serait-il sage, » quand les chemins de fer feront retour à l'État, de les (leurs » 500 millions de produit net) abandonner complétement ? Eh » bien ! l'affectation de l'article 1 a pour but de faire à cet égard » une réserve qui me semble prudente et sage ». — Enfin, l'exposé des motifs avait déjà dit : « L'article 1 du projet de loi affecte » à la caisse d'amortissement la nue propriété des chemins de fer. » *Pour donner une efficacité actuelle à cette disposition*, l'impôt du » dixième sur le prix des places des voyageurs et le transport des » marchandises des chemins de fer est porté en recette au budget » spécial de l'amortissement. Cet impôt, qui s'augmente chaque » année, produit déjà plus de 27 millions. »

Ainsi, ni le texte ni l'esprit de la loi de 1866 n'avaient altéré, en

Source BIU Cujas

ce qui concerne les chemins de fer, l'inaliénabilité inhérente à leur domanialité publique. Tandis qu'en ce qui concerne les bois et forêts, dépendances du domaine privé de l'État, et non du domaine public, la loi du 25 mars 1817, en les affectant pour la première fois à la caisse d'amortissement, d'une part, disait *en transférer la propriété à la caisse d'amortissement* (art. 147), et, d'autre part, en permettait formellement l'aliénation, en vertu d'une loi (art. 145), permission que confirmait, en lui donnant heureusement un caractère exceptionnel et extraordinaire, l'article 3 de la loi du 11 juillet 1866.

L'affectation des chemins de fer à la caisse d'amortissement, indépendamment de l'effet indiqué par le ministre et qui ne devait se produire qu'à l'époque du retour de l'exploitation entre les mains de l'État, ne produisait donc aucun résultat actuel autre que ceux déterminés par la loi elle-même, et qui étaient entièrement étrangers au caractère domanial des chemins de fer ; à savoir : 1° l'attribution à la caisse d'amortissement de l'impôt du dixième (art. 2 § 2 [n° 1223]) et des sommes à provenir ultérieurement du partage des bénéfices entre l'État et les compagnies de chemins de fer stipulé par les conventions passées avec ces compagnies (art. 2 § 3) ; 2° l'obligation de faire l'avance des sommes promises par l'État aux compagnies à titre de garantie d'intérêts et le recouvrement ultérieur de ces avances et des intérêts (art. 5).

951. Cette situation exceptionnelle des chemins de fer tient à ce que cette nouvelle et riche dépendance du domaine public national forme des voies publiques d'une nature toute spéciale ; qu'il a fallu pour les créer le concours des capitaux privés, des capitaux et du crédit de l'État, qu'elles ne peuvent être livrées à l'usage du public que suivant les conditions particulières de leur établissement, de leur fonctionnement, de leur matériel, du mode de traction qui leur est propre ; surtout enfin, parce que cette portion du domaine public est productive de revenus considérables qui constitueront dans l'avenir entre les mains de l'État une ressource féconde d'amortissement de la dette publique.

952. Une importante loi du 17 juin 1873, relative à la situation du chemin de fer de l'Est après la guerre, a eu un double objet : 1° de régler l'indemnité due à la compagnie pour les 840 kilomètres de son réseau dont le traité de Francfort du 10 mai 1871 imposait la cession à l'Allemagne, avec exclusion de la compagnie

Source BIU Cujas

de l'Est des territoires enlevés par l'Allemagne à la France et moyennant une indemnité de 325 millions de francs ; 2° de restituer à cette compagnie en vue de l'avenir, et par des concessions nouvelles, une situation qui lui permît de rendre au pays les services en vue desquels elle a été constituée. Le premier de ces deux objets est réglé par l'article 2 *in fine* de la loi, et par les articles 1 à 4 et 9 de la convention passée entre l'État et la compagnie, et revêtue par ce texte de l'approbation législative. Aux termes de l'article 9 de cette convention, le gouvernement français a remis à la compagnie du chemin de fer de l'Est « un titre inaliénable de » rente de 20,500,000 francs représentant, au taux de l'emprunt » du 2 juillet 1871, la somme de 325 millions de francs, laquelle, » en vertu du traité de Francfort, a été défalquée de l'indemnité de » guerre pour la cession des droits de la compagnie de l'Est sur » les lignes situées dans les territoires cédés ; la compagnie jouira » de cette rente pendant la durée de la concession (99 ans, du » 27 novembre 1855 au 26 novembre 1954) et en restituera le » titre à la fin de cette concession ».

Ces dispositions sont en harmonie avec les principes ci-dessus posés et avec la situation légale des chemins de fer aux mains des compagnies concessionnaires pour leur exploitation pendant une période de temps déterminée, sans qu'ils cessent de faire partie du domaine public national. Il y a même ceci de remarquable qu'il résulte du traité de Francfort (articles additionnels, art. 1 § 6), de la loi du 17 juin 1873, et de sa discussion [1], que l'indemnité de 325 millions consentie par l'Allemagne, pour la cession de cette portion du réseau du chemin de fer de l'Est, correspond exclusivement aux droits de la compagnie concessionnaire, et nullement à ceux de l'État, détruits sans indemnité par l'annexion allemande, pour le chemin de fer de l'Est, comme pour toutes les autres dépendances du domaine national, public ou privé, situé en Alsace et en Lorraine.

953. III. Il faut ajouter, en dernier lieu, au domaine public national les dépendances qui, sans tomber sous l'application de la disposition générale de l'article 538 du Code civil, doivent être

[1] Notamment discours de M. de Fourtou, membre de la commission, dans la séance du 27 mai 1873 (*Journal officiel* du 28, pages 3388 et suivantes), et de M. Krantz, rapporteur de la commission, dans la séance du 9 juin 1873 (*Journal officiel* du 10, page 3715).

Source BIU Cujas

classées dans ce domaine en raison de dispositions spéciales, conformément à la règle ci-dessus posée [n° 922 2°]. Telles sont les citadelles et forteresses, d'une part, et, d'autre part, les églises métropolitaines et cathédrales.

954. Les *citadelles*, *forteresses* et *fortifications* sont classées dans le domaine public par l'article 540 du Code civil dont nous avons ci-dessus [n°s 922 et 923] expliqué la portée considérable dans la théorie générale de la domanialité publique. Cet article s'inspire, avec une plus grande propriété de termes, du § 1 de l'article 5 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 portant « que les murs et » fortifications des villes entretenus par l'État et utiles à sa défense » font partie des domaines nationaux ». L'article 540 ne parle aussi que des « portes, murs, fossés des places de guerre et des forteresses » ; toutefois l'esprit de cette disposition embrasse tout ce qui se rattache directement au système des fortifications, suivant l'énumération contenue dans l'article 13 du titre I de la loi des 8-10 juillet 1791, concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets y relatifs, ainsi conçu :

Tous terrains de fortifications des places de guerre ou postes militaires, tels que remparts, parapets, fossés, chemins couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés, terrains vides, canaux, flaques ou étangs dépendant des fortifications, ou tous autres objets faisant partie des moyens défensifs des frontières du royaume, tels que lignes, redoutes, batteries, retranchements, digues, écluses, canaux et leurs francs-bords, lorsqu'ils accompagnent les lignes défensives ou qu'ils en tiennent lieu, quelque part qu'ils soient situés, soit sur les frontières de terre, soit sur les côtes et dans les îles qui les avoisinent, sont déclarés propriétés nationales ; en cette qualité, leur conservation est attribuée au ministre de la guerre, et, dans aucun cas, les corps administratifs ne pourront en disposer, ni s'immiscer dans leur manutention, d'une autre manière que celle prescrite par la suite du présent décret, sans la participation dudit ministre, lequel, ainsi que ses agents, demeureront responsables en tout ce qui les concerne de la conservation desdites propriétés nationales..... [*Voir*, n°s 366 à 389, *les servitudes militaires ou défensives.*]

955. Il convient de donner toute cette extension à la disposition de l'article 540 du Code civil, parce qu'il s'agit des fortifications que ce texte veut entièrement placer dans le domaine public ; mais, par cela même, ce texte spécial en exclut les édifices militaires, casernes, hôpitaux, corps de garde, magasins, etc., appartenant soit aux communes (D. 23 avril 1810), soit à l'État, à moins qu'il ne s'agisse de *casernes défensives*, ou d'arsenaux (Douai, 21 août 1865, *Baes* c. *préfet du Nord*) qui se rattacheraient également d'une

Source BIU Cujas

manière immédiate et directe au système défensif de la place, sans parler de ceux qui, faisant partie des ports de la marine militaire, bénéficient des dispositions de l'article 538, en vertu de la règle ci-dessus posée [n° 922 1°], dont nous avons déjà trouvé [n°s 941 et 946] d'autres applications.

956. Les *églises cathédrales et métropolitaines* sont à l'État ce que les *églises paroissiales et vicariales* sont aux communes. Les premières sont dans le domaine public national, de même que les secondes sont dans le domaine public communal [*voir* n°s 1401 à 1409]. L'article 12 du Concordat de 1801, devenu loi de l'État par la loi du 18 germinal de l'an X [n°s 709 et 710], sans les classer directement dans le domaine public, les met hors du commerce et les dote ainsi des divers priviléges qui forment l'apanage de la domanialité publique ; mais on ne saurait les étendre aux palais épiscopaux [n°s 1024 et 1531].

§ III. — Du régime du domaine public.

957. Quatre règles principales constituent ce régime.
958. I. Ministres chargés de représenter l'État comme gardien du domaine public, et division à ce point de vue du domaine public.
959. II. Perception de produits accessoires du domaine public sous l'autorité du ministre des finances.
960. III. Pouvoir de délimitation du domaine public appartenant à l'autorité administrative.
961. Décrets de délimitation des rivages de la mer.
962. Arrêtés préfectoraux de délimitation des ports, havres et rades.
963. Arrêtés préfectoraux de délimitation des fleuves et rivières navigables; graves difficultés et controverses divisant le conseil d'État et la cour de cassation.
964. Complications de la controverse.
965. Décisions administratives de 1871 et 1872.
966. Arrêts de la cour de cassation des 19 juin et 6 novembre 1872.
967. Décisions du tribunal des conflits des 11 janvier et 1er mars 1873.
968. Analyse et critique de ces décisions.
969. IV. Principe de l'indisponibilité du domaine public.
970. Ses origines et son histoire dans l'indisponibilité du domaine de la couronne consacrée par l'ordonnance de Moulins de 1566.
971. Loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790.
972. Les lois de 1789 et 1790 proclament le principe contraire en ce qui concerne les dépendances du domaine privé de l'État.
973. Motifs, étrangers à l'ordonnance de 1566, pour lesquels le principe de l'indisponibilité, restreint au domaine public, a dû rester dans le nouveau droit public de la France.

Source BIU Cujas

974. Textes qui consacrent cette distinction du domaine public indisponible et du domaine privé aliénable et prescriptible.
975. Portée de la règle de l'inaliénabilité du domaine public.
976. Principales conséquences pratiques générales de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public.
977. Conséquences pratiques spéciales à diverses dépendances du domaine public.
978. Suite. Renvoi en ce qui concerne les cours d'eau.

957. Nous ramenons à quatre chefs principaux les règles constitutives du régime du domaine public ; les deux premiers concernent la mission des ministres et les produits accessoires du domaine public ; le troisième, relatif à la délimitation du domaine public, et le quatrième à son indisponibilité, devront être l'objet de développements plus étendus.

958. I. Ce sont les ministres qui, en raison de la nature des services compris dans le département de chacun d'eux, sont investis de la mission qui incombe à l'État de garder et de conserver le domaine public [n° 910]. A ce point de vue, les dépendances de ce domaine sont réparties entre trois ministres. Au ministre de la guerre, et sous ses ordres au génie militaire, sont confiées les forteresses, citadelles, fortifications, formant le domaine public militaire. Au ministre de la marine est confié le domaine public maritime, comprenant les rivages de la mer, sauf ceux qui avoisinent l'embouchure des fleuves et rivières, et les ports de la marine militaire avec les ouvrages qui s'y réfèrent. Au ministre des travaux publics, et sous ses ordres à l'*administration des ponts et chaussées et des chemins de fer*, sont confiées les autres parties du domaine public, parfois nommées le domaine public des ponts et chaussées.

Le ministre des finances, et sous ses ordres l'administration de l'enregistrement et des domaines, dans les attributions desquels est placée, non pas seulement la garde, mais la gestion [n°s 1035 et 1036] du *domaine privé de l'État*, n'interviennent au contraire qu'accessoirement en ce qui touche les dépendances du domaine public.

959. II. Cette intervention n'a lieu que pour la perception de certains produits accessoires ; encore l'administration des contributions indirectes est-elle chargée du recouvrement de plusieurs d'entre eux. C'est une seconde différence entre le régime des deux parties du domaine national, le domaine public et le domaine privé de l'État.

Source BIU Cujas

Nous établirons plus loin la différence fondamentale, au point de vue de leur régime, entre ces deux fractions du domaine national, l'une dans le commerce, l'autre indisponible.

Toutefois, ce principe de l'indisponibilité du domaine public ne fait point obstacle à ces perceptions de produits accessoires dont le recouvrement est confié à l'administration des finances ; l'adjudication du droit de pêche dans les fleuves et rivières navigables [n° 1034] et dans les fossés des fortifications, l'adjudication des coupes d'herbes qui poussent sur les remparts des places de guerre, etc., en sont autant de preuves.

Pour certaines dépendances du domaine public, la légitimité de ces perceptions est consacrée par des textes formels [n°s 943, 944, 945, 1001, 1224 et 1225]. Relativement aux autres dépendances du domaine public, et en l'absence de textes spéciaux, ces perceptions doivent être considérées comme légitimes, par application du même principe, dès lors qu'elles sont imposées comme condition d'une occupation quelconque du domaine public; cette occupation, si partielle qu'elle soit, doit toujours être spécialement autorisée par l'administration, qui elle-même ne peut accorder cette autorisation qu'autant que l'occupation ainsi concédée facilite la destination du domaine public à l'usage du public ou du moins n'y apporte aucun obstacle (*contra* Poitiers, 26 novembre 1867, *Moinet* c. *dir. général des domaines*, annulation d'une contrainte décernée contre un concessionnaire de cabanes à l'usage des baigneurs sur la plage de Pontaillac près Royan ; Caen, 21 août 1866, et c. cass. 7 juillet 1869).

Ces décisions contraires, en ce qui concerne le domaine public maritime, à la doctrine que nous exposions dans les mêmes termes dans les éditions antérieures de cet ouvrage, ont déterminé le législateur à édicter formellement cette règle. Il y a lieu, suivant nous, de la généraliser d'une manière absolue pour toutes les dépendances du domaine public, afin d'assurer à l'État, contre toute interprétation de jurisprudence, une source de revenus aussi rationnelle et aussi équitable qu'importante. C'est ce qu'avait fait le législateur de 1872 dans la combinaison des deux textes suivants.

Est autorisée au profit de l'État la perception de redevances à titre d'occupation temporaire ou de location des plages et de toutes autres dépendances du domaine maritime (Loi du 20 décembre 1872, *portant fixation des dépenses et des recettes de l'exercice 1873*, art. 2). — Perceptions autorisées au profit de l'État : ..... Redevances à titre d'occupation temporaire ou de location et produits de toute nature du domaine public, des quais, plages et toutes autres dépendances de ce domaine (même loi, état B, *Tableau des droits, produits et*

Source BIU Cujas

revenus dont la perception est autorisée pour 1873 conformément aux lois existantes par l'art. 5 de la même loi).

960. III. De la mission de garde et de conservation que l'autorité administrative a le droit et le devoir d'exercer sur les dépendances du domaine public, découle pour l'administration le pouvoir de déterminer les limites du domaine public. En ce qui concerne le domaine privé de l'État, au contraire, l'administration n'est point armée de ce droit ; elle est tenue de procéder, comme les simples particuliers, par l'action en bornage de propriétés. En principe, ce pouvoir de délimitation du domaine public appartient aux préfets, sous l'autorité du chef de l'État et de chacun des trois ministres ci-dessus désignés. La jurisprudence du conseil d'État fonde ce droit sur l'article 2, section III, de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, ainsi conçu :

Les administrations de département seront chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives :..... 5° à la *conservation* des propriétés publiques ; 6° à celles des forêts, rivières, chemins et autres choses communes.....

Ce pouvoir de *délimitation* s'applique également à toutes les dépendances du domaine public, routes, fleuves, ports, rivages de la mer. Mais pour ceux-ci, un texte exige l'intervention du pouvoir exécutif [n° 961]. Ce droit général de délimitation (qui est l'objet de règles propres à diverses dépendances du domaine public, telles que les fleuves et les rivages de la mer, et que nous allons successivement exposer dans les numéros suivants) présente pour toutes ce même caractère, se rattachant, comme les déclarations de navigabilité [n° 935], aux conditions constitutives de la domanialité publique [n° 917], de consister seulement, pour l'administration, dans le pouvoir de reconnaître et de constater les limites *naturelles* des dépendances du domaine public. Cette théorie, dont nous allons signaler dans les numéros suivants toutes les conséquences, est confirmée d'une manière absolue par la jurisprudence constante du conseil d'État ; elle est actuellement admise, après une longue résistance [n° 963] et sauf certaine réserve toujours controversée [n° 966] par la cour de cassation, et hautement confirmée par le tribunal des conflits [n°s 967 et 968]. Il en résulte que le droit de délimitation du domaine public, découlant pour l'administration de la mission de *conservation* qui lui est confiée, n'implique de sa part que le pouvoir de constater un fait naturel. « Elle a le droit de dire, suivant le langage d'un savant commis-

Source BIU Cujas

saire du gouvernement devant le conseil d'État (15 décembre 1866, *société de la Gaffette*) : la route, d'après les anciens plans, d'après les travaux exécutés, s'étend jusqu'à tel point; le lit du fleuve, c'est-à-dire le terrain couvert par les plus hautes eaux navigables, avant tout débordement, s'étend jusqu'à tel point; le rivage de la mer, c'est-à-dire l'espace de terrain couvert par le plus grand flot de mars, s'étend jusqu'à tel point ». Si l'intérêt public exige que ces limites soient élargies, il faut recourir aux lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique; et tout acte administratif de délimitation, arrêté préfectoral ou décret, qui, par erreur ou de parti pris, comprendrait dans les limites du domaine public des parties du sol national autres que celles qui s'y trouvent en fait, *par leur nature*, dans leur état physique et matériel actuel, doit être annulé pour excès de pouvoir.

961. La protection de cette portion des rivages de la mer et leur délimitation, d'avec les lais et relais de mer que l'article 538 § 1 range à tort [*voir* n° 1019] dans le domaine public, et d'avec les simples propriétés privées, sont l'objet des articles ci-dessous reproduits du décret législatif du 21 février 1852. En conférant au chef de l'État le droit de rendre en conseil d'État des *décrets de délimitation du rivage*, c'est le fait matériel de l'existence réelle du rivage tel qu'il est défini ci-dessus [n° 940], c'est le fait naturel de l'action du flot que ces textes lui donnent mission de constater. Ces actes de l'autorité publique ne peuvent pas créer arbitrairement la domanialité publique; c'est le rivage de la mer que la loi place dans le domaine public; et tout acte qui prétendrait comprendre arbitrairement dans le rivage de la mer des terrains qui n'en présenteraient pas les caractères naturels doit être annulé pour excès de pouvoir (c. d'Ét. 27 mai 1863, *Drillet de Lannigous*); à plus forte raison, l'administration qui reconnaît qu'elle a fait une délimitation inexacte peut rectifier cette délimitation ou rapporter volontairement son acte (c. d'Ét. 15 décembre 1866, *société de la Gaffette*).

D'une part, cette règle ainsi consacrée par la jurisprudence du conseil d'État, d'après laquelle la délimitation du rivage de la mer ne peut être que la constatation d'un fait physique, étranger et supérieur à la volonté humaine, explique et justifie les effets considérables du décret de délimitation. Il classe irrévocablement et sans indemnité dans le domaine public tous les terrains compris dans les limites ainsi déterminées, sous la seule réserve d'une in-

Source BIU Cujas

demnité pour les tiers qui justifient de droits antérieurs à 1566, seuls droits qui puissent exister sur les dépendances du domaine public [n° 970]; et même pour ceux qui, en dehors d'une pareille justification, prouvent que l'acte de délimitation leur préjudicie en quelque manière, suivant la jurisprudence du tribunal des conflits, qui donne de ces mots du décret de 1852 « *tous les droits des tiers réservés* » une interprétation très-large admettant tous intéressés à réclamer une indemnité [*voir* n° 967].

D'autre part, les garanties exceptionnelles d'un décret et de l'intervention de l'assemblée générale du conseil d'État s'expliquent en outre par la nature de cette dépendance du domaine public, son importance, son étendue et sa mobilité. Aussi le § 2 de l'article 2 du décret législatif du 21 février 1852 laisse-t-il aux préfets, suivant le droit commun de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, le soin de reconnaître les limites des autres portions du domaine public maritime par des arrêtés de domanialité, avec cette seule différence que les préfets maritimes partagent cette mission avec les préfets des départements.

Les limites de la mer seront déterminées par des décrets de l'empereur, rendus sous forme de règlements d'administration publique, tous les droits des tiers réservés, sur le rapport du ministre des travaux publics, lorsque cette délimitation aura lieu à l'embouchure des fleuves et rivières, et sur le rapport du ministre de la marine, lorsque cette délimitation aura lieu sur d'autres points du littoral; dans ce dernier cas, les opérations préparatoires sont indistinctement confiées par le ministre de la marine soit aux préfets maritimes, soit aux préfets de départements. Quant aux déclarations de domanialité relatives à des portions du domaine public maritime, elles seront faites par les mêmes fonctionnaires, dont les arrêtés déclaratifs seront visés par le ministre de la marine (Décret du 21 février 1852, *sur la fixation des limites de l'inscription maritime dans les fleuves et rivières affluant à la mer et sur le domaine public maritime*, art. 2). — L'avis du ministre de la marine sera réclamé en ce qui concerne la concession des lais et relais de la mer, et son assentiment devra être obtenu pour les autorisations relatives à la formation d'établissements, de quelque nature que ce soit, sur la mer et ses rivages (art. 3).

962. L'administration a le droit et le devoir de fixer les limites des ports, havres et rades, comme celles des autres dépendances du domaine public; mais toujours avec cette restriction consacrée par la jurisprudence du conseil d'État, protectrice du droit de propriété, que les arrêtés déclaratifs de domanialité par lesquels les préfets maritimes ou des départements sont autorisés par la loi du 22 décembre 1789 et le décret-loi du 21 février 1852 à délimiter les ports, havres et rades, doivent se borner à constater les limites

Source BIU Cujas

naturelles du port, et ne peuvent, sans excès de pouvoir, se dispenser de recourir aux formalités de l'expropriation pour cause d'utilité publique à l'effet d'attribuer au port des terrains, formant propriété privée, reconnus utiles pour l'exécution de travaux de perfectionnement de ce port (c. d'Ét. 3 décembre 1863, *Meurillon*; 12 juillet 1866, *Follin*).

963. Relativement aux fleuves et rivières navigables, l'administration n'a pas seulement le pouvoir, déjà étudié [n° 935], de rendre des déclarations de navigabilité; elle puise en outre dans la mission de *conservation* du domaine public dévolue aux administrations départementales par la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 (section III, art. 2 §§ 5 et 6), le droit de prendre, par l'organe des préfets, des *arrêtés de délimitation*, ayant pour objet de fixer la largeur des fleuves et rivières navigables, soit dans le présent, limites actuelles, soit même dans le passé, limites anciennes (Trib. conflits, 8 juin 1850, *Vignat*; 31 mai 1851, *Duhamel*; c. d'Ét. 3 juillet 1852, *Weye*; 14 décembre 1859, *Richet*; 22 novembre 1866, *Lecourtois*; c. ch. req. 3 février 1852).

Ces arrêtés de délimitation, conformément à la règle dont il a été fait application aux déclarations de navigabilité et qui tient aux conditions constitutives de la domanialité publique [nos 916 à 926], ne peuvent que reconnaître les véritables limites du lit du fleuve, embrassant toute la surface couverte par les plus hautes eaux navigables avant tout débordement (c. d'Ét. 27 février 1862, *Miguel*; 4 juillet 1862, *Burgevin*; 8 mars 1866, *Jallain*; 17 août 1866, *riverains du Rhône*; 22 novembre 1866, *Lecourtois*; c. c. ch. req. 8 décembre 1863, *Petit* c. *commune de Trouville*; Dijon, 5 mai 1865, *Cordelier* c. *préfet de la Côte-d'Or*). Il est possible que le domaine public, ainsi défini, ait, par suite de la mobilité des eaux, empiété sur d'anciennes propriétés privées. Cette circonstance ne peut ni ne doit arrêter l'administration : car c'est au fleuve tout entier, c'est-à-dire à tout ce qui forme le lit du fleuve dans son état actuel, que l'article 538 du Code civil attache les caractères de la domanialité publique. Aussi pensons-nous que lorsque l'arrêté préfectoral de délimitation se borne, comme il doit le faire, à cette œuvre de constatation d'un fait naturel, aucune réclamation ne peut être utilement formée par les riverains devant l'autorité judiciaire non-seulement à l'effet de se faire maintenir en possession de terrains compris dans l'arrêté de délimitation, mais même pour aboutir à la liquidation d'une indemnité, à moins qu'ils ne justi-

Source BIU Cujas

fient de l'existence de leurs droits antérieurement à l'ordonnance de 1566 qui a consacré l'indisponibilité du domaine.

Dans certaines espèces cependant, au cas de fixation des limites actuelles sans détermination de la largeur ancienne, le conseil d'État a cru devoir réserver le droit à indemnité en laissant l'autorité judiciaire juge de la question (Trib. confl. 20 mai 1850, *Fizes*; c. d'Ét. 19 juillet 1860, *port de Bercy*; 21 novembre 1861, *port de Bayonne sur l'Adour*). La décision exceptionnellement donnée par le conseil d'État dans ces espèces ne saurait être accueillie, par trois motifs : 1° il ne saurait y avoir à la charge de l'État une obligation d'indemnité, puisque c'est le fleuve qui se fait lui-même son lit, et que l'administration, en le déterminant, se borne à reconnaître un fait qu'elle n'a pas créé; 2° la décision donnée dans ces espèces serait désastreuse pour l'État, si elle était généralisée, et surtout étendue, comme la logique l'exigerait, à tous les terrains envahis par les eaux du domaine fluvial et maritime; 3° enfin, la distinction sur laquelle reposent ces arrêts n'étant pas facilement saisissable, ils ont eu le tort de contribuer à provoquer une jurisprudence de la cour de cassation, contraire aux véritables données de la domanialité publique, et qui, sous prétexte de défendre la propriété privée, exagère les droits de l'autorité administrative. Il y a donc lieu de maintenir d'une manière absolue la règle que l'arrêté de délimitation constatant le fait naturel des limites du fleuve ne peut être l'objet d'aucune réclamation fondée.

Cet arrêté serait au contraire entaché d'excès de pouvoir et devrait être annulé, si, méconnaissant les véritables limites de la domanialité publique, il était pris en vue, non de conserver le domaine public, mais de procurer une parcelle de terrain donnant un revenu quelconque à l'État, d'enlever aux riverains une propriété non comprise dans le lit du fleuve, des terrains d'alluvion désormais placés au-dessus des plus hautes eaux navigables et qui leur sont alors attribués par l'article 556 du Code civil. Le conseil d'État, depuis longtemps entré dans cette voie aussi conforme aux vrais principes de la domanialité publique qu'aux intérêts privés, prononce en pareils cas l'annulation pour excès de pouvoir (c. d'Ét, 23 mai 1861, *Coquart*; 6 août 1861, *Revol*; 6 juillet 1865, *Ménard*; 3 mars 1866, *Jallain*; 13 décembre 1866, *Richet*; 13 décembre 1866, *Coicaud*; 9 janvier 1868, *Archambault*). Si donc l'administration, ne se bornant pas à constater les limites naturelles du fleuve, veut le rectifier ou l'élargir, en vue des besoins de la navigation, elle n'a pas le droit de procéder par arrêtés de délimi-

Source BIU Cujas

tation, mais doit recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique dans les conditions de la loi du 3 mai 1841. Si ces formes protectrices n'ont pas été suivies, le conseil d'État ne se borne pas à réserver au propriétaire lésé un droit à indemnité ; c'est son terrain même qu'il lui conserve.

La jurisprudence de la cour de cassation, en reconnaissant aux arrêtés de délimitation le pouvoir d'établir des limites administratives autres que les limites naturelles, d'incorporer au domaine public, sans formalité, mais moyennant une indemnité à fixer après coup par les tribunaux judiciaires, les terrains non compris dans les limites naturelles du fleuve (c. cass. 23 mai 1849, *Combalot* ; 20 mai 1862, *Parsachon* ; 21 novembre 1865, *Hédouville* ; 14 mai 1866, *Aurousseau* ; *sic* Paris, 7 avril 1868, *Labry* c. *Morel*), attribuait à l'administration, simplement chargée de *conserver* le domaine public, un pouvoir exorbitant que lui refusent la loi et le conseil d'État ; elle livrait le droit de propriété sous prétexte de le défendre, et méconnaissait les vrais caractères de la domanialité publique [n°s 916 et 917].

964. Le numéro qu'on vient de lire se trouvait dans la troisième édition de cet ouvrage; mais si, depuis 1868, nos convictions ne se sont nullement modifiées, de nouveaux et graves incidents de jurisprudence se sont produits. D'une part, la lutte engagée entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire s'est accentuée davantage, l'une gardienne du domaine public, l'autre gardienne de la propriété privée, cherchant l'une et l'autre à donner à cette propriété la sauvegarde la plus conforme au droit et au principe fondamental de leur séparation. D'autre part, le nouveau tribunal des conflits a été appelé à se prononcer sur la controverse.

965. La commission provisoire, faisant fonctions de conseil d'État, par deux arrêts (7 mai 1871, *Ozanneau* ; 12 mars 1872, *Patron*), confirmant purement et simplement sur ce point la jurisprudence du conseil d'État, a décidé que les terrains situés en dehors des limites naturelles d'une rivière navigable ne peuvent, même sous la réserve d'une indemnité, être compris par voie de délimitation administrative dans le lit du cours d'eau, sans qu'il en résulte un excès de pouvoir ouvrant aux intéressés un recours devant le conseil d'État contre l'acte de délimitation. Mais, en outre, ces deux arrêts tirant, à bon droit suivant nous, de la juris-

Source BIU Cujas

prudence du conseil d'État ses conséquences rationnelles, ont ajouté : « qu'ainsi les dispositions légales qui consacrent et cir- » conscrivent tout à la fois le droit de l'administration excluent » pour les tribunaux civils tout pouvoir de réviser la délimitation » administrative, *aussi bien au point de vue d'une indemnité à ac-* » *corder aux riverains* qu'au point de vue de la possession des » terrains, *et, par suite, la compétence que supposerait un tel* » *pouvoir* ».

966. Deux arrêts de la cour de cassation (ch. req. 19 juin 1872, l'*État* c. *Morel et Nozal*; ch. civ. 6 novembre 1872, *Ouizille* c. l'*État*) ont en quelque sorte répondu aux décisions administratives que nous venons de rapporter, et qui faisaient produire à la jurisprudence du conseil d'État ses conséquences juridiques. Le point de départ de la jurisprudence judiciaire, à savoir l'idée d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration en matière de délimitation du domaine public, disparaissait en présence de cette jurisprudence persistante du conseil d'État depuis 1861, bornant ce pouvoir à la constatation des limites naturelles du domaine public. La cour de cassation par ces arrêts maintient au fond sa jurisprudence en l'appuyant sur un nouveau motif, consistant en réalité à dire que l'acte de délimitation ne saurait lui enlever la connaissance des questions de propriété. En conséquence, ces arrêts de la cour de cassation décident « que le droit qui appartient au riverain d'un cours d'eau navigable, de demander devant le conseil d'État l'annulation, pour excès de pouvoir, d'un arrêté préfectoral portant délimitation du fleuve, et qui a compris à tort dans ses limites des terrains qui ne faisaient pas partie de son lit naturel, *n'est pas exclusif de la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître d'une action tendant*, non à la remise en possession effective du demandeur dépossédé, mais *à la constatation de son droit à une indemnité* », et le dernier de ces arrêts en conclut « que le riverain troublé dans sa possession plus qu'annale d'anciennes alluvions (art. 556 C. civ.) par un arrêté de délimitation, a le droit d'agir, même au possessoire, à l'effet de faire reconnaître son droit de possession, base de son action future en indemnité; que le juge du possessoire ne peut pas, après s'être déclaré compétent, en principe, pour connaître de la demande, et avoir reconnu, dans les motifs de sa décision, la réalité de la possession invoquée, déclarer, dans son dispositif, cette demande non recevable, et maintenir, quant à présent, le domaine de l'État en possession des ter-

Source BIU Cujas

rains litigieux, jusqu'à ce que le demandeur ait fait prononcer l'annulation de l'arrêté qui l'a dépossédé ».

967. C'est dans ces circonstances que le tribunal des conflits a été appelé à statuer sur ces questions le 11 janvier et le 1er mars 1873 [1]. Par ces décisions, le tribunal des conflits ajoute d'une ma-

[1] Voici le texte de ces graves décisions du tribunal des conflits dans les parties relatives aux questions de délimitation du domaine public :

1° Décision du tribunal des conflits du 11 janvier 1873. — « Le tribunal des conflits, ouï M. Mercier, en son rapport ; ouï M. David, commissaire du gouvernement, en ses conclusions ; considérant que, l'État ayant fait construire plusieurs barrages dans le lit de la rivière l'Yonne, le marquis de Pâris-Labrosse a, par exploit du 19 février 1872, saisi le tribunal de Sens d'une demande tendant à faire condamner l'État à lui payer une indemnité de dépossession pour la perte de terrains dont il était propriétaire et que la surélévation des eaux aurait incorporés au lit de la rivière.....; considérant que, le déclinatoire présenté par le préfet de l'Yonne ayant été rejeté par le tribunal de Sens, un arrêté de conflit a été pris le 22 avril 1872, et qu'il y a lieu d'apprécier séparément, au point de vue de la compétence, chacune des demandes du marquis de Pâris-Labrosse ; — en ce qui touche la demande d'indemnité de dépossession : — considérant que l'État, tout en admettant le principe de cette indemnité, prétend qu'une partie des terrains pour lesquels elle est réclamée se trouvait déjà comprise dans le lit de la rivière au moment où les barrages ont été commencés ; qu'elle formait une dépendance du domaine public dont les limites ne peuvent être déterminées que par l'administration elle-même, et que, pour cette partie, il ne peut être dû aucune indemnité ; considérant qu'il appartient sans doute à l'autorité administrative de veiller à la conservation du domaine public, et que si, depuis le décret du 21 février 1852, la détermination des limites de la mer est faite par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, celle des limites des fleuves et des rivières navigables est restée dans les attributions de l'autorité préfectorale ; mais considérant que les actes de délimitation du domaine public sont des actes d'administration, à l'occasion desquels l'autorité administrative ne peut ni se constituer juge des droits de propriété qui appartiendraient aux riverains, ni s'attribuer le pouvoir d'incorporer au domaine public, sans remplir les formalités exigées par la loi du 3 mai 1841, les terrains dont l'occupation lui semblerait utile aux besoins de la navigation ; qu'en ce qui concerne la détermination des limites de la mer, l'article 2 du décret du 21 février 1852 dispose expressément qu'elle est faite par l'autorité supérieure, tous droits des tiers réservés ; que c'est là une application du principe de la séparation des pouvoirs, d'après lequel ont été fixées les attributions distinctes de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, et qu'évidemment la même règle doit être suivie lorsqu'il s'agit des limites des fleuves ou des rivières navigables ; considérant que la réserve des droits des tiers est générale et absolue ; qu'elle s'étend aux droits fondés sur une possession constante ou sur des titres privés, comme à ceux qui reposeraient sur des aliénations ou sur des concessions émanées de l'administration, et qu'elle doit être maintenue et appliquée même alors que l'autorité administrative prétendrait, comme dans

Source BIU Cujas

nière magistrale sa sanction à la jurisprudence du conseil d'État, désormais admise par la cour de cassation, qui limite les pouvoirs de délimitation de l'administration à la constatation des limites naturelles, sauf recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique; il reconnaît formellement dans le second arrêt, qu'en cas

l'espèce, déterminer non-seulement les limites actuelles, mais encore les limites anciennes de la mer, ou des fleuves et des rivières navigables; considérant qu'il résulte des principes ci-dessus posés que les tiers dont les droits sont réservés peuvent se pourvoir soit devant l'autorité administrative pour faire rectifier la délimitation de la mer, des fleuves et des rivières navigables, soit devant le conseil d'État à l'effet d'obtenir l'annulation, pour cause d'excès de pouvoir, des arrêtés de délimitation qui porteraient atteinte à leurs droits; qu'ils ne peuvent en aucun cas s'adresser aux tribunaux de l'ordre judiciaire pour faire rectifier ou annuler les actes de délimitation du domaine public et se faire remettre en possession des terrains dont ils se prétendent propriétaires; *mais qu'il appartient à l'autorité judiciaire, lorsqu'elle est saisie d'une demande en indemnité formée par un particulier qui soutient que sa propriété a été englobée dans le domaine public par une délimitation inexacte, de reconnaître le droit de propriété invoqué devant elle, de vérifier si le terrain litigieux a cessé, par le mouvement naturel des eaux, d'être susceptible de propriété privée, et de régler, s'il y a lieu, une indemnité de dépossession, dans le cas où l'administration maintiendrait une délimitation contraire à sa décision*; considérant que le marquis de Pâris-Labrosse n'a soumis au tribunal de Sens, dans la première partie de ses conclusions, qu'une question de propriété privée et une demande d'indemnité de dépossession pour la perte d'une portion de ses terrains, occasionnée par une surélévation artificielle des eaux de la rivière l'Yonne; que l'autorité judiciaire était compétente pour statuer sur cette question comme sur cette demande, et que, la dépossession du marquis de Pâris-Labrosse ayant été définitivement consommée, par suite des travaux exécutés, la délimitation qui serait faite par l'autorité administrative n'est pas une opération préjudicielle qui puisse réagir sur l'instance dont l'autorité judiciaire se trouve saisie; d'où il suit qu'il n'y a pas lieu, en ce qui concerne le premier chef des conclusions du marquis de Pâris-Labrosse, de confirmer l'arrêté de conflit du 22 avril 1872. »

2° Décision du tribunal des conflits du 1er mars 1873 (*Guillié* c. l'*État*): — « Le tribunal des conflits, vu la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, section III, article 2, et le décret du 21 février 1852; vu les lois du 28 pluviôse an VIII, du 16 septembre 1807, du 7 juillet 1833 et du 3 mai 1841; vu la loi du 24 mai 1872, notamment les articles 25 à 28, la loi du 4 février 1850, le règlement du 26 octobre 1849, les ordonnances royales du 1er juin 1828 et du 2 mars 1831; ouï M. Aucoc, en son rapport; ouï M. Blanche, commissaire du gouvernement, en ses conclusions; considérant que, dans le dernier état de la contestation pendante devant le tribunal de Sens et la cour d'appel de Paris entre le sieur Guillié et l'État, le sieur Guillié soutenait qu'un terrain litigieux entre lui et l'État, et compris dans le lit de la rivière l'Yonne, par un arrêté de délimitation rendu par le préfet, le 15 janvier 1870, n'était pas couvert par les plus hautes eaux navigables avant les travaux de barrage et d'endiguement

Source BIU Cujas

de contestation dans les limites *actuelles* d'un fleuve ou du rivage de la mer, la détermination de ces limites par l'autorité administrative est préjudicielle à toute décision de l'autorité judiciaire ; il reconnaît aussi que l'autorité judiciaire ne peut statuer sur une action en remise des terrains indûment compris dans la délimitation ; mais, sur la partie de la controverse relative au droit

exécutés par l'État dans la rivière depuis l'année 1850, et demandait qu'une indemnité lui fût allouée à raison de la dépossession qu'il avait subie ; que devant le tribunal, l'État soutenait qu'antérieurement à l'exécution des travaux, le terrain litigieux était déjà couvert par les plus hautes eaux navigables et que, dans le mémoire en déclinatoire et l'arrêté de conflit, le préfet a revendiqué le jugement de cette contestation pour l'autorité administrative, par le motif qu'il n'appartiendrait qu'à elle : 1° de reconnaître quelle était la consistance du lit de l'Yonne au moment où ont été commencés les travaux exécutés dans la rivière ; 2° de décider si l'exécution de ces travaux a causé un préjudice au sieur Guillié et, en cas d'affirmative, quelle est l'indemnité qui lui est due ; — en ce qui touche le premier moyen invoqué dans l'arrêté de conflit : — considérant qu'il appartient sans doute à l'autorité administrative de veiller à la conservation du domaine public, et que..... (*ici les considérants de la décision du tribunal des conflits du 11 janvier 1873 sont textuellement reproduits jusques* et y compris *le passage souligné dans le texte de cette décision*) ; considérant qu'il résulte de ce qui précède que, en cas de contestation sur les limites actuelles de la mer et des cours d'eau navigables, la détermination de ces limites par l'autorité administrative est préjudicielle à toute décision de l'autorité judiciaire, mais qu'il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit de rechercher les limites anciennes ; que l'action du sieur Guillié ne tend qu'à faire reconnaître, en vue de l'allocation d'une indemnité, qu'il était propriétaire, avant 1850, d'un terrain recouvert actuellement par les plus hautes eaux navigables et que, pour prononcer sur cette question de propriété, l'autorité judiciaire n'est pas obligée de surseoir jusqu'à ce que l'autorité administrative ait fixé les limites de la rivière l'Yonne avant l'exécution des travaux qui auraient surélevé le niveau des eaux ; — en ce qui touche le second moyen invoqué dans l'arrêté de conflit : considérant que, s'il appartient aux conseils de préfecture, en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, de statuer sur les demandes en indemnité pour dommages causés par l'exécution des travaux publics, leur compétence ne s'étend plus, depuis les lois du 8 mars 1810, du 7 juillet 1833 et du 3 mai 1841, au cas où les particuliers sont dépossédés au profit d'une administration publique de leurs propriétés immobilières, et que, dans ce cas, il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de régler les indemnités dues, sans qu'il y ait lieu de distinguer si la dépossession a été ou n'a pas été précédée des formalités établies par la loi du 3 mai 1841 ; considérant que le sieur Guillié allègue qu'il aurait été dépossédé du terrain litigieux par une surélévation artificielle des eaux de la rivière l'Yonne, qui aurait fait entrer ce terrain dans le lit de la rivière ; que, dès lors, il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de statuer sur cette demande, décide : — Art. 1. L'arrêté de conflit pris par le préfet du département de l'Yonne, dans l'instance pendante entre le sieur Guillié et l'État, est annulé. »

Source BIU Cujas

prétendu par l'autorité judiciaire d'allouer dans ce cas une indemnité au propriétaire riverain, le tribunal des conflits a cru devoir se rallier à la doctrine de la cour de cassation, et retenir pour l'autorité judiciaire le droit de rechercher les limites *anciennes*.

968. Nous ne savons quelles seront les conséquences de ce fait considérable, si ces décisions fourniront, comme on l'espérait, les bases d'une jurisprudence uniforme sur cette importante matière, et rétabliront l'harmonie entre les deux juridictions. Mais l'autorité de la décision ne porte point la conviction dans notre esprit ; nous croyons qu'en adoptant le point de départ de la jurisprudence du conseil d'État, on n'a pu logiquement en répudier les conséquences ; que le pouvoir reconnu à l'autorité judiciaire de vérifier si l'acte de délimitation a fait une application exacte des limites naturelles du domaine public, est absolument inconciliable avec le principe de la séparation des deux autorités, qui interdit à l'autorité judiciaire l'appréciation de la légalité et du bien fondé des actes de l'autorité administrative [nos 650 à 652], à moins d'un texte spécial et formel [n° 653] qui fait absolument défaut en cette matière. Nous sommes frappé, comme le commissaire du gouvernement, dans la première affaire, « des résultats étranges que produira » dans la pratique le droit d'option reconnu aux particuliers », et il peut être facile de prévoir que les difficultés et les discussions sont loin d'être terminées.

Nous persistons à considérer que le droit, en cette matière, se résout dans les six règles suivantes, d'après nous inséparables : 1° à l'autorité administrative seule il appartient de fixer la ligne séparative du domaine public et de la propriété privée ; 2° ce pouvoir ne consiste que dans la recherche et la constatation des limites naturelles du domaine public ; 3° si l'administration veut élargir ces limites, elle doit recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 4° tout acte de délimitation qui empiéterait sur la propriété riveraine peut être attaqué, pour excès de pouvoir, devant le conseil d'État délibérant au contentieux, et doit être annulé ; 5° mais tant que cet acte est debout et qu'il n'a pas été annulé par la juridiction compétente, il s'impose à l'autorité judiciaire, en ce sens que cette autorité ne peut apprécier sa légalité pour ordonner la reprise de possession du terrain par le propriétaire riverain ; 6° il s'impose aussi, suivant nous, à l'autorité judiciaire, à cet autre point de vue que cette autorité ne peut pas davantage apprécier la

Source BIU Cujas

légalité de ce même acte [nos 650 et 651], pour allouer une indemnité de dépossession audit propriétaire riverain, en raison d'une recherche qu'il lui appartiendrait de faire des limites dites anciennes du domaine public.

De ces six règles, la cour de cassation désormais [n° 966] et le tribunal des conflits [n° 967] admettent les cinq premières; il nous semble toujours impossible, sans violer le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire, d'en exclure la sixième.

969. IV. En dehors des questions de délimitation préjudicielles et relatives à la constatation même de la consistance du domaine public, il nous reste à fixer le trait distinctif de son régime.

Il consiste en ce que toutes les dépendances du domaine public sont frappées d'une indisponibilité complète et absolue.

970. Cette maxime fondamentale de la domanialité publique puise son origine historique dans les principes politiques et domaniaux de l'ancienne monarchie, anéantis en même temps par les lois de l'Assemblée constituante. Cette règle avait été péniblement introduite pour servir de contre-poids à l'omnipotence royale et prévenir, en les frappant de nullité, les actes de disposition ou d'usurpation dont le domaine était l'objet. Elle est appelée par d'Argentré « *sacrosancta lex quæ reges ipsos obstringit* ». Dès 1318, une ordonnance de Philippe le Long prononça la révocation de tous les dons faits par ses prédécesseurs depuis saint Louis. Un édit de François Ier, du 30 juin 1539, en fit autant des aliénations consenties avant lui ; mais lui-même en réalisa de nouvelles. La maxime de l'indisponibilité du domaine, après avoir été de la sorte vainement appliquée à diverses reprises, n'est définitivement entrée dans le droit public de la France que par la célèbre ordonnance de Moulins, rendue sous Charles IX, en février 1566, dans une assemblée de notables et grands du royaume, sous l'inspiration du chancelier de L'Hospital, enregistrée au parlement de Paris le 13 mai de la même année. Sauf une exception très-restreinte au profit des biens dits *du petit domaine*, écrite dans un second édit du même jour, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité frappaient toutes les dépendances du domaine de la couronne, non-seulement ce que nous appelons aujourd'hui le domaine public, mais aussi la plus grande partie des biens qui forment le domaine privé de l'État. En fait, les aliénations du domaine de la couronne ont

Source BIU Cujas

encore continué sous l'ancienne monarchie ; mais le principe était irrévocablement posé à cette date de 1566, et nos rois, tout en le transgressant à certaines heures, surent le confirmer et l'appliquer : c'est ce que firent notamment l'édit de Louis XIV, préparé par Colbert, d'avril 1667, et, sous Louis XVI, l'arrêt du conseil du 14 janvier 1781.

971. Aussi l'Assemblée constituante était-elle armée d'un droit incontestable, puisé dans les lois mêmes de l'ancien régime, pour appliquer avec énergie la nullité dont étaient frappées toutes les aliénations domaniales indûment faites postérieurement à l'ordonnance de février 1566 et ordonner leur retour entre les mains de la nation (L. 22 novembre-1er décembre 1790, art. 13, 14, 23, 24, 25 et 28), en prescrivant des recherches dont le terme extrême a été fixé, par une loi du 12 mars 1820, à l'année 1829.

972. L'Assemblée constituante, tout en appliquant aux faits accomplis dans le passé les conséquences de l'indisponibilité du domaine de la couronne, vint proclamer l'idée nouvelle, qu'il n'est pas bon que l'État possède longtemps de simples propriétés foncières, qui, frappées en ses mains, comme en celles de toutes autres personnes morales, de stérilité relative, deviennent plus productives lorsqu'elles sont livrées par des aliénations aux efforts de l'activité individuelle [n° 1038].

En conséquence l'Assemblée constituante fut surtout préoccupée de la nécessité d'abroger pour le présent et dans l'avenir la grande règle de 1566, qui, à ce point de vue, devenait inutile depuis que le principe de la souveraineté nationale était substitué dans le nouveau droit public de la France au principe du pouvoir absolu.

Une première loi des 19-21 décembre 1789, article 10, avant même que l'ancienne dénomination de domaine de la couronne n'ait fait place à celle de domaine national, ordonne la mise en vente des *domaines de la couronne* jusqu'à concurrence d'une valeur de 400 millions. Une seconde loi des 9 mai-21 septembre 1790 plus générale, et une troisième loi des 25 juin-9 juillet 1790 [*voir* n° 1038] autorisent l'aliénation de « tous les domaines natio-» naux, autres que ceux dont la jouissance aura été réservée au roi » et les forêts sur lesquelles il sera statué par une loi parti-» culière ». Enfin la grande loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790, dans son préambule, formule énergiquement

Source BIU Cujas

l'idée nouvelle qui avait déjà inspiré les trois lois précédentes, et dit d'une manière trop générale « que la maxime de l'ina- » liénabilité devenue sans motifs serait préjudiciable à l'intérêt » public ».

973. Juste et vraie dans son application au domaine privé de l'État, cette idée eût cessé de l'être en ce qui concerne le domaine public. L'indisponibilité relativement au domaine public a sa raison d'être, non sans doute dans les causes historiques qui ont engendré cette règle sous l'ancienne monarchie, mais dans l'affectation même des dépendances de ce domaine à l'usage du public, dans l'intérêt de leur conservation par la génération présente pour le compte des générations futures. Aussi la généralité des formules employées par le législateur de 1790 dépassait sa pensée, et le principe de l'indisponibilité est resté dans le nouveau droit public de la France, restreint désormais au domaine public ; il forme le privilége exclusif de la domanialité publique.

974. Cette règle est consacrée par les textes mêmes que le Code civil a empruntés aux dispositions de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790. D'une part, l'article 538 proclame les dépendances du domaine public *non susceptibles de propriété privée*, tandis que l'article 1598 interdit la vente des choses qui ne sont pas *dans le commerce*, et que l'article 2226 dispose aussi qu' « on » ne peut prescrire le domaine des choses qui ne sont point dans » le commerce ». D'autre part, l'article 541 se référant, malgré une erreur manifeste de rédaction et surtout de classement d'article, à une dépendance du domaine privé de l'État, porte que cette seconde sorte de biens lui appartient « *s'ils n'ont été valablement aliénés,* » *ou si la propriété n'en a pas été prescrite contre lui* », tandis que l'article 2227, abrogeant l'article 36 de la loi de 1790 qui fixait à quarante ans le temps nécessaire pour prescrire les immeubles domaniaux, dispose que « *l'État*, les établissements publics et les » communes *sont soumis aux mêmes prescriptions que les particu-* » *liers* ». — Malgré le défaut de précision de quelques-unes des dispositions de la loi de 1790 et même du Code civil, ces textes consacrent bien la distinction salutaire, propre au nouveau droit public de la France, entre le domaine public national, départemental et communal, qui est inaliénable et imprescriptible, et le domaine privé de l'État, du département et de la commune, qui est aliénable et prescriptible.

Source BIU Cujas

975. L'inaliénabilité des dépendances du domaine public signifie l'impossibilité pour le législateur lui-même, comme autrefois pour les rois de France investis de la double puissance législative et exécutive, d'aliéner valablement et d'une manière incommutable une dépendance quelconque du domaine public; sauf aux pouvoirs publics pour celles de ces dépendances qui ont reçu leur destination de la main des hommes, comme les routes et les forteresses, à procéder au préalable à leur déclassement. Le domaine public ne peut, en effet, devenir aliénable administrativement ou en vertu d'une loi spéciale d'autorisation, qu'après avoir perdu son caractère.

L'indisponibilité du domaine public ne fait pas seulement obstacle à toute aliénation volontaire; elle fait obstacle aussi à l'aliénation forcée par expropriation pour cause d'utilité publique, non précédée de déclassement et qui serait contraire à sa destination. C'est ainsi que la cour de cassation a jugé que les terrains des fortifications des places de guerre ne sont pas susceptibles d'expropriation pour cause d'utilité publique, et qu'il ne peut être statué sur les mesures à prendre par suite des travaux ordonnés dans un intérêt public sur ces terrains, qu'avec le concours et la participation du ministre de la guerre (c. cass. 3 mars 1862, *préfet de la Seine-Inférieure*).

976. La défense d'aliéner directement, sous quelque forme et à quelque condition que ce soit, et l'imprescriptibilité de tout ou partie de ses dépendances et de leurs accessoires faisant corps avec elles, ne sont pas les seules conséquences pratiques de l'indisponibilité du domaine public. Insusceptible de propriété privée, ce domaine est également insusceptible de tout droit réel, de tout démembrement de la propriété, d'usufruit, d'usage, d'hypothèque, de privilége, d'antichrèse, de servitudes d'aucune sorte, sauf les droits et servitudes établis antérieurement à 1566 (c. d'Ét. 10 février 1865, *Guérard-Deslauriers*; c. cass. ch. civ. 21 mai 1855, *Dumont*). — Les dépendances du domaine public peuvent donner lieu à la complainte possessoire exercée par l'administration chargée de leur garde et conservation; mais, lorsque leur domanialité publique est démontrée, elles ne peuvent être l'objet de la complainte possessoire de la part des tiers contre l'administration (c. cass. 18 août 1842, 31 décembre 1855, 29 août 1859, 20 avril 1863; c. d'Ét. 11 avril 1848, 26 juin 1852). — L'article 661 du Code civil, autorisant l'acquisition forcée de la mitoyenneté des murs

Source BIU Cujas

séparatifs, est inapplicable aux constructions dépendantes du domaine public (ch. civ. 5 décembre 1838, *Rougier* c. *Saunière* : mur d'église ; ch. req. 16 juin 1856, *de Valory* c. *com. de Saint-Paul* : mur de soutènement d'une place publique ; Douai, 21 août 1865 [cité n° 955] ; [*voir* aussi n° 913 et note]).

977. En outre de ces conséquences générales, le principe de l'indisponibilité du domaine public produit des conséquences spéciales qui sont propres à la nature de chacune des dépendances du domaine public. Ainsi ; de l'inaliénabilité des routes et rues, il résulte : — que toute anticipation ou usurpation commise sur le sol inaliénable et imprescriptible de la voie publique constitue une contravention permanente dont la répression peut être poursuivie à toute époque, et la démolition des constructions ou destruction des plantations être toujours ordonnée (c. d'Ét. 14 avril 1870, *Dupin*, et autres arrêts [cités n° 340]) ; — que toutes autorisations données d'établir, sous le sol de la voie publique, des tuyaux destinés à l'éclairage au gaz ou à tout autre usage sont précaires et révocables sans indemnité (c. d'Ét. 6 décembre 1855, *Lyon* ; 27 mars 1856, *Grenoble* ; 15 juin 1864, *Rochefort* ; 14 janvier 1865, *Marseille*) ; — et que la suppression d'une voie publique ou son changement de direction doit laisser l'ancien sol libre de tous droits d'usage, de jour ou d'accès, que la domanialité publique a empêchés de s'y imprimer (L. 24 mai 1842, art. 2 § 2 [n° 932] ; L. 21 mai 1836, article 19, duquel il résulte qu'un chemin vicinal peut également être supprimé ou abandonné par la commune sous la seule réserve du droit de préemption du terrain en faveur des riverains ; *contra* c. cass. 5 juillet 1836 ; ch. req. 3 mai 1858, *Jolliot* c. *Laurent*).

De l'inaliénabilité du domaine public maritime, indépendamment des conséquences déjà indiqués [n° 961], il résulte que, le varech ou goëmon étant un fruit naturel de ce domaine, la possession et le long usage ne peuvent être invoqués pour établir les droits à la récolte. Il en est ainsi même des goëmons de rive dont l'ordonnance de 1681 et les décrets de la marine des 4 juillet 1853, articles 105 et 110, et 8 février 1868, article 2, font abandon aux propriétaires des communes riveraines de la mer (c. d'Ét. 14 décembre 1857, *com. de Taulé* ; 31 mars 1865, *com. d'Agon*).

978. C'est encore ainsi que nous avons déjà indiqué et que nous indiquerons [n°s 963 et suivants, 1001 à 1004] certaines applications

Source BIU Cujas

du principe de l'indisponibilité du domaine public propres aux fleuves et cours d'eau navigables; aucune de ces règles, au contraire, ne s'applique aux dépendances du domaine privé de l'État, aliénable et prescriptible [nos 1038 à 1043], ni aux cours d'eau qui ne font pas partie du domaine public, ainsi qu'on va le voir au paragraphe suivant.

§ IV. — Régime légal des cours d'eau du domaine public comparés a ceux qui n'en font pas partie.

979. Division générale des cours d'eau.
980. Subdivision des cours d'eau qui ne font pas partie du domaine public en petites rivières et ruisseaux.
981. Parallèle entre les cours d'eau du domaine public et ceux qui ne font pas partie du domaine public; ressemblances et différences.
982. I. Règle commune; droit de police de l'État sur tous les cours d'eau navigables ou non, et même sur les ruisseaux.
983. Des travaux d'endiguement et de défense dans tous les cours d'eau d'après la loi du 16 septembre 1807 ;
984. — et d'après d'autres lois.
985. Double mode d'exercice du droit de police de l'administration; actes individuels.
986. Règlements d'eau.
987. II. Différences entre les cours d'eau navigables et non navigables.
988. 1° Différence au point de vue de la juridiction répressive ;
989. 2° — de la pêche ;
990. 3° et 4° — de la propriété des îles, et des servitudes de halage et autres;
991. 5° — du curage; charge du curage.
992. Pouvoirs du gouvernement et du préfet.
993. Étendue de l'obligation des intéressés au curage des cours d'eau non navigables ni flottables.
994. Compétence des conseils de préfecture, et loi du 14 floréal an X.
995. Des modes d'exécuter le curage.
996. Loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales.
997. Économie de cette loi; associations syndicales libres; associations syndicales autorisées.
998. Renvoi pour leur régime à la section des établissements d'utilité publique.
999. Associations syndicales forcées antérieures à la loi de 1865 subsistant.
1000. Syndicats forcés pouvant encore être créés depuis 1865.
1001. 6° Différences entre les deux espèces de cours d'eau relativement aux concessions ou autorisations d'usines.
1002. Caractère gratuit ou onéreux des concessions; compétence.
1003. Droit de suppression des concessions; clause de non-indemnité.
1004. 7° Différences entre les deux espèces de cours d'eau au point de vue des autorisations pour prises d'eau d'irrigation ; compétence.
1005. Droit des riverains à l'usage des eaux; servitudes d'aqueduc et d'appui.

Source BIU Cujas

1006. Lois de 1845 et 1847 sur les irrigations.
1007. Servitude de conduite d'eau pour le drainage; loi du 10 juin 1854.
1008. Lois sur le drainage de 1856 et de 1858.
1009. 8° Différence entre les deux sortes de cours d'eau, au point de vue de la domanialité du cours d'eau; controverse.
1009 *bis*. Questions de la compétence de l'autorité judiciaire.
1010. Le projet de Code rural confirmait la jurisprudence relative aux petites rivières.
1011. Les cours d'eau ni navigables ni flottables ou petites rivières dans le droit ancien et dans le droit intermédiaire.
1012. Principales raisons de décider qu'ils sont *res nullius*, lit et masse d'eau, d'après le Code civil et les lois administratives.
1013. Conséquences de la règle d'après laquelle ils sont *res nullius*.
1013 *bis*. Assimilation des deux sortes de cours d'eau au point de vue des juridictions compétentes pour fixer les indemnités.

979. La navigabilité, définie ci-dessus [n°s 917 et 935], sert de base à la division, en deux grandes classes, des cours d'eau qui sillonnent le territoire de la France : d'une part, ceux que nous avons vus classés dans le domaine public, sous le nom de *fleuves et rivières navigables et flottables*, par l'article 538 du Code civil, et, d'autre part, les cours d'eau qui ne font pas partie du domaine public.

980. Cette seconde classe se subdivise elle-même : 1° en cours d'eau *non navigables ni flottables*, aussi nommés *petites rivières*, que les articles 538 et 644 excluent formellement du domaine public; il en est parlé dans les articles 556 et suivants; ils sont choses communes, comme celles qu'énumère l'article 714 du Code civil [*voir* ci-dessous n° 1009]; et 2° en cours d'eau formant à un autre point de vue une troisième catégorie, les *ruisseaux*, qui, dans le droit actuel comme dans l'ancienne jurisprudence [n° 1011], sont la propriété privée des riverains (Agen, 4 mars 1856, *Amouroux* c. *chem. de fer du Midi*; Bordeaux, 7 août 1862, *de la Grandière* c. *Sérès*) et se distinguent des *rivières* non navigables ni flottables, soit par la moindre étendue, soit par l'intermittence de leur cours, soit par leur largeur, leur importance et leur utilité moindres.

981. Entre les deux grandes classes de cours d'eau, les fleuves et rivières navigables et flottables, et les cours d'eau ni navigables ni flottables, considérées au point de vue de leur régime légal, il existe un point de ressemblance et de très-nombreuses différences qui ont pour cause l'existence ou la non-existence de la navigabilité. Nous allons établir ce parallèle, en indiquant d'abord les ressemblances, ensuite les différences.

Source BIU Cujas

982. I. La règle commune aux deux classes de cours d'eau, y compris les simples ruisseaux malgré leur caractère de propriété privée, consiste en l'assujettissement de tous les cours d'eau au droit de police de l'État représenté par les préfets ; ce droit de police a pour cause l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publiques, et pour objet de prévenir ou réparer les désastres des inondations et d'assurer le libre cours des eaux. Ce droit est consacré : par la loi des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790, qui chargeait les administrations de chaque département de pourvoir à *la conservation des rivières* et au *maintien de la salubrité et de la sûreté publiques* (section III, art. 2 §§ 5, 6 et 9) ; par le chapitre VI § 3 de la loi en forme d'instruction des 12-20 août 1790, qui, réglementaire de la loi précédente, « charge les administrations de département de re-» chercher et d'indiquer les moyens de procurer le libre cours des » eaux, d'empêcher que les prairies ne soient submergées par la » trop grande élévation des écluses, des moulins et par les autres » ouvrages d'art établis sur les rivières ; de diriger enfin, autant » qu'il sera possible, *toutes les eaux de leur territoire* vers un but » d'utilité générale, d'après les principes de l'irrigation » ; et par le Code rural des 28 septembre - 6 octobre 1791 (tit. II, art. 15 et 16).

La généralité de ces divers textes étend à tous les cours d'eau indistinctement le droit de police de l'administration, de sorte qu'il comprend, d'une part, les fleuves, rivières, canaux navigables et flottables, pour lesquels l'arrêté du directoire du 19 ventôse an VI en règle l'application, et, d'autre part, les cours d'eau non navigables ni flottables, et même les simples ruisseaux qui ne doivent pas échapper à la vigilance de l'administration chargée de prévenir les désastres publics.

983. Comme les lois de police de l'Assemblée constituante, la loi du 16 septembre 1807 assimile les cours d'eau navigables et ceux non navigables au point de vue des travaux d'endiguement qu'elle rend obligatoires quand le gouvernement en reconnaît la nécessité, et pour l'exécution desquels cette loi lui donne le droit de constituer les intéressés, même malgré leur refus unanime, en association syndicale *forcée* [nos 999 et 1000] par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

Cette assimilation a été faite aussi par le décret de décentralisation du 13 avril 1861, qui permettait la constitution des propriétaires intéressés à l'entretien des travaux d'endiguement en asso-

Source BIU Cujas

ciations syndicales par simples arrêtés des préfets, mais sous la condition de l'accord préalable et unanime des intéressés tant sur l'exécution des travaux que sur la répartition des dépenses (D. décentr., tabl. D 8° [1]; c. d'Ét. 8 mars 1866, *Simonnet*).

Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières et torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le gouvernement, et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux, sauf les cas où le gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics (Loi du 16 septembre 1807, *relative au desséchement des marais, etc.*, art. 33). — Les formes précédemment établies et l'intervention d'une commission seront appliquées à l'exécution du précédent article. Lorsqu'il y aura lieu de pourvoir aux dépenses d'entretien ou de réparation des mêmes travaux, au curage des canaux qui sont en même temps de navigation et de desséchement, il sera fait des règlements d'administration publique qui fixeront la part contributive du gouvernement et des propriétaires. Il en sera de même lorsqu'il s'agira de levées, de barrages, de pertuis, d'écluses, auxquels des propriétaires de moulins et d'usines seraient intéressés (art. 34). — La conservation des travaux de desséchement, celle des digues contre les torrents, rivières et fleuves, et sur les bords des lacs et de la mer, est commise à l'administration publique. Toutes réparations et dommages seront poursuivis par voie administrative, comme pour les objets de grande voirie. Les délits seront poursuivis par les voies ordinaires..... (art. 27).

984. Dans cette même pensée de salut public, la loi du 28 mai 1858, relative à l'exécution des travaux destinés à mettre *les villes* à l'abri des inondations, suivie du règlement du 15 août 1858, a rendu plus énergique ce droit de l'administration sur les cours d'eau ; elle l'autorise à ordonner, par des décrets préparés en conseil d'État, des travaux de construction, d'entretien ou de réparation dont le paiement sera imposé par voie de répartition entre l'État, les départements, les communes et les propriétaires, dans la proportion de leur intérêt respectif. En outre, les articles 6 et 7 de cette loi frappent d'une servitude d'utilité publique les parties submersibles de certaines vallées déterminées de la Seine, de la Loire, du Rhône, de la Garonne et de leurs affluents, par la prohibition d'y construire des digues sans autorisation.

Comme les lois de 1789, 1790, 1791, celle de 1807, et les décrets de décentralisation, la loi de 1858 est applicable sans distinction

[1] On rappelle que les tableaux annexés au décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative se trouvent intégralement reproduits aux numéros 113 à 123 de l'ouvrage (pages 107 à 118 du premier volume), tels que ces tableaux ont été publiés au *Bulletin des lois*, d'après les modifications apportées par le décret du 13 avril 1861.

Source BIU Cujas

aux cours d'eau navigables et non navigables. Il en est de même des dispositions de la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, dont l'article 1 § 1 dispose : « Peuvent être l'objet d'asso-» ciations syndicales entre propriétaires intéressés, l'exécution et » l'entretien des travaux : 1° de défense contre la mer, les *fleuves*, » les *torrents* et *rivières navigables ou non navigables*..... [n° 996] ». Mais, à un autre point de vue, la loi de 1865 diffère de la loi de 1858, en ce que celle de 1858 s'applique exclusivement aux travaux de défense des villes, tandis que celle de 1865 comprend également ceux des campagnes et ceux des villes.

985. Le droit de police de l'administration se manifeste en outre de deux manières ; et d'abord par des mesures individuelles faisant l'objet d'actes administratifs proprement dits. Ils émanent tantôt de l'administration centrale, tantôt des préfets ; les décrets sur la décentralisation administrative ont restitué aux préfets une grande partie des attributions conférées, en cette matière, aux administrations de département par les lois de l'Assemblée constituante. Ces actes, qui, pour la plupart, sont relatifs à des concessions de prises d'eau, soit pour établissements hydrauliques [n° 1001], soit pour l'irrigation [n° 1004], ou à des modifications à y apporter, ont un caractère discrétionnaire, qui n'ouvre à l'auteur de la demande, froissé dans son intérêt, mais non lésé dans son droit, que le recours par la voie gracieuse. Les tiers, au contraire, qui, dans leurs droits acquis, souffriraient d'une autorisation accordée, pourraient porter devant les tribunaux judiciaires non une demande en révocation de l'acte administratif, mais une demande en dommages-intérêts contre celui qui s'en prévaudrait. L'acte administratif, considéré à ce point de vue, n'est en effet qu'un simple *je n'empêche* de la part de l'administration, et le plus souvent l'acte d'autorisation porte qu'elle n'est accordée que sous la réserve des *droits des tiers* [*voir* n°s 363 et 364].

986. Le droit de police de l'administration se manifeste aussi par des mesures générales et collectives ; cette seconde sorte d'arrêtés, par lesquels l'administration fixe le régime des cours d'eau, mérite particulièrement le nom de *règlements d'eau*, employé comme désignation générale. Les préfets seuls ont le droit de les prendre ; ceux qui émaneraient des maires seraient entachés d'illégalité. En qualité de règlements de police, les règlements d'eau sont garantis par la sanction pénale de l'article 471 paragraphe 15 du

Source BIU Cujas

Code pénal. Ils peuvent contenir deux sortes de dispositions : les unes ayant pour but de satisfaire aux exigences de l'intérêt public, les autres qui règlent les rapports des usiniers ou concessionnaires de prises d'eau entre eux. Ce droit de réglementation est purement discrétionnaire ; et le propre des actes réglementaires est de n'être pas susceptibles du recours au conseil d'État par la voie contentieuse (circ. minist. 23 octobre 1851).

Mais l'administration ne possède ce droit que dans l'intérêt général. Le conseil d'État (24 janvier 1856, 3 juin 1858, 19 juillet 1860 ; 19 juin 1863, *duc de Conégliano* ; 25 février 1864, *Bouisson* ; 1er février 1866, *Couillaud* ; 18 avril 1866, *de Colmont*) annule pour excès de pouvoir les arrêtés portant règlement d'eau par lesquels les préfets ne trancheraient que des difficultés d'intérêt privé, dont ils doivent laisser la solution aux tribunaux judiciaires. Ceux-ci, de leur côté, doivent respecter le pouvoir qui appartient souverainement à l'autorité administrative de régler la police des cours d'eau, et sont incompétents soit pour réformer les arrêtés portant règlement d'eau entre les usiniers, alors même que ces arrêtés lèseraient des droits privés, tant que ces arrêtés ne sont pas régulièrement annulés, soit pour ordonner la modification des travaux régulièrement pratiqués pour leur exécution, sous peine de violer le principe de la séparation des deux autorités, administrative et judiciaire [nos 649 à 678].

987. II. De nombreuses différences légales existent entre les cours d'eau navigables et flottables et ceux qui ne le sont pas ; ces différences dérivent la plupart de cette circonstance considérable que les premiers dépendent du domaine public, tandis que les seconds n'en font pas partie ; elles peuvent être ramenées à huit chefs principaux que nous allons successivement exposer.

988. 1° Les cours d'eau navigables et flottables sont soumis au régime de la grande voirie et, comme tels, à la juridiction des conseils de préfecture [nos 333 à 346]. Les contraventions à la police des cours d'eau ni navigables ni flottables, non soumis au régime de la grande voirie, ne peuvent être jugées que par l'autorité judiciaire ; en outre, la poursuite n'est possible que s'il existe un règlement ou un arrêté spécial stipulant des obligations d'ordre public qui permettent l'application de l'article 471 § 15 du Code pénal. Il en est ainsi, même pour les cours d'eau qui sont seulement flottables à bois perdu, affluents de la Seine, de la Marne, de

Source BIU Cujas

l'Yonne et autres rivières, que l'édit du 23 décembre 1672, rendu dans l'intérêt de l'approvisionnement de la ville de Paris, a placés sous un régime spécial pour faciliter l'arrivee des bois de chauffage aux rivières navigables (c. d'Ét. 12 février 1863, *Audebert*; 13 décembre 1866, *Courot-Bigé*).

989. 2° Le droit de pêche dans les fleuves et rivières navigables et flottables appartient à l'État (L. 15 avril 1829, art. 1) qui l'afferme conformément à la loi du 14 floréal an X. Dans les cours d'eau ni navigables ni flottables, il appartient aux riverains, chacun de son côté (L. de 1829, art. 2; L. 31 mai 1865 *sur la pêche*, art. 1, 2 et 3 [n° 422]).

Toutefois il faut bien remarquer que le droit de pêche de l'État a des limites plus étroites que le domaine public. Nous avons vu [n° 963] que, dans le domaine public fluvial, est comprise la superficie couverte par les eaux coulant à plein bord; les droits sur la pêche attribués à l'État sont plus restreints et s'exercent seulement (L. 15 avril 1829, art. 1 § 2) sur la superficie accessible à un bateau pêcheur *en tout temps*, c'est-à-dire même pendant les basses eaux. Ce sont les riverains qui jouissent du droit de pêche sur la partie du lit dépendante du domaine public, où l'on ne peut en tout temps passer ou pénétrer librement en bateau pêcheur; mais ce droit se concilie avec la domanialité publique du cours d'eau et son assujettissement dans toutes ses parties au régime de la grande voirie [n°s 341 et 988]; aussi les riverains, libres de se servir des engins mobiles autorisés par les règlements, ne peuvent y poser d'engins fixes, supposant une édification sur le domaine public, sans une autorisation, toujours révocable sans indemnité.

La pêche sans l'autorisation de l'ayant droit est un délit; il n'y a exception (L. 15 avril 1829, art. 5) que pour la ligne flottante tenue à la main, et seulement dans les cours d'eau navigables ou flottables. Cette pêche, sans autorisation de l'ayant droit, constitue un délit dans les cours d'eau ni navigables ni flottables, et les canaux ou fossés alimentés par eux-mêmes, lorsque la pêche appartient à l'État, comme dans les fossés d'une place forte (Amiens, 13 mars 1874, *Ledru*).

Nonobstant ces différences entre les deux sortes de cours d'eau au point de vue du droit de pêche, un décret du 29 avril 1862 a placé, dans l'un et l'autre cas, la police de la pêche fluviale dans les attributions du ministre des travaux publics, en confiant ce service à l'administration des ponts et chaussées. Cette première

Source BIU Cujas

mesure a été suivie d'un second décret du 25 mars 1863 chargeant, au lieu et place de l'administration des domaines, l'administration des contributions indirectes du recouvrement des fermages de la pêche et de la chasse, des produits de la récolte des francs-bords et des redevances pour prises d'eau et permissions d'usines, dans les fleuves et rivières navigables, comme dans les canaux et rivières canalisées où ce recouvrement était déjà confié à cette dernière administration par le décret du 23 décembre 1810.

..... Considérant qu'il importe, dans l'intérêt public, d'établir l'unité de direction dans les services qui se rattachent au régime des eaux ;..... avons décrété: Art. 1. La surveillance, la police et l'exploitation de la pêche dans les fleuves, rivières et canaux navigables et flottables, non compris dans les limites de la pêche maritime, ainsi que la surveillance et la police dans les canaux, rivières, ruisseaux et cours d'eau quelconques, non navigables ni flottables, sont placées dans les attributions de notre ministre secrétaire d'État, de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, et confiées à l'administration des ponts et chaussées (Décret du 29 avril 1862).

990. 3° Les îles, îlots, atterrissement qui se forment dans le lit des premiers font partie du domaine privé de l'État (art. 560 C. civ. [n° 1017]); ceux qui se forment dans le lit des seconds appartiennent aux riverains (art. 561 C. civ.).

4° Les servitudes de halage, de marchepied et autres, produites par le voisinage des cours d'eau navigables ou flottables [*voir* n° 862], ne le sont pas par le voisinage des cours d'eau ni navigables ni flottables, auxquels aucune loi n'a rendu applicable l'article 7 du titre XXVIII de l'ordonnance de 1669 ; de sorte qu'un arrêté préfectoral prescrivant aux riverains de ces cours d'eau de laisser soit un marchepied, soit des trottoirs de chaque côté du lit, et de ne pas bâtir sans avoir demandé la permission et obtenu un alignement, doit être annulé pour excès de pouvoir (c. d'Ét. 10 juillet 1862, *Molard* ; 9 décembre 1864, *Bourbon* ; 19 mai 1865, *Doire* ; 8 août 1865, *Raffugeau*).

Nous avons déjà dit [n° 862] que les cours d'eau de cette catégorie ne pouvaient donner lieu, lorsqu'ils sont flottables à bûches perdues, qu'à la servitude de flottage ou de passage pour la conduite du flot.

991. 5° *Curage.* — Comme l'endiguement [n° 983], le curage a pour but de prévenir l'invasion des eaux : aussi ces deux natures de travaux sont-elles considérées, non comme facultatives, mais comme obligatoires pour les intéressés quand l'administration en reconnaît la nécessité. Ce que la loi de 1807 a fait pour l'endigue-

Source BIU Cujas

ment, la loi du 14 floréal de l'an XI l'a fait pour le curage, avec cette différence que, pour l'obligation des intéressés au curage, il faut distinguer entre les cours d'eau du domaine public et ceux qui n'en font pas partie.

Le curage des fleuves et rivières navigables et l'entretien des ouvrages qui y sont établis non-seulement pour faciliter l'écoulement des eaux, mais aussi dans l'intérêt de la navigation, sont, par suite de la domanialité de ces cours d'eau, à la charge de l'État; les communes ou particuliers ne peuvent être appelés à y participer que si leurs établissements ont contribué à rendre le curage nécessaire [n° 993].

Le curage et l'entretien des cours d'eau non navigables ni flottables forment, au contraire, l'obligation exclusive des propriétaires riverains et de tous les intéressés à l'exécution de ces travaux.

992. S'il appartient aux intéressés de supporter la charge, c'est à l'administration de prescrire la mesure. Les maires n'ont jamais ce pouvoir (c. d'Ét. 24 avril 1865, *Chauveau*). Pour les préfets eux-mêmes, il faut faire les distinctions suivantes : 1° aux termes de la loi des 12-20 août 1790 et de l'article 1 de la loi du 14 floréal an XI, en l'absence d'ancien règlement ou d'usage local, il appartient au préfet de pourvoir *annuellement* au curage des cours d'eau non navigables ni flottables; 2° d'après les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 (tabl. D, n° 6), le préfet peut prendre des *dispositions générales pour l'application* des anciens règlements et faire des *règlements pour l'exécution* des usages locaux ; 3° mais, en l'absence de tout ancien règlement ou usage local, les mesures constituant un *règlement permanent* ne peuvent, en vertu de l'article 2 de la loi du 14 floréal, être prises que par le chef de l'État et dans la forme des règlements d'administration publique; l'arrêté préfectoral qui les prescrit doit être annulé pour excès de pouvoir (c. d'Ét. 12 avril 1866, *Corbière*).

Dans tous les cas, le préfet relève en cette matière du ministre des travaux publics; un décret spécial du 8 mai 1861, confirmé par le décret du 29 avril 1862 [reproduit n° 989], a été jugé nécessaire pour faire disparaître l'antinomie résultant de certains textes qui paraissaient placer cette matière dans les attributions du ministre de l'intérieur; ce décret porte : « La police, le curage et » l'amélioration des cours d'eau non navigables ni flottables sont » placés exclusivement dans les attributions du ministre de l'agri- » culture, du commerce et des travaux publics ».

Source BIU Cujas

Les arrêtés prescrivant le curage doivent respecter les limites naturelles du cours d'eau ; ils ne peuvent, sous peine d'excès de pouvoir, ordonner, au lieu d'un curage à vieux fond et à vifs bords, l'élargissement ou le redressement du cours d'eau, sans recourir, à défaut de cession amiable, aux formalités de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (c. d'Ét. 31 janvier 1853 ; 16 février 1854; 2 décembre 1858 ; 22 décembre 1859 ; 16 août 1862, *Lafforgue* ; 9 février 1865, *d'Andigné de Restau*; 1er mars 1866, *Berger*). Mais en cas de contestation sur le point de savoir si le curage a lieu d'après les limites naturelles ou s'il entame la propriété du riverain, le préfet et le ministre sont seuls compétents pour en connaître, sauf recours au conseil d'État par la voie contentieuse (c. d'Ét. 30 mars, 14 avril 1853; 16 février 1854; 8 avril 1858). Si les travaux ont été exécutés, et qu'il soit prouvé qu'ils ont élargi le lit naturel, il doit être prononcé décharge des taxes imposées (c. d'Ét. 8 avril 1858, *Moll* ; 10 septembre 1864, *de Cès-Caupenne*).

Le curage n'est obligatoire et les préfets ne peuvent le prescrire qu'autant qu'il s'agit de canaux et de rivières non navigables, la loi du 14 floréal an XI comprenant dans ses termes tous les cours d'eau *pouvant être considérés comme naturels et permanents*, à l'exclusion des fossés d'assainissement, de clôture ou de défense, ou autres fossés creusés de main d'homme pour la vidange des eaux (c. d'Ét. 28 décembre 1858, *d'Andlau* ; 19 février 1863, *Hubert* ; 8 février 1864, *Martinet*). Toutefois un ruisseau, bien qu'il soit à sec une partie de l'année, peut constituer, par la longueur de son parcours, son débit en temps de crue et l'étendue considérable de son bassin, un cours d'eau au curage duquel il appartient à l'administration de pourvoir, par application de la loi de l'an XI (c. d'Ét. 9 décembre 1864, *Bourbon*).

993. La charge du curage et les taxes imposées pour son exécution doivent être supportées par tous les intéressés, proportionnellement au degré d'intérêt qu'ils ont dans les travaux de curage (L. 14 floréal an XI, art. 2) ; il ne cesse d'en être ainsi que s'il est autrement prescrit par d'anciens règlements ou des usages locaux, d'après lesquels, par exemple, la charge du curage devrait être, ou imposée aux riverains, soit *chacun au droit de soi* (c. d'Ét. 9 décembre 1864, *Bourbon*), soit *proportionnellement aux longueurs de leurs rives* (c. d'Ét. 1er mars 1866, *Berger*) ; ou imposée *exclusivement* aux riverains, à la décharge de la commune, malgré l'avan-

Source BIU Cujas

tage qu'elle retire, dans l'intérêt de la salubrité publique, des travaux de curage par l'enlèvement des boues et immondices entraînées dans la rivière (c. d'Ét. 5 mars 1863, *Synd de l'Yévrette*), ou imposée *exclusivement* aux usiniers, à la décharge de la commune, nonobstant un arrêté préfectoral contraire (c. d'Ét. 26 novembre 1863, *com. de Coudun*). Aussi, à défaut de règlement et d'usage local, un arrêté préfectoral ne peut imposer à un usinier l'obligation d'effectuer le curage à vif fond du bief de l'usine, dans toute l'étendue du remou, sans qu'il ait été établi préalablement que cette obligation est en rapport avec l'intérêt qu'il a dans les travaux du curage (c. d'Ét. 16 août 1862, *Lafforgue*; 10 septembre 1864, *de Laferrière*; 24 février 1865, *Damay*; circulaire ministérielle du 20 avril 1865).

994. Les conseils de préfecture sont compétents en vertu de la loi du 14 floréal an XI (art. 4) pour connaître des contestations relatives au recouvrement des taxes de curage; ils ont compétence (mais à cette occasion seulement; c. d'Ét. 19 mai 1865, *Constantin*) pour statuer, nonobstant l'existence d'arrêtés préfectoraux, sur toute demande en décharge desdites taxes fondée sur ce qu'elles auraient été établies contrairement aux anciens règlements et usages locaux, et ne seraient pas proportionnées au degré de l'intérêt des réclamants aux travaux de curage et d'entretien du cours d'eau (c. d'Ét. 17 août 1866, *riverains du Petit-Odon*). Les réclamations formées contre les taxes de curage étant assimilées (L. 14 floréal an XI, art. 3 et 4) aux réclamations en matière de contributions directes [n°s 420, 424, 1174 à 1188], elles sont dès lors soumises aux délais (trois mois à partir de la publication des rôles) et aux formalités prescrites par la loi du 21 avril 1832 (c. d'Ét. 23 mars 1865, *Petit-Jean*; 19 mai 1865, *Constantin*; 22 février 1866, *ville d'Estaire*; 16 juin 1866, *Verdellet*).

Il sera pourvu au curage des canaux et rivières non navigables, et à l'entretien des digues et ouvrages d'art qui y correspondent, de la manière prescrite par les anciens règlements, ou d'après les usages locaux (Loi du 14 floréal an XI, *relative au curage des canaux et rivières non navigables et à l'entretien des digues qui y correspondent*, art. 1). — Lorsque l'application des règlements ou l'exécution du mode consacré par l'usage éprouvera des difficultés, ou lorsque des changements survenus exigeront des dispositions nouvelles, il y sera pourvu par le gouvernement, de manière que la quotité de la contribution de chaque imposé soit toujours relative au degré d'intérêt qu'il aura aux travaux qui devront s'effectuer (art. 2). — Les rôles de répartition des sommes nécessaires au paiement des travaux d'entretien, réparation ou reconstruction, seront dressés sous la surveillance du préfet, rendus exécutoires par lui, et le recouvrement

Source BIU Cujas

s'en opérera de la même manière que celui des contributions publiques (art. 3). — Toutes les contestations relatives au recouvrement de ces rôles, aux réclamations des individus imposés à la confection des travaux, seront portées devant le conseil de préfecture, sauf le recours au gouvernement, qui décidera en conseil d'État (art. 4).

995. L'opération du curage peut être exécutée de trois manières, selon les prescriptions de l'arrêté : curage par l'action individuelle des intéressés ; curage par l'administration aux frais des intéressés par voie de contribution proportionnelle ; curage par l'action des intéressés réunis, même sans leur consentement, en association syndicale *forcée* par arrêtés préfectoraux, devant se borner, en l'absence de l'accord des intéressés, à charger le syndicat d'assurer l'entretien et le curage du cours d'eau, sans pouvoir étendre sa mission à aucun autre objet (D. décent. tabl. D 6°; c. d'Ét. 2 mai 1866, *Rigaud*). Sous ce dernier rapport, une législation plus complète est venue régler les associations syndicales ; mais tout ce qui précède dérive de la loi du 14 floréal an XI, maintenue au point de vue du curage, ainsi que les dispositions de la loi de 1807 relatives aux travaux d'endiguement, par la loi du 21 juin 1865 (art. 26 [n° 421]).

996. La loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, en conservant à l'administration, à défaut d'associations syndicales formées suivant ses prescriptions, tous les droits qui lui sont conférés par les lois de l'an XI et de 1807, est venue combler les lacunes de la législation antérieure et réglementer d'une manière générale les associations syndicales. L'exécution des travaux, autres que ceux de curage, d'endiguement et de desséchement de marais [n°s 883, 983 et 991], énumérés dans l'article 1 de la loi de 1865, d'après la législation antérieure, était purement facultative et exigeait l'assentiment unanime des intéressés.

En raison de l'importance exceptionnelle de cette loi, nous en reproduisons le texte entier. Une circulaire du 12 août 1865, dont nous avons, ci-dessus [n° 421], reproduit un extrait en même temps que l'article 16 de la loi, a été adressée, pour son exécution, par le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics aux préfets. Dans sa séance du 7 novembre 1873, l'assemblée nationale avait pris en considération une proposition parlementaire, qui n'a pas abouti, ayant pour objet de modifier l'article 9.

Loi du 21 juin 1865, *sur les associations syndicales*. — Titre I. *Des associations syndicales*. — Art. 1. Peuvent être l'objet d'une association syndicale,

Source BIU Cujas

entre propriétaires intéressés, l'exécution et l'entretien de travaux : 1° de défense contre la mer, les fleuves, les torrents et rivières navigables ou non navigables; 2° de curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables, et des canaux de desséchement et d'irrigation; 3° de desséchement des marais; 4° des étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants; 5° d'assainissement des terres humides et insalubres; 6° d'irrigation et de colmatage; 7° de drainage; 8° de chemins d'exploitation, et de toute autre amélioration agricole ayant un caractère d'intérêt collectif. — Art. 2. Les associations syndicales sont libres ou autorisées. — Art. 3. Elles peuvent ester en justice par leurs syndics, acquérir, vendre, transiger, emprunter et hypothéquer. — Art. 4. L'adhésion à une association syndicale est valablement donnée par les tuteurs, par les envoyés en possession provisoire, et par tout représentant légal pour les biens des mineurs, des interdits, des absents et autres incapables, après autorisation du tribunal de la situation des biens, donnée sur simple requête en la chambre du conseil, le ministère public entendu. Cette disposition est applicable aux immeubles dotaux et aux majorats. — Titre II. *Des associations syndicales libres.* — Art. 5. Les associations syndicales libres se forment sans l'intervention de l'administration. Le consentement unanime des associés doit être constaté par écrit. L'acte d'association spécifie le but de l'entreprise; il règle le mode d'administration de la société et fixe les limites du mandat confié aux administrateurs ou syndics; il détermine les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense, ainsi que le mode de recouvrement des cotisations. — Art. 6. Un extrait de l'acte d'association devra, dans le délai d'un mois à partir de sa date, être publié dans un journal d'annonces légales de l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux du département. Il sera, en outre, transmis au préfet et inséré dans le recueil des actes de la préfecture. — Art. 7. A défaut de publication dans un journal d'annonces légales, l'association ne jouira pas du bénéfice résultant de l'article 3. L'omission de cette formalité ne peut être opposée aux tiers par les associés. — Art. 8. Les associations syndicales libres peuvent être converties en associations autorisées par arrêté préfectoral, en vertu d'une délibération prise par l'assemblée générale, conformément à l'article 12 ci-après, sauf les dispositions contraires qui pourraient résulter de l'acte d'association. Elles jouissent, dès lors, des avantages accordés à ces associations par les articles 15, 16, 17, 18 et 19. — Titre III. *Des associations syndicales autorisées.* — Art. 9. Les propriétaires intéressés à l'exécution des travaux spécifiés dans les numéros 1, 2, 3, 4, 5 de l'article 1 peuvent être réunis, par arrêté préfectoral, en association syndicale autorisée, soit sur la demande d'un ou de plusieurs d'entre eux, soit sur l'initiative du préfet. — Art. 10. Le préfet soumet à une enquête administrative, dont les formes seront déterminées par un règlement d'administration publique (D. 17 novembre 1865), les plans, avant-projets et devis des travaux, ainsi que le projet d'association. Le plan indique le périmètre des terrains intéressés et est accompagné de l'état des propriétaires de chaque parcelle. Le projet d'association spécifie le but de l'entreprise et détermine les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense. — Art. 11. Après l'enquête, les propriétaires qui sont présumés devoir profiter des travaux sont convoqués en assemblée générale par le préfet, qui en nomme le président, sans être tenu de le choisir parmi les membres de l'assemblée. Un procès-verbal constate la présence des intéressés et le résultat de la délibération. Il est signé par les membres présents et mentionne l'adhésion de ceux qui ne savent pas

Source BIU Cujas

signer. L'acte contenant le consentement par écrit de ceux qui l'ont envoyé en cette forme est mentionné dans ce procès-verbal et y reste annexé. Le procès-verbal est transmis au préfet. — Art. 12. Si la majorité des intéressés, représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains, ou les deux tiers des intéressés, représentant plus de la moitié de la superficie, ont donné leur adhésion, le préfet autorise, s'il y a lieu, l'association. Un extrait de l'acte d'association et l'arrêté du préfet, en cas d'autorisation, et, en cas de refus, l'arrêté du préfet, sont affichés dans les communes de la situation des lieux et insérés dans le recueil des actes de la préfecture. — Art. 13. Les propriétaires intéressés et les tiers peuvent déférer cet arrêté au ministre des travaux publics dans le délai d'un mois, à partir de l'affiche. Le recours est déposé à la préfecture et transmis, avec le dossier, au ministre, dans le délai de quinze jours. Il est statué par un décret rendu en conseil d'État. — [*Voir* l'article 14 au n° 847; *voir* aussi les art. 15 et 16 au n° 421.] — Art. 17. Nul propriétaire compris dans l'association ne pourra après le délai de quatre mois, à partir de la notification du premier rôle des taxes, contester sa qualité d'associé ou la validité de l'association.—[*Voir* l'art. 18 au n° 847.]—Art. 19. Lorsqu'il y a lieu à l'établissement de servitudes, conformément aux lois, au profit d'associations syndicales, les contestations sont jugées suivant les dispositions de l'article 5 de la loi du 10 juin 1854 [n° 1007]. — Titre IV. *De la représentation de la propriété dans les assemblées générales et des syndics.* — Art. 20. L'acte constitutif de chaque association fixe le minimum d'intérêt qui donne droit à chaque propriétaire de faire partie de l'assemblée générale. Les propriétaires de parcelles inférieures au minimum fixé peuvent se réunir pour se faire représenter à l'assemblée générale par un ou plusieurs d'entre eux, en nombre égal au nombre de fois que le minimum d'intérêt se trouve compris dans leurs parcelles réunies. L'acte d'association détermine le maximum de voix attribué à un même propriétaire, ainsi que le nombre de voix attaché à chaque usine, d'après son importance, et le maximum de voix attribué aux usiniers réunis. — Art. 21. Le nombre des syndics, leur répartition, s'il y a lieu, entre diverses catégories d'intéressés et la durée de leurs fonctions seront déterminés par l'acte constitutif de l'association. — Art. 22. Les syndics sont élus, par l'assemblée générale, parmi les intéressés. Lorsque les syndics doivent être pris dans diverses catégories, la liste d'éligibilité est divisée en sections correspondantes à ces diverses catégories. Les syndics seront nommés par le préfet dans le cas où l'assemblée générale, après deux convocations, ne se serait pas réunie ou n'aurait pas procédé à l'élection des syndics. — Art. 23. Dans le cas où, sur la demande du syndicat, il est accordé une subvention par l'État, par le département ou par une commune, cette subvention donne droit à la nomination, *par le préfet* (modifié [n° 170]), d'un nombre de syndics proportionné à la part que la subvention représente dans l'ensemble de l'entreprise. — Art. 24. Les syndics élisent l'un d'eux pour remplir les fonctions de directeur, et, s'il y a lieu, un adjoint qui remplace le directeur en cas d'absence ou d'empêchement. Le directeur et l'adjoint sont toujours rééligibles. — Titre V. *Dispositions générales.* — Art. 25. A défaut, par une association, d'entreprendre les travaux en vue desquels elle aura été autorisée, le préfet rapportera, s'il y a lieu et après mise en demeure, l'arrêté d'autorisation. Il sera statué, par un décret rendu en conseil d'État, si l'autorisation a été accordée en cette forme. Dans le cas où l'interruption ou le défaut d'entretien des travaux entrepris par une association pourrait avoir des conséquences nuisibles à l'intérêt public, le préfet, après mise en demeure,

Source BIU Cujas

pourra faire procéder d'office à l'exécution des travaux nécessaires pour obvier à ces conséquences. — [*Voir* l'art. 26 au n° 421.]

997. Cette loi organise deux sortes d'associations syndicales : les unes *libres*, pour lesquelles l'accord unanime des associés continue à être nécessaire, mais qui deviennent des personnes morales, contrairement à la jurisprudence de la cour de cassation qui leur refusait le droit d'être représentées en justice par leurs syndics ; les autres *autorisées*, qui jouissent de prérogatives plus considérables, même du droit d'exproprier pour cause d'utilité publique (art. 18) [n°s 842 et 847]. Pour la constitution de ces dernières, le consentement écrit de la majorité des intéressés, soit en nombre, soit en surface, suffit avec l'approbation préfectorale (art. 12), et la triple garantie donnée à la minorité, par les conditions de majorité qu'exige l'article 12, par l'ouverture, au profit des dissidents et des tiers, d'un recours sur lequel il est statué par décret rendu en conseil d'État (art. 13), et par la faculté de délaissement (art. 14) seulement ouverte lorsqu'il s'agit de travaux dont l'exécution n'est pas obligatoire, tels que les travaux d'endiguement et de curage, ou ne constitue pas l'exercice d'une servitude légale, comme ceux d'irrigation et de drainage [n°s 1005 à 1008].

Le conseil de préfecture (art. 16), conformément aux dispositions de la loi de l'an XI, mais contrairement à celles de la loi de 1807 qui constituaient des commissions spéciales et qui se trouvent abrogées sous ce rapport, est saisi du contentieux des associations syndicales et du jugement de leur comptabilité [n° 421].

998. Nous retrouverons les associations syndicales libres et autorisées, dans notre théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique ; en caractérisant leur régime légal, et les lacunes que présente leur organisation par la loi de 1865 [n°s 1574 à 1578], nous conclurons que les associations syndicales autorisées constituent de véritables établissements d'utilité publique, que les associations syndicales libres ne présentent pas ce caractère. Mais nous devons dès à présent constater qu'il existe àcôté de ces associations deux sortes de syndicats forcés.

999. La loi du 21 juin 1865 a laissé subsister les associations syndicales *forcées* qui existaient antérieurement. Nous avons vu que la formation par l'administration de ces associations obligatoires pour les intéressés, ou syndicats forcés, était permise for-

Source BIU Cujas

mellement par la loi du 16 septembre 1807 (art. 7 à 26) pour les travaux d'endiguement [n° 983] et de desséchement de marais [n°s 419, 883, 983], et implicitement par la loi du 14 floréal an XI pour le curage des cours d'eau non navigables ni flottables [n°s 420, 991 à 995]. Le régime de chacun de ces syndicats est déterminé par l'acte de la puissance publique qui l'a constitué, décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, ou arrêté préfectoral pour le seul cas de travaux de curage depuis 1852 [n° 992].

1000. Bien que ne consacrant pas le régime des associations forcées, la loi du 21 juin 1865 ne se borne pas à laisser implicitement subsister les associations forcées déjà existantes ; il faut bien reconnaître que son article 26 et dernier [rapporté n° 421] permet à l'administration, à défaut d'autres ressources, de créer, sinon des associations syndicales, du moins des syndicats forcés, pour l'exécution des seuls travaux d'endiguement, de curage et de desséchement de marais. C'est ce qui résulte de la disposition portant que, pour ces travaux, « la loi du 16 septembre 1807 et celle du » 14 floréal an XI continueront à recevoir leur exécution à défaut » de formation d'associations libres ou autorisées ». C'est ce qui a été fait entres autres, depuis la loi du 21 juin 1865, par un décret du 6 janvier 1866, relatif à la construction de 29,900 mètres de canaux d'écoulement généraux, destinés à conduire les eaux de trois bassins dans un étang, et dont la dépense, estimée à 450,000 francs, devait être supportée par l'État et le département des Bouches-du-Rhône. Dans ce décret se trouve une disposition conçue de la manière suivante : « L'entretien des canaux ainsi » exécutés et l'exécution des rigoles secondaires destinées à faci- » liter par ces canaux l'évacuation des eaux, seront à la charge » des propriétaires intéressés, *qui seront ultérieurement réunis à* » *cet effet en syndicat*, conformément aux lois (*Bulletin des lois*, » 1866, 1er semestre, p. 170, n° 14068) ».

1001. 6° Sous ce sixième chef, nous plaçons les différences multiples qui existent entre les cours d'eau navigables ou flottables et ceux qui ne le sont pas, au point de vue des *concessions et autorisations* nécessaires pour l'usage des eaux dans l'intérêt de l'industrie, afin de faire mouvoir des usines ou établissements hydrauliques.

1002. Sur les cours d'eau navigables ou flottables, dans les dé-

Source BIU Cujas

crets ou arrêtés portant concession ou autorisation de prise d'eau, l'administration a le droit de stipuler au profit de l'État une redevance proportionnelle à la valeur de la force motrice (L. du 16 juillet 1840, art. 8) ; sur les cours d'eau non navigables ni flottables, les concessions ou autorisations doivent être gratuites (c. d'Ét. 13 juin 1860). — Sur les premiers, les autorisations et concessions nécessaires pour établir des usines ou pour y faire des modifications de nature à exercer quelque influence sur le régime des eaux, sont accordées, par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, pour les établissements *permanents* (Arrêté du 19 ventôse an VI, art. 9 ; c. d'Ét. 8 mars 1866, *Trône*), par arrêté préfectoral pour les établissements *temporaires* et pour une année (D. décent. tabl. D 2°) ; et dans l'un et l'autre cas par arrêté préfectoral lorsque la prise d'eau faite au moyen de machines n'a pas, eu égard au volume du cours d'eau, pour effet d'en altérer sensiblement le régime (D. décent. tabl. D 1°) ; sur les seconds, elles émanent toujours de l'autorité préfectorale, pour les établissements permanents comme pour ceux temporaires, sauf le recours de droit au ministre (D. décent. tabl. D 3° et 4°).

1003. Sur les cours d'eau navigables ou flottables, ces mêmes concessions peuvent, dans l'intérêt de la navigation, être supprimées par l'autorité qui les a accordées, modifiées ou soumises à un ordre de chômage, non à titre de pénalité, mais comme mesure d'ordre public, sans que le concessionnaire puisse réclamer d'indemnité. Ce défaut de droit à une indemnité a pour motif juridique l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public, sur les dépendances duquel un établissement quelconque ne peut exister qu'à titre de tolérance : aussi en est-il autrement pour les propriétaires d'usines établies antérieurement à l'ordonnance de de 1566 (c. d'Ét. 7 mars 1861, *Héritier-Ser* ; 9 avril 1863, *Deshayes* ; 9 avril 1863, *Couturier* ; 15 février 1866, *Frèsneau*).

Sur les cours d'eau ni navigables ni flottables, l'administration, en vertu de son droit de police, peut également supprimer la concession ; mais indemnité est due au propriétaire dont l'usine a une *existence légale*, c'est-à-dire qui représente, ou l'acte administratif qui en a autorisé l'établissement, ou des documents prouvant qu'elle existait antérieurement aux lois abolitives de la féodalité et à celle des 12-20 août 1790 [citée n° 982].

L'administration a cherché à obvier à cette règle en imprimant dans tous les arrêtés préfectoraux portant concession ou autorisa-

Source BIU Cujas

tion, soit d'usine, soit de prise d'eau d'irrigation, une *clause de non-indemnité*, en cas de privation temporaire ou définitive. Employée de 1810 à 1829, abandonnée de 1829 à 1841, reprise par l'administration depuis cette dernière date, cette clause a été non pas entièrement proscrite, mais condamnée dans ses termes trop absolus par une nouvelle jurisprudence du conseil d'État. Il décide que la clause portant « privation du droit de prétendre à aucune indemnité si, *pour l'exécution de travaux dont l'utilité publique aura été légalement reconnue*, l'administration prend des mesures qui privent des avantages de la concession », doit être tenue pour non écrite et n'empêche pas l'action en indemnité, à moins qu'il ne s'agisse de l'exécution *de travaux publics qui seraient nécessaires pour la police ou la répartition des eaux* (c. d'Ét. 30 juin 1860 ; 16 août 1862 ; 10 septembre 1864, *de Lafferrière* ; 9 décembre 1864, *Aumont-Thiéville* ; 24 février 1865, *Damay* ; 20 juin 1865, *Foulon* ; 9 janvier 1867, *Goldenberg* ; id., *Gœpp*).

En raison de cette nouvelle jurisprudence, le ministre des travaux publics (circulaire du 20 avril 1865) a invité les préfets à modifier dans les règlements d'usines les termes de la clause de non-indemnité, substitués ainsi qu'il suit à ceux admis par la circulaire antérieure du 23 octobre 1851 : « Le permissionnaire ou » son fermier ne pourront prétendre à aucune indemnité ni dé» dommagement quelconque, si, à quelque époque que ce soit, » l'administration reconnaît nécessaire de prendre, *dans l'intérêt* » *de la police et de la répartition des eaux*, des mesures qui les » privent d'une manière temporaire ou définitive de tout ou partie » des avantages de la présente autorisation, tous droits antérieurs » réservés ».

1004. 7° Il existe aussi de nombreuses différences entre les cours d'eau du domaine public et ceux qui n'en font pas partie, au point de vue des autorisations et concessions relatives aux prises d'eau pour l'irrigation dans l'intérêt de l'agriculture.

Sur les cours d'eau navigables ou flottables, les concessions et autorisations de prises d'eau pour l'irrigation, toujours précaires et révocables sans indemnité, doivent émaner du chef de l'État, si elles ont pour effet d'altérer sensiblement le régime de l'eau (O. de 1667, titre XXVII, art. 44 ; arrêté du 19 ventôse an VI, art. 10) ; elles émanent du préfet dans le cas contraire (D. décent. tabl. D 1°). — Sur les cours d'eau non navigables ni flottables, c'est toujours le préfet qui statue en vertu des numéros cités des décrets sur la

Source BIU Cujas

décentralisation, qui lui donnent le même pouvoir en matière d'établissements d'usines (tabl. D 3° et 4°). — Dans les premiers, les prises d'eau pour fontaines publiques ne peuvent être autorisées que par l'administration centrale ; dans les seconds, elles peuvent l'être par le préfet sous la réserve des droits des tiers (D. décent. tabl. D 5°). La même distinction est faite (tabl. D 7°) pour la répartition des eaux entre l'industrie et l'agriculture.

1005. Sur les premiers, nul n'a de droit privatif à l'usage des eaux, pas plus les riverains que tous autres citoyens, par suite de leur domanialité ; sur les cours d'eau ni navigables ni flottables au contraire, ce droit privatif est écrit au profit des riverains dans les articles 644 et 645 du Code civil, et il en résultait que l'administration, liée par le principe du droit civil, ne pouvait y accorder de prises d'eau à nul autre.

Mais, quoique la question soit controversée, le droit à l'usage de ces eaux a été étendu, même aux non-riverains ayant obtenu un accès au cours d'eau, et les articles 644 et 645 sont modifiés par la *servitude d'aqueduc* et par le *droit d'appui*, que les deux lois sur les irrigations du 29 avril 1845 et du 11 juillet 1847 permettent au pouvoir discrétionnaire des tribunaux de l'ordre judiciaire d'accorder aux propriétaires dans l'intérêt de l'agriculture. Il n'est pas douteux que le riverain peut se servir des eaux à leur passage pour irriguer non-seulement les propriétés riveraines, mais encore celles lui appartenant contiguës à ces dernières, bien qu'il existe entre elles une haie séparative (c. ch. req. 24 janvier 1865, *Dorguin-Delaveau*) ; la quantité d'eau qu'il est ainsi permis de dériver doit même être réglée d'après l'étendue, non-seulement du fonds riverain, mais des fonds riverains et contigus. Dans ce cas les eaux ayant servi à cette irrigation peuvent, si la disposition des lieux l'exige ainsi, et sauf indemnité, être rendues à leur cours naturel, au moyen de la servitude d'écoulement sur les fonds inférieurs établie par l'article 2 de la loi du 29 avril 1845, précisément en vue des eaux employées pour l'irrigation à distance.

1006. Il faut soigneusement observer que ces deux lois de 1845 et 1847 conservent à l'administration la police et la surveillance des eaux, et par suite respectent le droit qui appartient à l'administration de faire des règlements obligatoires pour les tribunaux ; ce n'est qu'à défaut de règlements administratifs que la situation des parties est réglée par les tribunaux judiciaires.

Source BIU Cujas

Tout propriétaire qui voudra se servir, pour l'irrigation de ses propriétés, des eaux naturelles ou artificielles, dont il a le droit de disposer, pourra obtenir le passage de ces eaux sur les fonds intermédiaires, à la charge d'une juste et préalable indemnité. Sont exceptés de cette servitude les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenants aux habitations (Loi du 29 avril 1845, *sur les irrigations*, art. 1). — Les propriétaires des fonds inférieurs devront recevoir les eaux qui s'écouleront des terrains ainsi arrosés, sauf l'indemnité qui pourra leur être due. Seront également exceptés de cette servitude les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenants aux habitations (art. 2). — La même faculté de passage sur les fonds intermédiaires pourra être accordée au propriétaire d'un terrain submergé en tout ou en partie, à l'effet de procurer aux eaux nuisibles leur écoulement (art. 3). — Les contestations auxquelles pourront donner lieu l'établissement de la servitude, la fixation du parcours de la conduite d'eau, de ses dimensions et de sa forme, et les indemnités dues soit au propriétaire du fonds traversé, soit à celui du fonds qui recevra l'écoulement des eaux, seront portées devant les tribunaux, qui, en prononçant, devront concilier l'intérêt de l'opération avec le respect dû à la propriété. Il sera procédé devant les tribunaux comme en matière sommaire, et, s'il y a lieu à expertise, il pourra n'être nommé qu'un seul expert (art. 4). — Il n'est aucunement dérogé par les présentes dispositions aux lois qui règlent la police des eaux (art. 5).

Tout propriétaire qui voudra se servir, pour l'irrigation de ses propriétés, des eaux naturelles ou artificielles, dont il a le droit de disposer, pourra obtenir la faculté d'appuyer sur la propriété du riverain opposé les ouvrages d'art nécessaires à sa prise d'eau, à la charge d'une juste et préalable indemnité. Sont exceptés de cette servitude les bâtiments, cours et jardins attenants aux habitations (Loi du 11 juillet 1847, *sur les irrigations*, art. 1). — Le riverain sur le fonds duquel l'appui sera réclamé pourra toujours demander l'usage commun du barrage, en contribuant pour moitié aux frais d'établissement et d'entretien; aucune indemnité ne sera respectivement due dans ce cas, et celle qui aurait été payée devra être rendue. Lorsque cet usage commun ne sera réclamé qu'après le commencement ou la confection des travaux, celui qui le demandera devra supporter seul l'excédant de dépense auquel donneront lieu les changements à faire au barrage pour le rendre propre à l'irrigation des deux rives (art. 2). — Les contestations auxquelles pourra donner lieu l'application des deux articles ci-dessus seront portées devant les tribunaux. Il sera procédé comme en matière sommaire, et, s'il y a lieu à expertise, le tribunal pourra ne nommer qu'un seul expert (art. 3). — Il n'est aucunement dérogé par les présentes dispositions aux lois qui règlent la police des eaux (art. 4).

1007. Dans un ordre d'idées analogue à celui qui a inspiré les servitudes établies par les lois sur les irrigations de 1845 et 1847, se place la servitude de *conduite d'eau* souterraine ou à ciel ouvert, qui peut être établie en vertu de la loi suivante du 10 juin 1854 sur le drainage. Nous avons déjà dit [nos 812 et 847] l'exception aux principes généraux contenue dans l'article 4 de cette loi, son défaut d'application et son extension par la disposition générale de l'article 18 de la loi de 1865 sur les associations syndicales.

Un arrêt de la cour de cassation, chambre civile, rendu le 8 avril

Source BIU Cujas

1872 (*Thiault de Melisey* c. *Jean Boley*), a décidé que la faculté concédée à tout propriétaire qui veut assainir son fonds par le drainage, de conduire les eaux, souterrainement ou à ciel ouvert, à travers les propriétés qui séparent ce fonds d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement, s'applique non-seulement à la conduite des eaux naturelles, mais encore à celle des eaux artificiellement amenées pour les besoins de l'irrigation. La même faculté comprend tout aussi bien les bâtiments situés sur un domaine agricole, et spécialement la maison d'habitation, que les autres fonds où séjournent les eaux nuisibles.

Tout propriétaire qui veut assainir son fonds par le drainage, ou un autre mode d'asséchement, peut, moyennant une juste et préalable indemnité, en conduire les eaux, souterrainement ou à ciel ouvert, à travers les propriétés qui séparent ce fonds d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement. Sont exceptés de cette servitude les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenants aux habitations (Loi du 10 juin 1854, *sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage*, art. 1). — Les propriétaires des fonds voisins ou traversés ont la faculté de se servir des travaux faits en vertu de l'article précédent, pour l'écoulement des eaux de leurs fonds. Ils supportent dans ce cas : 1° une part proportionnelle dans la valeur des travaux dont ils profitent; 2° les dépenses résultant des modifications que l'exercice de cette faculté peut rendre nécessaires; et 3° pour l'avenir une part contributive dans l'entretien des travaux devenus communs (art. 2). — Les associations de propriétaires qui veulent, au moyen de travaux d'ensemble, assainir leurs héritages par le drainage ou tout autre mode d'asséchement, jouissent des droits et supportent les obligations qui résultent des articles précédents. Ces associations peuvent, sur leur demande, être constituées, par arrêtés préfectoraux, en syndicats auxquels sont applicables les articles 3 et 4 [*reproduits ci-dessus* n° 994] de la loi du 14 floréal an XII (art. 3). — [*Voir* l'art. 4 au n° 847.] — Les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'établissement et l'exercice de la servitude, la fixation du parcours des eaux, l'exécution des travaux de drainage ou d'asséchement, les indemnités ou les frais d'entretien, sont portées en premier ressort devant le juge de paix du canton, qui, en prononçant, doit concilier les intérêts de l'opération avec le respect dû à la propriété. S'il y a lieu à expertise, il pourra n'être nommé qu'un seul expert (art. 5). — La destruction totale ou partielle des conduits d'eau ou fossés évacuateurs est punie des peines portées à l'article 456 du Code pénal. Tout obstacle apporté volontairement au libre écoulement des eaux est puni des peines portées par l'article 457 du même Code. L'article 463 du Code pénal peut être appliqué (art. 6). — Il n'est aucunement dérogé aux lois qui règlent la police des eaux (art. 7).

1008. L'intérêt agricole de premier ordre qui s'attache aux opérations de drainage explique aussi les dispositions protectrices, et dérogatoires au droit commun, de la loi du 17 juillet 1856 sur le drainage et de celle du 28 mai 1858.

Loi du 17 juillet 1856, *sur le drainage*. — Titre I. *Encouragements donnés*

Source BIU Cujas

par l'État. — Art. 1. Une somme de cent millions est affectée à des prêts destinés à faciliter les opérations de drainage. Un article de la loi de finances fixe, chaque année, le crédit dont le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics peut disposer pour cet emploi. — Art. 2. Les prêts effectués en vertu de la présente loi sont remboursables en vingt-cinq ans, par annuités comprenant l'amortissement du capital et l'intérêt calculé à quatre pour cent. L'emprunteur a toujours le droit de se libérer par anticipation, soit en totalité, soit en partie. Le recouvrement des annuités a lieu de la même manière que celui des contributions directes. — Titre II. *Du privilége sur les terrains drainés et sur leurs récoltes ou revenus.* — Titre III. *Du mode de conservation du privilége.* — Titre IV. *Dispositions générales.* — Art. 9. Si une opération de drainage aggrave les dépenses d'un cours d'eau réglées par la loi du 14 floréal an XI, les terrains drainés sont compris dans les propriétés intéressées et imposées conformément à cette loi. — Art. 10. Un règlement d'administration publique détermine les conditions et les formes des prêts faits par le Trésor public, les mesures propres à assurer l'emploi des fonds provenant de ces prêts à l'exécution des travaux de drainage, les formes de la surveillance de l'administration sur l'exécution et l'entretien des travaux de drainage effectués avec les prêts faits par le Trésor public, et, en général, toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi.

Loi du 28 mai 1858, *qui substitue la société du Crédit foncier de France à l'État pour les prêts à faire pour des opérations de drainage.* — Art. 1. Le Crédit foncier de France est autorisé à faire les prêts prévus par l'article 1 de la loi du 17 juillet 1856 sur le drainage, dans les conditions déterminées par ladite loi. — Art. 2. La société du Crédit foncier de France est subrogée aux droits et priviléges accordés au Trésor..... — Art. 5. Un article de la loi de finances fixe, chaque année, la somme des obligations qui pourront être émises.

Décret du 23 septembre 1858 portant règlement d'administration publique pour l'exécution des lois des 17 juillet 1856 et 28 mai 1858, *en ce qui touche les prêts destinés à faciliter les opérations de drainage.* — Décret du 28 septembre 1858, *qui approuve la convention passée le 28 février 1858 avec la société du Crédit foncier de France pour les prêts à faire en faveur du drainage.*

1009. 8°. Il existe encore une différence radicale entre les deux classes de cours d'eau, au point de vue de leur domanialité même.

Tandis que l'article 538 du Code civil range les uns dans le domaine public, le silence du même texte en exclut les autres, en laissant la doctrine divisée sur le point de savoir si les riverains en ont la propriété. Cette controverse est une des plus vastes que soulèvent l'application des textes du droit civil et les données de l'histoire du droit; elle a produit quatre systèmes qui se formulent ainsi : 1° les cours d'eau non navigables ni flottables font partie du domaine public nonobstant l'article 538; 2° le tréfonds appartient aux riverains et la masse d'eau n'appartient à personne; 3° les riverains sont propriétaires du lit et du cours d'eau; 4° le lit et le cours d'eau sont *res nullius*, qui n'appartient à personne, et dont l'usage est commun à tous (art. 714 du Code civil).

Source BIU Cujas

La lutte n'est sérieuse qu'entre le troisième et le quatrième système, autour desquels se divisent les principales autorités doctrinales du droit civil et du droit administratif. Mais le dernier système est consacré par la jurisprudence constante et, suivant nous, parfaitement fondée de la cour de cassation, ainsi que l'attestent les nombreux arrêts qui vont être indiqués [n° 1013]; il en est ainsi de divers arrêts du conseil d'État (17 décembre 1845; 13 août 1851; 18 avril 1866, *de Colmont*), dans lesquels il considère ces cours d'eau comme ne constituant pas des propriétés privées.

1009 *bis.* Il faut toutefois remarquer que si, dans un litige porté devant une juridiction administrative, tel qu'une demande d'indemnité pour occupation temporaire de terrain ou extraction de matériaux [n°s 867 à 871], une question préjudicielle est soulevée relativement à la propriété, soit du lit du cours d'eau, soit des sables ou graviers qui en proviennent, la juridiction administrative doit surseoir à statuer sur la fixation d'indemnité, et renvoyer les parties devant l'autorité judiciaire pour le jugement de la question de propriété (c. d'Ét. 14 janvier 1869, *Guernet* c. *de Castelbajac*).

Il en est de même au cas de demande en indemnité pour dommage causé à une usine, par suite des travaux faits, par exemple, par une ville pour capter les eaux d'une source et alimenter ses fontaines publiques; la juridiction administrative doit renvoyer à l'autorité judiciaire le jugement des questions de savoir : 1° si les usiniers ont droit à la jouissance des eaux; 2° si la ville peut, à raison de sa qualité de propriétaire de la source, détourner les eaux sans payer une indemnité, par application de l'article 641 du Code civil (c. d'Ét. 10 mars 1864, *com. de Salmagne*; 9 février 1865, *ville de Nevers*; 15 avril 1868, *Vilarel*; 25 avril 1873, *Van-Robais*).

Il en est encore ainsi pour la détermination des droits invoqués par une commune comme résultant de l'article 643 du Code civil (c. d'Ét. 7 décembre 1870, *commune de Villeneuve*).

Mais, si l'article 645 du Code civil, la loi du 25 mai 1838, et celles de 1845 (art. 4), 1847 (art. 3) [n° 1006], 1854 (art. 5) [n° 1007], attribuent à l'autorité judiciaire le pouvoir de connaître des contestations qui s'élèvent entre les propriétaires riverains, ainsi que des entreprises par eux commises, même d'ordonner la suppression des ouvrages autorisés par l'administration, sous la réserve des droits des tiers (c. d'Ét. 18 novembre 1869, *Roquelaure*), le même droit ne saurait lui appartenir lorsqu'il s'agit de travaux exécutés par

Source BIU Cujas

une administration publique dans l'intérêt public (c. d'Ét. 7 mai 1874, *conflit de l'Yonne*).

Au cas, ci-dessus déterminé [n° 992, page 143], d'un arrêté préfectoral, entaché d'excès de pouvoir comme prescrivant le curage d'une petite rivière sans en respecter les limites naturelles, un important arrêt du tribunal des conflits du 13 mai 1876 (*Ancel* c. *com. de Longeville*) reconnaît à l'autorité judiciaire le droit de reconnaître la propriété privée et d'ordonner la suspension des travaux entrepris sur les terrains en litige.

1010. Nous avons un instant, mais vainement, pensé, il y a quelques années, que le Code rural allait consacrer législativement la jurisprudence, aussi conforme aux besoins de l'intérêt général qu'aux dispositions du Code civil et des lois ultérieures, qui refuse aux riverains la propriété des petites rivières et leur reconnaît le caractère de *res nullius*. Nous avons rendu compte [n° 207] du projet de Code rural préparé par le conseil d'État sous le second empire, et dans le deuxième livre duquel, consacré au *régime des eaux*, se trouvait une disposition dans le sens indiqué.

Au moment où s'impriment ces lignes, le projet de Code rural [1] semble devoir être repris, et nous faisons des vœux pour qu'enfin les événements politiques permettent d'aboutir à ce projet de loi d'un si grand intérêt national, appelé à combler tant de lacunes, à donner satisfaction aux intérêts agricoles de la France, et, entre autres solutions utiles, à mettre un terme à cette controverse, d'ailleurs expirante sous le coup d'arrêts multipliés.

1011. La question de la propriété des eaux courantes ne divise pas moins les auteurs, au point de vue de l'ancien droit que du droit actuel; bien qu'elle ait même inspiré les plus savants ouvrages sur l'histoire du droit français, la règle, si simplement formulée par Loysel (*Institutes coutumières*, liv. II, tit. II, v et vi), conserve son caractère saisissant : « Les grands chemins et rivières » appartiennent au roi; les petites rivières et chemins sont aux » seigneurs des terres, et les ruisseaux aux particuliers tenan- » ciers ». D'où suit que les riverains, d'après Loysel, n'avaient pas

[1] Au moment où s'impriment ces lignes, le *Journal officiel* du 10 juin 1876 constate qu'à la séance du Sénat du 9 juin, M. Bourbeau, sénateur de la Vienne, a déposé sur le bureau de la haute assemblée un rapport (inséré au *Journal officiel* du 20 juin, page 4324) tendant à la reprise du projet de Code rural, et le Sénat nomme dans ce but une commission de dix-huit membres.

Source BIU Cujas

la propriété des petites rivières, mais seulement des ruisseaux, comme dans le droit actuel de l'aveu de tous les auteurs [n° 980].

Dans le droit intermédiaire, on voit partout l'idée que les rivières sont choses communes ou *res nullius*; elle résulte des lois de 1790, citées ci-dessus [n°s 960 et 982], et des déclarations contenues au rapport présenté par M. Arnoult, dans la séance du 23 avril 1791 de l'Assemblée constituante, au nom de ses comités féodal, des domaines, d'agriculture et de commerce : « Nécessaires aux be-» soins de tous, les rivières, non plus que les fleuves, ne peuvent » être la propriété d'un seul..... Le droit du propriétaire de la glèbe » ne s'étend pas au-delà des limites de son champ ; le cours d'eau » qui en baigne les bords le confine, mais n'en fait pas partie ». L'exposé des motifs présenté à l'Assemblée constituante par M. Enjubault est conçu dans le même sens.

1012. Le Code civil, loin d'attribuer aux riverains la propriété des petites rivières, leur confère spécialement et nominativement tous les droits privatifs qu'il a voulu leur accorder sur ces cours d'eau ; tel est l'objet des articles 556, 557, 561, 644, qui, utiles pour doter les riverains de certains droits sur une *res nullius*, seraient inutiles pour les leur donner sur une chose leur appartenant ; la loi du 15 avril 1829 (art. 2), en leur attribuant le droit de pêche dans les mêmes cours d'eau, a procédé comme le Code.

L'article 563 du Code civil condamne surtout le prétendu droit de propriété des riverains sur les petites rivières, en accordant, à titre d'indemnité, lorsque la rivière s'est formé un nouveau cours, le lit abandonné aux propriétaires des terrains nouvellement occupés ; on fait observer avec raison que, si le lit abandonné était la propriété de l'ancien riverain, ce serait indemniser le nouveau riverain avec le bien d'autrui ; mais de plus, et ceci ne nous paraît pas avoir été suffisamment remarqué, il résulterait de l'article 563, non-seulement que l'ex-riverain serait spolié de la propriété de l'ancien lit, mais que le nouveau riverain au contraire en aurait deux à la fois, l'ancien et le nouveau lit, l'un à titre d'indemnité en vertu de l'article 563, et l'autre en vertu de la doctrine que nous combattons avec la jurisprudence, et dont ce texte démontre doublement l'erreur.

Enfin les petites rivières, contrairement à une assertion inexacte produite dans la discussion de la loi de 1829 et renouvelée depuis, ne sont pas imposables à la contribution foncière (L. 23 novembre-1er décembre 1791 ; L. 3 frimaire an VII, art. 103 ; instruction du

Source BIU Cujas

ministre des finances de 1811 relative au cadastre, p. 128, n° 399), ce qui justifie, dans la législation administrative comme dans la législation civile, leur caractère de *res nullius*.

1013. Voici les principales conséquences pratiques de cette doctrine, d'après laquelle les petites rivières sont *res nullius*.

Le riverain n'a pas droit à une indemnité pour le lit de la rivière, lorsque son terrain traversé par le cours d'eau est exproprié pour cause d'utilité publique, ou lorsqu'elle est déclarée navigable ou flottable (c. cass. 10 juin 1846, 16 août 1862; Bordeaux, 29 juin 1865, *Tranchère* c. *Ledoux*). Cependant il a été jugé que le riverain peut, s'il produit des titres anciens et en un pays où, d'après les règles de l'ancien droit, ces cours d'eau pouvaient être l'objet d'une propriété privée, être déclaré propriétaire par l'autorité judiciaire, et avoir droit à une indemnité s'il vient à être exproprié pour cause d'utilité publique (ch. civ. 16 juillet 1866, *Grimardias*); du reste, l'arrêt qui repousse comme non justifiée en fait la preuve offerte d'une propriété privée sur un cours d'eau non navigable ni flottable, contrairement au principe d'après lequel ces cours d'eau sont considérés comme *res nullius*, se justifie suffisamment par cette déclaration de fait, sans qu'il y ait lieu de rechercher si le juge aurait pu en outre donner d'autres motifs de la non-admissibilité de cette preuve contre la présomption légale (Colmar, 18 janvier 1865, et ch. req. 6 novembre 1866, *Inmer* c. *Hartmann*).

Le riverain dont un cours d'eau ni navigable ni flottable traverse l'héritage n'est pas fondé à clore ce cours d'eau au moyen de chaînes, et à s'opposer ainsi au passage des bateaux que chacun peut y faire circuler à titre de faculté résultant de l'usage commun (ch. civ. 8 mars 1865, et Rouen 3 janvier 1866, *Frichot* c. *Paulmier et Libert*).

Le riverain exproprié de son fonds n'a droit à aucune indemnité à raison de dépôts de matériaux faits par l'expropriant sur la partie du lit de la rivière longeant son fonds (Metz, 27 mars 1860, et c. ch. req. 6 mai 1861, *Goutant* c. *chemin de fer des Ardennes*).

Un riverain n'a pas le droit de faire réduire à la moitié de la largeur du cours d'eau un barrage établi avec l'autorisation nécessaire dans toute cette largeur par le riverain opposé, pourvu que le barrage ne soit pas appuyé sur la rive, et sauf encore l'application de la loi du 11 juillet 1847 [n° 1006] (c. cass. 17 juin 1850, *Galand*).

La propriété d'un canal de dérivation alimenté par une rivière

Source BIU Cujas

non navigable ni flottable ne peut emporter la propriété d'un volume d'eau correspondant à la profondeur du lit de ce canal et à la hauteur de ses bords, permettant de s'opposer à l'établissement d'une usine sur la rivière en amont de la prise d'eau et ayant pour effet de diminuer le volume d'eau que recevait auparavant ce canal (ch. civ. 23 novembre 1858 et c. d'Ét. 13 janvier 1865, *Speulé* c. *Hartmann*).

Le lit de la rivière ne doit pas être compris dans l'arpentage destiné à déterminer la contenance des fonds qu'elle traverse.

Les propriétaires riverains n'ont pas droit à la redevance tréfoncière imposée aux concessionnaires de mines par l'article 6 de la loi du 21 avril 1810, pour le minerai extrait sous le lit du cours d'eau (c. cass. 7 juin 1869, *Rive-de-Gier* ; Sirey, 70, 1, 54).

La pente du cours d'eau, c'est-à-dire la puissance motrice qui en résulte, n'appartient pas aux riverains, et, par suite, il n'est pas plus besoin, pour leur enlever le bénéfice de cette pente que pour prendre le lit, de procéder par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

1013 *bis*. Cette dernière conséquence crée, sous ce rapport seulement, une situation identique aux cours d'eau ni navigables ni flottables et à ceux de la première catégorie; le conseil d'État en a déduit certaines règles relatives à la détermination de la juridiction compétente, pour allouer l'indemnité qui peut être due, en cas de suppression de l'établissement, d'après les distinctions ci-dessus établies [n° 1003]. La pente du cours d'eau n'étant pas susceptible de propriété privée, la suppression totale ou partielle, par suite de travaux publics, de la force motrice résultant de l'emploi de cette pente ne constitue qu'un dommage dont la connaissance appartient aux conseils de préfecture. S'il y avait suppression des bâtiments, ce serait le jury d'expropriation qui devrait être saisi ; et si les travaux publics emportent à la fois la suppression des bâtiments de l'usine et la suppression de la force motrice, une indemnité serait fixée par le jury et l'autre par le conseil de préfecture (c. d'Ét. trois arrêts du 27 août 1857 ; 15 mai 1858). La cour de cassation a cependant décidé (ch. civ. 2 août 1865, *préfet de la Seine* c. *Fleury et autres*) que le règlement de l'indemnité afférente à la force motrice supprimée devait être fait par le jury dès que les usines et les terrains étaient expropriés, s'agissant là d'un tout indivisible.

Source BIU Cujas

SECTION II. — De l'État propriétaire de son domaine propre.

1014. Caractère du domaine de l'État.
1015. Division de la section en trois paragraphes.

1014. Cette seconde partie du domaine national, nommé *domaine de l'État*, ou *domaine privé de l'État*, ou *domaine de l'État proprement dit*, est formée d'éléments de même nature que ceux qui composent le patrimoine des particuliers, immeubles, meubles, choses incorporelles. Ces biens ne sont pas affectés à l'usage du public, et sont susceptibles de propriété privée, aliénables et prescriptibles. L'État n'en est pas simple détenteur à titre de conservation et de garde, comme pour les dépendances du domaine public ; il en est propriétaire [1] ; sauf une exception relative à l'une des classes de biens compris dans ce domaine [n° 1024], il en tire des revenus qui servent, avec les impôts, à couvrir les dépenses publiques, comme font les départements et les communes d'une partie de leur domaine.

1015. Dans un premier paragraphe, nous traiterons de la composition de ce domaine ; dans un second, des modes d'acquisition, de gestion et d'aliénation qui lui sont propres, ainsi que des ac-

[1] Nous ne discuterons pas l'assertion hasardée sous une forme philosophique, et que nous croyons sans aucun écho dans le monde des juristes, d'après laquelle « *l'État ne peut être propriétaire* ». Lui contester la qualité de propriétaire, en présence de son domaine, nous paraît aussi sérieux que lui refuser le titre moins enviable de débiteur, en présence de la dette publique. Nous ne parlons pas de toute notre législation domaniale qui dément cette assertion, de vingt textes comme l'article 1 de la grande loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790 [n° 1016] et les articles 537, 539, 541 du Code civil, et de toutes les lois de la révolution, aussi bien que celles qui ont précédé et celles qui ont suivi. Il aurait fallu démontrer, contre l'évidence, que l'État n'est pas un être de raison, personne morale ou civile ; car, si ce caractère lui appartient, rien ne peut s'opposer, au point de vue philosophique, non plus qu'au point de vue juridique, à ce qu'il soit propriétaire et possesseur, aussi bien que débiteur et créancier ; et si l'on veut refuser à l'État, soit *a priori*, soit au point de vue des textes existants (ce qui serait plus qu'un véritable tour de force), la qualité de personne civile, et, par suite, la capacité d'être propriétaire, il faut aussi refuser ce titre et cette aptitude aux départements, aux communes, à tous établissements publics et d'utilité publique, pour lesquels le droit de propriété dérive, absolument comme pour l'État, de leur qualité juridique et légale de personnes morales ou civiles.

Source BIU Cujas

tions domaniales ; dans un troisième, nous résumerons les règles auxquelles était soumis le domaine de la couronne, dont l'usufruit était momentanément distrait du domaine de l'État sous les régimes monarchiques.

§ Ier. — Composition du domaine de l'État.

1016. Définition du domaine privé de l'État par la loi domaniale de 1790.
1017. Divers biens immobiliers du domaine de l'État.
1018. Terrains d'anciennes fortifications.
1019. Lais et relais de la mer ; droit d'endigage.
1020. Bois et forêts domaniales ; régime forestier.
1021. Servitude de martelage ; délimitation.
1022. Modes d'extinction des droits d'usage : rachat ; cantonnement.
1023. Législation spéciale relative à l'aliénation et à la prescription des bois et forêts de l'État ; nécessité d'une loi d'autorisation pour leur aliénation.
1024. Édifices publics nationaux.
1025. Règles de l'affectation d'un immeuble domanial à un service public.
1026. Mesures prescrites par la loi du 29 décembre 1873 (art. 22, 23, 24).
1027. Précédents législatifs et gouvernementaux.
1028. Loi de 1833 et ordonnance du 6 octobre 1833.
1029. Elles sont complétées en 1835.
1030. État des propriétés immobilières appartenant à l'État publié en 1836.
1031. Textes qui prescrivent le nouvel état de 1874, et des mesures de contrôle.
1032. Biens meubles.
1033. Biens incorporels.

1016. L'article 1 de la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790 (dont l'article 2 est devenu l'article 538 du Code civil) dispose : « Le domaine national proprement dit s'entend de toutes » les propriétés foncières et de tous les droits réels ou mixtes qui » appartiennent à la nation, soit qu'elle en ait la possession et la » jouissance actuelles, soit qu'elle ait seulement le droit d'y ren» trer par voie de rachat, droit de réversion ou autrement ». [*Voir* nos 972 et 974.]

1017. La partie immobilière du domaine de l'État comprend : 1° des hôtels, maisons, bâtiments divers, fermes, domaines ruraux, dont l'État tire des revenus en les affermant ; 2° des sources d'eaux minérales et établissements thermaux qu'il exploite par lui-même, ou dont il concède à titre onéreux l'exploitation ; 3° des forges, des salines et des mines de sel gemme, productives d'un important revenu ; 4° les îles, îlots et atterrissements (art. 560 C. civ.) formés

Source BIU Cujas

dans le lit des rivières navigables ou flottables [n° 990]; 5° le sol des routes nationales, lorsqu'elles ne sont plus affectées à l'usage public et sont délaissées, sauf l'exercice du droit de préemption des riverains [n°s 932 et 933]; 6° les portions de routes nationales délaissées par suite des alignements arrêtés, sauf l'exercice du droit de préemption des riverains [n°s 854 et 855]; 7° le lit des canaux et portions de rivières navigables et flottables délaissés [n° 936]; 8° les portions des mêmes cours d'eau abandonnées par suite de rétrécissement du lit [n° 938]; [*voir* aussi les modes d'acquisition du domaine de l'État n° 1035].

1018. Doivent être également classés dans le domaine de l'État, 9° les *terrains des fortifications et remparts des places qui ne sont plus places de guerre*, nonobstant la disposition de l'article 541 du Code civil, emprunté à la rédaction vicieuse de l'article 5 § 2 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790. Cet article serait dans le vrai s'il était placé après l'article 539, purgé lui-même de l'erreur de rédaction commise dans la seconde édition de 1807, par le remplacement des mots exacts « appartiennent à la nation » qui se trouvaient dans l'édition de 1804, par ceux erronés de « appartiennent au domaine public ».

[*Voir*, n°s 366 à 388, et n°s 630 et 871, les diverses parties de la législation relative aux places de guerre et aux servitudes créées dans l'intérêt de la défense nationale.]

1019. 10° Les *lais et relais de la mer* font aussi partie du domaine de l'État, nonobstant la disposition contraire de l'article 538 § 1 du Code civil qui les classe dans le domaine public, et qui est contredit par le § 2 du même article, par leur caractère naturel de propriété privée, par leur classement sous l'ancienne monarchie dans le *petit* domaine, par le décret de la Convention du 11 nivôse an II maintenant des *concessionnaires et fermiers dans leur ancienne jouissance*, et par leur aliénabilité formellement consacrée dans l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807. Les lais et relais diffèrent des rivages de la mer en ce qu'ils ne sont pas recouverts par le flot, et, par suite, n'ont aucune destination publique; les lais sont plus spécialement les alluvions qui se forment sur les propriétés riveraines, et les relais, les terrains que l'eau abandonne insensiblement en se retirant.

La faculté de concéder le droit d'endigage [n° 983], en ce qui concerne les côtes maritimes, est une faculté de concession de

Source BIU Cujas

relais ou créments futurs, subordonnée, par la nature même des choses, au succès des travaux de défense et de conquête entrepris contre la mer[1]. Le droit d'endigage s'entend donc du droit d'élever des digues sur une partie du littoral de la mer, en accordant au concessionnaire l'autorisation de convertir en propriété privée et d'acquérir pour lui la partie du sol qu'il aura soustraite à l'empire des eaux. Ainsi, il ne faut pas confondre la concession des lais et relais de mer déjà formés avec le droit d'endigage, par lequel la loi confère à l'État le droit de concéder, à titre de créments futurs, des lais et relais non encore formés, les parties du sol que l'intérêt public se détermine à enlever à la mer, en raison des conditions mêmes de la lutte qu'il soutient contre les flots.

Le gouvernement concédera, aux conditions qu'il aura réglées, les marais, *lais, relais de la mer,* les droits d'endigage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale (Loi du 16 septembre 1807, *sur le desséchement des marais, etc.*, art. 41).

1020. 11° Les *bois et forêts* représentent une valeur considérable dans le patrimoine immobilier de l'État. L'exposé des motifs de la loi du 18 juin 1859, portant modification du Code forestier du 21 mai 1827, en contient l'évaluation suivante : « La contenance » du sol complanté d'essences forestières en France est de huit » millions d'hectares; les particuliers en possèdent les deux tiers, » l'autre tiers appartient au domaine ». D'autres documents officiels ont fixé la valeur des forêts domaniales, au 1er juin 1864, à 927,303,803 francs; mais ce chiffre n'est plus le même depuis les événements de 1870-71, et nulle publication officielle, à notre connaissance, n'a donné la contenance actuelle du domaine forestier.

Quoique, d'après le langage ordinaire, les forêts soient plus étendues et croissent en futaies, et que les bois croissent en taillis et ont moins de développements, ces deux mots sont synonymes dans la langue du droit.

L'exploitation de la propriété forestière est libre aux mains des particuliers, sauf les règles restrictives du défrichement, adoucies par la loi du 18 juin 1859 [n° 888], qui a aussi rendu plus efficace la protection due à cette partie de la fortune privée.

Les forêts domaniales sont au contraire soumises au *régime fo-*

[1] *Voir* aussi dans notre *Traité des ventes domaniales,* au chapitre intitulé : *Lais, relais de la mer, marais, atterrissements et alluvions*, pages 119 à 128, le commentaire approfondi de tous les textes relatifs aux lais et relais de la mer.

Source BIU Cujas

restier, ainsi que celles des communes et des établissements publics, même alors qu'elles sont indivises avec des particuliers. Ce régime consiste en ce que l'exploitation appartient à l'*administration des forêts*, placée dans les attributions du ministre des finances; elle comprend des conservations forestières, entre lesquelles sont répartis les divers éléments du domaine forestier. Tous les bois et et forêts du domaine de l'État sont assujettis à un aménagement réglé par décrets, sur la proposition de l'administration forestière, qui met ensuite les coupes en adjudication suivant l'ordre déterminé; des décrets sont nécessaires pour l'autoriser à vendre les coupes des portions réservées pour croître en futaies, que l'on désigne sous le nom de *massifs* ou *quarts en réserve*.

1021. Les bois de l'État et tous ceux soumis au régime forestier sont assujettis à la *servitude de martelaye* réglée par les articles 122 à 135 du Code forestier, qui confèrent à l'administration de la marine le droit d'y choisir et de marteler les arbres propres aux constructions navales, parmi ceux non marqués en réserve par les agents forestiers.

L'administration est investie du droit d'arrêter les actions en bornage formées par les propriétaires limitrophes, en déclarant qu'elle fera procéder, dans le délai de six mois, à la *délimitation générale de la forêt*. Cette opération a lieu par procès-verbaux des agents de l'administration, rendus publics et exécutoires, sauf refus d'homologation par le gouvernement dans le délai d'un an.

D'autre part, lorsqu'un individu poursuivi pour délit forestier soutient que le terrain sur lequel s'est accompli le fait incriminé est compris dans les limites de sa propriété, alors que, d'après l'administration des forêts, il ferait partie du sol soumis à son régime, il y a une question préjudicielle de propriété (art. 182 C. forest.) de la compétence des tribunaux civils; le tribunal correctionnel excéderait ses pouvoirs en statuant lui-même sur la délimitation litigieuse en même temps que sur le fond sans sursis (ch. crim. 30 janvier 1874, *Folacci*).

1022. Il est interdit par l'article 62 du Code forestier de créer dans les forêts domaniales aucun droit d'usage de quelque nature et sous quelque prétexte que ce puisse être; en outre, la loi facilite, en conciliant les droits des usagers et ceux de l'État propriétaire de la forêt, l'extinction des droits constitués avant la prohibition, lesquels du reste ne sont exercés que dans les parties de la

Source BIU Cujas

forêt déclarées défensables par l'administration, et avec faculté pour elle de les réduire toujours suivant l'état et la possibilité des forêts (art. 65 et 67). Ces modes d'extinction sont : 1° le *rachat* consistant à acheter moyennant une somme d'argent le droit de l'usager : il s'applique aux droits de pâturage et de glandage et au droit d'usage en bois ; 2° le *cantonnement*, seulement applicable au droit d'usage en bois, et consistant à transformer ce droit d'usage, portant sur toute la forêt, en un droit de propriété circonscrit dans une portion ou canton de la forêt. Un décret du 12 avril 1854 a réglé les formes du cantonnement, en visant les articles 63, 64 et 65 du Code forestier qui contiennent le principe, et en abrogeant certaines dispositions de l'ordonnance royale du 1er août 1827 qui paralysaient son application ; un nouveau décret, en date du 19 mai 1857, a eu pour but d'accélérer, de faciliter et de diriger dans un esprit de conciliation l'exécution du précédent ; ce décret de 1857 a été suivi d'une circulaire du ministre des finances adressée aux conservateurs des forêts qui en offre un commentaire complet.

Le droit de cantonnement est établi dans un intérêt d'ordre public supérieur. Aussi toute convention par laquelle un propriétaire d'une forêt soumise à des droits d'usage renoncerait à l'exercice de cette faculté, est frappée de nullité (c. cass. 17 juillet 1867, *com. de Mathes*). Il faut remarquer aussi que le droit de cantonnement n'est pas subordonné dans son exercice au rachat préalable des servitudes qui grèvent la portion de forêt à abandonner à l'usager, sauf aux experts à tenir compte de ces servitudes dans l'estimation du cantonnement (c. cass. 11 janvier 1869 ; 27 janvier 1874).

1023. Aucune portion du domaine forestier ne peut être aliénée qu'en vertu d'une loi, conformément au principe de l'article 8 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 [*voir* n° 1038]. La législation, sur ce point, présente une assez grande complication et donne lieu à de graves controverses[1]. De tout temps les forêts nationales ont été considérées comme une propriété *sui generis*, en raison de leur nature propre et de l'immense intérêt qui s'attache à leur conservation : aussi l'Assemblée constituante, par le décret des 6-22 août 1790 et par l'article 12 de la loi des 22 novembre-

[1] Cette législation spéciale et ces controverses sont exposées d'une manière plus approfondie dans le chapitre de notre *Traité des ventes domaniales*, intitulé : *De la vente des forêts domaniales*, pages 88 à 116.

Source BIU Cujas

1er décembre 1790 qui en reproduit les dispositions, a-t-elle excepté des ventes domaniales prescrites par ces lois les grandes masses de bois et forêts définies à nouveau par la loi du 2 nivôse an IV. La cour de cassation décide qu'en vertu de ces lois les grandes masses de forêts nationales sont restées inaliénables et imprescriptibles soit avant, soit même depuis la promulgation de l'article 2227 du Code civil, qui abroge la prescription de quarante ans des biens nationaux établie par l'article 36 de la loi domaniale de 1790 (ch. civ. 17 juillet 1850, *prefet de l'Isère* c. *com. d'Entre-deux-Guiers*; 17 juillet 1850, *Lefèvre* c. *préfet du Calvados*).

Sous la Restauration, la loi de finances du 25 mars 1817 a affecté tous les bois de l'État (art. 143), grandes et petites masses, à la caisse d'amortissement, et a décidé (art. 145) qu'ils ne pourraient être vendus qu'en vertu d'une loi. La cour de cassation (ch. civ. 27 juin 1854, ch. req. 9 avril 1856, *préfet de la Meuse* c. *com. de Montigny-les-Vaucouleurs*) décide qu'à partir et en vertu de cette loi du 25 mars 1817, toutes les forêts nationales sont devenues prescriptibles comme toutes les dépendances du domaine privé de l'État. C'est à cette législation spéciale que s'est référée pour la maintenir, relativement aux bois et forêts du domaine de l'État, la loi du 1er juin 1864 [n° 1044] inapplicable à cette portion du domaine. — Postérieurement encore la loi du 11 juillet 1866 sur l'amortissement était venue confirmer cette situation en renouvelant (art. 1) l'affectation des biens de l'État à la caisse d'amortissement, en plaçant (art. 2) les produits des coupes ordinaires et les produits accessoires des forêts dans la dotation annuelle de cette caisse, et en ajoutant à cette dotation (art. 3) le produit des coupes extraordinaires et *aliénations de forêts qui pourront être autorisées par les lois*. Cette loi est abrogée par la loi de finances du 16 septembre 1871, article 22 [n° 950]. Mais comme elle n'avait fait que confirmer la loi de 1817, la situation n'est pas modifiée par son abrogation.

L'assemblée nationale, considérant que la conservation des bois et forêts est un des objets les plus importants et les plus essentiels aux besoins et à la sûreté du royaume, et que la nation seule, par un nouveau régime et une administration active et éclairée, peut s'occuper de leur conservation, amélioration et repeuplement, pour en former en même temps une source de revenu public, décrète: Art. 1. Les grandes masses de bois et forêts nationales sont et demeurent exceptées de la vente et aliénation des biens nationaux, ordonnée par les décrets des 14 mai, 25 et 26 juin derniers (Décret des 6-22 août 1790, *qui excepte les grandes masses de bois et forêts nationales de l'aliénation des biens nationaux*, art. 1). — Les grandes masses de bois et forêts nationales demeurent exceptées de la vente et aliénation des biens nationaux, permise ou ordon[n]

Source BIU Cujas

par le présent décret et autres décrets antérieurs (Loi *domaniale* des 22 novembre-1er décembre 1790, art. 12). — Le directoire exécutif fera procéder, dans la forme ordinaire, devant les administrateurs de département, à la vente des bois dépendant des domaines nationaux, d'une contenance moindre de quinze mille ares (trois cents arpents forestiers environ), séparés et éloignés des autres bois et forêts d'un kilomètre au moins (cinq cents toises environ) (Loi du 2 nivôse an IV [23 décembre 1795], *qui ordonne la vente des bois dépendant des domaines nationaux*). — Tous les bois de l'État sont affectés à la caisse d'amortissement..... (Loi du 25 mars 1817, *sur les finances*; titre XI, *Dotation de la caisse d'amortissement*, art. 143). — La caisse d'amortissement ne pourra aliéner les bois affectés à sa dotation qu'en vertu d'une loi..... (art. 145). — La conservation et la régie des bois, dont la propriété est dès à présent transportée à la caisse d'amortissement, ainsi que les ventes des coupes annuelles, resteront confiées aux administrations qui en sont aujourd'hui chargées, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné (art. 147). — [*Voir*, n° 1044, le texte de la loi du 1er juin 1864.]

1024. 12° Les *palais, hôtels et autres édifices*, avec cours, jardins et dépendances diverses, affectés aux Chambres, ministères, logements des archevêques et évêques [*voir* n° 1531], musées, bibliothèques et tous édifices publics nationaux font partie non du domaine public, mais du domaine privé de l'État. Nous avons fait connaître [nos 912 et suivants] la controverse dont les édifices publics sont l'objet au point de vue de leur classement domanial; nous avons dit [nos 921 à 925] les exceptions que ce classement comporte; nous avons aussi rattaché ce principe de classement des édifices publics nationaux à la théorie générale des caractères constitutifs de la domanialité publique déduits par nous de l'article 538 du Code civil. Il nous reste à faire connaître les lois administratives qui prescrivent, pour l'affectation des immeubles domaniaux à un service public, des règles qui sont en complète harmonie avec cette théorie et ce principe de classement [*voir aussi* n° 1340], et la pratique législative et gouvernementale.

1025. Les règles [1] relatives à cette affectation ont fréquemment varié depuis la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790; on peut distinguer cinq périodes dans lesquelles on voit que l'acte administratif, nécessaire pour opérer l'affectation d'un immeuble national à un service public, a été soumis à quatre sortes de réglementation. Dans la première période (1790 à l'an X), cet acte administratif pouvait être un arrêté ministériel, ou même l'acte

[1] Nous les avons exposées d'une manière plus approfondie dans notre *Traité des édifices publics, d'après les lois civiles, administratives et criminelles*.

Source BIU Cujas

d'une autorité administrative inférieure. Dans la deuxième pérodie (de l'an X à 1833), cet acte administratif a dû émaner du gouvernement, être un arrêté consulaire, un décret impérial ou une ordonnance royale. Dans la troisième période (1833 à 1850), cet acte du gouvernement a dû être accompagné de garanties constitutionnelles. Dans la quatrième période (1850 à 1852), un acte du pouvoir législatif lui-même, une loi, a été nécessaire pour cette affectation. Enfin la cinquième période, commencée en 1852, nous a ramenés au régime de la troisième période. Nous reproduisons le texte de l'ordonnance royale du 14 juin 1833, auquel le décret-loi du 24 mars 1852, en abrogeant l'article 4 de la loi du 18 mai 1850, a restitué à la fois sa raison d'être et son efficacité.

A travers tous ces changements de régime, l'affectation d'un immeuble domanial à un service public n'a jamais été considérée comme accomplissant un changement dans la nature légale de l'immeuble, mais seulement, même en 1850 et suivant le terme du rapport de la commission législative, comme un mode *d'emploi de la fortune publique*. Enfin il faut remarquer que le considérant du décret-loi du 24 mars 1852 proclame formellement « le maintien du caractère domanial de l'édifice affecté à un service public ».

Les consuls de la République, sur le rapport du ministre de la guerre, le conseil d'État entendu, arrêtent :..... Art. 5. A dater de la publication du présent arrêté, nul édifice national ne pourra, même sous prétexte d'urgence, être mis à la disposition d'aucun ministre qu'en exécution d'un arrêté des consuls (Arrêté du 13 messidor an X [2 juillet 1802]). — Vu l'arrêté du 13 messidor an X, portant que nul édifice national ne pourra, même sous prétexte d'urgence, être mis à la disposition d'aucun ministre qu'en exécution d'un arrêté du gouvernement ; voulant donner à cette disposition les garanties constitutionnelles, en réglant le mode à suivre dans tous les cas où il s'agit d'affecter un immeuble domanial à un service public de l'État, nous avons ordonné et ordonnons : Les ordonnances qui auront pour objet d'affecter un immeuble appartenant à l'État, à un service public de l'État seront concertées entre le ministre qui réclamera l'affectation et le ministre des finances. L'avis du ministre des finances sera toujours visé dans ces ordonnances, qui seront contre-signées par le ministre du département au service duquel l'immeuble devra être affecté ; elles seront insérées au *Bulletin des lois* (Ordonnance du 14 juin 1833). — A l'avenir, l'affectation d'un immeuble national à un service public ne pourra être faite que par une loi (Loi *de finances* du 18 mai 1850, art. 4). — Considérant que les nécessités des services sont souvent urgentes et que l'affectation d'un immeuble à un service public n'altère en rien son caractère domanial ; article unique : L'article 4 de la loi du 18 mai 1850 est abrogé (Décret du 24 mars 1852).

1026. La loi du 29 décembre 1873, portant fixation du budget de 1874 (art. 22, 23 et 24), a prescrit un ensemble de mesures relatives aux affectations d'immeubles domaniaux à un service public ; ces

Source BIU Cujas

mesures d'ordre renouvellent une grande opération accomplie au cours des années 1833 à 1836, et sont conformes aux précédents législatifs et gouvernementaux, dans l'exposé desquels ils trouvent leur explication.

1027. Les immeubles domaniaux affectés aux services de l'État formant une portion notable de la fortune publique, il était naturel que le législateur lui-même intervînt parfois à côté de l'action gouvernementale, pour s'éclairer sur la véritable importance de cette partie du domaine national; aussi a-t-il demandé à certaines époques qu'il fût dressé un état de ces édifices, indiquant leur valeur et la nature des services auxquels ils étaient consacrés. Une loi du 4 ventôse an IV ordonna la formation d'un tableau des édifices nationaux occupés par des établissements publics. Un arrêté du Directoire exécutif du 25 frimaire an VII chargea la régie de l'enregistrement de faire dresser l'état des édifices, emplacements et domaines nationaux employés au service militaire de terre ou de mer. Les mêmes mesures étaient prescrites, à peu de chose près, par les articles 1, 2 et 3 de l'arrêté de 13 messidor an X [n° 1025]. Un document officiel porte qu'à ces diverses époques « l'administration des domaines ne put obtenir que des renseignements incomplets; que les agents des services publics opposèrent aux investigations de ses préposés une résistance qui les rendit à peu près infructueuses ».

1028. En 1833, un nouvel état de cette nature fut ordonné par l'article 9 [1] de la loi de finances du 31 janvier, et une ordonnance royale du 6 octobre 1833 a eu pour objet de pourvoir à son exécution. C'est cette ordonnance qui est rappelée et remise en vigueur, pour l'opération nouvelle, par la loi du 29 décembre 1873 (art. 22).

En présence de ces termes : *propriétés immobilières appartenant à l'État et qui sont affectées à un service public*, il est bien difficile de mettre en doute que le législateur de 1833 n'ait tenu pour certain que ces immeubles continuaient, en principe, à faire partie du domaine privé de l'État, nonobstant leur affectation à un

[1] Le gouvernement fera distribuer aux Chambres, pendant la session de 1835, un tableau de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'État, tant à Paris que dans les départements, et qui sont affectées à un service public quelconque. Ce tableau devra contenir la date de l'affectation et l'indication de l'usage auquel chaque propriété est consacrée, ainsi que sa valeur approximative (L. 31 janvier 1833, art. 9).

Source BIU Cujas

service public. C'est dans le cours de la même année qu'est intervenue l'ordonnance du 14 juin 1833 qui règle toujours les formes de l'acte administratif d'affectation [n° 1025] ; de sorte qu'entre cette ordonnance du 14 juin 1833, d'une part, et, d'autre part, la loi du 31 janvier et l'ordonnance du 6 octobre de la même année [1], il existe une étroite solidarité.

1029. La loi du 31 janvier et l'ordonnance du 6 octobre 1833 ne concernaient que les immeubles domaniaux affectés à un service public; une seconde ordonnance royale du 20 juillet 1835 [2], dans le but d'assurer la publication d'un travail plus complet, a prescrit d'ajouter au tableau les propriétés domaniales non affectées à un service public.

Or c'est le renouvellement de ces deux opérations prescrites sé-

[1] Ordonnance du 6 octobre 1833. — Art. 1. Les fonctionnaires, chefs de service ou agents supérieurs des divers départements ministériels, adresseront, avant le 1er janvier 1834, à celui des ministères auquel ils ressortissent, un tableau conforme au modèle ci-annexé de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'État qui sont affectées à un service public, dans la circonscription ou le ressort respectivement attribués auxdits fonctionnaires, chefs ou agents. — Art. 2. Les tableaux partiels mentionnés en l'article précédent seront transmis par chaque ministre à notre ministre secrétaire d'État des finances, lequel fera dresser, par les soins de l'administration de l'enregistrement et des domaines, le tableau général dont la formation est prescrite par l'article 9 de la loi du 31 janvier 1833. — Art. 3. A l'égard des terrains et ouvrages de fortifications dont l'évaluation doit être faite d'après des bases particulières, il en sera dressé, par notre ministre de la guerre, un état particulier, lequel devra être annexé au tableau général indiqué par l'article 2 ci-dessus, et ne contiendra que l'estimation approximative de la valeur intrinsèque des matériaux et des terrains.

[2] Ordonnance du 20 juillet 1835. — Vu l'article 9 de la loi du 31 janvier 1833, ordonnant la formation et le dépôt aux Chambres d'un tableau de toutes les propriétés immobilières de l'État qui sont affectées à un service public quelconque; considérant qu'il importe au gouvernement et aux Chambres de posséder l'inventaire complet, non-seulement des propriétés immobilières de l'État affectées à un service public, mais encore de celles qui ne sont pas affectées, et de connaître les changements qui surviendront annuellement dans cette partie importante de la fortune publique : — Art. 1. Les propriétés immobilières appartenant au domaine de l'État et qui ne sont pas affectées à un service public seront ajoutées au tableau général, dont la formation a été prescrite par l'article 9 de la loi du 31 janvier 1833. — Art. 2. Les changements qui surviendront chaque année dans ce tableau général, par addition ou distraction, seront indiqués dans des tableaux supplémentaires, lesquels seront insérés, par les soins de notre ministre des finances, au compte général de l'administration des finances.

Source BIU Cujas

parément, la première par les textes ci-dessus de 1833, la seconde par cette ordonnance de 1835, qui ont été ordonnées du même coup par l'article 22 de la loi du 29 décembre 1873.

1030. En exécution de ces lois et ordonnances de 1833 et 1835, le gouvernement a publié et fait distribuer aux Chambres, au cours de l'année 1836, une publication considérable, formant un volume in-4° de près de 500 pages, sous le titre suivant : *État des propriétés immobilières appartenant à l'État.* En réunissant les immeubles affectés et ceux non affectés à un service public dans un même travail, sous une même rubrique, sous la dénomination commune de *propriétés appartenant à l'État*, le gouvernement et les auteurs de la loi du 31 janvier 1833 ont résolu la question de classement des édifices publics dans le sens de l'assimilation entre ceux affectés et ceux non affectés aux services publics. Ils ont reconnu qu'ils appartenaient tous, sauf les exceptions écrites dans un texte spécial, au *domaine privé de l'État*, et reconnu, sous une autre forme, que l'affectation à un service public ne change pas le caractère domanial des immeubles qui en sont l'objet.

Dans ce tableau de 1836 figurent 8,778 articles de propriétés immobilières appartenant à l'État, d'une valeur approximative de près de 540 millions.

1031. En raison des changements de toute nature accomplis depuis quarante ans, ce tableau était loin de représenter l'état actuel de cette portion de la fortune publique; le législateur de 1873 a ordonné d'en dresser un nouveau et prescrit des mesures de contrôle, qui, sans rien changer à la situation légale et aux règles du classement domanial, trouvent, dans les précédents et les textes qui viennent d'être rappelés, leur plus utile commentaire.

Il sera dressé, dans le courant de l'année 1874, un relevé présentant distinctement : 1° le tableau de toutes les propriétés immobilières de l'État, tant à Paris que dans les départements, et qui sont affectées à un service public; 2° le tableau de toutes les propriétés non affectées à un service public. Ce relevé sera dressé conformément aux prescriptions de l'ordonnance du 6 octobre 1833. Il sera imprimé et distribué à l'assemblée nationale pendant la session de 1874 (Loi du 29 décembre 1873, *portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice de 1874*, art. 22). — Les changements qui surviendront chaque année dans la consistance des propriétés ci-dessus désignées, soit par addition ou nouvelles constructions, soit par distraction ou démolition, seront indiqués dans des tableaux supplémentaires. Ces tableaux seront dressés de la même manière que le relevé général prescrit par l'article précédent. Ils seront insérés au compte général de l'administration des finances. Tout acte d'aliéna-

Source BIU Cujas

tion d'immeuble appartenant à l'État devra indiquer le numéro sous lequel l'immeuble vendu est inscrit au tableau dressé en exécution de l'article précédent. Aucun paiement pour acquisition d'immeuble par l'État ne pourra avoir lieu sans que le mandat fasse mention du numéro sous lequel l'immeuble acquis a été immatriculé sur les sommiers du domaine (art. 23). — Une commission sera chargée de réviser tous les trois ans les affectations d'immeubles faites aux divers services publics. Elle émettra son avis sur l'opportunité de maintenir, de réduire ou de faire cesser ces affectations. Cette commission sera composée du ministre des finances, président; de trois membres de l'assemblée nationale, du président de la section des finances au conseil d'État, du directeur général des domaines, des secrétaires généraux des divers ministères ou de fonctionnaires désignés pour les suppléer. La première révision aura lieu en 1875. Le rapport de la commission sera publié et distribué à l'assemblée (art. 24).

1032. La partie mobilière du domaine de l'État comprend : 1° le mobilier et le matériel des administrations, établissements et services entretenus par l'État; 2° le matériel de l'imprimerie nationale; 3° les livres, manuscrits, gravures et autres objets renfermés dans la bibliothèque nationale ou autres appartenant à l'État; 4° les pièces et documents de tous genres contenus dans les diverses archives nationales; 5° les papiers et registres des différentes administrations publiques; 6° les objets d'art et de sciences renfermés dans les musées, conservatoires, cabinets et dépôts scientifiques formés et entretenus par l'État; 7° les armes, les navires de l'État, les effets d'habillement et toutes les matières premières et fabriquées, au service des armées de terre et de mer ou déposées dans les arsenaux de l'État.

1033. La partie incorporelle du domaine de l'État comprend : 1° le droit de pêche dans les fleuves et rivières navigables ou flottables; 2° les droits de bacs et bateaux de passage, tant sur les cours d'eau navigables ou flottables que sur ceux ni navigables ni flottables (Loi du 6 frimaire an VII, modifiée par la loi du 14 floréal an X, art. 9 et 10; D. 29 septembre 1810); 3° les droits de navigation ou de péage sur les rivières et sur les canaux; 4° les droits de péage sur les ponts (L. 14 floréal an X, art. 11); 5° le droit de chasse dans les forêts nationales.

§ II. — Modes d'acquisition, de gestion et d'aliénation du domaine de l'État, et actions domaniales.

1034. Modes nombreux d'acquisition au profit du domaine de l'État.
1035. Gestion par l'administration de l'enregistrement et des domaines.
1036. Baux de biens domaniaux; hypothèque.

Source BIU Cujas

1037. Modes d'aliénation des biens du domaine; principe général.
1038. Textes de quatre lois de 1789 et 1790 relatifs à l'aliénabilité du domaine privé de l'État, sauf les forêts, et aux conditions de l'aliénation.
1039. Échange.
1040. Concession.
1041. Vente domaniale; formes.
1042. Conditions de réalisation des ventes domaniales; historique.
1043. Lois des 15 et 16 floréal an X; statistique.
1044. Loi du 1er juin 1864 réglant le mode d'aliénation des immeubles domaniaux.
1045. Actions domaniales.
1046. Arrêté du 10 thermidor an IV; avis du conseil d'État de 1823.
1047. Instruction des procédures par l'administration des domaines.

1034. L'État peut augmenter son domaine par les modes d'acquisition du droit commun soumis, en ce qui le concerne, à des règles spéciales, et par des modes d'acquisition qui lui sont propres. — 1° Les acquisitions à titre onéreux sont faites par les ministres, dans les limites des crédits régulièrement ouverts [n° 574], lorsque le prix d'acquisition dépasse vingt-cinq mille francs, et par les préfets dans le cas contraire (D. décent. tabl. D 15°); — 2° les acquisitions à titre gratuit, dons ou legs faits à l'État, doivent, dans l'intérêt des familles, être autorisés par décrets rendus en conseil d'État, par analogie des prescriptions de l'ordonnance du 2 avril 1817; — 3° l'échange ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi; s'il constitue une acquisition, il est en même temps une aliénation [n° 1039]; — 4° l'État acquiert tous les immeubles sans maître (C. civ. art. 539 et 713); — 5° les successions en déshérence (art. 768) [1]; — 6° une partie des épaves de mer (Ord. 1681), toutes les épaves de fleuves et certaines épaves de terre à des conditions déterminées (D. 13 août 1810; O. 9 juin 1831; L. 31 janvier 1833; Déc. min. 3 août 1825); — 7° le produit des amendes prononcées en matière criminelle; — 8° certains objets dont les tribunaux prononcent la confiscation spéciale (C. pén. art. 11); — 9° le domaine de l'État acquiert de plein droit les biens du domaine public qui perdent leur affectation à l'usage de l'universalité des citoyens; nous avons vu l'application de ce mode particulier d'acquisition aux routes [n° 932], au lit des cours d'eau navigables [n° 936] et aux anciennes fortifications [n° 1018]; — 10° la *conquête* et l'*annexion*, qui étaient,

[1] *Voir* dans notre *Traité des ventes domaniales*, pages 168 à 176, le chapitre intitulé : *Biens des successions appréhendées par l'État par droit de déshérence.*

Source BIU Cujas

d'après le sénatus-consulte du 30 janvier 1810, titre II, la source du domaine extraordinaire conservé par l'ordonnance royale du 22 mai 1816 et réuni au domaine de l'État par la loi de finances du 15 mai 1816, sont des modes d'acquisition exclusivement applicables à l'État.

Il en était de même du *droit de réversion*, l'une des traditions de l'ancien droit monarchique de la France ; conservée par l'Assemblée constituante dans la loi des 9 mai-21 septembre 1790, articles 2 et 3, et la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, articles 6 et 7, elle avait été abrogée par la loi du 2 mars 1832, article 22 ; le sénatus-consulte du 12 décembre 1852 (art. 3 et 19 § 2) l'avait rétablie ; mais ce mode d'acquisition, faisant tomber dans le domaine de l'État, au commencement ou à la fin de chaque règne, les biens personnels de l'empereur ou du roi, ne peut naturellement exister que sous les régimes monarchiques, et, même sous ces régimes, seulement lorsque la transmission du pouvoir s'effectue dans les conditions prévues par la loi constitutionnelle.

1035. La régie des biens du domaine de l'État est confiée, sous l'autorité du ministre des finances, à la *direction générale de l'enregistrement et des domaines*. Il n'y a d'exception que pour les forêts domaniales [n° 1020], et pour les immeubles affectés à des services publics [n° 1025] placés sous la surveillance des ministres dans le département desquels sont compris ces services. Les principes généraux de la gestion du domaine se trouvent formulés dans les deux lois combinées des 23-28 octobre-5 novembre 1790 et des 19 août-12 septembre 1791. Il en résulte que l'administration ne peut régir directement par ses préposés les immeubles domaniaux, et qu'elle est tenue de les affermer : il en est ainsi pour garantir l'État des frais et des abus inséparables d'une gestion confiée à des préposés difficiles à surveiller, et pour tirer un meilleur parti de ces biens par la division des exploitations. Les biens incorporels peuvent être perçus, régis ou administrés directement pour le compte de l'État, ou donnés à bail, selon les cas.

1036. La disposition, ci-dessous reproduite, de l'article 14 de la loi des 23-28 octobre-5 novembre 1790 a fait naître une assez grave controverse sur la question de savoir si les baux des biens de l'État, et en général les contrats administratifs, emportent ou non hypothèque, si cette hypothèque est légale, ou si, simplement conventionnelle, elle doit être stipulée. Dans l'état actuel de la lé-

Source BIU Cujas

gislation, cette dernière solution paraît la plus exacte. Nonobstant l'article 2127 du Code civil, les baux et autres contrats [n° 1041] passés au nom de l'État par des agents administratifs peuvent contenir une stipulation d'hypothèque ; ces agents ont reçu de l'article 14 de la loi de 1790 tous les pouvoirs des notaires, et l'article 1712 du Code civil a formellement respecté cette disposition. Ces baux [n° 904] se font à la diligence des receveurs de l'administration des domaines devant le sous-préfet de l'arrondissement où les biens sont situés, après annonces, publications et affiches, publiquement et aux enchères. Dans certains cas cependant, le bail est fait à l'amiable, et la garantie de l'adjudication publique est alors suppléée par l'approbation du ministre des finances, si le prix annuel du bail excède cinq cents francs, et, s'il est inférieur, par celle du préfet en conseil de préfecture (D. décent. tabl. C 2°).

Les baux seront annoncés un mois d'avance par des publications, de dimanche en dimanche, à la porte des églises paroissiales de la situation et de celles des principales églises les plus voisines, à l'issue de la messe de paroisse, et par des affiches, de quinzaine en quinzaine, aux lieux accoutumés. L'adjudication sera indiquée à un jour de marché, avec le lieu et l'heure où elle se fera. Il y sera procédé publiquement par-devant le directoire du district, à la chaleur des enchères, sauf à la remettre à un autre jour s'il y a lieu (Loi des 23-28 octobre-5 novembre 1790, titre II, art. 13). — Le ministère des notaires ne sera nullement nécessaire pour la passation desdits baux, ni pour tous les autres actes d'administration ; ces actes, ainsi que les baux, seront sujets au contrôle, et ils emporteront hypothèque et exécution parée. La minute sera signée par les parties qui sauront signer et par les membres présents du directoire, ainsi que par le secrétaire qui signera seul l'expédition (art. 14).— Les baux des droits incorporels seront passés pour neuf années ; ceux des autres biens seront passés pour trois, six ou neuf années. Lors de la vente, l'acquéreur pourra expulser le fermier (*contra* Code civ. art. 1743) ; mais ne pourra le faire, même en offrant de l'indemniser, qu'après l'expiration de la troisième année, ou de la sixième si la quatrième était commencée, ou de la neuvième si la septième avait commencé son cours, sans que, dans ces cas, les fermiers puissent exiger d'indemnité (art. 15). — L'adjudicataire ne pourra (*contra* Code civ. art 1769) prétendre à aucune indemnité ou diminution du prix de son bail en aucun cas, même pour stérilité, inondation, grêle, gelée ou tous autres cas fortuits (art. 19).

1037. Nous avons dit [n°s 972 et 973] que le législateur de 1789, réagissant contre l'ancien principe de l'inaliénabilité, avait admis l'aliénabilité des biens composant le domaine de l'État. Il a fait plus et déposé dans le préambule même de la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790 l'expression solennelle d'une idée économique nouvelle et féconde, déjà trois fois manifestée, par une disposition spéciale et restreinte d'une loi des 19-21 décembre 1789 et par deux autres lois de 1790. Ce principe nouveau explique

Source BIU Cujas

et justifie toutes les aliénations domaniales faites depuis cette époque jusqu'à nos jours : il consiste en cette vérité qu'il n'est pas bon que l'État possède longtemps de simples propriétés foncières; qu'il est convenable, utile et sage, non-seulement d'en permettre, mais même d'en provoquer la vente ; qu'il y a intérêt pour tous à ne pas laisser frapper d'une stérilité relative entre les mains de l'État des biens qui, livrés par des aliénations aux efforts de l'industrie privée, deviendraient plus productifs.

Mais à côté de ce principe puisé aux saines notions de l'économie politique, l'article 8 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, qui est le point de départ et la base de toute la législation française en matière d'aliénation des biens du domaine, a posé cet autre principe, juridique et légal, qu'aucune aliénation domaniale ne devait avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Il faut remarquer en outre que ce principe, qui a reçu des lois ultérieures de larges dérogations, est appliqué par ce texte indistinctement aux trois modes d'aliénation volontaire du domaine de l'État, l'*échange*, la *concession* et la *vente*, dont nous allons successivement faire connaître les règles.

Ce principe toutefois ne saurait faire obstacle au profit de l'État à l'application de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique [nos 807 et 818], l'État pouvant être exproprié comme toute autre personne morale et comme les particuliers suivant les règles du droit commun, par autorité de justice, s'il ne cède volontairement le terrain faisant partie de son domaine privé soumis à l'emprise [nos 835 et 975].

En dehors de ces principes, et parce qu'il ne s'agit pas alors d'aliénation, des servitudes à titre de tolérance temporaire et révocables à volonté peuvent être concédées par les préfets (D. décent. tabl. C 3°) sur les dépendances du domaine de l'État.

1038. Il faut connaître dans leur texte ces quatre lois de l'Assemblée constituante et leurs considérants. Elles ont fixé le principe nouveau du droit domanial, l'aliénabilité du domaine privé de l'État.

Les domaines de la couronne, à l'exception des forêts et des maisons royales, dont le roi voudra se réserver la jouissance, seront mis en vente, ainsi qu'une quantité de domaines ecclésiastiques suffisante pour former ensemble la valeur de 400 millions (Lois des 19-21 décembre 1789, art. 10). — L'Assemblée nationale se réserve de désigner incessamment lesdits objets ainsi que de régler la forme et les conditions de leur vente..... (art. 11).

Tous les domaines de la couronne, sans aucune exception, peuvent, dans les

Source BIU Cujas

besoins de l'État, être vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret spécial des représentants de la nation, sanctionné par le roi (Loi des 9 mai-21 septembre 1790, art. 1).

L'assemblée nationale, considérant que l'aliénation des domaines nationaux est le meilleur moyen d'éteindre une grande partie de la dette publique, d'animer l'agriculture et l'industrie, et de procurer l'accroissement de la masse générale des richesses par la division des biens nationaux en propriétés particulières, toujours mieux administrées, et par les facultés qu'elle donne à beaucoup de citoyens de devenir propriétaires; a décrété ce qui suit : Art. 1. Tous les domaines nationaux autres que ceux dont la jouissance aura été réservée au roi, et les forêts sur lesquelles il sera statué par un décret particulier, pourront être aliénés en vertu du présent décret et conformément à ses dispositions, l'assemblée nationale réservant aux assignats-monnaies leur hypothèque spéciale (Loi des 25 juin-9 juillet 1790).

Considérant que le produit du domaine est aujourd'hui trop au-dessous des besoins de l'État pour remplir sa destination primitive; que la maxime de l'inaliénabilité, devenue sans motifs, serait encore préjudiciable à l'intérêt public, puisque les possessions foncières, livrées à une administration générale, sont frappées d'une sorte de stérilité, tandis que, dans la main de propriétaires actifs et vigilants, elles se fertilisent, multiplient les subsistances, animent la circulation, l'industrie, et enrichissent l'État : ..... Art. 8. Les domaines nationaux et les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la nation; mais ils peuvent être vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret formel du Corps législatif, sanctionné par le roi, en observant les formalités prescrites pour la validité de ces sortes d'aliénations (Loi des 22 novembre-1er décembre 1790).

1039. L'*échange* constitue à la fois pour l'État un mode d'acquisition et un mode d'aliénation. Il s'opère nécessairement de gré à gré, par voie de traité passé entre le ministre des finances stipulant au nom de l'État et le coéchangiste, qui peut être un particulier, un département, une commune, un établissement public ou un établissement d'utilité publique. L'acte d'échange ne peut recevoir d'effet qu'autant que les clauses en ont été approuvées par une loi. Telle est la prescription formelle de l'article 18 de la loi de 1790, conforme au principe général de l'article 8 de la même loi. Cette prescription a toujours été suivie; sauf le cas spécial prévu par les lois du 24 mai 1842 (art. 3) et du 20 mai 1836 (art. 4) [nos 932 et 933], le législateur n'a pas fait, en ce qui concerne l'échange des biens domaniaux, de délégation de son droit au pouvoir exécutif [nos 936, 937 et 938].

1040. La *concession* peut être faite soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, d'après les conditions déterminées dans chaque espèce; elle peut constituer soit une vente à l'amiable, soit une donation. Ce mode est employé lorsque des considérations d'intérêt général

Source BIU Cujas

exigent que l'aliénation soit faite au profit d'une personne déterminée, que cette personne soit un simple particulier ou une individualité morale ou civile, telle encore qu'un département, une commune, un établissement public ou un établissement d'utilité publique. Une loi est nécessaire pour la concession comme pour l'échange ; mais il existe certaines dépendances du domaine de l'État pour lesquelles des lois générales sont venues déléguer au gouvernement le droit de faire des concessions par lui-même, sans qu'une loi spéciale doive autoriser chaque concession. L'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 relatif aux lais, relais de mer, etc. [n° 1019], l'article 2 de la loi du 24 mai 1842 relative au délaissement des routes nationales [n° 932], l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 [n°s 854 à 856], les articles 13 § 5, 60 et 61 [n°s 836 à 839] de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, nous en ont offert de nombreux exemples. Tandis que l'échange est un contrat de droit commun, la concession est au contraire, ainsi que cela résulte des explications qui précèdent, un contrat *sui generis*, propre au droit administratif.

1041. Le troisième mode d'aliénation du domaine de l'État, la *vente*, est un contrat de droit commun comme l'échange, si l'on ne considère que ses éléments constitutifs ; mais sous le rapport des formes substantielles auxquelles sa réalisation est soumise, elle est un contrat propre au droit administratif.

La vente des immeubles domaniaux, d'après les lois de l'Assemblée constituante et des assemblées qui l'ont suivie, et, dans le droit actuel, aux termes des lois des 15 et 16 floréal de l'an X dont il sera ultérieurement parlé, doit en effet avoir lieu sous la double garantie de la mise aux enchères avec publicité et concurrence. L'adjudication est faite par le préfet, assisté du directeur des domaines du département, ou par le sous-préfet assisté d'un membre de l'administration des domaines désigné par le directeur. Le contrat est parfait et les parties sont liées par l'adjudication, à moins que l'approbation du ministre des finances n'ait été réservée par une clause du cahier des charges, connue à l'avance et tacitement acceptée par l'adjudicataire, qui, dans ce cas, est seul immédiatement lié, l'État ne devant l'être que par l'approbation ministérielle. L'acte d'adjudication ainsi reçu appartient à la catégorie des *actes contractuels* émanés de l'administration [n°s 246, 247, 318, 432, 1105, 1106, 1111, 1112] et reçus en la forme administra-

Source BIU Cujas

tive, auxquels la loi des 23-28 octobre 1790, titre II, confère la force des actes authentiques [n° 1036].

La vente domaniale a lieu sur un cahier des charges qui doit, aux termes de l'article 12 § 1 de la loi du 18 mai 1850, être approuvé par le ministre des finances. La mise en vente doit être précédée d'une estimation de l'immeuble à vendre, faite par experts. L'article 105 de la loi du 5 ventôse an XII, en ordonnant l'exécution des lois de l'an X, a déterminé un nouveau mode d'évaluation en prescrivant de fixer les mises à prix à vingt années de revenus pour les terrains non bâtis, et à douze années pour les maisons, bâtiments et usines, ce qui n'est qu'une base d'évaluation pour le procès-verbal d'expertise. Telles sont, en résumé, les formes des ventes domaniales, ainsi qu'elles résultent de la combinaison des lois des 15 et 16 floréal de l'an X, 5 ventôse de l'an XII, et 18 mai 1850, art. 12. [*Voir* aussi n° 1105.]

1042. Mais, indépendamment des formes de la vente domaniale, il y a les conditions de sa réalisation. Pour qu'une dépendance du domaine de l'État puisse être mise en vente avec les formalités décrites, faut-il que cette vente soit ordonnée ou autorisée ? une loi est-elle nécessaire pour permettre cette mise en vente ? faut-il un décret ? ou bien une simple décision du ministre des finances devrait-elle suffire ?

L'Assemblée constituante n'avait permis les ventes domaniales qu'en vertu d'une loi ; pour la vente, ainsi que pour l'échange et la concession, elle avait stipulé l'autorisation législative comme condition de l'aliénation permise. Mais ce principe déposé dans l'article 8 de la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790 [n° 1038] ne fut pour ainsi dire jamais réalisé, en ce qui concerne la vente, que par voie de délégation. Les assemblées de la révolution, forcées de faire appel à toutes les ressources pour défendre le territoire français contre les invasions menaçantes de l'Europe, ne procèdent pas par lois spéciales autorisant la vente d'immeubles déterminés ; elles prescrivent des ventes en masse. En outre, chaque fois qu'on ajoute au domaine national d'autres espèces de biens, la loi ordonne en même temps qu'ils seront vendus : c'est ce qu'ont fait les lois du 17 mars 1792 pour les dotations des ordres religieux et militaires de Saint-Lazare et du Mont-Carmel ; du 18 août 1792, pour les biens des congrégations séculières ou laïques d'hommes ou de femmes, des séminaires, des colléges, des confréries ; du 19 septembre 1792, pour les biens de l'ordre de Malte ;

Source BIU Cujas

du 19 mars 1793, pour les biens des hôpitaux et établissements de bienfaisance ; du 3 juin 1793, pour les biens des émigrés, etc. Après diverses délégations contenues dans des lois, également transitoires, des 28 ventôse an IV, 16 brumaire an V, 26 vendémiaire an VII, 30 ventôse an IX, deux lois générales vinrent, en l'an X, prescrire l'aliénation de tous les biens domaniaux, sauf ceux réservés ou exceptés, comme les forêts.

1043. Ces deux lois sont la loi du 15 floréal an X (5 mai 1802) qui pourvoit à la vente des fonds ruraux, et celle du 16 floréal an X (6 mai 1802) à la vente des fonds urbains. Ces deux lois déterminaient un nouveau mode pour la vente, et nous avons établi ailleurs [1] contre un vote en sens contraire du Corps législatif dans sa séance du 14 mai 1864 : 1° que ces lois contenaient une délégation législative générale du pouvoir de réaliser administrativement les ventes desdits biens ; 2° que, sous tous les gouvernements qui se sont succédé depuis 1802 jusqu'en 1864, les ventes domaniales ont été ainsi réalisées sans l'intervention du pouvoir législatif, seulement appelé, en vertu du principe constitutionnel [n° 572] et d'après la règle actuellement écrite dans l'article 43 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, à déterminer l'emploi des sommes provenant des ventes. Ainsi pendant soixante ans, sous les régimes politiques les plus divers, en république comme en monarchie, les assemblées politiques, si jalouses de leurs prérogatives, n'ont jamais réclamé contre les ventes domaniales réalisées administrativement et que le ministre des finances portait chaque année dans son compte de ressources. Elles ont voté les budgets ; elles ont voté les lois des comptes ; elles ont voté l'emploi des fonds provenant des ventes, sans autoriser elles-mêmes les ventes, ni rappeler les dispositions de l'article 8 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790. De sorte que les gouvernements et les chambres ont tous, jusqu'en 1864, interprété les deux lois de floréal an X dans le sens d'une délégation législative générale du pouvoir de vendre administrativement les biens domaniaux. Nous reproduisons même, avec les documents officiels, le tableau du chiffre des ventes ainsi faites chaque année, suivant une pratique invariable, pendant près d'un demi-siècle, depuis 1814 jusqu'en 1862, sans loi spéciale d'autorisation ; elles s'élèvent à 109,123,000 francs,

[1] Notre *Traité des ventes domaniales avant et depuis la loi du 1er juin 1864.*

Source BIU Cujas

ce qui fait ressortir une moyenne de 2,273,395 francs par an[1].

1044. Quoi qu'il en soit, du vote que nous venons de rappeler et du conflit qu'il engageait entre les deux pouvoirs est sortie, à titre de transaction, la loi du 1er juin 1864, qui reconnaît implicitement et confirme la délégation législative des lois de l'an X, tout en revenant au principe de l'article 8 de la loi domaniale de 1790, c'est-à-dire à la nécessité d'une loi spéciale d'autorisation, pour les ventes d'immeubles dont la valeur estimative excède un million de francs. Nous avons fait, dans notre *Traité des ventes domaniales*, un commentaire approfondi de cette loi considérée en elle-même, dans ses précédents historiques, dans ses rapports avec les principes généraux de la domanialité, avec les autres modes d'aliénation du domaine, et avec toutes les lois spéciales dont elle maintient les dispositions. Nous en donnons le résumé substantiel dans les numéros qui précèdent et des développements importants ou nouveaux dans les nos 835 à 838, 854 à 856, 932 et 933, 936 à 939, 1019, 1023, etc., du présent ouvrage.

Continueront à être vendus aux enchères publiques, dans la forme déterminée par les lois des 15 et 16 floréal an X, 5 ventôse an XII et 18 mai 1850, les immeubles domaniaux autres que ceux dont l'aliénation est régie par des lois spéciales. Toutefois, l'immeuble qui, en totalité, est d'une valeur estimative supérieure à un million de francs ne pourra être aliéné, même partiellement ou

[1] *Tableau indicatif des ventes de domaines faites en exécution des lois des 15-16 floréal an X et 18 mai 1850.*

DÉSIGNATION des années.	RÉALISATIONS.	DÉSIGNATION des années.	RÉALISATIONS.	DÉSIGNATION des années.	RÉALISATIONS.
1814	3,522,000	1830	2,066,000	1846	1,214,000
1815	3,419,000	1831	2,151,000	1847	692,000
1816	2,770,000	1832	1,835,000	1848	481,000
1817	2,405,000	1833	1,776,000	1849	715,000
1818	1,391,000	1834	2,070,000	1850	791,000
1819	1,025,000	1835	2,080,000	1851	876,000
1820	1,323,000	1836	1,805,000	1852	2,043,000
1821	1,388,000	1837	1,336,000	1853	7,170,000
1822	1,801,000	1838	1,283,000	1854	7,020,000
1823	1,926,000	1839	914,000	1855	4,148,000
1824	1,526,000	1840	784,000	1856	5,759,000
1825	1,599,000	1841	995,000	1857	2,485,000
1826	624,000	1842	1,443,000	1858	4,003,000
1827	650,000	1843	3,856,000	1859	5,131,000
1828	387,000	1844	3,152,000	1860	3,945,000
1829	492,000	1845	5,136,000	1861	3,722,000
				Total général,	109,123,000

Source BIU Cujas

par lots, qu'en vertu d'une loi (Loi du 1er juin 1864, *qui 1° règle le mode d'aliénation des immeubles domaniaux ; 2° ouvre, sur l'exercice 1864, un crédit de deux millions pour acquisitions de terrains et travaux neufs dans les établissements militaires*, art. 1).

Les ministres ne peuvent accroître, par aucune ressource particulière, le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs. Lorsque quelques-uns des objets mobiliers et immobiliers à leur disposition ne peuvent être employés, et sont susceptibles d'être vendus, la vente doit en être faite avec le concours des préposés des domaines et dans les formes prescrites. Le produit de ces ventes est porté en recette au budget de l'exercice courant..... (Décret du 31 mai 1862, *sur la comptabilité publique*, art. 43).

1045. Les actions qui intéressent soit le domaine public, soit le domaine de l'État, sont exercées par les préfets (Code de procédure civile, art. 69 1°) devant les tribunaux judiciaires, et devant les conseils de préfecture dans le cas où le contentieux des domaines nationaux est exceptionnellement attribué à l'autorité administrative [nos 347 à 351] ; alors le préfet doit s'abstenir de siéger au conseil en qualité de juge. Au second degré de la juridiction administrative, devant le conseil d'État, c'est le ministre des finances qui exerce l'action en ce qui concerne le domaine de l'État ; mais pour les immeubles domaniaux affectés à un service public, et pour les dépendances du domaine public, c'est le ministre dans le département duquel ils se trouvent qui agit devant le conseil d'État.

L'administration des domaines est investie du droit d'agir par voie de contrainte et d'exercer par elle-même les actions qui tendent simplement au recouvrement d'un revenu (art. 4 de la loi des 19 août-12 septembre 1791). Un arrêté de l'an IV, reproduit ci-dessous en donnant aux fonctionnaires qu'il désigne leurs dénominations actuelles, dispense l'État du ministère des avoués et des avocats, quoique ses termes ne pussent s'appliquer, lors de sa promulgation, qu'aux défenseurs officieux. L'article 49 § 1 du Code de procédure dispense ces affaires du préliminaire de conciliation, remplacé, lorsque l'État est défendeur, par l'obligation imposée à son adversaire de ne l'ajourner qu'un mois après avoir remis au préfet un mémoire expositif de sa demande.

1046. Nous reproduisons, avec l'arrêté du 10 thermidor an IV, un avis du conseil d'État du 28 août 1823, prescrivant l'application de la disposition législative de 1790 qui a introduit cette formalité du dépôt d'un mémoire expositif de la demande à introduire contre l'État.

Source BIU Cujas

Considérant : 1° qu'il importe de saisir toutes les occasions qui se présentent d'économiser les deniers de la République et de retrancher toutes les dépenses superflues ; 2° qu'il est contraire à la dignité de la République qu'elle ne soit représentée devant les tribunaux que par de simples particuliers, tandis qu'il existe auprès de ces tribunaux mêmes des fonctionnaires publics chargés de stipuler ses intérêts et de défendre ses droits : — Art. 1. Dans toutes les affaires portées devant les tribunaux, dans lesquelles la République sera partie, les *préfets* seront tenus d'adresser au *ministère public* près ces tribunaux des mémoires contenant les moyens de défense de la nation. — Art. 2. Le *ministère public* pourra lire à l'audience les mémoires qui lui ont été adressés par les *préfets*, et, soit qu'il les lise ou non, il proposera tels moyens et prendra telles conclusions que la nature de l'affaire lui paraîtra devoir exiger. Le présent arrêté sera inséré au *Bulletin des lois* (Arrêté du directoire exécutif du 10 thermidor an IV [28 juillet 1796]).

Le conseil d'État..... est d'avis : 1° que, dans l'exercice des actions judiciaires que la loi leur confie, les préfets doivent se conformer aux instructions du gouvernement et que les conseils de préfecture ne peuvent, sous aucun rapport, connaître de ces actions ; 2° que, conformément à l'article 15 de la loi du 5 novembre 1790, nul ne peut intenter une action contre l'État sans avoir préalablement remis à l'autorité administrative le mémoire mentionné audit article 15, et que ce mémoire doit être adressé non au conseil de préfecture, mais au préfet, qui statuera dans le délai fixé par la loi [un mois] (Avis du conseil d'État du 28 août 1823).

1047. Une ordonnance royale du 6 mai 1838, faisant application de l'article 12 de cette loi de 1791, qui charge spécialement l'administration des domaines de veiller à la conservation des propriétés de l'État et de prévenir et arrêter les prescriptions et usurpations, décide que l'instruction des actions concernant les propriétés de l'État, et dont l'exercice appartient aux préfets, sera préparée et suivie par les directeurs des domaines dans les départements de concert avec les préfets. Nous reproduisons les principaux articles d'un arrêté en forme de règlement, du ministre des finances, en date du 3 juillet 1834, qui trace les formalités administratives à suivre dans les actions intentées par ou contre le domaine.

Aucune action judiciaire sur une question de propriété domaniale ne sera intentée, au nom de l'État, contre des particuliers, des communes ou des établissements publics, sans qu'au préalable il ait été remis, par le directeur des domaines, au préfet du département où sont situés les biens, un mémoire énonciatif de la demande, avec les pièces à l'appui. Une copie de ce mémoire sera aussitôt adressée par le préfet aux parties intéressées, avec invitation de faire connaître leur réponse dans le délai d'un mois. Passé ce délai, il sera statué par le préfet, conformément à l'article 3 ci-après, et lors même que cette réponse ne serait point encore parvenue. Les parties pourront, au besoin, prendre connaissance des pièces de l'affaire existant dans les bureaux de la préfecture, mais sans déplacement (Arrêté du ministre des finances du 3 juillet 1834, art. 1). —

Source BIU Cujas

Dans le cas où il s'agirait d'une action intentée contre l'État par des particuliers, des communes ou des établissements publics, le mémoire qui aura été remis au préfet, conformément à l'article 15, titre III, de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, sera communiqué au directeur des domaines, pour qu'il donne ses observations et fournisse les renseignements qu'il se sera procurés sur l'affaire (art. 2). — Le préfet statuera par forme d'avis sur le mémoire qui lui aura été remis, soit par le directeur des domaines, soit par les parties intéressées, un mois après les communications prescrites aux deux articles précédents. Ces communications seront constatées par la mention qui devra en être faite au secrétariat de la préfecture, sur le registre spécial dont la tenue est ordonnée par l'article 21 du présent règlement (art. 3). — Il sera remis, dans la huitaine, une expédition de l'avis du préfet au directeur des domaines. Ce dernier, dans un semblable délai, la transmettra à son administration, avec les observations dont l'avis lui paraîtra susceptible (art. 4). — Si le préfet a jugé que les droits de l'État sont de nature à prévaloir devant les tribunaux, l'instance judiciaire sera engagée ou soutenue par lui, sans qu'il ait besoin d'attendre l'autorisation du ministre des finances. Il en informera préalablement les parties en leur transmettant une copie de son arrêté. Dans le cas, au contraire, où le préfet aura émis un avis favorable aux adversaires de l'État, il ne pourra leur en donner connaissance; mais il en adressera, dans la huitaine, une expédition au ministre des finances, qui, après avoir consulté l'administration des domaines, rendra sa décision pour approuver ou rejeter cet avis (art. 5). — Toutes les fois que les adversaires de l'État se feront représenter à l'audience par des avocats et des avoués et que des plaidoiries devront être prononcées, le préfet pourra, si l'importance ou la nature de la cause l'exige, choisir, sur la présentation du directeur des domaines, un avocat pour développer la demande ou la défense de l'État et répondre aux moyens de ses adversaires. L'avoué qui assistera cet avocat sera également désigné par le préfet, sur la proposition du directeur des domaines (art. 12).

§ III. — Règles relatives a l'ancien domaine de la couronne.

1048. Définition de l'ancienne liste civile et de la dotation ou domaine de la couronne; décret de suppression du 6 septembre 1870.
1049. Composition et caractères légaux du domaine de la couronne.
1050. Son inaliénabilité et son imprescriptibilité; conséquences au point de vue des qustions de classement domanial.
1051. Droits et obligations de la couronne usufruitière des biens du domaine de la couronne.
1052. Exercice des actions par l'administrateur de ce domaine.

1048. Sous tous les régimes monarchiques la législation française a organisé un domaine de la couronne. Dans un sens large, ce mot embrassait l'ensemble des biens et valeurs de toute espèce affectés à la jouissance du chef de l'État; ainsi entendu, il se divisait en deux parties : l'une en numéraire, acquittée par le Trésor public, appelée *liste civile*, et fixée par une loi ou un sénatus-

Source BIU Cujas

consulte pour toute la durée du règne ; l'autre en nature, comprenant des immeubles et des meubles, recevait spécialement le nom de *dotation de la couronne* ou *domaine de la couronne*. Il ne faut pas le confondre avec le *domaine privé* du roi ou de l'empereur, composé des biens qu'il pouvait acquérir à titre onéreux ou gratuit pendant son règne et formant sa fortune personnelle. Un décret du gouvernement de la défense nationale, rendu au lendemain de la révolution du 4 septembre 1870, a supprimé le domaine de la couronne ou de la liste civile, comme conséquence du renversement de la monarchie.

Tous les biens, meubles et immeubles, désignés sous le nom de biens de la liste civile, feront retour au domaine de l'Etat (D. 6 septembre 1870, art. 2).

1049. Aussi les règles relatives au domaine de la couronne sous les régimes monarchiques qui se sont succédé en France depuis le commencement du siècle jusqu'au 4 septembre 1870, n'ont-elles actuellement qu'un intérêt historique ; mais, si l'intérêt pratique est nul, il est juridiquement assez grave ; et ces règles sont encore de nature à exercer sur le droit domanial [n° 1050] une influence doctrinale assez réelle pour qu'elles soient brièvement rappelées.

Les biens du domaine de la couronne étaient, comme le reconnaît le décret du 6 septembre 1870, ordonnant qu'ils y « feront retour », détachés du domaine de l'État pour recevoir cette affectation spéciale ; l'État en restait propriétaire, mais il n'en avait plus la jouissance, attribuée au chef de l'État ; celui-ci en était usufruitier, l'État n'était plus que nu propriétaire. Une loi ou un sénatus-consulte spécial fixait la composition du domaine de la couronne pour chaque règne, sauf modifications ultérieures par des actes de même nature. D'après le sénatus-consulte du 12 décembre 1852, le dernier domaine de la couronne comprenait en immeubles, des palais (Tuileries, Louvre, Élysée, Palais-Royal), des châteaux, maisons, domaines (Versailles, Saint-Cloud, Compiègne, Fontainebleau, Pau, etc.), des manufactures (Sèvres, Gobelins, Beauvais), des bois et forêts (Sénart, Dourdan, Laigue), tous énumérés dans un tableau annexé au sénatus-consulte du 12 décembre 1852. Ce sénatus-consulte avait été modifié à cet égard par celui du 20 juin 1860, qui « *faisait rentrer dans le domaine de l'État* » le bois de Vincennes compris audit tableau.

La dotation mobilière comprenait (art. 4) les diamants, perles, pierreries, statues, tableaux, pierres gravées, musées et autres monuments des arts contenus dans l'hôtel du Garde-Meuble et

Source BIU Cujas

dans les divers palais et établissements de l'État. Il était dressé, en vertu de l'article 5, un état et des plans des immeubles, un inventaire descriptif de tous les meubles, avec estimation de ceux susceptibles de se détériorer par l'usage ; des doubles de ces actes étaient déposés dans les archives du Sénat.

1050. Par suite de leur affectation spéciale et pour augmenter les garanties de l'État nu propriétaire, les biens du domaine de la couronne étaient soumis au principe de mainmorte dans toutes ses conséquences, par l'article 7 du sénatus-consulte de 1852, conforme aux textes correspondants des régimes monarchiques antérieurs. Le grave intérêt juridique de ces dispositions [1] n'est pas purement historique. Ces textes servent, en effet, à démontrer que les palais, châteaux, musées, ci-dessus énumérés, ne sont pas par eux-mêmes inaliénables et imprescriptibles, puisque tous les textes constitutifs du domaine de la couronne avaient été nécessaires pour leur imprimer ce caractère. Dans le même ordre d'idées, le décret du 6 septembre 1870 prouve que ces immeubles font partie du domaine privé de l'État et non du domaine public.

1051. Les droits et obligations de la couronne sur les biens du domaine de la couronne étaient ceux d'un usufruitier, sauf les exceptions établies par la loi ou le sénatus-consulte, dans les textes ci-dessous [2] qui donnaient lieu à une comparaison intéressante entre ces lois administratives et les dispositions du droit civil en matière d'usufruit.

[1] Les biens meubles et immeubles de la couronne sont inaliénables et imprescriptibles ; ils ne peuvent être donnés, vendus, engagés, ni grevés d'hypothèques ; néanmoins, les objets inventoriés avec estimation, aux termes de l'article 5, peuvent être aliénés moyennant remplacement (Sénatus-consulte du 12 décembre 1852, art. 7).— L'échange des biens composant la dotation de la couronne ne peut être autorisé que par un sénatus-consulte (art. 8) —Les biens de la couronne et le Trésor public ne sont jamais grevés des dettes de l'empereur ou des pensions par lui accordées (art. 9).—Les titres sont exécutoires seulement sur tous les biens meubles ou immeubles composant le domaine privé; ils ne le sont jamais sur les effets mobiliers renfermés dans les palais, manufactures impériales, ni sur les deniers de la liste civile (art. 23).

[2] La durée des baux, à moins qu'un sénatus-consulte ne l'autorise, ne peut pas excéder vingt et un ans (*neuf ans pour l'usufruitier*, Code civ., art. 595); ils ne peuvent être renouvelés plus de trois ans avant leur expiration (Sén.-cons. du 12 décembre 1852, art. 10). — L'empereur peut faire aux palais, bâtiments et domaines de la couronne tous les changements, additions et démolitions (*contra*, art. 578 C. civ.) qu'il juge utiles à leur conservation ou à leur embellissement (art. 13). — L'entretien et les réparations de toute nature (*contra*,

Source BIU Cujas

1052. Le domaine de la couronne était représenté dans les affaires et les procès, par l'*administrateur du domaine de la couronne*, sans l'intervention du ministre des finances ; un sénatus-consulte interprétatif avait été nécessaire pour fixer ce point que des arrêts judiciaires avaient précédemment jugé en sens contraire. C'était le même fonctionnaire qui exerçait les actions relatives au domaine privé de l'empereur ou du roi, réalisant l'application de l'ancienne maxime : *nul en France ne plaide par procureur* HORMIS LE ROI ; l'administrateur de la liste civile plaidait en effet pour le domaine privé du roi ou de l'empereur, sans que celui-ci figurât dans les actes, même comme mandant.

Cette situation résultait des textes indiqués ci-dessous en note [1].

SECTION III. — De l'État débiteur.

1053. Classification des dettes de l'État ; division de la section en deux paragraphes.

1053. L'État a des dettes diverses par leur origine, par leurs conditions d'existence et de remboursement, et par les règles propres à chacune d'elles. On les divise en cinq classes, sous les noms de : 1° *dettes courantes* ou *ordinaires de l'État* ; 2° *dette flottante* ; 3° *obligations du Trésor* ; 4° *dette fondée* ; 5° *dette viagère*. Les

art. 605 C. civ.) de meubles et immeubles de la couronne sont à la charge de la liste civile (art. 14). — Ne sont pas compris dans l'entretien et les dépenses de toute nature mis à la charge de la liste civile, les grands travaux de reconstruction (*sic*, art. 607 C. civ.) que, par suite de force majeure, d'accidents fortuits ou d'un état reconnu de vétusté, il serait nécessaire d'exécuter dans les bâtiments dépendants de la dotation immobilière de la couronne (Sénatus-consulte du 20 juin 1860, article unique). — L'empereur est affranchi (*contra*, art. 601 C. civ.) de l'obligation de fournir caution (Sén.-cons. du 12 décembre 1852, art. 15).

[1] Les actions concernant la dotation de la couronne et le domaine privé sont dirigées par ou contre l'administrateur de ce domaine ; les unes et les autres sont d'ailleurs instruites et jugées dans les formes ordinaires, sauf la présente dérogation à l'article 69 § 4 du Code de procédure civile (Sén.-cons. du 12 décembre 1852, art. 22). — L'administrateur de la dotation de la couronne a seul qualité pour procéder en justice, soit en demandant, soit en défendant, dans les instances relatives à la propriété des biens faisant partie de cette dotation ou du domaine privé. Il a seul qualité pour préparer et consentir les actes relatifs aux échanges du domaine de la couronne et tous autres actes conformes aux prescriptions du sénatus-consulte du 12 décembre 1852. Il a pareillement qualité, dans les cas prévus par les articles 13 et 26 de la loi du 3 mai 1841, pour

Source BIU Cujas

trois dernières et certains éléments de la seconde reçoivent le nom générique de *dette inscrite*, parce que c'est leur inscription sur les divers *grands-livres de la dette publique* qui forme le titre des créanciers de l'État.

Dans un premier paragraphe, nous traiterons des dettes courantes ou ordinaires, de la dette flottante, des obligations du Trésor, et de la dette fondée ou perpétuelle ; un second paragraphe, consacré à la dette viagère, comprendra la législation sur les pensions de retraite.

§ Ier. — Dettes courantes, dette flottante, obligations du Trésor, et dette fondée.

1054. Dettes courantes ou ordinaires de l'État ; opérations préalables au paiement.
1055. 1° Déclaration des dettes à la charge de l'État.
1056. Compétence administrative pour déclarer l'État débiteur ; controverse.
1057. Loi spéciale relative à la responsabilité de l'administration des postes.
1058. Questions relatives à l'administration des lignes télégraphiques.
1059. Décisions du nouveau tribunal des conflits conformes à la jurisprudence du conseil d'État.
1060. Formule du système ; distinction entre la responsabilité de l'État et celle de ses agents.
1061. 2° Liquidation.
1062. 3° Déchéance.
1063. 4° De l'ordonnancement, et 5° du paiement.
1064. Dette flottante.
1065. Bons du Trésor ; dépôts aux caisses d'épargne.
1066. Cautionnements.
1067. Obligations du Trésor, dites obligations trentenaires.
1068. Obligations de l'emprunt dit *Morgan*, converties ou remboursées.
1069. Bons de liquidation émis au profit des victimes de la guerre.
1070. Dette fondée ou consolidée : rentes sur l'État 3 %. et autres.
1071. Du droit de remboursement de l'État ; des conversions et de l'unification de la dette.
1072. Rétablissement du fonds 5 %. par les emprunts de 2 et 3 milliards en 1871 et 1872, pour le paiement de l'indemnité de guerre imposée par la Prusse ; charges financières résultant des événements de 1870-71.
1073. Des emprunts par voie de souscription publique et leurs résultats.
1074. Caisse d'amortissement ; renvoi.

consentir seul les expropriations, et recevoir les indemnités sous la condition de faire emploi desdites indemnités, soit en immeubles, soit en rentes sur l'État, sans toutefois que le débiteur soit tenu d'en surveiller l'emploi (Sénatus-consulte du 23 avril 1856, *interprétatif de l'article 22 du sénatus-consulte du 22 décembre 1852*).

Source BIU Cujas

1075. Abrogation de la loi du 11 juillet 1866 par celle du 16 septembre 1871.
1076. Avantages assurés par la loi aux titres de rentes sur l'État.
1077. Déchéance applicable aux arrérages.

1054. Chaque branche des services publics, l'entretien des forces de terre et de mer, l'obligation de pourvoir à toutes les fonctions publiques, l'exécution des travaux publics, des marchés de fournitures, etc., sont pour l'État autant de causes productives ou occasionnelles d'engagements, dont l'effet est de le constituer débiteur vis-à-vis de particuliers et de donner contre lui ouverture à une action en reconnaissance et en remboursement de créance : ce sont les dettes ordinaires ou dettes courantes de l'État. Chaque créancier, au lieu d'obtenir directement ce qui lui est dû, est assujetti par les règles nécessaires de la comptabilité publique, à trois opérations préalables : la *déclaration* de la dette à la charge de l'État, sa *liquidation*, et son *ordonnancement*, et en outre à l'obligation d'éviter les délais de *déchéance*. Le *paiement* ne peut que suivre les trois opérations indiquées.

Nous allons traiter successivement 1° de la déclaration, 2° de la liquidation, 3° de la déchéance qui entraîne la perte du droit, 4° de l'ordonnancement, et 5° du paiement.

1055. 1° *Déclaration.* — Si, parmi les dettes de l'État, il en est un grand nombre dont l'existence est certaine, dont le chiffre est établi d'avance, et dont le paiement ne peut donner lieu à aucune difficulté, telles que les traitements des fonctionnaires et la solde de l'armée, ordonnancés par les ministres et perçus par les créanciers à des époques fixes, il est au contraire d'autres dettes de l'État qui sont indéterminées quant à leur chiffre, comme celles résultant des marchés de travaux publics et de fournitures, ou contestées et douteuses au point de vue de leur existence même, comme celles relatives aux indemnités et dommages-intérêts réclamés contre l'État. La *déclaration* de la dette à la charge de l'État est, pour le créancier, la création du titre qui lui manque ; elle peut résulter soit d'un acte contractuel passé entre l'État et lui, soit de décisions d'autorités administratives, soit de jugements émanés des tribunaux judiciaires.

1056. S'il est universellement admis que l'État, pour ses propriétés, est justiciable des tribunaux judiciaires, sauf les affaires pour lesquelles un texte exprès en a ordonné autrement [n° 215],

Source BIU Cujas

il n'en est pas ainsi du point de savoir si l'État, poursuivi comme débiteur en déclaration de créance, à l'occasion des actes faits par l'administration pour l'exécution des services publics auxquels elle est chargée de pourvoir, est également justiciable de ces tribunaux dans les cas où les textes n'ont prononcé aucune attribution de compétence. La question est controversée, et présente trois systèmes. — Le premier, consacré par la jurisprudence de la cour de cassation, se prononce dans le sens de la compétence judiciaire d'une manière absolue, et l'applique aux actions en responsabilité dirigées contre l'État en vertu des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil (30 janvier 1833, 22 janvier 1835, 29 février 1836, 1er avril 1845, 19 décembre 1854). — Le second système, qui a pour lui l'autorité de savants auteurs, repose sur la distinction, ci-dessus indiquée [n° 905], entre l'État puissance publique et l'État personne privée. Dans le premier cas, il attribue la compétence à l'autorité administrative par respect pour le principe de son indépendance ; dans le deuxième, il considère que ce principe est désintéressé, et laisse à l'autorité judiciaire la connaissance du litige. — Enfin, le troisième système, qui nous semble préférable, considère cette distinction comme plus spécieuse que réelle, et maintient l'attribution de compétence à l'autorité administrative chaque fois qu'un texte ne prescrit pas le contraire.

L'idée dominante dans la jurisprudence du conseil d'État, attestée notamment par des arrêts des 29 mars 1853 et 6 décembre 1855 (*Rotschild*), a toujours été conforme à ce troisième système; d'autres arrêts semblaient permettre toutefois aux partisans de la distinction qui sert de base à la seconde opinion, d'indiquer cette jurisprudence comme n'y étant pas actuellement contraire ; mais par l'importante décision d'un décret sur conflit, en date du 1er juin 1861 (*Baudry*), le conseil d'État a confirmé énergiquement ce troisième système. Cet arrêt décide « qu'il n'appartient pas aux tribunaux de connaître de l'action intentée par un particulier contre le ministre de la guerre pour faire déclarer l'État responsable, par application des articles 1382, 1383, 1384 du Code civil, du dommage occasionné par des blessures faites à un cheval attelé à une charrette qui a été renversée par une voiture du train des équipages militaires. La responsabilité qui peut incomber à l'État par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes du Code civil ; elle a ses règles spéciales qui ne sont pas les mêmes dans toutes les parties du service public. L'autorité administrative peut seule connaître des ac-

Source BIU Cujas

tions qui tendent à constituer l'État débiteur, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné ». (*Sic* c. d'Ét. 20 février 1858, *Carcassonne*; 6 août 1861, *Dekeister*; 7 mai 1862, *Vincent*.)

1057. Cette jurisprudence du conseil d'État est en harmonie avec la tendance du législateur à introduire dans les lois nouvelles des dispositions expresses, chaque fois qu'il veut investir l'autorité judiciaire du droit de constituer l'État débiteur. Nous citons une de ces lois en faisant remarquer, 1° qu'elle ne doit pas être étendue, en dehors du cas spécial qu'elle prévoit de pertes de valeurs déclarées, à l'hypothèse non prévue par ce texte de lettre chargée ou recommandée, sans déclaration préalable de valeur (c. d'Ét. 6 août 1861, *Dekeister*; Trib. confl. 4 juillet 1874, *Marchioni*; 5 mai 1875, *Colin*); et 2° qu'elle ne fait pas obstacle à la compétence du tribunal civil pour connaître d'une action dirigée contre un employé des postes, en raison de ses faits personnels appréciés au point de vue du droit commun (Trib. confl. 4 juillet 1874, *Bertrand* c. *Rimbaud*).

L'administration des postes est responsable jusqu'à concurrence de deux mille francs [*voir* n° 1322], et sauf le cas de perte par force majeure, des valeurs insérées dans les lettres et déclarées conformément aux articles 1 et 2 de la présente loi. Elle est déchargée de cette responsabilité par la remise des lettres dont le destinataire ou son fondé de pouvoir a donné reçu. En cas de contestation, l'action en responsabilité est portée devant les tribunaux civils (Loi du 4 juin 1859, *sur le transport par la poste des valeurs déclarées*, art. 3).

1058. Cette grave question de compétence s'est aussi présentée à propos d'actions en responsabilité dirigées contre l'État pour défaut ou erreur de transmission de dépêches télégraphiques. Au fond, ces demandes ne sauraient être fondées en présence de l'article 6 de la loi du 29 novembre 1850 sur la correspondance télégraphique privée, ainsi conçu : « L'État n'est soumis à aucune » responsabilité à raison de la correspondance privée par la voie » télégraphique ». Mais la question de compétence et du pouvoir de reconnaître s'il existe ou non une dette à la charge de l'État, en l'absence d'un texte attributif de juridiction, ne s'en présente pas moins dans ces sortes d'affaires. Le conseil d'État, par arrêt du 6 décembre 1855 (*Gloxin*), avait déjà appliqué à ce cas particulier sa jurisprudence générale. La commission faisant fonctions de conseil d'État, par un arrêt du 20 janvier 1871 (*Thomé et Guénot* c. *l'État*), rendu en la même matière, a confirmé et fortement rattaché au principe de la séparation de l'autorité administrative et

Source BIU Cujas

de l'autorité judiciaire cette jurisprudence suivant laquelle il appartient à l'autorité administrative seule, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, de connaître de l'action en indemnité dirigée contre l'État à raison d'une faute imputée à un agent de l'administration dans l'exercice de ses fonctions, dès lors qu'une compétence contraire ne résulte d'aucun texte de loi applicable au service public auquel l'agent appartient. Mais s'il s'agissait d'une action en responsabilité exclusivement dirigée contre des employés pour une faute à eux personnelle d'après les principes du droit commun et sans que la responsabilité de l'État fût engagée, il en serait autrement ; le droit commun reprendrait son empire (trib. de Nevers, 11 mars 1873, et Trib. des conflits, 7 juin 1873, *Cognant et Cliquet* c. *Godard*).

1059. Le nouveau tribunal des conflits a été plusieurs fois appelé à se prononcer sur cette grave question de compétence, et il a confirmé la jurisprudence du conseil d'État en se fondant, comme le faisait déjà le conseil d'État dans ses dernières décisions, sur le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire, et les lois qui le consacrent [nos 649 à 696].

En raison de la très-grande importance de ces décisions du nouveau tribunal des conflits et de la théorie juridique qu'elles consacrent, nous reproduisons en note les trois premières décisions par lesquelles il a affirmé sur ce point sa jurisprudence; la première par extraits seulement, en raison de son étendue et de son extrême complication, 8 février 1873 (*entre Bransiet, supérieur général de l'Institut des frères des écoles chrétiennes, Dugave, Vassel maire et seize conseillers municipaux de la commune de Calluire, la commune de Calluire, ses habitants, Challemel-Lacour, ancien préfet du Rhône, le département du Rhône, et l'État français* [1]) ; la seconde du

[1] 1re affaire : — « En ce qui touche le surplus des conclusions de Dugave et Bransiet contre l'État, et aussi les conclusions, récursoires également contre l'État, de la commune ou des habitants de Calluire, de Vassel et des seize conseillers municipaux signataires des délibérations des 27 et 28 septembre 1870, et Challemel-Lacour : — considérant que le jugement du tribunal civil de Lyon du 19 juin 1872 pose en thèse, dans ses motifs, que « toutes les difficultés et » tous les litiges entre les particuliers et l'État, naissant de l'application de la » responsabilité civile, sont de la compétence des tribunaux civils, à moins » qu'un texte formel n'en ait attribué la connaissance à d'autres juges » ; mais que, si cette doctrine peut être vraie quand il s'agit de litiges dans lesquels l'État représente le domaine privé de la nation, elle ne saurait être étendue à ceux dans lesquels il est le représentant de l'autorité sociale, chargée de pour-

Source BIU Cujas

même jour 8 février 1873 (*Blanco* c. *l'État et trois employés de la*

voir aux intérêts généraux et d'assurer les services publics ; considérant que l'article 1384 du Code civil a pour objet de régler la responsabilité dont les particuliers peuvent être tenus à l'occasion des personnes qui sont placées sous leur autorité ou leur surveillance ; que ses dispositions sont de droit privé et ne déterminent ni les rapports de l'État avec les fonctionnaires publics, les agents et les employés administratifs, ni les conséquences juridiques que ces rapports peuvent produire entre les tiers et l'État ; considérant que si, l'article 75 de la Constitution de l'an VIII ayant été abrogé, le tribunal de Lyon a pu statuer, dans l'espèce, sur l'action formée contre Challemel-Lacour, ancien préfet du département du Rhône, sans que les poursuites contre ce dernier aient été préalablement autorisées, il ne s'ensuit pas que ce tribunal fût compétent pour prononcer sur la responsabilité que, soit les propriétaires de l'établissement de Calluire, soit la commune ou ses habitants, Vassel et autres, et Challemel-Lacour lui-même, prétendaient faire peser sur le Trésor public; considérant que le choix et la nomination des fonctionnaires publics, des agents administratifs et des employés, sont réglés par des lois spéciales, par des règlements ou des arrêtés qui se rattachent à l'organisation politique et administrative du pays, et qu'on ne saurait assimiler, d'une manière absolue, ce choix et ces nominations aux contrats qui interviennent entre les maîtres et leurs domestiques ou entre les commettants et leurs commis ; que ce sont aussi des lois spéciales et des règlements administratifs qui déterminent la distribution des pouvoirs et des attributions, l'organisation et la répartition des services, la hiérarchie, le contrôle et la surveillance des fonctionnaires, des agents ou des employés, et que, pour reconnaître dans quels cas l'État peut être déclaré responsable et quelle est la mesure de sa responsabilité, il y a lieu d'interpréter et d'appliquer, en les conciliant avec les principes généraux du droit, ces lois ou ces règlements, et de contrôler, au point de vue de la responsabilité générale de la nation, les actes des autorités diverses sous la direction desquelles les services publics sont placés; qu'il suit de là et qu'il résulte des lois susvisées qui ont établi la séparation des pouvoirs, que les tribunaux civils n'ont compétence pour connaître des actions en responsabilité formées contre l'État à l'occasion des délits, des fautes ou des négligences des fonctionnaires publics, des agents ou des employés administratifs, que dans les cas où la connaissance de ces actions leur est attribuée par une disposition particulière de la loi ; considérant que le tribunal de Lyon s'est à tort déclaré régulièrement saisi tant des actions récursoires contre l'État, de la commune ou des habitants de Calluire, de Vassel et autres, et de Challemel-Lacour, que de la demande en responsabilité formée par les propriétaires eux-mêmes contre l'État ; considérant, il est vrai, que nul ne peut être dépossédé de sa propriété, même pour cause d'utilité publique, que dans les cas et sous les conditions déterminés par la loi du 3 mai 1841, et qu'il appartient à l'autorité judiciaire de vérifier si les formalités légales ont été observées, de prononcer l'envoi en possession, de régler les indemnités, et même d'ordonner la réintégration des propriétaires dans la possession de leurs biens, quand ils en ont été illégalement dépouillés; mais que, dans l'espèce, c'est en exécution de délibérations du conseil municipal de la commune de Calluire déclarant l'établissement des frères et ses dépendances *propriété communale*, que Dugave et Bransiet ont été expulsés des immeubles qui leur

Source BIU Cujas

manufacture des tabacs de Bordeaux [1]), également par extraits ; et la troisième du 25 février 1873 (*Masson et chemin de fer de Lyon* c. *l'État* [2]) intégralement; une autre décision conforme a été

appartenaient, et que, si ces délibérations ont été indûment approuvées par Challemel-Lacour, préfet du département du Rhône, il n'y a pas eu cependant prise de possession, *au nom de l'État*, des biens de Dugave et Bransiet..... »

[1] 2e affaire. — « Considérant que l'action intentée par le sieur Blanco contre le préfet du département de la Gironde, représentant l'État, a pour objet de faire déclarer l'État civilement responsable, par application des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil, du dommage résultant de la blessure que sa fille aurait éprouvée par le fait d'ouvriers employés par l'administration des tabacs ; considérant que la responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier; que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés; que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître..... » (Un arrêt du conseil d'État du 8 mai 1874 alloue dans l'affaire une indemnité annuelle et viagère de 500 francs).

[2] 3e affaire. — « Le tribunal des conflits....., vu la loi des 16-24 août 1790, titre II, art. 13, et la loi du 16 fructidor an III ; vu la loi du 24 mai 1872, celle du 4 février 1850, le règlement du 26 octobre 1849, les ordonnances du 1er juin 1828 et du 12 mars 1831 ; considérant que l'action en garantie intentée par la compagnie du chemin de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée contre l'État, à la suite de la demande en dommages-intérêts dirigée contre elle par le tuteur des mineurs Masson, est fondée sur ce que, si l'accident dont la mère de ces mineurs a été victime a eu pour cause l'explosion des poudres que la compagnie transportait dans un train de grande vitesse où se trouvaient des voyageurs, ce transport avait eu lieu en vertu de décisions du ministre des travaux publics, et sur les réquisitions de l'autorité militaire, qui avait à s'imputer la négligence de ses agents dans l'emballage et l'arrimage des poudres dont s'agit ; considérant que le tribunal de Villefranche, tout en reconnaissant qu'il ne pouvait, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, contrôler ou apprécier la régularité des décisions et réquisitions précitées, s'est néanmoins déclaré compétent pour statuer sur la demande de la compagnie, parce que, suivant lui, il s'agissait uniquement d'apprécier, dans les cas prévus par les articles 1382 et suivants du Code civil, les faits résultant des ordres donnés par l'administration, et les conséquences dommageables pour les tiers des faits de ses agents, et que la responsabilité créée par ces articles s'applique à tous les faits qui y sont prévus, de quelque personne qu'ils émanent; mais considérant que les moyens sur lesquels se fonde l'action de la compagnie contre l'État sont intimement liés les uns aux autres ; que, pour apprécier les conséquences des faits de négligence ou d'imprudence que la compagnie impute aux agents de l'État, il est nécessaire d'examiner, soit les décisions du ministre des travaux publics, soit les conditions dans lesquelles ont été prises les réquisitions de l'autorité militaire pour le transport des poudres; d'où il suit que la demande en garantie formée par la compagnie ne peut

Source BIU Cujas

rendue le même jour 25 février 1873 entre la même compagnie de chemin de fer et l'État (*affaire Michel*). Depuis, et dans des affaires fort diverses, le tribunal des conflits a également affirmé la compétence de l'autorité administrative pour connaître de l'action dirigée contre l'État comme civilement responsable, au cas de soustractions imputées à des agents de l'administration des postes en dehors du cas spécial prévu par l'article 3 *in fine* de la loi du 4 juin 1859 [n° 1057]; au cas de faute, imputée au commandant d'un navire de l'État, qui aurait eu pour conséquence l'abordage d'un paquebot et la mort de plusieurs passagers (17 janvier 1874, *Ferrandini et Ribetti*); au cas de faute imputée à un préposé des contributions indirectes dans son service (29 mai 1875, *Ramel* c. *directeur général des contributions indirectes*).

1060. Le tribunal des conflits maintient aussi dans ces décisions la distinction déjà signalée et faite par lui en ce qui concerne les agents de l'administration des postes et des lignes télégraphiques [nos 1057 et 1058]; responsabilité des agents devant l'autorité judiciaire lorsqu'elle n'engage que leurs faits personnels et non les ordres à eux donnés et le service public; responsabilité de l'État devant l'autorité administrative seule lorsqu'il s'agit de le faire déclarer civilement responsable des agents des services publics.

Dans cet ordre d'idées, une décision du tribunal des conflits du 31 juillet 1875 a annulé le conflit élevé sur l'appel d'un jugement du tribunal de police correctionnelle d'Arras condamnant, avec l'entrepreneur et son préposé, les fonctionnaires des ponts et chaussées (ingénieur, conducteur et surveillant) comme coupables d'homicide par imprudence par suite de la chute d'un pont pour vice de construction.

Par suite de la suppression de la garantie administrative [nos 679 à 696], les agents de l'État, lorsque l'État n'est pas engagé, sont judiciables du droit commun; l'État seul est protégé par le prin-

être jugée que par l'autorité administrative, seule compétente en vertu des lois ci-dessus visées pour apprécier la régularité et les effets de la décision du ministre des travaux publics, et de la réquisition faite par le commandant de l'artillerie de Bordeaux; décide : — Art. 1. L'arrêté de conflit pris par le préfet du département du Rhône dans l'instance pendante entre la compagnie du chemin de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée et l'État est confirmé. — Art. 2. Sont considérés comme non avenus l'exploit introductif de l'instance en garantie dirigée par la compagnie contre l'État, les conclusions de ladite compagnie, et le jugement du tribunal de Villefranche en date du 29 août 1872, en tant qu'il statue sur ladite instance. »

Source BIU Cujas

cipe subsistant de la séparation des deux autorités ; et il en est ainsi parce que la responsabilité qui peut incomber à l'État à raison d'un dommage causé à des particuliers par le fait d'une personne concourant à l'exécution d'un service public n'est pas régie par les principes établis par le Code civil pour les rapports de particulier à particulier ; qu'elle a ses règles spéciales, qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ; qu'ainsi, les tribunaux civils ne peuvent en connaître que dans les cas où la connaissance leur en aurait été spécialement attribuée par une loi.

1061. 2° *Liquidation.* — Nulle dette de l'État ne peut être ordonnancée et payée sans avoir été préalablement *liquidée* par le ministre compétent. La liquidation forme une garantie spéciale exigée par les lois qui régissent la comptabilité publique, pour que les caisses de l'État ne soient ouvertes qu'à des créanciers véritables et prévenir les abus et malversations. Elle consiste dans la vérification du titre, du chiffre de la créance et de l'exécution des lois de déchéance. Nous avons examiné [n°s 431 et 433] la question controversée, consistant à savoir si les ministres accomplissent leur mission de liquidateurs de la dette publique en qualité de juges ou en qualité d'administrateurs.

Aucune créance ne peut être liquidée à la charge du Trésor que par l'un des ministres ou par ses délégués (Décret du 31 mai 1862, *portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 62). — Les titres de chaque liquidation doivent offrir les preuves de droits acquis aux créanciers de l'État, et être rédigés dans la forme déterminée par les règlements spéciaux de chaque service (art. 63).

1062. 3° La *déchéance* est la prescription libératoire du droit civil appliquée par le droit administratif aux dettes de l'État [n° 1077], et non à celle des départements et des communes [n° 1477], et obligeant les créanciers de celui-ci à présenter et soutenir leurs réclamations dans un certain délai ; elle forme un moyen énergique de presser la liquidation de l'arriéré, c'est-à-dire de ce qui est dû sur des exercices antérieurs. Les lois relatives à l'arriéré de l'an V, à l'arriéré de l'an IX, à celui de 1816, n'ont plus, depuis l'année 1834, qu'un intérêt purement historique ; mais les ministres liquidateurs, à l'exclusion des conseils de préfecture (c. d'Ét. 28 mai 1862), ont toujours à faire l'application de la déchéance permanente imposée par la loi du 29 janvier 1831.

Seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, sans préjudice des déchéances prononcées par des lois antérieures ou consenties par des mar-

Source BIU Cujas

chés ou conventions, toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de *cinq années*, à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe, et de *six années* pour les créanciers résidant hors du territoire européen (Loi du 29 janvier 1831, art. 9 § 1). — Les dispositions de l'article précédent ne seront pas applicables aux créances dont l'ordonnancement et le paiement n'auraient pu être effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le conseil d'État. Tout créancier aura le droit de se faire délivrer par le ministre compétent un bulletin énonçant la date de la demande et les pièces produites à l'appui (art. 10).

1063. 4° *Ordonnancement*, et 5° *paiement*. — En traitant de la juridiction de la cour des comptes, nous avons été déjà conduit à dire [n°s 454 et 457] comment et par qui les dépenses devaient être ordonnancées avant que les fonds puissent être payés aux parties prenantes par les comptables à la dépense. Nous renvoyons à ces explications, qu'il suffira de rapprocher des textes qui suivent, contenant les principales règles en vertu desquelles les dépenses publiques doivent être justifiées, et formant, sauf les deux premières, les articles 82 à 93 du décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Aucun paiement ne peut être effectué qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait. Toutefois, pour les services régis par *économie*, c'est-à-dire confiés à des agents intermédiaires, des avances peuvent être faites exceptionnellement aux agents de ces services, aux conditions et dans les limites prévues par l'article 94 du présent décret (Décret du 31 mai 1862, art. 10). — Toute ordonnance ou tout mandat énonce l'exercice, le crédit, ainsi que les chapitres, et, s'il y a lieu, les articles auxquels la dépense s'applique (art. 11). — Chapitre VII. *Ordonnancement des dépenses.* Article 82. Aucune dépense faite pour le compte de l'État ne peut être acquittée si elle n'a pas été préalablement ordonnancée directement par le ministre, ou mandatée par les ordonnateurs secondaires, en vertu de délégations ministérielles.— 83. Toute ordonnance, pour être admise par le ministre des finances, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert, et se renfermer dans les limites des distributions mensuelles de fonds. — 84. Les ordonnances des ministres se divisent en ordonnances de paiement et en ordonnances de délégation. Les ordonnances de paiement sont celles qui sont délivrées directement par les ministres, au profit ou au nom d'un ou de plusieurs créanciers de l'État. Les ordonnances de délégation sont celles par lesquelles les ministres autorisent les ordonnateurs secondaires à disposer d'une partie de leur crédit, par des mandats de paiement, au nom d'un ou de plusieurs créanciers. — 85. Les ministres des divers départements joignent aux ordonnances directes qu'ils délivrent les pièces justificatives des créances ordonnancées sur le Trésor, et les ordonnateurs secondaires les annexent aux bordereaux d'émission de mandats qu'ils adressent aux payeurs. Ces pièces sont retenues par les payeurs, qui doivent

Source BIU Cujas

procéder immédiatement à leur vérification, et en suivre, lorsqu'il y a lieu, la régularisation près des ordonnateurs. Lorsque les mandats sont payables hors de la résidence du payeur, ces mandats doivent lui être communiqués par les ordonnateurs secondaires, avec les bordereaux d'émission et les pièces justificatives, pour qu'il y appose son visa.—86. Les ordonnateurs demeurent chargés, sous leur responsabilité, de la remise aux ayants droits des extraits d'ordonnances ou lettres d'avis en tenant lieu, et des mandats qu'ils délivrent sur les caisses du Trésor.— 87. Tout extrait d'ordonnance de paiement et tout mandat résultant d'une ordonnance de délégation doivent, pour être payés à l'une des caisses du Trésor public, être appuyés des pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette de l'État régulièrement justifiée. — 89. Toutes les dispositions relatives aux ordonnances de paiement sont applicables aux mandats des ordonnateurs secondaires. — Chapitre VIII. *Paiement des dépenses.* § 1. *Paiement aux créanciers de l'État.* Article 90. Le ministre des finances pourvoit à ce que toute ordonnance et tout mandat de paiement qui n'excèdent pas la limite du crédit sur lequel ils doivent être imputés, soient acquittés dans les délais et dans les lieux déterminés par l'ordonnateur. — 91. Les payeurs ne peuvent suspendre un paiement assigné sur leur caisse que s'ils reconnaissent qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces produites ou dans les cas spécifiés au dernier paragraphe du présent article. Il y a irrégularité matérielle toutes les fois que les indications de noms, de service ou de sommes portées dans l'ordonnance ou le mandat ne sont pas d'accord avec celles qui résultent des pièces justificatives y annexées, ou lorsque ces pièces ne sont pas conformes aux règlements. En cas de refus de paiement, le payeur est tenu d'en remettre immédiatement la déclaration écrite et motivée au porteur de l'ordonnance ou du mandat, et il en adresse copie le jour même au ministre des finances. Si, malgré cette déclaration, l'ordonnateur requiert par écrit, et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre au paiement, le payeur y procède sans autre délai, et il annexe à l'ordonnance ou au mandat, avec une copie de sa déclaration, l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu. Il est tenu d'en rendre compte immédiatement au ministre des finances. S'il se produisait des réquisitions qui eussent pour effet soit de faire acquitter une dépense sans qu'il y eût disponibilité de crédit chez le payeur ou justification du service fait, soit de faire effectuer un paiement suspendu pour des motifs touchant à la validité de la quittance, le comptable, avant d'y obtempérer, devrait en référer au ministre des finances, qui se concerterait immédiatement avec le ministre du département auquel appartient la dépense.—92. Dans le cas d'urgence ou d'insuffisance des crédits ouverts aux ordonnateurs secondaires par les ministres de la guerre et de la marine, les mandats délivrés pour le paiement de la solde peuvent être acquittés immédiatement sur une réquisition écrite de l'ordonnateur, et sauf imputation sur le premier crédit. Ces mandats, comme ceux dont il est question au troisième alinéa de l'article 91, sont accompagnés de l'acte de réquisition, lequel doit être produit à la cour des comptes. — 93. Les dispositions particulières que peut nécessiter le service des armées actives sur le pied de guerre sont déterminées par des règlements spéciaux.

1064. La *dette flottante* est ainsi nommée, parce que les engagements pécuniaires de l'État qu'elle comprend sont à échéances variables, de sorte qu'ils forment un fonds incessamment mobile

Source BIU Cujas

quant à sa quotité et son exigibilité. Les principales sources de la dette flottante sont : les *bons du Trésor*, les *dépôts aux caisses d'épargne*, les *fonds de cautionnements*.

1065. Les *bons du Trésor* sont des effets publics que le ministre des finances est autorisé à émettre par la loi du budget, qui, chaque année, fixe la somme que les bons en circulation ne peuvent dépasser. Lorsqu'ils se multiplient d'une manière exagérée, leur nombre trop considérable aboutit, sinon à un emprunt ou à une augmentation d'impôts, du moins à la *consolidation*, c'est-à-dire à la conversion en rentes des bons du Trésor, ce qui est la transformation de la dette flottante en dette fondée ou consolidée. Les bons du Trésor portent l'intérêt stipulé, et sont remboursables aux époques fixées; ils constituent des emprunts à court terme.

Les *dépôts aux caisses d'épargne* sont régis par diverses lois qui les limitent; les dernières sont celles du 30 juin 1851 et du 7 mai 1853. Une instruction du ministre des finances et du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics du 4 juin 1857, contient une codification complète des règles relatives à la surveillance, la gestion et la comptabilité des caisses d'épargne, qui constituent des établissements d'utilité publique [*voir* n°s 1581 et suivants].

1066. Les *cautionnements* en numéraire que certains fonctionnaires, comptables, officiers ministériels, etc., sont tenus de verser dans les caisses de l'État, appartiennent à la dette flottante, parce qu'ils sont exigibles à échéances variables; mais, par leur mode de constatation sur les livres du Trésor, ils font partie de la dette inscrite. Les fonds déposés à ce titre produisent un intérêt de 3 %, à échéance du 1er janvier de chaque année, acquitté par les payeurs, d'après les ordonnances du ministre des finances. Ces intérêts sont soumis à la prescription ou déchéance de cinq ans, mais le capital est imprescriptible par l'État, dépositaire nécessaire. Le remboursement est également effectué sur les ordres de paiement du ministre des finances, après l'accomplissement des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la loi du 25 nivôse an XIII (15 janvier 1805) concernant les mesures relatives au remboursement du cautionnement fourni par les agents de change, courtiers, etc., et par le décret du 18 septembre 1806 sur le mode de remboursement des cautionnements des titulaires décédés ou interdits [*voir* n° 1076 10°].

Source BIU Cujas

1067. Les *obligations du Trésor* forment parmi les dettes de l'État une classe à part d'origine récente; comme la dette flottante, elles sont remboursables à échéances variables. Ce remboursement doit s'opérer par voie de tirage au sort, dans l'espace de trente ans à partir de 1860, ce qui leur fait donner à la Bourse et dans la presse financière la dénomination d'*obligations trentenaires.* Comme la dette fondée, elles sont inscrites au grand-livre de la dette publique; elles sont négociables et cotées à la Bourse. Ces obligations sont productives d'un intérêt de 20 francs et remboursables au capital de 500 francs. Cette dette de l'État a pour origine les subventions dues aux compagnies de chemins de fer; c'est afin de les solder que la loi du 23 juin 1857, article 21, a autorisé la création d'obligations qui devaient être reçues, par ces compagnies créancières de l'État, comme argent. En vertu d'un décret du 22 décembre 1858, rendu en exécution de cette loi, un arrêté du ministre des finances du même jour a ordonné une première émission de 200,000 obligations. Un certain nombre ayant été annulé ou remboursé, il n'en restait plus, en juillet 1861, que 196,434 dans les mains des compagnies, ou plutôt dans celles de la caisse des dépôts et consignations qui avait consenti à les prendre des compagnies.

La loi du 29 juin 1861 est venue appliquer en outre le produit des obligations trentenaires non plus aux subventions, mais aux dépenses de construction des chemins de fer non concédés, dont l'État entreprend par lui-même les travaux. Elle a appelé le public à souscrire ces obligations nouvelles comme un emprunt de l'État d'une nature particulière; elle leur a ouvert le marché et la cote de la Bourse, où les négociations ont pu porter indistinctement sur les obligations créées en 1859 et sur celles créées en 1861, formant un seul et même titre. Le succès de la souscription attestait plutôt le crédit de la France que le mérite de l'institution. Les obligations du Trésor encourent en effet quelques critiques, en ce qu'elles sont une atteinte au principe « qu'un État doit tendre à rendre sa dette uniforme, et ne recourir qu'à un seul et même mode d'emprunt ». Le mode d'emprunt ordinaire par voie de constitutions de rentes sur l'État, dont nous allons parler au numéro suivant, eût été parfaitement justifié par la destination même de ces capitaux aux grands travaux de chemins de fer, dont les avantages seront transmis aux générations à venir, tandis que la charge des obligations trentenaires ne pèse que sur la génération présente. Ce vice du titre nouveau a été reconnu, et les obligations trente-

Source BIU Cujas

naires du Trésor ont été comprises dans la mesure de conversion facultative en rentes 3 %, due à la loi du 12 février 1862; le rapport du ministre des finances, en date du 9 mars 1862, sur les résultats de la conversion, constate que sur 675,160 obligations existantes, 604,439 ont été converties, ce qui réduisait à 70,721 le chiffre de celles restant en circulation.

1068. De nouvelles *obligations* du Trésor sont encore venues se placer à côté des obligations trentenaires prêtes à disparaître. Pendant l'invasion et le siége de Paris par l'armée allemande, un décret du 26 octobre 1870 de la délégation à Tours du gouvernement de la Défense nationale avait autorisé le ministre des finances à émettre un emprunt de 250 millions, par voie de souscription publique, en obligations remboursables en trente-quatre années. C'était un retour, avec une légère différence de quatre années dans la date du remboursement, aux obligations trentenaires. Le service de ces obligations de l'emprunt de 250 millions avait été placé par l'assemblée nationale dans les lois du budget, immédiatement après le service des obligations trentenaires. Mais, sur l'intelligente initiative d'un député de la Vienne [1], une loi du 31 mai 1875 a autorisé le ministre des finances à opérer ou la conversion de cet emprunt, dit *emprunt Morgan*, en rentes 3 %, ou le remboursement, au gré des porteurs.

1069. Les *bons de liquidation* créés au profit des victimes de la guerre, par les lois de dédommagements [nos 383 et 384] du 6 septembre 1871, du 15 avril 1873 (art. 9) et du 28 juillet 1874 (art. 7, 8 et 9), occupent dans les charges de l'État une place analogue à celle des obligations trentenaires. Aux termes de cette dernière loi, ils sont au porteur, de 500 fr. chacun, portant 25 fr. d'intérêt, et remboursables au pair en vingt-cinq ans à partir du 1er janvier 1875. Il faut signaler particulièrement, dans cette dernière loi, la disposition exceptionnelle qui suit :

Le montant de ces bons sera affecté au paiement des dédommagements de tous les préjudices, de quelque nature qu'ils soient, dont la réparation a été ou pourrait être demandée devant les tribunaux civils ou administratifs, ou qui feront l'objet des demandes adressées à la commission constituée par l'article 3 de la présente loi (L. 28 juillet 1874, art. 8 § 2).

1070. La *dette fondée* ou *dette consolidée* se compose d'emprunts

[1] M. le baron de Soubeyran.

Source BIU Cujas

successifs faits par l'État pour prix desquels il a constitué des rentes, dites *rentes sur l'État*. Cette partie de la dette publique tire son nom de ce que, le capital n'étant exigible à aucune époque, elle forme un fonds permanent et d'une durée indéfinie. Ces rentes sont appelées *perpétuelles*, par antithèse aux pensions de retraite qui forment des *rentes viagères*. Sous le nom de grand-livre de la dette publique inscrite, un registre réunit et constate toutes les rentes sur l'État, et forme le titre unique et fondamental de tous les crédi-rentiers, prêteurs de l'État, à qui sont délivrés des extraits d'inscription au grand-livre nominatifs ou au porteur. Tout emprunt de l'État ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi, par application du principe qui place le vote des dépenses et de l'impôt dans les attributions du pouvoir législatif [nos 566 à 579]. — Les rentes sur l'État formaient depuis 1862 trois fonds différents : le 3 %, le 4 %, le 4 1/2 % qui, avant 1852, était le 5 % et dont la disparition, qui paraissait prochaine, ainsi que celle du 4 %, était commandée par le principe de l'uniformité de la dette rappelé au numéro précédent; mais les événements ont ramené, comme il sera dit plus loin [n° 1072], un nouveau 5 % ; de sorte qu'il existe en ce moment quatre sortes différentes de rentes sur l'État.

1071. Si les rentiers ou prêteurs de l'État n'ont pas le droit, tant que les arrérages leur sont servis, d'exiger le remboursement de leur capital, l'État a le droit de l'imposer conformément au droit commun, qui permet toujours au débiteur de se libérer ; il a, par suite, le droit d'offrir à ses créanciers le choix entre le paiement du capital ou l'acceptation de conditions nouvelles dans le taux des intérêts. La question fut longtemps et vainement discutée dans la presse et dans les luttes gouvernementales au sein des Chambres ; elle était encore agitée sans résultats, lorsqu'une volonté puissante et hardie sut placer le succès à côté du droit par le célèbre décret de *conversion* du 14 mars 1852, qui offrait aux créanciers de l'État l'option entre le remboursement du capital et la réduction de la rente 5 % en 4 1/2 %, avec interdiction pour l'État d'exercer pendant un délai de dix années son droit d'offrir le remboursement. — Cette période de garantie expirait le 14 mars 1862, et une nouvelle conversion, que ce terme faisait prévoir, fut offerte aux porteurs de rentes 4 1/2 % et 4 % par la loi du 12 février 1862. La conversion de 1852 était *obligatoire*, en ce sens que le public devait opter entre le remboursement ou la conversion ; celle de 1862 fut *facultative*, en ce sens que, l'État n'offrant pas le rembour-

Source BIU Cujas

sement du capital, le crédi-rentier pouvait librement choisir entre la conservation de son titre primitif, ou sa conversion en rente 3 %, sous l'obligation de payer une soulte représentative de la différence existant entre le taux des deux valeurs. Le but de cette loi de conversion était de préparer l'unité des divers éléments de la dette publique, destinés à être tous absorbés dans la rente 3 % et, par là même, d'améliorer le crédit de l'État en faisant disparaître la concurrence préjudiciable qui existe entre ses différents titres. Les résultats de la conversion ont été : 1° qu'une somme de 131,821,331 fr. de rentes 4 1/2 % a été présentée à la conversion, et qu'il ne reste plus aujourd'hui que 37,450,476 fr. de rentes 4 1/2 % ; 2° qu'une somme de 1,632,614 fr. de rentes 4 % a été présentée à la conver-version, et qu'il ne reste plus aujourd'hui que 446,096 fr. de rentes 4 %. Le succès de la conversion facultative de 1862 rendait facile et préparait dans un avenir prochain une conversion obligatoire et définitive du solde des rentes 4 1/2 et 4 % et des obligations trentenaires [n° 1067] en rentes 3 %, destinées à être l'unique élément de la dette publique consolidée.

1072. Les désastreux événements des années 1870 et 1871 sont venus donner un démenti à ces prévisions. Les impôts et la dette publique ont été augmentés dans des proportions immenses par suite des charges, s'élevant, d'après l'exposé du ministre des finances du 28 octobre 1873 [1], à 9,287,882,000 fr., qu'ont fait peser sur la France la guerre étrangère, l'invasion allemande, l'énorme indemnité de guerre de cinq milliards stipulée par la Prusse, les dépenses de la guerre civile et les dévastations de la Commune de Paris.

Un premier emprunt de 750 millions au début de la guerre, en vertu des lois des 21 juillet et 12 août 1870, fut fait, suivant le principe ci-dessus posé, en rentes 3 %.

Pendant le siége de Paris et l'invasion allemande, un emprunt, signalé au numéro suivant, fut contracté en obligations par la délégation du gouvernement de la défense nationale.

Après la paix, le gouvernement du président de la République et l'assemblée nationale, appelés à examiner les meilleurs moyens d'assurer la réalisation des milliards exigés pour la rançon de la France, donnèrent la préférence à une émission de rentes 5 %, et

[1] Rapport au maréchal de Mac-Mahon par M. Magne (*Journal officiel* du 2 novembre 1873).

Source BIU Cujas

c'est ainsi que le fonds 5 % a repris une place considérable dans la dette publique de la France.

La loi du 20 juin 1871 a autorisé le ministre des finances à faire inscrire sur le grand-livre de la dette publique et à aliéner, par voie de souscription publique, la somme de rentes 5 % nécessaire pour produire un capital de deux milliards ; et la loi du 15 juillet 1872 a autorisé dans les mêmes termes l'emprunt national de trois milliards.

C'est ainsi que la dette publique consolidée s'est élevée, du chiffre de 347,393,801 fr. de rentes figurant au budget de 1869, à celui de 748,593,642 fr. de rentes inscrites au budget de 1874.

Dans ce total les rentes 3 % figurent pour 364,695,465 fr., et les rentes 5 % pour 346,001,605 fr. Nous avons indiqué [n° 880] les sommes restreintes pour lesquelles figurent dans ce total de la dette consolidée les deux autres fonds 4 % et 4 1/2 %.

1073. C'est depuis 1852 qu'a été mis en pratique, pour la négociation des emprunts de l'État, le système national des souscriptions publiques, qui associe tous les citoyens à l'action du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, permet à l'État d'obtenir les sommes qui lui sont nécessaires sans subir la loi des banquiers, et offre au public le bénéfice de ce qui formait jadis leur droit de commission. Deux emprunts effectués pendant la guerre de Crimée, l'emprunt de 500 millions autorisé par la loi du 2 mai 1859 pour les besoins de la guerre d'Italie, et qui produisit un chiffre de souscriptions cinq fois supérieur à la somme demandée, l'émission [rappelée au n° 1067] des premières obligations trentenaires du Trésor, ont donné au système nouveau, dès ses premières applications, la consécration du plus éclatant succès. Depuis que les malheurs de la patrie l'ont amenée à emprunter non plus par millions mais par milliards, le système des souscriptions publiques a produit, à l'occasion de l'emprunt de 3 milliards, le résultat inouï de le couvrir plus de douze fois. Même en tenant compte de la part, parfois exagérée, prise par la spéculation dans ces grandes manifestations publiques, elles prouvent la richesse des ressources financières de la France, et la confiance qu'inspire le crédit de l'État, fondé sur le respect inaltérable des engagements. Elles prouvent aussi que les États, par ce respect des engagements légalement contractés, non-seulement s'évitent l'infamie de la banqueroute ou des mesures qui s'en rapprochent, mais en outre, en fondant leur crédit sur la sécurité, s'assurent, aux heures de l'in-

Source BIU Cujas

fortune, les moyens de se relever et de se montrer supérieurs aux charges, inconnues jusque-là [n° 1072], sous lesquelles l'ennemi de la France espérait écraser notre patrie.

1074. Tout en favorisant ce puissant levier du crédit public, le législateur, dans les temps calmes et prospères, a dû songer à amortir la dette de l'État. Éteindre successivement la dette consolidée, non d'une manière complète, mais proportionnellement aux recettes annuelles dont on peut disposer, tel est le but de l'institution de la *caisse d'amortissement*, chargée de faire, pour le compte et aux frais de l'État, des rachats successifs de rentes, qui dans aucun cas ne doivent être remises en circulation et sont annulées en vertu d'une loi. Cet établissement fonctionne sous la surveillance d'une commission, composée, d'après un décret du 27 mars 1852, d'un membre pris dans chacune des assemblées politiques et le conseil d'État, d'un président de la cour des comptes, du gouverneur de la Banque de France, du président de la chambre de commerce de Paris et du directeur du mouvement des fonds au ministère des finances. La même commission [n°s 1094 à 1100] est chargée de la surveillance de la *caisse des dépôts et consignations*.

Depuis un demi-siècle, de nombreux actes législatifs ont tour à tour établi l'amortissement, modifié et suspendu l'action de cette institution, considérée comme une garantie pour les créanciers de l'État, parce qu'elle a pour but d'opérer la réduction de la dette publique. Une loi du 11 juillet 1866 avait substitué au système d'amortissement des lois du 28 avril 1816 et du 10 juin 1833, qui ne fonctionnait plus depuis déjà longtemps, un système jugé alors plus simple et ayant principalement pour objet l'inscription au budget, chaque année, comme dépense obligatoire, d'une dotation fixe de l'amortissement. Indépendamment de cette dotation annuelle, la loi du 11 juillet 1866, dont nous avons déjà parlé à ce point de vue, maintenait l'affectation, écrite dans la loi du 25 mars 1817 [n° 1023], des bois de l'État, à la caisse d'amortissement, et y ajoutait celle des chemins de fer ci-dessus expliquée [n° 950]. Un décret portant règlement d'administration publique avait été rendu le 22 décembre 1866 pour l'exécution de cette loi actuellement abrogée.

1075. C'est la loi du 16 septembre 1871, portant fixation du budget rectificatif de 1871, qui a prononcé cette abrogation dans son article 22, ainsi conçu :

La loi du 11 juillet 1866 est abrogée. Les dépenses mises à la charge du budget

Source BIU Cujas

de l'amortissement par ladite loi et par la loi de finances du 27 juillet 1870 sur le budget de 1871, sont transportées au budget ordinaire du ministère des finances et au budget extraordinaire du ministère des travaux publics. Les ressources attribuées au budget spécial de l'amortissement pour l'exercice 1871 sont également transportées au budget général de l'État.

1076. Les avantages particuliers que la loi, dans l'intérêt du crédit de l'État, accorde aux titres de rentes, sont : — 1° le paiement *semestriel* des arrérages pour les rentes 4 1/2 et 4 % encore subsistantes, et *trimestriel* pour les rentes 3 % et 5 % entre les mains du porteur du titre, au Trésor à Paris, aux recettes générales et particulières dans les départements ; — 2° leur insaisissabilité, aux termes de la loi du 8 nivôse an VI, article 4, qui a posé le principe d'une manière absolue, sauf une seule exception au profit de l'État contre les comptables de deniers publics, et de la loi du 22 floréal an VII, article 7, qui n'admet d'opposition au paiement des arrérages que la part du propriétaire de l'inscription : de l'insaisissabilité des rentes sur l'État résulte pour lui l'impossibilité d'opposer la compensation à ses débiteurs porteurs de titres de rentes et venant toucher leurs arrérages (avis de la section des finances du 19 janvier 1864 ; c. d'Ét. 31 mars 1865, *Delafoy*) ; — 3° l'immunité du droit de timbre dont la loi du 5 juin 1850 frappe presque toutes les valeurs de bourse ; — 4° l'immunité du droit de transmission sur les valeurs mobilières, créé par la loi du 23 juin 1857 et augmenté par celle du 29 juin 1872, ainsi que de la taxe de 3 % sur le revenu des autres valeurs mobilières établie par cette dernière loi [n°s 1300 à 1313] ; — 5° l'option entre des titres de trois formes différentes : titres *nominatifs*, dont les arrérages sont payés sur la présentation du titre ; titres *au porteur*, dont les arrérages se paient sur des coupons détachés du titre ; et titres *mixtes* (D. 18 juin 1864), qui sont nominatifs mais accompagnés de coupons se payant au porteur ; — 6° la disponibilité des rentes qu'assurent la facilité des négociations à la Bourse, par le ministère des agents de change investis du monopole de l'achat et de la vente des effets publics, et les simplifications introduites dans le système des transferts par la loi du 28 floréal an VII, au cas de transmission par succession et donation entre vifs ou testamentaire ; — 7° l'admission des procurations sous seings privés pour faire acheter ou vendre à la Bourse des rentes sur l'État par l'intermédiaire des trésoriers payeurs généraux des finances, tandis que pour toute autre valeur de bourse la négociation d'un titre nominatif exige une procuration notariée ; — 8° la dispense d'autorisation du con-

Source BIU Cujas

seil de famille, accordée par la loi du 24 mars 1806 aux tuteurs ou curateurs des mineurs ou interdits, pour le transfert des inscriptions de rente de cinquante francs et au dessous, appliquée par un avis du conseil d'État du 11 janvier 1808 à tous les administrateurs comptables et, par suite, aux héritiers bénéficiaires ; — 9° la faculté d'emploi et de remploi en rentes françaises de toute nature des sommes dont l'emploi ou le remploi en immeubles est prescrit ou autorisé soit par une loi, comme dans les cas prévus par les articles 1067 et 1558 du Code civil, soit par un jugement, soit par un contrat ou une disposition à titre gratuit entre vifs ou testamentaire, à moins de clause contraire : dans ce cas, et sur la réquisition des parties, l'immatricule de ces rentes, au grand-livre de la dette publique, en indique l'affectation spéciale (lois de finances du 2 juillet 1862, art. 46, et du 16 septembre 1871, art. 29 § 1) ; — 10° la faculté de constituer également « en rentes françaises de toute nature les cautionnements qui, aux termes des lois actuellement en vigueur, doivent ou peuvent être constitués, en totalité ou en partie, soit en immeubles, soit en rentes françaises d'une nature spéciale (L. 16 septembre 1871, art. 29 § 2) ».

1077. S'il était sage d'appeler, par tous les avantages ci-dessus énumérés, la faveur publique sur les titres de l'État, ce ne pouvait être qu'en couvrant l'État débiteur d'une protection jugée nécessaire entre simples citoyens. Ainsi s'explique la déchéance permanente de cinq ans des arrérages échus, conforme aux dispositions des articles 2277 et 2278 du Code civil, que la loi du 24 août 1793 formule de la manière suivante dans son article 156 : « Dans tous » les cas, aucun créancier ne pourra réclamer que les cinq der- » nières années avant le semestre courant ». Nous avons exposé ci-dessus [n° 1062] cette règle générale du droit administratif dont nous indiquons ici l'application relative aux arrérages de la dette publique.

§ II. — Dette viagère ; pensions de retraite.

1078. Composition actuelle de la dette viagère de l'État ; nature des pensions de retraite.
1079. Règles générales applicables à toutes les pensions de retraite.
1080. Leur division en trois catégories.
1081. 1° Pensions civiles régies par la loi du 9 juin 1853.
1082. Pourquoi elles sont aussi appelées pensions sur fonds de retenue.

Source BIU Cujas

1083. Conditions d'âge et de durée de service.
1084. Réversion sur les veuves et les enfants.
1085. Quotité de la pension.
1086. Loi spéciale du 30 mars 1872.
1087. 2° Pensions civiles liquidées en vertu de la loi des 3-22 août 1790.
1088. Controverse relative à l'application de l'article 34 de la loi du 9 juin 1853.
1089. 3° Pensions militaires régies par les lois des 11 et 18 avril 1831 et des 25 et 26 juin 1861.
1090. Du temps requis pour l'acquisition du droit à pension.
1091. Loi du 5 janvier 1872 abrogée par celle du 29 mai 1875.
1092. Règles exceptionnelles aux cas de blessures, amputations et autres accidents.

1078. La dette viagère de l'État diffère des autres parties de la dette publique, en ce que le capital en est définitivement amorti par le décès des créanciers.

Elle se compose : 1° des pensions concédées à titre de récompenses nationales ou d'indemnité, et dont une loi seule peut ordonner l'inscription au grand-livre de la dette publique viagère, à moins d'une délégation législative formelle au pouvoir exécutif (telle était celle de la loi du 17 juillet 1856, que la loi du 16 septembre 1871, article 25, a pu abroger, mais dont elle a respecté les applications légales) ; depuis cette abrogation, et en vertu du principe général ici posé, une loi du 1er mars 1872 a accordé des pensions nationales que ne justifie que trop le titre même de cette loi [1], et une autre loi du 18 juillet 1874 a fait de même en raison des services d'un illustre savant [2] ; — 2° et principalement des pensions de retraite accordées aux fonctionnaires qui ont cessé dans certaines conditions déterminées le service public qui leur était confié.

La collation des pensions de retraite ne constitue pas une faveur accordée par l'État, mais l'acquittement par lui d'une véritable dette. « Il est juste, disait l'Assemblée constituante dans le préam- » bule de la loi du 22 août 1790, que, dans l'âge des infirmités, la » patrie vienne au secours de celui qui lui a consacré ses talents » et ses forces ». Il suit de là que le refus de pension ou la mauvaise liquidation de la pension constituent la violation d'un droit

[1] Loi du 1er mars 1872, *qui accorde des pensions nationales : 1° aux veuves du général Lecomte et du colonel Billet ; 2° aux veuves et orphelins des gendarmes, sergents de ville, gardiens de la paix, gardes de Paris, etc., tués comme otages pendant l'insurrection de la Commune.*

[2] Loi du 18 juillet 1874, *qui accorde une pension, à titre de récompense nationale, à M. Pasteur, membre de l'Institut de France.*

Source BIU Cujas

et permettent d'attaquer l'arrêté ministériel ou le décret devant le conseil d'État qui peut être saisi du recours sans frais [nos 266, 286, 431 et 433].

1079. Toute liquidation de pension est soumise à la section des finances du conseil d'État et à l'avis du ministre des finances ; elle est préparée par le ministre dans le département duquel le fonctionnaire qui réclame la pension se trouve placé, et concédée par décret inséré au *Bulletin des lois*.

Toute pension à payer sur les fonds généraux de l'État, et faisant partie de la dette publique, est inscrite au livre des pensions; cette inscription, dont extrait est délivré au titulaire, constitue pour lui un titre irrévocable, sauf quatre cas dans lesquels la perte de la pension doit être prononcée, même lorsqu'elle est inscrite : déficit pour cause de détournement, malversations reconnues, démission donnée à prix d'argent, condamnation à une peine afflictive et infamante.

Les pensions ont un caractère alimentaire qui a motivé les règles suivantes, applicables aux pensions de toute nature : 1° paiement des arrérages par trimestre, au porteur, quel qu'il soit, du brevet d'inscription, nanti d'un certificat de vie du pensionnaire; 2° déchéance des pensions rayées des livres du Trésor après trois ans de non-réclamation, sans que leur rétablissement puisse donner lieu à aucun rappel d'arrérages ; 3° incessibilité de la pension ; 4° son insaisissabilité pour partie variant du cinquième au tiers, selon la nature de la créance ou de la pension ; 5° prohibition du cumul de la pension de retraite avec une autre pension de retraite ou un traitement d'activité, à moins que ce ne soit une pension militaire avec un traitement civil, ou que la pension et le traitement dans un service différent ne dépassent pas quinze cents francs, ou que les deux pensions cumulées n'excèdent pas six mille francs, pourvu qu'il n'y ait pas double emploi dans les services qui forment la base de la liquidation; la prohibition ne s'applique pas si l'allocation constitue une indemnité. Telles sont les règles communes à toutes les pensions.

1080. Sous le rapport des conditions légales du droit, il faut diviser les pensions de retraite en trois catégories : 1° les pensions civiles, régies par la loi du 9 juin 1853, payables sur fonds de retenue ; 2° les pensions civiles, liquidées en vertu de la loi des

Source BIU Cujas

3-22 août 1790 et du décret du 13 septembre 1806, payables sur fonds généraux ; 3° les pensions militaires des armées de terre et de mer.

1081. 1° *Pensions civiles payables sur fonds de retenue.*

Au paiement des pensions civiles par de nombreuses caisses de retraite, soumises à une grande variété de règlements pour chaque catégorie de fonctionnaires et subventionnées par l'État à cause de leur insuffisance, la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles a substitué une législation uniforme. Ce régime a pour base la suppression des caisses spéciales de retraite et le paiement de toutes ces pensions sur les fonds du Trésor public, sous la condition de percevoir des retenues sur les traitements. Cette loi a été suivie d'un décret en date du 9 novembre 1853, portant règlement d'administration publique pour son exécution.

L'article 3 de la loi de 1853 consacre en ces termes la dette de pensions par l'État : « *Les fonctionnaires et employés directement » rétribués par l'État ont droit à pension* ». L'article 4 énumère toutefois comme ayant également droit à pension, quoique non rétribués par l'État, les fonctionnaires de l'enseignement payés en tout ou en partie sur les fonds départementaux ou communaux, tels que les directeurs et professeurs des écoles secondaires de médecine et de pharmacie, ou sur le prix des pensions payées par les élèves des lycées nationaux, et les fonctionnaires ou employés qui, sans cesser d'appartenir au cadre d'une administration publique, sont rétribués par des compagnies ou des particuliers. L'exposé des motifs fait ressortir ce principe de la loi en disant : « La généralité du droit à pension est ainsi renfermée dans des » bornes précises ; la charge imposée à l'État est définie et li- » mitée. *Le droit à pension n'appartient qu'aux fonctionnaires qui » reçoivent leur institution de l'État et sont payés par lui.* Cette » règle ne reçoit qu'une seule exception à l'égard de quelques » fonctionnaires qui, quoique institués par l'État ou par ses délé- » gués, reçoivent un traitement payé en tout ou en partie sur les » fonds départementaux ou communaux, ou même sur des fonds » particuliers ». Plus loin, l'exposé des motifs constate que le nombre des fonctionnaires auxquels devait s'appliquer la loi était de 158,227. La définition de la loi exclut du droit à pension les ministres du culte ; mais, indépendamment des allocations fréquentes de secours dont ils sont l'objet, une loi du 28 juin 1853 a créé une caisse spéciale de retraite en faveur des prêtres âgés ou infirmes.

Source BIU Cujas

1082. Le crédit sur lequel les pensions civiles sont payables est formé de deux espèces de ressources : 1° une subvention de l'État; 2° le produit des retenues suivantes, fixées par la seconde partie de l'article 3 : retenue de 5 % sur le traitement fixe ou éventuel, mais non sur les frais de bureau ou de tournée ; retenue du premier douzième du premier traitement et de toute augmentation de traitement ; retenues pour congés, absences ou mesures disciplinaires. C'est pourquoi ces pensions sont parfois appelées *pensions sur fonds de retenue*.

1083. Le fonctionnaire, pour avoir droit à pension, doit remplir deux conditions : avoir soixante ans d'âge et trente ans accomplis de services effectifs rétribués. Ces conditions sont réduites à cinquante-cinq ans d'âge et vingt-cinq ans de service pour les fonctionnaires ayant passé quinze ans dans certains emplois ou grades indiqués dans un tableau annexé à la loi, comme faisant partie du service actif, et qui tous relèvent des administrations financières. L'article 5 ajoute que le titulaire qui est reconnu par le ministre hors d'état de continuer ses fonctions est dispensé de la condition d'âge. L'article 11 § 1 fait exception aux deux conditions d'âge et de durée de service : 1° au profit des fonctionnaires mis hors d'état de continuer leur service soit par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public, on en exposant leurs jours pour sauver un de leurs concitoyens, soit par suite de lutte ou de combat soutenu dans l'exercice de leurs fonctions ; 2° au profit de ceux qu'un accident grave, résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions, met dans l'impossibilité de les continuer. Le § 2 du même article 11 ajoute deux exceptions moins complètes, en disposant que les fonctionnaires pourront obtenir pension après cinquante ans d'âge et vingt ans de service dans la partie sédentaire, ou quarante-cinq ans d'âge et quinze ans de service dans la partie active : 1° en cas d'infirmités graves résultant de l'exercice de leurs fonctions et les mettant dans l'impossibilité de les continuer ; 2° en cas de suppression de leur emploi.

1084. Lorsque les conditions exigées par la loi sont réunies, le droit à pension n'existe pas seulement pour le fonctionnaire ; il s'étend à sa veuve, non séparée de corps sur la demande du mari, lorsque le mariage a été contracté six ans avant la cessation des fonctions ; elle reçoit, à titre de réversibilité, une quotité déterminée de la pension accordée à son mari ou une quotité de celle à

Source BIU Cujas

laquelle il aurait eu droit. Cette quotité est fixée au tiers de la pension que le mari avait obtenue pour ancienneté ou pour infirmités graves survenues dans l'exercice de ses fonctions ; elle s'élève aux deux tiers, aux cas de blessure ou d'accident grave prévus par l'article 11 § 1; le minimum de la pension de la veuve est de cent francs, sans que pourtant elle puisse excéder le montant de celle à laquelle le mari aurait eu droit. Enfin, si le fonctionnaire décède en activité, et que sa mort ait été la suite d'un accident grave, sa veuve a droit à une pension, bien qu'au moment de son décès il n'eût aucun droit acquis à la pension ; mais il ne suffirait pas, pour qu'il en fût ainsi, que l'affection à laquelle le fonctionnaire a succombé ait pu être le résultat du travail continu et sédentaire auquel ses fonctions l'ont obligé (c. d'Ét. 23 février 1860).

Si la veuve est morte ou vient à mourir postérieurement, la part dont elle aurait profité est distribuée aux enfants, à titre de secours, jusqu'à ce que le plus jeune ait atteint sa majorité, avec réversion des plus âgés sur les plus jeunes, au fur et à mesure que les premiers arrivent à vingt et un ans accomplis (L. 9 juin 1853, art. 13, 14, 15 et 16).

1085. Quant à la fixation du chiffre de la pension de retraite, nous reproduisons la partie de l'exposé des motifs qui indique les bases suivies en 1853, et les textes de cette loi draconienne (dont on attend toujours la modification successivement demandée au sein de toutes les législatures) qui déterminent les éléments de la liquidation.

« Une pratique de plus de cinquante ans, porte l'exposé des mo-
» tifs, a consacré quelques données principales dont il ne semble
» pas possible de s'écarter. Ainsi, les pensions viagères que l'État
» doit assurer à ses anciens serviteurs ne peuvent être inférieures
» à la moitié de leur dernier traitement d'activité, sauf la limite
» d'un maximum (6,000 fr.) pour les traitements élevés; le der-
» nier traitement d'activité doit être calculé sur la moyenne du
» traitement reçu pendant les dernières années du service..... »

La pension est basée sur la moyenne des traitements et émoluments de toute nature soumis à retenues dont l'ayant droit a joui pendant les six dernières années d'exercice. Néanmoins, dans le cas prévu par l'article 4, la moyenne ne pourra excéder celle des traitements et émoluments dont le fonctionnaire aurait joui s'il eût été rétribué par l'État (Loi du 9 juin 1853, art. 6). — La pension est réglée, pour chaque année de services civils, à un soixantième du traitement moyen. Néanmoins, pour vingt-cinq ans de services entièrement rendus dans la partie active, elle est de la moitié du traitement

Source BIU Cujas

moyen, avec accroissement, pour chaque année de service en sus, d'un cinquantième du traitement; en aucun cas elle ne peut excéder les trois quarts du traitement moyen..... (art. 7). — Les services dans les armées de terre et de mer concourent avec les services civils pour établir le droit à la pension et seront comptés pour leur durée effective, pourvu toutefois que la durée des services civils soit au moins de douze ans dans la partie sédentaire, et de dix ans dans la partie active (art. 8 § 2).

1086. Une loi spéciale du 30 mars 1872, concernant les fonctionnaires et employés civils réformés du 12 février 1871 au 31 décembre 1872 pour cause de suppression d'emploi ou de réorganisation, a dérogé, mais seulement pour les agents se trouvant dans la situation qu'elle détermine (c. d'Ét. 18 juillet 1873, *Chappuis*), aux règles de la loi du 9 juin 1853, et notamment à celle qui exige trente ans de service, qu'elle réduit à vingt. L'article 2 de cette loi permet en outre d'allouer aux fonctionnaires frappés par les suppressions d'emploi, mais qui ne remplissent pas cette condition, des indemnités temporaires fixées au tiers du traitement moyen des quatre dernières années; il n'en faut pas conclure que ces indemnités puissent dépasser le maximum de 6,000 francs fixé pour les pensions par la loi du 9 juin 1853 (c. d'Ét. 25 juillet 1873, *Maigne*; 8 août 1873, *Lalou*).

1087. 2° *Pensions civiles payables sur les fonds généraux.*

La loi de 1853 n'est pas applicable à la liquidation des pensions de retraite, payables sur les fonds généraux de l'État, d'un certain nombre de fonctionnaires auxquels continue de s'appliquer la législation antérieure. Cette réserve est écrite dans l'article 32 de la loi du 9 juin 1853, ainsi conçu : « Les dispositions de la loi du » 22 août 1790 et du décret du 13 septembre 1806 continueront à » être appliquées aux ministres secrétaires d'État, aux sous-secré- » taires d'État, aux membres du conseil d'État, aux préfets et » sous-préfets ». L'exposé des motifs explique de la manière suivante les motifs et les règles constitutives de cette exception : « Des » raisons politiques, dont la gravité ne peut être méconnue, ne » permettent pas de comprendre ces fonctionnaires (au nombre » de 491) dans les catégories précédentes; le gouvernement doit » conserver à leur égard une indépendance absolue *à laquelle* » *pourrait porter atteinte le versement d'une retenue.* Les disposi- » tions de la loi du 22 août 1790 et du décret du 13 septembre » 1806 continueront à leur être applicables, c'est-à-dire que leur » pension, *lorsqu'ils y auront droit*, sera réglée au sixième du trai-

Source BIU Cujas

» tement moyen des quatre dernières années..... Mais en même » temps qu'on ne leur accorde pas le bénéfice de la loi nouvelle, » on les soumet à celles de ces dispositions qui contiennent des » règles d'ordre et de comptabilité ». Le droit à pension est acquis par soixante ans d'âge et trente ans de services effectifs, les années de services passées hors d'Europe comptant double, à l'effet d'augmenter le chiffre de la pension, mais non pour faire acquérir le droit. Les veuves de ces pensionnaires sur fonds généraux n'ont pas droit à pension; le gouvernement a seulement la faculté de leur accorder une pension alimentaire [n° 1078] et de faire élever leurs enfants aux frais de la nation.

1088. L'article 34 de la loi du 9 juin 1853 a déclaré applicables aux fonctionnaires dont la pension est liquidée conformément à la loi du 22 août 1790 et au décret du 13 septembre 1806 les dispositions de l'article 23 de cette loi de 1853, aux termes duquel les services civils ne sont comptés pour la pension de retraite que du premier traitement d'activité.

Cette disposition est parfaitement rationnelle; les services gratuits ne doivent pas être comptés pour la pension de retraite. On les a exclus parce que la pension, qui est le traitement de non-activité, se base sur le traitement d'activité, dont elle est, pour ainsi dire, la continuation amoindrie, et que les services auxquels nul traitement n'est attaché ne peuvent pas donner droit à une pension.

Mais la section des finances du conseil d'État, contrairement à des avis du ministre des finances des 4 juillet et 12 octobre 1870, a persisté dans l'avis que l'article 34 de la loi de 1853 n'est pas applicable aux services rendus avant sa mise en vigueur, et que, d'après la loi de 1790 et le décret de 1806, il n'était pas nécessaire qu'il y ait eu traitement, il suffisait que les services eussent été effectifs, c'est-à-dire rendus à l'État à titre permanent dans les cadres d'une administration publique. En conséquence de cette doctrine controversable, le conseil d'État délibérant au contentieux a décidé qu'il fallait tenir compte des services effectifs non rétribués d'un auditeur au conseil d'État et d'un maître des requêtes en service extraordinaire autorisé à prendre part aux travaux du conseil d'État, antérieurs au 1er janvier 1854 (c. d'Ét. 8 août 1873, *Pagès*).

1089. 3° *Pensions militaires.*

Les pensions militaires, comme les précédentes, sont payables

Source BIU Cujas

sur les fonds généraux et non sur fonds de retenue; il eût été difficile ou très-rigoureux de faire des retenues sur les soldes ou traitements peu élevés; et les retenues que l'on aurait pu faire sur les traitements des grades supérieurs n'auraient pas eu assez de durée pour constituer par elles-mêmes le droit à pension. Ces pensions sont régies, pour les militaires de l'armée de terre, par la loi du 11 avril 1831, modifiée par une loi du 25 juin 1861, et, pour l'armée de mer, par celle du 18 avril 1831, également modifiée par une autre loi du 26 juin 1861. Il a été dit lors de ces changements que les lois de 1831 restent comme *lois de principe*, et le titre même de celles de 1861 indique qu'elles ne font qu'apporter aux précédentes certaines dérogations. La principale, contenue dans l'article 1 de chacune de ces deux dernières lois, et dans les tableaux qui y sont annexés, consiste en une élévation du chiffre des pensions. L'exposé des motifs du projet de loi sur les pensions de l'armée de terre en présente l'évaluation suivante : « L'augmen-» tation adoptée comme base a été fixée à trois dixièmes pour les » pensions depuis le grade de général de division jusqu'à celui de » capitaine inclus, et à quatre dixièmes pour les grades de lieute-» nant et de sous-lieutenant ». D'autre part, l'exposé des motifs du projet de loi sur les pensions de l'armée de mer évalue comme suit l'augmentation des pensions portée à son tarif : « Elles sont, com-» parativement au tarif de la loi du 18 avril 1831, de 3/10es pour » tous les grades, depuis le vice-amiral jusqu'au lieutenant de » vaisseau inclusivement, et de 4/10es pour les enseignes de vais-» seau et les positions inférieures jusqu'à celles de maîtres, puis » de 66/100es pour les contre-maîtres, et de 84/100es pour les ou-» vriers inscrits ». Les deux lois portent que la pension maximum des officiers généraux et fonctionnaires assimilés pour la retraite ne pourra excéder, en aucun cas, la solde attribuée aux officiers généraux dans le cadre de réserve.

Ces deux lois de 1861 laissent subsister pour les pensions des sous-officiers, caporaux, brigadiers et soldats, et celles des situations correspondantes de l'armée de mer, les tarifs de 1831, précédemment augmentés de 165 fr. par les lois du 26 avril 1855 (article 19 § 1) et du 21 juin 1856.

Une loi du 28 juin 1862 est venue substituer le bénéfice de la pension de retraite aux pensions dites *demi-soldes* que recevaient les contre-maîtres, aides contre-maîtres, apprentis et journaliers des professions non soumises à l'inscription maritime [nos 636 à 642].

Source BIU Cujas

1090. Dans l'armée de terre, le temps requis pour l'acquisition du droit à pension est pour les officiers de trente ans de services effectifs (L. 11 avril 1831, art. 1), et de vingt-cinq ans pour les sous-officiers, brigadiers, caporaux et soldats (L. 26 avril 1855, art. 19 § 2). Dans la marine, le droit à pension est acquis pour les officiers et marins de tous grades à vingt-cinq ans de services effectifs. Les officiers des corps de la marine, les maîtres principaux et maîtres entretenus, conducteurs principaux et des directions de travaux, ne l'acquièrent qu'après trente ans, à moins qu'ils ne soient assimilés aux marins, ce qui a lieu lorsqu'ils ont navigué six ans sur les vaisseaux de l'État, ou qu'ils ont neuf ans soit de navigation, soit de service dans les colonies. Mais une loi du 10 avril 1869 dispose qu'après vingt-cinq ans de services effectifs, ils auront droit exceptionnellement au minimum de la pension de retraite attribuée à leur grade, lorsque, après avoir été mis en non-activité pour infirmités temporaires, ils auront été reconnus par un conseil d'enquête, selon les prescriptions de la loi du 19 mai 1864, non susceptibles d'être rappelés à l'activité (L. 10 avril 1869).

Les années de campagne comptent double pour la liquidation de la pension, mais ne font pas en principe acquérir le droit à pension. La veuve, lorsque le mariage est antérieur de deux années à la cessation du service, et s'il n'y a pas eu séparation de corps prononcée contre elle (L. 25 et 26 juin 1861, art. 6 et 2 ; L. 10 avril 1869, art. 2), et, à défaut de la veuve, les enfants considérés même au cas de séparation comme orphelins, ont droit par réversibilité à une quotité de la pension du mari ou du père ; elle est fixée au quart du maximum d'ancienneté par les lois de 1831, et élevée, par la loi du 26 avril 1856, à la moitié en cas de mort sur le champ de bataille, de mort à l'armée par suite d'événements de guerre, et de mort dans le délai d'une année, par suite des blessures reçues dans les mêmes circonstances.

1091. Une loi du 5 janvier 1872 avait provisoirement, et par dérogation à l'article 1 de la loi du 11 avril 1831, permis d'admettre à la pension de retraite, à titre d'ancienneté, les officiers et assimilés après vingt-cinq ans accomplis de services effectifs. Le complet des cadres de l'armée était alors tellement dépassé, qu'il était urgent d'employer des moyens exceptionnels pour faire rentrer les cadres dans leurs limites normales ; lorsque ce résultat a été obtenu, une loi du 29 mai 1875 a rapporté celle du 5 janvier 1872.

1092. Les règles ci-dessus, relatives à l'ouverture du droit et à la

Source BIU Cujas

fixation de la pension des militaires et marins, sont modifiées aux cas de blessures, d'amputation d'un ou de deux membres, et de cécité, par les textes suivants des lois de 1831 et de 1861, qui établissent des distinctions justifiées par la nature même de ces situations douloureuses. Un décret du 23 janvier 1875, visant l'article 12 ci-dessous de la loi du 11 avril 1831, a porté que les demandes de pension à raison de blessures reçues ou d'infirmités contractées par des militaires ou marins pendant la guerre de 1870-71 et de révision de pensions déjà accordées, devaient être faites avant le 31 décembre 1876.

Les blessures donnent droit à la pension de retraite lorsqu'elles sont graves et incurables et qu'elles proviennent d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés dans un service commandé. Les infirmités donnent les mêmes droits lorsqu'elles sont graves et incurables et qu'elles sont reconnues provenir des fatigues ou des accidents du service (Lois des 11 et 18 avril 1831, art. 12). — Les blessures ou infirmités provenant des causes énoncées en l'article précédent ouvrent un droit immédiat à la pension, si elles ont occasionné la cécité, l'amputation ou la perte absolue de l'usage d'un ou de plusieurs membres (mêmes lois, art. 13). — Dans les cas moins graves, elles ne donnent lieu à la pension que sous les conditions suivantes : 1° pour l'officier, si elles le mettent hors d'état de rester en activité et lui ôtent la possibilité d'y rentrer ultérieurement ; 2° pour le sous-officier, caporal, brigadier et soldat, si elles le mettent hors d'état de servir et de pourvoir à sa subsistance (mêmes lois, art. 14). — Les blessures ou infirmités qui occasionnent la perte absolue de l'usage d'un membre ou qui sont reconnues équivalentes donnent droit au minimum de la pension d'ancienneté, quelle que soit la durée des services. Chaque année de service, y compris les campagnes, ajoute à cette pension un vingtième de la différence du minimum au maximum d'ancienneté ; le maximum est acquis à vingt ans de service, campagnes comprises (mêmes lois, art. 16). — Pour les blessures ou infirmités qui mettent le militaire dans une des positions prévues par l'article 14, les pensions sont fixées pareillement au minimum d'ancienneté ; mais elles ne sont augmentées, dans la proportion déterminée par l'article précédent, que pour chaque année de service au delà de vingt-cinq ans ou de trente ans, campagnes comprises ; le maximum est acquis à quarante-cinq ou cinquante ans de service, y compris les campagnes (mêmes lois, art. 17). — Pour l'amputation d'un membre ou la perte absolue de l'usage de deux membres, les officiers, caporaux, brigadiers et soldats, ainsi que leurs assimilés, reçoivent le maximum de la pension qui leur est attribuée par la présente loi ou par la loi du 26 avril 1855. En cas d'amputation de deux membres ou de la perte totale de la vue, ce maximum est augmenté, pour les officiers et les assimilés, de 20/100, et pour les sous-officiers, caporaux, brigadiers et soldats et assimilés, de 30/100..... (Loi du 25 juin 1861, *qui modifie celle du 11 avril 1831 sur les pensions de l'armée de terre*, art. 5). — Pour l'amputation d'un membre ou la perte absolue de l'usage de deux membres, les officiers, officiers mariniers, assimilés et autres agents du département de la marine et des colonies reçoivent le maximum de la pension qui leur est attribuée par la présente loi ou par la loi du 21 juin 1856. En cas d'amputation de deux

Source BIU Cujas

membres ou de la perte totale de la vue, ce maximum est augmenté de 20/100 pour les officiers et fonctionnaires assimilés, et de 30/100 pour les marins et autres assimilés dont les pensions sont régies par la loi du 21 juin 1856, ainsi que pour les agents compris dans la deuxième section du tarif annexé à la présente loi..... (Loi du 26 juin 1861, *qui modifie celle du 18 avril 1831 sur les pensions de l'armée de mer*, art. 4).

1093. A ces dispositions il faut rattacher celles d'une loi du 27 novembre 1872, dont l'origine, le but et l'esprit sont expliqués par le passage suivant du rapport présenté à l'assemblée nationale [1] : « Le 13 avril 1855, dit ce rapport, M. le maréchal Vaillant, annon-» çant que la liste civile accordait le supplément nécessaire pour » porter à 600 francs la pension des amputés, écrivait : « *Sans* » *doute, ces glorieux soldats amputés seront entourés de respect dans* » *la vie civile où ils vont entrer ; mais Sa Majesté veut qu'ils y trou-* » *vent le bien-être qu'ils ont si justement mérité par leur belle con-* » *duite devant l'ennemi* ». Cette décision, rendue d'abord en faveur » des seuls amputés, a été étendue ensuite aux blessés (depuis » 1864 jusqu'au 4 septembre 1870), pourvu que leur invalidité les » range dans l'une des cinq premières classes de l'échelle de gra-» vité des blessures : c'est-à-dire cécité absolue, amputation de deux » membres, amputation d'un membre, perte de l'usage de deux » membres ou perte de l'usage d'un membre..... Nous espérons » que l'assemblée revendiquera l'honneur d'acquitter aussi une » dette qu'on peut appeler la dette viagère des braves. En héritant » de la liste civile, le budget doit accepter ses charges légitimes, » et la dernière économie serait celle qui diminuerait le pain de » nos soldats blessés. »

Conformément aux prescriptions de l'article 4 de cette loi du 27 novembre 1872, ci-dessous reproduit, un décret du 9 janvier 1873 a réorganisé la caisse des offrandes nationales, fondée par un décret du 18 juin 1860 et reconnue comme établissement d'utilité publique [n° 1560], et lui a confié l'exécution de la loi du 27 novembre 1872. Aux termes de l'article 10 de ce décret du 9 janvier 1873, d'importantes résolutions, adoptées par le *comité supérieur de la caisse des offrandes nationales*, ont été, sur le rapport du ministre de la guerre, approuvées le 3 avril 1873 par le pouvoir exécutif et insérées au *Bulletin des lois*.

Les sous-officiers, caporaux et soldats des armées de terre et de mer admis

[1] Par M. le marquis de la Rochethulon, député de la Vienne, le 1er août 1872 (*Journal officiel* du 21 novembre 1872).

Source BIU Cujas

à la retraite pour blessures reçues devant l'ennemi ou pour infirmités contractées en campagne, ayant entraîné : l'amputation d'un membre, la perte de l'usage de deux membres, la perte de l'usage d'un membre ; ainsi que les anciens militaires mutilés qui touchaient un supplément de pension payé par l'ancienne liste civile, recevront une allocation élevant leur pension à six cents francs, par assimilation aux aveugles et amputés de deux membres qui reçoivent déjà une pension supérieure à six cents francs (Loi du 27 novembre 1872, *relative aux pensions à accorder aux militaires blessés et amputés*, art. 1). — Il sera pourvu au paiement de cette allocation supplémentaire au moyen : 1° des fonds aujourd'hui administrés par la caisse des offrandes nationales en faveur des armées de terre et de mer, en y comprenant ceux qui deviendront disponibles ; 2° du restant libre sur les sommes déposées au Trésor à titre d'offrandes nationales pour les victimes de la guerre ; 3° de ce qui reste disponible sur le crédit de cinquante millions de francs voté par les lois des 24 juillet et 10 août 1870 pour secours aux militaires, marins, garde nationale mobile, garde nationale, etc., et, en cas d'insuffisance, par un crédit inscrit au budget (art. 2). — Le ministre de la guerre, le ministre de la marine et le ministre des finances sont chargés d'organiser la caisse des offrandes nationales de façon que l'exécution de la présente loi puisse lui être confiée, et de façon que cette caisse puisse, après préférence accordée aux amputés, secourir, sur les ressources disponibles, tous les militaires retirés du service dans des conditions dignes d'intérêt et nécessitant un secours de l'État, ainsi que leurs femmes et enfants ou ascendants (art. 4).

SECTION IV. — De l'État dépositaire.

1094. Caisse des dépôts et consignations.
1095. Régime et mécanisme de cette caisse représentant l'État dépositaire.
1096. Loi du 28 juillet 1875 sur les consignations judiciaires.
1097. Cette caisse n'est pas un établissement public distinct de l'État.
1098. Il en est ainsi nonobstant son droit d'action.
1099. Il en est de même de la caisse d'amortissement.
1100. Examen et discussion de la jurisprudence.

1094. La *caisse des dépôts et consignations* est chargée, sous le contrôle du pouvoir législatif [nos 1074 et 1099], de recevoir, garder et rendre les valeurs qui lui sont confiées. Elle est l'État dépositaire et séquestre, comme le Trésor est l'État débiteur et créancier. La loi du 6 frimaire an VIII avait créé la *caisse d'amortissement* [nos 1074, 1099 et 1100] ; la loi du 28 nivôse an XIII lui confia le service des consignations. En séparant ce service de la direction générale des finances, cette loi, non abrogée, profitait de l'expérience acquise et, dans l'intérêt même du crédit public, accentuait la séparation du service de l'État débiteur d'autres dettes, du service de l'État dépositaire ou débiteur de consignations et dé-

Source BIU Cujas

pôts généralement forcés, distincts des autres dettes de l'État en raison même de ce caractère particulier. Mais ce service n'en reste pas moins, comme l'autre, un service public, et un service public de premier ordre, bien qu'organisé dans des conditions spéciales ; la caisse des dépôts et consignations n'en représente pas moins l'État lui-même, l'État prenant en mains le service des consignations et dépôts judiciaires et administratifs, dans des conditions particulières déterminées par cette partie de la législation financière de la France.

Dans les départements, ce sont les agents mêmes de l'État, des fonctionnaires des finances, les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances, qui représentent la caisse des dépôts et consignations et sont ses préposés.

1095. En vertu de l'article 111 de la loi du 28 avril 1816, plusieurs ordonnances, 22 mai 1816, 3 juillet 1816 (deux portant cette date), 8 janvier 1817, le décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique (art. 823 à 860), ont réglementé l'institution. Chargée, par la loi de son institution, de recevoir toutes consignations ordonnées par la loi ou par la justice, aux cas divers, soit de refus du créancier (comme dans l'hypothèse de l'article 53 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique), soit d'incertitude sur la personne, soit d'incertitude sur les droits du créancier (art. 54 et 59 de la même loi du 3 mai 1841) ; chargée aussi de recevoir tous dépôts de cautionnements de concessionnaires, d'entrepreneurs [nos 1111 et 1112] et autres [nos 800, 1066 et 1107], la caisse des dépôts et consignations a vu s'étendre successivement ses attributions ; nous venons déjà d'en signaler plusieurs, et nous en signalerons un grand nombre d'autres [nos 1096, 1351, 1389 à 1391, 1455, 1560, 1561, 1562, 1581 et suiv.].

Mais, sans entrer ici dans leur examen détaillé, nous devons constater qu'en même temps qu'elle concentre toutes les opérations de cette nature dans un service public unique et spécial, dans le double intérêt des déposants d'une part, de l'État, de ses finances et de son crédit d'autre part, l'institution de la caisse des dépôts et consignations repose sur une idée économique, exacte et féconde. Les sommes touchées par elle ne restent pas improductives en ses mains. Elle en paie l'intérêt à 3 % à partir du soixante et unième jour du dépôt ; elle solde toutes ses dépenses, verse chaque année un excédant de recettes au budget de l'État, et tout cela à l'aide d'un emploi des fonds déposés, conforme à l'intérêt

Source BIU Cujas

du crédit de l'État, en rentes françaises [nos 1070 à 1077], en bons du Trésor [no 1065], en prêts aux départements, communes, établissements publics et syndicats [nos 1351 et 1455].

C'est grâce à ce mécanisme prudent et sage que la caisse des dépôts et consignations, compagne toujours fidèle du crédit public, a, depuis 1816, reçu et payé en capital et intérêts des sommes qui s'élèvent à plus de 3 milliards.

1096. On voit par ce qui précède que de nombreuses lois ont successivement ajouté aux attributions de la caisse des dépôts et consignations. La plus récente est celle du 28 juillet 1875 qui a étendu sa mission aux valeurs mobilières [nos 1303 à 1312] nominatives et au porteur. Un décret portant règlement d'administration publique a été rendu le 15 décembre 1875 pour l'exécution de cette loi.

Les titres et valeurs mobilières, sous forme nominative ou au porteur, dont la consignation serait prescrite soit par une disposition de loi ou par un règlement, soit par une décision judiciaire ou administrative, devront être déposés à la caisse des dépôts et consignations. Il en sera de même des titres et valeurs trouvés dans les successions, lorsque les parties intéressées ou l'une d'elles en feront la demande. Ces dépôts auront lieu dans les conditions fixées par les lois du 28 nivôse an XIII et du 28 avril 1816 pour les dépôts d'espèces (Loi du 28 juillet 1875, *relative aux consignations judiciaires*, art. 1). — Un règlement d'administration publique déterminera les mesures à prendre pour le dépôt, la conservation et le retrait des valeurs dont il s'agit, ainsi que le mode de rémunération de la caisse (art. 2).

1097. Il résulte de l'ensemble de la législation relative à la *caisse des dépôts et consignations* et de la place que nous donnons à cette étude, qu'il ne faut pas voir en elle un établissement public [nos 1330 à 1339], ayant une personnalité civile distincte de celle de l'État. Elle est une caisse de l'État, l'État lui-même. La raison de douter viendrait de ce que son budget ne serait pas annexé au budget de l'État, et que ses opérations ne figureraient pas au compte général de l'administration des finances. Mais ce n'est là qu'une apparence dont il faut se défier, car le résultat même du budget de cette caisse, ce qui est l'essentiel, figure au budget de l'État et dans ses comptes, et lui profite. Il faut donc aller au fond des choses, et la raison de décider se trouve dans la nature même de la mission dévolue à la caisse des dépôts et consignations [nos 1094 et 1095]. Les circonstances spéciales qui viennent d'être relevées, loin d'exclure de l'institution de la caisse des dépôts et

Source BIU Cujas

consignations la personnalité de l'État, n'ont pour objet que d'assurer au crédit de l'État un supplément de garanties.

La démonstration pratique de cette vérité se trouve dans cette règle (suivie, malgré certaines résistances et des vicissitudes diverses, depuis la loi du 21 mai 1825), en vertu de laquelle tous les bénéfices nets des opérations de la caisse des dépôts et consignations sont annuellement versés au Trésor. De sorte que c'est bien pour le compte de l'État que procède la caisse des dépôts et consignations ; il en a le bénéfice moral, car la caisse concourt à fortifier son crédit, tout en profitant elle-même de ce crédit ; il en a le bénéfice réel et pécuniaire, par l'attribution légale des profits. Dans de telles conditions, comment y aurait-il place pour une personnalité civile distincte, là où tous les produits nets sont annuellement et législativement attribués à l'État ? A qui profiteraient des dons et legs, si ce n'est à l'État seul et directement, en augmentant cette somme de produits ? C'est ce qui nous autorisait à dire, en commençant, qu'il ne faut pas se laisser prendre aux apparences, car chaque année ces bénéfices figurent au budget de l'État ; et, dans la loi du 3 août 1875 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1876 (état E), sous cette rubrique : « Produits divers du budget, montant des *recettes prévues* », on peut lire, à la même place que dans les lois de finances antérieures, ces mots : *bénéfices réalisés par la caisse des dépôts et consignations pendant l'année* : 2,200,000 *francs*.

1098. Si la caisse des dépôts et consignations plaide en justice, il faut remarquer que c'est moins comme partie que comme tiers, c'est-à-dire sans avoir intérêt à ce que la décision à intervenir soit rendue dans un sens ou dans l'autre, et que c'est comme exerçant sa mission légale, dans laquelle rentre directement l'accomplissement de certains ordres de justice. C'est toujours à titre d'administration publique qu'elle figure dans ces litiges ; en conséquence, un arrêt de la cour de cassation du 4 janvier 1865 (ch. req. *caisse des dépôts et consignations* c. *Bergerat*), dont certains considérants nous paraissent contradictoires, mais dont le dispositif nous semble très-fondé, décide que la caisse des dépôts et consignations est, « *comme administration publique* », affranchie de la consignation d'amende sur les pourvois en cassation qu'elle forme (L. 2 brumaire an IV, art. 17).

1099. La même question se pose en ce qui concerne la *caisse*

Source BIU Cujas

d'amortissement, dont nous avons déjà signalé [nos 950 et 1074] les importantes attributions. C'est une caisse de l'État, administrée par un directeur nommé par décret, rattachée à son budget, alimentée avec ses ressources, dont les opérations figurent au compte général de l'administration des finances, et chargée de pourvoir partiellement à un service public qui est pour l'État d'une importance vitale, celui de la dette publique. Son histoire et son organisation sont étroitement unies à celles de la caisse des dépôts et consignations ; nous n'avons pu parler de cette dernière caisse sans mentionner déjà la caisse d'amortissement, et c'est pourquoi nous les rapprochons dans cette étude. Il n'y a pas lieu de distinguer, au point de vue de leur caractère juridique, ces deux caisses que tant de liens réunissent, la caisse d'amortissement et la caisse des dépôts et consignations. Bien que séparées, au point de vue de leurs opérations et de leurs écritures, par le titre X de la loi de finances du 28 avril 1816 (art. 98 et suivants), ces deux caisses sont en effet dirigées et administrées par un même directeur général, et surveillées par une même commission. Cette commission [no 1074] a été constituée avec un caractère législatif ; c'est au pouvoir législatif, sous « *la surveillance et la garantie* » duquel les deux caisses sont placées « *de la manière la plus spéciale* » par la loi du 28 avril 1816 (art. 115), que cette commission présente chaque année un compte rendu public (art. 114).

1100. Deux arrêts de cour d'appel ont cependant, à notre connaissance, reconnu à la caisse d'amortissement une individualité propre, et, par conséquent, ont admis qu'elle constituait une personne morale. Un arrêt de la cour de Nîmes du 21 novembre 1823 (*préfet de Vaucluse* c. *commune de Châteauneuf*) a rejeté une fin de non-recevoir proposée par la caisse d'amortissement, tirée de ce qu'elle n'aurait pas qualité pour défendre aux actions concernant la propriété des biens formant sa dotation, et que c'est le domaine dans la personne du préfet qui devait seul être instancié, ces biens continuant à faire partie du domaine de l'État [nos 950 et 1074]. Un arrêt déjà cité de la cour de Metz du 13 février 1855 (*commune de Montigny-les-Vaucouleurs* c. *préfet de la Meuse*) a répété deux fois dans ses considérants que « la caisse d'amortissement est un éta- » blissement public ». Mais il est remarquable que, dans les deux cas, la cour de cassation s'est implicitement refusée à entrer dans cette voie. Dans la première espèce, par arrêt du 26 juin 1826, la chambre civile décide que, puisque le préfet est intervenu dans

Source BIU Cujas

l'instance au nom du domaine et en adhérant aux moyens et conclusions de la caisse d'amortissement, les intérêts du domaine ont été valablement défendus. Dans la seconde espèce, l'arrêt déjà cité de la chambre des requêtes du 9 avril 1856 (portant rejet du pourvoi contre l'arrêt de la cour de Metz, conforme à un arrêt du 27 juin 1854 de la chambre civile, qui avait cassé un arrêt contraire de la cour de Nancy) consacre la règle que, depuis leur affectation par la loi du 25 mars 1817 à la caisse d'amortissement, les grandes masses de bois et forêts de l'État sont devenues aliénables et prescriptibles [n° 1023] ; mais cet arrêt de 1856, comme celui de 1854, s'abstient de reproduire l'argument tiré de la qualification d'établissement public donnée à la caisse d'amortissement et la qualification elle-même. Ce silence est d'autant plus remarquable que, dans les moyens du pourvoi, l'État niait, comme nous le faisons ici, et comme il le faisait aussi dans l'affaire de 1823, la personnalité civile distincte de la caisse d'amortissement.

SECTION V. — De l'État créancier.

1101. Énumération des principales créances de l'État.
1102. Des contraintes administratives et de leurs effets.
1103. Controverses sur les avis du conseil d'État de l'an XII et de 1811.
1104. Saisies-arrêts pratiquées entre les mains de l'État.
1105. Créances de l'État contre les acquéreurs de biens domaniaux.
1106. — contre les fermiers de biens domaninaux.
1107. — contre les comptables.
1108. Loi du 5 septembre 1807 relative aux droits du Trésor sur les biens des comptables.
1109. Garanties de l'État dans les règles de comptabilité et de responsabilité auxquelles sont soumis les comptables.
1110. Créances de l'État contre les fournisseurs ; nécessité d'une *dénonciation du gouvernement* pour les poursuites criminelles.
1111. Autres garanties de l'État contre les fournisseurs.
1112. Créances de l'État contre les entrepreneurs de travaux publics.
1113. Créances de l'État contre les condamnés à l'amende et aux frais de justice.
1114. Rétablissement de la contrainte par corps pour les frais de justice pénale dus à l'État ; loi du 19 décembre 1871.

1101. Les principales créances de l'État, indépendamment de celles qui ont pour objet le montant des impôts dont nous traiterons exclusivement dans la section suivante, sont au nombre de six ; ce sont les créances : 1° contre les acquéreurs de biens do-

Source BIU Cujas

maniaux ; 2° contre les fermiers de ces biens ; 3° contre les comptables de deniers publics ; 4° contre les fournisseurs ; 5° contre les entrepreneurs de travaux publics ; 6° contre les condamnés aux amendes et aux frais de justice. Cette énumération ne contient pas toutes les créances possibles de l'État, représenté par le *Trésor public*, sous l'autorité du ministre des finances, mais seulement les plus usuelles et les plus importantes ; nous devons les examiner au point de vue des garanties diverses dont le droit de l'État est entouré.

1102. La législation, en cette matière, est dominée par une règle commune à toutes les créances de l'État : c'est que l'État n'est pas obligé de poursuivre ses débiteurs devant les tribunaux pour exercer son droit. Une présomption légale de vérité s'attache, dans la plupart des cas, à la fixation du chiffre de la créance faite par l'administration elle-même, et ne tombe que devant une opposition régulièrement formée ; l'État peut procéder *de plano* par voie d'exécution en vertu d'un acte administratif qui est nommé *contrainte*, parce qu'il autorise la voie d'exécution parée contre les débiteurs de l'État. Ces moyens légaux d'exécution sont : la saisie, la vente des meubles, l'inscription de l'hypothèque judiciaire de l'article 2123 du Code civil sur les immeubles, et la contrainte par corps dans les cas où la loi du 22 juillet 1867 ne l'a pas abolie [*voir* n°s 1107 et 1114].

Cette règle a été consacrée par un avis du conseil d'État du 16 thermidor an XII, approuvé le 25, et dont nous avons déjà [n° 285], en exposant les effets des décisions rendues par les tribunaux administratifs, fait connaître l'insertion ultérieure au *Bulletin des lois*, en vertu d'un autre avis du conseil d'État du 29 octobre 1811, approuvé le 12 novembre 1811.

Le conseil d'État, après avoir entendu le rapport des sections de législation et des finances sur le renvoi qui leur a été fait de celui du ministre du Trésor public, présentant la question de savoir si le § 2 de l'article 3 de la loi du 11 brumaire an VII sur le régime hypothécaire et l'article 2123 du Code civil des Français, qui accordent l'hypothèque aux condamnations judiciaires, à la charge d'inscription, s'appliquent aux actes émanés de l'autorité administrative ; considérant que les administrateurs auxquels les lois ont attribué, pour les matières qui y sont désignées, le droit de prononcer des condamnations ou de *décerner des contraintes*, sont de véritables juges dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires, et que ces actes ne peuvent être l'objet d'aucun litige devant les tribunaux ordinaires, sans troubler l'indépendance de l'autorité administrative, garantie par les Constitutions de l'Empire français, est d'avis : 1° que les con-

Source BIU Cujas

damnations et les *contraintes émanées des administrateurs*, dans les cas et pour les matières de leur compétence, emportent hypothèque de la même manière et aux mêmes conditions que celles de l'autorité judiciaire; 2° que, conformément aux articles 2157 et 2159 du Code civil français, la radiation non consentie des inscriptions hypothécaires faites en vertu de condamnations prononcées ou de contraintes décernées par l'autorité administrative doit être poursuivie devant les tribunaux ordinaires; mais que si le fond du droit y est contesté, les parties doivent être renvoyées devant l'autorité administrative (Avis des 16-25 thermidor an XII).

Le conseil d'État, qui, d'après le renvoi ordonné par Sa Majesté, a entendu le rapport de la section des finances sur celui du ministre de ce département, présentant la question de savoir s'il peut être pris inscription hypothécaire en vertu des contraintes que l'article 32 de la loi des 6-22 août 1791 autorise l'administration des douanes à décerner, pour le recouvrement des droits dont il est fait crédit, et pour défaut de rapport des certificats de décharge des acquits à caution; — vu 1° les articles 32 et 33 de la loi précitée; 2° l'avis du conseil d'État approuvé par Sa Majesté le 25 thermidor an XII, duquel il résulte.....; considérant que la question proposée par le ministre est décidée par l'avis précité, mais que cet avis n'a point été inséré au *Bulletin des lois*, et qu'il est nécessaire de lui donner la publicité légale afin que les parties intéressées en aient connaissance; — est d'avis que des ordres soient donnés par Sa Majesté pour que l'avis du Conseil, approuvé le 25 thermidor an XII, soit inséré au *Bulletin des lois* (Avis des 29 octobre - 12 novembre 1811).

1103. Il est vrai qu'un arrêt de la cour de cassation du 28 janvier 1828, refusant à l'administration de l'enregistrement l'hypothèque judiciaire en vertu d'une contrainte par elle décernée, a jugé que l'avis de l'an XII ne s'appliquait qu'aux jugements administratifs, et, ce qui revient au même, aux contraintes décernées par des administrateurs agissant en qualité de juges. Mais l'avis de l'an XII est absolu dans ses termes; il s'applique également aux *contraintes décernées* et aux *condamnations prononcées* par les administrateurs; il répète jusqu'à trois fois cette antithèse, attribuant sans distinction l'effet de l'hypothèque judiciaire aux condamnations et aux *contraintes* que les lois donnent aux administrateurs le droit de décerner; or tels sont non-seulement l'administration des douanes (L. 6-22 août 1791, tit. XIII, art. 31, 32, 33 [n° 1270]; L. 14 fructidor an III, art. 10), mais aussi l'administration des contributions indirectes (L. 1er germinal an XIII, art. 43, 44, 45), ainsi que l'a très-bien jugé, nonobstant le précédent contraire de 1828, un arrêt de la cour de Lyon du 7 août 1829 [n° 1196]; l'administration de l'enregistrement et des domaines (L. 19 août-12 septembre 1791, art. 4 [nos 1045 et 1106]; L. 22 frimaire an VII, art. 64 [reproduit n° 1287]), nonobstant la décision de 1828 sous le coup de laquelle elle aurait tort de rester inclinée; et le ministre des

Source BIU Cujas

finances (L. 12 vendémiaire, 13 frimaire, et arrêté des consuls du 18 ventôse an VIII). L'avis de l'an XII est général; il attache l'hypothèque judiciaire à toutes les contraintes administratives régulièrement décernées; l'avis de 1811 en a fait une application spéciale en matière de douanes; et ces deux avis, par leur insertion au *Bulletin des lois* [1], ont acquis force législative.

1104. La loi du 14 février 1792, le décret du 18 août 1807 et d'autres dispositions législatives ont prescrit les formalités relatives aux saisies-arrêts ou oppositions entre les mains des receveurs ou administrateurs de caisses ou deniers publics. Il faut remarquer et la cour de cassation a jugé que ces textes ne dérogent aux règles tracées par le Code de procédure, qu'en ce qui concerne les rapports du saisissant et du tiers saisi, et ne s'appliquent pas aux relations entre le saisissant et le débiteur saisi.

En conséquence, la saisie pratiquée sur un créancier du Trésor public entre les mains du ministre des finances est nulle, aux termes de l'article 563 du Code de procédure civile, et malgré le silence des lois spéciales précitées, si elle n'a pas été dénoncée, dans le délai légal, au débiteur saisi (c. ch. civ. 6 novembre 1872).

1105. 1° *Créances de l'État contre les acquéreurs de biens domaniaux* [*voir* aux nos 1037 à 1044 les modes et les formes de l'aliénation des biens de l'État, et aux nos 347 à 351 le contentieux de ces biens]. La loi de finances du 18 mai 1850, article 2 § 1, dispose: « A compter de la publication de la présente loi, le prix des adjudications des domaines nationaux qui seront mis en vente sera payable avec intérêts à partir de l'entrée en possession de l'acquéreur, de la manière et dans les délais fixés par le cahier des charges approuvé par le ministre des finances ». En cas de non-paiement au terme convenu, trois partis peuvent être pris contre l'acquéreur du bien domanial, débiteur de son prix.

On peut, selon le droit commun, le forcer au paiement par toutes voies de rigueur en vertu de la contrainte décernée contre lui.

On peut prononcer la déchéance; la résolution de plein droit qui doit être stipulée dans les ventes ordinaires aux termes de l'article 1656 du Code civil, est toujours sous-entendue au profit de l'État; si, dans la quinzaine de la contrainte signifiée au débiteur,

[1] Ces deux avis que nous venons de reproduire sont insérés à la suite l'un de l'autre au *Bulletin des lois*, 1er semestre de 1812, p. 282.

Source BIU Cujas

le prix n'est pas payé, la déchéance est prononcée par le préfet, sauf recours au ministre des finances et au conseil d'État. La loi du 15 floréal an X, article 8, confirmée par l'article 2 § 2 de la loi du 18 mai 1850, dispose qu'en ce cas l'acquéreur est tenu de payer, à titre de dommages-intérêts, une amende du dixième du prix de l'adjudication s'il n'a fait aucun paiement, et du vingtième s'il a payé un ou plusieurs acomptes, le tout sans préjudice de la restitution des fruits.

En troisième lieu, si l'administration ne veut ni poursuivre, ni prononcer la déchéance, ce qui reste dû, tant en capital qu'en intérêts, produit, aux termes d'un décret du 22 octobre 1808, un intérêt de 5 % l'an, à partir de chaque échéance jusqu'au jour de l'acquittement. Cette capitalisation d'intérêts, attaquée comme contraire aux dispositions de l'article 1154 du Code civil prohibitives de l'anatocisme, a été néanmoins appliquée par arrêt du conseil du 12 avril 1832.

1106. 2° *Créances de l'État contre les fermiers de biens domaniaux.*

Nous avons vu [n° 1035] que les biens domaniaux sont mis en ferme par voie d'adjudication, et [n° 1036] que, par dérogation à l'article 2127 du Code civil, l'acte de bail, signé par les parties et par les autorités administratives devant lesquelles se fait l'adjudication, emporte exécution parée, et peut contenir une stipulation d'hypothèque conventionnelle. En outre, l'adjudicataire est tenu de fournir, pour garantir le paiement de son prix de bail et sa jouissance en bon père de famille, une caution solvable dans la huitaine qui suit l'adjudication, faute de quoi il est procédé à un nouveau bail à sa folle enchère. Aux termes de la loi du 19 août 1791, article 4, le directeur de l'administration des domaines décerne, contre les débiteurs des revenus de biens domaniaux et de droits échus, des contraintes qui doivent être visées par le président du tribunal civil de la situation des biens ; en cas de non-paiement, par impossibilité d'exécuter la contrainte et par inefficacité de l'hypothèque, l'État a son recours contre la caution.

1107. 3° *Créances de l'État contre les comptables.*

L'État est créancier des comptables lorsqu'ils sont en débet [*voir* n°s 455 et 460]. Une protection efficace était due à l'élément de la fortune publique qui leur est confié. Aussi la créance de l'État contre les comptables jouit-elle de quatre garanties distinctes.

1° Le versement dans les caisses du Trésor d'un cautionnement

Source BIU Cujas

en numéraire ou en rentes sur l'État (ord. 19 juin 1825 ; décret du 31 janvier 1872, relatif à l'affectation des rentes sur l'État au cautionnement des comptables ; loi du 8 juin 1864, relative aux cautionnements en rentes des conservateurs des hypothèques) ; ces cautionnements sont affectés par premier privilége à la garantie des condamnations pouvant être prononcées contre les comptables qui les ont fournis, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, pour tous les faits résultant des diverses gestions dont ils sont chargés, quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions.

2° La loi du 17 avril 1732 (art. 8) soumettait les comptables de deniers ou d'effets mobiliers publics, leurs cautions, agents ou préposés, à la contrainte par corps pour raison de reliquat de leur compte. Cette disposition est abrogée par l'article 1 de la loi du 22 juillet 1867 ainsi conçu : « La contrainte par corps est sup- » primée en matière commerciale, civile et contre les étrangers ». Mais si le comptable reliquataire de deniers publics était poursuivi et condamné comme coupable d'un crime ou d'un délit dans l'exercice de ses fonctions, les condamnations aux amende, restitution et dommages-intérêts prononcées contre lui, au profit de l'État, pourraient être ramenées à exécution par la contrainte par corps « maintenue en matière criminelle, correctionnelle et de simple » police » par les articles 2 et suivants de cette même loi du 22 juillet 1867, *relative à la contrainte par corps.* [*Voir* aussi n° 1114.]

Enfin la créance de l'État est garantie : 3° par l'hypothèque légale de l'article 2121 § 3 du Code civil ; et 4° par le privilége de l'article 2098 du même Code. Ci-dessus [n°s 460 et 461] se trouvent reproduits les articles 419 et 421 du décret réglementaire du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, qui modifient, au point de vue de la compétence, l'application en cette matière des articles 2159 et 2161 du Code civil sur les demandes en radiation et en réduction d'inscriptions hypothécaires. La radiation peut aussi être opérée en vertu d'une décision du ministre des finances, sur une mainlevée par acte notarié signée de l'agent judiciaire du Trésor relatant la date de la décision du ministre, ou sur un arrêté du préfet relatant la date de l'autorisation à lui donnée par le ministre à cet effet (Inst. minist. 6 juillet 1833, art 55 ; 12 avril 1853).

1108. La loi du 5 septembre 1807 a complété les articles 2098 et 2121 § 3 du Code civil en faisant la part du privilége et de l'hypothèque légale de l'État sur les biens des comptables. Nous reproduisons les parties essentielles de cette importante loi, qui offre

Source BIU Cujas

l'un des plus frappants exemples des nombreux points de contact existants entre le droit administratif et la législation civile. Un avis du conseil d'État du 25 février 1808 avait déclaré applicables au Trésor de la couronne les articles 2098 et 2121 du Code civil et cette loi du 5 septembre 1807.

Le privilége et l'hypothèque maintenus par les articles 2098 et 2121 du Code Napoléon, au profit du Trésor public, sur les biens meubles ou immeubles de tous les comptables chargés de la recette ou du paiement de ses deniers sont réglés ainsi qu'il suit (Loi du 5 septembre 1807, *relative aux droits du Trésor public sur les biens des comptables*, art. 1). — Le privilége du Trésor public a lieu *sur tous les biens meubles* des comptables, même à l'égard des femmes séparées de biens, pour les meubles trouvés dans les maisons d'habitation du mari, à moins qu'elles ne justifient légalement que lesdits meubles leur sont échus de leur chef ou que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient. Ce privilége ne s'exerce néanmoins qu'après les priviléges généraux et particuliers énoncés aux articles 2101 et 2102 du Code Napoléon (art. 2). — Le privilége du Trésor public a lieu : *1° sur les immeubles acquis à titre onéreux par les comptables postérieurement à leur nomination* ; 2° sur ceux acquis au même titre, et depuis cette nomination, *par leurs femmes*, mêmes séparées de biens. Sont exceptées néanmoins les acquisitions à titre onéreux faites par les femmes, lorsqu'il sera légalement justifié que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient (art. 4). — Le privilége du Trésor public mentionné en l'article 4 ci-dessus a lieu conformément aux articles 2106 et 2113 du Code Napoléon, à la charge d'une inscription qui doit être faite dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété. En aucun cas il ne peut préjudicier : 1° aux créanciers privilégiés désignés dans l'article 2103 du Code Napoléon, lorsqu'ils ont rempli les conditions prescrites pour obtenir privilége; 2° aux créanciers désignés aux articles 2101, 2104 et 2105 du Code Napoléon, dans le cas prévu par le dernier de ces articles ; 3° aux créanciers du précédent propriétaire qui auraient, sur les biens acquis, des hypothèques légales existantes indépendamment de l'inscription ou toute autre hypothèque valablement inscrite (art. 5). — A l'égard *des immeubles des comptables qui leur appartenaient avant leur nomination*, le Trésor public a une hypothèque légale, à la charge de l'inscription, conformément aux articles 2121 et 2134 du Code Napoléon ; le Trésor public a une hypothèque semblable, et à la même charge, sur les biens acquis par le comptable *autrement qu'à titre onéreux postérieurement à sa nomination* (art. 6). — Tous receveurs généraux de département, tous receveurs particuliers d'arrondissement, tous payeurs seront tenus d'énoncer leurs titres et qualités dans les actes de vente, de partage, d'échange et autres translatifs de propriété qu'ils passeront, et ce à peine de destitution ; en cas d'insolvabilité envers le Trésor public, d'être poursuivis comme banqueroutiers frauduleux. Les receveurs de l'enregistrement et les conservateurs des hypothèques seront tenus, aussi à peine de destitution, et en outre de tous dommages et intérêts, de requérir ou de faire, au vu desdits actes, l'inscription au nom du Trésor public, pour la conservation de ses droits..... (art. 7). — En cas d'aliénation, par tout comptable, de biens affectés aux droits du Trésor public par privilége ou par hypothèque, les agents du gouvernement poursuivront, par voie de droit, le recouvrement des sommes dont le comptable aura été constitué redevable (art. 8). — Dans le cas où le comptable ne serait

Source BIU Cujas

pas actuellement constitué redevable, le Trésor public sera tenu, dans trois mois à compter de la notification qui lui sera faite aux termes de l'article 2183 du Code Napoléon, de fournir et de déposer au greffe du tribunal de l'arrondissement des biens vendus un certificat constatant la situation du comptable : à défaut de quoi, ledit délai expiré, la mainlevée de l'inscription aura lieu de droit et sans qu'il soit besoin de jugement. La mainlevée aura également lieu de droit dans le cas où le certificat constatera que le comptable n'est pas débiteur envers le Trésor public (art. 9). — La prescription des droits du Trésor public, établie par l'article 2227 du Code Napoléon, court, au profit des comptables, *du jour où leur gestion a cessé* (art. 10).

1109. Aux garanties exposées dans les numéros qui précèdent se rattachent par un lien intime les règles d'après lesquelles doivent être justifiées les recettes. Elles diffèrent de celles dont nous venons de parler sous deux rapports : 1° en ce qu'elles s'appliquent non à tous les comptables, mais seulement aux comptables à la recette ; 2° en ce que les garanties dont elles environnent la créance éventuelle de l'État contre ces comptables ont pour objet soit de prévenir et d'empêcher le *déficit* et le *debet* à l'aide d'une comptabilité scrupuleuse, soit de protéger les droits de l'État par la responsabilité d'autrui. Nous reproduisons les textes qui contiennent ces prescriptions protectrices des deniers de l'État.

Les préposés à la perception des revenus publics sont chargés de constater la dette des redevables, de leur en notifier le montant, d'en percevoir le produit et d'exercer les poursuites prescrites par les lois et règlements ; toutefois, l'assiette des contributions directes est confiée à des fonctionnaires et agents administratifs (Décret du 31 mai 1862, *portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 306). — Les comptables chargés de la perception des revenus publics sont tenus de se libérer de leurs recettes aux époques et dans les formes prescrites par les lois et règlements (art. 307). — Ils acquittent les frais de régie, de perception et d'exploitation qui sont ordonnancés sur leurs caisses, et ils les portent en dépense définitive dans leurs comptes (art. 308). — Tout comptable chargé de la perception des droits et revenus publics est tenu d'enregistrer les faits de sa gestion sur les livres ci-après : 1° un livre-journal de caisse et de portefeuille, où sont consignées les entrées, les sorties des espèces et valeurs et la solde de chaque journée ; 2° des registres auxiliaires destinés à présenter les développements propres à chaque nature de service ; 3° un sommier ou livre récapitulatif résumant ses opérations selon leur nature, et présentant sa situation complète et à jour (art. 309). — Tout préposé à la perception des revenus publics est tenu de procéder : 1° à l'enregistrement, en toutes lettres, au rôle, état de produit ou autre titre légal, quelle que soit sa dénomination ou sa forme, de la somme reçue et de la date du recouvrement ; 2° à son inscription immédiate, en chiffres, sur son journal ; 3° à la délivrance d'une quittance à souche (art. 310). — Sont néanmoins exceptés de la formalité d'une quittance à souche : 1° les recettes opérées par les receveurs de l'enregistrement et des domaines ; 2° le produit de la taxe des lettres ; 3° les produits divers et accidentels recouvrés par les receveurs des finances (art. 311). — Les

Source BIU Cujas

comptables principaux chargés de la perception des revenus publics sont tenus d'adresser chaque mois, à la comptabilité générale des finances, un bordereau de leurs recettes et de leurs dépenses, accompagné des pièces justificatives qui s'y rapportent, et revêtu des certifications prescrites par les règlements (art. 315). — Ces comptables principaux sont directement justiciables de la cour des comptes, et présentent le compte de leur gestion en leur nom et sous leur responsabilité personnelle (art. 316). — Les comptes sont rendus par gestion annuelle; ils doivent comprendre tous les faits accomplis pendant la durée de chaque année. Ces comptes sont formés en deux parties séparées, l'une comprenant les opérations complémentaires de l'exercice expiré, l'autre celles de la première année de l'exercice courant; celle-ci rappelle les opérations de la première partie, afin de résumer l'ensemble de la gestion annuelle..... (art. 317). — Les comptes de gestion doivent être adressés au ministre des finances dans le premier trimestre qui suit la période pour laquelle ils sont rendus et transmis à la cour des comptes, dûment vérifiés, avant l'expiration des trois mois suivants (art. 318).— Tous les comptables ressortissant au ministère des finances sont responsables du recouvrement des droits liquidés sur les redevables, et dont la perception leur est confiée. En conséquence, ils sont et demeurent chargés, dans leurs écritures et dans leurs comptes annuels, de la totalité des rôles ou des états de produits qui constatent le montant de ces droits, et ils doivent justifier de leur entière réalisation avant l'expiration de l'année qui suit celle à laquelle les droits se rapportent (art. 320).— Le contrôle des comptables supérieurs sur les agents de la perception qui leur sont subordonnés s'exerce par le visa des registres, la vérification de la caisse, l'appel des valeurs, des pièces justificatives et des divers éléments de leur comptabilité, et par tous les autres moyens indiqués par les règlements de chaque service. La libération des comptables inférieurs s'opère par la représentation des récépissés du comptable supérieur, qui justifient le versement intégral des sommes qu'ils étaient tenus de recouvrer (art. 321).— Les receveurs généraux et particuliers des finances sont tenus de verser au Trésor, de leurs deniers personnels, le 30 novembre de chaque année, les sommes qui n'auraient pas été recouvrées sur les rôles des contributions directes de l'année précédente (art. 324). — A l'égard des autres receveurs de revenus publics, il est dressé, avant l'expiration de la seconde année de chaque exercice, des états par branche de revenu et par comptable, présentant les droits et produits restant à recouvrer, avec la distinction des créances qui doivent demeurer à la charge des comptables de celles qu'il y a lieu d'admettre en reprise à l'exercice suivant, et de celles dont les receveurs sont dans le cas d'obtenir la décharge. Le montant des droits et produits tombés en non-valeur ou à porter en reprise figure distinctement dans les comptes des receveurs, et il en est justifié à la cour des comptes (art. 325). — Les comptables en exercice versent immédiatement dans leur caisse le montant des droits dont ils ont été déclarés responsables; s'ils ne sont plus en fonctions, le recouvrement en est poursuivi contre eux, à la diligence de l'agent judiciaire du Trésor public (art. 326). — Lorsque les comptables ont soldé de leurs deniers personnels, aux termes des articles 320, 325 et 326, les droits dus par les redevables ou débiteurs, ils demeurent subrogés à tous les droits du Trésor public, conformément aux dispositions du Code Napoléon. Les comptables supérieurs qui, en exécution des articles 322, 337 et 338, ont payé les déficits ou débets de leurs subordonnés, sont également subrogés à tous les droits du Trésor sur le cautionnement, la personne et les biens du comptable débiteur (art. 327). — Les

Source BIU Cujas

comptables à la charge desquels ont été mis, en conformité de l'article 325, des droits et produits restant à recouvrer, peuvent obtenir la décharge de leur responsabilité, s'ils justifient qu'ils ont pris toutes les mesures et fait en temps utile toutes poursuites et diligences nécessaires contre les débiteurs (art. 328).—Tout comptable supérieur qui a soldé de ses deniers le déficit ou le débet de l'un de ses préposés peut, s'il se croit fondé à en réclamer la décharge, provoquer une enquête administrative pour faire constater les circonstances qui ont précédé ou accompagné le déficit ou le débet, et s'il doit être attribué à des circonstances indépendantes de la surveillance du comptable. Le ministre des finances statue sur les demandes en décharge de responsabilité prévues au présent article, après avoir pris, s'il y a lieu, l'avis de la section des finances du conseil d'État, et sauf l'appel au même conseil, jugeant au contentieux (art. 329).— Les receveurs généraux des finances sont responsables de la gestion des receveurs particuliers de leur département. Chaque receveur général est, à cet effet, chargé de surveiller leurs opérations, d'assurer l'ordre de leur comptabilité, de contrôler leurs recettes et leurs dépenses. Les receveurs généraux disposent, sous leur responsabilité, des fonds reçus par les receveurs particuliers, soit qu'il les fassent verser à la recette générale, soit qu'ils les emploient sur les lieux, soit qu'ils en autorisent la réserve en leurs mains, ou qu'ils leur donnent toutes autres directions commandées par les besoins du service (art. 336). — En cas de déficit ou de débet d'un receveur particulier, le receveur général du département est tenu d'en couvrir immédiatement le Trésor (art. 337).— Les receveurs généraux et particuliers des finances demeurent responsables de la gestion des percepteurs des contributions directes, et il sont tenus de couvrir immédiatement le Trésor des déficits ou des débets constatés à la charge de ces préposés (art. 338).

1110. 4° *Créances de l'État contre les fournisseurs.* Ces créances ont pour objet l'exécution d'obligations contractées vis-à-vis l'État, dans les marchés de fournitures dont nous avons étudié les formes et le contentieux [n°s 318, 432 et 433].

Ces créances reçoivent une protection particulière des peines prononcées contre les fournisseurs des armées de terre et de mer, à raison des fraudes par eux commises dans l'exécution de leurs marchés, par les articles 430, 431 et 433 du Code pénal; ces textes subordonnent les poursuites à la nécessité d'une *dénonciation du gouvernement*, qu'il ne faut pas confondre avec l'autorisation de poursuivre émanant du conseil d'État, qui était exigée par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII pour la mise en jugement des fonctionnaires publics. Le préalable, en ce qui concerne les fournisseurs, est d'une tout autre nature, et, les fournisseurs n'étant pas des fonctionnaires publics, il n'a pas été atteint par le décret du 19 septembre 1870. Il est établi dans le but d'empêcher que l'exercice intempestif de l'action publique contre les fournisseurs n'entrave inopportunément un service dont l'exact et régu-

Source BIU Cujas

lier accomplissement peut être d'un intérêt majeur pour l'État. Aussi la dénonciation doit émaner, sinon du chef de l'État, du moins du ministre, qui seul est en position d'apprécier à tous les points de vue les besoins du service de son département et de reconnaître si la poursuite peut être introduite sans danger ; par suite, un préfet maritime n'est pas compétent pour faire cette dénonciation sans y avoir été spécialement provoqué par le ministre de la marine (ch. crim. 13 juillet 1860, *Rousseau* ; S. 61, 1, 99). L'inculpé poursuivi devant une juridiction pénale sans que ce préalable ait été rempli est recevable, soit en première instance, soit en appel, à conclure de ce fait à sa mise hors de cause immédiate et sans dépens. Il a été jugé (ch. crim. 4 juillet 1862) que l'individu condamné en qualité de fournisseur pour le compte de l'armée, à raison de fraudes par lui commises dans l'exécution de son marché, ne peut exciper pour la première fois devant la cour de cassation de ce qu'il n'aurait pas été, préalablement à la poursuite, dénoncé par le gouvernement, alors qu'il n'a pas été établi par l'instruction qu'il se trouve dans les conditions requises pour l'application de cet article ; mais il y a lieu de décider que, même en cassation, le moyen peut être utilement invoqué pour la première fois, pourvu que le demandeur en cassation établisse la qualité de fournisseur sous laquelle il est poursuivi.

Un important arrêt de la chambre criminelle du 14 février 1873 (*Chenou*) a jugé que les fournisseurs chargés de pourvoir à l'armement, l'équipement, l'habillement et la nourriture des gardes nationales mobilisées appelées éventuellement à la défense du territoire, et organisées ou en voie d'organisation, mais non encore mises à la disposition du ministre de la guerre, ne peuvent être poursuivis pour des délits commis dans l'exécution de leur marché que sur la dénonciation du gouvernement par application de l'article 433 du Code pénal ; que cette dénonciation peut et doit émaner non du ministre de la guerre, mais du ministre de l'intérieur, lequel a été chargé par les décrets des 29 septembre et 22 octobre 1870 de pourvoir à l'organisation des gardes nationales mobilisées jusqu'au moment où elles sont mises à la disposition du ministre de la guerre ; et que le juge correctionnel, étant saisi par la dénonciation du gouvernement de la poursuite des délits des fournisseurs des armées de terre et de mer, a qualité pour apprécier et interpréter au besoin les termes du marché passé entre le fournisseur et l'administration, et dont l'inexécution est la base même du délit.

Source BIU Cujas

1111. En outre, l'État, quelle que soit la catégorie des fournisseurs, possède, à titre de garanties, un cautionnement et une hypothèque soumis aux règles suivantes. — Le cautionnement, déterminé d'après l'importance du service, consiste soit dans l'obligation personnelle d'un tiers (les obligations que cette caution doit souscrire aux termes du règlement du 15 novembre 1822, art. 4 à 14, en font en réalité un associé de l'entrepreneur), soit par le versement d'une somme en numéraire ou en inscription sur le grand-livre de la dette publique (ordonnance royale du 19 juin 1825 ; décret du 31 janvier 1872, relatif à l'affectation des rentes sur l'État aux cautionnements), avec faculté pour les ministres de recevoir à ce titre les créances sur leur département. — Une hypothèque conventionnelle, nonobstant controverse, peut résulter pour l'État du marché de fournitures dans lequel elle a pu régulièrement être stipulée, bien qu'il fût passé en la forme administrative et sans le ministère des notaires, dont les agents de l'État ont tous les pouvoirs pour la rédaction des contrats administratifs (L. 4 mars 1793, art. 3 ; L. 23-28 octobre-5 novembre 1790, art. 14 [*voir* n° 1036] ; c. cass. 12 janvier 1835, S. 35, 1, 11 ; 3 mai 1843, S. 43, 1, 369).

1112. 5° *Créances de l'État contre les entrepreneurs de travaux publics*. Tout entrepreneur de travaux publics, pour être admis à soumissionner [*voir* n°s 315 et suivants], est tenu, à moins qu'il ne s'agisse de fournitures de matériaux pour les troupes ou de travaux de terrassement dont l'estimation ne s'élève pas à plus de 1,500 fr., de fournir un cautionnement. Ce cautionnement doit être du trentième de l'estimation des travaux, déduction faite de toutes les sommes portées à valoir pour cas imprévus ; il peut, à la volonté du soumissionnaire, être fourni en effets publics (Ord. 19 juin 1825 ; D. 31 janvier 1872) ou en hypothèques sur des immeubles présentant une valeur libre égale au montant de la somme fixée. Le préfet doit prendre inscription sur ces biens au nom de l'État immédiatement après l'approbation de l'adjudication (Arrêté du 19 ventôse an XI, art. 2 ; O. 10 mai 1829, art. 9 et 20). C'est aussi le préfet, sur l'avis ou la proposition de l'ingénieur en chef, qui autorise la mainlevée des hypothèques prises sur les biens des adjudicataires ou de leurs cautions, et le remboursement de leur cautionnement après la réception définitive des travaux (Décret décent. tabl. D 17°).

Une jurisprudence constante du conseil d'État (consacrée par

Source BIU Cujas

un arrêt du 21 juillet 1853 et maintenue par les arrêts nombreux, tels que celui du 14 mars 1861, qui visent les articles 1792 et 2270 du Code civil) décide que la responsabilité décennale, édictée par ces textes contre les entrepreneurs et architectes, atteint les entrepreneurs de travaux publics sans distinction entre ceux de l'État et ceux des départements, communes et établissements publics, nonobstant le délai de garantie fixé, selon les cas, à défaut de stipulation expresse dans le devis, à six mois ou un an, par l'article 47 du règlement du 16 novembre 1866, pendant lesquels ils sont tenus d'entretenir leurs ouvrages. Cette jurisprudence va même jusqu'à appliquer cette responsabilité de droit commun non-seulement aux édifices, mais aux travaux d'art, tels qu'un pont ; sous ce rapport elle a d'abord inspiré quelques doutes. L'article 1792 semble, en effet, se référer aux ouvrages qui appartiennent à la spécialité de l'architecte, à l'exclusion de ceux qui rentrent dans la spécialité de l'ingénieur, et l'article 2270, qui parle de la responsabilité des *gros ouvrages*, a pour effet d'offrir un moyen de défense à l'entrepreneur, plus que de créer un argument contre lui. Divers arrêts du conseil d'État, d'une part, fixent le point de départ du délai de dix ans, non à la date du procès-verbal de la réception des travaux, mais à celle de leur achèvement et de la prise de possession ; et, d'autre part, décident que le cautionnement fourni par les entrepreneurs de travaux publics ne s'applique pas, à moins de stipulation expresse, à la responsabilité décennale.

1113. 6° *Créances de l'État contre les condamnés à l'amende et aux frais de justice.* Les principaux textes qui régissent cette classe de créances appartiennent au droit pénal : tels sont les articles 52 et 53 du Code pénal (successivement modifiés par la loi du 17 avril 1832, celle du 13 décembre 1848 et celle du 22 juillet 1867), qui prononcent la contrainte par corps, et l'article 55 du même Code, qui réunit dans les liens, non d'une simple obligation *in solidum*, mais de la solidarité parfaite, pour le paiement des frais dus à l'État et même des amendes, tous les individus condamnés dans le même procès pour une même infraction. Ces garanties sont complétées par la loi du 5 septembre 1807, relative au mode de recouvrement des frais de justice au profit du Trésor public en matière criminelle, correctionnelle et de police ; cette loi confère à l'État pour le paiement des frais, mais non pour celui des amendes, un privilége qui porte sur les meubles, et, à charge

Source BIU Cujas

d'inscription dans les deux mois à dater du jour du jugement, sur les immeubles du condamné. La loi du 5 pluviôse an XIII, en rendant la partie civile responsable du remboursement des frais de poursuite, sauf son recours contre les condamnés, confère par là même à l'État un avantage de plus. Le rapport du ministre de la justice sur l'administration de la justice criminelle pendant l'année 1860 (*Moniteur* du 23 mai 1862) contient la déclaration suivante : « Le montant des sommes recouvrées à titre de frais de justice et » d'amende excède beaucoup chaque année celui des frais payés ; » et l'administration de la justice criminelle serait pour le Trésor » public une source de revenus, si le produit des amendes n'était » attribué, en très-grande partie, aux communes, ou, à titre de » primes, en certaines matières, aux agents qui constatent les dé- » lits et les contraventions ».

1114. L'article 3 § 2 de la loi du 22 juillet 1867 [n° 1107] disposait que « la contrainte par corps n'aura jamais lieu pour le paiement » des frais, au profit de l'État », et, en conséquence, l'article 18 § 1 de la même loi prononçait l'abrogation des textes contraires à cette règle nouvelle. Une loi du 19 décembre 1871 a fait disparaître ces dispositions de la loi de 1867 et rétabli au profit de l'État la contrainte par corps pour le paiement des frais de justice criminelle. Les motifs à l'appui de cette loi de 1871 sont l'état de nos finances et les pertes supportées de ce chef par le Trésor qui se sont élevées de 8 % à 32 %, étant de 379,691 en 1866 et de 1,451,831 en 1869. Une loi du 18 juillet 1875 a encore ouvert sur l'exercice 1874 un crédit supplémentaire de 913,000 fr. applicable aux frais de justice criminelle.

Est abrogé l'article 3 § 3 de la loi du 22 juillet 1867, qui a interdit l'exercice de la contrainte par corps pour le recouvrement des frais dus à l'État, en vertu des condamnations prévues dans l'article 2 de la même loi (Loi du 19 décembre 1871, art. 1). — Sont, en conséquence, remises en vigueur les dispositions légales abrogées par l'article 18 § 1 de la loi du 22 juillet 1867 (art. 2).

SECTION VI. — De l'État créancier des impôts.

1115. Division de la section en six paragraphes.

1115. Cette section comprendra six paragraphes. Dans le 1er, nous ferons connaître la nature particulière de cette créance de l'État,

Source BIU Cujas

en exposant les caractères généraux des impôts et leur classement; dans le 2e, nous traiterons des contributions directes; dans le 3e, des contributions indirectes; dans le 4e, des douanes; dans le 5e, des impôts divers et mombreux dont la perception est confiée à l'administration de l'enregistrement et des domaines; et le 6e sera consacré aux postes et à la télégraphie privée.

§ Ier. — Règles générales et division des impôts.

1116. Nature spéciale de cette créance de l'État; but et nécessité de l'impôt.
1117. Caractères du système d'impôts établi en France; rejet de diverses sortes d'impôt unique.
1118. Règles communes à tous les impôts.
1119. Règle de l'impôt proportionnel; rejet de l'impôt progressif.
1120. Double division des impôts.
1121. Impôts directs.
1122. Impôts indirects.
1123. Nature mixte des droits d'enregistrement.
1124. Comparaison des impôts directs et des impôts indirects au point de vue économique.
1125. Impôts de répartition et impôts de quotité.
1126. Des quatre degrés de répartition.
1127. Commissions de répartiteurs.

1116. L'État, à un moment déterminé, et dans certaines circonstances données, devient créancier du montant de l'impôt. Il a, pour assurer son recouvrement, des garanties analogues à celles qui protégent ses autres créances, priviléges, hypothèques, etc., dont l'efficacité varie selon les cas. Cette créance se distingue toutefois de toutes les autres créances de l'État, en ce qu'elle lui donne pour débiteurs l'universalité des habitants, entre lesquels elle se subdivise dans des proportions fixées par des tarifs ou des répartitions, sans qu'ils puissent s'y soustraire autrement qu'en s'abstenant des actes de la vie civile ou naturelle. Elle se distingue encore de toutes les autres créances de l'État, en ce qu'elle émane d'une cause permanente ou sans cesse renouvelée, qui forme une condition nécessaire de l'existence normale de l'État; cette cause juridique de la créance se trouve dans la loi qui établit l'impôt.

L'impôt (*imponere*) est une dette imposée aux particuliers au profit du corps social; l'impôt national entre dans les caisses de l'État; l'impôt départemental et l'impôt communal sont perçus au profit des départements et des communes.

Source BIU Cujas

La légitimité de l'impôt, au point de vue économique, dérive de la nécessité ou de l'utilité des dépenses auxquelles il a pour objet de pourvoir. L'imposition au profit de l'État représente la part contributoire que tout individu doit supporter dans les dépenses publiques, en vertu de la maxime *ubi emolumentum ibi onus esse debet*, détournée de son application plus modeste du droit civil; chacun jouit des bienfaits de l'organisation sociale, chacun doit participer à ses charges [1]. Si les produits et revenus divers des biens de l'État étaient suffisants pour couvrir ces charges, l'impôt ne serait pas nécessaire; mais il est loin d'en être ainsi, car, tandis que les dépenses publiques sont de deux milliards et demi, les produits du domaine de l'État sont inférieurs à 60 millions. Cette énorme insuffisance des produits du domaine national, premier élément de la fortune publique, est la raison d'être de l'impôt qui en forme le second élément.

1117. L'Assemblée constituante en 1789, comme l'ancien régime, et toutes les législatures qui, depuis, ont contribué à l'organisation du système financier de la France, ont repoussé l'unité d'impôt. La plus grande simplicité de ce système et l'économie de frais de régie qui en résulterait ne peuvent compenser les vices fondamentaux qui rendent inacceptables l'idée de l'école économique des physiocrates [2] d'un *impôt unique sur la terre*, et celle d'un *impôt unique sur le revenu*, et la conception moderne d'un

[1] C'est cette vérité de tous les temps, proclamée par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 [n° 566], que le maréchal de Vauban plaçait, en 1698, au frontispice de LA DÎME ROYALE (tout en réréclamant contre les priviléges en matière d'impôt abolis en 1789 [ci-dessous n° 1118 2°]), en ces termes : « *Maximes fondamentales de ce système.* — I. Il » est d'une évidence certaine et reconnue par tout ce qu'il y a de peuples po- » licés dans le monde que tous les sujets d'un État ont besoin de sa protection, » sans laquelle ils n'y sauraient subsister. — II. Que le prince, chef et souve- » rain de cet État, ne peut donner cette protection si ses sujets ne lui en four- » nissent les moyens; d'où s'ensuit : — III. Qu'un État ne peut se soutenir si les » sujets ne le soutiennent. Or ce soutien comprend tous les besoins de l'État, » auxquels par conséquent tous les sujets sont obligés de contribuer. — *De cette* » *nécessité il résulte* : 1° une obligation naturelle aux sujets de toutes condi- » tions, de contribuer à proportion de leur revenu ou de leur industrie, sans » qu'aucun d'eux s'en puisse raisonnablement dispenser; 2° qu'il suffit, pour » autoriser ce droit, d'être sujet de cet État; 3° que tout privilége qui tend à » l'exemption de cette contribution est injuste et abusif, et ne peut ni ne doit » prévaloir au préjudice du public ».

[2] *Voir*, sur les physiocrates et les principaux systèmes d'économie politique, les n°s 872 et 1253 du présent ouvrage.

Source BIU Cujas

impôt unique sur le capital, que la doctrine la mieux établie en économie politique représente comme aussi grosses d'injustices qu'impraticables. Notre système d'impôts consiste au contraire dans une combinaison de diverses espèces d'impôts multiples, variés comme les formes que peuvent affecter les revenus des citoyens. En un mot, il repose non sur l'unité, mais sur la diversité des impôts ou contributions ; et ce système est reconnu comme le seul possible pour un grand pays comme la France et dans l'état actuel de la richesse publique.

1118. Tous les impôts, quelles que soient leur nature et leur dénomination, sont soumis à certains principes dont l'application leur est commune. Les deux premiers de ces principes ont déjà trouvé leur place dans le second titre de cet ouvrage, parmi les principes de droit public dont le droit administratif fait l'application.

1° C'est d'abord le principe que l'impôt n'est pas un *tribut* que le pouvoir public, quel qu'il soit, puisse exiger en vertu d'un droit antérieur et supérieur, mais une contribution consentie par les représentants de la nation. Aussi tout impôt doit être établi et perçu en vertu d'une loi annuelle, et nous avons exposé déjà les conditions d'application de ce principe essentiel de notre droit public [n°s 566 à 580].

2° Le principe que toutes les personnes et tous les biens sont soumis à l'impôt, sans dispense, exception ni privilége d'aucune sorte. C'est l'application du principe de l'égalité des citoyens devant la loi d'impôt [n°s 742 et 745]. Mais l'égalité en cette matière doit se produire en proportion des facultés imposables de chacun [n° 1119].

Il faut 3° signaler aussi parmi les règles communes à tous les impôts leur *affectation au revenu*, ce qui signifie que c'est le revenu et non le capital qui forme la matière imposable et que l'impôt doit être assez modéré pour que le contribuable le paie avec ses économies sur son revenu. Il en doit être ainsi sous peine de tarir les sources de la production. De sorte que, sans le respect de cette règle, l'impôt cesserait à la fois d'être juste et d'être productif, et manquerait ainsi des deux conditions essentielles de tout impôt. Le revenu, lorsqu'il ne peut être constaté, est présumé en raison de certains faits auxquels la loi attache la présomption d'un revenu plus ou moins considérable ; ces faits sont tantôt la valeur locative, tantôt le nombre et la nature des portes et fenêtres, tantôt la

Source BIU Cujas

nature des professions, tantôt la fréquence et l'importance des consommations ou des transactions.

Enfin, en 4e lieu, il faut signaler entre tous les impôts ce lien commun au point de vue pratique, que les diverses administrations chargées d'en établir l'assiette ou d'en faire la perception relèvent également du ministre des finances, dans les attributions duquel nous trouvons les impôts, au même titre que nous y avons déjà trouvé le domaine de l'État, c'est-à-dire les deux branches de la fortune publique.

1119. 5° Une cinquième règle commune à tous les impôts et qui domine le système financier est celle de la *proportionnalité* ; l'impôt est et doit être proportionnel aux facultés imposables du contribuable. C'est le mode d'application du principe de droit public de l'égalité des citoyens devant la loi. La proportionnalité fait antithèse à la progression; l'impôt proportionnel est le contraire de l'impôt *progressif*, dans lequel le rapport entre les facultés imposables et l'impôt supporté s'élève à mesure que grandit la fortune du redevable. L'impôt progressif est cher à certaines écoles socialistes ; il menace le droit de propriété, et son introduction dans la loi le mettrait en péril. Une progression modérée devrait imposer pour *maximum* une limite arbitraire, par suite dangereuse, facile à franchir en temps de crise ; une progression logiquement continuée est spoliatrice, destructive du droit de propriété, et va jusqu'à l'absurde, frappant le capital d'un impôt supérieur au revenu [1].

1120. Sous d'autres rapports, il existe entre les divers impôts des différences profondes, au point de vue administratif et légal, comme au point de vue économique et financier. Ces différences produisent la division des impôts à un double point de vue : 1° en impôts directs et impôts indirects; 2° en impôts de répartition et impôts de quotité.

[1] Avec la taxe la plus modérée, celle d'un centième du revenu au point de départ (1 pour 100), en admettant que l'impôt triple quand le revenu double, on trouve les résultats suivants :

Revenu.	Impôt.	Revenu.	Impôt.
100 fr.	1 fr.	12,800 fr.	2,187 fr.
200	3	25,600	6,561
400	9	52,200	19,683
800	27	104,400	59,049
1,600	81	208,800	177,147
3,200	243	417,600	531,441
6,400	729		

Source BIU Cujas

1121. Les impôts *directs* sont exigibles en vertu d'un rôle nominatif ; on les nomme ainsi parce qu'ils saisissent une portion du revenu des citoyens, en frappant directement leurs biens ou leurs personnes ; le contribuable ne peut se soustraire à cette créance de l'État tant qu'il possède les facultés imposables. Le contentieux des impôts directs est de la compétence de l'autorité administrative, parce que les réclamations auxquelles ils donnent lieu ont pour objet d'obtenir la rectification ou l'interprétation du rôle nominatif, qui est un acte administratif proprement dit [nos 247 et suivants]. Les principaux impôts directs reçoivent le nom de *contributions directes* ; ces contributions sont au nombre de quatre.

Ces quatre grandes contributions figurent dans la loi de finances du 3 août 1875, portant fixation des dépenses et des recettes de l'exercice 1876 (à laquelle nous empruntons nos exemples comme étant la plus récente), pour les sommes suivantes : *contribution foncière*, 171,700,000 fr. ; *contribution personnelle et mobilière*, 57,564,000 fr. ; *contribution des portes et fenêtres*, 40,298,400 fr. ; *contribution des patentes*, 114,201,300 fr. Il faut aussi placer dans la catégorie des impôts directs certaines taxes qui leur sont à certains égards assimilées, dont les plus importantes sont : la taxe *sur le revenu des valeurs mobilières*, 35,174,000 fr. [n° 1307] ; la taxe *sur les chevaux et voitures*, 9,524,000 fr. ; la *taxe annuelle sur les biens de mainmorte*, 4,910,000 fr. ; les *redevances des mines*, 2,860,000 fr., etc.

1122. Les impôts *indirects* sont ainsi nommés parce qu'ils sont attachés par la loi à la réalisation de certains actes ou de certaines consommations ; c'est le fait qui est atteint par la loi fiscale indépendamment de toute détermination de personne ; le contribuable n'est frappé par elle qu'*indirectement*, parce qu'il consomme et dans la proportion de sa consommation, ou parce qu'il accomplit l'acte imposé et dans la proportion de l'importance de cet acte. Il en résulte que le recouvrement des impôts indirects échappe à l'emploi du rôle nominatif, et les difficultés litigieuses qu'il fait naître, ne consistant que dans l'application des textes de loi, sont de la compétence des tribunaux judiciaires. Dans la loi de finances du 3 août 1875, portant fixation du budget de 1876, les impôts et revenus indirects sont évalués de la manière suivante : *droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèques et perceptions diverses*, 449,553,000 fr. ; *droits de timbre*, 156,606,000 fr. ; *douanes et sels*, 191,475,000 fr. ; *droits sur les boissons*, 364,190,000 fr. ; *droits sur le sucre indigène*, 110,972,000 fr. ; *produit de la vente des tabacs*,

Source BIU Cujas

299,570,000 fr.; *produit de la vente des poudres à feu*, 14,257,125 fr.; *droits sur le papier*, 10,547,000 fr.; *droits sur les transports des voyageurs et des marchandises en grande vitesse*, 72,470,080 fr., *et sur ceux en petite vitesse*, 21,046,000 fr.; *produit des postes*, 110,176,000 fr., etc.

1123. Il convient de faire ici une observation relative au principal élément qui entre dans la composition du premier de ces chiffres, les *droits d'enregistrement*. Cet impôt a une nature mixte : il est indirect en ce sens qu'il n'est exigible qu'au fur et à mesure des mutations et des actes à enregistrer, et qu'en règle générale, sauf les mutations par décès qui se produisent fatalement, les contribuables peuvent s'y soustraire en s'abstenant de transactions ; mais, sous un autre rapport, le droit d'enregistrement ressemble à l'impôt direct en ce qu'il est dû nominativement par le contribuable et est exigible par voie de contrainte.

1124. Au parallèle que nous venons d'établir au point de vue purement administratif et légal entre les impôts directs et les impôts indirects, il est bon d'ajouter la comparaison de ces deux classes d'impôts au point de vue économique et financier. Chacune de ces deux espèces d'impôts présente des caractères spéciaux, qui ont dû les faire admettre et conserver l'une et l'autre dans le système financier de la France.

L'État a besoin de revenus certains, sur lesquels il puisse toujours compter nonobstant la survenance de crises politiques, commerciales ou financières ; il a besoin de revenus fixes et assurés dans leur *quantum* et quant à l'époque de leur rentrée. Les impôts directs, payables chaque mois par douzième, donnent seuls à l'État des revenus de cette nature.

Mais les impôts directs, par cela même qu'ils sont invariables, ne suivent pas les modifications de la richesse, ses progrès ou ses ralentissements ; ils seraient impuissants à subvenir seuls à la plus grande part des charges sociales; ils ont en outre l'inconvénient, quoique moins productifs pour le Trésor, de se faire plus sentir du contribuable par des échéances à époques fixes et sous la garantie de voies d'exécution rigoureuses.

Les impôts indirects, au contraire, sont bien plus productifs ; tandis que le budget de 1876, s'élevant à deux milliards et demi, a demandé moins de 500 millions aux impôts directs [1], il a dû de-

[1] Mais ce serait une grave erreur de croire que là se bornent toutes les charges

Source BIU Cujas

mander toutes ses autres ressources aux impôts indirects, qui suivent les progrès de la richesse publique, s'accroissent avec elle, et se paient insensiblement, sans que le contribuable, qui les paie avec la denrée, s'en aperçoive autant.

Mais, d'autre part, les impôts indirects, surtout les taxes de consommation, ont l'inconvénient d'être moins proportionnels à la fortune du contribuable que l'impôt direct; de pouvoir même devenir une capitation, s'ils atteignent une denrée de première nécessité ; d'entraver la circulation des produits, et d'être une gêne pour le commerce; de plus, de donner lieu pour quelques-unes de ces taxes aux pratiques de l'*exercice* et à un contact irritant, que ne produit pas l'impôt direct, entre les contribuables et les agents du Trésor.

Ainsi chaque classe d'impôts présente ses avantages propres et ses inconvénients particuliers; le bien absolu, en cette matière, serait une chimère, et le législateur doit admettre à la fois, dans la limite des besoins de l'État, les impôts directs et les impôts indirects les plus justes et les plus productifs.

1125. La division des impôts, en impôts *de répartition* et impôts *de quotité*, ne fait pas double emploi avec la division précédente et ne lui correspond pas exactement. Les trois premières contributions directes, foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres, sont des impôts de répartition ; la quatrième contribution directe, celle des patentes, et tous les impôts indirects, sont des impôts de quotité.

Voici leur définition. Le produit de l'impôt de répartition est certain; il est connu et déterminé d'avance; mais la part contributive de chaque individu est inconnue, et l'opération qui doit la fixer se nomme la *répartition*. Dans l'impôt de quotité, il n'y a pas de répartition nécessaire; c'est la *quote-part* de chaque contribuable qui est certaine et fixée par la loi, tandis que le produit total de l'impôt est certain et ne sera connu que par la perception, qui s'opère en vertu du tarif fixé par la loi.

Aussi avons-nous vu que la loi du budget opère la *fixation* des impôts de répartition, tandis qu'elle ne peut contenir que l'*évaluation* du produit probable des impôts de quotité [n° 576].

incombant du chef de l'impôt direct à la propriété ; il faut y ajouter l'énorme charge résultant de l'impôt direct départemental [nos 1355 à 1360] et de l'impôt direct communal [nos 1457 et 1468].

Source BIU Cujas

Au point de vue des conséquences du non-paiement de l'impôt, celui de répartition diffère sensiblement de celui de quotité. Le premier oblige la commune entière au paiement du contingent qui lui est assigné ; il en résulte que le montant des décharges et réductions est réimposé sur les habitants, afin d'atteindre toujours la somme à laquelle s'élève le contingent. Dans l'impôt de quotité, au contraire, cette obligation de la commune au paiement de la cote de chaque contribuable n'existe pas ; d'où suit que les cotes mal imposées tombent en non-valeur pour le Trésor public.

En dernier lieu, tandis que, dans les impôts de répartition, ce sont des commissaires chargés de représenter les citoyens qui désignent les contribuables et fixent la somme due par chacun, pour les impôts de quotité, au contraire, les contribuables sont en contact immédiat avec les agents de l'État, chargés de rechercher les contribuables et d'exiger l'observation de la loi d'impôt.

1126. La répartition est une opération qui se renouvelle nécessairement chaque année, et qui a pour objet d'arriver à la fixation de la somme d'impôts dits de répartition, que chaque contribuable doit payer à l'État. A cette opération délicate et complexe, doit présider la plus stricte équité : c'est pourquoi la loi lui a donné pour garantie le principe qu'elle doit être faite par les contribuables eux-mêmes, représentés par leurs mandataires légaux.

Il y a quatre degrés de répartition. — Au premier degré, il s'agit de répartir entre tous les départements le chiffre total, fixé pour chacun de ces impôts par la loi du budget. Cette répartition première, ayant pour objet la détermination du contingent de chaque département, est faite par le pouvoir législatif dans la loi même du budget ; chaque année, un tableau annexé à cette loi [n° 577 2°] contient la fixation du contingent de chaque département pour les trois contributions directes de répartition : foncière, personnelle et mobilière, portes et fenêtres. — La répartition du second degré a pour objet de répartir entre les arrondissements le contingent attribué au département par la loi du budget ; nous avons déjà dit [n° 140] que c'est une des attributions du conseil général, qui procède en cette matière comme délégué du pouvoir législatif avec un droit souverain. — Le troisième degré de répartition a pour objet de répartir entre chaque commune le contingent attribué à l'arrondissement par le conseil général ; nous avons dit [n° 181] que cette répartition formait la plus importante des attributions du conseil d'arrondissement, et nous avons fait con-

Source BIU Cujas

naître le droit qui appartient aux communes d'attaquer devant le conseil général la répartition faite par le conseil d'arrondissement. — Enfin, le quatrième degré de répartition s'opère dans le sein même de la commune, et a pour objet de répartir entre tous les contribuables le contingent attribué à la commune; c'est cette répartition du dernier degré qui établit le chiffre de la créance de l'État contre chaque redevable de l'impôt.

1127. Tandis que ce sont les corps électifs constitués, pouvoir législatif, conseil général et conseil d'arrondissement, qui ont fixé, comme il vient d'être dit, le contingent départemental, le contingent de l'arrondissement et le contingent communal, ce n'est pas, contrairement à cette règle, le conseil municipal qui fixe le contingent individuel à payer par chaque contribuable. Le législateur a voulu confier cette opération à une réunion plus indépendante des contribuables par le choix de ses membres, et que l'on nomme la *commission des répartiteurs*, commission non permanente et qui se dissout chaque année, après avoir achevé sa mission.

La même commission, dans chaque commune, opère pour les trois contributions de répartition; elle est composée de sept membres, savoir : le maire et son adjoint ou l'un des deux adjoints, dans les communes de moins de cinq mille habitants; le maire et un adjoint, ou, au choix du sous-préfet, deux conseillers municipaux désignés par lui, dans les autres communes; et cinq citoyens choisis par le sous-préfet parmi les contribuables de la commune, dont deux au moins non domiciliés dans ladite commune s'il s'en trouve de tels; la commission ne peut délibérer valablement qu'avec cinq membres présents au moins (L. 3 frimaire an VII; A. 19 floréal an VIII, art. 4).

Les fonctions de répartiteurs ne peuvent être refusées que pour des causes déterminées et limitativement énumérées par la loi; ils ne peuvent, sous aucun prétexte, se dispenser de faire les opérations dont ils sont chargés, à peine de responsabilité solidaire et même de contrainte pour le paiement de tous les termes des contributions assignées à leur commune, dont le recouvrement se trouverait en retard par l'effet de la non-exécution de ces opérations (L. 2 messidor an VII, art. 15).

Source BIU Cujas

§ II. — Contributions directes et taxes assimilées.

1128. Division du paragraphe en trois parties.

1128. Ce paragraphe doit embrasser d'abord les règles propres à chacune des quatre contributions directes : foncière, personnelle et mobilière, portes et fenêtres, patentes.

Il y sera traité ensuite des taxes assimilées aux contributions directes, et enfin des règles principales relatives au recouvrement et au contentieux de ces contributions et des taxes qui leur sont assimilées.

A. *Les quatre grandes contributions directes.*

1129. Séparation du service des contributions directes.
1130. Direction générale des *contributions directes*.
1131. Agence de perception des contributions directes; centralisation et direction du mouvement des fonds.
1132. 1° Contribution foncière.
1133. Exemptions permanentes et temporaires.
1134. Cadastre ; rôle cadastral.
1135. Péréquation de l'impôt foncier ; loi du 3 août 1875, art. 4, et projets de loi du gouvernement du 23 mars 1876 relatifs au renouvellement des opérations cadastrales.
1136. 2° Contribution personnelle et mobilière.
1137. Rôles ; faculté de conversion pour certaines communes.
1138. 3° Contribution des portes et fenêtres.
1139. Exemptions.
1140. Règles et tarif.
1141. Recensements.
1142. Recensement de 1872.
1143. Tableau authentique pour cinq ans de la population de la France par départements dressé en 1872.
1144. 4° Contribution des patentes; caractère de la loi du 25 avril 1844.
1145. Tableaux des professions patentables.
1146. Professions exemptées de la patente.
1147. Règles propres à la contribution des patentes.
1148. Droit fixe et droit proportionnel.
1149. Élévation des patentes pour certaines classes de patentables par la loi du 29 mars 1872.
1150. Droit d'investigation conféré par cette loi aux agents des contributions directes.
1151. Autre élévation des droits de patentes par la loi du 16 juillet 1872.
1152. Projet de révision des patentes présenté le 20 mai 1873.
1153. Il proposait en outre d'appeler droit professionnel le droit fixe.

Source BIU Cujas

1129. Nous venons de dire que les quatre grandes contributions directes sont les contributions foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et des patentes. Les mêmes fonctionnaires sont chargés de toutes les opérations relatives au service des quatre contributions directes. Placés sous l'autorité du ministre des finances, ils se divisent en deux classes.

1130. Les uns, chargés d'établir l'assiette et de participer à la répartition de l'impôt, forment la *direction générale des contributions directes*, dont la hiérarchie comprend, au-dessous du directeur général, les directeurs de département, les inspecteurs, contrôleurs et surnuméraires. Dans la séance du 8 avril 1876, la Chambre des députés a été saisie, par l'initiative d'un de ses membres, d'un projet de loi ayant pour objet la réunion des services de l'assiette et du recouvrement des contributions directes (*Journ. off.* du 23 mai); il ne nous paraît pas que ce changement puisse être un progrès, et nous ne croyons pas à sa réalisation.

1131. Les autres fonctionnaires, chargés de procéder aux opérations de recouvrement, forment une *agence de perception* des contributions directes, composée dans chaque département du trésorier payeur général des finances, des receveurs particuliers d'arrondissement et des percepteurs des contributions directes, le premier répondant de la gestion des seconds, et les seconds de la gestion des percepteurs, suivant des règles de comptabilité décrites dans les textes reproduits ci-dessus [n° 1109]. La loi du 20 décembre 1872, portant fixation du budget de 1873 (art. 18), par une disposition qui pourrait être promptement abrogée, décide qu'à l'avenir les fonctions de percepteur des villes chefs-lieux d'arrondissements seront réunies à celles des receveurs particuliers, et celles des percepteurs des villes chefs-lieux de départements à celles des trésoriers payeurs généraux, au fur et à mesure des vacances qui viendront à se produire; il ne pourra être fait d'exceptions que pour les villes d'une population supérieure à 100,000 âmes.

Il résulte de cette organisation que le recouvrement des contributions en France a quatre degrés : 1° le contribuable opère son versement entre les mains du percepteur; 2° tous les dix jours les percepteurs versent leurs recouvrements dans la caisse du receveur particulier : c'est une première centralisation des fonds au chef-lieu d'arrondissement; 3° le receveur particulier opère

Source BIU Cujas

tous les dix jours ses versements dans la caisse du trésorier payeur général du département : c'est, au chef-lieu du département, une seconde centralisation pour tous les fonds recouvrés dans les autres arrondissements, car le trésorier payeur général reçoit directement les versements des percepteurs de l'arrondissement chef-lieu ; 4° le trésorier payeur général tient les fonds à la disposition du Trésor public, à Paris, avec lequel il est en compte courant. Une direction, appelée *direction du mouvement des fonds*, distribue les fonds sur toutes les parties du territoire, suivant l'encaisse disponible et les besoins de la caisse centrale et de chaque trésorerie générale.

1132. 1° La *contribution foncière* est assise sur le revenu net, c'est-à-dire tout ce qui reste du revenu, déduction faite des frais de production et d'entretien, des propriétés immobilières bâties ou non bâties. Cette première de toutes les matières imposables, la terre et les constructions qui la couvrent, a le triple avantage, au point de vue fiscal, d'être productive de revenus facilement appréciables, de s'offrir sans investigations irritantes aux constatations des agents du fisc, et de présenter à l'État une garantie assurée de sa créance. Réglementé par l'Assemblée constituante dans la loi du 23 novembre 1790, l'impôt foncier est actuellement régi par la loi du 3 frimaire an VII (23 novembre 1798).

Cette contribution affecte directement la chose, et constitue un droit réel sur l'immeuble ; le débiteur de cet impôt est le propriétaire, qui n'a pour s'y soustraire que la faculté du délaissement, par une déclaration écrite d'abandon perpétuel de l'immeuble au profit de la commune dans laquelle il est situé. Toutefois, en tant que spécialement assis sur les produits de l'immeuble, l'impôt foncier est dû par celui qui a la propriété utile à titre d'usufruitier ou d'emphytéote ; mais les locataires et fermiers, qui n'ont pas un démembrement de la propriété et ne possèdent qu'à titre précaire, n'en sont pas tenus. La loi doit considérer comme propriétaire celui dont le nom figure sur le rôle nominatif des contribuables : de sorte que le vendeur encore porté sur les rôles est tenu de payer l'impôt foncier pour l'immeuble dont il n'est plus propriétaire ; il en est de même de celui qui, porté sur les rôles pour un autre, n'a pas fait rectifier cette erreur dans le délai légal ; l'État poursuit le débiteur apparent, sauf le recours de celui-ci contre le débiteur réel. On appelle *mutation de cote* le changement qui consiste à substituer le nom d'une personne à celui d'une autre sur le rôle nomi-

Source BIU Cujas

natif; c'est le conseil de préfecture qui statue sur les demandes tendant à faire opérer ce changement (Arrêté du 24 floréal an VII, art. 2), lorsqu'elles n'ont pas été faites sur déclaration ou d'office.

Le Corps législatif établit chaque année une imposition foncière. Il en détermine annuellement le montant en principal et en centimes additionnels. Elle est perçue en argent (Loi du 3 frimaire an VII, *relative à la répartition à l'assiette et au recouvrement de la contribution foncière* ; titre I, *Dispositions générales* ; art. 1).— La répartition de l'imposition (ou contribution) foncière est faite par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières, à raison de leur revenu net imposable, sans autres exceptions que celles déterminées ci-après pour l'encouragement de l'agriculture ou pour l'intérêt général de la société (art. 2).— Le revenu net des terres est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semence, récolte et entretien (art. 3).— Le revenu imposable est le revenu net moyen, calculé sur un nombre d'années déterminé (art. 4).— Le revenu net imposable des maisons, et celui des fabriques, forges, moulins et autres usines, sont tout ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur leur valeur locative, calculée sur un nombre d'années déterminé, de la somme nécessaire pour l'indemniser du dépérissement et des frais d'entretien et de réparations (art. 5). — Pour rassurer les contribuables contre les abus dans la répartition, il sera déterminé chaque année, par le Corps législatif, une proportion générale de la contribution foncière avec les revenus territoriaux au delà de laquelle la cote de chaque individu ne pourra être élevée (art. 7).

1133. La loi admet, par des considérations complétement étrangères à l'idée de privilége, certaines exemptions. Les unes, constituant des *exemptions permanentes*, sont relatives aux immeubles nationaux, départementaux et communaux non productifs de revenus et dont la destination a pour objet l'utilité publique (L. 3 frimaire an VII, art. 103 et 105) ; aux bois et forêts de l'État (L. 19 ventôse an IX, art. 1) ; il en était de même des immeubles faisant partie de la dotation de la couronne (S.-c. 12 déc. 1852, art. 12). Les autres constituent des *exemptions temporaires*, et ont pour objet de favoriser le desséchement des marais (L. 3 frimaire an VII, art. 111), la culture des terres vaines et vagues (art. 112 et 114), les semis et plantations de bois (art. 113 et 116 ; art. 226 du Code forestier modifié par la loi du 27 novembre 1859, qui porte l'exemption d'impôt de vingt à trente ans), les constructions nouvelles (L. de l'an VII, art. 88 ; L. 13 juillet 1848 ; D. 3 mai 1848, relatif aux maisons construites à Paris sur la prolongation de la rue de Rivoli jusqu'à la rue Saint-Antoine ; L. 4 août 1851, art. 3, qui exemptait pendant vingt ans de la contribution foncière les maisons construites en façade sur la rue de Rivoli prolongée du Louvre à l'Hôtel-de-Ville) ; enfin une exception est faite par les articles 84 et 85 de

Source BIU Cujas

la loi de l'an VII en faveur des maisons inhabitées et des bâtiments servant aux exploitations rurales, lesquels ne doivent être cotisés qu'à raison des terrains enlevés à la culture par ces constructions.

Les rues, les places publiques servant aux foires et marchés, les grandes routes, les chemins publics vicinaux et les rivières ne sont point cotisables (Loi du 3 frimaire an VII ; titre VII, *Des exceptions* ; art. 103). — Les canaux destinés à conduire les eaux à des moulins, forges et autres usines, ou à les détourner pour l'irrigation, seront cotisés, mais à raison de l'espace seulement qu'ils occupent, et sur le pied des terres qui les bordent (art. 104). — Les domaines nationaux non productifs exceptés de l'aliénation ordonnée par les lois, et réservés pour un service national, tels que les deux palais du Corps législatif, celui du Directoire exécutif, le Panthéon, les bâtiments destinés au logement des ministres et de leurs bureaux, les arsenaux, magasins, casernes, fortifications et autres établissements dont la destination a pour objet l'utilité générale, ne seront portés aux états de sections et matrices de rôles que pour mémoire ; ils ne seront point cotisés (art. 105).

1134. La répartition individuelle de l'impôt foncier entre les contribuables de chaque commune est faite par la commission des répartiteurs [n° 1127] au marc le franc des évaluations cadastrales. Le *cadastre*, qui sert ainsi de base à cette répartition, est l'état descriptif, fait commune par commune, de toutes les parcelles de propriété immobilière, avec l'estimation des revenus que produit chacune d'elles ; une parcelle est toute propriété distincte par son mode de culture ou par son propriétaire.

Le cadastre a un double objet : 1° constater la contenance de chaque parcelle au moyen d'opérations d'art confiées à des géomètres, et comprenant la délimitation de la commune, sa division en sections, la triangulation, l'arpentage et le levé du plan parcellaire ; 2° déterminer le revenu imposable de chaque parcelle, au moyen d'opérations administratives qui, sous la dénomination générale d'expertise, comprennent la *classification des fonds* en diverses classes par chaque genre de culture, l'*évaluation* du revenu des classes, et le *classement* ou distribution des parcelles entre les classes établies. Ces trois opérations sont confiées, les deux premières, à cinq *commissaires classificateurs* nommés par le conseil municipal, avec adjonction d'un nombre égal des plus imposés à la contribution foncière ; ils sont assistés par le contrôleur des contributions directes ; et la troisième, par trois classificateurs ou trois suppléants. Toutes ces opérations cadastrales sont soumises, ainsi que les suivantes, aux prescriptions du règlement du 15 mars 1827.

Une fois ces opérations terminées, le conseil municipal, avec l'ad-

Source BIU Cujas

jonction des plus imposés en nombre égal à celui de ses membres, fixe le *tarif des évaluations* consistant à attribuer un revenu proportionnel aux diverses classes de chaque nature de propriétés. Ce tarif est actuellement approuvé par la commission départementale, aux termes de l'article 87 § 1 de la loi du 10 août 1871 [n° 170] qui lui a transporté les pouvoirs attribués au préfet en conseil de préfecture par la loi du 15 septembre 1807 et le règlement du 15 mars 1827.

Ce tarif des évaluations cadastrales est ensuite envoyé au directeur des contributions directes du département ; celui-ci fait rédiger : 1° les *états de sections* indicatifs de toutes les parcelles comprises dans chacune des sections entre lesquelles le territoire de la commune a été divisé par les opérations d'art, avec le nom du propriétaire, le numéro, la situation et le revenu de chaque parcelle ; 2° la *matrice cadastrale* ou *matrice du rôle*, contenant par ordre alphabétique la liste des propriétaires, avec réunion, sous le nom de chacun d'eux, des parcelles qu'il possède dans les diverses sections ; elle est certifiée par le directeur, vérifiée et arrêtée par le préfet. C'est grâce à cette fixation, par le cadastre, du revenu foncier de tous les contribuables, que la répartition entre eux du contingent communal est réduite, pour la commission des répartiteurs, à une simple opération d'arithmétique. Chaque année, le directeur des contributions directes dresse, en conséquence de leur travail, le *rôle cadastral* portant au nom de chaque contribuable l'indication de la cote d'impôts attribuée à chacun. Ce rôle est approuvé et rendu exécutoire par un arrêté préfectoral, en vertu duquel s'opère l'*émission du rôle* [comme il est dit n° 1174]. C'est ce rôle, unique en vertu de la législation actuelle, tant pour la propriété bâtie que pour la propriété non bâtie, que les propositions législatives de 1876 [n° 1135] tendent à dédoubler.

1135. La propriété foncière est aujourd'hui cadastrée dans toutes les communes du territoire continental de la France, après un travail de près d'un demi-siècle, prescrit par la loi du 15 septembre 1807 et terminé seulement en 1850. Ce travail à peine achevé, il serait utile de le recommencer dans la plus grande partie des communes ; mais il coûterait près de trois cents millions. D'autre part, et sans entreprendre cet immense labeur, dans un grand nombre de communes, et en raison, tant des fréquentes mutations de propriété qui ont eu lieu depuis la confection du ca-

Source BIU Cujas

dastre, que du changement incessant des cultures et de l'inégal accroissement de valeur des propriétés bâties et non bâties dans les départements, il y a lieu de remplacer les anciennes matrices cadastrales par de nouvelles. Dans l'état actuel de la législation, résultant d'une loi du 7 août 1850, le cadastre ne peut être renouvelé qu'aux frais des communes ; d'autre part, d'après un avis du conseil d'État du 15 décembre 1866, cette dépense n'est pas obligatoire pour elles, et elles ne peuvent non plus l'exiger de l'État.

Il en résulte que cette question du renouvellement du cadastre et de la péréquation de l'impôt foncier, ayant pour but de le proportionner plus exactement au revenu foncier de chaque contribuable et de lui faire une meilleure application de la règle de la proportionnalité de l'impôt, bien qu'agitée depuis longtemps, était restée dans le domaine de la théorie. La loi de finances du 3 août 1875, portant règlement du budget de l'exercice 1876, a reproduit une disposition déjà écrite dans celle du 5 août 1874 (art. 2 § 1) ; elle a voulu faire passer la question dans le domaine de la pratique et de l'exécution ; son article 4 est ainsi conçu : « Dans la loi de finances » de 1877, il sera présenté par le gouvernement un projet de nou» velle répartition du principal de la contribution foncière entre » les départements ». Il est en effet avéré qu'actuellement l'impôt foncier, qui est en moyenne de 6,06 % du revenu, flotte en réalité entre 3,74 % dans les départements les moins imposés et 9,07 % dans ceux les plus imposés.

En exécution des prescriptions de cet article, le gouvernement vient de soumettre à la Chambre des députés deux projets de loi, en date du même jour 23 mars 1876, l'un[1] qui, en mettant à la disposition du gouvernement les ressources nécessaires à l'exécution, propose l'abrogation des articles 9 et 10 de la loi du 21 mars 1874 rendus inutiles par le second projet de loi, et l'autre directement relatif au renouvellement des opérations cadastrales.

[1] Il est ouvert au ministre des finances, sur l'exercice 1876, un crédit extraordinaire d'un million de francs pour la dépense relative à l'évaluation du revenu foncier des propriétés non bâties, en exécution de l'article 4 de la loi du 3 août 1875 (art. 1). — Ce crédit formera un chapitre spécial sous le n° 55 *bis*. Les portions non employées de ce crédit en fin d'exercice pourront être reportées par un décret à l'exercice suivant, avec leur affectation (art. 2). — Il sera pourvu à la dépense ci-dessus au moyen des ressources générales du budget de l'exercice 1876 (art. 3). — Sont abrogées les dispositions des articles 9 et 10 de la loi du 21 mars 1874 relative à des augmentations d'impôts et à l'établissement d'impôts nouveaux (art. 4).

Source BIU Cujas

Ce second projet de loi [1] a pour objet de permettre aux conseils généraux des départements, dont ce projet augmenterait les attributions, d'entreprendre les opérations cadastrales partout où cela sera nécessaire, sans affronter les difficultés, les frais et les lenteurs

[1] *Projet de loi concernant le renouvellement des opérations cadastrales, présenté au nom de M. le maréchal de Mac-Mahon, président de la République française, à la Chambre des députés, par M. Léon Say, ministre des finances.* — TITRE Ier. *Dispositions relatives au cadastre.* — Art. 1er. Dans toute commune cadastrée depuis trente ans au moins, il peut être procédé à la reconfection ou à la révision du cadastre. Les conseils généraux des départements désignent les communes où les plans doivent être renouvelés en totalité ou en partie, et les communes ou portions de communes où ils doivent être simplement révisés. — Art. 2. A l'époque du renouvellement ou de la révision, il est procédé à une nouvelle évaluation des revenus imposables de toutes les propriétés de la commune, alors même que, en ce qui concerne les propriétés bâties, la révision autorisée par l'article 102 de la loi du 3 frimaire an VII en aurait été effectuée depuis moins de dix ans. — Art. 3. Les propriétaires qui, à l'époque du renouvellement ou de la révision de l'évaluation cadastrale de leurs propriétés, jouissent d'exemptions ou de modérations accordées par les lois en vigueur, sont maintenus dans la jouissance de ces exemptions ou modérations jusqu'à l'expiration du terme fixé par lesdites lois. — Art. 4. Les opérations d'arpentage et d'expertise sont exécutées suivant les formes prescrites par les lois et règlements sur le cadastre, sauf les dispositions contraires contenues dans la présente loi. — Art. 5. Aussitôt que le renouvellement ou la révision de l'arpentage a été décidé par le conseil général, les propriétaires de la commune en sont prévenus par une affiche apposée à la mairie, afin qu'ils puissent se mettre en mesure de justifier de leurs titres et faire, s'ils le jugent à propos, borner leurs propriétés. Les frais d'abornement sont à leur charge, à moins que le conseil général n'en autorise le prélèvement sur les fonds départementaux. — Art. 6. Le maire convoque les propriétaires sur le terrain pour reconnaître les lignes de démarcation assignées par le plan à toutes leurs parcelles confrontant avec des propriétaires différents. — Art. 7. Au jour indiqué par la convocation, un agent de l'administration des contributions directes, assisté du maire ou de son délégué et d'un géomètre, procède à la reconnaissance des limites contradictoirement avec les propriétaires présents ou leurs représentants munis de pouvoirs réguliers. — Art. 8. Si le propriétaire dûment convoqué ne comparaît pas en personne ou ne se fait pas représenter par un mandataire, l'absence est constatée et il est passé outre. Les non-comparants sont passibles de tous les frais des opérations qui peuvent devenir ultérieurement nécessaires en ce qui concerne les délimitations pour lesquelles ils ont été appelés. L'état de ces frais, dressé par le directeur des contributions directes, est rendu exécutoire par le préfet et le recouvrement en est poursuivi par le percepteur comme pour les contributions directes. — Art. 9. Le procès-verbal de reconnaissance des limites constate l'adhésion des propriétaires présents et contient l'énumération des parcelles à l'égard desquelles aucune réclamation ne s'est élevée; il indique les parcelles dont les propriétaires n'ont pas répondu à la convocation; il précise les contestations survenues et les points auxquels elles s'appliquent. Lorsque l'agent de l'administration des contributions directes et

Source BIU Cujas

d'un travail d'ensemble. « Les revenus fonciers, dit l'exposé des » motifs, ne progressent pas dans la même proportion dans toute » l'étendue d'une commune, et les inégalités qui ont pu se produire » ainsi depuis la confection du cadastre seraient rendues plus cho-

le maire ont pu concilier les parties, le plan est, s'il y a lieu, immédiatement rectifié. En cas de non-conciliation, le plan est provisoirement établi conformément à la jouissance, sauf aux propriétaires à se pourvoir comme ils aviseront. Le procès-verbal est signé de tous les comparants, ou mention est faite de la cause qui les empêche de signer. — Art. 10. Toute propriété bâtie, non comprise dans les exemptions déterminées par les lois en vigueur, est évaluée en deux parties, savoir : 1° la superficie, sur le pied des meilleures terres labourables, ou, à défaut de terres labourables dans la commune, sur le pied de la première classe de la culture dominante ; 2° la construction, d'après la valeur locative totale de l'immeuble, déduction faite de l'estimation de la superficie et conformément aux prescriptions des articles 82 et 87 de la loi du 3 frimaire an VII. — Art. 11. Les terrains non cultivés, tels que chantiers, lieux de dépôt de marchandises et autres emplacements de même nature, en quelque lieu qu'ils soient situés, soit que le propriétaire les occupe ou qu'il les fasse occuper par d'autres, à titre gratuit ou onéreux, sont cotisés à la contribution foncière : 1° à raison de leur superficie, sur le même pied que les terrains environnants ; 2° d'après leur valeur locative déterminée à raison de l'usage auquel ils sont affectés, déduction faite de l'estimation donnée à la superficie. Les dispositions des articles 82 et 88 de la loi du 3 frimaire an VII, celles de la présente loi, et généralement toutes les dispositions relatives aux propriétés bâties, leur sont applicables. — Art. 12. Dans les communes où les opérations cadastrales seront renouvelées, les salines, salins et marais salants seront cotisés à la contribution foncière, savoir : les bâtiments qui en dépendent, d'après leur valeur locative, sur le même pied que les autres propriétés bâties, et les terrains et emplacements proportionnellement aux autres propriétés non bâties. Lesdits emplacements ou terrains ne pourront, dans aucun cas, être évalués au-dessus du taux de la première classe des terres labourables de la commune, ou, à défaut de terres labourables dans la commune, au-dessus du taux de la première classe de la culture dominante. — Art. 13. Lors de l'émission du premier rôle établi conformément aux résultats du renouvellement intégral ou partiel des opérations cadastrales, il est remis gratuitement à chaque propriétaire une copie de son article dans la matrice cadastrale. Dans les six mois qui suivent la publication de ce rôle, les propriétaires sont admis à réclamer contre la contenance et le classement de leurs fonds, l'évaluation de leurs maisons et usines, ainsi que des natures de culture dont ils possèdent seuls la totalité ou la plus grande partie. Ce délai passé, aucune réclamation n'est admise qu'autant qu'elle porte sur des causes postérieures au renouvellement ou à la révision du cadastre et indépendantes de la volonté des propriétaires. — Art. 14. Lorsque le cadastre a été renouvelé ou révisé en exécution de la présente loi dans toutes les communes d'un canton, ou lorsque l'état des documents cadastraux le permet, le conseil général peut décider que les mutations qu'éprouveront les propriétés foncières dans leurs formes, leurs limites et leurs possesseurs, seront annuellement consignées sur les états de section, sur les matrices et sur les copies des plans parcellaires. Les changements survenus dans la forme ou les limites des parcelles sont re-

Source BIU Cujas

» quantes par l'augmentation ou la diminution du contingent (des
» départements, des arrondissements et des communes)..... On ne
» saurait se dispenser d'ailleurs de déférer dans la mesure du pos-
» sible aux vœux de la propriété foncière, qui demande énergi-

connus et constatés sur les lieux en présence des propriétaires dûment convoqués ou de leurs mandataires. En cas de non-comparution ou de non-conciliation, il est procédé conformément aux articles 8 et 9. — Art. 15. Des géomètres en nombre proportionné à l'étendue du territoire et au morcellement des propriétés exécutent les travaux relatifs à la conservation du cadastre dans les cantons où ce système est adopté. Ces travaux, comme ceux du cadastre, sont dirigés et surveillés par l'administration des contributions directes. Les frais de la conservation sont réglés dans la même forme que ceux relatifs à la confection des opérations cadastrales. — Art. 16. Les plans-minutes demeurent invariables; ils sont déposés à la direction des contributions directes avec les procès-verbaux de reconnaissance des limites. Il est fait une copie des plans pour le service de la direction. Il est délivré à la commune une expédition des plans des états de section et des matrices, ainsi que des procès-verbaux de reconnaissance des limites. Des extraits certifiés des documents cadastraux sont fournis par le directeur à toute personne qui en fait la demande. Le tarif des indemnités dues pour ces extraits est arrêté par le ministre des finances. — Art. 17. Le géomètre chargé des travaux relatifs à la conservation tient, pour chaque commune de sa circonscription, un registre sur lequel il inscrit, au fur et à mesure qu'ils parviennent à sa connaissance, tous les changements résultant de ventes, échanges, successions, partages, donations, abornements, décisions judiciaires et de tous autres actes réglant l'état ou la transmission des propriétés. Les déclarations volontaires des parties sont aussi portées sur ce registre. Le travail des mutations est effectué sur les pièces cadastrales déposées tant à la direction du département que dans les communes. — Art. 18. Les frais d'entretien, de renouvellement et de conservation du cadastre sont acquittés sur les fonds départementaux; néanmoins, les dépenses relatives à la mise au courant des matrices cadastrales restent à la charge de l'État. Les conseils généraux peuvent voter annuellement, par addition au principal de la contribution foncière, des centimes spéciaux dont le maximum est fixé à cinq, tant pour les besoins du cadastre que pour les travaux de sous-répartition du contingent départemental entre les arrondissements, et des contingents des arrondissements entre les communes. — Art. 19. Dans les cantons où les dispositions des articles 14, 15, 16, 17 et 18 de la présente loi n'ont pas été rendues applicables par le conseil général, le système actuellement en usage pour les mutations cadastrales est maintenu. — Art. 20. Chaque année, il est ajouté au principal de la contribution foncière un centime ou une fraction de centime dont le produit constitue un fonds destiné à venir en aide aux départements en proportion des ressources que les conseils généraux affectent au renouvellement du cadastre et des dépenses qui leur incombent pour l'exécution de cette opération. Ces subventions sont fixées annuellement par décrets. Les sommes affectées au service du cadastre qui n'ont pas été employées en fin d'exercice sont reportées, avec leur affectation, à l'exercice suivant. — Art. 21. Le compte des recettes et des dépenses relatives aux opérations du cadastre est, chaque année, soumis au conseil général par le préfet. — Art. 22. Chaque année, avant le 1er novembre, un décret inséré au *Bulletin*

Source BIU Cujas

» quement, dans certaines contrées, que le cadastre vienne donner
» satisfaction à ses besoins, notamment au point de vue de l'iden-
» tité des parcelles et de la fixation de leurs limites. Enfin les
» études poursuivies pour ce qui concerne la péréquation de

des lois publie les noms des cantons où la conservation du cadastre a été organisée dans le courant de l'année ou doit l'être au 1er janvier suivant. A compter de cette dernière époque et pour les immeubles situés dans lesdits cantons, tout acte translatif de propriété, d'usufruit ou de jouissance, ainsi que tout partage, en forme authentique ou sous signatures privées, devra indiquer les divisions cadastrales et les numéros du plan divisionnaire pour chacun des immeubles transmis ou partagés. Les mêmes indications seront fournies dans les déclarations relatives aux mutations par décès. Lorsque les actes translatifs ou déclarations s'appliqueront à la totalité des biens possédés dans la commune, il suffira d'indiquer le folio sous lequel le propriétaire est inscrit à la matrice cadastrale. A défaut de ces énonciations, les officiers publics, pour les actes reçus par eux, et les parties, pour les actes sous seing privé et les déclarations, seront passibles d'une amende de 50 francs pour chaque acte ou déclaration. Toute énonciation inexacte donnera lieu à la même amende que l'omission contre les officiers publics et contre les parties. Toutefois, l'amende sera restituée ou, en cas de déclaration inexacte, le paiement n'en sera pas exigé si, dans le mois qui suivra l'enregistrement de l'acte ou de la déclaration, on soumet à la formalité de l'enregistrement un acte complémentaire ou rectificatif, ou si l'on fait une déclaration supplémentaire. L'acte complémentaire ou rectificatif sera enregistré moyennant le droit fixe de 1 franc. Les contraventions sont constatées et les amendes recouvrées comme en matière d'enregistrement. — TITRE II. *Dispositions relatives aux propriétés bâties.* — Art. 23. A partir du 1er janvier 1878, l'accroissement du contingent foncier résultant, aux termes du paragraphe 1er de l'article 2 de la loi du 17 août 1835, des maisons et usines nouvellement construites ou reconstruites, sera calculé à raison de 5 % du revenu net imposable desdites propriétés. — Art. 24. A partir de la même époque, des contingents distincts seront assignés, dans la contribution foncière, aux propriétés bâties et aux propriétés non bâties. Il sera distrait du contingent foncier en principal, tel qu'il aura figuré dans les rôles de l'exercice 1877, pour chaque département, une somme égale à la part que les propriétés bâties auront prise dans ce contingent à raison du revenu cadastral afférent aux constructions, et ladite somme formera le contingent spécial des propriétés bâties. Le surplus constituera le contingent spécial des propriétés non bâties. Les principes suivant lesquels la contribution foncière est actuellement répartie continueront d'être applicables en ce qui concerne la répartition des contingents spéciaux des propriétés bâties et des propriétés non bâties. — Art. 25. La contribution foncière des propriétés bâties et celle des propriétés non bâties supporteront le même nombre de centimes additionnels départementaux et communaux. — Art. 26. Tout propriétaire ou usufruitier qui fera construire, reconstruire ou agrandir un bâtiment passible de l'impôt foncier, devra, à dater du 1er janvier 1877, faire à la mairie de la commune où sera situé le bâtiment, et dans les trois mois de l'entreprise des travaux de construction, reconstruction ou agrandissement, une déclaration indiquant la nature du bâtiment, sa destination et la désignation, d'après les documents cadastraux,

Source BIU Cujas

» l'impôt foncier ont révélé une fois de plus les inconvénients du » système adopté en 1821 et d'après lequel on a confondu dans les » documents cadastraux les propriétés bâties et les propriétés non » bâties. Ces deux espèces de propriété, dont la nature diffère

du sol sur lequel il doit être construit. Sont considérées comme construction ou reconstruction la conversion d'un bâtiment rural en maison d'habitation ou en usine, celle d'une maison en usine et, réciproquement, celle d'une usine en maison. — Art. 27. Les déclarations faites en exécution de l'article précédent seront vérifiées par les commissaires répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes, qui seront chargés de leur donner la suite qu'elles pourront comporter, ainsi que de constater et d'évaluer les accroissements de matière imposable pour lesquels il n'aurait pas été fait de déclaration. — Art. 28. Lorsqu'un propriétaire ou usufruitier n'aura pas fait, dans le délai prescrit, la déclaration exigée par l'article 26 de la présente loi, il perdra son droit à l'exemption temporaire accordée par l'article 88 de la loi du 3 frimaire an VII. Les constructions nouvelles, additions de constructions et reconstructions non déclarées ou déclarées après l'expiration des délais seront soumises à la contribution foncière à partir du 1er janvier de l'année qui suivra leur achèvement. Elles seront imposées au moyen de rôles supplémentaires, tant à la contribution foncière qu'à celle des portes et fenêtres, jusqu'à ce qu'elles aient été comprises aux rôles généraux, et, dans tous les cas, en ce qui concerne la contribution foncière, jusqu'à l'expiration de la période d'exemption fixée par l'article 88 de la loi du 3 frimaire an VII. Les propriétés bâties qui auront été cotisées par application du présent article donneront lieu à augmentation des contingents foncier et des portes et fenêtres, à partir de l'année de leur imposition, et du contingent personnel et mobilier, à partir de l'année où elles auront été soumises à la contribution foncière dans les rôles généraux. Pendant la durée de l'imposition par rôles supplémentaires, en conformité du deuxième paragraphe du présent article, le contingent foncier ne sera augmenté que de la contribution en principal afférente aux propriétés bâties comprises auxdits rôles, jusqu'au moment où elles pourront être cotisées dans les rôles généraux ; le contingent sera alors augmenté suivant les prescriptions de l'article 23. Les constructions, additions de construction et reconstructions dont l'achèvement remontera à une année antérieure à celle pendant laquelle le défaut de déclaration aura été reconnu, et celles qui, à l'époque de la promulgation de la présente loi, se trouveront, par suite d'omission, affranchies des contributions foncières et des portes et fenêtres ou de l'une ou de l'autre de ces contributions, en seront passibles à dater du 1er janvier de l'année pendant laquelle l'omission ou le défaut de déclaration aura été reconnu. Elles viendront en accroissement des contingents et seront cotisées conformément aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article.— Art. 29. En cas de démolition, de destruction ou de conversion en bâtiment rural, soit en totalité, soit en partie, d'un bâtiment assujetti à la contribution foncière, le propriétaire ou l'usufruitier continuera d'être admis à se pourvoir en décharge ou réduction, si la réclamation porte sur des faits antérieurs au 1er janvier de l'année de l'imposition, et, dans le cas contraire, en remise ou modération. Les dégrèvements auxquels donnera lieu cette disposition viendront en diminution du contingent, conformément au paragraphe 2 de l'article 2 de la loi du 17 août 1835 et du paragraphe 1er de l'article 2 de la loi du 4 août

Source BIU Cujas

» essentiellement, progressent le plus souvent d'une manière » très-inégale; il importe de les séparer, ainsi que cela a lieu » d'ailleurs dans la plupart des États de l'Europe. Tel est l'objet » du projet de loi que nous avons l'honneur de vous soumettre. »

1136. 2° La *contribution personnelle et mobilière*, introduite en 1791 et actuellement régie par la loi du 21 avril 1832, comprend deux impôts réunis en un seul, de manière à produire pour le trésor de l'État le même effet que si c'était un seul impôt. Le premier élément de cette contribution complexe, l'impôt *personnel*, est établi par tête, d'une manière égale pour tous, et sans proportion avec la fortune des citoyens. Il est fixé à la valeur de trois journées de travail, suivant le prix moyen de la journée établi par le conseil général, sur la proposition du préfet, sous la condition de ne pas le porter au-dessus de 1 fr. 50 cent. et de ne pas le descendre au-dessous de 50 cent. (L. 1832, art. 10); cet impôt frappe tout habitant, Français ou étranger, jouissant de ses droits et non porté sur la liste des indigents dressée par le conseil municipal. Le second élément de cette contribution, l'*impôt mobilier*, dû comme le premier par tout habitant, a pour assiette la valeur du loyer des locaux destinés à l'habitation personnelle, évaluée dans chaque commune par les répartiteurs. Cette valeur est prise comme signe révélateur de l'importance du revenu mobilier, en vertu d'une de ces présomptions légales, le plus souvent vraies, quelquefois menteuses, dont nous avons parlé [n° 1118 3°], auxquelles le législateur a dû recourir pour ne pas se livrer à des recherches vexatoires, toutes les fois qu'il a manqué des moyens de constatation que lui offrait le revenu foncier. Par leur réunion, ces deux impôts, dont le premier serait un impôt de quotité, ne forment depuis 1832 qu'un

1844. — Art. 30. Il est ouvert au ministre des finances, sur l'exercice 1876, un crédit extraordinaire d'un million de francs pour paiement de la dépense que doit occasionner la séparation des propriétés bâties et non bâties, autorisée par l'article 24 de la présente loi. — Art. 31. Ce crédit sera inscrit au budget de 1876 sous un chapitre spécial qui portera le n° 55 *ter* et aura pour titre : « Frais de » remaniement des pièces cadastrales, en exécution de l'article 23 de la loi du ..... ». Les sommes non employées sur ce crédit en fin d'exercice seront reportées par décret à l'exercice suivant, avec leur affectation. — Art. 32. Il sera pourvu à la dépense ci-dessus au moyen des ressources générales du budget de l'exercice 1876. — TITRE III. *Dispositions diverses.* — Art. 33. Toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées. — Art. 34. Des règlements d'administration publique détermineront, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour l'exécution de la présente loi.

Source BIU Cujas

seul impôt de répartition, dont le total est fixé pour chaque commune dans la répartition du contingent qui lui est assigné. Pour les séparer et déterminer le montant de l'un ou de l'autre, on fait dans chaque commune l'opération suivante. On multiplie le nombre des contribuables de la commune par le chiffre représentatif de la valeur de trois journées de travail ; le produit présente la masse de la contribution personnelle de la commune. Ce premier chiffre est ensuite déduit du chiffre total du contingent, et la différence obtenue par cette soustraction indique la masse de la contribution mobilière ; on répartit cette somme sur chaque habitation de la commune proportionnellement à sa valeur locative.

A partir du 1er janvier 1832, la contribution personnelle sera réunie à la contribution mobilière, et ces deux contributions seront établies par voie de répartition entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables (Loi *de finances* du 21 avril 1832 ; titre II, *De la contribution personnelle et mobilière* ; art. 8). — La contribution personnelle et mobilière est due par chaque habitant français et par chaque étranger de tout sexe jouissant de ses droits, et non réputé indigent. Sont considérés comme jouissant de leurs droits : les veuves et les femmes séparées de leur mari ; les garçons et filles majeurs ou mineurs ayant des moyens suffisants d'existence soit par leur fortune personnelle, soit par la profession qu'ils exercent, lors même qu'ils habitent avec leur père, mère, tuteur ou curateur (art. 12). — La taxe personnelle n'est due que dans la commune du domicile réel ; la contribution mobilière est due pour toute habitation meublée, située soit dans la commune du domicile réel, soit dans toute autre commune. Lorsque, par suite de changement de domicile, un contribuable se trouvera imposé dans deux communes, quoique n'ayant qu'une seule habitation, il ne devra la contribution que dans la commune de sa nouvelle résidence (art. 13). — Les habitants qui n'occupent que des appartements garnis ne seront assujettis à la contribution mobilière qu'à raison de la valeur locative de leur logement, évalué comme un logement non meublé (art. 16). — Les commissaires répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes, rédigeront la matrice du rôle de la contribution personnelle et mobilière. Ils porteront sur cette matrice tous les habitants jouissant de leurs droits et non réputés indigents, et détermineront les loyers qui doivent servir de base à la répartition individuelle. Les parties de bâtiments consacrées à l'habitation personnelle devront seules être comprises dans l'évaluation des loyers. Il sera formé annuellement un état des mutations survenues pour cause de décès, de changement de résidence, de diminution ou d'augmentation de loyer (art. 17).

1137. Les rôles de la contribution personnelle et mobilière sont dressés par les agents de l'administration des contributions directes, d'après le travail des répartiteurs assistés du contrôleur. La matrice du rôle de cette contribution doit contenir : 1° le nom de chaque imposable ; 2° le montant du loyer de l'habitation personnelle. La jurisprudence du conseil d'État a conclu du silence des

Source BIU Cujas

textes, relativement à la désignation de l'autorité compétente pour connaître des demandes en mutation de cote, que l'administration des contributions directes a seule qualité pour en connaître, et qu'aucun recours contentieux n'est ouvert contre les décisions qu'elle rend sur cet objet.

Depuis la loi du 21 avril 1832 (art. 20), le conseil municipal, dans les communes où il y a un octroi, peut obtenir la conversion par décret de tout ou partie du contingent de contribution personnelle et mobilière assigné à la commune, en une somme payable par la caisse municipale. Par l'effet de ce décret il y a novation ; l'État change de débiteur : il devient créancier de la commune, et cesse d'être créancier des habitants.

1138. 3° La contribution des *portes et fenêtres*, établie par la loi du 4 frimaire an VII, a subi, en vertu de lois ultérieures, des transformations diverses qui en ont fait tantôt un impôt de quotité, tantôt un impôt de répartition. Ce dernier caractère lui est resté depuis la loi du 21 avril 1832. Cette contribution, comme la précédente, atteint le revenu mobilier par une autre voie, mais en vertu d'une présomption légale de même nature. Comme elle, elle frappe l'habitant, c'est-à-dire le locataire, avec cette différence qu'elle est payable par le propriétaire, sauf son recours contre le débiteur véritable, et, en outre, qu'elle est supportée définitivement par le propriétaire quant aux ouvertures dont l'usage est commun à tous les habitants de la maison.

L'article 2 de la loi du 4 frimaire an VII fixe l'assiette de la contribution, et détermine les ouvertures imposables de la manière suivante : « La contribution est établie sur les portes et fenêtres » donnant sur les rues, cours ou jardins des bâtiments et usines » sur tout le territoire de la France ».

1139. Des exemptions permanentes sont admises au profit des portes et fenêtres servant à éclairer ou aérer les granges, bergeries, étables, greniers, caves et autres locaux non destinés à l'habitation des hommes (L. 4 frimaire an VII, art. 5 § 1) ; des portes charretières, moins une, dans chaque ferme, métairie ou toute autre exploitation (L. 21 avril 1832, art. 27) ; des ouvertures des bâtiments affectés à un service public, civil, militaire ou d'instruction, ou aux hospices (L. 4 frimaire an VII, art. 5 § 2) ; des portes et fenêtres des *manufactures*, c'est-à-dire, d'après la juris-

Source BIU Cujas

prudence constante du conseil d'État (11 novembre 1865, *Zuber et Rieder*), des établissements qui occupent un grand nombre d'ouvriers et où le travail des hommes est plus employé que les moteurs mécaniques (L. 4 germinal an XI, art. 19, qui confère aux conseils de préfecture le pouvoir de décider, en cas de difficulté, ce que l'on doit considérer comme manufacture [n° 425]). Des exemptions temporaires ont été introduites par la loi du 13 avril 1850, article 8, pour trois ans, au profit des ouvertures pratiquées afin d'assainir les logements insalubres, et par les lois des 3 mai 1848, 13 juillet 1848 et 4 août 1851 [citées au n° 1133] comme contenant aussi des exemptions temporaires de l'impôt foncier.

1140. Les ouvertures imposables sont cotisées suivant un tarif, établi par la loi du 21 avril 1832, et dont nous donnons ci-dessous le tableau. Les taxes y sont graduées en raison de quatre éléments : le nombre des ouvertures pratiquées à la maison, l'espèce des ouvertures, l'élévation des étages où elles sont placées, et la population.

Aux termes de la loi, ce tarif est modifié en plus ou en moins, suivant que le produit qu'il donne est supérieur ou inférieur au contingent fixé par la commune. Une amélioration que le tarif semble destiné à recevoir consisterait à tenir compte d'un cinquième élément, la valeur locative, afin que la taxe ne fût pas la même dans les quartiers riches et dans ceux habités par la classe peu aisée. Le décret législatif du 17 mars 1852 (art. 10) a, pour Paris, porté remède à cette inégalité ; il reste à généraliser cette équitable mesure.

Les rôles de cette contribution sont dressés par le directeur des contributions directes, d'après une matrice revue chaque année par les commissaires chargés de la répartition du contingent communal, avec l'aide du contrôleur. Le travail de l'administration consiste à appliquer aux ouvertures portées sur la matrice la taxe réglée par le tarif, et à faire subir aux cotes en résultant une augmentation ou une réduction proportionnelle, de manière à atteindre exactement le chiffre du contingent communal. C'est le conseil de préfecture qui juge les demandes en mutation de cote pour la contribution des portes et fenêtres, comme pour la contribution foncière (L. 8 juillet 1852, art. 13).

A partir du 1er janvier 1832, la contribution des portes et fenêtres est établie par voie de répartition, entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables, conformément au tarif ci-après, sauf les modifica-

Source BIU Cujas

tions proportionnelles qu'il est nécessaire de lui faire subir pour remplir le contingents.

POPULATION des villes et des communes.	*Pour les maisons à* 1 ouverture.	2 ouvertures.	3 ouvertures.	4 ouvertures.	5 ouvertures.	*Pour les maisons à 6 ouvertures et au dessus.* Portes cochères, charretières, de magasin.	Portes ordinaires et fenêtres de rez-de-chaussée, entresol, 1er et 2e étages.	Fenêtres du 3e étage et des étages supérieurs.
	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.
Au-dessous de 5,000 âmes. .	0 30	0 45	0 90	1 60	2 50	1 60	0 60	0 60
De 5,000 à 10,000.	0 40	0 60	1 35	2 20	3 25	3 50	0 75	0 75
De 10,000 à 25,000. . . .	0 50	0 80	1 80	2 80	4 00	7 40	0 90	0 75
De 25,000 à 50,000. . . .	0 60	1 00	2 70	4 00	5 50	11 20	1 20	0 75
De 50,000 à 100,000. . . .	0 80	1 20	3 60	5 20	7 00	15 00	1 50	0 75
Au-dessus de 100,000. . . .	1 00	1 50	4 50	6 40	8 50	18 80	1 80	0 75

Dans les villes et communes au-dessus de cinq mille âmes, la taxe correspondante au chiffre de leur population ne s'appliquera qu'aux habitations comprises dans les limites intérieures de l'octroi. Les habitations dépendantes de la banlieue seront portées dans la classe des communes rurales (Loi *de finances* du 21 avril 1832, art. 24). — Le contingent assigné à chaque département sera réparti entre les arrondissements par le conseil général, et entre les communes par les conseils d'arrondissement, d'après le nombre des ouvertures imposables (art. 25). — Le directeur des contributions directes formera, chaque année, un tableau présentant : 1° le nombre des ouvertures imposables des différentes classes ; 2° le produit des taxes d'après le tarif; 3° le projet de la répartition. Ce tableau servira de renseignement au conseil général et au conseil d'arrondissement pour fixer le contingent des arrondissements et des communes (art. 26). — Les commissaires répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes, rédigeront la matrice de la contribution des portes et fenêtres d'après les bases fixées par les lois des 4 frimaire an VII et 4 germinal an XI, sauf les modifications ci-après : Il ne sera compté qu'une seule porte charretière pour chaque ferme, métairie ou toute autre exploitation rurale. Les portes charretières existant dans les maisons à une, deux, trois, quatre ou cinq ouvertures, ne seront comptées et taxées que comme portes ordinaires. Sont imposables les fenêtres dites *mansardes* et autres ouvertures pratiquées dans la toiture des maisons, lorsqu'elles éclairent des appartements habitables. Les fonctionnaires, les ecclésiastiques et les employés civils et militaires, logés gratuitement dans les bâtiments appartenant à l'État, aux départements, aux arrondissements, aux communes ou aux hospices, seront imposés nominativement pour les portes et fenêtres des parties de ces bâtiments servant à leur habitation personnelle (art. 7).

1141. Le chiffre de la population, signalé comme une des bases du tarif pour la contribution des portes et fenêtres, et qui a une

Source BIU Cujas

égale importance pour la contribution des patentes dont il va être parlé, joue un rôle considérable non-seulement pour l'application des lois financières, mais aussi pour l'application de nombreuses lois administratives [nos 196 et 218]; il est constaté dans chaque commune à l'aide des *recensements* faits, tous les cinq ans, par l'autorité municipale. Une décision du tribunal des conflits du 17 mai 1873 [1] a jugé avec raison que la convention intervenue entre un maire et les personnes appelées, à titre d'employés auxiliaires, à établir, au nom et sous la responsabilité du maire, le recensement de la population qu'il administre, ne constitue qu'un contrat de louage de services, dont aucune loi n'a enlevé la connaissance à l'autorité judiciaire.

1142. Nous reproduisons le texte d'un décret du 8 mars 1872 ordonnant le recensement de 1872, qui a été le douzième du siècle et même de notre histoire, car sous l'ancienne monarchie aucune évaluation de la population ne fut fondée sur le dénombrement par individus et par familles, la seule méthode qui mérite le nom de recensement.

On trouve à la fois dans ce décret l'énumération des lois dont

[1] « Considérant qu'il n'est pas permis de confondre avec des entrepreneurs de travaux publics, exécutant en leur nom et à leurs profit et risques personnels les travaux qu'ils ont soumissionnés ou dont ils ont traité, les personnes appelées, à titre d'employés auxiliaires, à établir, au nom et sous la responsabilité du maire, le recensement de la population de la ville qu'il administre; qu'un pareil travail ne peut, sans faire violence à l'esprit comme à la lettre de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, être rangé soit dans les travaux matériels de fouilles, de constructions, de terrassements, soit dans les travaux intellectuels qui les préparent, les précèdent ou les suivent, que cet article a eus seuls en vue dans les diverses hypothèses qu'il prévoit; que la convention qui règle les bases et les conditions de son accomplissement ne constitue qu'un contrat de louage de services dont aucune loi n'a enlevé la connaissance à l'autorité judiciaire; considérant que les sieurs Michallard, comptable, et Marillier, huissier, demeurant tous deux à Roanne, ont été chargés, le 16 avril 1872, par le maire de cette ville, de faire le dénombrement de la population; que, n'ayant pu obtenir le paiement du salaire auquel ils prétendaient avoir droit, ils ont saisi le tribunal civil de Roanne de leur réclamation; que c'est avec raison que le tribunal s'est déclaré compétent pour statuer sur cette contestation, et en a retenu la connaissance, décide : — Art. 1. L'arrêté en date du 14 mars 1873, par lequel le préfet de la Loire a élevé le conflit d'attributions sur l'assignation, en date du 8 octobre 1872, donnée, à la requête des sieurs Michallard et Marillier devant le tribunal civil de Roanne, au maire de cette ville, est annulé. »

Source BIU Cujas

l'exécution est basée sur le chiffre de la population, celle des textes qui régissent le recensement et la preuve de la nature mixte de cette opération administrative, qui intéresse à la fois le trésor de l'État et l'association communale. En vertu de ce décret, et après l'accomplissement des opérations de recensement sur toute l'étendue du territoire, des tableaux ont été dressés indiquant, l'un (reproduit ci-dessous) la population de la France par départements, l'autre la population des arrondissements et des cantons, et le troisième la population des communes les plus importantes.

Sur la proposition du ministre de l'intérieur; vu la loi du 22 juillet 1791; vu les lois de finances des 28 avril 1816, 16 décembre 1831, 21 avril 1832 et 4 août 1844; vu la loi du 25 avril 1844; vu les lois des 5 mai 1855, 22 juin 1833 et 14 avril 1871; vu l'avis du conseil d'État du 23 novembre 1842; vu le décret du 15 janvier 1867; vu l'arrêté du 20 avril 1871, qui ajourne à l'année 1872 le dénombrement de la population et déclare authentiques jusqu'au 1er janvier 1873 les états de population dressés par les préfets en exécution du décret du 28 mars 1866, décrète: — Art. 1. Il sera procédé au dénombrement de la population par les soins des maires dans le cours de la présente année. — Art. 2. Ne compteront pas dans le chiffre de la population servant de base à l'assiette de l'impôt ou à l'application de la loi sur l'organisation municipale, les catégories suivantes : corps de troupes de terre et de mer; maisons centrales de force et de correction; maisons d'éducation correctionnelle et colonies agricoles de jeunes détenus; maisons d'arrêt, de justice et de correction; bagnes; dépôts de mendicité; asiles d'aliénés; hospices; lycées et collèges communaux; écoles spéciales; séminaires; maisons d'éducation et écoles avec pensionnat; communautés religieuses; réfugiés à la solde de l'État; marins du commerce absents pour les voyages de long cours. — Art. 3. Nos ministres de l'intérieur et des finances sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois* (Décret du 8 mars 1872).

1143. Un décret du 31 décembre 1872, reproduit ci-dessous avec le premier de ces tableaux, a déclaré les tableaux de population dressés en exécution de ce décret, exécutoires pour cinq ans à partir du 1er janvier 1873, afin qu'ils servent seuls à l'application des lois basées sur le chiffre de la population.

Sur le rapport du ministre de l'intérieur; vu les nouveaux états de population dressés officiellement par les préfets, en exécution du décret du 8 mars 1872, décrète : — Art. 1. Les tableaux de population ci-annexés des départements de la France, des arrondissements et des cantons, des communes de 2,000 âmes et au dessus, ainsi que des chefs-lieux d'arrondissement et de canton dont la population est inférieure, seront considérés comme seuls authentiques pendant cinq ans, à partir du 1er janvier 1873. — Art. 2. Les ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret (Décret du 31 décembre 1872).

Source BIU Cujas

Dénombrement quinquennal de la population en 1872.

N° 1. — Tableau de la population par départements [1].

DÉPARTEMENTS.	NOMBRE des arrondissements.	NOMBRE des cantons.	NOMBRE des communes.	POPULATION.	DÉPARTEMENTS.	NOMBRE des arrondissements.	NOMBRE des cantons.	NOMBRE des communes.	POPULATION.
Ain.	5	36	452	363.290	Loire-Inférieure.	5	45	215	602.206
Aisne.	5	37	837	552.439	Loiret.	4	31	349	353.021
Allier.	4	28	317	390.812	Lot.	3	29	321	281.401
Alpes (Basses-).	5	30	251	139.332	Lot-et-Garonne.	4	35	319	319.289
Alpes (Hautes-).	3	24	189	118.898	Lozère.	3	24	194	135.196
Alpes-Maritimes.	3	25	150	199.037	Maine-et-Loire.	5	34	380	518.471
Ardèche.	3	31	339	380.277	Manche.	6	48	643	544.776
Ardennes.	5	31	501	320.217	Marne.	5	32	665	386.157
Ariége.	3	20	336	246.298	Marne (Haute-).	3	28	550	251.196
Aube.	5	26	446	255.687	Mayenne.	3	27	274	350.637
Aude.	4	31	436	285.927	Meurthe-et-Moselle.	4	29	596	365.137
Aveyron.	5	42	289	402.474	Meuse.	4	28	587	284.725
Belfort (territ. de).	1	6	106	56.781	Morbihan.	4	37	248	490.352
Bouches-du-Rhône.	3	27	108	554.911	Nièvre.	4	25	313	339.917
Calvados.	6	38	764	454.012	Nord.	7	61	661	1.447.764
Cantal.	4	23	264	231.867	Oise.	4	35	701	396.804
Charente.	5	29	426	367.520	Orne.	4	36	511	398.250
Charente-Inférieure	6	40	479	465.653	Pas-de-Calais.	6	44	904	761.158
Cher.	3	29	291	335.392	Puy-de-Dôme.	5	50	456	566.463
Corrèze.	3	29	287	302.746	Pyrénées (Basses-).	5	40	558	426.700
Corse.	5	62	364	258.507	Pyrénées (Hautes-).	3	26	480	235.156
Côte-d'Or.	4	36	717	374.510	Pyrénées-Orientales	3	17	231	191.856
Côtes-du-Nord.	5	48	387	622.295	Rhône.	2	29	264	670.247
Creuse.	4	25	263	274.663	Saône (Haute-).	3	28	583	303.088
Dordogne.	5	47	582	480.141	Saône-et-Loire.	5	49	588	598.344
Doubs.	4	27	637	291.251	Sarthe.	4	33	386	446.603
Drôme.	4	29	370	320.417	Savoie.	4	29	327	267.958
Eure.	5	36	700	377.874	Savoie (Hautes).	4	28	313	273.027
Eure-et-Loir.	4	24	426	282.622	Seine.	3	28	72	2.220.060
Finistère.	5	43	285	642.963	Seine-Inférieure.	5	51	759	790.022
Gard.	4	40	347	420.131	Seine-et-Marne.	5	29	529	341.490
Garonne (Haute-).	4	39	584	479.362	Seine-et-Oise.	6	36	685	580.180
Gers.	5	29	465	284.717	Sèvres (Deux-).	4	31	356	331.243
Gironde.	6	48	551	705.149	Somme.	5	41	833	557.015
Hérault.	4	36	335	429.878	Tarn.	4	35	317	352.718
Ille-et-Vilaine.	6	43	352	589.532	Tarn-et-Garonne.	3	24	194	221.610
Indre.	4	23	245	277.693	Var.	3	28	145	293.757
Indre-et-Loire.	3	24	281	317.027	Vaucluse.	4	22	150	263.451
Isère.	4	45	555	575.784	Vendée.	3	30	298	401.446
Jura.	4	32	584	287.634	Vienne.	5	31	300	320.598
Landes.	3	28	331	300.528	Vienne (Haute-).	4	27	202	322.447
Loir-et-Cher.	3	24	297	268.801	Vosges.	5	30	531	392.988
Loire.	3	30	328	550.611	Yonne.	5	37	485	363.608
Loire (Haute-).	3	28	262	308.732					
					TOTAUX GÉNÉRAUX.	362	2865	35989	36.102.921

Vu pour être annexé au décret du 31 décembre 1872.

Le ministre de l'intérieur, DE GOULARD.

[1] Les tableaux nos 2 et 3 ne peuvent, à cause de leur étendue, être publiés à l'*Officiel*. Ils seront insérés au *Bulletin des lois*. (Extrait du *Journal officiel*.)

Source BIU Cujas

1144. 4° La contribution *des patentes*, introduite en même temps que le principe de la liberté du travail industriel et commercial par la loi des 2-17 mars 1791 [*voir* nos 787 et 900], est actuellement régie, sauf quelques modifications ultérieures, par la loi du 25 avril 1844 sur les patentes. Elle a pour objet d'opérer un prélèvement sur les bénéfices présumés de tout travail lucratif ; elle reçoit son nom de l'acte délivré au contribuable au moment du paiement de l'impôt (art. 27 et 31).

L'article 1 de la loi du 25 avril 1844 pose le principe de la manière suivante : « Tout individu, Français ou étranger, qui exerce un » commerce, une industrie, une profession, non compris dans les » exceptions déterminées par la présente loi, est assujetti à la con- » tribution des patentes ».

La contribution des patentes se compose d'un droit fixe (que l'on a proposé d'appeler un droit *professionnel* [n° 1153]), et d'un droit proportionnel.

Le caractère distinctif de la loi du 25 avril 1844 est la tendance à l'individualisation des taxes, par un triple procédé : 1° la multiplication des classes du tableau dans lequel sont rangées les professions taxées d'après un tarif général ; 2° l'extension considérable du nombre des industries taxées d'après les moyens de production ; 3° l'augmentation du nombre des professions inscrites, dans les différents tableaux, à la nomenclature légale. D'après la loi antérieure du 25 mars 1817, des comités locaux étaient chargés de déterminer le tarif applicable à tel ou tel patentable industriel ; la loi du 25 avril 1844 les a fait disparaître ; elle a aussi établi l'équilibre entre le droit fixe et le droit proportionnel en faisant varier, dans un grand nombre de cas, le taux du droit proportionnel.

Les lois qui, avec celle du 25 avril 1844, complètent l'ensemble de la législation actuelle, portent les dates du 18 mai 1850, 10 juin 1853, 4 juin 1858, 26 juillet 1860, 2 juillet 1862, 13 mai 1863, 18 juillet 1866, 2 août 1868, 8 mai 1869, 27 juillet 1870, 29 mars, 16 et 23 juillet 1872. Elles ont, pour ainsi dire, continué l'œuvre de la loi de 1844 en cherchant à spécifier, pour chaque profession, la taxe qui lui est le plus justement applicable. Elles ont apporté de notables restrictions au principe de l'unité de taxe. Enfin, elles accusent une tendance de plus en plus marquée à faire perdre à la contribution des patentes le caractère d'impôt personnel pour lui donner le caractère d'impôt réel.

1145. D'après la loi de 1844 et ces lois postérieures qui la com-

Source BIU Cujas

plètent, les professions sont rangées dans quatre tableaux différents.

Le premier (tableau A) comprend les professions dont le droit fixe est réglé eu égard à la population et d'après un tarif général (commerce en gros, en demi-gros et en détail). — Le second (tableau B) est relatif aux professions dont le droit fixe est réglé eu égard à la population et d'après un tarif spécial à chacune d'elles (haut commerce). — Dans le troisième (tableau C) sont rangées les professions taxées sans égard à la population et d'après un tarif spécial à chacune d'elles (industrie). — Le quatrième (tableau D) mentionne les exceptions à la règle générale qui fixe le droit proportionnel au vingtième de la valeur locative. Dans ce tableau sont classées notamment les professions dites libérales et celles de certains officiers ministériels, qui ont été assujetties à la patente par la loi du 18 mai 1850, et qui, affranchies du droit fixe, paient un droit proportionnel fixé au quinzième de la valeur locative.

1146. Sont exemptés de la patente : 1° Les fonctionnaires publics, en ce qui concerne seulement l'exercice de leurs fonctions. — 2° Un petit nombre de professions libérales. Cette exemption, largement accordée par la loi de 1844 à toutes les professions de cette nature, ne s'applique plus aujourd'hui qu'aux professeurs de belles-lettres, sciences et arts d'agrément, peintres, sculpteurs, dessinateurs, graveurs, artistes et auteurs dramatiques; la loi du 18 mai 1850 a fait disparaître cette dispense en ce qui concerne les maîtres de pension, vétérinaires, architectes, mandataires agréés près les tribunaux de commerce, officiers ministériels, et même les médecins et les avocats inscrits au tableau des cours d'appel et des tribunaux. Ces deux dernières professions, non-seulement n'ont rien d'industriel, mais encore consistent dans l'exercice d'un talent personnel, qui, ne constituant pas, comme les offices ministériels, un capital transmissible, aurait pu justifier le maintien d'une exemption traditionnelle. — 3° Les laboureurs et cultivateurs, « seulement pour la vente et la manipulation des récoltes et » fruits provenant des terrrains qui leur appartiennent ou par eux » exploités, et pour le bétail qu'ils y élèvent, qu'ils y entretien- » nent et qu'ils y engraissent ». Cette disposition de l'article 13 § 4 de la loi du 25 avril 1844 a été restreinte par l'article 18 de la loi du 18 mai 1850, portant que « les transformations des récoltes et » fruits au moyen d'agents chimiques, de machines ou ustensiles » autres que ceux servant aux travaux habituels de l'agriculture,

Source BIU Cujas

» ne sont pas considérées comme donnant lieu à ladite exemption ». — 4° Les concessionnaires de mines pour le seul fait de l'extraction et de la vente des matières par eux extraites ; les propriétaires ou fermiers de marais salants ; les pêcheurs, même lorsque la barque qu'ils montent leur appartient ; les capitaines de navires de commerce ne naviguant pas pour leur compte. — 5° Les propriétaires ou locataires louant accidentellement une portion de leur habitation personnelle. — 6° Les commis ; toutes les personnes travaillant à gages, à façon ou à la journée dans les maisons, ateliers et boutiques des personnes de leur profession ; et les ouvriers travaillant chez eux ou chez les particuliers, sans compagnons, apprentis, enseigne ni boutique. Cette exception, ainsi formulée dans le § 6 article 13 de la loi de 1844, a reçu deux modifications successives, ayant l'une et l'autre pour objet d'appliquer l'exemption d'impôt à un plus grand nombre de citoyens vivant du travail de leurs mains : la loi du 4 juin 1858 (art. 11) l'a rendue applicable aux ouvriers travaillant dans les conditions susdites, pour leur compte, et avec des matières à eux appartenant, comme à ceux qui travaillent à la journée ou à façon ; la loi du 2 juillet 1862 (art. 3) a étendu l'exemption aux ouvriers ayant une enseigne et une boutique comme à ceux qui n'en ont point, si d'ailleurs ces ouvriers réunissent les autres conditions d'exemption précitées ; la loi du 22 août 1868 (art. 3) a maintenu le bénéfice de l'exemption à l'ouvrier travaillant en chambre avec un apprenti de moins de 16 ans. — 7° Divers petits métiers énumérés par l'article 13 *in fine* de la loi de 1844, tels que cantiniers attachés à l'armée, écrivains publics, gardes-malades, remouleurs ambulants, marchands ambulants de certains objets, savetiers, chiffonniers au crochet.

1147. La contribution des patentes se distingue des trois autres contributions directes : 1° en ce que huit centimes par franc du montant de son produit sont attribués aux communes ; 2° en ce qu'elle forme un impôt de quotité dont le produit ne peut être fixé, mais seulement évalué dans la loi du budget. Par suite, le rôle des patentes, dressé sans répartition par le directeur des contributions directes, consiste à faire à chaque patentable l'application des droits fixés par la loi, à l'aide d'une double opération nommée le recensement des patentables et la formation des matrices des patentes, faite chaque année par les contrôleurs avec le concours des maires ; le préfet arrête les rôles et les rend exécutoires.

Nous reproduisons des textes dans lesquels se trouvent formulées

Source BIU Cujas

deux autres règles importantes relatives à l'application de l'impôt; nous renvoyons, en outre, aux dispositions spéciales de la loi du 14 juillet 1866 sur les courtiers de marchandises [n° 803], surtout à celles de l'article 20.

Les patentes sont personnelles et ne peuvent servir qu'à ceux à qui elles sont délivrées. En conséquence, les associés en nom collectif sont tous assujettis à la patente; toutefois, l'associé principal paie seul le droit fixe en entier; le même droit est divisé en autant de parts égales qu'il y a d'associés en nom collectif, et une de ces parts est imposée à chaque associé secondaire; toutefois, cette part ne doit jamais dépasser le droit fixe imposable au nom de l'associé principal, pour les associés habituellement employés comme simples ouvriers dans les travaux de l'association (Loi *de finances* du 28 juillet 1860, art. 19, modificatif de la loi du 25 avril 1844, art. 16, et de la loi du 18 mai 1850, art. 23). — La contribution des patentes est due, pour l'année entière, par tous les individus exerçant au mois de janvier une profession imposable. En cas de cession d'établissement, la patente sera, sur la demande du cédant, transférée à son successeur; la mutation de cote sera réglée par arrêté du préfet. En cas de fermeture des magasins, boutiques et ateliers, par suite de décès ou de faillite déclarée, les droits ne seront dus que pour le passé et le mois courant; sur la réclamation des parties intéressées, il sera accordé décharge du surplus de la taxe. Ceux qui entreprennent après le mois de janvier une profession sujette à patente ne doivent la contribution qu'à partir du 1er du mois dans lequel ils ont commencé d'exercer, à moins que, par sa nature, la profession ne puisse pas être exercée pendant toute l'année; dans ce cas, la contribution sera due pour l'année entière, quelle que soit l'époque à laquelle la profession aura été entreprise. Les patentés qui, dans le cours de l'année, entreprendront une profession d'une classe supérieure à celle qu'ils exerçaient d'abord ou qui transportent leur établissement dans une commune d'une plus forte population, sont tenus de payer au prorata un supplément de droit fixe. Il est également dû un supplément de droit proportionnel par les patentables qui prennent des maisons ou locaux d'une valeur locative supérieure à celle des maisons ou locaux pour lesquels ils ont été primitivement imposés, et par ceux qui entreprennent une profession passible d'un droit proportionnel plus élevé. Les suppléments seront dus à compter du 1er du mois dans lequel les changements prévus par les deux derniers paragraphes auront été opérés (Loi du 25 avril 1844, *sur les patentes*, art. 23).

1148. Nous avons dit que la contribution des patentes se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel. Voici comment ils ont été réglés jusqu'en 1872; nous dirons ensuite, dans le numéro suivant, les modifications partielles apportées par la loi du 29 mars 1872.

Le droit fixe est payé par tous les patentables; il n'y a d'exception que pour les professions libérales, assujetties par ce motif, en vertu de la loi de 1850, à une taxe proportionnelle plus élevée que pour tous autres, et fixée au quinzième du loyer d'habitation.

Ce droit fixe est réglé de trois manières dans les tableaux an-

Source BIU Cujas

nexés aux lois des 25 avril 1844, 18 mai 1850 et 4 juin 1858, modifiés par la loi du 13 mai 1863, article 3; ces tableaux divisent les patentables en un certain nombre de classes. Pour les diverses classes du premier tableau, le droit est réglé eu égard à la population et d'après un tarif général; pour celles du second tableau, eu égard à la population et d'après un tarif exceptionnel; sans égard à la population, pour celles qui font l'objet du troisième tableau. Les professions non dénommées dans ces tableaux sont soumises au droit fixe de la profession dont elles se rapprochent le plus en vertu d'arrêtés préfectoraux *d'assimilation* ou *de classement*; l'article 4 de la loi de 1844 veut que, tous les cinq ans au moins, la nomenclature des commerces, industries et professions classés par voie d'assimilation depuis trois années, soit soumise à la sanction législative.

Le droit proportionnel s'est toujours payé autant de fois que le patentable a d'établissements; il n'est pas dû par tous; il est fixé, sauf les exceptions énumérées dans un quatrième tableau D de la loi de 1844, également modifié par un tableau additionnel G de la loi de 1850, au vingtième de la valeur locative, tant de la maison d'habitation personnelle que des magasins, boutiques, ateliers, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables; pour les usines et établissements industriels, le droit proportionnel est calculé sur la valeur locative de ces établissements pris dans leur ensemble et munis de tous leurs moyens matériels de production (L. 1844, art. 9).

1149. Les professions commerciales et industrielles les plus importantes étaient regardées avec raison comme n'étant pas suffisamment taxées, par rapport aux professions de classe inférieure. Aussi le rehaussement des tarifs afférents à cette catégorie de patentables était déjà l'objet des études de l'administration, lorsque les événements et les besoins extraordinaires du Trésor sont venus hâter ces mesures. Les modifications apportées dans ce but à la législation antérieure par la loi sur les patentes du 29 mars 1872, sont au nombre de quatre : 1° paiement du droit fixe entier pour chacun des établissements multiples et dans chaque commune (art. 1); ainsi, depuis 1872, le patentable ayant plusieurs établissements, boutiques ou magasins de même espèce ou d'espèces différentes, est, quelle que soit la classe ou la catégorie à laquelle il appartient comme patentable, passible d'un droit fixe entier, et non plus d'un demi-droit, en raison du commerce, de l'industrie

Source BIU Cujas

ou de la profession exercée dans chacun de ces établissements, boutiques ou magasins, et dans la commune de la situation de chacun d'eux; 2° suppression du *maximum* limitant le premier droit proportionnel des grandes industries de manière à en faire un droit fixe, et les plaçant à peu près sur la même ligne, au point de vue de l'impôt, que les établissements similaires d'une importance moyenne (art. 2); 3° rehaussement d'un cinquième du droit fixe des patentables du tableau C de la loi de 1844 (art. 3); 4° rehaussement du droit proportionnel des patentables des tableaux A et B.

Le patentable ayant plusieurs établissements, boutiques ou magasins de même espèce ou d'espèces différentes, est, quelle que soit la classe ou la catégorie à laquelle il appartient comme patentable, passible d'un droit fixe entier en raison du commerce, de l'industrie ou de la profession exercée dans chacun de ces établissements, boutiques ou magasins. Les droits fixes sont imposables dans les communes où sont situés les établissements, boutiques ou magasins qui y donnent lieu (L. 29 mars 1872, *sur les patentes*, art. 1). — Seront établis sans limite de maximum les droits de patente des professions, commerces et industries compris dans les tableaux annexés aux lois en vigueur, et qui sont tarifés en raison du nombre des ouvriers, machines, instruments ou moyens de production et autres éléments variables d'imposition (art. 2). — Les droits fixes des patentables rangés dans le tableau C annexé à la loi du 25 avril 1844 et dans les tableaux modificatifs correspondants annexés aux lois subséquentes, sont rehaussés d'un cinquième, sauf en ce qui concerne les marchands forains avec balle, bête de somme ou voiture, et les marchands forains de poterie sur bateau (art. 3). — Le taux du droit proportionnel de patente, établi d'après la valeur locative, est porté: du quinzième au dixième pour les patentables compris dans la nomenclature générale des patentes à la première classe du tableau A et au tableau B annexés à la loi du 25 avril 1844, ainsi qu'aux tableaux modificatifs correspondants annexés aux lois subséquentes; du vingtième au quinzième pour les patentables compris dans les deuxième et troisième classes du tableau A annexé à la loi du 25 avril 1844, et de tableaux modificatifs correspondants annexés aux lois subséquentes (art. 4).

1150. Cette loi du 29 mars 1872 confère aux agents des contributions directes un droit de vérification qui appartient déjà aux agents de l'enregistrement, des domaines et du timbre, et dont le rapport de la commission dit « qu'il ne donne lieu à aucune plainte », en ajoutant : « Ce mode d'investigation n'a rien de vexa» toire ni d'inquisitorial : c'est un moyen d'asseoir l'impôt plus » équitablement d'après des faits authentiques ».

Les compagnies de chemins de fer, les services de transports fluviaux, maritimes et terrestres, ainsi que les établissements d'entrepôt et de magasins généraux, sont tenus de laisser prendre connaissance des registres de réception et d'expédition de marchandises aux agents des contributions directes chargés de l'assiette des droits de patentes (L. 29 mars 1872, art. 6).

Source BIU Cujas

1151. Indépendamment de ces dispositions nouvelles qui auraient pu être introduites en tout état de cause dans la législation des patentes, l'impôt des patentes a subi depuis l'année 1872, en raison des besoins exceptionnels du Trésor, une augmentation générale (sauf pour les petits patentables) écrite dans les lois des 16 et 23 juillet 1872. L'assemblée nationale n'a voulu, en effet, augmenter le chiffre d'aucune des trois autres contributions directes, et n'a demandé les suppléments d'impôts nécessités par les charges de l'État qu'aux impôts indirects, à des taxes nouvelles et multiples assimilées aux contributions directes, et à l'impôt des patentes. Aussi, de 68 millions dans le budget primitif de 1871 réglé, avant la guerre, par la loi du 27 juillet 1870, l'impôt des patentes s'est-il élevé à 112 millions dans le budget de 1873, réglé par la loi du 20 décembre 1872. Néanmoins, dans les luttes soutenues au sein de l'assemblée contre les lois protectionnistes dont nous faisons connaître [nos 1259 à 1264] l'éphémère existence, il a été soutenu, avec la haute industrie, qu'il eût été préférable de la grever davantage, plutôt que de bouleverser la législation douanière et la situation économique de la France; on a proposé de demander soit à un impôt sur le chiffre des affaires, soit à un remaniement des patentes et à un surhaussement plus considérable de certaines catégories de patentables, les excédants de recettes que les patentes et les autres contributions pouvaient donner, et que l'on a cherchés dans l'impôt des matières premières qui ne devait pas les donner. De ces importantes discussions il est du moins resté la promesse légale d'une révision générale de la législation sur les patentes, écrite dans l'article 3 et dernier de cette loi du 16 juillet 1872. Mais les exercices 1874, 1875 et 1876 ont conservé l'augmentation générale de l'impôt des patentes, seulement ramenée [n° 1152 *in fine*] de 60 centimes à 43 centimes par franc.

En sus des centimes généraux sans affectation spéciale, il sera perçu au profit du Trésor, pour l'année 1873 : 60 centimes additionnels au principal de la contribution des patentes (L. 16 juillet 1872, *autorisant la perception de centimes additionnels au principal de la contribution des patentes*, art. 1). — Sont affranchis des 60 centimes additionnels au principal de la contribution des patentes : 1° les patentables des 7e et 8e classes du tableau A, qui exercent leurs professions dans des communes de 20,000 âmes et au dessous; 2° les patentables dont les professions sont rangées dans les autres tableaux annexés aux lois de patentes et dont les droits, au principal, n'excèdent pas 8 francs (art. 2). — Il sera procédé à la révision de la loi des patentes, et les résultats de cette révision seront soumis à l'approbation de l'assemblée nationale (art. 3).

Pour tenir compte de l'accroissement du droit de timbre dont seraient passibles les livres de commerce et les formules de patentes, le nombre des cen-

Source BIU Cujas

times additionnels au principal de la contribution des patentes établis en remplacement de ce droit par les lois des 20 juillet 1837 et 4 juin 1858 est augmenté de trois centimes huit dixièmes (L. 23 juillet 1872, *relative aux contributions directes*, art. 2).

1152. En exécution de l'article 3 et dernier de la loi du 16 juillet 1872, prescrivant la révision générale de la loi des patentes, le ministre des finances avait déposé, le 20 mai 1873, un projet de loi sur les patentes [1]. L'exposé des motifs indiquait l'importance du travail et le concours de lumières provoqué par l'administration des finances : « Au moment, disait-il, d'aborder le travail de révision prescrit par la loi du 16 juillet dernier, l'administration a dû s'entourer de tous les renseignements qu'elle a pu se procurer. Non-seulement elle a invité ses agents à lui soumettre les idées que leur expérience et la mise en pratique journalière de la législation pouvaient leur suggérer, mais elle s'est aussi adressée aux organes naturels du commerce et de l'industrie, c'est-à-dire aux chambres de commerce et aux chambres consultatives des arts et manufactures. Elle n'a pas négligé non plus de se reporter à la législation des peuples chez lesquels l'impôt des patentes est en vigueur ».

L'exposé des motifs rappelait aussi que déjà la loi du 29 mars 1872 a rehaussé les taxes de patente afférentes au haut commerce et à la grande industrie, dans le sens de la proportionnalité que l'on s'est toujours efforcé de maintenir dans l'application de cet impôt, comme dans la distribution des autres charges financières. « Néanmoins, ajoutait l'exposé des motifs en précisant ainsi le caractère du projet de loi, les dispositions qui vous sont soumises ont encore pour effet de diminuer la taxe d'un grand nombre de patentables dont le commerce est peu important, et de compenser la diminution qui doit en résulter dans les produits par une élévation correspondante des taxes attribuées à certaines industries ou professions qui ont paru relativement ménagées par les tarifs actuels. Ce résultat ressort des dispositions du projet de loi. Nous ferons remarquer que, dans les états modificatifs des tableaux de la nomenclature légale des patentes, nous avons fait figurer un certain nombre de professions nouvelles dont la patente a déjà été réglée par des arrêtés préfectoraux, arrêtés que nous devons soumettre à la sanction législative conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi du 25 avril 1844 ».

[1] Présenté par M. Thiers, président de la République, et M. Léon Say, ministre des finances.

Source BIU Cujas

Ce projet n'avait pas pour but de faire produire davantage à l'impôt des patentes, car les augmentations proposées balançaient les diminutions à 365,000 francs près; il conservait les bases de la législation actuelle, en cherchant « à l'améliorer en proportionnant » mieux les taxes aux facultés contributives des patentables ». Nous ne voulons pas penser que c'est à ce défaut d'intérêt du Trésor qu'il faut attribuer l'espèce d'abandon dont ce projet de loi, si laborieusement produit, a été l'objet; bien qu'étudié par une commission de l'assemblée, il est resté dans les cartons et la question est toujours pendante; le Trésor, sinon certains contribuables, n'y perd rien, car la loi du 3 août 1875, fixant le budget de 1876, dispose : « La contribution des patentes continuera de supporter, » comme en 1874 et en 1875, 43 centimes additionnels extraordi- » naires par franc [n° 1151 *in fine*] ».

1153. Il est toutefois une disposition de ce projet de loi de 1873 que nous devons faire remarquer, sans savoir si elle sera quelque jour accueillie par le législateur. L'article 2 de ce projet [1] substituait à la dénomination de droit fixe celle de *droit professionnel*, et l'exposé des motifs expliquait cette proposition de la manière suivante : « La législation qui a adopté la combinaison du droit fixe et du droit proportionnel avait établi, pour le premier de ces droits, une taxe invariable calculée d'après l'importance moyenne de chaque profession et qui était applicable à chaque patentable exerçant cette profession. La loi du 25 mars 1817 décida que, pour les fabricants à métiers et les filateurs, le droit fixe varierait avec le nombre des métiers et des broches ; mais elle stipule en même temps que le droit ainsi calculé ne dépasserait pas un maximum inscrit dans le tarif. En réalité, ce maximum constituait un droit fixe, et toutes les cotisations individuelles qui ne l'atteignaient pas devaient être considérées comme étant l'objet d'une modération d'autant plus forte, que le nombre des éléments de production

[1] Le rapport déposé sur ce projet par M. Mathieu-Bodet le 14 novembre 1873, portait que « la commission a accepté cette nouvelle dénomination », et proposait de rédiger cet article 2 de la manière suivante : « La contribution des patentes se compose d'un *droit professionnel* réglé, pour chaque profession, par les tableaux annexés aux lois de patentes, et d'un droit proportionnel à la valeur locative des locaux occupés par les patentables, tel qu'il est défini par l'article 9 de la loi du 25 avril 1844. La désignation de *droit professionnel* sera substituée à celle de droit fixe dans les lois de patentes en vigueur ».

Source BIU Cujas

était plus faible. Ce régime a été étendu depuis à un grand nombre de professions dont quelques-unes figurent au tableau B, mais dont le plus grand nombre est compris dans le tableau C. Enfin, la loi du 29 mars 1872, en supprimant d'une manière générale la limite du maximum, a rendu inexacte, en ce qui concerne ces professions, la désignation de droit fixe. C'est pour remédier à cet inconvénient que nous proposons d'appeler droit professionnel le droit établi pour chaque profession et proportionné à son importance moyenne. »

B. *Taxes assimilées aux contributions directes.*

1154. Division de ces taxes en deux classes.
1155. Renvoi pour les taxes assimilées non perçues par l'État.
1156. Taxes assimilées perçues par l'État, nouvelles et anciennes.
1157. 1° Taxe sur le revenu de valeurs mobilières ; renvoi.
1158. 2° Contribution sur les chevaux et voitures, introduite en 1862, supprimée en 1866;
1159. Rétablie en 1871 et modifiée par la loi du 23 juillet 1872.
1160. Règles relatives aux voitures.
1161. Règles relatives aux chevaux.
1162. Déclaration des propriétaires de chevaux et voitures.
1163. 3° Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion.
1164. 4° Taxe sur les billards publics et privés.
1165. Loi du 18 décembre 1872 qui assimile ces taxes aux contributions directes.
1166. Taxe, presque aussitôt abrogée qu'établie, sur les créances hypothécaires.
1167. Principales taxes anciennes assimilées aux contributions directes.
1168. 5° Taxe des biens de mainmorte.
1169. 6° Redevances des mines.
1170. De l'abonnement régi par les décrets des 6 mai 1811 et 11 février 1874.
1171. 7° Droits de vérification des poids et mesures.
1172. Décret du 6 février 1873 et loi du 5 août 1874, art. 5.
1173. 8° Droits de visites chez les pharmaciens, droguistes, etc.

Bibliothèque de la Faculté de Droit

1154. Les taxes assimilées aux contributions directes, au point de vue de la compétence des conseils de préfecture et de leur perception à l'aide d'un rôle nominatif, sont fort nombreuses. Elles se divisent en deux classes.

1155. La plupart sont perçues au profit des départements, communes, établissements publics, ou pour des objets déterminés d'utilité publique, locale ou collective ; nous en avons déjà indiqué

Source BIU Cujas

un grand nombre en traitant des attributions des conseils de préfecture [nos 396, 409, 417, 419, 420, 421, 423 et 424] et du régime des eaux [nos 983, 994 à 1000] ; nous en retrouverons d'autres en traitant du domaine et du budget des communes [nos 1395 à 1397, 1469] et des établissements publics. Ces taxes doivent être toutes autorisées pour l'année par la loi du budget, en vertu du principe général en matière d'impôts de toute nature [n° 577 6°] ; elles sont toutes assimilées aux contributions directes au point de vue des règles applicables à leur recouvrement et à la compétence des conseils de préfecture, et c'est à ce dernier titre que nous en avons déjà parlé ; mais elles ne doivent pas être placées parmi les ressources de l'État.

1156. Nous traitons ici de celles des taxes assimilées aux contributions directes qui, perçues au profit de l'État, rentrent dans l'ensemble du système de l'impôt national. De ces taxes les unes sont nouvelles, et c'est en effet à des taxes diverses et multiples, dont un petit nombre seulement est assimilé aux contributions directes, que le gouvernement a préféré demander les ressources budgétaires exigées par les charges exceptionnelles du Trésor. Les autres sont anciennes [n° 1167] et existaient dans notre législation financière bien avant les désastreux événements de 1870-71.

Nous allons parler d'abord de ces taxes nouvelles en raison de l'importance relative de deux d'entre elles.

1157. 1° La première, et de beaucoup la plus importante, est la taxe de 3 % *sur le revenu de valeurs mobilières*, dont nous avons déjà dit l'important produit de 35 millions et qui a été introduite par la loi du 29 juin 1872 ; mais, malgré son incontestable caractère d'impôt direct, le recouvrement de cette taxe, en raison d'autres affinités avec le droit de mutation sur les mêmes valeurs mobilières, est confié à l'administration de l'enregistrement, dans les attributions de laquelle nous la retrouverons [n° 1307].

1158. 2° La *contribution sur les chevaux et les voitures* devait, dans l'ordre d'idées que nous venons d'indiquer, être l'une des premières taxes nouvelles à établir. Elle avait, en effet, existé déjà dans notre législation financière, et voici en quels termes, dans la troisième édition de cet ouvrage, nous parlions de sa suppression.

Source BIU Cujas

« La loi du 2 juillet 1862, portant fixation du budget ordinaire des recettes et des dépenses de l'État pour l'année 1863, avait introduit dans notre législation financière un nouvel impôt, sous le nom de *contribution sur les chevaux et voitures* ; il consistait en une taxe annuelle par chaque voiture attelée et pour chaque cheval affecté au service personnel du propriétaire ou au service de sa famille. Ce n'était pas un impôt somptuaire ; une instruction du directeur général des contributions directes, approuvée par le ministre des finances le 31 octobre 1862 et adressée aux agents des contributions directes par une circulaire du directeur du 15 novembre 1862, avait déterminé de la manière la plus exacte la nature de cet impôt : — La matière imposable qui doit servir de base à cette contribution nouvelle ne comprend pas, porte cette instruction, toutes les voitures ou tous les chevaux dont on peut avoir la possession ou la libre disposition. Elle ne consiste que dans les voitures et les chevaux dont le possesseur fait usage pour son service personnel, c'est-à-dire pour sa commodité, son plaisir ou son agrément, ou pour le service personnel de sa famille. Elle doit être envisagée non sous un aspect d'objet de luxe, mais comme un signe nouveau qui complète, avec les portes et fenêtres et le loyer d'habitation, l'expression des facultés mobilières des contribuables, et fait de la taxe sur les voitures et les chevaux un supplément de la contribution personnelle et mobilière bien plutôt qu'une contribution somptuaire qui sortirait du caractère général de nos impôts. — Cet impôt était équitable ; au point de vue économique, il était rationnel ; s'il fut peu productif (2,500,000 fr. environ au lieu de 5,000,000 qu'on en avait attendus), c'est que de trop nombreuses exceptions avaient été admises ; sa suppression résultant d'un vote de rejet du Corps législatif en 1865, au cours de la discussion du budget de 1866, a été considérée par d'excellents esprits comme un fait regrettable, car il faut demander à d'autres impôts les ressources que celui-ci pouvait équitablement donner. »

1159. En présence des charges nouvelles du Trésor, la loi de finances du 16 septembre 1871 (art. 7) avait d'abord remis purement et simplement en vigueur la loi du 2 juillet 1862 sur les chevaux et voitures. La loi de finances du 23 juillet 1872 est venue apporter de notables modifications à l'ancienne assiette de la contribution sur les chevaux et voitures ; elle est désormais établie d'après le tarif ci-dessous, qui répartit les communes en cinq catégories (L. 23 juillet 1872, art. 5) ; le vingtième, au lieu du

Source BIU Cujas

dixième du produit de l'impôt, est actuellement attribué aux communes (art. 10).

VILLES, COMMUNES OU LOCALITÉS dans lesquelles le tarif est applicable.	SOMME A PAYER (non compris le fonds de non-valeur) par chaque		
	VOITURE		CHEVAL de selle ou d'attelage.
	à 4 roues.	à 2 roues.	
Paris.	60 fr.	40 fr.	25 fr.
Les communes autres que Paris ayant plus de 40,000 âmes de population.	50	25	20
Les communes de 20,001 âmes à 40,000 âmes. . .	40	20	15
Les communes de 3,001 âmes à 20,000 âmes. . .	25	10	10
Les communes de 3,000 âmes et au dessous. . .	10	5	5

1160. D'après la loi de 1862, l'impôt était dû par chaque voiture attelée, et l'on entendait par là les voitures que le propriétaire pouvait atteler simultanément. Désormais la taxe s'applique *aux voitures suspendues destinées au transport des personnes* (Loi 23 juillet 1872, art. 5), et il y a lieu de diviser, au point de vue de l'impôt, les voitures en trois catégories : celles soumises à la contribution, celles réduites à demi-taxe, celles exemptées de toute contribution.

Relativement aux premières, la disposition qui vient d'être citée a pour conséquences : 1° de soumettre à l'impôt seulement les voitures suspendues, celles non suspendues ne pouvant être en aucune façon imposables ; 2° de soumettre à l'impôt *toutes* les voitures suspendues destinées au transport des personnes, quel que soit le nombre des voitures possédées par un même propriétaire, qu'elles puissent être ou non attelées simultanément ; de sorte que toute personne ayant un cheval et trois voitures devra la taxe pour ces trois voitures, bien qu'elles ne puissent pas rouler ensemble, leur propriétaire n'ayant qu'un seul cheval pour les atteler ; 3° de ne soumettre à l'impôt que les seules voitures suspendues *destinées au transport des personnes*. Ainsi les voitures, même suspendues, qui n'ont pas cette destination sont exemptes de la taxe, telles que les chariots à deux et à quatre roues qui servent aux négociants, commerçants et propriétaires agriculteurs pour le transport de leurs marchandises et de leurs produits.

Mais il est nécessaire que les voitures dont il s'agit, pour rester soustraites à l'application de la contribution, soient exclusivement employées au transport des marchandises et des produits agricoles.

Source BIU Cujas

Tout véhicule, en effet, consacré au transport des personnes pour le service de l'agriculture ou d'une profession donnant lieu à l'imposition des droits de patente, doit être inscrit sur les rôles de la contribution *pour une demi-taxe* (L. 23 juillet 1872, art. 6).

Néanmoins, la taxe frappe, intégralement et sans distinction, les voitures appartenant aux patentables dont la nomenclature suit : architectes, avocats, avoués, chefs d'institution, maîtres de pension, chirurgiens-dentistes, commissaires-priseurs, docteurs en chirurgie, docteurs en médecine, greffiers, huissiers, ingénieurs civils, mandataires agréés près les tribunaux de commerce, officiers de santé, référendaires au sceau, vétérinaires.

Certaines voitures, bien que destinées au transport des personnes, sont complétement exemptes de l'impôt ; ce sont : 1° celles affectées exclusivement au service des voitures publiques (voitures à service régulier, d'occasion ou à volonté), qui sont soumises aux droits perçus par l'administration des contributions indirectes ; 2° les voitures possédées par les carrossiers et les loueurs de voitures, et qui sont exclusivement destinées à la vente ou à la location ; 3° les voitures possédées en conformité des règlements du service militaire ou administratif (L. 23 juillet 1872, art. 7).

1161. Relativement aux chevaux, aux termes de l'article 5 de la loi du 23 juillet 1872, la taxe atteint d'une façon générale : 1° tous les chevaux de selle ; à l'exception des juments et étalons exclusivement consacrés à la reproduction (L. 2 juillet 1862, art. 7 § 2), et de ceux possédés par les marchands de chevaux ou les loueurs et exclusivement destinés à la vente ou la location ; à l'exception aussi de ceux possédés en conformité des règlements du service militaire ou administratif (L. 1872, art. 7) ; — 2° tous les *chevaux d'attelage* servant aux voitures assujettis à la taxe, d'où la conséquence que les chevaux servant à atteler les voitures non imposées ne sont sont pas imposés eux-mêmes.

Par tolérance, il a été admis que, dans le cas où un contribuable possédant plusieurs chevaux employés aux travaux agricoles ou à des transports d'objets matériels attellerait indistinctement ces chevaux aux voitures imposables qu'il possède, on ne compterait qu'un cheval imposable par voiture à un cheval, deux chevaux par voiture à deux chevaux, etc., sans qu'en aucun cas on puisse imposer des chevaux dont il ne serait pas fait usage pour atteler les voitures imposables. Ainsi un contribuable possédant dix chevaux de labour et deux voitures imposables, l'une à un cheval, l'autre à

Source BIU Cujas

deux chevaux, serait imposable pour trois chevaux, si trois ou plus de ces chevaux étaient indifféremment attelés aux deux voitures. Dans le cas où ce contribuable n'attellerait jamais que les deux mêmes chevaux à ses voitures, il serait passible de la taxe pour deux chevaux seulement.

1162. La contribution des chevaux et voitures est établie sur la déclaration des propriétaires (L. du 2 juillet 1862, art. 11).

Les taxes sont doublées pour les voitures et les chevaux qui n'ont pas été déclarés dans les délais fixés ou qui ont été déclarés d'une manière inexacte (L. 2 juillet 1862, art. 12). Les personnes qui, au 1er janvier, possèdent des voitures et des chevaux sujets à l'impôt doivent en faire, avant le 16 janvier, la déclaration à la mairie de leur résidence. Si le contribuable a plusieurs résidences, il sera, *pour les chevaux et les voitures qui le suivent habituellement*, imposé dans la commune où il est soumis à la contribution personnelle, mais la taxe sera établie suivant la classe de la commune dont la population est la plus élevée. Pour les *chevaux et voitures restant habituellement attachés à l'une de ces résidences*, le contribuable sera imposé dans la commune de cette résidence et suivant la taxe afférente à la population de cette commune (L. 2 juillet 1862, art. 10).

Une déclaration faite n'a pas besoin d'être ultérieurement renouvelée; elle vaut jusqu'à avis contraire, et avis contraire doit être donné toutes les fois qu'il survient une modification dans l'assiette de la contribution (L. 2 juillet 1862, art. 11).

Le contribuable qui, dans le courant de l'année, devient possesseur de voitures ou de chevaux imposables doit, comme ceux qui deviennent passibles d'un accroissement de taxe par suite de changement de résidence, en faire la déclaration dans un délai de trente jours à partir du fait; il doit la taxe à partir du 1er du mois dans lequel le fait s'est produit, et *sans qu'il y ait lieu de tenir compte des taxes imposées au nom des précédents possesseurs* (L. 23 juillet 1872, art. 8). Mais lors de la discussion de la loi, l'observation suivante a été faite par le rapporteur : Tout possesseur de chevaux qui déclare avoir un ou deux chevaux a « le droit d'avoir dans son » écurie un, deux chevaux pendant l'année entière »; c'est-à-dire qu'il peut vendre ses chevaux et en acheter de nouveaux sans être soumis à un supplément quelconque de taxe, tant qu'il ne dépasse pas le nombre primitivement déclaré par lui.

La taxe variant [n° 1159] selon les communes, dans le cas où, à

Source BIU Cujas

raison d'une résidence nouvelle, le contribuable deviendrait passible d'une taxe supérieure à celle à laquelle il a été assujetti au 1er janvier, il devrait (L. 1862, art. 9) un droit complémentaire « égal au montant de la différence, et calculé à partir du 1er du mois dans lequel le changement de résidence s'est produit. » Mais on ne lui accorderait aucune réduction de droit si la seconde résidence appartenait à une classe inférieure.

Les contribuables sont tenus de faire la déclaration des voitures et des chevaux à raison desquels ils sont imposables, et d'indiquer les différentes communes où ils ont des habitations, en désignant celles où ils ont des éléments de cotisation en permanence. Les déclarations sont valables pour toute la durée des faits qui y ont donné lieu ; elles doivent être modifiées dans le cas de changement de résidence hors de la commune ou du ressort de la perception, et dans le cas de modifications survenues dans les bases de cotisation. Les déclarations seront faites ou modifiées, s'il y a lieu, le 15 janvier, au plus tard, de chaque année, à la mairie de l'une des communes où les contribuables ont leur résidence. Si les déclarations ne sont pas faites dans le délai ci-dessus, ou si elles sont inexactes ou incomplètes, il y sera suppléé d'office par le contrôleur des contributions directes, qui est chargé de rédiger, de concert avec le maire et les répartiteurs, l'état matrice destiné à servir de base à la confection du rôle. En cas de contestation entre le contrôleur, le maire et les répartiteurs, il sera, sur le rapport du directeur des contributions directes, statué par le préfet, sauf référé au ministre des finances, si la décision était contraire à la proposition du directeur, et, dans tous les cas, sans préjudice, pour le contribuable, du droit de réclamer après la mise en recouvrement du rôle (Loi *de finances* du 2 juillet 1862, art. 11). — Il est ajouté à l'impôt cinq centimes par franc pour couvrir les décharges, réductions, remises ou modérations, ainsi que les frais de l'assiette de l'impôt et ceux de la confection des rôles, qui seront établis, arrêtés, publiés et recouvrés comme en matière de contributions directes. En cas d'insuffisance, il sera pourvu au déficit par un prélèvement sur le montant de l'impôt (art. 13).

1163. 3° La taxe *sur les cercles, sociétés et lieux de réunion* où se paient des cotisations est entièrement nouvelle ; elle a été introduite par la loi du 16 septembre 1871, portant fixation du budget rectificatif de 1871, dont nous avons fait connaître déjà plusieurs dispositions [nos 572, 576, 1075]. Cette taxe est fixée, par l'article 9 de cette loi, à 20 % des cotisations payées par les membres ou associés Les gérants, secrétaires ou trésoriers des cercles, sociétés et lieux de réunion passibles de la taxe doivent, sous peine de payer double taxe, faire chaque année, avant le 31 janvier, à la mairie des communes dans lesquelles se trouvent situés lesdits établissements, une déclaration indiquant le nombre des abonnés, membres ou associés ayant fait partie du cercle, de la société ou de la réunion pendant l'année précédente, ainsi que le montant corres-

Source BIU Cujas

pondant de leurs cotisations (L. 16 septembre 1871, art. 10). En vertu de l'article 5 § 3 [*voir* les §§ 1 et 2 au n° 1165] de la loi du 18 décembre 1871, il a été rendu pour l'exécution de ces lois un règlement d'administration publique, en date du 27 décembre 1871. Nous en reproduisons les dispositions non transitoires :

Art. 1. Les gérants, secrétaires ou trésoriers des cercles, sociétés et lieux de réunion passibles de la taxe doivent faire chaque année, avant le 31 janvier, à la mairie des communes dans lesquelles se trouvent lesdits établissements, une déclaration indiquant le nombre des abonnés, membres ou associés ayant fait partie du cercle, de la société ou de la réunion pendant l'année précédente, ainsi que le montant correspondant de leurs cotisations. — Art. 2. La déclaration du gérant, secrétaire ou trésorier est inscrite sur un registre spécial et signée par le déclarant ; il en est délivré un récépissé reproduisant les détails énoncés ci-dessus. Lorsque la déclaration est effectuée par un fondé de pouvoir, le fait est relaté sur le registre et le récépissé. — Art. 3. La taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion est payable en une seule fois, dans le mois qui suit la publication du rôle. Elle est perçue sur les abonnés, membres ou sociétaires par les gérants, secrétaires ou trésoriers des cercles, sociétés et lieux de réunion, qui sont chargés d'en verser le montant entre les mains des percepteurs des contributions directes. — Art. 4. Dans le cas de dissolution ou de fermeture, en cours d'exercice, d'un cercle, d'une société ou d'un lieu de réunion, la taxe est payée immédiatement. A cet effet, une déclaration spéciale est faite selon les formes indiquées à l'article 2, dans les dix jours de la dissolution ; cette déclaration est immédiatement transmise par le maire au directeur des contributions directes, qui donne avis au redevable du montant de la somme à acquitter ; le paiement doit avoir lieu dans les huit jours de la réception de cet avis. — Art. 5. Lorsque les faits pouvant donner lieu à des doubles taxes n'ont pas été constatés en temps utile pour entrer dans la formation du rôle primitif, il est dressé dans le cours de l'année un rôle supplémentaire. — Art. 6. Les rôles des taxes sur les cercles, sociétés et lieux de réunion où se paient des cotisations sont établis par ressort de perception et dressés d'après des états matrices rédigés par les agents des contributions directes. — Art. 7. L'état matrice présente, d'une part, les noms, prénoms, professions et résidences des redevables, et, d'autre part, le détail des bases d'imposition (D. 27 décembre 1871).

1164. 4° La taxe sur les *billards publics ou privés* a été introduite, comme la précédente, par la loi du 16 septembre 1871 (art. 8), et un second décret portant règlement d'administration publique du 27 décembre 1871 a également pourvu à son exécution. Les possesseurs de billards publics ou privés doivent, sous peine de payer double taxe, en faire la déclaration avant le 31 janvier, à la mairie de la commune où se trouvent ces billards. Les déclarations faites antérieurement produisent leur effet jusqu'à déclarations contraires. Lorsqu'un contribuable cesse de posséder les billards ayant donné lieu à une imposition, ou qu'il en effectue la translation dans une autre commune, la déclaration tendant à la radiation ou

Source BIU Cujas

à la diminution de la taxe doit être faite, à peine de nullité, avant le 31 janvier (L. 16 septembre 1871, art. 10, et D. régl. 27 décembre 1871). La taxe est fixée par l'article 8 de la loi suivant la division suivante des communes en quatre catégories :

Paris.	60 fr.
Villes au-dessus de 50,000 âmes.	30 fr.
Villes de 10,000 à 50,000 âmes.	15 fr.
Ailleurs.	6 fr.

1165. La loi de finances du 16 septembre 1871, en établissant ces deux taxes, n'avait pas fixé leur caractère juridique. Cette lacune a été comblée par les §§ 1 et 2 de l'article 5 de la loi du 18 décembre 1871, qui les ont assimilées aux contributions directes dans les termes suivants :

Les taxes sur les billards publics et privés, et sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, sont recouvrées comme en matière de contributions directes. Néanmoins, la taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion est payable en une seule fois dans le mois qui suit la publication du rôle. Il en est de même en ce qui concerne les taxes dues sur les billards pour le dernier trimestre de l'année 1871. Pour les deux taxes, l'instruction et le jugement des réclamations en décharge ou réduction et les demandes en remise ou modération ont lieu comme en matière de contributions directes.

1166. Une loi du 28 juin 1872 avait établi une contribution assimilée de 2 % sur les créances hypothécaires, qui devait être perçue à partir du 1er janvier 1873 ; mais elle a été abrogée auparavant par la loi du 20 décembre 1872 (art. 20).

1167. Nous avons déjà dit [nos 1154 et 1156] que les taxes assimilées aux contributions directes entrant dans les caisses de l'État même avant l'adjonction des nouvelles taxes de cette nature dont il vient d'être parlé, étaient nombreuses ; les quatre taxes suivantes méritent plus particulièrement l'attention ; elles figurent au budget de l'exercice 1876 (loi du 3 août 1875) pour les chiffres suivants : *taxe des biens de mainmorte*, 4,569,600 fr. ; *redevance des mines*, 1,300,000 fr. ; *taxe de vérification des poids et mesures*, 1,681,000 fr. ; taxe perçue à titre *de droit de visite des pharmacies et magasins de drogueries*, 242,494 fr.

Cette énumération des taxes anciennes et nouvelles assimilées aux contributions directes et perçues au profit de l'État n'est d'ailleurs pas limitative, mais comprend les plus importantes, et c'est à ce titre que nous la complétons par ces dernières taxes.

Source BIU Cujas

1168. 5° La *taxe des biens de mainmorte* a été établie par la loi du 20 février 1849 ci-dessous reproduite ; elle remplace sur les biens des personnes morales le droit de mutation que ces biens ne subissent jamais, puisque ces personnes ne meurent pas, ne vendent que très-rarement, tendent toujours à augmenter et ne diminuent jamais un patrimoine qui, entre leurs mains, est *mort* pour la circulation. Cette taxe est tellement assimilée à la contribution foncière, qu'un arrêt du conseil d'État du 30 mai 1861 a dû décider, contre les conclusions du ministre des finances, « que les biens exemptés, même à titre temporaire, de la contribution foncière, sont, par cela même, affranchis de la taxe des biens de mainmorte ». D'autre part, cette taxe étant l'équivalent des droits d'enregistrement sur les transmissions entre vifs et par décès, le législateur de 1872 (loi du 30 mars) a dû l'élever en même temps que ces droits.

Il sera établi, à partir du 1er janvier 1849, sur les biens immeubles passibles de la contribution foncière appartenant aux départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes, et tous établissements publics légalement autorisés, une taxe annuelle représentative des droits de transmission entre vifs et par décès. Cette taxe sera calculée à raison de soixante-deux centimes et demi pour franc du principal de la contribution foncière (Loi du 20 février 1849, *relative à l'application de l'impôt des mutations aux biens de mainmorte*, art. 1). — Les formes prescrites pour l'assiette et le recouvrement de la contribution foncière seront suivies pour l'établissement et la perception de la nouvelle taxe (art. 2). — La taxe annuelle établie par la présente loi sera à la charge du propriétaire seul pendant la durée des baux actuels, nonobstant toutes stipulations contraires (art. 3).— A partir du 1er janvier 1873, la taxe annuelle représentative des droits de transmission entre vifs et par décès, fixée par l'article 1 de la loi du 20 février 1849, est élevée à soixante-dix centimes par franc du principal de la contribution foncière. Cette taxe sera en outre soumise, à l'avenir, aux décimes auxquels sont assujettis les droits d'enregistrement (L. 30 mars 1872, art. 5).

1169. 6° La *redevance annuelle des mines* comprend une redevance fixe de dix francs par kilomètre carré et une redevance proportionnelle au revenu net de la concession; elle est imposée et perçue comme la contribution foncière ; elle est réglée par la loi du budget; elle ne peut dépasser 5 % du produit net de l'extraction, sauf l'imposition en sus d'un décime par franc, à l'effet de former un fonds de non-valeur à la disposition du ministre pour dégrèvement en faveur des propriétaires de mines qui éprouveraient des pertes ou accidents (L. 21 avril 1810 sur les mines, art. 33 à 39).

Source BIU Cujas

En parlant des attributions des conseils de préfecture en matière de mines, nous avons [n° 409] reproduit les articles 33 et 37 de la loi du 21 avril 1810, relatifs à cette taxe, et l'article 5 de la loi du 27 avril 1810 qui, indépendamment de la *redevance annuelle des mines*, établit une seconde taxe également assimilée aux contributions directes, mais qu'il ne faut pas, en raison de son objet spécial, confondre avec celle qui nous occupe, laquelle profite seule à l'État.

La loi de 1810, en posant le principe de l'impôt, ne réglait pas les formes à suivre pour en déterminer la base, c'est-à-dire le revenu net des exploitations. Un décret impérial du 6 mai 1811 y a pourvu en confiant le soin de déterminer les évaluations du produit net de chaque concession, 1° à des comités de proposition, et 2°, au second degré, à un comité départemental d'évaluation, composé du préfet, de deux membres du conseil général nommés par le préfet, de l'ingénieur des mines, du directeur des contributions directes et de deux des principaux propriétaires de mines dans les départements qui ont un nombre suffisant de mines en exploitation. Ces règles subsistent toujours ; mais un décret portant règlement d'administration publique du 11 février 1874, leur a enlevé le caractère définitif que la jurisprudence du conseil d'État avait attribué aux décisions des comités d'évaluation contrairement aux règles qui régissent toutes les autres contributions directes.

Les dispositions du décret du 6 mai 1811, relatif à l'établissement de la redevance proportionnelle des mines, continueront d'être appliquées sauf les modifications ci-après : En cas de désaccord sur l'appréciation du produit net imposable entre le comité d'évaluation institué par le décret du 6 mai 1811 et l'ingénieur des mines ou le directeur des contributions directes, il est statué par le préfet, sur avis motivé du directeur des contributions directes. Si le préfet n'adopte pas les conclusions du directeur des contributions directes, il en est référé au ministre des travaux publics, qui statue, après s'être concerté avec le ministre des finances. Le préfet arrête ensuite les rôles et les rend exécutoires, sauf le recours des contribuables (D. 11 février 1874, art. 1).

1170. L'article 35 § 2 de la loi du 21 avril 1810 a posé en principe qu' « il pourra être fait un abonnement pour ceux des pro- » priétaires de mines qui le demanderont ». Le décret du 6 mai 1811, dans ses articles 31 à 35, a organisé l'abonnement sur des bases successivement modifiées par un premier règlement du 30 juin 1860, par un second du 27 juin 1866, et enfin par un troisième du 11 février 1874 qui, dans le but de remédier à des abus préjudiciables au Trésor, est revenu au régime des abonnements

Source BIU Cujas

établi par le décret de 1811 et a restitué à l'administration la liberté de refuser les abonnements, restreinte par le décret de 1866.

1171. 7° Les *droits de vérification des poids et mesures* sont assimilés aux contributions directes par l'ordonnance royale du 17 avril 1839, rendue en exécution de la loi du 4 juillet 1837 (art. 8). Ils sont payés comme l'indique le nom même de cette taxe, en raison de l'opération même des vérificateurs qui présente pour le commerce un intérêt de premier ordre [n° 788]. Les textes suivants, extraits de l'ordonnance de 1839, déterminent les principaux caractères de cette taxe. Ces articles en forment le titre V intitulé : *Droits de vérification.*

La vérification périodique des poids, mesures et instruments de pesage appartenant aux établissements publics désignés par l'article 24 (*octrois, poids publics, ponts à bascule, hospices, hôpitaux, prisons et établissements de bienfaisance*), est faite gratuitement. Il en est de même pour les poids, mesures et instruments de pesage présentés volontairement à la vérification par des individus non assujettis (Ordonnance royale du 17 avril 1839, *relative à la vérification des poids et mesures*, art. 48). — Ces états matrices des rôles sont dressés par les vérificateurs des poids et mesures d'après le résultat des opérations, qui doivent être consommées avant le 1er août. Ces états sont remis aux directeurs des contributions directes, à mesure que les opérations sont terminées dans les communes dépendant de la même perception, et, au plus tard, le 1er août de chaque année (art. 50). — Les directeurs des contributions directes, après avoir vérifié et arrêté les états matrices mentionnés à l'article précédent, procèdent à la confection des rôles, lesquels sont rendus exécutoires par le préfet, pour être mis immédiatement en recouvrement par les mêmes voies et avec les mêmes termes de recours, en cas de réclamation, que pour les contributions directes (art. 51). — Avant la fin de chaque année, il sera dressé et publié des rôles supplémentaires pour les opérations qui, à raison de circonstances particulières, n'auraient pu être faites que postérieurement au délai fixé par l'article 50 (art. 52). — La perception des droits de vérification est faite par les agents du Trésor public. Le montant intégral des rôles est exigible dans la quinzaine de leur publication. L'article 3 de l'ordonnance du 21 décembre 1832 continuera à être exécuté (art. 53).

1172. Un décret du 26 février 1873 relatif à la vérification des poids et mesures, abroge plusieurs dispositions de l'ordonnance du 17 avril 1839 (art. 15, 16, 17, 18, 46, 47 et 49) et le décret du 25 mars 1852, art. 5 n° 10 [n° 120]; il fixe le personnel du service de la vérification, composé de vérificateurs en chef, de vérificateurs, et de vérificateurs adjoints, ces derniers nommés à la suite d'un examen public; il désigne : 1° les commerces, industries et professions assujettis à la vérification des poids et mesures (tableau A); 2° les séries de poids et mesures en usage et dont les

Source BIU Cujas

assujettis doivent être pourvus (tableau B); et 3° le nouveau tarif des droits de vérification (tableau C).

Dans la loi de finances du 5 août 1874, à l'occasion des diverses réclamations relatives à certaines parties de ce tarif, a été introduit l'article 5 ainsi conçu : « Les droits de vérification des poids et » mesures seront établis par décrets, sans pouvoir dépasser le taux » des droits fixés dans les tarifs annexés au décret du 26 février » 1873 ».

1173. 8° Les droits établis *pour frais de visites chez les pharmaciens*, droguistes et épiciers vendant des substances réputées médicinales, sont aussi assimilés aux contributions directes. Cette taxe est fort ancienne, ainsi que cela résulte du premier des textes ci-dessous reproduits. Un décret du 13 avril 1859 a attribué l'inspection des officines des pharmaciens et magasins de droguistes, précédemment exercée par les jurys médicaux, aux conseils d'hygiène publique et de salubrité, sous la réserve du maintien des attributions conférées en cette matière par la loi du 21 germinal de l'an XI (art. 29) aux écoles supérieures de pharmacie.

Outre la visite annuelle de la faculté de médecine, accompagnée des quatre prévôts, chez tous les maîtres en pharmacie, lesdits quatre prévôts en feront deux autres, chaque année, dans les laboratoires et officines desdits maîtres et des veuves. Ils dresseront procès-verbal de ces visites, pour être pourvu aux contraventions, si aucune il y a, suivant l'exigence des cas. Chaque maître ou veuve sera tenu de payer six livres pour chacune desdites deux visites, dont les prévôts compteront; pourront, au surplus, faire autant de visites qu'ils jugeront nécessaire, sans frais (Lettres patentes du 10 février 1780, *servant de statuts pour le collége de pharmacie*, art. 16). — Il sera fait, au moins une fois par an, conformément à la loi, des visites chez les pharmaciens, les droguistes et les épiciers. A cet effet, le directeur de l'école de pharmacie s'entendra avec celui de l'école de médecine, pour demander aux préfets des départements, et, à Paris, au préfet de police, d'indiquer le jour où les visites pourront être faites, et de désigner le commissaire qui pourra y assister. Il sera payé, pour les frais de ces visites, six francs par chaque pharmacien, et quatre francs par chaque épicier ou droguiste, conformément à l'article 16 des lettres patentes du 10 février 1780 (Arrêté du gouvernement du 25 thermidor an XI, *contenant règlement sur les écoles de pharmacie, visites et inspections des pharmaciens*, art. 42). — Continueront d'être perçus comme par le passé les droits établis par l'article 16 des lettres patentes du 10 février 1780 et par l'arrêté du 25 thermidor an XI pour frais de visites chez les pharmaciens, droguistes et apothicaires (Loi *de finances* du 15 mai 1818, art. 87). — Ne seront pas néanmoins soumis au paiement du droit de visite les épiciers non droguistes chez lesquels il ne serait pas trouvé de drogues appartenant à la pharmacie [1] (Loi du 23 juillet 1820, art. 17).

[1] L'ordonnance royale du 20 septembre 1820 contient la nomenclature des substances réputées médicinales qui peuvent se trouver chez les épiciers.

Source BIU Cujas

C. *Recouvrement des contributions directes et taxes assimilées.*

1174. Émission du rôle par arrêté préfectoral.
1175. Échéances par douzièmes.
1176. Exception partielle en ce qui concerne les patentes; responsabilité des propriétaires.
1177. Droit de poursuite du percepteur.
1178. Nouvelles attributions des percepteurs des contributions directes.
1179. Cotes indûment imposées.
1180. Cotes irrecouvrables.
1181. Des quatre degrés de poursuites.
1182. Privilége de l'État; loi du 12 novembre 1808.
1183. Diverses espèces de demandes en dégrèvement.
1184. Contentieux des contributions directes; demandes en décharge et en réduction.
1185. Formes, délais et procédure.
1186. Conséquences des décharges et réductions prononcées.
1187. Demandes du ressort de la juridiction gracieuse en remise et en modération.
1188. Fonds de non-valeur.

1174. Les percepteurs ont seuls qualité pour effectuer et poursuivre le recouvrement des contributions directes (règlement général du 21 décembre 1839); l'administration les autorise toutefois à se faire suppléer par des fondés de pouvoir agréés par le receveur. Ils doivent être porteurs du rôle, qui, depuis la loi du 15 mai 1818, est un rôle unique pour toutes les contributions directes et les impositions locales. Ce rôle forme le titre de l'État; nous avons vu [n° 1130] qu'il était préparé par les soins du directeur des contributions directes; il est rendu exécutoire par l'arrêté préfectoral qui en ordonne l'*émission*; ce n'est toutefois qu'après sa *publication* dans chaque commune par les soins du maire, et sa *notification* faite individuellement à chaque contribuable, sous forme d'avertissement donné par le percepteur, que la mise en recouvrement commence.

1175. Les contributions directes sont exigibles par douzièmes, avec faculté pour le débiteur d'anticiper les paiements et application des articles 1244 § 1 et 1180 du Code civil. Le contribuable qui n'a pas acquitté au 1er du mois le douzième échu du mois précédent est dans le cas d'être poursuivi après l'expiration des dix jours qui suivent cette échéance et huit jours après une sommation sans frais (L. 17 brumaire an V, art. 3; Règl. 21 décembre 1829, art. 20; L. 15 mai 1818, art. 51).

Source BIU Cujas

1176. Il est fait exception à la règle du paiement des contributions directes par douzième, en ce qui concerne la contribution des patentes, mais seulement dans les cas déterminés par les articles ci-dessous. Le second de ces articles, en imposant dans l'intérêt du Trésor diverses obligations aux propriétaires des locaux où leurs locataires exercent les professions imposables, tient compte de la division des échéances par douzième.

La contribution des patentes est payable par douzième, et le recouvrement en est poursuivi comme celui des contributions directes : néanmoins les marchands forains, les colporteurs, les directeurs de troupes ambulantes, les entrepreneurs d'amusements et jeux publics non sédentaires, et tous autres patentables dont la profession n'est pas exercée à demeure fixe, sont tenus d'acquitter le montant total de leur cote au moment où la patente leur est délivrée (Loi du 25 avril 1844, *sur les patentes*, art. 24). — En cas de déménagement hors du ressort de la perception, comme en cas de vente volontaire ou forcée, la contribution des patentes sera immédiatement exigible en totalité. Les propriétaires, et à leur place les principaux locataires, qui n'auront pas, un mois avant le terme fixé par le bail ou par les conventions verbales, donné avis au percepteur du déménagement de leurs locataires, seront responsables des sommes dues par ceux-ci pour la contribution des patentes. Dans le cas de déménagement furtif, les propriétaires, et à leur place les principaux locataires, deviendront responsables de la contribution de leurs locataires, s'ils n'ont pas, dans les trois jours, donné avis du déménagement au percepteur. La part de la contribution laissée à la charge des propriétaires ou principaux locataires par les paragraphes précédents, comprendra seulement le dernier douzième échu et le douzième courant dus par le patentable (art. 25).

1177. Le droit de poursuite du percepteur est prescriptible par trois ans à partir de l'exigibilité de chaque terme; ce délai passé, le percepteur supporte le paiement de l'impôt non recouvré (L. du 23 novembre 1790, art. 8 ; L. 3 frimaire an VII, art. 149), à moins qu'il n'ait obtenu sa décharge du conseil de préfecture (L. 3 juillet 1846 ; L. 22 juin 1854, art. 16) pour les *cotes indûment imposées* (L. 3 juillet 1846, art. 6 ; L. 22 juin 1854, art. 16), et à moins que, pour les *cotes irrecouvrables*, il n'ait obtenu du préfet leur imputation sur le fonds de non-valeur dont il sera parlé plus loin [n° 1188].

1178. En exposant ci-dessus les opérations de centralisation des fonds et de direction du mouvement des fonds, nous avons indiqué [n° 1131] le mélange fort critiquable accompli dans certaines perceptions entre les fonctions de receveurs particuliers des finances et celles de percepteurs. D'autre part, les percepteurs des finances ont été récemment investis, en dehors de leurs fonctions

Source BIU Cujas

normales de reçouvrement de l'impôt direct, d'autres fonctions. La loi du 29 décembre 1873 (art. 25) les a substitués aux receveurs de l'enregistrement pour le recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires autres que celles concernant les droits d'enregistrement, de timbre, de greffe, d'hypothèque, le notariat et la procédure civile. En outre, un décret du 23 août 1875 a assuré leur concours pour faciliter les versements aux caisses d'épargne [nos 1581 à 1587].

1179. On entend par *cotes indûment imposées* celles qui résultent d'erreurs matérielles commises au rôle, telles que faux ou doubles emplois, ou qui, pour la contribution personnelle et mobilière et celle des patentes, portent sur des individus qui, étant décédés, absents ou notoirement indigents avant le 1er janvier, n'étaient pas à cette époque imposables. Dans les trois mois de la publication des rôles, les percepteurs forment, s'il y a lieu, pour chacune des communes de leur perception, des états présentant, par nature de contributions, les cotes qui leur paraissent avoir été indûment imposées, et adressent ces états au préfet ou au sous-préfet par l'intermédiaire des receveurs des finances. Les états dont il s'agit sont renvoyés aux contrôleurs des contributions directes, qui vérifient les faits et les motifs allégués par les percepteurs, et donnent leur avis, après avoir pris celui des maires et des répartiteurs. Le directeur des contributions directes fait son rapport, et le conseil de préfecture statue. Le montant des décharges prononcées sur les contributions foncière, personnelle et mobilière est réimposé au rôle de l'année suivante (Loi du 3 juillet 1846, art. 6).

1180. Les *cotes irrecouvrables* sont les cotes dont le recouvrement n'a pu être effectué soit en totalité, soit en partie, pour des causes postérieures à la mise en recouvrement du rôle. Les percepteurs en dressent les états, qui doivent être présentés dans les deux mois faisant suite à l'exercice écoulé. Sont admissibles en non-valeurs : pour les contributions foncière et des portes et fenêtres, les cotes relatives à des maisons occupées par des indigents, ou à des maisons vacantes appartenant à des indigents ; pour la contribution personnelle et mobilière, celles des individus décédés dont le reste de la cote ne peut être acquitté par des héritiers indigents ; celles restant dues par des absents qui n'ont laissé aucun mobilier saisissable, et dont le nouveau domicile est inconnu ; celles des indigents qui ont perdu nouvellement leurs moyens d'existence ; et

Source BIU Cujas

pour la contribution des patentes, celles restant dues depuis le jour du décès jusqu'au 31 décembre ; celles restant dues par des absents qui n'ont laissé aucun mobilier saisissable et dont le domicile est inconnu ; enfin, celles des indigents qui ont perdu nouvellement leurs moyens d'existence. L'arrêté du préfet statuant sur un état de cotes présentées comme irrecouvrables peut être attaqué devant le ministre des finances, mais n'est pas de nature à être déféré au conseil d'État par la voie contentieuse ; les percepteurs n'ont pas même, en l'absence d'un texte qui le leur confère, le droit d'attaquer devant le conseil d'État les décisions des conseils de préfecture refusant de prononcer la décharge des cotes présentées par eux comme indûment imposées ; le ministre des finances a seul ce pouvoir (c. d'Ét. 14 avril 1839, *Lafage* ; 17 mars 1865, *percepteur d'Yssingeaux*).

1181. La poursuite s'exerce en vertu d'une contrainte [*voir* n° 1102] décernée par le receveur particulier de l'arrondissement, en exécution du rôle, et visée par le sous-préfet. Dans les dix jours qui suivent la publication de cette contrainte dans la commune, on doit commencer les poursuites contre les contribuables qui ne se sont pas libérés dans les huit jours à partir d'une sommation délivrée sans frais. Ces poursuites présentent quatre degrés : 1° la garnison collective et la garnison individuelle ; 2° le commandement, trois jours francs après la cessation de la garnison ; 3° la saisie des meubles et effets mobiliers ou des fruits pendants par racines, suivant les formes prescrites par le Code de procédure civile et dans les trois jours après la signification du commandement ; 4° la vente des objets saisis. Ce quatrième degré de la poursuite ne peut avoir lieu que sur l'autorisation du sous-préfet (Règl. 21 décembre 1839, art. 79).

Dans la discussion de la loi de finances du 3 août 1875, un député de l'assemblée nationale a demandé la suppression de la garnison collective et individuelle en matière de recouvrement d'impôt. Cette réclamation était surtout fondée en ce qui concerne la garnison individuelle, qui consiste dans l'introduction d'un agent, dit garnisaire ou porteur de contrainte, dans le domicile du contribuable en retard de payer ses contributions. Un projet de loi a été soumis à la Chambre des députés par le gouvernement dans la séance du 8 avril 1876 (*Journal officiel* du 12 mai, page 3223) à l'effet de donner satisfaction à cette réclamation, justifiée d'ailleurs par la facilité avec laquelle s'opère le recouvrement de l'impôt.

Source BIU Cujas

L'article unique de ce projet de loi est ainsi conçu : « Sont abrogées les dispositions de l'article 3 de la loi du 17 brumaire an V, en ce qui concerne le mode de poursuite par voie de garnison individuelle ».

1182. Sur le prix provenant de cette vente, l'État, en cas de concours avec d'autres créanciers, exerce un droit de privilége à lui conféré par la loi du 12 novembre 1808, que nous reproduisons ci-dessous, en faisant observer qu'elle a abrogé l'article 11, titre II, de la loi du 11 brumaire de l'an VII, qui conférait à l'État un privilége sur les immeubles, et auquel se référait, en 1804, l'article 2098 du Code civil. L'État n'a plus de privilége sur les immeubles ; il a seulement sur eux les droits de tous autres créanciers, sauf, et la question est gravement controversée, l'hypothèque judiciaire résultant de la contrainte [n° 1102], si le percepteur a pris inscription. Son privilége, restreint aux meubles, se subdivise : pour la contribution foncière, c'est un privilége *spécial* sur certains meubles, récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à contribution ; pour les autres contributions directes, c'est un privilége *général* s'exerçant sur tous les meubles et effets mobiliers *appartenant* aux redevables. Dans ce second cas, il faut, pour que le privilége puisse s'exercer, que les meubles appartiennent encore au redevable et n'aient pas cessé de lui appartenir (c. cass. 17 août 1847) ; tandis que, dans le premier cas, le privilége pour le recouvrement de la contribution foncière, indépendamment du droit de préférence, confère au Trésor une sorte de droit de suite, sinon sur l'immeuble, du moins sur le produit, permettant à l'État de recouvrer la contribution foncière, même entre les mains du tiers acquéreur (c. cass. req. 6 juillet 1852). Du reste, pour la contribution foncière comme pour les autres contributions directes, la créance garantie par le privilége est l'impôt de l'année échue et de l'année courante. Dans un cas comme dans l'autre, le privilége s'exerce *avant tout autre*, sauf toutefois le privilége des frais de justice (art. 2101 C. civ. ; art. 657 et 662 C. pr. civ.) et le privilége du locateur (art. 662 C. pr. civ.).

Le privilége du Trésor public pour le recouvrement des contributions directes est réglé ainsi qu'il suit, et s'exerce avant tout autre : 1° pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution ; 2° pour l'année échue et l'année courante des contributions mobilière, des portes et fenêtres, des patentes, et toute autre contribution directe et personnelle, sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, en quelque lieu qu'ils

Source BIU Cujas

se trouvent (Loi du 12 novembre 1808, *relative au privilége du Trésor public pour le recouvrement des contributions directes*, art. 1). — Tous fermiers, locataires, receveurs, économes, notaires, commissaires-priseurs et autres dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables, et affectés au privilége du Trésor public, seront tenus, sur la demande qui leur en sera faite, de payer, en l'acquit des redevables et sur le montant des fonds qu'ils doivent, ou qui sont en leurs mains, jusqu'à concurrence de tout ou partie des contributions dues par ces derniers. Les quittances des percepteurs pour les sommes légitimement dues leur seront allouées en compte (art. 2). — Le privilége attribué au Trésor public pour le recouvrement des contributions directes ne préjudicie point aux autres droits qu'il pourrait exercer sur les biens des redevables, comme tout autre créancier (art. 3). — Lorsque, dans le cas de saisie de meubles et autres effets mobiliers pour le paiement des contributions, il s'élèvera une demande en revendication de tout ou partie desdits meubles et effets, elle ne pourra être portée devant les tribunaux ordinaires qu'après avoir été soumise par l'une des parties intéressées à l'autorité administrative, aux termes de la loi des 23-28 octobre-5 novembre 1790 (art. 4).

1183. Nous avons déjà dit [n° 1121] que la connaissance des réclamations auxquelles peut donner lieu la mise en recouvrement des contributions directes appartient à l'autorité administrative, parce qu'elles sont dirigées contre le rôle nominatif, acte administratif proprement dit qui forme le titre de l'État; la plus grande partie de ces réclamations est comprise sous le nom générique de *demandes en dégrèvement*, se subdivisant en deux catégories : celles en décharge et en réduction d'une part, et celles en remise et en modération d'autre part.

1184. Les premières seules (demandes en *décharge* et en *réduction*) appartiennent au contentieux administratif; nous avons reproduit [n° 313] le texte de l'article 4 § 1 de la loi du 28 pluviôse an VIII qui en attribue la connaissance aux conseils de préfecture. Ces réclamations sont en effet fondées sur la violation d'un droit, avec cette différence que la demande en décharge a pour but un dégrèvement total, et la demande en réduction un dégrèvement partiel; par la première, le contribuable soutient qu'il ne devait pas être cotisé, et se fonde sur ce qu'il y a eu *faux emploi* ou *double emploi*; par la seconde, il prétend qu'il devait l'être à une somme inférieure et qu'il y a *surtaxe*, par suite d'erreur de cotisation ou de calcul, ou défaut d'égalité proportionnelle. Les conseils de préfecture prononcent aussi sur toutes les contestations qui se rattachent à l'obligation des redevables, sur la régularité ou la force libératoire des quittances délivrées par les percepteurs et sur la régularité des actes de poursuite antérieurs au commandement,

Source BIU Cujas

parce qu'il s'agit, dans tous ces cas, de l'appréciation d'actes administratifs. Nous avons cité [n° 579] l'exception faite à cette règle de compétence par l'article final de chaque loi du budget relativement aux demandes en restitution d'impôts illégalement perçus. La compétence du conseil de préfecture embrasse, d'après le texte de la loi de pluviôse, les réclamations contentieuses formées par des *particuliers* : il faut entendre, par là, les simples citoyens et toutes les personnes morales, y compris l'État lui-même agissant à ce titre.

1185. La demande doit être formée par pétition individuelle et spéciale pour chaque nature de contribution ; elle est adressée au sous-préfet ; elle peut être sur papier libre si la réclamation a pour objet une cote inférieure à 30 francs ; elle doit être sur papier timbré si la cote est supérieure ; elle doit être accompagnée, dans tous les cas, de la quittance des termes échus (L. 21 avril 1832, art. 28) au moment de l'enregistrement de la réclamation à la sous-préfecture (c. d'Ét. 7 février 1865, *Lovin*), et être formée dans le délai de trois mois à partir de la date de la publication du rôle, mentionnée et certifiée par le maire au bas du rôle (L. 4 août 1844, art. 8), le tout à peine de déchéance (c. d'Ét. jurisprudence constante). Lorsque le directeur des contributions directes, après l'avis des répartiteurs et la vérification du contrôleur, émet un avis contraire à la réclamation du contribuable, il doit transmettre le dossier à la sous préfecture, et inviter le réclamant à en prendre communication et à faire connaître, dans les dix jours, s'il veut fournir de nouvelles observations ou recourir à la vérification par voie d'experts ; si dans le délai fixé il fait cette demande, le conseil de préfecture doit, à peine de nullité de l'arrêté à intervenir, ordonner cette expertise (L. 21 avril 1832, art. 29), après laquelle il n'est pas nécessaire, au cas de désaccord entre les experts, de procéder à une tierce expertise (c. d'Ét. 18 août 1864 ; 10 janvier 1865, *Lefortier*) ; mais le conseil de préfecture peut ordonner une contre-vérification, ne pouvant être faite que par l'inspecteur ou, à son défaut, par un contrôleur autre que celui qui a procédé à la première vérification (c. d'Ét. 23 mars 1865, *Teulet*).

Tout contribuable qui se croira surtaxé adressera au préfet ou au sous-préfet, dans les trois premiers mois de l'émission des rôles, sa demande en décharge ou réduction. Il y joindra la quittance des termes échus de sa cotisation, sans pouvoir, sous prétexte de réclamation, différer le paiement des termes qui viendront à échoir pendant les trois mois qui suivront la réclamation, dans lesquels elle devra être jugée définitivement. Le même délai est accordé au

Source BIU Cujas

contribuable qui réclamera contre son omission au rôle. Le montant des cotisations extraordinaires qui seront établies par suite de ces dernières réclamations, soit en contribution personnelle et mobilière, soit en portes et fenêtres, viendra en déduction du contingent de la commune pour l'année suivante. Ne sont point assujetties au droit de timbre les réclamations ayant pour objet une cote moindre de 30 francs (Loi *de finances* du 21 avril 1832, art. 28).— La pétition sera renvoyée au contrôleur des contributions directes, qui vérifiera les faits, et donnera son avis après avoir pris celui des répartiteurs. Si le directeur des contributions directes est d'avis qu'il y a lieu d'admettre la demande, il fera son rapport, et le conseil de préfecture statuera. Dans le cas contraire, le directeur exprimera les motifs de son opinion, transmettra le dossier à la sous-préfecture, et invitera le réclamant à en prendre communication, et à faire connaître dans les dix jours s'il veut fournir de nouvelles observations, ou recourir à la vérification par voie d'experts. Si l'expertise est demandée, les deux experts seront nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le réclamant, et il sera procédé à la vérification dans les formes prescrites par l'arrêté du gouvernement du 24 floréal an VIII (art. 29).— Le recours contre les arrêtés du conseil de préfecture ne sera soumis qu'au droit de timbre. Il pourra être transmis au gouvernement par l'intermédiaire du préfet, sans frais (art. 30).

Le délai de trois mois accordé aux contribuables par l'article 28 de la loi du 21 avril 1832 pour présenter les réclamations qu'ils sont autorisés à former contre les rôles des contributions directes ne courra qu'à partir de la publication desdits rôles (Loi du 4 août 1844, art. 8).

1186. Les articles suivants de l'arrêté consulaire du 24 floréal an VIII règlent les conséquences des décharges et réductions prononcées, et montrent bien en quoi elles diffèrent des remises et modérations administrativement accordées [n° 1188].

La réduction d'une cote en principal entraînera toujours la réduction proportionnelle des centimes additionnels (Arrêté des Consuls du 24 floréal an VIII, *relatif aux réclamations en matière de contributions*, art. 13).— Le montant de toutes les ordonnances de décharge ou de réduction sera réimposé, au profit de ceux qui les auront obtenues, par addition au rôle de l'année suivante (art. 14).— A cet effet le directeur des contributions tiendra registre de toutes les décharges ou réductions prononcées, pour que, chaque année, le préfet du département indique aux communes la somme que chacune d'elles aura à réimposer (art. 15).— Le percepteur remboursera, sur les deniers de la recette, les contribuables au profit de qui ces réimpositions auront été faites, en commençant par les ordonnances les plus anciennes en date (art. 16).—Les frais de vérification et d'experts seront réglés par le préfet, sur l'avis du sous-préfet (art. 17). — Ils seront supportés, savoir : par la commune, lorsque la réclamation aura été reconnue juste; par le réclamant, lorsque la réclamation aura été rejetée (art. 18). — Les frais à la charge de la commune seront imposés sur le rôle de l'année suivante, avec les centimes additionnels, et comme charge locale (art. 19). — Ceux à la charge des contribuables seront acquittés par eux, en vertu de l'ordonnance du préfet, entre les mains du percepteur (art. 20).— Le percepteur fera néanmoins, dans tous les cas, l'avance de ces frais aux experts, sur le produit des centimes additionnels de la commune (art. 21). — Les ordonnances de décharge ou réduction seront rendues par le préfet : elles énonceront les

Source BIU Cujas

motifs de la pétition, l'avis du directeur et le prononcé du conseil de préfecture (art. 22). — Les ordonnances seront remises au directeur, et par celui-ci au receveur particulier, qui les transmettra au percepteur. Le directeur en préviendra, par une lettre d'avis, la partie intéressée, qui se rendra chez le percepteur pour quittancer l'ordonnance, après en avoir reçu le montant (art. 23).

1187. Les demandes en *remise* et en *modération*, contrairement aux précédentes, supposent une cote dressée conformément au droit, et ne sont fondées que sur un simple intérêt ; elles ne présentent à juger qu'une question de fait. Celui qui les forme invoque des considérations d'équité résultant de pertes occasionnées par des événements extraordinaires, telles que la destruction ou la diminution de ses facultés imposables par incendie, inondation, grêle, gelée et autres événements fortuits, pour obtenir un dégrèvement total par la demande en remise, ou un dégrèvement partiel par la demande en modération ; ces demandes doivent être formées dans les quinze jours qui suivent ces événements. La connaissance de ces demandes est du ressort de la juridiction gracieuse ; le préfet statue en vertu du texte de l'arrêté du 24 floréal an VIII (14 mai 1800) ci-dessous rapporté, après vérification du contrôleur, sans intervention des répartiteurs et sans expertise ; le recours au ministre est possible, mais celui au conseil d'État ne l'est jamais. Il en est ainsi quelle que soit la qualification donnée par le pétitionnaire à sa demande soumise, sauf les différences qui viennent d'être signalées, aux mêmes formalités qu'en matière de décharge et de réduction.

Lorsque, par des événements extraordinaires, un contribuable aura éprouvé des pertes, il remettra sa pétition au sous-préfet, qui la renverra au contrôleur de l'arrondissement (Arrêté des Consuls du 24 floréal an VIII, *relatif aux réclamations en matière de contributions*, art. 24). — Le contrôleur se transportera sur les lieux, vérifiera, en présence du maire, les faits, et constatera la quotité de la perte, des revenus fonciers ou des facultés mobilières du réclamant, et en dressera un procès-verbal qu'il enverra au sous-préfet ; celui-ci le fera parvenir, avec son avis, au préfet qui prendra l'avis du directeur des contributions (art. 25). — Le préfet réunira les différentes demandes qui lui auront été faites dans le cours de l'année, en remises ou modérations, et, l'année expirée, il fera, entre les contribuables ou les communes dont les réclamations auront été reconnues justes et fondées, la distribution des sommes qu'il pourra accorder, d'après la portion des fonds de non-valeur mise à sa disposition pour cet objet. Cet état de distribution sera communiqué par le préfet au conseil général du département (art. 28).

1188. Tandis que le montant des décharges et réductions, sauf celles des patentes et des portes et fenêtres, est réparti l'année suivante par voie de surimposition entre les autres contribuables

Source BIU Cujas

de la commune (arrêté du 24 floréal an VIII, art. 14), les remises et modérations prononcées constituent pour l'État une perte à laquelle il est pourvu au moyen du *fonds de non-valeur*. Établi à cet effet en exécution de l'article 37 de la loi du 16 septembre 1807, réduit par la loi du 13 mai 1863, et rehaussé par la loi de finances du 4 septembre 1871, ce fonds est fixé à un centime par franc pour les contributions foncière et personnelle-mobilière, et à trois centimes par franc pour la contribution des portes et fenêtres. Un décret met un tiers de ce fonds à la disposition des préfets, et les deux autres tiers à la disposition du ministre des finances, pour être distribués aux départements qui ont le plus de besoins et former entre eux un fonds commun.

Ce fonds de non-valeur ne doit être confondu ni avec le *fonds de secours*, obtenu par un centime additionnel aux impôts foncier, personnel et mobilier, et placé dans les attributions du ministre de l'agriculture et du commerce, ni avec le *fonds de subvention* créé par la loi du 18 juillet 1866 et destiné, conformément à l'article 58 de la loi du 10 août 1871, à venir en aide aux départements qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux du budget [n° 1358].

§ III.— Contributions indirectes.

1189. Division du paragraphe en cinq parties.

1189. Bien que les contributions indirectes donnent lieu, au point de vue juridique et dans le cadre normal de cet ouvrage qui ne peut comprendre l'étude des tarifs, à moins de développements que les contributions directes, elles occupent une place si importante dans notre système financier et présentent, tant en impôts anciens qu'en impôts nouveaux, une si grande variété, que nous sommes amenés, pour plus de clarté dans ces développements, à les diviser en cinq parties.

Elles seront traitées dans l'ordre suivant :

1° Nous indiquerons les règles d'organisation, de constatation et de recouvrement, communes à toutes les contributions indirectes avec leur énumération ; puis nous traiterons : 2° des droits sur les boissons ; 3° des autres contributions indirectes existantes avant 1870 ; 4° des monopoles de l'État relatifs aux contributions indirectes; et 5° des nouvelles contributions indirectes.

Source BIU Cujas

A. *Règles communes à toutes les contributions indirectes.*

1190. Direction générale des contributions indirectes.
1191. Abrogation du décret de 1851 qui la réunissait à la direction générale des douanes.
1192. Importance et origines des contributions indirectes.
1193. Énumération des impôts anciens et nouveaux compris sous le nom de contributions indirectes.
1194. Loi du 21 juin 1873 sur les contributions indirectes.
1195. Loi du 2 juin 1875.
1196. Droit de poursuite pour le recouvrement des contributions indirectes et privilége de l'État.
1197. Contentieux des contributions indirectes ; compétence judiciaire.

1190. L'administration des contributions indirectes forme une des directions générales qui relèvent du ministre des finances. Au-dessous de l'administration centrale, l'administration se divise, dans chaque département, sous l'autorité et le contrôle du directeur des contributions indirectes, en agents du *service actif* chargés de la recherche et de la constatation de l'impôt, et agents du *service sédentaire* chargés de percevoir l'impôt constaté par le service actif. L'État trouve dans cette combinaison ingénieuse, dont nous avons vu l'application aux contributions directes, une garantie en ce que le produit de l'impôt ne passe pas dans les mains des agents qui ont mission de le rechercher.

1191. La direction des contributions indirectes a été pendant dix-huit ans réunie à la direction générale des douanes, en vertu d'un décret du 27 décembre 1851. Il y avait à la tête de ces deux administrations financières un seul et même directeur général ; dans les vingt-cinq départements frontières, c'était aussi le même directeur qui était placé à la tête des deux services, ce qui justifiait la dénomination de direction mixte ; tout le reste du personnel était séparé quant aux attributions et à la hiérarchie. Le rapport du ministre des finances qui précède, au *Moniteur* du 28 décembre 1851, ce décret du 27 instituant la *direction générale des douanes et des contributions indirectes*, exposait ainsi les motifs de cette réunion des deux administrations en une seule : « Toutes deux » concourent à la perception de l'impôt indirect, et ce but commun » établit nécessairement entre elles un lien et une solidarité ; sou- » vent leur action s'exerce sur la même matière. C'est la douane » qui perçoit les droits sur les sucres coloniaux et étrangers et

Source BIU Cujas

» sur la plus grande partie des sels ; c'est la régie des contribu-
» tions indirectes qui perçoit l'impôt sur les sucres indigènes et
» sur les sels fabriqués hors du rayon des douanes... Non-seule-
» ment leurs attributions les rapprochent, mais leurs moyens
» d'action, leurs procédés, les modes de perception qu'elles em-
» ploient, soit pour la constatation des produits, soit pour la sur-
» veillance de la fraude, présentent sur un grand nombre de
» points beaucoup de similitude. » Toutefois un décret du 19 mars 1869 est venu séparer de nouveau le service des contributions indirectes de celui des douanes.

Le service des contributions indirectes est séparé de celui des douanes ; chacun de ces services formera, sous les ordres d'un directeur général, une administration distincte (D. 19 mars 1869, art. 1). — Les attributions de la direction générale des douanes et celles de la direction des contributions indirectes sont rétablies telles qu'elles existaient avant le décret du 27 décembre 1851, sauf les modifications apportées par les décrets des 12 mars et 3 juillet 1860 (art. 2).

1192. On appelle spécialement *contributions indirectes* un certain nombre d'impôts indirects, dont nous avons fait connaître [n° 1122], pour chacun d'eux, les importants produits, d'après les évaluations du budget de l'exercice 1876, qui, réunis, s'y élèvent à près de 900 millions (897,332,000 fr.).

Ces impôts correspondent, dans une certaine mesure, à ceux qui portent en Angleterre le nom de *droits d'accises*, et en Belgique celui de *droits d'excises*. Désignés en France, sous l'ancienne monarchie, sous le nom historique d'*aides et gabelles*, ils avaient porté depuis le commencement du siècle le nom de *droits réunis*, lorsque l'ordonnance du 17 mai 1814 vint transformer une téméraire promesse de suppression en un changement de mots, par la dénomination nouvelle, conservée depuis lors, de *contributions indirectes*.

1193. Les contributions indirectes comprenaient déjà, avant les événements de 1870-71 et les charges nouvelles du Trésor, les droits : 1° *sur les boissons* ; 2° *sur les cartes à jouer* ; 3° *sur le sel* ; 4° *sur le sucre indigène* ; 5° *sur les voitures publiques* ; 6° *de navigation* ; 7° *de garantie sur les matières d'or et d'argent* ; 8° *de passage d'eau* ; 9° la vente *des poudres et salpêtres* ; 10° la vente *des tabacs*. Depuis 1871, les plupart de ces impôts ont été augmentés, et le législateur a ajouté aux contributions indirectes déjà existantes : 11° les droits *sur les allumettes* ; 12° *sur le papier* ; 13° *sur la chicorée et ses similaires* ; 14° *sur l'huile de schiste* ; 15° *sur les huiles*

Source BIU Cujas

végétales; 16° *sur les vinaigres et l'acide acétique*; 17° *sur les savons*; 18° *sur l'acide stéarique, les bougies et cierges*; 19° *sur les transports à petite vitesse par chemins de fer*; 20° *sur la poudre dynamite et la nitroglycérine.*

1194. Une loi sur les contributions indirectes du 21 juin 1873 a eu principalement pour objet d'assurer le recouvrement plus exact des contributions indirectes. Elle facilite les opérations du service, même au moyen de l'anomalie écrite dans les articles 1 et 4 qui admettent des employés mineurs, par extension d'une disposition existante en matière de douanes; elle édicte de nouvelles et très-rigoureuses dispositions pénales, peut-être même avec abus de l'emprisonnement, contre les fraudes qui, depuis l'élévation des droits, s'exercent en effet avec une plus grande et regrettable activité, au grand préjudice du Trésor public.

Les agents de l'administration des contributions indirectes pourront prêter serment et exercer leurs fonctions à partir de l'âge de vingt ans (Loi du 21 juin 1873, *sur les contributions indirectes*, art. 1). — Est étendu aux gardes champêtres le pouvoir donné par l'article 5 de la loi du 28 février 1872 aux agents qu'il énumère, de verbaliser en cas de contravention aux lois sur la circulation des boissons (art. 2). — Les procès-verbaux dressés par les agents des contributions indirectes seront affirmés par deux des verbalisants, dans les trois jours de la clôture de l'acte, devant l'un des juges de paix établis dans le ressort du tribunal qui doit connaître du procès-verbal, ou devant l'un des suppléants de ce juge de paix. L'affirmation énoncera qu'il en a été donné lecture aux affirmants (art. 3). — Les procès-verbaux dressés avec l'accomplissement des formalités indiquées par les articles 21 à 24 du décret du 1er germinal an XIII, par deux des employés des contributions indirectes, dont l'un sera majeur, des douanes ou des octrois, et affirmés par eux, conformément à l'article précédent, feront foi en justice jusqu'à inscription de faux, conformément à l'article 26 du décret précité (art. 4). — Lorsqu'un procès-verbal constatant une contravention à la circulation des boissons aura été dressé par un ou plusieurs des autres agents autorisés par la loi à verbaliser, suivant les formes propres à l'administration ou aux services auxquels ils appartiennent, ou bien encore par un seul des employés des contributions indirectes, il ne fera foi en justice que jusqu'à preuve contraire, conformément aux articles 154 et suivants du Code d'instruction criminelle (art. 5). — Tout transport de spiritueux sans expédition ou avec une expédition inapplicable donnera lieu aux pénalités édictées par l'article 1 de la loi du 28 février 1872. Les déclarations d'enlèvement d'alcools et spiritueux devront porter la contenance de chaque fût et le degré, avec un numéro correspondant à celui placé sur le fût. Le dépotoir cylindrique à échelle, de même que tout dépotoir dont l'exactitude aura été constatée par les vérificateurs des poids et mesures, sera désormais placé au nombre des mesures légales et poinçonné par lesdits vérificateurs (art. 6). — Les contraventions auxquelles se réfèrent les articles 19 et 96 de la loi du 28 avril 1816, le second alinéa de l'article 106 de ladite loi et le second alinéa de l'article 1 de la loi 28 février 1872,

Source BIU Cujas

donneront lieu dorénavant, lorsqu'elles auront pour objet des vins, cidres, poirés et hydromels, à l'application d'une amende de deux cents francs à mille francs, indépendamment de la confiscation des boissons saisies. En cas de récidive, l'amende ne pourra pas être inférieure à cinq cents francs. Une tolérance de un pour cent, soit sur la contenance, soit sur le degré, est accordée aux expéditeurs sur leurs déclarations d'alcools, spiritueux, vins, cidres, poirés et hydromels; mais les quantités reconnues en excédant seront prises en charge au compte du destinataire (art. 7). — Si le certificat de décharge d'un acquit-à-caution n'est pas représenté, l'action de la régie contre l'expéditeur devra être intentée, sous peine de déchéance, dans le délai de quatre mois à partir de l'expiration du délai fixé pour le transport (art. 8). — Toute personne convaincue d'avoir sciemment recélé dans des caves, celliers, magasins ou autres locaux dont elle a la jouissance, des boissons qui auront été reconnues appartenir à un débitant, à un marchand en gros, à un distillateur ou à un bouilleur, sera punie des peines portées par l'article 7 de la présente loi ou par l'article 1 de la loi du 28 février 1872, suivant les cas, sans préjudice des peines encourues par l'auteur de la fraude (art. 9). — Les soumissionnaires des acquits-à-caution délivrés pour le transport des vins contenant plus de quinze pour cent d'alcool s'obligeront à payer, à défaut de justification de la décharge de ces acquits-à-caution : 1° le sextuple droit de circulation sur le volume total du liquide imposable comme vin; 2° le quadruple droit de consommation sur la quantité d'alcool comprise entre quinze et vingt et un centièmes. Cette disposition n'est pas applicable aux vins qui, présentant naturellement une force alcoolique supérieure à quinze degrés, sans dépasser dix-huit degrés, sont expédiés directement par les propriétaires récoltants (art. 10). — Les contraventions constatées en matière de boissons aux entrées de Paris et de Lyon, et qui constituent une fraude soit au droit général de consommation sur les alcools ou spiritueux, soit au droit de circulation sur les vins, cidres, poirés ou hydromels, en même temps qu'au droit d'entrée compris dans la taxe unique dite *de remplacement*, sont passibles de la double amende fixée par l'article 46 de la loi du 28 avril 1816 et par les articles 6 et 7 de la présente loi, sans préjudice des pénalités d'octroi et des autres peines spéciales à la récidive et aux cas de fraude par escalade, par souterrain ou à main armée, prévus par le 2e paragraphe de l'article 46 de la loi du 28 avril 1816 (art. 11). — En cas de fraude dissimulée sous vêtements, ou au moyen d'engins disposés pour l'introduction ou le transport frauduleux d'alcools ou de spiritueux, soit à l'entrée, soit dans un rayon de un myriamètre à partir de la limite de l'octroi pour les villes de cent mille âmes et au dessus, et de cinq kilomètres pour les villes au-dessous de cent mille âmes, d'un lieu sujet au droit d'entrée, les contrevenants encourront une peine correctionnelle de six jours à six mois d'emprisonnement. Seront considérés comme complices de la fraude et passibles comme tels des peines ci-dessus tous individus qui auront concerté, organisé ou sciemment procuré les moyens à l'aide desquels la fraude a été commise; ceux qui, soit à l'intérieur du lieu sujet, soit à l'extérieur dans les limites du rayon indiquées au paragraphe précédent, auront formé ou sciemment laissé former dans leurs propriétés ou dans les locaux tenus par eux à location, des dépôts clandestins destinés à opérer le vidage ou le remplissage des engins de fraude (art. 12). — Dans les cas de fraudes prévus par l'article précédent et par les lois antérieures, les transporteurs ne seront pas considérés, eux et leurs préposés ou agents, comme contrevenants, lorsque, par une désignation exacte et régulière de leurs commettants, ils met-

Source BIU Cujas

tront l'administration en mesure d'exercer des poursuites contre les véritables auteurs de la fraude (art. 13). — La pénalité ci-dessus de six jours à six mois d'emprisonnement sera appliquée aux contrevenants qui, contrairement à la prohibition de l'article 10 de la loi du 22 mai 1822 et de l'ordonnance royale du 20 juillet 1825, auront fabriqué, distillé, revivifié à l'intérieur de Paris ou de toute autre localité soumise au même régime prohibitif des eaux-de-vie ou esprits, ou revivifié des alcools dénaturés préalablement introduits avec paiement de la taxe réduite (art. 14). — Dans les cas prévus par les articles 12 et 14 de la présente loi, et dans ceux prévus par l'article 46 de la loi du 28 avril 1816, les procès-verbaux constatant les contraventions seront transmis au procureur de la République et déférés aux tribunaux compétents. Dans ces divers cas, le droit de transaction ne pourra s'exercer qu'après le jugement rendu et seulement sar le montant des condamnations pécuniaires prononcées. Dans tous ces mêmes cas où la peine d'emprisonnement est prononcée par la loi contre les délinquants, les tribunaux pourront appliquer, mais seulement en ce qui concerne cette peine d'emprisonnement, l'article 463 du Code pénal (art. 15). — Dans les villes sujettes au droit d'entrée ou à la taxe unique, les envois de boissons à l'intérieur du lieu sujet par des marchands en gros, des distillateurs, des liquoristes, marchands en gros à d'autres commerçants des mêmes catégories, devront toujours être déclarés au moins deux heures avant l'heure indiquée pour l'enlèvement. La régie est autorisée à désigner dans chacune de ces villes, selon les besoins de son service, un ou plusieurs bureaux où les déclarations de ces envois devront êtes faites à l'exclusion de tous autres (art. 16). — Sauf les cas de franchise prévus par la loi, le droit de circulation fixé à 15 fr. par hectolitre en principal pour les vins en bouteilles sera appliqué à toute quantité quelconque que les marchands en gros, les débitants ou les récoltants, quel que soit le régime de perception dans le lieu de leur domicile, expédieront à des consommateurs en tous lieux ou à des débitants établis dans une ville à taxe unique. Sont abrogées, en ce qui concerne exclusivement les vins en bouteilles, les dispositions de l'article 102 de la loi du 28 avril 1816 et de l'article 16 du décret du 17 mars 1852 (art. 17).

1195. Une loi postérieure du 2 juin 1875, qui a pour objet des mesures de surveillance et de répression principalement relatives aux douanes, les étend à l'une des contributions indirectes (art. 5). Elle applique en outre (art. 6) les décimes additionnels à celles des contributions indirectes qui n'avaient pas encore subi cette augmentation depuis 1870, sauf une exception unique indiquée par ce texte.

Toutes les dispositions des droits de douanes relatives aux marchandises prohibées sont applicables aux poudres à feu et aux produits qui y sont assimilés (L. 2 juin 1875, *ayant pour objet : 1° des mesures de surveillance et de répression, 2° l'établissement de décimes additionnels à divers droits de douanes, de contributions indirectes et de timbre*, art. 5). — Seront soumis aux décimes établis par la législation actuelle, les droits de douanes, de contributions indirectes et de timbre existant avant 1870, et qui, depuis cette époque, n'ont pas été augmentés en principal ou en décimes. Cette disposition ne s'appliquera

Source BIU Cujas

pas à la vente des poudres de mine, ni à celle des poudres de commerce extérieur (art. 6).

1196. Les contributions indirectes doivent être acquittées entre les mains des receveurs; les directeurs et les receveurs ont le droit de décerner contre les contribuables en retard des contraintes qui doivent être précédées d'un avertissement sans frais. Ces contraintes produisent les effets généraux propres aux contraintes administratives, et notamment l'hypothèque judiciaire sur les immeubles [*voir* n° 1103; *sic* Lyon 7 août 1829; déc. minist. 14 et 20 avril 1813]; ce n'est qu'en cas d'insuffisance des meubles que l'État peut poursuivre l'expropriation des immeubles; mais sur les meubles et effets mobiliers il possède un privilége, réglé par la disposition législative ci-dessous rapportée, dont la cour de cassation, dans le dernier état de sa jurisprudence (11 mars 1835, 28 août 1837, 18 février 1840, 18 janvier 1841, 26 janvier 1852), consacre le maintien primitivement contesté.

La régie aura privilége et préférence à tous les créanciers sur les meubles et effets mobiliers des redevables pour les droits, à l'exception des frais de justice, de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement, et sauf aussi la revendication dûment formée par les propriétaires des marchandises en nature qui seront encore sous balle et sous corde (Décret du 1er germinal an XIII, *concernant les droits réunis*, art. 47).

1197. Le contentieux des contributions indirectes appartient à l'autorité judiciaire. Les tribunaux civils statuent sur la légalité de l'impôt, parce qu'il ne s'agit pas ici de rectifier des opérations administratives, telles que celles de répartition et de confection des rôles, mais seulement d'interpréter et d'appliquer un tarif. Les tribunaux de police correctionnelle jugent les poursuites pour contraventions, constatées par procès-verbaux des agents de l'administration jusqu'à inscription de faux, et punies, selon les cas, d'emprisonnement, d'amende et de confiscation, sans que le tribunal puisse, en se fondant sur l'absence d'intention frauduleuse, refuser de faire l'application de la loi. Exceptionnellement aux règles du Code d'instruction criminelle, l'exercice de l'action publique en cette matière est confié à l'administration elle-même, investie en outre du droit de transiger avec les redevables non sur les droits acquis au Trésor, mais sur le montant des condamnations encourues; le droit d'approuver la transaction appartient au directeur du département, lorsque les condamnations à intervenir ne s'élèvent pas au-dessus de 500 fr.; au directeur gé-

Source BIU Cujas

néral, sur l'avis conforme du conseil d'administration, pour celles de 500 fr. à 3,000 fr., et au ministre des finances pour celles supérieures à 3,000 fr.

Les contestations qui pourront s'élever sur le fond des droits établis ou maintenus par la présente loi seront portées devant les tribunaux de première instance, qui prononceront dans la chambre du conseil et avec les mêmes formalités prescrites pour le jugement des contestations qui s'élèvent en matière de paiement des droits perçus par la régie de l'enregistrement (Loi du 25 ventôse an XII, *concernant les finances*, art. 88). [*Nota.* Voir, n° 1287, la procédure suivie en matière d'enregistrement.] — Les contraventions qui, en vertu des dispositions de la présente loi, entraînent la confiscation ou l'amende, seront poursuivies par-devant les tribunaux de police correctionnelle, qui prononceront les condamnations (art. 90).

B. *Droits sur les boissons.*

1198. 1° Législation relative aux droits sur les boissons.
1199. Liste des six droits établis sur les boissons.
1200. *a.* Droit de fabrication sur les bières et boissons distillées; exercice.
1201. *b.* Droit de consommation sur les eaux-de-vie, esprits, liqueurs, etc.
1202. Loi du 26 mars 1872 sur la fabrication des liqueurs.
1203. Maintien du droit commun pour l'alcool employé au vinage.
1204. Lois sur les bouilleurs de cru du 2 août 1872 et du 14 décembre 1875.
1205. Taxe de dénaturation des alcools pour l'industrie.
1206. Mesures prescrites par la loi du 2 août 1872.
1207. *c.* Droit de circulation ou d'expédition des vins, cidres, poirés, etc.; divers actes d'expédition ou titres de mouvement.
1208. Modifications rapportées par trois lois de 1871, 1873 et 1875.
1209. Disposition de deux lois de 1872 relatives à la répression de la fraude sur les spiritueux.
1210. *d.* Droit d'entrée.
1211. Villes rédimées d'après les lois de 1832 et 1841; taxe unique.
1212. Villes rédimées d'après la loi du 9 juin 1875; taxe unique.
1213. Taxe spéciale de remplacement dans la ville de Paris.
1214. *e.* Droit de détail.
1215. *f.* Droit de licence.

1198. 1° La législation relative aux droits sur les boissons est des plus compliquées; elle se trouve dans des actes nombreux se modifiant les uns les autres. Toutefois, avant 1870, elle se trouvait surtout, sauf certaines modifications ultérieures apportées par des lois de finances, dans les lois du 28 avril 1816 et du 24 juin 1824. Mais de nombreuses lois de 1871 à 1876 ont demandé à cet impôt une partie notable des augmentations de recettes nécessaires au Trésor; et c'est en vertu de ces lois que les droits sur les boissons peuvent, comme nous l'avons vu [n° 1122], figurer au budget de 1876 pour

Source BIU Cujas

plus de 364 millions. Sous chaque espèce de droit, nous ferons connaître les plus importantes innovations. Mais dans la législation antérieure à 1871, les boissons imposables, c'est-à-dire tous les liquides ayant la nature de boissons vineuses ou alcooliques, étaient déjà frappées des six espèces de droits existants, désormais augmentés et recouvrés à l'aide de nouvelles mesures destinées à assurer leur rentrée au Trésor ; nous avons vu [n° 1194] que plusieurs dispositions de la loi du 21 juin 1873 ont particulièrement en vue l'impôt sur les boissons.

1199. Les six droits établis sur les boissons, suivant la nature de chacune d'elles, sont les droits : *a.* de fabrication, *b.* de consommation, *c.* de circulation, *d.* d'entrée, *e.* de détail, et *f.* de licence.

1200. *a.* Le droit de *fabrication* atteint les bières et boissons distillées. Les bouilleurs, distillateurs et brasseurs doivent, avant chaque mise au feu, en faire la déclaration 24 heures à l'avance ; ils sont soumis à l'*exercice*, c'est-à-dire aux visites des employés des contributions indirectes. Ces industriels peuvent se soustraire à l'obligation de déclarer, au moyen d'abonnements annuels consentis par le directeur, avec l'approbation du ministre des finances. La loi du 1er septembre 1871 (art. 4) a augmenté de moitié en sus le droit à la fabrication de la bière forte (porté à 3 fr. 60 l'hectolitre), et doublé le droit sur la petite bière porté à 1 fr. 20.

1201. *b.* Le droit de *consommation* est établi sur les eaux-de-vie, esprits, liqueurs et fruits à l'eau-de-vie. Ce droit a été porté par la loi du 1er septembre 1871 (art. 2) à 150 fr. par hectolitre d'alcool pur contenu dans les eaux-de-vie et esprits en cercles. D'après la loi du 24 juin 1824, les liqueurs payaient le droit de consommation comme si elles étaient entièrement composées d'alcool ; en présence de l'élévation de l'impôt, cette fiction produisait des conséquences exorbitantes, et la loi du 26 mars 1872 est venue leur appliquer le même principe de perception de l'impôt sur et en raison de l'alcool pur qu'elles contiennent et que l'emploi du *liquomètre* permet de déterminer facilement ; mais le droit de consommation est élevé, seulement au cas de logement en bouteilles, pris comme présomption de qualité et de valeur, à 175 fr. en principal, avec addition de deux décimes ou 35 fr. (total 210 fr.), par hectolitre d'alcool pur, pour les liqueurs, fruits à l'eau-de-vie et eaux-de-vie en bouteilles. Quant à l'absinthe, un intérêt social

Source BIU Cujas

de premier ordre l'a fait taxer comme alcool pur, et a fait proscrire la vente de son essence en dehors des préparations pharmaceutiques.

1202. La loi du 26 mars 1872, concernant la fabrication des liqueurs, en outre de ces quatre premières dispositions, prescrit dans ses derniers articles des mesures destinées à assurer le recouvrement de cet impôt.

Les liqueurs, les fruits à l'eau-de-vie et les eaux-de-vie en bouteilles seront taxés comme les eaux-de-vie et les esprits en cercles, proportionnellement à la richesse alcoolique (L. 26 mars 1872, *concernant la fabrication des liqueurs et la perception du droit d'entrée sur les spiritueux*, art. 1). — Le droit de consommation par hectolitre d'alcool pur contenu dans les liqueurs, les fruits à l'eau-de-vie et les eaux-de-vie en bouteilles, est fixé en principal à 175 fr., avec addition de deux décimes (art. 2). — L'absinthe, soit en bouteilles, soit en cercles, continuera d'être considérée comme alcool pur, et sera passible du droit de 175 fr. en principal, et, à Paris, d'une taxe de remplacement de 199 fr. également en principal (art. 3). — La préparation concentrée connue sous le nom d'essence d'absinthe ne sera plus fabriquée et vendue qu'à titre de substance médicamenteuse. Le commerce de ladite essence et sa vente par les pharmaciens s'effectueront conformément aux prescriptions des titres I et II de l'ordonnance royale du 29 octobre 1846. Toute contravention aux prescriptions dudit article sera punie des peines portées en l'article 1 de la loi du 17 juillet 1845 (art. 4).

Dans les magasins des fabricants et marchands en gros, les liqueurs, les fruits à l'eau-de-vie et les eaux-de-vie en bouteilles devront être rangés distinctement par degré de richesse alcoolique. Des étiquettes indiqueront d'une manière apparente le degré alcoolique. Quels que soient l'expéditeur et le destinataire, les déclarations d'enlèvement relatives aux liqueurs, aux fruits à l'eau-de-vie et aux eaux-de-vie en bouteilles énonceront leur degré alcoolique, lequel sera mentionné dans les acquits-à-caution, congés et passavants délivrés par la régie (même loi du 26 mars 1872, art. 7). — Relativement aux eaux-de-vie et esprits en nature qu'ils voudront expédier en cercles, les marchands en gros liquoristes ne pourront faire d'expéditions qu'en futailles contenant au moins vingt-cinq litres. Ces expéditions, qui auront lieu en présence des employés, devront être déclarées quatre heures d'avance dans les villes, et douze heures dans les campagnes (art. 8). — Les liquoristes marchands en gros seront tenus de payer immédiatement les droits spéciaux à l'alcool contenu dans les liqueurs et fruits à l'eau-de-vie pour toutes les quantités d'alcool reconnues manquantes dans leurs ateliers de fabrication, au delà des déductions allouées pour ouillage et coulage, et réglées conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 20 juillet 1837 (art. 9). — Toute fausse indication, toute fausse déclaration relativement à la richesse alcoolique des liqueurs, des fruits à l'eau-de-vie et des eaux-de-vie en bouteilles, ainsi que toute autre contravention à la présente loi, sera punie d'une amende de 500 fr. à 5,000 fr., indépendamment de la confiscation des boissons. Toute introduction clandestine d'eaux-de-vie ou d'esprits chez les liquoristes donnera lieu à l'application de ces pénalités non-seulement contre les liquoristes eux-mêmes, mais encore contre les individus qui auront sciemment

Source BIU Cujas

fourni les eaux-de-vie ou esprits. L'administration pourra appliquer à ceux qui auront subi les condamnations ci-dessus énoncées le régime suivant : les eaux-de-vie et esprits destinés à la fabrication des liqueurs et fruits à l'eau-de-vie devront être emmagasinés dans des locaux distincts, n'ayant aucune communication intérieure avec les autres magasins affectés au commerce des eaux-de-vie et esprits en nature (art. 10). — Les liquoristes débitants restent assujettis aux dispositions du chapitre III du titre I de la loi du 28 avril 1816, sous la modification prononcée par la présente loi, quant au droit de consommation porté à 175 fr. en principal par hectolitre d'alcool employé à la fabrication des liqueurs (art. 11).

1203. Lorsque l'alcool est versé sur les vins, soit pour assurer leur conservation et faciliter leur transport, soit par tout autre motif, ces vins sont soumis, à ce titre, au double droit de consommation, d'entrée et d'octroi pour la quantité d'alcool comprise entre 15 et 21 degrés. L'article 3 de la loi du 1er septembre 1871, par cette disposition, maintient, en portant la limite de 18 à 15 degrés, la loi du 8 juin 1863 (art. 5) qui a retiré la faculté de *vinage* gratuit, conservée par l'article 21 du décret-loi du 25 mars 1852 au profit seulement de vingt et un départements du midi de la France. De sorte que le législateur de 1871, comme celui de 1864, a laissé sous l'empire du droit commun et de l'impôt général de consommation les alcools employés au vinage. Toutefois une exception, rejetée en 1871, a été admise par l'article 3 ci-dessous reproduit de la loi du 2 août 1872 pour des vins naturels auxquels on faisait payer l'impôt du vinage, bien qu'en réalité le vinage n'eût pas été pratiqué.

Les vins qui, dans leur état naturel, seront connus comme présentant une force alcoolique supérieure à 15° seront marqués au départ chez le récoltant expéditeur avec mention dans l'acquit-à-caution, et seront affranchis des doubles droits de consommation, d'entrée et d'octroi (L. 2 août 1872, art. 3).

1204. Jusqu'à la loi du 2 août 1872, qui elle-même a eu peu de durée, les *bouilleurs de cru*, c'est-à-dire les propriétaires et fermiers distillant certaines matières premières, vins, cidres ou poirés, marcs ou lies, cerises ou prunes, provenant exclusivement de leurs récoltes, n'avaient pas été soumis à l'exercice de la régie comme les bouilleurs de profession. En 1871, dans le projet de loi devenu la loi du 1er septembre 1871, portant augmentation des impôts sur les contributions indirectes, le gouvernement avait demandé qu'ils y fussent soumis, en articulant que c'était le seul moyen d'assurer le paiement des droits et d'éviter au Trésor une perte évaluée à 30 millions. L'assemblée, reculant devant le grave inconvénient d'ouvrir le domicile de 400,000 ou 450,000 proprié-

Source BIU Cujas

taires et fermiers, dans les pays viticoles, aux investigations des agents des contributions indirectes, rejeta alors, après une longue discussion dans la séance du 29 août 1871, la proposition gouvernementale. Mais, en 1872, le ministre des finances vint affirmer que l'impôt qui aurait dû produire 15 millions par mois, avait à peine donné 10 millions, par suite du défaut d'exercice chez les bouilleurs de cru; et, après une nouvelle lutte très-ardente entre les représentants des départements viticoles et ceux des départements du Nord, où l'on distille, avec assujettissement à l'exercice, les grains et les betteraves, l'assemblée nationale adopta la proposition avec certaines restrictions aux règles applicables aux bouilleurs et distillateurs de profession. Ces tempéraments accordés aux bouilleurs de cru étaient au nombre de trois : 1° exemption de la licence; 2° affranchissement du paiement de l'impôt général sur les alcools et eaux-de-vie produits et consommés sur place, jusqu'à concurrence de 40 litres qui avaient été réduits à 20 litres par l'article 2 de la loi du 21 mars 1874; 3° cessation de la soumission à l'exercice quand on n'avait plus en compte que l'alcool exempt ou libéré d'impôt.

Mais de nouvelles attaques furent dirigées en 1875 contre cette loi, et les *bouilleurs de cru* ont été de nouveau dispensés de l'exercice et de toute déclaration préalable par la loi du 14 décembre 1875.

Tout détenteur d'appareils propres à la distillation d'eaux-de-vie ou d'esprits est tenu de faire au bureau de la régie une déclaration énonçant le nombre et la capacité de ses appareils (Loi du 2 août 1872, *qui règle les obligations imposées aux distillateurs et bouilleurs de cru*, art. 1). — Les bouilleurs et distillateurs qui mettent en œuvre des vins, cidres, poirés, marcs, lies, cerises et prunes, provenant exclusivement de leurs récoltes, demeurent exempts de la licence; ils sont affranchis du paiement de l'impôt général sur les eaux-de-vie et esprits produits et consommés sur place, dans la limite de 40 litres (*réduits à 20 litres* par la loi du 21 mars 1874) d'alcool par année, et ils cessent d'être soumis aux visites et vérifications des employés de la régie dès qu'ils n'ont plus en compte que de l'alcool exempt ou libéré de l'impôt. Sauf ces cas réservés, la législation relative aux distillateurs de profession est rendue applicable aux bouilleurs de cru (art. 2).

Les propriétaires qui distillent les vins, marcs, cidres, prunes et cerises provenant exclusivement de leurs récoltes, sont dispensés de toute déclaration préalable et sont affranchis de l'exercice (Loi du 14 décembre 1875, *relative aux bouilleurs de cru*, article unique).

1205. Il eût été contraire aux intérêts de l'industrie et peu juste d'appliquer un droit aussi élevé que celui de consommation aux alcools rendus impotables et ne pouvant plus être utilisés que dans

Source BIU Cujas

l'industrie, qui en fait un emploi considérable. Ces alcools dénaturés ne paient qu'une *taxe de dénaturation*, fixée à 30 fr. en principal par hectolitre d'alcool pur, par les articles suivants de la loi du 7 août 1872, dont nous venons d'étudier les premières dispositions.

Les alcools dénaturés de manière à ne pouvoir être consommés comme boissons seront soumis en tous lieux à une taxe spéciale dite de dénaturation, dont le taux est fixé en principal à 30 fr. par hectolitre d'alcool pur. Le droit d'octroi sur les alcools dénaturés ne pourra pas excéder le quart du droit du Trésor (Loi du 2 août 1872, art. 4). — Le comité des arts et manufactures déterminera, pour chaque branche d'industrie, les conditions dans lesquelles la dénaturation des alcools devra être opérée, en présence des employés de la régie (art. 3).

1206. Enfin la même loi ci-dessus modifiée du 2 août 1872 sur les bouilleurs de cru, a prescrit les règles suivantes, non abrogées, principalement destinées à assurer la rentrée au Trésor des droits sur les esprits et alcools.

La disposition de la loi du 21 avril 1832, qui oblige les distillateurs et les marchands en gros établis dans les villes à présenter une caution solvable qui s'engage, solidairement avec eux, à payer les droits constatés à leur charge, est rendue applicable, pour les taxes générales et locales, à tous les distillateurs de profession, et à tous les marchands en gros indistinctement. La même obligation pourra être imposée par la régie aux personnes qui, faisant le commerce en détail des eaux-de-vie, esprits et liqueurs, auraient en leur possession plus de 10 hectolitres d'alcool (L. 2 août 1872, art. 6). — Les contraventions à la présente loi et toutes autres contraventions qui, se rapportant à la distillation ainsi qu'au commerce en gros ou en détail des spiritueux, donnent lieu maintenant à l'application des articles 95, 96, 106 et 143 de la loi du 28 avril 1816, seront frappées des peines édictées par l'article 1 de la loi du 28 février 1872 (art. 7). — [*Voir* l'art. 1 de la loi du 28 février 1872, n° 1207].

1207. *c*. Le droit de *circulation* ou d'*expédition*, auquel ne peuvent échapper les boissons vineuses que n'atteignent pas les trois premiers droits. Cette troisième espèce de droit sur les boissons varie suivant une division des départements en quatre classes. Il est perçu en principe au moment de l'enlèvement, par suite de la défense de déplacer le liquide imposable sans un acte d'expédition délivré par les receveurs des contributions indirectes moyennant l'acquittement préalable du droit. Cet acte d'expédition ou titre de mouvement reçoit, suivant les cas, les dénominations diverses : de *congé*, qui suppose la perception préalablement effectuée du droit de circulation par les simples particuliers et débitants, tenus d'acquitter la taxe au départ ; d'*acquit-à-caution*, si le paiement du

Source BIU Cujas

droit est reporté au lieu de destination, à charge de déclaration à l'arrivée, engageant la responsabilité de l'expéditeur ; de *passavant*, délivré au bureau du point de départ en cas d'exemption au profit des récoltants, et de *laissez-passer*, délivré par l'expéditeur à lui-même, au cas de l'article 43 de la loi du 21 avril 1832.

1208. L'article 1 de la loi du 1er septembre 1871, rapporté ci-dessous, a doublé le droit de circulation. En outre, la loi du 31 décembre 1873 dispose (art. 1) que « le coût des acquits-à-caution et » passavants de toutes sortes est élevé à 50 centimes, y compris le » timbre ». L'exposé des motifs du ministre des finances [1] donnait de plus, à cette occasion, de curieux renseignements statistiques. Enfin la loi du 9 juin 1875, dont il sera parlé plus loin, contient dans son article 6 une innovation plus conforme (d'après l'exposé des motifs de la loi, sinon d'après la discussion confuse à laquelle elle a donné lieu) aux intérêts du Trésor qu'à ceux des vendeurs, malgré la mesure consistant, dans les villes dites rédimées [n° 1212], à décharger l'acquit-à-caution à l'entrée même des villes au moment du paiement des droits.

Le droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels sera perçu, en principal et par chaque hectolitre, conformément au tarif ci-après : Vins en cercles à destination des départements : 1re classe, 1 fr. 20 ; 2e classe, 1 fr. 60 ; 3e classe, 2 fr. ; 4e classe, 2 fr. 40. Vins en bouteilles, quel que soit le département, 15 fr. Cidres, poirés et hydromels, 1 fr. (L. 1er septembre 1871, *portant augmentation des impôts concernant les contributions indirectes*, art. 1 §§ 1, 2, 3 et 4). — Les vins, cidres, poirés et hydromels expédiés du dehors à destination des villes placées sous le régime de la taxe unique ne pourront circuler qu'en vertu d'acquits-à-caution (L. 9 juin 1875, *relative à l'établissement et à la révision des taxes uniques dans les agglomérations de 10,000 âmes et au dessus*, art. 6).

1209. Une loi du 28 février 1872, relative à la répression de la fraude sur les spiritueux, a prescrit des formalités et prononcé des peines pour assurer au Trésor le recouvrement des droits. En

[1] « Le coût des acquits et passavants est maintenant de 0 fr. 25 centimes, savoir 0 fr. 15 c. de taxe, 0 fr. 10 c. de timbre. On propose de porter la taxe à 0 fr. 50 c, y compris le timbre. A l'origine, pour faire leurs déclarations, la plupart des propriétaires, fermiers ou commerçants étaient astreints à des déplacements onéreux ; maintenant, pour lever les acquits et les passavants, ils ont presque tous des bureaux à leur portée ; mais la régie n'a pu leur donner cette satisfaction qu'en augmentant notablement les frais de perception. Il est donc naturel qu'elle augmente le coût de ses expéditions. Dans la dernière année, il a été délivré 7 millions 492,440 acquits-à-caution et passavants. A raison de 25 c., l'augmentation produira donc 1,873,000 fr. »

Source BIU Cujas

outre, l'article 8 et dernier de la loi ci-dessus étudiée du 2 août 1872 est venu prescrire un surcroît de précautions destinées à constater l'origine de la marchandise, à la révéler par la couleur même de l'acquit-à-caution, à protéger le commerce loyal contre la fraude industrielle et les coupages clandestins, par l'intervention de la régie et la publicité de ses registres.

Les déclarations exigées avant l'enlèvement des boissons par l'article 10 de la loi du 28 avril 1816 contiendront, outre les énonciations prescrites par ledit article, l'indication des principaux lieux de passage que devra traverser le chargement, et celle des divers modes de transport qui seront successivement employés, soit pour toute la route à parcourir, soit pour une partie seulement; à charge, dans ce dernier cas, de compléter la déclaration en cours de transport. Les contraventions aux dispositions du présent article seront punies de la confiscation des boissons saisies et d'une amende de 500 fr. à 5,000 fr. (L. 28 février 1872, *pour la répression de la fraude sur les spiritueux*, art. 1). — Tout destinataire de boissons spiritueuses, accompagnées d'un acquit-à-caution et qui auront parcouru un trajet de plus de 2 myriamètres, sera tenu de représenter, en même temps que l'expédition de la régie, les bulletins de transport, lettres de voiture et connaissements applicables au chargement. A défaut de l'accomplissement de cette formalité, et dans le cas où il ne résulterait pas des pièces représentées que le transport des spiritueux a réellement eu lieu dans les conditions de la déclaration, les doubles droits garantis par l'acquit-à-caution deviendront exigibles, sans préjudice de toutes autres peines encourues pour contraventions (art. 2). — Les acquits-à-caution délivrés pour le transport des boissons ne seront déchargés qu'après la prise en charge des quantités y énoncées, si le destinataire est assujetti aux exercices des employés de la régie, ou le paiement du droit dans le cas où il serait dû à l'arrivée. Ces employés ne pourront délivrer de certificats de décharge pour les boissons qui ne seraient pas représentées ou qui ne le seraient qu'après l'expiration du terme fixé par l'acquit-à-caution, ni pour les boissons qui ne seraient pas de l'espèce énoncée dans l'acquit-à-caution. Les marchands en gros ne pourront user du bénéfice de l'article 100 de la loi du 28 avril 1816, qui leur permet de transvaser, mélanger et couper leurs boissons hors la présence des employés, que lorsque les boissons qu'ils auront reçues, avec acquit-à-caution, auront été vérifiées par le service de la régie et reconnues entièrement conformes à l'expédition (art. 3). — Sont assujettis aux formalités à la circulation prescrites par le chapitre I, titre I de la loi du 28 avril 1816, les vernis, eaux de senteur, éthers, chloroformes et toutes autres préparations à base alcoolique (art. 4). — Tous les employés de l'administration des finances, la gendarmerie, tous les agents du service des ponts et chaussées, de la navigation et des chemins vicinaux, autorisés par la loi à dresser des procès-verbaux, pourront verbaliser en cas de contravention aux lois sur la circulation des boissons (art. 5). — Tout acquit-à-caution devra porter l'indication des substances avec lesquelles ont été fabriqués les produits qu'il accompagnera, et l'acquit délivré sera sur papier blanc pour les alcools de vin, sur papier rouge pour les alcools d'industrie, et sur papier bleu pour les mélanges. Les propriétaires, fermiers, expéditeurs et destinataires pourront, avec l'autorisation du juge de paix, prendre connaissance sur place des livres et registres de la régie des contributions indirectes. Il est dû un droit de recherche de un franc par compte communiqué

Source BIU Cujas

(L. 2 août 1872, *qui règle les obligations imposées aux distillateurs et bouilleurs de cru*, art. 8).

1210. *d.* Le droit d'*entrée* est dû pour les boissons destinées à être consommées sur les lieux, et seulement dans les villes dont la population est supérieure à 4,000 âmes [1]. Si les boissons entrent pour sortir, on délivre un *passe-debout*, si leur séjour ne doit être que de vingt-quatre heures et si l'on ne décharge pas ; sinon il faut faire une déclaration de *transit* avec consignation des droits. On remédie aux inconvénients de cette consignation ou de la dation d'une caution, au moyen de l'*entrepôt réel* dans un établissement public, ou de l'*entrepôt fictif* dans des magasins privés, assujettis alors à l'exercice des employés de la régie. La loi, déjà citée, du 26 mars 1872 a augmenté de 50 % le droit d'entrée sur les spiritueux ; la loi du 31 décembre 1873 a également augmenté de 50 % le droit d'entrée sur les vins, cidres, poirés et hydromels.

1211. Aux termes de l'article 35 de la loi de finances du 21 avril 1832, modifié par l'article 18 de la loi de finances du 25 juin 1841, les villes sujettes au droit d'entrée ont la faculté, sur le vœu du conseil municipal, de remplacer le droit d'entrée et le droit de détail dont il va être parlé [nos 1212 et 1214], par une taxe unique. En 1875 quarante-neuf villes avaient usé de cette faculté, et par ce motif étaient désignées sous le nom de villes rédimées. Ce régime, depuis 1875, en tant que facultatif pour les conseils municipaux, n'existe plus que pour les villes de 4,000 âmes dont la population n'atteint pas 10,000 âmes ; les autres sont désormais soumises à un régime nouveau.

1212. La loi du 9 juin 1875 a rendu obligatoire dans toutes les villes de 10,000 âmes et au dessus le régime introduit par la loi du

[1] Cette division des villes au point de vue de cet impôt est justifiée de la manière suivante dans l'exposé des motifs de la loi du 31 décembre 1873 : « Nonobstant les charges résultant de l'impôt lui-même, il y a plus de bien-être dans les agglomérations de quelque importance que dans les simples campagnes. Les salaires y sont notablement plus élevés et les classes aisées plus nombreuses. N'est-il pas vrai, d'ailleurs, qu'au point de vue de l'organisation des services publics dont la dépense incombe à l'État, les populations des villes se trouvent dans une situation plus favorable que les populations des campagnes ? Ainsi se justifie bien la disposition de la législation fiscale qui établit, au profit du Trésor, sur les boissons consommées dans les agglomérations de plus de 4,000 âmes, un droit local indépendant des taxes générales. »

Source BIU Cujas

21 avril 1832 et qui vient d'être décrit. Elle a converti le droit d'entrée et le droit de détail exigé des débitants [n° 1214] en une taxe unique. Cette loi favorise la consommation de cabaret et les consommateurs s'approvisionnant chez les débitants, en supposant que ceux-ci diminuent leurs prix dans la proportion de l'allégement accordé ; dans le cas contraire, qui s'était déjà produit après la réduction du droit d'entrée par la loi du 12 décembre 1830, et sans rechercher si la législation qui favorisait la consommation de famille n'était pas préférable à d'autres points de vue, l'égalité recherchée dans l'établissement des charges entre les différents contribuables profiterait surtout aux débitants ; cette loi, toutefois, a l'avantage de supprimer l'exercice et de prévenir la fraude qui se pratique chez eux. Mais au point de vue de l'obscurité de sa rédaction, elle a provoqué des critiques fondées, à ce point qu'il a été en quelque sorte reconnu que le sens de la loi, au point de vue de la fixation de la taxe, serait indiqué par la régie !

A partir du 1er juillet 1875, le régime de l'exercice des débits de boissons cessera d'être appliqué dans toutes les agglomérations de 10,000 âmes et au dessus, et les droits d'entrée et de détail sur les vins, cidres, poirés et hydromels y seront, par nature de boisson, convertis en une taxe unique, payable à l'introduction dans le lieu sujet ou à la sortie des entrepôts intérieurs. Cette taxe unique sera fixée d'après les bases et dans les conditions déterminées par les lois du 21 avril 1832 et du 25 juin 1841 (L. 9 juin 1875, *relative à l'établissement et à la révision des taxes uniques dans les agglomérations de 10,000 âmes et au dessus*, art. 1). — Les débitants des agglomérations où la taxe unique sera établie seront tenus d'acquitter les nouveaux droits ou suppléments de droits sur toutes les quantités qu'ils auront en leur possession au moment du changement de régime (art. 2). — Les tarifs des villes déjà rédimées seront immédiatement révisés d'après les prix moyens de la vente en détail dans l'arrondissement durant les années 1872, 1873, 1874 (art. 3). — Le tarif de la taxe unique sera révisé périodiquement dans toutes les villes rédimées d'après le prix moyen de la vente en détail et d'après les quantités vendues par les débitants. Le prix moyen de la vente en détail sera celui constaté dans l'arrondissement pendant les trois dernières années. Les quantités vendues par les débitants seront celles relevées d'après les expéditions et sur les registres des contributions indirectes, en prenant la moyenne des trois dernières périodes annuelles (art. 4). — La première révision périodique des taxes uniques prescrite par l'article précédent aura lieu à la fin de l'année 1878, et les nouveaux tarifs en résultant seront appliqués à partir du 1er janvier 1879. Les révisions auront lieu ensuite successivement de cinq ans en cinq ans (art. 5). — [*Voir* l'art. 6 au n° 1208]. — Les dispositions des lois du 21 avril 1832 et du 25 juin 1841 qui ne sont pas contraires à celles qui précèdent sont maintenues et rendues applicables aux villes placées sous le régime de la taxe unique par application de la présente loi (art. 7).

1213. Les lois de 1832, 1841 et 1875 ne sont pas applicables à la

Source BIU Cujas

ville de Paris, soumise à un régime spécial réglé par l'article 92 de la loi du 28 avril 1816. La *taxe de remplacement* perçue aux entrées de Paris sur les vins et cidres comprend, en outre des droits d'entrée et de détail, le droit de circulation qui n'est pas compris dans la taxe unique des autres villes rédimées. Les lois du 1er septembre 1871 (art. 1 § 5 et 7), du 26 mars 1872 (art. 6) et du 31 décembre 1873 (art. 7) ont augmenté cette taxe.

Nous signalons aussi une loi du 16 février 1875, *relative aux entrepôts de Paris*, dont l'article unique abroge l'article 38 de la loi du 28 avril 1816 qui exemptait de toute perception les manquants sur les boissons emmagasinées dans un entrepôt public, quelle qu'en fût l'origine, et impose la licence aux entrepositaires de Paris.

1214. *e.* Le droit de *détail* est perçu des débitants de vins, cidres, poirés et hydromels, qui se livrent aux ventes en détail ; on ne considère comme telles que celles inférieures à vingt-cinq litres (L. 17 mai 1852, art. 16). Ce droit est de 15 % du prix de la vente, sauf une remise de 3 % pour déchet et consommation de famille. Sa constatation rend indispensable l'exercice des employés ; à leur réquisition, toutes les portes et tous les meubles doivent s'ouvrir aux heures de débit. Il y a quatre moyens de remédier aux inconvénients de l'exercice : l'abonnement individuel, l'abonnement par hectolitre, l'abonnement par corporation, et l'abonnement général par commune qui remplace le droit de détail et le droit de circulation, rend libre le transport des boissons et supprime les visites.

Il faut en outre rappeler ici que le droit de détail est remplacé comme il est dit ci-dessus dans les villes rédimées, selon les trois hypothèses décrites [nos 1211, 1212 et 1213].

1215. *f.* Le droit de *licence* est perçu à l'occasion d'une sorte de brevet qui atteste l'autorisation de fabriquer et de débiter. La licence est nécessaire pour chacun des établissements qu'un même contribuable dirige, et ne se confond pas avec la patente. Nous avons vu [n° 1204] que les bouilleurs de cru, alors même qu'ils étaient assujettis à l'exercice, sont demeurés exempts de la licence. Mais la loi du 1er septembre 1871, portant augmentation des contributions indirectes, a doublé ainsi qu'il suit tous les droits de licence :

A partir du 1er octobre 1871, les droits de licence sont perçus d'après le tarif suivant, sur les assujettis qui y sont dénommés: — Débitants de boissons : dans les communes au-dessous de 4,000 âmes, 12 fr.; dans celles de 4,000 à

Source BIU Cujas

6,000 âmes, 16 fr.; dans celles de 6,000 à 10,000 âmes, 20 fr.; dans celles de 10,000 à 15,000 âmes, 24 fr.; dans celles de 15,000 à 20,000 âmes, 28 fr ; dans celles de 20,000 à 30,000 âmes, 32 fr.; dans celles de 30,000 à 50,000 âmes, 36 fr.; dans celles de 50,000 âmes et au dessus (Paris excepté), 40 fr. — Brasseurs : dans les départements de l'Aisne, des Ardennes, de la Côte-d'Or, de la Meurthe, du Nord, du Pas-de-Calais, du Rhône, de la Seine, de la Seine-Inférieure, de Seine-et-Oise et de la Somme, 100 fr.; dans les autres départements, 60 fr. — Bouilleurs et distillateurs de profession : dans tous les lieux, 20 fr. — Marchands en gros de boissons: dans tous les lieux, 100 fr. — Fabricants de cartes : dans tous les lieux, 100 fr. — Fabricants de sucres et glucoses: dans tous les lieux, 100 fr. (L. 1er septembre 1871, art. 6).

C. *Autres contributions indirectes anciennes.*

1216. Objet de cette subdivision.
1217. 2° Droits sur le sel.
1218. Lois du 2 juin 1875 et du 21 mars 1874.
1219. 3° Droits sur le sucre indigène, et régime des sucres exotiques.
1220. Lois de 1871 et 1872 qui ont augmenté les droits sur les sucres de toute origine.
1221. Nouvelle augmentation en vertu de la loi du 30 décembre 1873.
1222. Exercice des fabriques-raffineries et des raffineries.
1223. 4° Droits sur les voitures publiques et les messageries en grande vitesse.
1224. 5° Droits de navigation.
1225. 6° Droits de passage d'eau.
1226. 7° Droits de garantie sur les matières d'or et d'argent.

1216. Nous réunissons dans ce groupe les contributions indirectes, qui, moins importantes que les droits sur les boissons, existaient comme eux longtemps avant 1870, et, comme eux, ne se rattachent pas à un monopole de l'État.

1217. 2° Le droit *sur le sel* est de 18 francs par quintal métrique. La législation a toujours eu pour but d'atténuer cet impôt comme intéressant particulièrement les classes les moins aisées et pesant sur une denrée usuelle considérée comme étant de première nécessité. Comparativement à ce qu'il était dans le principe, il est actuellement diminué des deux tiers [1]. L'assemblée nationale s'est abstenue, en 1871 et 1872, de le faire participer à l'élévation des impôts indirects, bien qu'en juin 1872 un projet gouvernemen-

[1] Le droit de consommation sur les sels, fixé à 20 fr. les 100 kil. par la loi du 24 avril 1816, élevé temporairement à 40 fr. par la loi du 17 décembre 1814, ramené à 30 fr. à partir du 1er janvier 1815, était encore à ce dernier taux quand la loi du 28 décembre 1848 le réduisit à 10 fr. par 100 kil. C'est l'impôt actuel.

Source BIU Cujas

tal, non accueilli, ait proposé une surtaxe d'un décime dont on avait espéré une élévation de produit de 30 millions. Le rapport du ministre des finances du 28 octobre 1873, ayant pour objet d'indiquer les ressources nécessaires pour produire les 178 millions de recettes manquant à l'équilibre du projet primitif de budget de 1874, demandait aussi l'augmentation d'un demi-décime ou 5 centimes par kilogramme sur l'impôt du sel ; et le ministre faisait observer que le conseil supérieur du commerce, de l'agriculture et de l'industrie, et le conseil d'État avaient même émis l'avis qu'il convenait de doubler l'impôt et de le porter de 10 à 20 fr. par quintal métrique. L'assemblée a repoussé ces propositions.

1218. Mais la même assemblée en 1875 est en partie revenue sur ce vote en rejetant un amendement qui avait pour objet de soustraire l'impôt du sel à l'application des décimes étendus par l'article 6 de la loi du 2 juin 1875 [n° 1195]. La loi du 21 mars 1874 (art. 7) avait déjà frappé les viandes salées étrangères de toute origine, d'une taxe supplémentaire de 4 francs les 100 kilogrammes indépendamment du droit d'importation dont elles sont passibles, et ce en représentation de la taxe de consommation due en France pour le sel employé à la préparation des viandes salées.

1219. 3° L'impôt *sur le sucre indigène* date de la loi du 18 juillet 1837 ; il consiste en un droit de licence dont nous avons vu [n° 1215] le tarif actuel, et en un droit de fabrication qui, avant 1871, variait, suivant la richesse saccharine, entre 42 et 47 francs par 100 kilogrammes. Ce droit fait la contre-partie des droits de douane établis sur les sucres étrangers et coloniaux. La France reçoit en effet ou consomme des sucres de trois origines : indigène, produit par la betterave ; colonial, produit par la canne ; étranger, presque entièrement produit par la canne. Tandis que l'impôt sur le premier est perçu par l'administration des contributions indirectes, l'impôt sur les sucres exotiques occupe nécessairement une place importante dans le système des douanes. L'impôt sur le sucre indigène avait été l'objet de nouveaux tarifs fixés par la loi générale sur le régime des sucres du 7 mai 1864 applicable aux trois espèces de sucres qui entrent dans la consommation française. Les sucres exotiques étaient soumis en principe par cette loi à un droit d'entrée égal au droit de fabrication sur les sucres de l'intérieur, sauf une détaxe de 5 fr. jusqu'en 1870 pour les importations coloniales

Source BIU Cujas

(l'impôt variant par suite entre 37 et 42 fr., suivant la richesse saccharine), tandis que les sucres étrangers étaient soumis à une surtaxe de 2 fr. pour 100 kilogrammes. Les sucres non raffinés sont admis temporairement en franchise à la condition de réexportation [n° 1265], dans un délai fixé par la loi de 1864 (art. 15) à quatre mois, puis réduit à deux mois (L. 8 juillet 1865, art. 27).

1220. Trois lois successives du 8 juillet 1871 (art. 1 à 4), du 16 septembre 1871 (art. 6), du 22 janvier 1872 (art. 1 et 2), ont élevé les droits sur les sucres et glucoses. La seconde a eu pour objet d'ajouter le mot « *et autres* » à l'article 2 de la première, pour indiquer que cette disposition est étendue aux sucres provenant des mélasses épuisées par d'autres procédés que la baryte. La troisième de ces lois (22 janvier 1872) ajoute une nouvelle augmentation à celle déjà édictée par l'article 1 de la loi du 8 juillet 1871. Il faut remarquer que ces lois augmentent l'impôt antérieurement existant de cinq *dixièmes*, et non pas de cinq *décimes*; au premier abord, on peut s'y tromper, et le ministre des finances a fait observer que le commerce avait d'abord commis cette méprise. Mais le mot *décime* veut dire *dixième du franc* (10 centimes), et le mot *dixième* signifie la dixième partie de l'impôt existant. De sorte que l'article 1 de la loi du 8 juillet 1871 ayant frappé chaque kilogramme de sucre de *trois dixièmes* du droit existant, la surtaxe était de 12 centimes et demi, et non pas de trois décimes (30 centimes par franc); aussi le ministre des finances, en relevant cette méprise dans la discussion de la loi du 22 janvier 1872, ajoutait-il : « Aujourd'hui l'impôt du mois de juillet et celui qui vous est proposé » est de 20 à 21 centimes et demi le kilogramme ».

Les droits sur les sucres de toute origine sont augmentés de trois dixièmes (L. 8 juillet 1871, *qui introduit diverses modifications dans le tarif des douanes*, art. 1).— Les droits perçus sur les sucres et glucoses de toute origine, antérieurement à la loi du 8 juillet 1871, sont augmentés de deux nouveaux dixièmes (L. 22 janvier 1872, *concernant les sucres*, art. 1).

1221. Une nouvelle augmentation de 4 % a été ajoutée à la taxe des sucres de toute origine [1] par une loi du 30 décembre 1873

[1] « Dans notre pays, le sucre n'entre pas dans l'alimentation publique comme objet de première nécessité, et il est à remarquer que les deux surtaxes (ensemble 5/10) dont il a été successivement frappé depuis la guerre n'ont pas notablement influé sur la consommation de ce produit. D'un autre côté, et contrairement à ce qui a eu lieu pour d'autres matières imposables, l'accroissement

Source BIU Cujas

(art. § 2), et l'article 3 de la même loi a considérablement élevé le chiffre des amendes encourues pour infraction aux lois et règlements concernant la perception de la taxe des sucres indigènes et des glucoses [1]. Nous reproduisons en note la partie de l'exposé des motifs de la loi relative à ces dispositions.

1222. Après une longue et vive discussion qu'explique l'importance des intérêts engagés dans la question, la loi du 21 mars 1874 a décidé (art. 8) que « les raffineries de sucres seront assujetties à » l'exercice dans les mêmes conditions que les fabriques-raffine- » ries ». Mais une convention internationale du 8 novembre 1864, existant entre la France, l'Angleterre, la Hollande et la Belgique, ne permettant pas de rétablir immédiatement l'exercice, l'application du principe nouveau a été retardée en dernier lieu jusqu'au 1er mars 1876, par une loi du 29 juillet 1875.

L'exercice des raffineries prescrit par la loi du 21 mars 1874 ne sera mis en pratique qu'au 1er mars 1876 (L. 29 juillet 1875, *sur les sucres*, art. 1). — Le régime actuel des sucres, tel qu'il est réglé par les lois des 7 mai 1864, 8 juillet 1871, 22 janvier 1872, 30 décembre 1873 et par la convention du 8 novembre 1864, avec les modifications qui y ont été introduites, est prorogé jusqu'au

des prix de vente, en ce qui concerne le sucre, n'a pas dépassé le montant des surtaxes, car cet accroissement a été déterminé par l'augmentation de la valeur de la marchandise, abstraction faite de l'impôt. Il a donc paru que, dans un moment où la création de nouvelles ressources est reconnue indispensable, un nouveau sacrifice pouvait être demandé à l'industrie sucrière. D'après le projet ci-joint, les droits perçus actuellement sur les sucres de toute origine seraient augmentés de 4 %, par analogie avec les taxes indirectes qui comprennent le principal et les décimes. Or, les évaluations budgétaires de 1874, calculées d'après les tarifs en vigueur, étant de 165,124,000 fr., savoir :

Douanes. Sucres coloniaux.	46,295,000
— Sucres étrangers.	24,672,000
Contr. indir. Sucres indigènes.	94,157,000
	165,124,000

Le produit de la surtaxe, à raison de 4 %, serait de 6,603,000 fr. :

Douanes. Sucres coloniaux.	1,852,000
— Sucres étrangers.	986 000
Cont. indir. Sucres indigènes.	3,765,000
Total égal.	6,603,000 »

[1] « Une autre mesure semblerait aussi devoir être prise pour combattre les abus en matière de sucres, notamment dans les fabriques où on se livre à la coloration artificielle. Elle consiste à porter de 1,000 à 5,000 fr. l'amende que l'article 26 de la loi du 31 mai 1846 a fixée de 100 à 1,000 fr. seulement, et, en cas de récidive, à 10,000 fr. L'article 3 du projet contient une disposition dans ce sens. »

Source BIU Cujas

1er mars 1876 (art. 2). — Dans le cas où la nuance des sucres paraîtrait ne pas correspondre à leur richesse effective, le service provoquera l'expertise légale, et les commissaires experts devront recourir, pour le classement définitif, aux procédés saccharimétriques. De son côté, le fabricant ou l'importateur aura la faculté de déclarer la classe à laquelle appartiennent les sucres d'après leur richesse effective, toutes les fois que cette richesse ne sera pas en rapport avec la nuance (art. 3).

1223. 4° Le droit *sur les voitures publiques* varie suivant qu'elles partent à jours et à heures fixes, irrégulièrement ou accidentellement. Dans le premier cas, il est du dixième du prix des places, déduction faite du quart. Dans le second, il consiste en une taxe annuelle fixée d'après la dimension. Dans le troisième, il est de quinze centimes par place, sans préjudice des vingt centimes par poste et par cheval dus aux maîtres de poste par tout voiturier qui n'emploie pas ses chevaux (L. 15 ventôse an XIII).

La loi du 2 juillet 1838 avait étendu le droit du dixième aux places de chemins de fer, en le faisant porter sur la partie du prix de la place correspondant au prix du transport et non sur celle qui correspond aux frais d'établissement du chemin. La loi du 14 juillet 1855 (art. 3) a fait porter le droit sur le dixième de la totalité du prix des places. Il s'applique aussi au transport des bagages et des messageries en grande vitesse. Le produit de cet impôt, qui s'accroît sans cesse comme l'industrie des chemins de fer, était déjà, en 1866, d'environ 30 millions, et avait été affecté à la dotation de l'amortissement par la loi, aujourd'hui abrogée, du 11 juillet 1866 [n° 950]. La loi du 16 septembre 1871 (art. 12) a doublé cet impôt, et le produit de ces deux dixièmes figure au budget de 1876 pour 72,470,000 fr. Il faut remarquer, toutefois, qu'il résulte du dernier paragraphe du texte cité que les places coûtant moins de 50 centimes sont exemptées de ce nouvel impôt, qui, par suite, n'atteint pas le prix des voyages de petite distance, soit en chemins de fer, soit en bateaux à vapeur, soit en omnibus, etc.

A dater du 15 octobre 1871, il sera perçu, au profit du Trésor public, une taxe additionnelle de 10 % du prix actuel : 1° sur le prix des places des voyageurs transportés par chemins de fer, par voitures publiques, par bateaux à vapeur et autres consacrés au public; 2° sur les prix de transports de bagages et messageries à grande vitesse par les mêmes voies. Dans l'application de la taxe, il ne sera pas tenu compte de tout prix ou fraction de prix sur lesquels la taxe serait inférieure à cinq centimes (L. 16 septembre 1871, *portant fixation du budget rectificatif de 1871*, art. 12).

1224. 5° Les droits *de navigation* sur les fleuves, rivières et ca-

Source BIU Cujas

naux de navigation sont fixés d'après un tarif spécial à chacun d'eux, établi en vertu d'un décret; ils sont perçus par les receveurs de l'administration des contributions indirectes, qui délivrent aux conducteurs un *laissez-passer* et une quittance du droit. On pouvait, avant les charges de 1870-71, prévoir l'anéantissement de cet impôt; le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif étaient entrés dès 1860 dans cette voie, en vue de favoriser l'abaissement du prix des matières premières en diminuant le coût du transport, et peut-être d'amener par la concurrence les compagnies de chemins de fer à abaisser leurs tarifs.

Un décret du 22 mars 1860 a supprimé les droits dits *de navigation maritime*, perçus au profit de l'État, sur la Seine, le Rhône, la Loire, la Gironde, la Sèvre Niortaise, la Seudre, la Charente, le canal de Brouage, etc. Sur de nombreux canaux, les droits étaient perçus non par l'État, mais par des compagnies concessionnaires. Huit lois du 28 juillet et du 1er août 1860 ont prononcé le rachat pour cause d'utilité publique et moyennant une indemnité qui a été fixée par huit autres lois du 20 mai 1863, sur les bases arrêtées par des commissions arbitrales composées de membres nommés par l'État et les compagnies, de la plupart mais non de la totalité des canaux concédés : de l'écluse d'Iwuy sur l'Escaut, des canaux de Roanne à Digoin, d'Arles à Bouc, d'Orléans et du Loing, de la Somme, des Ardennes, de l'Oise, de la Sensée, d'Aire et de Briare; un décret du 22 août 1860 a réduit les tarifs du droit de navigation sur les canaux rachetés en vertu de ces lois et sur d'autres canaux antérieurement aux mains de l'État et dénommés dans ce décret. Ces mesures se rattachaient aux circonstances économiques dans lesquelles les traités de commerce de 1860 avaient placé l'industrie nationale, et avaient pour but de favoriser ses efforts. Un décret du 17 février 1867 a aussi abaissé les droits perçus sur les canaux entre les mains de l'État au chiffre presque insignifiant de 5 millimes par tonne et par kilomètre, dont le produit ne représente même pas les frais d'entretien et de surveillance des canaux.

Mais ce mouvement vers la suppression des droits de navigation, si fâcheux que soient encore ces droits pour la batellerie, a dû s'arrêter depuis 1870, et l'exposé des motifs de la loi du 21 mars 1874 constate la nécessité de leur maintien [n° 1249]; il en argumente pour l'assimilation des transports par petite vitesse des chemins de fer.

1225. 6° Les droits *de passage d'eau* au moyen de ponts, bacs ou

Source BIU Cujas

bateaux sont perçus des fermiers ou adjudicataires par l'administration des contributions indirectes, aux époques et selon le mode déterminé par le cahier des charges. Les considérations exposées au numéro précédent ont également déterminé une tendance marquée à la suppression de ces droits ; divers actes en ce sens ont été rendus : le décret du 6 octobre 1860, relatif au rachat des péages des ponts de Lyon sur le Rhône ; les lois des 6 juillet 1862 et 20 mai 1863, relatives au rachat du pont de Bordeaux sur la Garonne ; celle du 20 mai 1863, relative au rachat du péage du pont de Trilport sur la Marne. — Le nombre des passages d'eau par bacs et bateaux était encore en 1870 de 1348 environ ; l'État qui, aux termes de la loi du 6 frimaire an VII, en a la charge et la jouissance, en tirait un revenu brut de 267,000 fr. ; mais cette somme est absorbée par les frais de perception et l'entretien du matériel. Le gouvernement avait voulu introduire dans la loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux une disposition additionnelle plaçant dans le budget des départements les produits et les charges des passages d'eau ; mais, sur la proposition de la commission, cette disposition avait été rejetée par le Corps législatif.

1226. 7° Les *droits de garantie* sur les matières d'or et d'argent représentent le prix d'un service rendu par l'État, consistant à constater le titre de la matière fabriquée. La loi a assuré la perception de ces droits, en exigeant que tous les objets d'or ou d'argent fussent portés au bureau de garantie des ouvrages d'or et d'argent pour être essayés, titrés et marqués, et en soumettant les fabricants et marchands à la surveillance des agents de l'administration et à l'application de peines fort élevées pour certaines fraudes (L. 19 brumaire an VI). En 1872, la loi suivante a élevé ces droits.

Le droit de garantie perçu au profit du Trésor sur les ouvrages d'or et d'argent de toute sorte fabriqués à neuf est fixé à : 30 fr. par hectogramme d'or ; 1 fr. 60 par hectogramme d'argent, non compris les frais d'essai ou de touchaud (L. 30 mars 1872, *relative à l'élévation du droit de garantie des matières d'or et d'argent*, art. 1). — La totalité des droits de garantie perçus sur les objets d'or et d'argent fabriqués en France sera restituée lorsque ces objets seront exportés (art. 2). — Le ministre des finances fixera le prix des essais des matières d'or et d'argent applicable à tous les bureaux de garantie. Ce prix ne pourra dans aucun cas excéder le prix fixé par l'article 62 de la loi du 19 brumaire an VI. Le paragraphe 2 de l'article 1 et l'article 25 de la loi du 19 brumaire an VI sont abrogés (art. 3).

Source BIU Cujas

D. *Monopoles de l'État.*

1227. Objet de cette subdivision ; double aspect des monopoles.
1228. 8° Cartes à jouer.
1229. 9° Poudres à feu ; ingénieurs des poudres et salpêtres.
1230. 10° Tabacs.
1231. Lois de 1871 et 1872, relatives à la vente des tabacs.
1232. Direction générale des manufactures de l'État.
1233. 11° Allumettes chimiques.
1234. Observations spéciales à ce monopole.
1235. Loi du 2 août 1872 qui a constitué ce monopole et loi du 15 mars 1873.
1236. Mise en ferme du monopole au profit d'une compagnie concessionnaire ; adjudication du 12 octobre 1872; loi du 28 janvier 1875.
1237. Loi du 28 janvier 1875 relative à la répression de la fraude.
1238. Renvoi pour d'autres monopoles étrangers aux contributions indirectes.

1227. L'État, qui n'a pas pour mission de gérer des propriétés foncières, suivant le principe posé et les distinctions faites en traitant du domaine de l'État [n°s 972, 973, 1014, 1023, 1037 et 1038], a moins encore pour mission de fabriquer et de vendre, d'être un industriel et un commerçant, et de s'en réserver le monopole à l'exclusion de toute concurrence. Rien n'est plus contraire aux données de l'économie politique et au principe de notre droit public, qui consacre la liberté du travail, du commerce et de l'industrie [n°s 787, 900, 1252, 1254 et 1255] dans ses diverses applications.

Là toutefois où des esprits absolus proscrivent les exceptions à un principe certain, les nécessités de la pratique en ont fait admettre ; et c'est à ce titre que figurent au budget de l'État, à titre d'impôts indirects, les produits de divers monopoles assurés à l'État à l'exclusion de l'industrie privée.

Nous traiterons plus loin de certains monopoles de l'État, étrangers aux contributions indirectes [n°s 1238, 1314 et 1324].

Nous ne devons traiter ici que des monopoles de l'État dont le produit net constitue, par voie de prix de vente, des impôts perçus par l'administration des contributions indirectes et qui leur sont assimilés. Ils sont au nombre de quatre ; trois sont anciens, sur la fabrication des cartes à jouer, la culture, la fabrication, l'importation et la vente du tabac, et les poudres à feu, faciles à justifier les uns par des considérations d'ordre et de sécurité publique, l'autre (celui des tabacs) par la légitimité de la taxe qui atteint une consommation de cette nature, et l'énormité de son produit [n°s 1122

Source BIU Cujas

et 1230]. En ce qui concerne le quatrième de ces monopoles, sur la fabrication et la vente des allumettes chimiques, il est récent, et l'on peut se demander si les 15 millions qu'il donne au Trésor justifient l'exception au principe et valent les inconvénients de toute nature du pire des monopoles, celui qui est exercé par une société concessionnaire de l'État [nos 1231, 1236 et 1237].

1228. 8° L'impôt *des cartes à jouer* consiste dans la taxe de la licence que les fabricants doivent obtenir de l'administration (taxe augmentée par l'article 6 *in fine* [n° 1215] de la loi du 1er septembre 1871), dans l'obligation qui leur est imposée de n'employer que les moules et le papier filigrané fournis par la régie (et c'est de ce chef qu'il y a monopole de l'État), et le paiement d'un droit de 50 centimes (non compris les décimes) par jeu. Les employés de l'administration exercent leur surveillance chez les fabricants, chez les débitants de cartes et dans tous les lieux publics où l'on donne à jouer (Décret du 1er germinal an XII).

La loi du 21 juin 1873 a élevé à 70 centimes par jeu (non compris le double décime) les cartes dites au *portrait étranger* qui ne paient qu'un droit de fabrication et pour lesquelles les fabricants ne sont pas tenus d'employer le papier de la régie.

Les droits de vingt-cinq centimes et de quarante centimes actuellement perçus par chaque jeu de cartes à jouer, sont remplacés par un droit unique de cinquante centimes, en principal, par jeu, quel que soit le nombre de cartes dont il se compose et quels que soient la forme et le dessin des figures. Le supplément de taxe sera payé par les fabricants de cartes, sur les quantités reconnues en leur possession et déjà imposées, d'après le tarif qui est modifié (Loi du 1er septembre 1871, art. 5).

Le droit unique de cinquante centimes (0,50c), en principal, actuellement perçu en vertu de la loi du 1er septembre 1871, par jeu de cartes à jouer, quel que soit le nombre des cartes dont il se compose et quels que soient la forme et le dessin des figures, est porté à soixante-dix centimes par jeu pour les cartes dites au *portrait étranger*. Le nouveau tarif est donc ainsi fixé : cartes à jouer, au portrait français, à cinquante centimes par jeu; cartes à jouer, au portrait étranger, à soixante-dix centimes par jeu. Ces cartes sont frappées du double décime. Le supplément de taxe sera payé par les fabricants de cartes et les débitants commissionnés sur les quantités reconnues en leur possession et déjà imposées, d'après le tarif ainsi modifié (Loi du 21 juin 1873, *sur les contributions indirectes*, art. 19).

1229. 9° L'État possède le monopole de la fabrication et de la vente de toutes les espèces de *poudres à feu*. Ce monopole très-ancien, fondé non sur des considérations fiscales, mais sur un double intérêt de sûreté publique et de défense nationale, est con-

Source BIU Cujas

sacré par la loi du 13 fructidor an V, articles 16, 24, 27, 33 et 36, auxquels il faut ajouter la loi du 24 mai 1834 (art. 2) et celle du 19 juin 1871 (art. 3). La loi du 16 mars 1819 confère au pouvoir exécutif la faculté de déterminer eu égard au prix de revient le prix de vente de la poudre de mine et de la poudre de commerce extérieur. Ce monopole s'appliquait à la poudre dynamite (c. cass. 1er mai 1874), mais une loi spéciale du 8 mars 1875 [n° 1250] a dérogé sous ce rapport à la loi du 13 fructidor an V.

Un décret du 17 juin 1865 avait séparé le service des poudres de guerre, qu'il laissait naturellement dans les attributions du ministre de la guerre, et le service des poudres de commerce, dont il chargeait une administration différente [n° 1232], sous l'autorité du ministre des finances ; mais un décret du 13 novembre 1873 a fait cesser cette distinction en plaçant dans le département de la guerre toutes les poudreries et toutes les raffineries de salpêtre et de soufre appartenant à l'État. Ce décret confie la direction et la fabrication des poudres et autres substances monopolisées à un corps spécial d'ingénieurs des poudres et salpêtres relevant du ministre de la guerre.

La partie commerciale, c'est-à-dire la vente des poudres de commerce, n'a pas cessé de continuer à s'opérer par des débitants munis d'une commission spéciale de l'administration des contributions indirectes et surveillés par elle (L. 28 avril 1816 ; L. 23 juin 1841, art. 25).

La loi du 4 septembre 1871 (art. 11) a doublé le prix des poudres de chasse ; mais la loi du 25 juillet 1873 est revenue à l'ancien prix. L'exposé des motifs constatait que l'augmentation avait eu pour effet de diminuer la consommation et d'exciter à la fraude ; « la quantité consommée, qui était en 1869 de 483,000 kilo- » grammes, est tombée en 1872 à 183,000 kilogrammes ; et le » produit au lieu d'augmenter de 3 millions, comme on l'avait » espéré, est tombé à 1,200,000 francs. »

On a vu [n° 1195] les dispositions exceptionnelles de la loi du 2 juin 1875 relatives aux poudres à feu et aux produits qui y sont assimilés (art. 5) et celles relatives à la vente des poudres de mine et des poudres du commerce extérieur.

La direction de la fabrication des poudres et autres substances explosibles monopolisées est, conformément au décret du 13 novembre 1873, confiée à un corps spécial d'ingénieurs se recrutant directement à l'école polytechnique, placé sous l'autorité directe du ministre de la guerre, et dont les membres portent le nom d'ingénieurs des poudres et salpêtres. La composition et l'organisation de ce corps seront déterminées par un règlement d'administration

Source BIU Cujas

publique [1] (Loi du 13 mars 1875, *relative à la constitution des cadres de l'armée*, art. 11 §§ 8 et 9).

1230. 10° Le produit de la vente des *tabacs* constitue avec les droits sur les boissons le plus important des impôts dont la perception est confiée à l'administration des contributions indirectes. Il est même à remarquer que le rendement de cet impôt est toujours en progrès ; l'état du produit des impôts indirects pendant l'exercice 1867 constate que le produit brut de la vente des tabacs s'est élevé en 1867 à 248,657,000 fr. ; sous le premier Empire, ce produit brut ne dépassait guère 40 à 50 millions par année. Au budget de 1876, dans la France diminuée de trois départements, avec des taxes il est vrai plus élevées, le produit de la vente des tabacs figure pour 299,570,000 francs.

La fabrication et la vente des tabacs, comme celles des poudres, constituent un monopole au profit de l'État, qui procède en cette matière comme un manufacturier ; il cultive, fabrique et vend. Établi par le décret du 29 décembre 1810, le monopole a été, depuis cette époque, prorogé par des lois successives ; ce privilége réservé à l'État avait été renouvelé par la loi du 22 juin 1862 jusqu'au 1er janvier 1873, et une loi du 21 décembre 1872 l'a prorogé jusqu'au 1er janvier 1883. D'ici là une loi viendra peut-être assurer définitivement à l'État cette puissante ressource, que légitiment doublement, au point de vue financier, son caractère éminemment productif et la nature même de cette consommation étrangère à toute nécessité alimentaire ou hygiénique.

La partie commerciale des tabacs est dans les attributions de l'administration des contributions indirectes, chargée de l'emmagasinement des tabacs fabriqués, de leur vente dans les entrepôts et dans les bureaux de débit, de la surveillance du personnel des entreposeurs et des 35,000 débitants commissionnés par elle.

1231. Indépendamment de la loi ci-dessus citée du 21 décembre 1872, deux lois du 4 septembre 1871 et du 29 février 1872 ont modifié la législation antérieure de manière à augmenter les produits de la vente des tabacs, et plusieurs décrets sont intervenus dans le

[1] Ce décret portant règlement *sur l'organisation et les attributions du corps des ingénieurs des poudres et salpêtres, ainsi que sur la constitution du personnel civil d'exploitation des poudreries et raffineries de l'État*, est du 9 mai 1876, inséré au *Journal officiel* du 24.

Source BIU Cujas

même but aux dates des 17 février, 29 février, 1er mars, 11 juin, 17 août, 1er octobre et 21 décembre 1872.

Le prix des tabacs dits de cantine, dont la vente a été autorisée par la loi du 28 avril 1816, ne pourra pas excéder 2 fr. 50, 4 fr. et 6 fr. chez les débitants, suivants les zones auxquelles ils appartiendront. Un règlement d'administration publique déterminera l'étendue et la délimitation des nouvelles zones (Loi du 4 septembre 1871, *portant augmentation des impôts concernant les contributions indirectes*, art. 1). — La régie est autorisée à fabriquer de nouvelles qualités de tabacs supérieurs à priser, à fumer et à mâcher, dont les prix seront fixés conformément à l'article 177 de la loi du 28 avril 1816 (art. 2). — Le prix des tabacs ordinaires que la régie vendra aux consommateurs est fixé à 12 fr. 50 c. par kilogramme (Loi du 29 février 1872, *concernant les tabacs*, art. 1) — Le tabac à prix réduit, dont la fabrication est prescrite par l'article 175 de la loi du 28 avril 1816, ne comprendra plus de tabac à priser. Le prix du scaferlati de cantine ne pourra pas excéder 3, 5 et 8 fr. chez les débitants, suivant les zones auxquelles ils appartiendront. Les rôles dits de cantine seront exclusivement vendus, dans la première et la deuxième zone, aux prix de 6 et 8 fr. chez les débitants. Les tabacs à fumer et à mâcher, destinés aux troupes de terre et de mer, continueront à être vendus aux prix de 1 fr. 50 c. pour le scaferlati et de 2 fr. pour les rôles (art. 2).— Les procès-verbaux et actes divers, relatifs à l'exécution des lois concernant les tabacs, pourront être établis par un seul employé ; mais, dans ce cas, ils ne feront foi que jusqu'à preuve contraire (art. 3). — Les articles 174 et 175 de la loi du 28 avril 1816 sont abrogés (art. 4).

1232. La partie d'art (comprenant la plantation et la culture des tabacs indigènes dans les arrondissements où elle est autorisée, par près de 40,000 planteurs, — l'emmagasinement des tabacs en feuilles, — leur fabrication dans les manufactures de l'État : à Paris (Gros-Caillou), Lille, Lyon, Châteauroux, Toulouse, Morlaix, Bordeaux, Le Havre, Tonneins, Dieppe, Marseille, Nantes, Nice, Paris (Reuilly), Nancy et Alger, — leur écoulement sur les entrepôts et l'achat des tabacs exotiques) est confiée à une administration spéciale. C'était antérieurement l'*administration des tabacs*, qui, depuis un décret du 12 mars 1860, formait déjà une direction générale séparée de l'administration des douanes et des contributions indirectes ; mais aujourd'hui la fabrication des tabacs est la branche la plus importante d'une administration instituée, par décret du 9 novembre 1865, sous le nom de *Direction générale des manufactures de l'État*, et relevant du ministre des finances. Le même décret avait également placé dans les attributions de cette administration la fabrication des poudres de chasse, de mine et de commerce, ainsi que le raffinage des salpêtres ; mais nous avons déjà dit [n° 1229] qu'un décret du 15 novembre 1873 a rendu au ministre de la guerre la direction générale du service de la fabrication des poudres et salpêtres.

Source BIU Cujas

1233. 11° L'État possède, en vertu de la loi du 2 août 1872, le monopole de l'achat, la fabrication et la vente des *allumettes chimiques*. La ressource nouvelle demandée par le Trésor à cette matière imposable a subi dès sa première année d'existence, de septembre 1871 à septembre 1872, de nombreuses et profondes vicissitudes. — C'est la loi du 4 septembre 1871 (art. 3, 4 et 5 [*voir* n° 1231]) qui la première a établi un droit sur les allumettes; un règlement d'administration publique du 28 novembre 1871 fut rendu pour son exécution. — Moins de cinq mois après cette première loi, celle du 22 janvier 1872 (art. 4) venait modifier cet impôt; « Nous nous sommes aperçu, dit alors le ministre des » finances, que le prix de vente avait été porté, avant même que » la perception du nouveau droit fût établie, de 1 sou à 2, de » 2 à 3, de 3 à 4. Nous nous sommes dit : le consommateur paie » un sou de plus par boîte, quel qu'en soit le contenu..... Nous » avons pensé que les circonstances impérieuses où nous sommes » nous autorisaient à demander 4 centimes pour le Trésor, en laissant seulement 1 centime au producteur pour équilibrer ses » frais ». Un second règlement d'administration publique, du 29 février 1872, vint aussi et en conséquence modifier le premier.

Enfin, six mois après, cette seconde loi a été remplacée par une troisième. Le rapport de la commission de l'assemblée, qui concluait au vote de cette troisième loi, résume ainsi la situation créée par les deux premières : « Inefficacité de la loi pour le re- » couvrement de l'impôt, aggravation des charges du consom- » mateur, et en même temps trouble profond dans l'industrie. » Cet état de choses ne peut subsister plus longtemps dans l'in- » rêt du public, dans l'intérêt de l'État, dans l'intérêt des fabricants » eux-mêmes, qui voient chaque jour diminuer entre leurs mains » l'importance de leur fabrication..... Le seul moyen d'atteindre » le but a paru consister dans le monopole de la fabrication et de » la vente des allumettes..... » C'est ainsi que la loi du 2 août 1872, dans un intérêt financier, a été amenée à ajouter ce nouveau monopole à celui des tabacs, des poudres et salpêtres, des postes. Mais le législateur a dû accepter la charge de l'expropriation des fabricants; d'une part, la fabrication s'opère non par l'État lui-même, mais par entreprise, et l'adjudication a été prononcée au profit d'une société pour le prix de 15 millions; d'autre part, la vente est directement faite aux intermédiaires par le concessionnaire du monopole.

Une quatrième loi du 15 mars 1873 est venue modifier les prix

Source BIU Cujas

de vente, en remplaçant l'article 4 de la loi précédente ; une cinquième, du 28 janvier 1875, une sixième du 28 juillet 1875, sont venues compléter l'institution nouvelle, plus embarrassante que productive.

1234. Quatre observations spéciales doivent être ici placées. C'est, en premier lieu, qu'il résulte de ce qui précède que ce monopole, contrairement aux autres, est entièrement nouveau ; en second lieu, que l'innovation ne consiste pas seulement dans l'établissement du monopole, mais aussi dans celui de l'impôt lui-même, en ce sens qu'il porte sur une marchandise non taxée antérieurement à 1871; à ce titre l'impôt sur les allumettes, dont l'étude devait être ici réunie à celle des autres monopoles, ouvre la longue série des contributions indirectes nouvelles réunies dans le groupe suivant; en troisième lieu, par adjudication ce monopole est exploité par des particuliers [n° 1236]. Enfin, en quatrième lieu, il faut remarquer que, malgré les changements ultérieurement apportés dans le mode de recouvrement de l'impôt, l'article 3 de la loi du 4 septembre 1871 est encore en vigueur au point de vue de la définition légale des allumettes chimiques, sauf qu'il faut désormais remplacer ces mots : *passibles de l'impôt,* par ceux-ci : *soumises au monopole de l'État.* Voici ce texte :

Sont considérées comme allumettes chimiques *passibles de l'impôt* tous les objets quelconques amorcés ou préparés de manière à pouvoir s'enflammer ou produire du feu, par frottement ou par tout moyen autre que le contact direct avec une matière en combustion (L. 4 septembre 1871, art. 3).

1235. Nous reproduisons le texte des deux dernières lois qui ont établi le monopole et le droit de le mettre en adjudication, moins la disposition abrogée de celle du 2 août 1872.

A partir de la promulgation de la présente loi, l'achat, la fabrication et la vente des allumettes chimiques sont attribués exclusivement à l'État dans toute l'étendue du territoire (L. 2 août 1872, *qui attribue à l'État le monopole de la fabrication et de la vente des allumettes chimiques*, art. 1). — Le ministre des finances est autorisé soit à faire exploiter directement par les administrations des manufactures de l'État et des contributions indirectes, soit à concéder, par voie d'adjudication publique ou à l'amiable, le monopole des allumettes (art. 2). — Il sera procédé à l'expropriation des fabriques d'allumettes chimiques actuellement existantes, dans les formes et dans les conditions déterminées par la loi du 3 mai 1841. A cet effet, le ministre des finances est autorisé à avancer la somme de 20 millions jugée nécessaire pour pourvoir aux indemnités d'expropriation. Cette avance sera régularisée au moyen d'un prélèvement annuel sur le produit du monopole. Elle fera l'objet d'un nouveau compte classé

Source BIU Cujas

parmi les services spéciaux du Trésor (art. 3). — Les stipulations financières à intervenir, dans le cas de la mise en ferme de l'impôt des allumettes chimiques, seront soumises à l'approbation de l'assemblée nationale (art. 5). — Quel que soit le mode adopté pour l'exploitation du monopole, l'importation, la circulation et la vente des allumettes demeurent assujetties au régime et aux pénalités établis par les lois des 4 septembre 1871 et 22 janvier 1872 (art. 6).

Le prix des allumettes au phosphore amorphe que l'administration des contributions indirectes ou le concessionnaire du monopole des allumettes chimiques vendra aux consommateurs et aux marchands en détail patentés dûment autorisés, ne pourra excéder la fixation suivante : *Allumettes en bois* : par boîte de 100, 10 c.; par boîte de 50, 5 c.; *allumettes en cire* : par boîte de 30, 10 c., avec tolérance de 10 °/₀ sur le nombre des allumettes. Tous les marchands en détail patentés qui en feront la demande seront autorisés à faire le débit des allumettes de toute sorte en se soumettant aux règlements généraux de l'État et à ceux de la compagnie concessionnaire approuvés par l'État (Loi du 15 mars 1873, *sur les allumettes*, art. 1). — L'administration des contributions indirectes ou le concessionnaire du monopole des allumettes chimiques pourra fabriquer et vendre des allumettes dites de luxe dont le prix sera fixé par décret [1] du président de la République (art. 2). — L'importation des allumettes chimiques de fabrication étrangère est prohibée en France, sauf les exceptions résultant des traités internationaux actuellement en vigueur. Les allumettes importées en vertu de ces traités à destination de simples consommateurs, exclusivement pour leurs besoins personnels, acquitteront, indépendamment des droits de douane, les taxes établies par les lois des 4 septembre 1871 et 29 janvier 1872. Le ministre des finances pourra autoriser le concessionnaire du monopole à importer avec exemption de ces dernières taxes, mais moyennant le paiement des droits de douane, des allumettes fabriquées à l'étranger qui seront considérées comme allumettes de luxe (art. 3). — Les actes relatifs à l'adjudication de l'exploitation du monopole des allumettes ne sont assujettis, pour l'enregistrement, qu'au droit fixe de 1 fr. 50 c. (art. 4). — Les agents présentés par le concessionnaire du monopole des allumettes chimiques, s'ils sont agréés par l'administration des contributions indirectes, seront commissionnés par elle. Ils seront assermentés et pourront, dans les mêmes conditions que les préposés des octrois, constater par des procès-verbaux, qui feront foi jusqu'à preuve du contraire, les contraventions aux lois et règlements concernant le monopole. Ces contraventions donneront lieu à l'application des peines édictées par la loi du 4 septembre 1871 (art. 5). — Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi (art. 6).

1236. Le 12 octobre 1872 le ministre des finances a fait la concession du monopole des allumettes par voie d'adjudication à une compagnie, ainsi que l'y autorisait la loi du 2 août 1872 (art. 2). De sorte qu'il s'agit ici d'un monopole de l'État exploité dans un intérêt privé, la pire de toutes les atteintes au principe de la liberté industrielle. La compagnie concessionnaire s'est engagée à payer annuellement à l'État 16 millions pour une consommation au-des-

[1] Cette fixation a été faite par décrets des 30 décembre 1874 et 1er février 1875.

Source BIU Cujas

sous de 40 milliards avec un accroissement progressif qui pourrait atteindre 40 millions, si la consommation s'élevait jusqu'à 80 milliards.

Mais l'existence dans le commerce au 12 octobre 1872 d'un stock considérable d'allumettes sur lesquelles l'État avait perçu les droits et dont on ne pouvait interdire la vente, a provoqué certaines dérogations temporaires aux stipulations financières de l'adjudication, en ce qui concerne notamment le prix de vente de certaines allumettes. A cet effet une convention supplémentaire est intervenue le 11 décembre 1874 entre le ministre des finances et la compagnie concessionnaire. Cette convention, en exécution de l'article 5 de la loi du 2 août 1872, a été soumise à l'approbation législative, qui a été donnée par la loi du 28 janvier 1875, intitulée *loi relative au monopole des allumettes chimiques.*

1237. Enfin une sixième loi, depuis 1870, est encore intervenue sur ce sujet le 28 juillet 1875. L'assemblée nationale une fois entrée dans la voie du monopole, et du monopole par mise en ferme, par suite de la nécessité de subvenir aux charges du Trésor, s'est trouvée successivement conduite à défendre par toutes les voies de rigueur le monopole créé et concédé ; et ce sont cependant deux savants économistes [1] qui ont défendu cette loi du 28 juillet 1875 qui soumet non-seulement les débitants et négociants, mais même les particuliers à la visite du commissaire de police sur la réquisition des employés de la compagnie concessionnaire ; non-seulement la fabrication, le colportage et la vente, mais aussi la simple détention d'allumettes chimiques autres que celles de la compagnie concessionnaire, constituent désormais une contravention justiciable des tribunaux de police correctionnelle.

Les articles 217, 218 et 237 de la loi du 28 avril 1816 sont applicables à la détention des allumettes chimiques. Toutefois, la quantité admise à titre de provision ne peut excéder un kilogramme (1 kilog.), à moins que les allumettes chimiques ne soient revêtues des marques légales. Cette limite de un kilogramme n'est pas applicable aux débitants de boissons, cafetiers, aubergistes, hôteliers, ni aux commerçants mettant gratuitement des allumettes chimiques à la disposition de leurs clients, à l'égard des produits tenus ostensiblement à la disposition du consommateur ; mais ceux qui sont trouvés détenteurs d'allumettes chimiques de provenance frauduleuse sont passibles des peines édictées par l'article 222 de la loi du 28 avril 1816, rendu applicable à la vente et au

[1] M. Léon Say, ministre des finances, et M. Wolowski, rapporteur de la commission.

Source BIU Cujas

colportage des allumettes chimiques par l'article 3 de la loi du 28 janvier 1875 (L. 28 juillet 1875, *relative à la répression de la fraude dans la fabrication et la vente des allumettes chimiques*, art. 1). — Tout individu convaincu de fabrication frauduleuse d'allumettes chimiques est puni d'une amende de trois cents francs à mille francs. Les allumettes, ainsi que les instruments, ustensiles et matières servant à la fabrication, sont saisis et confisqués. En cas de récidive, le contrevenant sera condamné à un emprisonnement de six jours à six mois (art. 2). — La détention des ustensiles, instruments ou mécaniques affectés à la fabrication des allumettes chimiques, et, en même temps, des matières nécessaires pour cette fabrication, ou la détention des pâtes phosphorées propres à la fabrication des allumettes chimiques, est punie des mêmes peines (art. 3).

1238. Les poudres, les tabacs et les allumettes chimiques ne sont pas les seuls monopoles consacrés au profit de l'État, par exception au principe de la liberté du commerce et de l'industrie [n° 791]; l'administration des postes, celle des télégraphes constituent d'autres monopoles de l'État, qui sont étrangers aux contributions indirectes, et dont l'étude doit être renvoyée plus loin [n°s 1314 à 1327].

E. *Contributions indirectes nouvelles.*

1239. Multiplicité des contributions indirectes établies depuis 1870.
1240. 12° Droits établis sur les papiers par la loi du 4 septembre 1871.
1241. Article 18 de la loi du 21 juin 1873.
1242. 13° Droits sur la chicorée.
1243. Extension du droit à ses similaires par la loi du 21 juin 1873.
1244. 14° Droits sur l'huile de schiste; droits de douane sur les huiles minérales importées de l'étranger et l'huile de pétrole.
1245. 15° Droit d'entrée sur les huiles de toute sorte, sauf les huiles minérales.
1246. 16° Droit de consommation intérieure sur les vinaigres et l'acide acétique.
1247. 17° Droit d'accise sur les savons de toute nature.
1248. 18° Droit de consommation intérieure sur l'acide stéarique, bougies et cierges.
1249. 19° Taxe sur les transports à petite vitesse par chemins de fer.
1250. 20° Droit sur la poudre dynamite, et la nitroglycérine.

1239. Les contributions directes nouvellement établies depuis 1870 sont fort nombreuses; en outre de l'impôt sur les allumettes chimiques, on n'en compte pas moins de neuf autres qui vont être réunies dans ce groupe.

Source BIU Cujas

1240. 12° Un droit de fabrication sur *les papiers* de toute sorte a été introduit par la loi du 4 septembre 1871. Il a donné lieu à de vives discussions en raison, soit de l'introduction même de ce nouvel impôt au point de vue général, soit de la difficulté de déterminer dans une foule de cas la quantité de papier exportée et dispensée de l'impôt, soit spécialement au point de vue des réclamations faites au nom de la librairie, et surtout de celles, particulièrement sympathiques, élevées en faveur des livres d'instruction primaire tirés en très-grand nombre et à très-bas prix, en se contentant sur chaque exemplaire d'un très-petit bénéfice. Ce dernier point pouvait être digne d'être pris en considération, mais l'excès des charges du Trésor exerçait une influence décisive. Du reste, en considérant l'impôt d'une manière générale, le ministre des finances a fait la déclaration suivante : « Toutes nos industries » emploient du papier dans des proportions considérables. Elles » ne se sont inquiétées en aucune façon quand elles ont appris qu'il » y aurait un impôt sur le papier ».

Il n'était que juste d'appliquer l'impôt nouveau au papier employé à l'impression des journaux et autres publications périodiques ; il l'était aussi, les journaux et publications n'étant plus soumis au timbre, de leur demander une participation plus forte (un droit de 20 fr. par 100 kilogrammes) aux charges du pays ; toutefois les publications non assujetties au cautionnement en sont dispensées.

Pour la perception de cet impôt, tous les fabricants, marchands et commissionnaires sont soumis à des déclarations, et, sauf faculté d'abonnement annuel, à l'exercice de la régie. Un règlement d'administration publique du 28 novembre 1871, en 39 articles, a été rendu pour l'exécution des articles, ci-dessous reproduits, de la loi du 4 septembre 1871, relatifs à l'établissement de ce droit de fabrication sur le papier, de la taxe supplémentaire sur celui des journaux, et du droit de licence.

Il est établi un droit de fabrication sur les papiers de toute sorte, papiers à écrire, à imprimer et à dessiner, papiers d'enveloppe et d'emballage, papiers-cartons, papiers de tenture et tous autres. Ce droit, dont la perception s'effectuera à l'enlèvement ou par la voie d'abonnement annuel, réglé de gré à gré entre la régie et les fabricants, est fixé ainsi qu'il suit, décimes compris..... Les mêmes droits seront perçus, en sus de ceux des douanes, sur les papiers importés de l'étranger. Les papiers et les objets confectionnés en papier, destinés à l'exportation, seront affranchis du droit. Les dispositions des articles 4

Source BIU Cujas

et 5 [1] sont applicables aux fabricants de papiers. Le papier employé à l'impression des journaux et autres publications périodiques assujetties au cautionnement, est, en outre, soumis à un droit de 20 francs par kilogramme (L. 4 septembre 1871, *concernant les contributions indirectes*, art. 7). — Sont applicables aux visites et exercices des employés des contributions indirectes dans les fabriques d'allumettes, de chicorée et de papier, ainsi que dans les imprimeries des journaux et autres publications périodiques, les dispositions énoncées aux articles 235, 236, 237, 238, 245 de la loi du 28 avril 1816. Les contraventions aux dispositions ci-dessus seront poursuivies, et les amendes et confiscations réparties comme en matière de contributions indirectes (art. 8). — Un règlement d'administration publique statuera sur les mesures que nécessitera l'exécution de la présente loi en ce qui concerne les dispositions des articles 4 et suivants (art. 9). — Les dispositions de l'article 6 de la loi du 1er septembre 1871 seront applicables aux fabricants d'allumettes chimiques, aux fabricants de chicorée, aux fabricants de papiers, lesquels seront assujettis à un droit annuel de licence de 20 francs en principal (art. 10).

Le droit sur les allumettes chimiques [2] fabriquées en France sera assuré au moyen de l'exercice des fabriques et des débits par les employés des contributions indirectes. Les allumettes chimiques fabriquées à l'intérieur ou importées ne pourront circuler ou être mises en vente qu'en boîtes ou paquets fermés et revêtus d'une vignette timbrée constatant la perception du droit (même loi du 4 septembre 1871, art. 4). — Dans les trois jours de la promulgation de la présente loi, les fabricants d'allumettes chimiques seront tenus de faire la déclaration de leur industrie dans un bureau de la régie et de désigner les espèces et quantités d'allumettes qu'ils auront en leur possession. Ces quantités seront passibles de l'impôt. Une déclaration devra être également faite dans un délai de 10 jours avant le commencement des travaux par les fabricants nouveaux. Toute fabrication sans déclaration sera punie d'une amende de 100 fr. à 1,000 fr., sans préjudice de la confiscation des objets saisis et du remboursement du droit fraudé. Toute autre contravention soit du fabricant, soit du débitant, sera punie d'une amende de 100 fr. à 1,000 fr., sans préjudice de la confiscation des objets saisis et du remboursement du droit fraudé (art. 5).

1241. La loi du 21 juin 1873 (art. 18) a modifié les tarifs et la division arbitraire des papiers en trois catégories qui avait présenté des difficultés d'application.

Le droit de fabrication sur les papiers et cartons de toute sorte continuera à s'effectuer à l'enlèvement ou par voie d'abonnements annuels que la régie pourra consentir, et qui seront réglés de gré à gré entre elle et les fabricants. Ce droit est fixé ainsi qu'il suit, décimes compris: 1° papiers à cigarettes, papiers soies, papiers pelures, papiers parchemins de toute espèce et de toute

[1-2] La législation sur la fabrication des allumettes chimiques est changée [*voir* nos 1233 à 1237] et ces deux articles 4 et 5 de la loi du 4 septembre 1871 ne lui sont plus applicables; mais ils le sont, en vertu de l'article 7 *in fine* de la même loi, aux fabricants de papiers, en vertu de l'article 6 [n° 1242] aux fabricants de chicorée, et en vertu de la loi du 16 septembre 1871 art. 5 [n° 1244] aux fabricants d'huile de schiste.

Source BIU Cujas

couleur, quinze francs (15 fr.) les cent kilogrammes; 2° papiers à lettres de toute espèce et de tout format, onze francs (11 fr.) les cent kilogrammes; 3° papiers à écrire, à imprimer, à dessiner, papiers pour musique et assimilables; papiers de couleur fabriqués soit exclusivement avec de la pâte blanche ou blanchie, soit avec un mélange de pâte blanche ou blanchie et de pâte de couleur naturelle; papiers blancs de tenture, papiers coloriés et marbrés pour reliure et assimilables; papiers buvards blancs et tous similaires, papiers à filtrer blancs; cartons blancs, papiers-cartons blancs, papiers blancs d'enveloppe ou d'encartage: dix francs (10 fr.) les cent kilogrammes; 4° papiers-bulle ou papiers de couleur fabriqués avec de la pâte bulle; cartons, papiers-cartons, papiers d'enveloppe ou d'emballage, papiers de tenture, papiers buvards et papiers à filtrer, à pâte de couleur naturelle ayant reçu ou non une addition de matières colorantes: cinq francs les cent kilogrammes. Les papiers peints, les papiers ou cartons revêtus d'un enduit, les cartes ou cartons porcelaine sont imposés eu égard à la nature du papier ou du carton, sous les déductions déterminées par le règlement d'administration publique relatif à l'exécution de la loi du 4 septembre 1871. La licence annuelle, dont tout fabricant de papiers est tenu de se munir, ne sera valable que pour un seul établissement (Loi du 21 juin 1873, *sur les contributions indirectes*, art. 18).

1242. 13° Un droit de fabrication sur la *chicorée* est établi par la même loi du 4 septembre 1871 (art. 6); les articles 4, 5, 8, 9 et 10 de cette loi, rapportés et expliqués ci-dessus [n° 1240], sont également applicables à cet impôt. En vertu de l'article 9, un règlement d'administration publique du 30 novembre 1871, en trente articles, modifié par décret du 18 janvier 1873, a été rendu pour l'exécution de ces dispositions en ce qui concerne l'impôt sur la chicorée. Les fabriques de chicorée sont également soumises à l'exercice de la régie en vertu des articles 4 et 5 de la loi du 4 septembre 1871 [n° 1240] et de l'article 6 ci-dessous reproduit.

La racine de chicorée préparée est soumise à un droit de fabrication de 30 centimes par kilogramme, décimes compris. Les dispositions de l'article 4 de la présente loi sont applicables à la constatation du droit sur la chicorée, ainsi qu'à la vente et à la circulation de ce produit. Sont également applicables à la fabrication de la chicorée préparée les dispositions de l'article 5, et notamment les dispositions pénales. La chicorée exportée sera affranchie des droits (Loi du 4 septembre 1871, *concernant les contributions indirectes*, art. 6).

1243. La loi du 21 juin 1873 (art. 20 à 24), sans toucher aux dispositions relatives à l'impôt sur la racine de la chicorée elle-même, étend l'impôt aux produits *similaires* de la chicorée. Le rapport de la commision explique ces dispositions de la manière suivante: « L'impôt sur la fabrication de la racine de chicorée, dont le produit au budget de 1872 avait été évalué au chiffre de 5 millions, n'a donné en réalité que 3 millions 800,000 francs;

Source BIU Cujas

d'où un déficit de 1,200,000 francs environ qui doit être attribué, en grande partie, aux résistances et aux difficultés sans nombre que l'administration a rencontrées pour faire constater les quantités exactes de chicorée se trouvant dans les magasins des marchands, au moment où la loi a été rendue. Depuis l'établissement de cet impôt, l'industrie a trouvé moyen de fabriquer certains produits que nous désignerons sous le nom de produits *similaires*, et qui, bien que ne renfermant aucune quantité de racine de chicorée, sont employés dans la consommation au *même usage* que la chicorée elle-même, avec laquelle ils sont, la plupart du temps, mélangés. Ces divers produits sont notamment les *pois*, le *seigle*, l'*orge*, les *glands*. Brûlées et réduites en poudre, ces matières, quoique très-loin d'avoir la vertu de la chicorée mélangée au café, sont cependant arrivées, par cela même qu'elles ne sont assujetties à *aucun droit* et qu'elles peuvent être vendues à des prix assez minimes, à prendre dans la consommation la place de la chicorée, et à se substituer ainsi à un produit qui n'avait de raison d'être imposé que parce qu'il était fréquemment employé au même usage que le café. »

Sont soumis au droit de fabrication de 30 c. par kilogramme, décimes compris, établi par l'article 6 de la loi du 4 septembre 1871, tous les produits similaires de la chicorée préparée qui, soit quant à la couleur, soit quant à l'état de réduction en poudre, et sous quelque dénomination que ce soit, sont livrés à la consommation pour être employés au même usage que la chicorée ou le café (Loi du 21 juin 1873, *sur les contributions indirectes*, art. 20). — Sont applicables aux fabricants et marchands de produits similaires de la chicorée les dispositions de la loi du 4 septembre 1871 et des règlements d'administration publique statuant sur les mesures d'exécution de cette loi (art. 21). — Les marchands en gros et les débitants non soumis à la licence des fabricants seront tenus de déclarer les espèces et les quantités de produits similaires de la chicorée qu'ils auront en leur possession. Ces quantités seront immédiatement passibles de l'impôt. Elles devront être mises en paquets et revêtues de vignettes, aux frais des détenteurs, dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi. Passé ce délai, les quantités qui circuleront sans expédition ou qui seront mises en vente sans être revêtues de vignettes seront saisissables (art. 22). — Les fabricants de chicorée et de tous autres produits similaires, et les marchands pourvus de la licence de fabricants, apposeront, à leurs frais, les timbres ou vignettes dont les boîtes ou paquets doivent être revêtus (art. 23). — Pour la pesée des chicorées et des produits similaires, lors des exercices, des recensements et de la vérification du chargement au départ ou à l'arrivée, les fabricants et les marchands munis de licence de fabricants seront tenus de fournir les ouvriers, ainsi que les balances, poids et ustensiles nécessaires. Cette disposition est applicable aux fabricants de papiers (art. 24). — Les contraventions à la présente loi, ainsi qu'aux règlements d'administration publique rendus pour l'exécution de la loi du 4 septembre 1871, en ce qui concerne le pa-

Source BIU Cujas

pier et la chicorée, seront punies des peines portées à l'article 5 de la loi du 4 septembre 1871 (art. 25).

1244. 14° Un droit de fabrication sur l'*huile de schiste* a été établi par la loi du 16 septembre 1871 (art. 5), avec assujettissement des fabricants à l'exercice de la régie. En outre, une loi du 26 juillet 1872 a frappé de droits de douane les *huiles de schiste* venant de l'étranger et les *huiles de pétrole*. Le rapport du ministre des finances du 28 octobre 1873, d'accord avec le conseil supérieur du commerce, a demandé de ce chef une augmentation d'impôt réalisée par les articles 4 à 6 de la loi du 30 décembre 1873.

La loi du 29 décembre 1873 a, de plus, changé la base de l'impôt, sur les huiles minérales de production française, en ce sens que, d'après cette loi, l'huile brute n'est plus taxée directement et que l'impôt, au lieu de porter sur la matière brute, ne frappe que l'élément éclairant, c'est-à-dire l'essence et l'huile pure qui y sont contenues.

1245. 15° La loi du 31 décembre 1873 (art. 4 à 6) a établi un droit d'entrée au profit du Trésor public sur les *huiles de toute sorte, à l'exception des huiles minérales*, introduites ou fabriquées dans les communes ayant au moins 4,000 âmes de population agglomérée. Cet impôt, ainsi que le rappelle l'exposé des motifs [1],

[1] « Dans une situation moins difficile peut-être et offrant une grande analogie avec celle d'aujourd'hui, en 1817, un impôt sur les huiles de toute espèce a été établi et maintenu durant cinq années. Il fonctionnait sans obstacle et il n'a été supprimé qu'après la libération complète du territoire et en raison du peu d'importance relative de son rendement. Appliqué jusque dans les communes dont la population agglomérée était seulement de 1,500 âmes, il entraînait d'ailleurs des frais considérables de perception. On se borne à demander aujourd'hui qu'il soit rétabli dans les villes qui, ayant une population agglomérée d'au moins 4,000 âmes, se trouvent généralement dans des conditions de bien-être, d'aisance, comportant l'application de taxes locales au profit de l'État. Néanmoins, et avec des tarifs plus modérés que ceux adoptés en 1817, le Trésor obtiendrait une ressource nouvelle de plus de 6,000,000 fr. Ici encore la proposition du gouvernement se présente avec l'appui du conseil supérieur du commerce. Tout se lie d'ailleurs: les huiles minérales étant imposées, il est rationnel de taxer également les huiles végétales. Voudrait-on établir une distinction entre les huiles à manger et les huiles à brûler? cela entraînerait des difficultés inextricables. On sait, en effet, que presque toutes les huiles comportent ce double emploi. Les dispositions qu'il s'agirait de remettre en vigueur sont, à peu de chose près, les mêmes que celles qui règlent la perception du droit d'entrée sur les boissons. Les modifications proposées tendent à assurer une entière conformité. »

Source BIU Cujas

avait été déjà établi par une loi du 25 mars 1817, dont les dispositions relatives à la perception du droit sont remises en vigueur avec certaines modifications. L'article 5 *in fine* de la loi du 31 décembre 1873 permet aux villes frappées de cet impôt de le payer par voie d'abonnement, avec application des articles 73 à 75 de la loi du 28 avril 1816, affranchissant l'entrée et la fabrication des huiles de toute formalité.

1246. 16° Une loi du 17 juillet 1875 a établi un droit de consommation intérieure sur les *vinaigres* de toute nature et sur les *acides acétiques* fabriqués en France. Nous reproduisons les principaux articles de cette loi qui nous montrent une industrie de plus soumise aux embarras et aux frais de l'exercice.

Il est établi un droit de consommation intérieure sur les vinaigres de toute nature et sur les acides acétiques fabriqués en France. Ce droit est fixé ainsi qu'il suit : 1° vinaigres contenant 8 % d'acide acétique et au dessous, 4 fr.; vinaigres contenant 9 à 12 % d'acide acétique, 6 fr.; vinaigres contenant 13 à 16 % d'acide acétique, 8 fr. en principal, par hectolitre; 2° acides acétiques et vinaigres contenant 17 à 30 % d'acide, 15 fr.; acides acétiques et vinaigres contenant 31 à 40 % d'acide, 20 fr.; acides acétiques et vinaigres contenant plus de 40 % d'acide, 42 fr.; 3° acide acétique cristallisé ou à l'état solide, par 100 kilogrammes, 50 fr. Les mêmes droits sont perçus ou garantis, indépendamment des droits de douane, sur les vinaigres et les acides acétiques importés de l'étranger. Les vinaigres et les acides destinés à l'exportation sont affranchis de tout droit (L. 17 juillet 1875, *portant établissement d'un impôt sur les vinaigres et sur l'acide acétique*, art. 1). — Le droit sur les vinaigres et sur les acides acétiques produits en France sera perçu à l'enlèvement des fabriques et assuré au moyen de l'exercice des fabriques, des magasins de gros et des débits, par les employés des contributions indirectes, et au moyen des formalités à la circulation prescrites par le chapitre I, titre I, de la loi du 28 avril 1816 (art. 2). — Les vinaigres et acides acétiques employés à des usages industriels pourront être exemptés des droits établis par l'article 1 si l'emploi en est suffisamment justifié. Cette justification résultera de l'exercice des établissements qui réclameront le bénéfice de l'exemption. Les frais de surveillance seront à la charge des industriels. Ils ne pourront représenter que la dépense réellement effectuée par la régie et seront établis à la fin de chaque année et réglés par le ministre des finances, sauf recours des intéressés au conseil d'État. Le service de la régie pourra exiger que les acides acétiques employés en franchise de l'impôt soient dénaturés en sa présence. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux vinaigres et acides acétiques destinés à la fabrication des vinaigres de toilette et autres produits de la parfumerie, ni aux vinaigres et acides employés à la préparation des moutardes, conserves et produits alimentaires de toute nature (art. 5). — Les vins, bières, cidres, alcools pris en charge et transformés en vinaigres dans les fabriques seront affranchis des droits dont ils pourraient être passibles au profit du Trésor (art. 6). — Sont applicables aux visites et vérifications des employés des contributions indirectes dans les fabriques de vinaigres ou d'acides acétiques les dispositions des articles 235, 236, 237, 238 et 245 de la

Source BIU Cujas

loi du 28 avril 1816, ainsi que celles de l'article 24 de la lo du 21 juin 1873 (art. 7).

1247. 17° La loi du 30 décembre 1873 (art. 7 et 8) a établi une taxe de consommation intérieure sur les *savons* de toute nature. Un décret portant règlement d'administration publique du 8 janvier 1874 a été rendu pour son exécution. La loi de finances du 5 août 1874 (art. 8) a modifié les §§ 1 et 3 de l'article 8 de la loi du 30 décembre 1873, à l'effet d'exempter le blanchiment industriel des fils et tissus non encore arrivés à l'état marchand, sans faire profiter de l'exemption le blanchissage des effets à usage même accompli dans de grands établissements. Les fabricants de savons doivent faire une déclaration préalable, payer un droit de licence et subir l'exercice des employés de l'administration des contributions indirectes; les savons étrangers paient à l'importation un droit compensateur de 5 fr. les 100 kilogrammes comme équivalent du même droit payé par le fabricant français (L. 30 décembre 1873, art. 7). Le ministre des finances avait proposé un impôt sur les sels de soude; la loi, les considérant comme matières premières des savons, a préféré imposer le produit fabriqué.

1248. 18° La même loi du 30 décembre 1873 (art. 9 à 17) a établi sur l'*acide stéarique* et autres matières à l'état de cierges, de bougies ou produits assimilés un droit de consommation intérieure fixé en principal à 25 fr. les 100 kilogrammes; le tarif des douanes sur l'acide stéarique, les bougies et chandelles importées est modifié en conséquence (art. 10). Un autre règlement d'administration publique du 8 janvier 1874 a été rendu pour son exécution en vertu de l'article 15. L'impôt est perçu au moyen de l'exercice des fabriques par l'administration des contributions indirectes (art. 11 et 14). Nous reproduisons la partie de l'exposé des motifs [1] relative à ce nouvel impôt.

[1] « La nécessité de demander encore des ressources budgétaires à des taxes de consommation étant admise, l'impôt sur la bougie, déjà recommandé par le conseil supérieur du commerce, devra être bien accueilli par l'opinion publique. En fait, cet impôt serait supporté par les classes riches ou aisées, et on trouverait anormal qu'il n'existât point en présence des taxes sur les huiles minérales et végétales. La consommation intérieure en stéarine est évaluée à 30 millions de kilogrammes. Il est permis d'espérer que l'impôt proposé affecterait peu cette consommation et produirait dès lors un revenu d'au moins 8 millions. On ajoutera que les frais de perception seraient modiques. L'article 18 assimile à la bougie stéarique tous les mélanges ou composés factices

Source BIU Cujas

1249. 19° La loi du 21 mars 1874, relative à des augmentations d'impôts et à l'établissement d'impôts nouveaux, a établi (art. 4 à 6) une taxe sur les *transports à petite vitesse par chemins de fer*, fixée à 5 % du prix payé aux compagnies de chemins de fer, non-seulement pour le transport, mais aussi pour les frais accessoires de chargement, de déchargement, de gare, de transmission entre deux réseaux, des marchandises et objets de toute nature expédiés aux conditions de la petite vitesse. Nous reproduisons l'exposé des motifs [1], également présenté par le même ministre des finances (M. Magne) le 5 novembre 1873. L'article 5 permet au gouvernement de suspendre temporairement la perception de cette taxe en

d'acide stéarique et d'autres substances. En effet, par de tels mélanges, les petits fabricants obtiennent de 100 kilogrammes d'acide stéarique, 120, 130 et jusqu'à 140 kilogrammes de bougie. Quelle qu'en soit la composition, les chandelles et bougies à mèche tissée ou tressée sont passibles de la même taxe. La mèche tressée ou tissée est la marque distinctive de la bougie. On produit à l'étranger, on importe et on vend comme bougie commune des chandelles de suif qui font une véritable concurrence à la bougie véritable. Toutes les fabriques d'acide stéarique sont maintenant des fabriques de bougies ; mais si l'exercice n'était autorisé que dans les établissements où se fait la bougie, il se formerait de simples fabriques d'acide stéarique livrant leurs produits à d'autres établissements, et de graves abus seraient alors à craindre. »

[1] « Après avoir admis en principe l'impôt sur les matières premières, l'assemblée nationale n'a renoncé à en établir un sur le chiffre des affaires commerciales que par des considérations reposant sur les inconvénients du mode de perception. L'un ou l'autre aurait été finalement supporté par le consommateur. L'impôt sur les transports à petite vitesse par les voies de fer aurait en réalité le même caractère, les mêmes conséquences. Il atteindrait les matières premières, il atteindrait tous les produits fabriqués, ce qui constitue la plus notable partie des affaires commerciales; mais il serait beaucoup plus léger, et dès lors il affecterait bien moins la consommation elle-même. Limité à 5 % du prix des transports, il resterait sans influence sur la consommation, et pourtant il procurerait au Trésor 25 millions, les sommes perçues par les compagnies de chemins de fer à petite vitesse dépassant le chiffre de 500 millions (516 millions en 1872; 248,350,000 pour les six premiers mois de 1873). Ce qui est certain, c'est que, pour satisfaire aux besoins si impérieux de l'État, il serait difficile, sinon impossible, de puiser à d'autres sources sans porter plus gravement atteinte aux intérêts généraux de l'industrie et du commerce. Du reste, on peut trouver anomal que les transports de marchandises par voie de fer ne supportent aucun impôt alors que la batellerie, dont le maintien est si important pour le public, s'affaisse sous le poids de cette concurrence et réclame, comme mesure de salut, ce qui ne peut être accordé, la suppression des droits de navigation auxquels elle est soumise. En Angleterre, les compagnies de chemins de fer ont à payer des taxes générales et des taxes locales applicables au transport des voyageurs. Elles sont, en outre, soumises à l'income-tax, ce qui atteint indirectement le produit du transport des marchandises. »

Source BIU Cujas

ce qui concerne les céréales, et un décret du 31 mars 1874 en a fait une application de quatre mois. L'article 6 de la loi, ajouté par la commission au projet proposé, admet certaines exemptions à cette taxe, et un règlement d'administration publique du 22 mai 1874, fait en exécution de cet article 6, en détermine les conditions.

1250. 20° Enfin la loi du 8 mars 1875 relative à la poudre dynamite, en dérogeant, comme nous l'avons dit [n° 1229], à la loi du 13 fructidor an V et au monopole de l'État sur la fabrication de toutes les poudres, a frappé d'un impôt la poudre dynamite, les explosifs à base de nitroglycérine, et la nitroglycérine dont la fabrication est permise par cette loi, sous certaines conditions, à l'industrie privée. La perception de cet impôt est assurée au moyen de l'exercice par les employés des contributions indirectes, aux frais des fabricants. Le droit à percevoir ne peut être supérieur à 2 fr. par kilogramme de dynamite (art. 2). Tous fabricants ou débitants sont assimilés aux débitants de poudre (art. 4). Cette loi du 8 mars 1875, tout en permettant à l'industrie privée de se livrer à la fabrication de la dynamite, moyennant le paiement de l'impôt, la soumet à la nécessité d'une autorisation préalable du gouvernement, à l'observation des lois et règlements qui régissent les établissements dangereux et insalubres de première classe, au versement d'un cautionnement de 50,000 fr. pour chaque exploitation (art. 3), à des peines sévères d'emprisonnement et d'amende pour fausse déclaration ou contravention (art. 8), et à l'interdiction définitive ou temporaire, sans indemnité, si le gouvernement la jugeait nécessaire pour des motifs de sécurité publique (art. 9).

En outre le gouvernement peut autoriser sur le lieu d'emploi la fabrication de la nitroglycérine, moyennant une redevance de 4 fr. par kilogramme de nitroglycérine employé (art. 6), et de semblables autorisations pourront être accordées pour la fabrication et l'emploi aux travaux des mines de composés chimiques explosibles nouveaux (art. 7); dans ce dernier cas, « l'impôt auquel ces composés donneront lieu seront fixés par une loi ».

§ IV. — Douanes.

1251. Origines, définitions et caractères distinctifs des douanes.

1252. Double aspect des droits de douane; ils méritent d'être admis à titre d'impôts, mais non comme moyens d'influence sur les prix.

1253. Systèmes de la prohibition, de la protection, et du libre échange.

Source BIU Cujas

1254. Critique de la balance du commerce et des systèmes prohibitifs et protecteurs.
1255. Justification du principe de la liberté commerciale.
1256. La législation douanière française, après avoir été successivement inspirée par les idées de prohibition et de protection, consacre aujourd'hui la liberté commerciale.
1257. Traité de commerce avec l'Angleterre du 23 janvier 1860.
1258. Ses conséquences légales dans d'autres traités et dans les lois.
1259. Politique commerciale contraire suivie par le gouvernement français en 1871 et 1872; loi du 30 janvier 1872 sur la marine marchande.
1260. Loi du 2 février 1872, relative à la dénonciation des traités de commerce passés avec l'Angleterre et la Belgique en 1860 et 1861.
1261. Loi du 26 juillet 1872, portant fixation des tarifs spécifiques sur les matières premières.
1262. Insuccès final de la campagne protectionniste ainsi poursuivie par le gouvernement de 1871 au mois de mai 1873.
1263. Lois des 25, 28 et 29 juillet 1873 abrogeant les lois de 1872 et ratifiant de nouveaux traités conclus avec l'Angleterre et la Belgique qui rétablissent ceux de 1860 et 1861 jusqu'en 1877.
1264. Établissement d'un droit de statistique commerciale.
1265. De l'admission temporaire et du drawback.
1266. Des diverses espèces de droits de douane.
1267. Rayon frontière de terre et de mer; direction générale des douanes.
1268. Contentieux et recouvrement; compétence du tribunal de justice de paix.
1269. Mesures de surveillance et de répression de la loi du 2 juin 1875.
1270. Hypothèque judiciaire et privilége de la régie des douanes.
1271. Loi du 10 décembre 1874 qui rend les navires susceptibles d'hypothèque et charge l'administration des douanes de la conservation des hypothèques maritimes.

1251. On appelle *douanes* des droits perçus aux frontières, à l'importation et à l'exportation de certaines marchandises d'après des tarifs déterminés. L'établissement des douanes à la frontière a heureusement remplacé le système des *traites intérieures*, séparant chaque province et entravant dans le sein même de la France l'écoulement des produits nationaux, contre lequel protestait déjà Vauban, luttait vainement Colbert, et que la Révolution seule abolit par le décret des 30-31 octobre 1790. Les droits de douane constituent des impôts indirects; mais les douanes, indépendamment de leur caractère de mesures financières, présentent trois traits particuliers qui les distinguent de tous autres impôts : 1° elles tiennent plus intimement aux conditions économiques dans lesquelles le pays se trouve placé; 2° elles relèvent du droit international ou droit des gens, en ce qu'elles donnent lieu à des conventions diplomatiques avec les peuples voisins; 3° nous avons déjà vu [n° 580] qu'il existe, en ce qui concerne les droits de douane, une

Source BIU Cujas

exception, à titre provisoire et soumise à la nécessité d'une ratification législative, au principe en vertu duquel le pouvoir législatif peut seul établir, supprimer ou modifier un impôt quelconque.

1252. Ainsi que nous venons de le dire, la législation douanière se rattache d'une façon particulière à la situation industrielle, commerciale et agricole d'un pays. Il en est ainsi parce que les pouvoirs publics, dans les États, ont considéré les droits de douane sous un double aspect, comme impôt et comme moyen d'influence sur le prix des marchandises qui en sont frappées. La doctrine la plus générale et la plus sûre en économie politique admet la légitimité des droits de douane comme impôts et les condamne comme moyens d'intervention dans les opérations commerciales qui doivent rester soumises aux lois économiques du marché libre. A titre d'impôts les droits de douane sont d'une nature analogue aux contributions indirectes, participent de leurs inconvénients comme gêne à la circulation des produits, et de leurs avantages comme suivant les variations de la richesse publique [n° 1124] ; il est donc logique de leur demander une part des ressources nécessaires au Trésor ; mais uniquement considéré à ce point de vue, en tant qu'impôt, le droit de douane sera modéré. Si on le considère au contraire sous le second aspect, son aggravation en sera la conséquence ; il est alors moins une ressource financière pour l'État qu'un moyen artificiel et violent, bien que légal, d'entraver à la fois le droit de propriété et la liberté du travail, de bouleverser les lois naturelles de la production, de l'offre et de la demande, en amenant d'ailleurs la fermeture ou la diminution des débouchés et en créant un véritable privilége au profit de certains producteurs au détriment des autres et de la masse des consommateurs.

1253. C'est sous ce second rapport qu'il peut légalement, sinon rationnellement, se produire trois réglementations différentes du régime douanier.

Le *système prohibitif* ou *de la prohibition*, afin d'assurer le monopole aux produits indigènes, interdit l'entrée du pays aux produits d'origine étrangère ou les frappe de *droits prohibitifs* ; ils sont ainsi nommés parce que leur élévation est telle qu'elle équivaut à une sorte de prohibition.

Le *système du libre échange*, prenant pour base la pleine et entière liberté des échanges entre tous les pays, et se fondant sur la

Source BIU Cujas

célèbre maxime « *laissez faire*, *laissez passer* » des physiocrates [1], proclame l'entrée et la sortie en franchise de toute marchandise, et abaisse toutes les barrières, sans craindre pour l'industrie nationale, appelée à redoubler d'efforts, les luttes de la concurrence.

Le *système protecteur* ou *de la protection* consiste à n'établir que des droits dits *protecteurs*, ainsi appelés parce qu'ils ne sont pas de nature à exclure absolument des marchés français les marchandises étrangères, mais ont principalement pour but, par leur élévation, de protéger les produits de l'industrie nationale contre ce que l'on veut appeler « l'invasion des produits étrangers ».

Ce troisième système comporte des degrés : la protection peut aller jusqu'à accorder des primes à l'exportation ; elle peut, par l'élévation des droits protecteurs, se rapprocher plus ou moins du système prohibitif. Le régime douanier de la France a présenté longtemps ce double caractère : prohibition ou droits prohibitifs pour certains produits ; droits protecteurs élevés pour certains autres. Mais plus les droits protecteurs seront abaissés, plus on s'éloignera des fausses doctrines de la *balance du commerce*, auxquelles se rattachent les systèmes prohibitif et protecteur, et plus on se rapprochera du système du libre échange et de l'application du principe posé au numéro qui précède, suivant lequel les droits de douane doivent être uniquement admis par la loi à titre d'impôts.

1254. C'est une fausse notion de la monnaie [nos 501 à 524], à tort considérée comme formant la principale ou même l'unique richesse d'un pays, qui a été le point de départ de toutes les règles contraires à la liberté commerciale. Dans le but d'augmenter sans cesse le numéraire au sein du pays, les partisans de ce système, qui, pendant de longs siècles et jusqu'à nos jours, a régné sans conteste sur le monde, pensaient que l'exportation de nos produits

[1] Quesnay (auteur du *Tableau économique* en 1758), le marquis de Mirabeau (auteur de l'*Ami des hommes*), Mercier la Rivière (auteur de l'*Ordre essentiel des sociétés*, principalement satirisé dans l'*Homme aux quarante écus* de Voltaire), de Gournay, l'abbé Beaudeau, Le Trône, Dupont de Nemours, de Malesherbes, et Turgot le plus grand de tous. Nommés *physiocrates*, de leur système la *physiocratie*, dénomination étrange qui signifie *prédominance de la nature*, parce que cette école revendiquait pour les intérêts économiques de la société l'action des lois naturelles, et parce que, tout en restituant à la monnaie sa véritable notion, cette école a eu le tort de considérer la terre comme l'unique richessse [nos 872 et 1117] et l'agriculture comme l'unique source de produits absorbant toutes les autres.

Source BIU Cujas

devait dépasser considérablement les importations sur le sol français. Ils pensaient que cet excès d'exportations était soldé en espèces par les autres nations, et que ce surcroît d'espèces devait être précieusement conservé sur notre territoire. On concluait de là que le commerce intérieur était chose peu importante, et que le commerce extérieur était la seule branche productive pour une nation : d'où le nom de *système mercantile*. La différence entre les importations et les exportations constituait ce qu'on appelait la *balance du commerce* ; la balance n'était favorable qu'autant que les exportations excédaient les importations. D'après les mêmes auteurs et les mêmes politiques, l'économie politique devenait « l'art de faire abonder dans le royaume l'or et l'argent » ; et aussi « l'art de vendre beaucoup et d'acheter peu » ; *vendre beaucoup*, pour faire entrer en France une grande quantité de numéraire ; *acheter peu*, pour en faire sortir de France le moins possible. On a dit avec raison que la prétention de ce système était « de vendre » toujours sans acheter jamais ». Pour obtenir ces résultats, on a demandé au législateur de mettre des entraves à la liberté du travail et des transactions commerciales, d'intervenir directement, par une réglementation restrictive, dans les développements économiques de la société, d'établir enfin à la frontière des prohibitions, des droits prohibitifs et des droits protecteurs. La balance du commerce est en même temps le système prohibitif et le système protecteur, poussant ainsi à l'individualisme commercial. On ne voyait pas que les produits s'échangent contre des produits, et que si chaque peuple s'inspirait des mêmes doctrines, si chaque peuple avait la prétention de vendre sans acheter, tous les débouchés devaient se restreindre ou se fermer. On ne voyait pas que cette fausse économie politique, en diminuant les débouchés, favorise l'encombrement de certains produits et la disette des autres, engendre une diminution d'aisance, de ressources et d'épargne, et augmente la misère sous prétexte de saisir la richesse.

1253. Dans cette question vitale, les intérêts privés, longtemps protégés par cette fausse doctrine au détriment de l'intérêt général, ont été ingénieux à prendre le masque du patriotisme, à soutenir qu'il s'agissait de rendre le pays « indépendant de l'é- » tranger », et de protéger « le travail national contre l'invasion » des produits étrangers ». Autant, lorsqu'il s'agit des droits du citoyen, nous nous sommes montré hostile [nos 393, 711, 760 et surtout 563] à l'assimilation, trop facilement admise par nos lois, de

Source BIU Cujas

l'étranger au Français ; autant, lorsqu'il s'agit des intérêts de commerce et d'industrie, nous affirmons que le patriotisme en France n'a pas plus à gagner à priver notre pays des fers anglais, que le patriotisme de l'Angleterre à proscrire les vins de France. En abusant de cette cause sacrée, l'on constitue un monopole injuste au profit de quelques-uns, l'on éternise des priviléges sous la dénomination trompeuse de travail national, au double détriment des industries non protégées et de la masse du public ; enfin l'on fait passer pour un tribut ce qui n'est en réalité qu'un service à charge de retour.

La liberté de l'échange[1] ou des échanges, ou liberté commerciale, est, au contraire, une conséquence directe de deux principes essentiels de notre droit public : le principe de la liberté du travail [nos 787 et 900], qui n'est pas complet sans le droit pour chacun d'échanger librement les produits de son travail et d'en régler le prix ; le principe du droit de propriété, indirectement violé dans le producteur et dans le consommateur, si des entraves légales les empêchent de traiter, l'un avec l'acheteur, l'autre avec le vendeur de son choix, quelle que soit la distance qui les sépare. De ces deux principes découle au même titre la liberté du commerce ou de l'échange : 1° entre l'acheteur et le vendeur ; 2° de province à province, de ville à ville dans la même nation ; et 3° de nation à nation, ce qui constitue la liberté du commerce extérieur ou des échanges internationaux.

1256. C'est dans l'esprit de la liberté commerciale que l'Assemblée constituante de 1789 avait d'abord organisé le régime des douanes qui, d'après Colbert, fonctionnaient en effet tout à la fois comme impôt et comme mesure de protection pour l'industrie nationale. Mais aux tarifs très-modérés de l'Assemblée constituante, la Convention, puis l'Empire par le blocus continental, substituèrent le système des prohibitions, comme arme de guerre destinée à frapper la prospérité commerciale des ennemis de la France. Sous les régimes politiques ultérieurs, en temps de paix, la législation douanière, cessant d'être une arme de guerre, demeura

[1] L'*échange* en économie politique n'a pas le sens restreint du droit civil ; c'est l'opération par laquelle deux individus se donnent réciproquement une chose quelconque : produit, travail, service, marchandise, denrée ou monnaie, pour une autre de même valeur. Ainsi, c'est le moyen universel à l'aide duquel l'homme se procure ce dont il a besoin, à l'aide de ce qu'il a à sa disposition.

Source BIU Cujas

pour un certain nombre d'industries un procédé de protection à outrance, et dans cette voie les Chambres allèrent encore plus loin que les gouvernements.

Depuis 1852, plusieurs décrets confirmés par des lois du 27 juillet 1856 et du 18 avril 1857 (conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814 [n° 580]) avaient déjà levé certaines prohibitions et abaissé les droits sur plusieurs espèces de marchandises, lorsqu'un grand fait économique et social est venu introduire dans la législation française le régime nouveau de la liberté commerciale.

1257. Le libre échange n'est pas cependant devenu le régime de notre législation douanière, mais il a pénétré d'une manière notable dans la loi par l'abolition complète des prohibitions et des droits prohibitifs, par la suppression de plusieurs droits protecteurs, et la modération des autres, pour les provenances de tous les pays avec lesquels la France avait contracté, sur ces bases, des traités de commerce. C'est le traité du 23 janvier 1860 entre la France et l'Angleterre, conclu par l'empereur Napoléon III, en vertu des pouvoirs que lui conféraient l'article 6 de la Constitution de 1852 et l'article 3 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, qui a donné au monde entier le signal de cette révolution économique. Ce traité a été promulgué par décret impérial du 10 mars 1860, avec publication du rapport adressé à l'empereur par les deux négociateurs français. Il résulte de ce rapport que les modifications obtenues au tarif britannique dans l'intérêt des produits français ont eu pour objet de diminuer les droits dont étaient frappés en Angleterre les objets manufacturés, comprenant les *articles* dits *de Paris*, tels que bijouterie, orfévrerie, ganterie, etc., les tissus de soie, les vins et les eaux-de-vie ; 157 articles français ont été affranchis de droits, et les taxes sur tous les autres produits industriels et agricoles venant de France ont été sensiblement diminuées. Le rapport s'explique ensuite de la manière suivante sur le remaniement apporté à la législation française : « Nous abor-
» dons les modifications apportées au tarif français. Elles peuvent
» se résumer ainsi : 1° levée des prohibitions ; 2° remplacement
» de ces prohibitions par des droits qui ne pourront excéder en
» aucun cas 30 % de la valeur pendant la première période du
» traité, et 25 % pendant la seconde qui commence le 1er oc-
» tobre 1864 ; 3° remaniement des tarifs grevant certains articles
» non prohibés ; 4° diminution des droits sur la houille et le coke ;

Source BIU Cujas

» 5° réduction des droits actuels sur les fontes, les fers et les » aciers ». C'est en un mot « *la levée des prohibitions* (il y en avait » encore 44 dans la législation antérieure) *et leur remplacement* » *par des tarifs modérés* ».

1258. De très-nombreux traités de commerce sont intervenus entre la France et les autres puissances, sur les bases du traité du 23 janvier 1860 avec l'Angleterre : en 1861 avec la Belgique et la Turquie, en 1862 avec la Prusse, en 1863 avec l'Italie, en 1864 avec la Suisse, en 1865 avec la Suède et la Norwége, les villes hanséatiques et autres États de l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas ; en 1866 avec l'Espagne, le Portugal, et en 1867 avec le Saint-Siége. Dans notre législation intérieure, ces traités ont eu pour conséquences de nombreuses lois, dont plusieurs portant confirmation de décrets rendus en vertu du droit conféré au pouvoir exécutif par l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814 [n° 580], qui ont remanié toutes les parties du régime douanier : telles sont les lois du 5 mai 1860, portant réduction du tarif pour l'importation des laines, cotons et autres matières premières ; du 23 mai 1860 sur l'importation des sucres, cafés, cacaos et thés ; du 14 juillet 1860 sur l'exportation en franchise des bois, charbons et écorces, le le noyer excepté ; du 15 mai 1861 relative aux droits de douane sur les grains, farines et autres denrées alimentaires, et portant suppression de l'échelle mobile ; du 16 mai 1863 sur les douanes, qui avait pour objet de mettre le tarif général en harmonie avec les tarifs conventionnels ; du 7 mai 1864 sur le régime général des sucres [*voir* n°s 1219 à 1222] ; du 19 mai 1866 sur la marine marchande ; du 1er mai 1867 sur les douanes.

1259. Les douloureux événements accomplis en France en 1870 et 1871 ont produit des effets considérables sur la législation douanière. Les circonstances de guerre ont amené un grand nombre de décrets transitoires rendus en vertu de l'article 34 ci-dessus rappelé de la loi de 1814. Certaines lois sont venues, au point de vue fiscal, et dans un intérêt trop justifié par les charges nouvelles du Trésor, usant, du reste, d'une liberté formellement réservée par les traités de commerce, surélever les droits de douane sur les sucres [n° 1219], cafés, thés, cacaos, vanille, etc., (loi du 8 juillet 1871, *qui introduit diverses modifications dans le tarif des douanes*), sur l'importation en France des amomes et cardamomes (loi du 3 juillet 1872). La loi du 30 janvier 1872, *relative à la marine mar-*

Source BIU Cujas

chande, loi de navigation plutôt que loi de douane, a touché par un petit côté et presque accessoirement la grande question économique dans un sens opposé à la législation existante, en abrogeant, contrairement à l'avis des chambres de commerce de Marseille et du Havre, la loi de 1866; en établissant des surtaxes d'entrepôt, droits de quai [n° 1264], surtaxes de pavillon [n° 1263 3°], droits de francisation, droits de tonnage, tous considérables, au lieu et place de ceux insignifiants de 1866 ; et, bien que faite dans l'intérêt des constructeurs de navires français, en supprimant la franchise accordée aux objets entrant dans la construction de leurs navires. Non-seulement encore la loi du 2 février 1872 a autorisé le gouvernement à dénoncer les traités de commerce ; mais, en outre, et par-dessus tout, la loi si grave du 26 juillet 1872 sur les matières brutes, textiles et autres, loi dite sur les *matières premières*, était revenue, dans la fixation des tarifs, aux bases antérieures à 1860.

1260. Il ne faut pas croire cependant que, dans les longues discussions de tribune et dans les votes auxquels ont donné lieu ces lois diverses, la majorité de l'assemblée nationale se soit jamais prononcée, à l'exemple du pouvoir exécutif existant de 1871 au 24 mai 1873, sur la question de principe économique, pour le système protecteur contre le régime de liberté commerciale inauguré en 1860. Le considérant de la loi du 2 février 1872, relative aux traités de commerce, ci-dessous reproduite, dit positivement le contraire, et le président de la République de cette époque, tout en affirmant les opinions protectionnistes de toute sa vie, n'avait lui-même demandé cette loi d'autorisation que pour rendre à la France « *sa liberté d'action* », à l'effet de fixer comme elle le jugerait convenable les taxes à l'importation des marchandises étrangères. Comment la plus entraînante éloquence d'un chef d'État a-t-elle pu faire illusion sur ce point que, si les traités de commerce enlevaient à la France la liberté de ses tarifs, ils enchaînaient aussi au profit de la France la liberté des puissances étrangères, et que, par la dénonciation de ces traités, si la France allait recouvrer sa liberté, l'Angleterre et la Belgique ne devaient pas manquer d'user de la leur, pour stipuler, comme elles l'ont fait, des conditions meilleures ?

L'assemblée nationale, considérant que, *sans revenir au régime économique antérieur à 1860*, il y a lieu, dans la situation actuelle du pays, de réviser les tarifs de douane, décrète : — Art. 1. Le gouvernement est autorisé à dénoncer en temps utile les traités de commerce faits avec l'Angleterre et la Belgique. —

Source BIU Cujas

Art. 2. Les tarifs conventionnels resteront en vigueur jusqu'au vote des tarifs nouveaux par l'assemblée nationale (L. 2 février 1872).

1261. Le vote de la loi même du 26 juillet 1872, *portant fixation des tarifs spécifiques sur les matières brutes, textiles et autres*, avait été précédé et accompagné de circonstances qui protestaient, malgré ses dispositions contraires au libre échange, contre la pensée de rétablir en principe le régime protecteur. Ainsi, dans les séances du 10 au 19 janvier 1872, l'assemblée avait déjà longuement discuté la question de savoir si l'on établirait des droits de douane sur les *matières premières*, et le régime économique existant depuis 1860 avait été énergiquement défendu, chiffres en mains [1]. Dans la séance du 19, malgré les efforts du gouverne-

[1] Extrait d'un discours prononcé par M. de Guiraud, député, dans la séance du jeudi 18 janvier 1872 : — « Comment la question se pose-t-elle ? Le gouvernement demande 170 millions sur les matières brutes et textiles ; nous nous y opposons, parce que cet impôt peut appauvrir, sinon tarir, une des sources de la fortune publique et coûter à la France dix fois ce que le gouvernement en attend. Nous n'allons pas dans l'inconnu : le régime auquel on veut nous ramener a fonctionné longtemps; depuis douze ans il n'est plus en vigueur. Nous pouvons donc comparer la situation du commerce dans les deux systèmes; je vais établir ce parallèle en trois chiffres. En 1859, sous le régime des droits d'entrée sur les matières brutes, l'ensemble du commerce général de la France était de 5 milliards 412 millions ; en 1869, après l'abolition de ces droits, il était de 8 milliards 114 millions ; différence en faveur de la liberté : 2 milliards 702 millions. Le commerce maritime de la France était en 1858 de 12,784,368 tonnes ; en 1868, il s'élevait à 16,002,973 tonnes; différence en faveur de la liberté : 3,218,605 tonnes. Voyez maintenant les forces mises en vigueur par l'industrie : pendant les six ans qui ont précédé l'abolition des droits, la moyenne des chevaux-vapeur a été de 133,679; dans les six ans qui ont suivi cette abolition, cette moyenne a été de 231,971; différence : 98,292. On va maintenant juger du développement de l'aisance chez l'ouvrier par les dépôts aux caisses d'épargne : pendant la première période, 972,581 déposants ont versé aux caisses d'épargne 126,101,407 fr.; pendant la seconde, 1,516,308 déposants ont versé 177,496,516 fr.; différence en plus : 543,727 livrets et 51,395,109 fr. N'y a-t-il pas là un signe d'accroissement dans la prospérité générale ? En présence de tels résultats, voulez-vous, pouvez-vous revenir en arrière ? L'essayer seulement serait un crime antipatriotique contre l'industrie. Car l'industrie française lutte contre l'étranger à force de courage et d'habileté; mais depuis la guerre les conditions pour elle ont bien changé : nous avons perdu un septième de notre production de fer, nos meilleures forêts et 10 milliards de capitaux. Tout a augmenté de prix : la main-d'œuvre, les transports, la houille et le fer, le papier, les effets de commerce. L'équilibre est donc rompu, et pour le rétablir il faudrait faciliter à l'industrie l'accès des matières premières. Eh bien ! vous allez les faire renchérir dans un moment où, si l'équilibre financier est le salut, comme l'a dit M. le président de la République (M. Thiers), le travail est la vie même. »

Source BIU Cujas

ment, l'assemblée avait même adopté, à la majorité de 367 voix contre 297, une résolution [1] qui témoignait de son éloignement pour le principe de l'impôt proposé. Ce vote avait même provoqué la démission du président de la République. Plus tard, au mois de juin, tous les impôts proposés pour combler les vides du budget ayant été rejetés, même le projet, émané de l'initiative parlementaire, qui établissait un impôt *sur le chiffre des affaires* [*voir* n° 1151], l'assemblée nationale, après de nouvelles et longues discussions dans les séances du 17 au 26 juillet 1872, avait voté, sous la pression d'une volonté absolue et de promesses décevantes, le projet du gouvernement, non pour substituer le régime protectionniste au régime libre échangiste, mais seulement dans l'espoir d'obtenir les ressources nécessaires pour aligner le budget; espoir trompeur, car cet impôt que l'on faisait inscrire au budget de 1873 pour 93 millions, et encore pour le même chiffre au projet de budget de 1874, a été entièrement improductif.

1262. Tout cet échafaudage si péniblement élevé, dans une pensée hostile au régime économique de 1860, ne tarda pas à rencontrer les mécomptes annoncés et faciles à prévoir.

Le gouvernement protectionniste s'était hâté, en vertu du pouvoir qu'il avait sollicité de l'assemblée, de dénoncer les traités de commerce du 23 janvier 1860 avec l'Angleterre, et du 1er mai 1861 avec la Belgique. Mais il fallait pour l'application des droits de douane à l'importation des matières premières, établis par la loi du 26 juillet 1872, obtenir le consentement des autres puissances dont les traités n'étaient pas arrivés à leur terme et ne pouvaient être dénoncés. Toutes refusèrent, et notamment l'Autriche, dont le traité, conclu le 11 décembre 1866, présente la date d'expiration la plus reculée et n'arrive à échéance que le 31 décembre 1876; et jusque-là, comme on l'avait sans cesse rappelé, l'Angleterre et la Belgique pouvaient réclamer le traitement de la nation la plus favorisée. Le gouvernement néanmoins négocia avec ces deux puissances de nouveaux traités, qu'il réussit à conclure le 5 novembre 1872 avec l'Angleterre, et le 5 février 1873 avec la Belgique. Présentés à l'assemblée nationale, ces traités, qui avaient

[1] « L'assemblée nationale, réservant le principe d'un impôt sur les matières premières, décide qu'une commission de quinze membres examinera les tarifs proposés et les questions soulevées par cet impôt, *auquel elle n'aura recours qu'en cas d'impossibilité d'aligner autrement le budget.* »

Source BIU Cujas

été conclus sous l'influence de la loi du 26 juillet 1872 sur les matières premières, produisirent, d'après le rapport de la commission, « une émotion universelle dans le monde commercial et indus- » triel de la France. Les chambres de commerce, consultées par » la commission de l'assemblée, répondirent toutes en demandant » que l'assemblée rejetât les traités soumis à la ratification et re- » vînt au régime établi en 1860 ». La commission de l'assemblée était également unanime [1] pour proposer le rejet de ces traités qui faisaient à la France une situation moins favorable que les conventions si décriées de 1860 et 1861. Aussi, reconnaissant l'impossibilité de faire accepter ces traités, le gouvernement lui-même s'était-il prêté au vote de la loi du 14 mars 1873, ainsi conçue : « Les anciens tarifs conventionnels devront demeurer en vigueur » jusqu'à l'application des tarifs nouveaux votés ou à voter par » l'assemblée ».

C'était déjà l'aveu d'impuissance et l'échec de la campagne protectionniste, à laquelle l'Angleterre et la Belgique n'avaient pas voulu se prêter, tout en profitant de l'occasion pour stipuler à leur profit des conditions meilleures.

D'autre part, si la loi du 30 janvier 1872, qui, en abrogeant celle du 19 mai 1866, avait rétabli les surtaxes de pavillon sur les marchandises par navires étrangers, n'a rapporté au Trésor que 50,000 fr., elle a valu à la France, comme il fallait s'y attendre, « de la part des États-Unis, des représailles qui gênent aujourd'hui » nos relations commerciales avec ce pays, et, de la part de l'An- » gleterre, des réclamations énergiques [2] ».

Enfin l'impôt des matières premières, que l'assemblée n'avait voté que pour équilibrer le budget, que l'on avait dit, malgré

[1] « Votre commission a été unanime, porte le rapport de M. Feray, pour partager l'avis des chambres de commerce. Elle a reconnu : — que les droits compensateurs, tels qu'ils résultaient du travail de la commission mixte, étaient loin, pour des industries françaises très-importantes, de donner la stricte compensation des droits sur les matières premières, compensation indispensable et qui avait été assurée autant que possible par la loi du 26 juillet 1872 ; — que l'Angleterre avait fait admettre, relativement à l'exportation de ses houilles et à l'importation des vins français en Angleterre, des clauses plus favorables pour elle que celles du traité de 1860 ; — que la Belgique avait obtenu dans le traité nouveau l'introduction de stipulations toutes à son profit et sans compensation pour la France. »

[2] Le rapport de M. le duc Decazes, qui a provoqué la loi d'abrogation du 28 juillet 1873, dont nous parlons au numéro suivant [n° 1263 3°], ajoute : « Ces réclamations se sont traduites en une déclaration que nous trouvons dans une

Source BIU Cujas

toutes les prédictions contraires, devoir donner immédiatement 93 millions, et que le président de la République et le ministre des finances faisaient encore figurer pour ce chiffre dans le projet de budget de l'exercice 1874 déposé par eux dans la séance de l'assemblée du 17 mars 1873, cet impôt se trouvait donner un peu moins d'un million !

1263. Les choses en étaient là lorsque survint le changement de gouvernement du 24 mai 1873. On vit alors cette assemblée, si divisée sur les questions politiques, voter à l'unanimité, après avis unanime du conseil supérieur de l'agriculture, du commerce et de l'industrie [n° 790] :

1° Une loi du 25 juillet 1873, ainsi conçue : « La loi du 26 juillet » 1872, portant établissement de droits de douane à l'importation » de produits désignés dans ladite loi, est et demeure abrogée ».

2° Deux lois du 29 juillet 1873, ratifiant de nouveaux traités de commerce et de navigation, signés à Versailles le 23, l'un avec l'Angleterre, l'autre avec la Belgique, remettent en vigueur, entre ces pays et la France, les traités de 1860 et de 1861 jusqu'au 30 juin 1877.

3° Une loi du 28 juillet 1873, qui abroge formellement les articles 1 et 2 de la loi du 30 janvier 1872, relatifs à la surtaxe de pavillon.

Sans doute, en 1877, les doctrines protectionnistes et celles de la liberté commerciale pourront se retrouver en présence [1]; mais de

dépêche adressée par lord Granville, dès le 24 février 1872, et que nous avons le devoir de vous faire connaître : « Cette loi, disait le chef du Foreing-Office, » est non-seulement entièrement protectionniste, mais, dans ses effets, elle est » calculée pour agir spécialement contre la marine de la Grande-Bretagne. »

[1] Un rapport, inséré au *Journal officiel* du 10 février 1876, adressé à M. le président de la République par M. le ministre de l'agriculture et du commerce, au sujet du renouvellement des traités de commerce en 1877, fait prévoir le nouveau triomphe de la liberté commerciale. Le ministre rappelle que, dès le 7 avril 1875, il a consulté le commerce, l'industrie et l'agriculture; les chambres de commerce, les chambres consultatives d'agriculture et des arts et manufactures ont été invitées à donner leur avis sur nos tarifs douaniers et sur la manière dont ils pourraient être établis à l'avenir par lois intérieures ou par traités internationaux. Ces corps délibérants se prononcent en grande majorité pour les solutions suivantes : « Renouvellement des traités de commerce : maintien, » sauf certaines modifications de détail, des tarifs conventionnels actuellement » en vigueur; enfin, et dans la mesure praticable, substitution des droits spéci- » fiques aux droits *ad valorem* ». En résumé, les représentants du commerce français demandent « le maintien de l'état de choses actuel ». — « Ce vœu est-il

Source BIU Cujas

toute cette campagne de 1872 contre le régime économique de 1860, il ne reste plus rien... si ce n'est, hélas! l'article du traité de Francfort, qui assure indéfiniment à l'Allemagne, de notre part, le traitement de la nation la plus favorisée, article que l'on a préféré à la prorogation jusqu'en 1877 du traité qui avait été conclu par l'empire français avec le Zollwerein.

1264. Dans un ordre d'idées beaucoup moins grave, il faut signaler une nouvelle taxe introduite dans un but parfaitement rationnel. C'est une taxe de *statistique commerciale* établie par la loi du 22 janvier 1872 (art. 3). La loi n'a pas voulu en faire un véritable droit de douane, pas plus que des droits de quai, droits de tonnage et taxes d'entrepôts établis par la loi du 30 janvier 1872 [n° 1259], et bien que tous ces droits soient perçus par l'administration des douanes. Une décision du ministre des finances du 10 avril 1872, mise à exécution par une circulaire[1] du directeur général des douanes, a apporté à l'application de cette taxe de statistique commerciale quelques tempéraments.

» conforme à l'intérêt général? dit le rapport. Est-il justifié par les résultats » obtenus depuis 1860? Quelques chiffres suffiront pour en juger. En 1859, le » mouvement de nos importations et de nos exportations se limitait à un total » de 3,907 millions au commerce spécial ; il s'est progressivement élevé à » 5,730 millions en 1865, à 6,228 millions en 1869, à 7,342 millions en 1873, » et enfin à 7,625 millions en 1874. En quatorze ans, l'augmentation est d'à peu » près 50 °/₀. » — Depuis les traités, notre commerce s'est développé avec toutes les nations de l'Europe. Ainsi, en 1859, notre commerce spécial avec l'Angleterre était de 869 millions ; en 1874, il s'est élevé à 1,588 millions. — Le rapport conclut en ces termes : « En face des résultats obtenus par le commerce français » et des vœux formulés par ses représentants, la ligne de conduite du gouver- » nement est tracée. Nous devons préparer de nouveaux traités et de nou- » veaux tarifs, en leur donnant pour base les traités actuels et nos tarifs con- » ventionnels. »

[1] « Aux termes de la loi du 22 janvier 1872, un droit de statistique de 10 centimes est dû sur tout colis entrant en France ou en sortant. On a été ainsi autorisé à soumettre à ce droit les bagages des voyageurs. Mais cette perception a peu d'importance, et elle provoque des difficultés et des retards pour les communications par les voies rapides. Déjà, par ce motif, les colis que les voyageurs portent à la main ont été exemptés du droit de statistique. Le ministre a décidé, sur ma proposition, le 10 de ce mois, que l'immunité serait étendue à tous les colis de bagages qui accompagnent les voyageurs ou les émigrants. Le ministre a également décidé, à la même date, que les expéditions de marchandises par transit direct, bien qu'elles donnent lieu successivement à une importation et à une exportation, seraient considérées comme constituant une seule opération, et qu'à leur égard le droit de statistique ne serait exigé qu'au bureau d'entrée. J'invite les directeurs à donner des ordres dans le sens de ces dispositions. *Le conseiller d'État, directeur général.* Signé : Amé. »

Source BIU Cujas

Il est établi, pour subvenir aux frais de la statistique commerciale, un droit spécial de 10 cent. par colis sur les marchandises en futailles, caisses, sacs ou autres emballages, de 10 cent. par 1,000 kil. ou par mètre cube sur les marchandises en vrac, et de 10 cent. par tête sur les animaux, vivants ou abattus, des espèces chevaline, bovine, ovine, caprine et porcine. Ce droit, indépendant de toute autre taxe, mais affranchi des dixièmes additionnels, sera perçu tant à l'entrée qu'à la sortie, quelle que soit la provenance ou la destination (L. 22 janvier 1872, *concernant les sucres, la statistique commerciale, etc.*, art. 3).

1265. Quel que soit le régime économique consacré par la loi, il y a des procédés et des règles communs à tout système de douane, et que chaque changement de législation a maintenus : la nature des divers droits de douane, les modes de recherche, de constatation et de recouvrement de l'impôt, le régime de l'admission temporaire et du drawback.

Expliquons d'abord ces deux termes de la législation douanière. L'*admission temporaire* consiste à laisser entrer en franchise de droits et sous un acquit-à-caution les matières brutes, à leur accorder le temps nécessaire pour recevoir une manutention quelconque, et à les laisser ressortir indemnes des charges fiscales affectées à ces matières. Cette opération peut, dans certains cas, être réalisée sans trop de difficultés ni d'inconvénients, lorsqu'il est possible de reproduire l'objet identique sur lequel porte l'opération. Le *drawback* est la restitution des droits acquittés par les matières venues de l'étranger, sur la présentation d'un produit destiné à l'exportation ; il ne doit être que la représentation exacte du droit perçu à l'état brut sur la matière réexportée à l'état ouvré, tels que les sucres raffinés [n° 1219 *in fine*] et les cotons filés.

1266. Les droits de douane sont de deux sortes : 1° Les *droits ad valorem* sont établis sur la valeur des marchandises estimées par la déclaration des parties, avec faculté pour l'administration, afin de prévenir les déclarations frauduleuses, d'exercer le *droit de préemption* ; ce droit consiste à prendre la marchandise au prix indiqué, augmenté de cinq pour cent, pour la vendre au compte de l'État (L. 4 floréal an IV ; L. 2 juillet 1836). D'après la législation actuelle, ainsi que cela résulte des traités de commerce avec l'Angleterre, c'est le plus petit nombre de marchandises étrangères qui sont taxées *ad valorem* ; on les a évaluées au trentième ou au vingt-cinquième ; c'est environ 100 millions sur une importation générale de 3 milliards. Ainsi, bien que cet inconvénient ait souvent été exagéré, on a tenu compte, en restreignant leur application, de

Source BIU Cujas

l'inconvénient propre aux droits *ad valorem*, de donner lieu à des atténuations de valeur; mais il y a des cas dans lesquels on a dû maintenir cette tarification [1]. — 2° Les *droits spécifiques* sont établis suivant l'espèce des marchandises, taxées au poids, sur des quantités de cent kilogrammes, sans distinction de valeur vénale ; cette seconde sorte de droits est déjà la plus nombreuse, et quelques-uns voudraient la généraliser ; elle ne donne pas lieu, en effet, aux difficultés d'application et aux atténuations de valeur; mais aussi cette taxation des marchandises au poids a l'inconvénient de ne pas suivre les changements qui se produisent dans la valeur de la marchandise [2]. — Il faut signaler 3° le droit que les animaux paient

[1-2] Voici les intéressantes et judicieuses explications données sur ce grave sujet des avantages et des inconvénients des droits à la valeur et des droits spécifiques, par l'un des principaux auteurs du traité de commerce franco-anglais de 1860, M. Rouher, à la tribune du Corps législatif en mai 1868, en qualité de ministre d'État.

« On a beaucoup critiqué les tarifs *ad valorem*; permettez-moi d'abord de vous dire que, pour ce qui concerne les fils de lin et les fils de chanvre, et pour ce qui concerne les tissus fabriqués à l'aide de ces textiles, les tarifs sont spécifiques; permettez-moi d'ajouter qu'en ce qui concerne le coton, les tarifs sont encore spécifiques, excepté à l'égard des toiles peintes et imprimées, pour lesquelles le droit est établi *ad valorem* à 15 °/₀. Nous n'avons donc point été systématiques dans la tarification. Là où le droit spécifique a été applicable, nous l'avons appliqué; là où il a été impossible de faire une tarification rigoureuse à l'aide du nombre de fils, comme cela a eu lieu pour le coton, nous avons établi les droits *ad valorem*. Je ne crains pas de dire que l'un et l'autre de ces systèmes a des avantages et des inconvénients. Le tarif *ad valorem* est plus vrai ; il suit toutes les oscillations de la valeur de la marchandise, il ne demeure pas un terme fixe, lorsque la valeur de la marchandise fabriquée subit des alternatives de hausse ou de baisse. Ainsi, pour la laine, son prix s'est élevé à 25, 30, 40, 50 °/₀ au-dessus de son cours habituel; le tarif *ad valorem* a pu s'adapter à ces oscillations. Lorsque la baisse est arrivée, le tarif *ad valorem* a encore pu s'appliquer à ce nouvel état de choses, et suivre ainsi tous les mouvements du marché et du commerce. Quels sont donc la difficulté et le défaut de cette tarification? Les voici : Un importateur se présente, il évalue sa marchandise à un taux inférieur à la valeur réelle, et alors, au lieu de payer le droit de 10 °/₀, il paie un droit beaucoup inférieur. Cela est-il vrai dans la pratique? cela est-il possible en fait? Pour amener une diminution de 5 °/₀ sur les droits, il faudrait que l'importateur fît une déclaration de 50 °/₀ au dessous de la valeur réelle. Le droit étant de 10 °/₀, pour le réduire à 5 °/₀ (c'est une opération arithmétique) il faudrait faire une déclaration de 50 °/₀ au-dessous de la valeur. Eh bien! messieurs, par suite d'un fait dont on n'a pas assez tenu compte, les importations de tissus taxés *ad valorem* n'ont lieu en réalité que dans un bureau de douane, le bureau de Paris; tout article en tissus de laine est, en fait, plombé à la frontière, transporté à Paris; et là il est expertisé, par qui? par la douane avec son indifférence et son laisser-aller? non, mais par des experts choisis parmi des négociants de Paris, qui viennent expertiser la mar-

Source BIU Cujas

par tête, suivant l'espèce à laquelle ils appartiennent, quels que soient leur poids et leur prix ; tarification défectueuse, puisqu'une bête mauvaise paie autant qu'une bonne. On peut se rendre compte du chemin parcouru, quand on songe qu'en 1820 les taxes étaient à l'importation de 50 fr. par bœuf, 15 fr. par vache et 5 fr. par mouton, et que le décret du 14 septembre 1853 a réduit ces droits à 3 fr. par bœuf, 1 fr. par vache, 25 c. par mouton, sans porter la moindre atteinte à l'élève du bétail, qui n'a jamais été plus prospère en France qu'après cette époque.

1267. Pour assurer l'exécution des droits de douane, on a créé le *rayon frontière* ou rayon des douanes, dans lequel aucune marchandise portée au tarif ne peut être transportée, dans quelque sens que ce soit, sans un acte d'expédition de la régie, qui porte les noms de congé, passavant et acquit-à-caution, suivant les distinctions établies en matière de contributions indirectes [nos 1207 et 1265], avec faculté d'entrepôt réel ou fictif et de transit suivant les règles qui s'y trouvent également tracées. Le commerce et l'industrie sont soumis, dans le rayon frontière, à un régime particulier composé de formalités destinées à prévenir et constater la contrebande.

Ce rayon se divise : en rayon frontière de terre, embrassant l'espace compris entre la ligne séparative de la France et de l'étranger et une ligne parallèle tracée dans l'intérieur à la distance de deux myriamètres (quatre lieues) ; et rayon frontière de mer, s'étendant

chandise et vérifier la déclaration pour savoir si elle est insuffisante, ou si elle est sérieuse. S'il y a eu insuffisance, immédiatement la préemption peut être opérée, ou l'expertise faite de manière à contraindre l'importateur..... Le tarif *ad valorem*, je le répète, peut, en toute rigueur, être susceptible d'une dépréciation d'un demi pour cent dans les déclarations qui sont faites; mais évidemment il est le plus vrai, le plus sincère, car il s'adapte au prix de la marchandise au moment où elle est importée. Les tarifs spécifiques ont leur exactitude rigoureuse et mathématique, mais ils sont exposés à de véritables impuissances dans des circonstances déterminées. Ainsi, sur le fil de coton n° 20, le droit est de 15 centimes. Ce chiffre de 15 centimes est resté invariable, fixe, et cependant la matière a passé de 2 fr. à 7 fr. 50 le kilogramme par suite des événements qui se sont accomplis en Amérique. Si le tarif avait été établi *ad valorem*, il est évident qu'il aurait subi les mouvements d'oscillation de la marchandise. Il est resté fixe. Il y avait avantage au point de vue des opérations commerciales, en ce sens que l'importateur payait la somme due et n'était pas exposé à des contestations ; mais il y a des inconvénients lorsque les mouvements des marchés déterminent des hausses et des baisses considérables sur les matières premières..... »

Source BIU Cujas

sur les côtes, et à quatre lieues au delà des côtes ; cet espace est surveillé par les chaloupes des préposés de la douane, autorisés à se présenter à bord de tous les bâtiments qui y pénètrent, et à leur demander copie de leur manifeste ou état général de leur cargaison.

Pour exercer sa surveillance dans le rayon frontière, l'administration des douanes, qui forme une direction générale, avec des directeurs dans chaque département frontière, de terre ou de mer [n° 1191], procède par un nombreux personnel du service actif, organisé en armée, et qui ne s'élève pas à moins de trente mille hommes. Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1872 [n° 589] et de l'article 8 de la loi du 24 juillet 1873 [n° 627], le personnel du service actif de douanes entre dans la composition du service militaire du pays; un décret du 2 avril 1875, abrogeant des ordonnances royales de 1831 et 1832, a pourvu à la réorganisation militaire des douaniers.

1268. En règle générale, les droits sont payés à la frontière, au bureau de la douane ; dans des cas particuliers, on admet le redevable à souscrire des billets ; le destinataire peut se libérer en faisant l'abandon par écrit de la marchandise (L. 6-22 août 1791, tit. I, art. 4). Les receveurs des douanes décernent des contraintes pour le paiement des droits (*id.* titre XIII, art. 31, 32, 33) ; elles sont visées par le juge de paix. Ce magistrat connaît de l'opposition que peut y former le redevable; il est compétent pour connaître de toute difficulté contentieuse sur l'application des tarifs, et, d'une manière générale, de toutes les contestations en matière de douane, quelle que soit leur importance pécuniaire (L. 14 fructidor an III, art. 10). Il statue en dernier ressort jusqu'à 100 fr., et, sauf appel devant le tribunal civil, au-dessus de cette somme. Les contraventions ou contrebande sont jugées par les tribunaux de police correctionnelle (L. 28 avril 1816, art. 36 et 53), sauf le droit de transaction de l'administration.

1269. Une loi du 2 juin 1875, déjà mentionnée [n° 1195], a augmenté les mesures de surveillance et de répression en matière de douanes. En voici les dispositions non déjà reproduites.

Les articles 41, 42, 43, 52 et 53 du titre V de la loi du 28 avril 1816, section des douanes, et 37, titre VI, de la loi du 21 avril 1818, seront appliqués en cas d'importation sans déclaration par les bureaux de terre ou de mer, de marchandises prohibées et de celles qui sont taxées à vingt francs (20 fr.) et plus les cent kilogrammes (100 kilogr.) ou soumises à des taxes de consommation intérieure (Loi du 2 juin 1875, *ayant pour objet* : 1° *des mesures de surveillance et de répression ; 2° l'établissement de décimes additionnels à divers droits de*

Source BIU Cujas

douane, de contributions indirectes et de timbre, art. 1). — Tout versement frauduleux, toute tentative de versement frauduleux des mêmes marchandises, effectués soit dans l'enceinte des ports, soit sur les côtes, seront poursuivis et punis conformément aux articles 34 et 37, titre VI, de la loi du 21 avril 1818, et aux articles 51, 52 et 53, titre V, de la loi du 28 avril 1816 (art. 2). — Le transport en contrebande, par voiture, de marchandises prohibées et de celles qui sont taxées à vingt francs (20 fr.) et plus les cent kilogrammes (100 kilogr.) ou soumises à des taxes de consommation intérieure, donnera lieu à l'application des articles 48, 51, 52 et 53 du titre V de la loi du 28 avril 1816, section des douanes, et 37, titre VI de la loi du 21 avril 1818 (art. 3). — Dans tous les cas d'application des articles 41 à 53 de la loi du 28 avril 1816, titre V, section des douanes, et 37 de la loi du 21 avril 1818, prévus tant par la présente loi que par les lois antérieures, les marchandises servant à masquer la fraude seront confisquées avec l'objet de contrebande et les moyens de transport (art. 4).

1270. La créance de l'État est garantie : 1° sur les immeubles des redevables par l'hypothèque judiciaire qui peut être inscrite en vertu de la contrainte décernée par les préposés [n°s 1102 et 1103] ; 2° sur les objets saisis et déposés dans les bureaux de la douane, par le droit de gage résultant de l'article 2073 du Code civil, au titre du *Nantissement* ; 3° sur tous les meubles et effets mobiliers du redevable, par un privilége général sur tous les meubles et effets mobiliers des redevables (c. cass. 14 mai 1816, 14 décembre 1824, 12 mai 1829, 12 février 1845 ; lettre du ministre grand juge, 4 mai 1810 ; L. 28 avril 1816), sauf la revendication, dûment formée par le propriétaire, des marchandises en nature qui sont encore sous balle et sous corde dans les magasins du failli (ch. req. 8 août 1866, *Rostand*; L. 7 mai 1864, sur les sucres ; art. 575 C. com.), le tout conformément aux textes ci-dessous.

La régie aura privilége et préférence à tous créanciers, sur les meubles et effets mobiliers des redevables, pour les droits, à l'exception des frais de justice et autres privilégiés, de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement, et sauf aussi la revendication, dûment formée par les propriétaires, des marchandises en nature qui seront encore sous balle et sous corde (Loi des 6-22 août 1791, *pour l'exécution du tarif des droits d'entrée et de sortie dans les relations du royaume avec l'étranger*, titre XIII, art. 22). — Lorsque le receveur aura fait crédit des droits, il sera, en cas de refus ou de retard de la part des redevables, autorisé à décerner contrainte, en fournissant, en tête de la contrainte, extrait du registre qui contiendra la soumission des redevables (art. 31). — Les contraintes, décernées tant pour le recouvrement des droits dont il aura été fait crédit que pour défaut de rapport des certificats de décharge des acquits-à-caution, seront visées sans frais par l'un des juges du tribunal de district, et exécutées par toutes voies, même par corps, sous le cautionnement de la régie. Les juges ne pourront, sous quelque prétexte que ce soit, refuser le visa de toutes contraintes qui leur seront présentées, à peine d'être, en leur propre et privé nom, responsables des objets pour lesquels elles auront été décernées (art. 32).

Source BIU Cujas

1271. L'administration des douanes a reçu de la loi du 10 décembre 1874 qui rend les navires de vingt tonneaux et au dessus susceptibles d'hypothèque, une nouvelle attribution ; elle est chargée de la conservation des hypothèques maritimes. Aux termes de l'article 6, l'hypothèque maritime est rendue publique par l'inscription sur un registre spécial tenu par le receveur des douanes du lieu où le navire est en construction ou de celui où il est immatriculé, et le receveur certifie immédiatement l'inscription sur le contrat d'hypothèque. Les articles 8, 9, 16 et 30 de cette loi fixent les règles relatives à la mission du receveur des douanes, ses obligations et le principe d'un cautionnement spécial à eux imposé, en raison des actes auxquels donne lieu l'exécution de cette loi. Il faut remarquer le § 2 de l'article 30 et dernier de la loi ainsi conçu : « La responsabilité de la régie des douanes, du fait de ses » agents, ne s'applique pas aux attributions conférées aux rece- » veurs par les dispositions qui précèdent ».

Cette loi a été complétée, pour les mesures d'exécution et le tarif des droits à percevoir par les employés de l'administration des douanes, par un décret portant règlement d'administration publique du 23 avril 1874 ; la loi et le décret ont été transmis aux agents des douanes par une circulaire de la direction générale du 28 avril 1875. Ce nouveau service est fait par les receveurs principaux des douanes maritimes.

Bien que l'hypothèque maritime constitue un régime analogue dans ses effets essentiels à l'hypothèque terrestre, les deux législations restent entièrement distinctes, et la loi et le décret de 1874 s'appliquent seuls, sans intervention du Code civil ; ainsi, des trois natures d'hypothèques admises sur les immeubles par le Code civil, l'hypothèque conventionnelle est seule admise sur les navires d'une jauge officielle de vingt tonneaux au moins ; l'acte d'hypothèque peut être fait sous seing privé ; il peut être à ordre ; l'inscription ne conserve l'hypothèque que pendant trois ans.

Une proposition de loi, d'initiative parlementaire, tendant à modifier la loi du 10 décembre 1874 sur l'hypothèque maritime, a été déposée dans la séance de la Chambre des Députés du 16 juin 1876 (*Journal officiel* du 2 juillet 1876, p. 4770). L'exposé des motifs constate la regrettable stérilité de la loi de 1874 : « L'hypothèque » maritime aura bientôt vécu deux ans, et les fruits qu'elle a » produits se comptent par les chiffres dérisoires de six contrats, » atteignant ensemble un total de 104,600 francs ».

Source BIU Cujas

§ V. — Droits d'enregistrement, d'hypothèque, de greffe, de timbre, et droits divers sur les valeurs mobilières.

1272. Impôts perçus par l'administration de l'enregistrement et des domaines.
1273. Subdivision du paragraphe.

1272. La Direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre, qui nous est déjà connue au point de vue de ses attributions de conservation et de gestion du domaine de l'État, est une des grandes administrations financières de la France; elle est chargée du recouvrement d'impôts nombreux, à l'étude desquels ce paragraphe est consacré. Ces divers impôts, qui n'ont entre eux que ce lien commun de leur perception par des agents appartenant à une même administration, sont : 1° les droits d'enregistrement; 2° les droits d'hypothèque et de transcription; 3° les droits de greffe; 4° les droits de timbre; 5° les droits sur les valeurs mobilières.

1273. Nous allons diviser ces impôts en trois groupes, pour traiter 1° des droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque, 2° des droits de timbre, et 3° des droits sur les valeurs mobilières.

A. *Droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque.*

1274. 1° Enregistrement; définition; ses caractères et ses origines.
1275. Division des droits d'enregistrement d'après la loi du 22 frimaire an VII.
1276. Droits fixes et droits proportionnels.
1277. Innovation de la loi du 28 février 1872 relative aux droits fixes.
1278. Droits gradués, distincts des droits fixes et des droits proportionnels.
1279. Droits d'acte et droits de mutation.
1280. Idée générale des tarifs d'après la loi de l'an VII.
1281. Division des actes en quatre classes au point de vue de l'enregistrement.
1282. Neuf mesures principales prescrites par la loi de l'an VII pour assurer l'enregistrement des actes et le paiement des droits.
1283. Augmentation des droits et mesures prescrites par la loi du 23 août 1871; enregistrement des baux.
1284. Dispositions répressives des dissimulations.
1285. Loi du 28 février 1872; mesures diverses.
1286. Loi du 21 juin 1875 relative à divers droits d'enregistrement.
1287. Du contentieux de l'enregistrement.
1288. Garanties de la créance de l'État pour le recouvrement des droits de mutation.
1289. 2° Droits d'hypothèque et de transcription.
1290. 3° Droits de greffe.

Source BIU Cujas

1274. I. *Enregistrement.* On appelle ainsi une formalité qui consiste dans la relation des actes et des mutations de propriété, sur un registre à ce destiné par la loi. Les *droits d'enregistrement* sont l'impôt perçu en conséquence de cette opération ; ils forment aussi la rémunération d'un service public rendu aux citoyens, en ce que la formalité de l'enregistrement sert de contrôle au ministère des officiers rédacteurs des actes publics, notaires, huissiers, greffiers, et confère date certaine aux actes sous signature privée (C. civ. art. 1328) en assurant leur existence. Nous avons vu [nos 1122 et 1123], d'après les chiffres officiels, que cet impôt forme la plus abondante source des revenus indirects de l'État ; nous y avons dit en même temps comment il participe de l'impôt direct et de l'impôt indirect.

Cet impôt a pour origine les droits seigneuriaux de lods et ventes, quint et requint, et les droits royaux de contrôle et centième denier, abolis par la loi des 5-19 décembre 1790, qui, la première, a créé la dénomination de *droits d'enregistrement.* Cet impôt est régi par la loi sur l'enregistrement du 22 frimaire de l'an VII (12 décembre 1798), qui n'a subi que des modifications partielles principalement relatives à ses tarifs, et contient toujours les règles de la perception et les principes du droit fiscal dans ses corrélations, plus nombreuses en cette matière qu'en toute autre, avec le droit civil de la France.

1275. Dans le système de la loi du 22 frimaire de l'an VII, les droits d'enregistrement se divisent à un double point de vue : 1° en droits *fixes* et *proportionnels* ; 2° en droits d'*acte* et de *mutation.* Ces deux divisions résultent l'une et l'autre des textes suivants, quoique la première y soit plus nettement établie que la seconde.

Les droits d'enregistrement seront perçus d'après les bases et suivant les règles déterminées par la présente (Loi du 22 frimaire an VII, *sur l'enregistrement*, art. 1). — Les droits d'enregistrement sont fixes ou proportionnels, suivant la nature des actes et mutations qui y sont assujettis (art. 2). — Le droit fixe s'applique aux actes, soit civils, soit judiciaires, ou extrajudiciaires, qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni condamnation, collocation ou liquidation de sommes et valeurs, ni transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles ou immeubles. Il est perçu aux taux réglés par l'article 68 de la présente (art. 3). — Le droit proportionnel est établi pour les obligations, libérations, condamnations, collocations ou liquidations de sommes et valeurs, et pour toute transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance des biens meubles et immeubles, soit entre vifs, soit par

Source BIU Cujas

décès. Ses quotités sont fixées par l'article 69 ci-après. Il est assis sur les valeurs (art. 4).

1276. En vertu de la loi du 22 frimaire de l'an VII, les droits *fixes* sont perçus d'après un tarif qui change selon la nature de l'acte, mais ne varie pas suivant la valeur qui en fait l'objet et reste toujours le même pour chaque acte. Tout acte civil, judiciaire et extrajudiciaire, *nommé*, c'est-à-dire prévu et défini par la loi fiscale, ou *innommé*, c'est-à-dire non tarifé expressément, est assujetti au droit fixe. Ce droit frappe seul les actes innommés et les actes nommés qui ne mettent pas de valeurs en mouvement et sont simplement déclaratifs. — Les droits *proportionnels* non-seulement varient en vertu de la nature des actes, mais en outre s'élèvent ou s'abaissent pour chaque acte en raison de la valeur qui en fait l'objet ; ils sont établis dans le rapport d'une somme à 100 francs. Ces droits ne sont dus qu'en vertu d'une disposition légale, et la loi ne les attache qu'aux actes qui opèrent une translation quelconque de droit.

1277. En outre des augmentations d'impôts introduites dans la législation de l'enregistrement en 1871 et 1872, la loi du 28 février 1872 a apporté au système de la loi du 22 frimaire an VII, en ce qui concerne les droits fixes, un changement important. Le taux de ces droits variait suivant le *degré d'utilité* des conventions, et l'on avait fait remarquer que, cette tarification reposant sur une simple présomption, il était préférable, sans dénaturer le caractère du droit fixe, d'en régler le taux en tenant compte, du moins pour certains actes, de leur importance réelle et de l'intérêt pécuniaire qui s'y attachait. En mars 1861, le conseil d'État avait adopté un projet de loi qui substituait un *droit gradué* au droit fixe proprement dit. La loi du 28 février 1872, s'inspirant de cette idée, divise désormais les droits fixes en deux grandes catégories : *droits fixes gradués* et *droits fixes proprement dits*. « Il y a lieu de » remarquer, dit l'Instruction du directeur général de l'enregis- » trement, en date du 29 février 1872, que la création du droit » gradué ne constitue qu'une modification de tarif et non pas une » modification de principes. Ainsi, au droit fixe auquel donnaient » lieu les actes énumérés dans l'article 1 de la loi, il est substitué » un droit fixe gradué. Mais tous les autres droits proportionnels » dont la perception découle de la législation et de la jurispru- » dence continueront d'être exigibles comme par le passé. »

Source BIU Cujas

1278. Quoique l'association de ces deux termes contradictoires « droit *fixe gradué* » résulte de la loi, et malgré les vains efforts faits dans la discussion pour démontrer que la loi nouvelle respectait le système des droits fixes de la loi de l'an VII, c'est en réalité une troisième sorte de droit qui est ajoutée, par la loi du 28 février 1872, à l'économie de la loi de l'an VII. Il est plus rationnel de l'appeler simplement *droit gradué*; il ne se confond ni avec le droit fixe ni avec le droit proportionnel, bien qu'il participe à la fois de l'un et de l'autre. Il est appliqué par la loi de 1872 (art. 1) à certains actes, non frappés, d'après la loi de l'an VII, de droits proportionnels, et dont l'importance peut être mesurée par l'énonciation des sommes ou valeurs que ces actes constatent et mettent en évidence ; la loi laisse soumis au droit fixe proprement dit, d'après le système de l'an VII, tous les actes dont l'importance ne peut pas être appréciée par ce procédé. Pour la fixation de cette taxe, l'article 2 établit de grandes divisions, et applique à chacune de ces divisions un droit unique. L'article 3 forme la sanction des deux articles précédents.

La quotité du droit fixe d'enregistrement auquel sont assujettis par la loi du 22 frimaire an VII et par les lois subséquentes les actes ci-après, sera déterminée ainsi qu'il suit, savoir : 1° les actes de formation et de prorogation de société, qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni transmission de biens, meubles ou immeubles, entre les associés ou autres personnes, par le montant total des apports mobiliers et immobiliers, déduction faite du passif; 2° les actes translatifs de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens situés en pays étranger ou dans les colonies françaises, dans lesquels le droit d'enregistrement n'est pas établi, par le prix exprimé en y ajoutant toutes les charges en capital; l'article 4 de la loi du 16 juin 1824 est abrogé; 3° les actes ou procès-verbaux de ventes de marchandises avariées par suite d'événements de mer et de débris de navires naufragés, par le prix exprimé en y ajoutant toutes les charges en capital ; 4° les contrats de mariage soumis actuellement au droit fixe de cinq francs, par le montant net des apports personnels des futurs époux ; 5° le partage des biens meubles et immeubles entre copropriétaires, cohéritiers et coassociés, à quelque titre que ce soit, par le montant de l'actif net partagé ; 6° les délivrances de legs, par le montant des sommes ou par la valeur des objets légués; 7° les consentements à mainlevées totales ou partielles d'hypothèques, par le montant des sommes faisant l'objet de la mainlevée; s'il y a seulement réduction de l'inscription, il ne sera perçu qu'un droit de cinq francs par chaque acte ; 8° les prorogations de délai pures et simples, par le montant de la créance dont le terme d'exigibilité est prorogé ; 9° les adjudications et marchés pour constructions, réparations, entretien, approvisionnements et fournitures dont le prix doit être payé directement par le Trésor public, et les cautionnements relatifs à ces adjudications et marchés, par le prix exprimé ou par l'évaluation des objets ; l'article 73 de la loi du 15 mai 1818 est abrogé; 10° les titres nouvels et reconnaissances de rentes dont les actes constitutifs ont été enregistrés, par le capital des rentes (Loi du 28 février 1872, *concer-*

Source BIU Cujas

nant les droits d'enregistrement, art. 1). — Le taux du droit établi par l'article précédent est fixé ainsi qu'il suit : à 5 fr. pour les sommes ou valeurs de 5,000 fr. et au dessous, et pour les actes ne contenant aucune énonciation de sommes et valeurs ni dispositions susceptibles d'évaluation ; à 10 fr. pour les sommes ou valeurs supérieures à 5,000 fr., mais n'excédant pas 10,000 fr ; à 20 fr. pour les sommes ou valeurs supérieures à 10,000 fr., mais n'excédant pas 20,000 fr.; et ensuite à raison de 20 fr. par chaque somme ou valeur de 20,000 fr. ou fraction de 20,000 fr. Si les sommes ou valeurs ne sont pas déterminées dans l'acte, il y sera suppléé conformément à l'article 16 [1] de la loi du 22 frimaire an VII (art. 2). — Si, dans le délai de deux années à partir de l'enregistrement des actes spécifiés en l'article 1 ci-dessus, la dissimulation des sommes ou valeurs ayant servi de base à la perception du droit est établie par des actes ou écrits émanés des parties ou par des jugements, il sera perçu, indépendamment des droits simples supplémentaires, un droit en sus, lequel ne peut être inférieur à 50 fr. (art. 3).

1279. Les droits de *mutation*, correspondants aux droits de centième denier de l'ancienne législation, sont perçus en cas de transmission entre vifs à titre gratuit ou onéreux de biens immeubles (L. 27 ventôse an IX, art. 4), et, d'après la loi de l'an VII, en cas de mutation par décès, testamentaire ou *ab intestat*, de toutes sortes de biens ; ces droits sont exigibles même alors que les parties ne présentent pas l'acte, ou ne viennent pas déclarer la mutation, et le receveur de l'enregistrement peut prouver contre elles l'opération sujette au droit. — Les droits d'*acte*, correspondants au droit de contrôle d'avant 1790, sont établis sur tous les actes non soumis au droit de mutation ; le signe distinctif du droit d'acte est de n'être dû qu'autant que l'acte est présenté à l'enregistrement, sans que les agents de l'administration soient autorisés à le rechercher, et lorsque l'acte est produit ils sont tenus de le prendre pour base de la perception, sans pouvoir en contester la sincérité.

Cette seconde division des droits confondus sous le nom de droits d'enregistrement, se combine avec la précédente, en ce sens que tous les droits fixes sont des droits d'acte. Mais tous les droits proportionnels ne sont pas des droits de mutation ; ceux-là seuls ont ce caractère qui frappent les transmissions, par décès, de meubles ou d'immeubles et les transmissions entre vifs immobilières ; tous autres droits proportionnels sont des droits d'acte.

1280. Le cadre de cet ouvrage ne nous permet, pas plus pour cet impôt que pour les précédents, d'entrer dans l'étude des tarifs ; nous devons en donner seulement une idée générale.

[1] C'est-à-dire, aux termes de l'article 16, par une déclaration estimative certifiée et signée au pied de l'acte par les parties.

Source BIU Cujas

En vertu du principe suivi dans le tarif des droits proportionnels, ces droits sont plus élevés sur les actes à titre gratuit que sur les actes à titre onéreux ; en outre, sur les mutations par succession et sur celles par donation ou testament, les droits s'élèvent à mesure que la parenté s'éloigne, ils s'abaissent à mesure qu'elle se rapproche. Il faut également signaler la règle générale en vertu de laquelle toutes les clauses portées dans le même acte doivent être taxées lorsqu'elles sont indépendantes, tandis que lorsqu'elles dépendent les unes des autres, le droit n'est exigible que sur la convention principale et non sur la clause dépendante accessoire. Le tarif des droits fixes établi dans l'article 68 de la loi de l'an VII, et celui des droits proportionnels établi dans l'article 69, ont subi de nombreuses modifications, dont les principales résultaient des lois du 28 avril 1816, du 16 juin 1824, du 21 avril 1832 (art. 33), du 18 mai 1850, du 2 juillet 1862, etc.

1281. Les actes, considérés au point de vue de l'enregistrement, se divisent en quatre classes : — 1° Les actes non exemptés, auxquels s'appliquent les règles que nous venons de décrire, et qui doivent acquitter les droits avant l'accomplissement de la formalité de l'enregistrement : ce sont les actes soumis au droit commun ; ceux des trois autres classes ont un caractère exceptionnel. — 2° Les actes *à enregistrer en débet* ; l'enregistrement en débet constitue une sorte d'ouverture de crédit et de sursis : l'acte est soumis à la formalité de l'enregistrement sans que le paiement du droit soit actuellement perçu ; il reste dû et ne devient exigible que par la réalisation de certaines éventualités. Dans cette catégorie se trouvent classés les actes de procédure en matière criminelle, correctionnelle et de police (L. 22 frimaire an VII, art. 70 § 1) ; les actes de procédure devant les conseils de prud'hommes, leurs jugements et les actes pour les ramener à exécution (Loi du 4 août 1850) ; les actes de procédure et d'exécution faits à la requête de l'assisté judiciairement (L. 22 janvier 1851, *sur l'assistance judiciaire*, art. 14). — 3° Les actes à *enregistrer gratis* sont principalement ceux qui concernent soit le domaine de l'État, comme les actes d'acquisitions ou d'échanges entre l'État et les particuliers, soit les intérêts du Trésor public, tels que tous actes de poursuite ou d'exécution tendant au recouvrement des contributions directes (Loi du 22 frimaire an VII, art. 70 § 2) ; tels sont aussi les actes faits en vertu de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (L. 3 mai 1841, art. 58 § 1 [n° 818]) et du décret du

Source BIU Cujas

26 mars 1852 [n° 840]. — 4° Les actes *exempts de la formalité de l'enregistrement* non-seulement sont affranchis du paiement des droits comme les actes qui précèdent, mais en outre sont exceptionnellement dispensés de l'enregistrement lui-même; l'article 70 § 3 en donne une énumération limitative, dans laquelle figurent les actes du pouvoir exécutif, ceux des administrations publiques, les quittances des contributions publiques, les passeports, etc.

1282. La loi du 22 frimaire an VII, ayant lié la perception de l'impôt à l'enregistrement des actes, a dû recourir à un ensemble de mesures destinées à assurer l'accomplissement de cette formalité. Voici les principaux moyens, au nombre de neuf, employés par la loi de l'an VII pour assurer ainsi l'enregistrement des actes et le recouvrement des droits.

1° Obligation imposée aux officiers publics, notaires, greffiers, huissiers, de faire enregistrer les actes faits ou reçus par eux, dans des bureaux déterminés (art. 26 et 27), et, dans d'autres cas, obligation imposée aux parties elles-mêmes d'y faire certaines déclarations (art. 29).

2° Détermination des délais rapprochés dans lesquels il doit être satisfait à cette obligation, délais qui varient suivant la nature des actes et déclarations (art. 20, 21, 22, 24 et 25).

3° Pénalités d'amendes fixes, de double et de triple droit (abaissées par la loi du 16 juin 1824) prononcées pour défaut d'enregistrement contre les notaires (art. 33), les huissiers (art. 34), les parties (art. 38) pour les actes sous seing privé, pour omissions et fausses estimations (art. 39); pour contre-lettres sous signatures privées ayant pour objet une augmentation de prix (art. 40, considéré par la jurisprudence comme modifié par l'art. 1321 C. c. en ce sens qu'il n'y a plus nullité de la contre-lettre).

4° Défenses imposées, sous peine d'amende, aux officiers publics de délivrer aucune expédition des actes et jugements aux parties sans qu'ils aient été enregistrés, et de faire ou passer au préalable aucun acte en conséquence d'un autre acte, même sous signature privée, non enregistré (art. 41 et 42, tempérés par les lois du 28 avril 1816, art. 56, et 16 juin 1824, art. 13).

5° Défense de produire en justice aucun acte, pièce ou document non enregistré, et de juger sur de telles pièces (art. 47, rendu plus pratique par l'article 16 de la loi du 23 août 1871 [n° 1284]).

6° Obligation aux juges de mentionner dans leurs jugements l'enregistrement des actes sur lesquels ils sont rendus (art. 48).

Source BIU Cujas

7° Obligation imposée aux officiers publics de tenir un répertoire (art. 49), dont chaque article doit contenir la désignation précise de chaque acte et de son contenu (art. 50), et qui doit être coté et paraphé (art. 53).

8° Visite trimestrielle des répertoires par les receveurs de l'enregistrement (art. 51) et à toute réquisition (art. 52).

9° Il faut aussi mentionner la disposition fondamentale de l'article 60 de la loi de l'an VII, ainsi conçu : « Tout droit d'enregis- » trement perçu régulièrement en conformité de la présente, ne » pourra être restitué, quels que soient les événements ultérieurs, » sauf les cas prévus par la présente ». Ce texte exclut, en ce qui concerne la restitution de l'impôt, l'effet rétroactif attaché par la loi civile à la condition résolutoire et aux actions en nullité ou en rescision. Aux exceptions peu nombreuses faites au principe de cet article 60 par la loi de l'an VII elle-même (art. 69 § 3 n° 3, et 48), il faut ajouter celles écrites dans la loi (L. 28 avril 1816, art. 40 ; 25 juin 1841, art. 14 ; 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, art. 58 § 3). — [*Voir* n°s 1284 et 1288.]

1283. Un impôt aussi fondamental dans le système financier de la France, et aussi productif que les droits d'enregistrement, était naturellement appelé à subir sa part des augmentations de produits nécessaires au Trésor après les événements de 1870-71. De nombreuses prescriptions ont été écrites à cet effet dans les deux lois du 23 août 1871 et du 28 février 1872.

La loi du 23 août 1871, dans ses dispositions relatives à l'enregistrement (les autres concernant le timbre), a apporté les modifications suivantes : — 1° Augmentation des droits d'enregistrement par l'addition de décimes (art. 1 et 2). — 2° Soumission à l'impôt de certaines conventions ou mutations, que la loi de l'an VII n'y assujettissait pas, ou que la jurisprudence ne considérait pas comme y étant soumises, telles que, à titre d'exemple, les actes d'ouverture de crédit désormais assujettis à un droit proportionnel (art. 5). — 3° Perceptions rendues obligatoires qui n'étaient que facultatives, telles que celles relatives aux contrats d'assurance, la taxe obligatoire étant limitée toutefois aux contrats d'assurances maritimes et contre l'incendie (art. 6 à 11) ; en exécution de l'article 10, un règlement d'administration publique du 25 novembre 1871 a déterminé le mode de perception par l'intermédiaire des courtiers ou notaires rédacteurs du contrat ou des compagnies et sociétés d'assurances, et les époques de paiement de cette taxe de 8 % du

Source BIU Cujas

montant des primes et cotisations annuelles d'assurances, « moyen- » nant le paiement de laquelle, porte l'article 6 de la loi, la forma- » lité de l'enregistrement sera donnée gratis toutes les fois qu'elle » sera requise ». — 4° Exécution de prescriptions fiscales déjà existantes, assurée par de nouveaux moyens. C'est ce qu'a fait la loi nouvelle relativement à l'enregistrement des baux, par rapport à l'article 13 de la loi de frimaire an VII ; et, à défaut de conventions écrites, elle a prescrit l'obligation de déclarer les locations verbales, dans les trois mois de l'entrée en jouissance de biens immeubles, sauf celles n'excédant pas 100 fr. et ne dépassant pas trois ans ; l'article 11 de la loi du 23 août 1871, divisé en huit paragraphes, forme en quelque sorte un code complet de la matière, dont la sanction se trouve dans l'article 14 [n° 1284] ; mais il faut observer que le § 5 de l'article 11 est remplacé par l'article 6 de la loi du 28 février 1872, qui impose au bailleur, sauf son recours contre le preneur, l'accomplissement des formalités et le paiement des droits. Toutes ces règles relatives à l'enregistrement des baux constituent une innovation du plus haut intérêt financier, non-seulement en raïson des produits directs qui, de ce chef, sont assurés au Trésor, mais plus encore en raison des éléments que cette législation met entre les mains des agents des finances pour l'application des autres impôts.

1284. 5° La loi du 23 août 1871 contient, en outre, des dispositions fort énergiques, nées de l'initiative d'un membre de l'assemblée et votées par elle malgré la résistance du gouvernement et de la commission ; elles ont pour but de donner à l'administration tous les moyens d'arriver à la répression des dissimulations dans les prix de vente ou dans les soultes ; à cet effet, on a créé un nouveau cas de solidarité légale [n° 1288], une pénalité et une procédure nouvelles (art. 12 et 13), dont il est utile de connaître les conditions dans leur texte même. Toute dissimulation est considérée comme constituant un dol passible d'une amende spéciale, indépendante des droits simples et en sus exigibles sur la mutation et dont le paiement doit être poursuivi suivant les règles du droit commun. « Les dispositions nouvelles, porte l'instruction du directeur gé- » néral du 25 août 1871, ne s'appliquent qu'aux dissimulations, » c'est-à-dire à l'énonciation frauduleuse du véritable prix d'achat; » elles ne sont pas applicables au cas où le prix aurait été sincère- » ment exprimé, mais ne représenterait pas la valeur vénale de » l'immeuble transmis. Dans ce cas, l'administration doit avoir

Source BIU Cujas

» recours à l'expertise dans les délais fixés par la loi du 22 frimaire » an VII. L'action en expertise et l'action en répression de la fraude » ne sauraient donc ni se confondre ni s'annihiler ».

L'article 14 organise en outre un système de pénalité double imposée à l'acquéreur et au vendeur lorsque tous deux ont méconnu les prescriptions de la loi du 27 ventôse an IX, ou qu'ils n'ont pas présenté en temps utile l'acte de mutation à l'enregistrement ; l'article 15 simplifie les formes de l'expertise, qui, d'après l'article 18 de la loi du 22 frimaire an VII, étaient longues et compliquées ; enfin l'article 16 a pour objet d'empêcher l'abus qui consiste, nonobstant l'article 47 de la loi de l'an VII [n° 1282 5°], à produire en justice et à viser dans les jugements et arrêts des conventions écrites non enregistrées en les qualifiant de verbales.

Toute dissimulation dans le prix d'une vente et dans la soulte d'un échange ou d'un partage sera punie d'une amende égale au quart de la somme dissimulée, et payée solidairement par les parties, sauf à la répartir entre elles par égale part (Loi du 23 août 1871, *qui établit des augmentations d'impôts et des impôts nouveaux relatifs à l'enregistrement et au timbre*, art. 12). — La dissimulation peut être établie par tous les genres de preuves admises par le droit commun. Toutefois, l'administration ne peut déférer le serment décisoire, et elle ne peut user de la preuve testimoniale que pendant dix ans à partir de l'enregistrement de l'acte. L'exploit d'ajournement est donné, soit devant le juge du domicile de l'un des défendeurs, soit devant celui de la situation des biens, au choix de l'administration. La cause est portée, suivant l'importance de la réclamation, devant la justice de paix ou devant le tribunal civil. Elle est instruite et jugée comme en matière sommaire ; elle est sujette à appel, s'il y a lieu. Le ministère des avoués n'est pas obligatoire, mais les parties qui n'auraient pas constitué avoués ou qui ne seraient pas domiciliées dans le lieu où siége la justice de paix ou le tribunal seront tenues d'y faire élection de domicile, à défaut de quoi toutes significations seront valablement faites au greffe. Le notaire qui reçoit un acte de vente, d'échange ou de partage est tenu de donner lecture aux parties des dispositions du présent article et de celles de l'article 12 ci-dessus. Mention expresse de cette lecture sera faite dans l'acte, à peine d'une amende de dix francs (art. 13). — A défaut d'enregistrement ou de déclaration dans les délais fixés par la loi des 22 frimaire an VII, 27 ventôse an IX, et par l'article 11 de la présente loi, l'ancien et le nouveau possesseur le bailleur et le preneur, sont tenus personnellement et sans recours, nonobstant toute stipulation contraire, d'un droit en sus, lequel ne peut être inférieur à cinquante francs. L'ancien possesseur et le bailleur peuvent s'affranchir du droit en sus qui leur est personnellement imposé, ainsi que du versement immédiat des droits simples, en déposant dans un bureau d'enregistrement l'acte constatant la mutation, ou, à défaut d'actes, en faisant les déclarations prescrites par l'article 4 de la loi du 27 ventôse an IX, et par l'article 11 de la présente loi. Outre les délais fixés pour l'enregistrement des actes ou déclarations, un délai d'un mois est accordé à l'ancien possesseur et au bailleur pour faire le dépôt ou les déclarations autorisés par le paragraphe qui précède. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables au preneur dans les cas

Source BIU Cujas

prévus par les paragraphes 5 et 6 de l'article 11 ci-dessus (art. 14). — Lorsque, dans les cas prévus par la loi du 22 frimaire an VII et par l'article 11 de la présente loi, il y a lieu à expertise, et que le prix exprimé ou la valeur déclarée n'excède pas 2,000 fr., cette expertise est faite par un seul expert nommé par toutes les parties, ou, en cas de désaccord, par le président du tribunal et sur simple requête (art. 15). — Les tribunaux devant lesquels sont produits des actes non enregistrés doivent, soit sur les réquisitions du ministère public, soit même d'office, ordonner le dépôt au greffe de ces actes, pour être immédiatement soumis à la formalité de l'enregistrement. Il est donné acte au ministère public de ses réquisitions (art. 16).

1285. En outre de la création des *droits gradués* ci-dessus étudiés [nos 1277 et 1278], la loi du 28 février 1872, comme celle du 23 août 1871, est venue augmenter encore le produit des droits d'enregistrement ; nous savons déjà [n° 1283 4°] qu'elle a simplifié le mode de recouvrement du droit des locations verbales. Elle contient de plus, relativement aux droits d'enregistrement, les modifications suivantes : 1° Élévation de moitié en principal du taux des divers droits fixes proprement dits, auxquels restent soumis tous les actes non sujets au droit proportionnel, autres que ceux désignés en l'article 4 de la loi comme assujettis au droit gradué (art. 4 § 1) ; il résultait toutefois du silence de cet article que le tarif des actes extrajudiciaires n'était pas augmenté. Aussi la loi du 19 février 1874 (art. 2) dispose que : « Les divers droits fixes d'enregistrement auxquels les actes extrajudiciaires sont assujettis par les lois en vigueur, sont augmentés de moitié ». L'exposé des motifs [1] présenté par le ministre des finances évalue à 5 millions l'augmentation des ressources résultant de cette élévation de 50 %.

[1] « L'article 4 de la loi du 28 février 1872 a augmenté de moitié les droits fixes de toute nature auxquels les diverses lois sur l'enregistrement avaient assujetti les actes civils, administratifs ou judiciaires. Cette augmentation, justifiée par la dépréciation que la valeur de l'or et de l'argent a subie depuis l'époque à laquelle les droits fixes ont été établis (28 avril 1816), n'a pas été étendue aux actes extrajudiciaires, tels que les exploits, les significations, les protêts, etc. Le législateur a voulu favoriser cette nature d'actes, et, comme l'exprime le rapporteur de la commission du budget de 1872, M. Mathieu-Bodet, « logiquement tous les droits fixes auraient dû être augmentés ». Mais en présence des nouveaux besoins du Trésor, il n'est plus opportun de maintenir cette faveur, et nous proposons de rétablir l'égalité entre les divers tarifs, en augmentant de moitié la quotité des droits auxquels sont soumis les actes extrajudiciaires. On voudra bien remarquer que, comparativement à la valeur des métaux, les droits fixes augmentés de moitié seront même relativement moins élevés qu'ils ne l'étaient en 1816, car la dépréciation du signe *(a)* monétaire est certainement supérieure à 50 %. »

(a) Voir, n° 509, nos protestations relativement à l'expression de *signe monétaire*.

Source BIU Cujas

— 2° Disposition additionnelle (art. 4 § 2) mettant fin, en ce qui concerne le droit fixe afférent aux prestations de serment des agents de l'État, des départements et des communes, aux difficultés d'interprétation et d'assimilation soulevées par les tarifs différentiels de la loi de l'an VII. — 3° Soumission expresse au droit proportionnel (art. 5) de toutes les mutations de propriété de navires et des actes de collocation de toute nature, ce qui a pour effet direct d'y assujettir les *ordres amiables* que la jurisprudence en 1830 et en 1863 avait considérés comme ne rentrant pas dans les prévisions de la loi de l'an VII (art. 69 § 2 9°). — 4° Soumission au droit proportionnel de 2 °/₀ qui atteint toutes les transmissions de meubles corporels aux termes de la loi de l'an VII (art. 69 § 5 1°), des mutations de propriété à titre onéreux de fonds de commerce et de clientèles (art. 7, 8 et 9). — 5° Assimilation, au point de vue du tarif et de l'exigibilité des droits, des lettres de change aux billets à ordre (art. 10).

1286. Une loi du 21 juin 1875 *relative à divers droits d'enregistrement*, par de nouvelles extensions de droits déjà existants, par de nouveaux droits et par la généralisation de moyens de constatation, est venue ajouter au budget des ressources jugées nécessaires au paiement des dépenses et charges exceptionnelles de l'État.

1287. Le contentieux en matière de droits d'enregistrement appartient aux tribunaux judiciaires, à l'exclusion de l'autorité administrative, dont aucun acte n'est engagé dans ces sortes de litiges. Les tribunaux civils d'arrondissement jugent en dernier ressort, quel que soit le chiffre des droits contestés; l'instruction a lieu par simples mémoires, signifiés et sans plaidoiries, par suite sans ministère d'avocat ni d'avoué, sur le rapport fait par un juge en audience publique et sur les conclusions du magistrat du parquet. Ces formes sont substantielles, et le jugement rendu en cette matière qui constate qu'il a été rendu après des plaidoiries, est nul (c. ch. civ. 7 juillet 1873, cassant un jugement rendu par le tribunal de la Seine au détriment de l'administration de l'enregistrement). D'autre part, c'est aussi à peine de nullité que le jugement doit être rendu en séance publique et non en chambre de conseil (c. ch. civ. 4 juin 1866). Le jugement ne peut être attaqué que par la voie du recours en cassation. Mais ces règles ne s'appliquent pas aux affaires dans lesquelles il s'agit, non de savoir si

Source BIU Cujas

un droit est dû ou quelle est sa quotité, mais comment son recouvrement est assuré [n° 1288], ni aux actions en répression des dissimulations (L. 23 août 1871, art. 13 [n° 1284]).

Le premier acte de poursuite pour le recouvrement des droits d'enregistrement et le paiement des peines et amendes prononcées par la présente, sera une contrainte; elle sera décernée par le receveur ou préposé de la régie; elle sera visée et déclarée exécutoire par le juge de paix du canton où le bureau est établi, et elle sera signifiée. L'exécution de la contrainte ne pourra être interrompue que par une opposition formée par le redevable, et motivée, avec assignation, à jour fixe, devant le tribunal civil du département. Dans ce cas, l'opposant sera tenu d'élire domicile dans la commune où siége le tribunal (Loi du 22 frimaire an VII, *sur l'enregistrement*, art. 64). — L'introduction et l'instruction des instances auront lieu devant les tribunaux civils de département : la connaissance et la décision en sont interdites à toutes autres autorités constituées ou administratives. L'instruction se fera par simples mémoires respectivement signifiés. Il n'y aura d'autres frais à supporter, pour la partie qui succombera, que ceux du papier timbré, des significations, et du droit d'enregistrement des jugements. Les tribunaux accorderont soit aux parties, soit aux préposés qui suivront les instances, le délai qu'ils leur demanderont pour produire leurs défenses : il ne pourra néanmoins être de plus de trois décades. Les jugements seront rendus dans les trois mois, au plus tard, à compter de l'introduction des instances, sur le rapport d'un juge, fait en audience publique, et sur les conclusions du commissaire du Directoire exécutif. Ils seront sans appel et ne pourront être attaqués que par voie de cassation (art. 65). — L'introduction des instances que la régie aura à suivre pour toutes les perceptions qui lui sont confiées se fera par simples mémoires respectivement signifiés sans plaidoiries. Les parties ne seront point obligées d'employer le ministère des avoués (Loi du 27 ventôse an XI, *relative à la perception des droits d'enregistrement*, art. 17).

1288. La créance de l'État, représenté par l'administration, reçoit de la loi comme garantie, en ce qui concerne les droits d'enregistrement et de mutation par décès : — 1° Une action personnelle contre chacun des débiteurs de l'impôt pour sa part, et de plus une action personnelle solidaire contre chacun des héritiers jusqu'à concurrence des droits encourus par ses cohéritiers; l'action personnelle se trouve ainsi énergiquement organisée contre les héritiers tenus solidairement, un seul pour le tout, en vertu d'une solidarité parfaite produisant les effets exorbitants des articles 1205, 1206, 1207 du Code civil, refusés à la solidarité imparfaite ou simple obligation *in solidum*. Aucune distinction ne doit être faite au point de vue de la nature des droits de mutation entre l'héritier pur et simple et l'héritier bénéficiaire; celui-ci n'en doit pas moins personnellement les droits de mutation, qu'il est tenu d'acquitter sur ses biens personnels et non sur l'actif héréditaire; cette dette

Source BIU Cujas

ne peut donc ni directement, ni indirectement être mise à la charge de la succession et diminuer leur gage; d'où il résulte que l'administration des domaines ne peut venir en concurrence avec les créanciers du défunt sur la distribution des capitaux de la succession, sauf son action spéciale sur les revenus et intérêts de valeurs héréditaires dont il va être parlé. — 2° Une action réelle *sur les revenus des biens à déclarer*. Cette action, aux termes d'un avis du conseil d'État approuvé par décret impérial du 21 septembre 1810, ne constitue pas un droit de suite opposable aux tiers acquéreurs, mais confère à l'État un *privilége* constituant un droit de préférence contre tous créanciers (c cass. 28 juillet 1851 et 12 décembre 1862). — 3° Une hypothèque sur les immeubles eux-mêmes, si l'administration a pris inscription en vertu de la contrainte décernée par le receveur, visée et rendue exécutoire par le juge de paix aux termes de l'article 64 de la loi de l'an VII [ci-dessus n° 1287]; elle peut en user contre les redevables de tous droits dont elle est chargée d'opérer le recouvrement [*voir* ce point controversé n°s 1102 et 1103].

Il résulte de cet exposé que l'État n'a de privilége ni sur les immeubles du redevable, ni sur ceux de la succession à l'occasion de laquelle sont dus les droits de mutation. Une jurisprudence antérieure de la cour de cassation avait admis ce privilége, en le faisant reposer sur la combinaison des articles 32 et 15 § 7 de la loi du 22 frimaire de l'an VII; deux arrêts de la cour de Paris du 13 mars 1855 montrèrent, en l'exagérant, le défaut de fondement et le danger de ce système, en allant jusqu'à reconnaître à la régie un droit de prélèvement sur tous les biens de la succession, en vertu d'une sorte de démembrement de la propriété; quatre arrêts de la cour de cassation rendus le même jour, 23 juin 1857, à la suite d'un rapport qui restera comme le monument le plus parfait de la matière, sont venus, malgré les efforts de plusieurs auteurs, fixer la jurisprudence, en décidant que l'État n'a pas plus de privilége que de droit de prélèvement sur les biens de la succession, et ont restreint le privilége dans les limites étroites que nous lui avons assignées, c'est-à-dire, sur les revenus des immeubles de la succession. Nous reproduisons ci-dessous les textes qui contiennent les éléments de la question.

Sur les capitaux de la succession, l'administration, pour le recouvrement des droits, ne peut venir à contribution avec les créanciers du défunt, dans tous les cas où il y a obstacle à la confusion du patrimoine du défunt et de celui de l'héritier, soit par la sépa-

Source BIU Cujas

ration des patrimoines, soit par l'acceptation sous bénéfice d'inventaire, soit par la faillite du défunt. Il en est ainsi parce que l'impôt est une dette personnelle de l'héritier, et non de la succession qui ne peut être grevée d'une dette dont le *de cujus* n'a jamais été tenu de son vivant. Dans le silence de la loi de l'an VII, les créanciers du défunt conservent leur position vis-à-vis de l'État, aussi bien qu'à l'encontre de tout autre créancier de l'héritier.

D'autre part, pour ne pas rendre illusoire le privilége de l'État sur les revenus des biens à déclarer postérieurs au décès, il faut admettre que l'État peut saisir-arrêter les capitaux jusqu'à parfait paiement des droits de mutation au moyen des revenus.

Les droits des déclarations des mutations par décès sont payés par les héritiers, donataires ou légataires. Les cohéritiers seront solidaires. La nation aura action sur les revenus des biens à déclarer, en quelques mains qu'ils se trouvent, pour le paiement des droits dont il faudrait poursuivre le recouvrement (Loi du 22 frimaire de l'an VII, art. 32). — La valeur de la propriété de l'usufruit et de la jouissance des biens immeubles est déterminée pour la liquidation des droits proportionnels ainsi qu'il suit, savoir :... 7° pour les transmissions de propriétés entre vifs, à titre gratuit, et celles qui s'effectuent par décès, par l'évaluation qui sera faite et portée à vingt fois le produit des biens ou le prix des baux courants, sans distinction des charges... (art. 15). — Le conseil d'État... est d'avis : que ni pour le droit principal dû à cause d'une mutation par décès, ni conséquemment pour le droit et le demi-droit en sus, dont la peine est prononcée par l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII, l'action accordée par l'article 32 de cette loi ne peut être exercée au préjudice des tiers acquéreurs (Avis du conseil d'État des 4-21 septembre 1810, approuvé et inséré au *Bulletin des lois*). — En présence des discussions qui ont précédé les quatre arrêts du 23 juin 1857, l'administration a cru devoir ne pas prolonger les débats (Instruction du directeur général de l'enregistrement et des domaines, I, G. 2114 § 8).

1289. II. Les *droits d'hypothèque*, qui comprennent ceux de transcription, sont perçus par des fonctionnaires de l'administration de l'enregistrement et des domaines, nommés *conservateurs des hypothèques* et placés au chef-lieu de chaque arrondissement. Ces droits se rattachent au régime de publicité auquel sont soumis les droits réels par le titre des priviléges et hypothèques du Code civil, et par la loi du 23 mars 1855 sur la transcription en matière hypothécaire. La publicité s'opère, pour les priviléges et hypothèques, par l'*inscription* ou mention par extraits qu'en fait le conservateur sur le registre à ce destiné, et pour les actes translatifs de propriété ou autres droits réels, par leur *transcription* ou relation intégrale sur un autre registre. Les conservateurs sont en outre chargés d'opérer les radiations d'inscriptions, de délivrer à toute réquisition copie des actes transcrits, les bordereaux d'ins-

Source BIU Cujas

criptions subsistantes ou certificats qu'il n'en existe aucune (Code civ., art. 2158 et 2196). Dans tous ces cas, des droits sont payés par les parties requérantes. Une partie de ces droits appartient, à titre de salaire, au conservateur, comme condition de son travail et de la responsabilité qu'il encourt aux termes des articles 2197 à 2203 du Code civil. L'autre partie, perçue au profit de l'État, constitue à la fois un impôt et le prix d'un service rendu. Une loi du 21 ventôse an VII est relative à l'organisation de la conservation des hypothèques.

En traitant [n° 1271] de l'hypothèque maritime, nous avons fait observer qu'elle est soumise à un autre régime que les hypothèques terrestres, et que la conservation en est confiée à l'administration des douanes.

1290. III. Les *droits de greffe* établis par des lois spéciales sur les actes de procédure, et payés par les soins des greffiers, sont, comme les droits d'hypothèque, évalués en bloc, par les lois du budget, dans le même chiffre que les droits d'enregistrement proprement dits ; nous savons déjà qu'il en est autrement de l'impôt du timbre, dont nous avons indiqué [n° 1122] la place importante parmi les revenus indirects.

B. *Impôt du timbre.*

1291. 4° Définition et législation.
1292. Actes assujettis au timbre avant 1870.
1293. Lois de 1870, 1871 et 1872 relatives au timbre.
1294. Actes assujettis au timbre en 1871 et 1872.
1295. Chèques ; lois des 14 juin 1865, 23 août 1871 et 19 février 1874.
1296. Du droit de timbre relatif aux quittances.
1297. Augmentation des droits.
1298. Timbre de dimension et timbre proportionnel.
1299. Timbre ordinaire.
1300. Timbre extraordinaire.
1301. Timbres mobiles.
1302. Application du timbre mobile aux copies d'actes d'huissiers ; loi du 29 décembre 1873.

1291. IV. *Timbre.* On appelle timbre une marque déterminée par la loi, et pour laquelle un droit est payé par celui qui veut faire emploi de cette marque ou du papier sur lequel elle est appliquée. L'impôt du timbre est fort ancien ; il a été réorganisé par la loi du 13 brumaire an VII. Il a été modifié par des lois nombreuses, no-

Source BIU Cujas

tamment par celle du 5 mai 1850, relative au timbre des effets de commerce, par un grand nombre de lois de finances et par les lois du 23 août 1871 et du 30 mars 1872.

1292. Sont assujettis au timbre : 1° tous les actes civils et judiciaires et les écritures qui peuvent être produites en justice et y faire foi, sauf les cas de dispense expresse dans lesquels l'acte dispensé reçoit une mention nommée *visa pour timbre* ; 2° les pétitions et mémoires présentés aux préfets, ministres, et en général à toutes les autorités publiques ; 3° toutes affiches, quel qu'en soit l'objet (L. 18 juillet 1866, art. 4), à l'exception de celles d'actes émanés de l'autorité publique (L. 9 vendémiaire an VI, art. 54), pour lesquels le législateur a réservé en outre l'emploi exclusif du papier de couleur blanche (L. 28 juillet 1791 ; L. 28 avril 1816, art. 65), et des affiches électorales (L. 1868 sur la presse, art. 3) ; « les affiches concernant l'administration des biens, l'exécution des travaux ou de toute autre entreprise d'une société (exposition, courses, régates, fêtes), d'un établissement public, d'une commune ou d'un département, doivent, quoique signées par un magistrat de l'ordre administratif, être imprimées sur papier timbré et de couleur (Direction gén. de l'enregist. Inst. 24 mars 1866) » ; 4° les effets négociables et de commerce (L. 5 juin 1850, art. 1) ; 5° les actions dans les sociétés (L. 5 juin 1850, art. 11) ; 6° les obligations négociables des départements, communes, établissements publics et compagnies françaises ou étrangères (L. 5 juin 1852, art. 27 ; L. 13 mai 1863, art. 11) ; 7° les bordereaux de commerce ; 8° les polices d'assurance ; 9° les bordereaux et arrêtés des agents de change et courtiers ; 10° les titres de rentes, emprunts ou autres effets publics de gouvernements étrangers émis, souscrits ou circulant en France (LL. 13 mai 1863 ; 1er juillet 1864 ; 25 mai 1872) ; 11° les lettres de voiture, droit de décharge compris (70 centimes), et les récépissés, droit de décharge compris (35 centimes), que les compagnies de chemins de fer seulement sont tenues de délivrer aux expéditeurs lorsqu'ils ne demandent pas de lettre de voiture (L. 13 mai 1863, art. 10 ; L. 23 août 1871, art. 22 ; L. 30 mars 1872, art. 1 et 2, qui interdit le *groupage* au point de vue des droits du Trésor ; L. 28 février 1872, art. 11) ; 12° les quittances de produits et revenus de toute nature obligatoirement délivrées par les comptables de deniers publics, et réduites à 20 centimes par la loi du 8 juillet 1865, article 4.

Source BIU Cujas

1293. Le décret du gouvernement de la défense nationale du 5 septembre 1870 a fait disparaître [*voir* n° 774] le timbre des journaux, revues et écrits périodiques, et des écrits non périodiques traitant de matières politiques ou d'économie sociale, et ayant moins de six feuilles d'impression, qui étaient antérieurement soumis à cet impôt aux termes de la loi du 11 mai 1868 sur la presse. Mais les deux lois des 23 août 1871 et 28 février 1872, ci-dessus étudiées au point de vue de leurs dispositions relatives aux droits d'enregistrement, ont aussi apporté des modifications relatives à la législation du timbre, dans le but de rendre cet impôt plus productif; c'est ce qu'ont fait également les lois plus spéciales au timbre des 30 mars, 25 mai et 20 décembre 1872. Ces lois diverses contiennent, d'une part, l'assujettissement de nouvelles pièces à l'impôt du timbre, et d'autre part l'élévation des droits, en même temps que des règles relatives à leur recouvrement. Nous allons d'abord nous expliquer sur le premier point, qui va faire suite à l'énumération qui précède; nous ferons connaître ensuite les dispositions de la seconde catégorie.

1294. En vertu de ces lois de 1871 et 1872, il faut ajouter à la nomenclature des actes soumis au timbre : — 13° les titres émis par les villes, provinces et corporations étrangères, quelle que soit leur dénomination, et par tout autre établissement public étranger (L. 30 mars 1872, art. 1 § 4 et art. 2); — 14° les quatre originaux de chaque connaissement, exigés par l'article 282 du Code de commerce, qui, bien que soumis au timbre avant la loi nouvelle, y échappaient le plus souvent, et qui doivent accompagner tout transport par mer et sur les fleuves, rivières et canaux dans le rayon de l'inscription maritime (autre loi du 30 mars 1872, art. 3, 5, 6 et 7); — 15° les connaissements venant de l'étranger (même loi, art. 4); — 16° les avertissements donnés avant toute citation par les greffiers de justice de paix, aux termes de la loi du 2 mai 1855 (L. 23 août 1871, art. 21).

1295. 17° Le chèque défini par l'article 1 de la loi du 14 juin 1865 « l'écrit qui, sous la forme d'un mandat de paiement, sert au » tireur à effectuer le retrait, à son profit ou au profit d'un tiers, » de tout ou partie de fonds portés au crédit de son compte chez » le tiré, et disponibles »; la loi du 23 août 1871 (art. 18 § 2) n'a soumis les chèques qu'au droit de quittance de 10 centimes dont il va être parlé; si cette loi les a traités aussi favorablement, et si

Source BIU Cujas

déjà la loi du 14 juin 1865 avait admis à leur profit une exception à la loi fiscale, c'est que le chèque, de son essence, n'est et ne doit être qu'un instrument de paiement. Mais l'exposé des motifs de la loi de 1865 faisait remarquer que « si des opérations de crédit, » spéculant sur ce que présente d'équivoque la forme extérieure » du mandat, cherchaient à revêtir l'apparence du chèque pour » se soustraire à l'impôt qu'elles doivent au Trésor, il pourrait se » produire dans les recettes budgétaires une diminution d'autant » plus fâcheuse qu'elle ne profiterait pas à la masse des contri- » buables, mais à la fraude ». L'exposé des motifs du projet de loi du 5 novembre 1873 constate que « ces prévisions se sont malheureusement réalisées... ». Il ajoute que le conseil supérieur du commerce a été unanime pour que la loi du 23 août 1871 fût révisée, et qu'il résulte des diverses opinions émises que cette révision doit consister dans la soumission à l'impôt des chèques de place en place et de tout écrit de quelque nature qu'il soit, négociable ou non, ayant pour objet de procurer une remise de fonds de place en place. C'est ce qui a été fait par la loi du 19 février 1874 (art. 4 à 10), qui a, en outre, dans le même but, modifié la loi du 14 juin 1865 sur les chèques, en ajoutant trois paragraphes à l'article 1, en abrogeant et remplaçant l'article 6. Nous donnons un extrait de l'exposé des motifs [1].

1296. 18° Les quittances ou acquits et tous titres de quelque nature qu'ils soient, signés ou non signés, qui emporteraient libération, reçu ou décharge. L'intérêt pratique propre à cette dernière application du droit de timbre, qui a pour le public, sinon pour le Trésor, l'inconvénient de se produire sans cesse dans les relations quotidiennes, rend utile la connaissance des textes législatifs qui concernent cet impôt. Un décret portant règlement d'administra-

« [1] Selon un récent arrêt de la cour de cassation, les recouvrements effectués, par les entrepreneurs de transports, du prix des marchandises qui leur ont été confiées, ne constituent plus, à moins que les fonds ne soient transmis *in specie*, une opération de transport de finances, mais une simple opération de banque exempte, pour ce motif, de la taxe de 35 centimes qui atteint tous les transports en grande vitesse. D'après cette nouvelle doctrine, les recouvrements opérés doivent être assujettis à l'impôt qui frappe tous les mouvements de valeurs, et cette perception fait l'objet de l'article 10 de la loi. Les pénalités destinées à assurer l'exécution de la loi sont toutes empruntées au système de la législation établie le 5 juin 1850. Elles ont suffi jusqu'à présent pour garantir la perception de l'impôt, et nous pensons qu'il n'y a pas lieu d'innover en cette matière (*articles 3, 4, 6, 9*).... Nous pensons que le produit du rendement s'élèvera à 6 millions environ. »

Source BIU Cujas

tion publique du 27 novembre 1871, a en outre réglé, aux termes de l'article 24 de la loi, la forme et les conditions d'emploi des *timbres-quittances*, dont l'usage est promptement entré dans les mœurs.

A partir du 1er décembre 1871, sont soumis à un droit de timbre de dix centimes : 1° les quittances ou acquits donnés au pied des factures ou mémoires, les quittances pures et simples, reçus ou décharges de sommes, titres, valeurs ou objets, et généralement tous les titres de quelque nature qu'ils soient, signés ou non signés, qui emporteraient libération, reçu ou décharge; 2° les chèques, tels qu'ils sont définis par la loi du 14 juin 1865, dont l'article 7 est et demeure abrogé. Le droit est dû pour chaque acte, reçu, décharge ou quittance ; il peut être acquitté par l'apposition d'un timbre mobile, à l'exception toutefois du droit sur les chèques, lesquels ne peuvent être remis à celui qui doit en faire usage sans qu'ils aient été préalablement revêtus de l'empreinte du timbre à l'extraordinaire. Le droit du timbre de 10 centimes n'est applicable qu'aux actes faits sous signatures privées et ne contenant pas de dispositions autres que celles spécifiées au présent article (Loi du 23 août 1871, *qui établit des augmentations d'impôts et des impôts nouveaux relatifs à l'enregistrement et au timbre*, art. 18). — Une remise de deux pour cent sur le timbre est accordée, à titre de déchet, à ceux qui feront timbrer préalablement leurs formules de quittances, reçus ou décharges (art. 19). — Sont seuls exceptés du droit de timbre de 10 centimes : 1° les acquits inscrits sur les chèques, ainsi que sur les lettres de change, billets à ordre et autres effets de commerce assujettis au droit proportionnel ; 2° les quittances de 10 francs et au dessous, quand il ne s'agit pas d'un acompte ou d'une quittance finale sur une plus forte somme; 3° les quittances énumérées en l'article 16 de la loi du 13 brumaire an VII, à l'exception de celles relatives aux traitements et émoluments des fonctionnaires, officiers des armées de terre et de mer, et employés salariés par l'État, les départements, les communes et tous établissements publics ; 4° les quittances délivrées par les comptables de deniers publics, celles des douanes, des contributions indirectes et des postes qui restent soumises à la législation qui leur est spéciale Toutes autres dispositions contraires sont abrogées (art. 20). — Les avertissements donnés aux termes de la loi du 2 mai 1855, avant toute citation, devront être rédigés par le greffier du juge de paix, sur papier au timbre de dimension de cinquante centimes (art. 21). — Les sociétés, compagnies, assureurs, entrepreneurs de transports et tous autres assujettis aux vérifications des agents de l'enregistrement par les lois en vigueur, sont tenus de représenter auxdits agents leurs livres, registres, titres, pièces de recette, de dépense et de comptabilité afin qu'ils s'assurent de l'exécution des lois sur le timbre. Tout refus de communication sera constaté par procès-verbal, et puni d'une amende de 100 francs à 1,000 francs (art. 22). — Toute contravention aux dispositions de l'article 18 sera punie d'une amende de 50 francs. L'amende sera due par chaque acte écrit, quittance, reçu ou décharge, pour lequel le droit de timbre n'aurait pas été acquitté. Le droit de timbre est à la charge du débiteur; néanmoins le créancier qui a donné quittance, reçu ou décharge en contravention aux dispositions de l'article 18, est tenu personnellement et sans recours, nonobstant toute stipulation contraire, du montant des droits, frais et amendes. La contravention sera suffisamment établie par la représentation des pièces non timbrées et annexées aux procès-verbaux que les employés de l'enregistrement, les officiers de police judiciaire, les agents de la force publique, les préposés

Source BIU Cujas

des douanes, des contributions indirectes et ceux des octrois, sont autorisés à dresser, conformément aux articles 31 et 32 de la loi du 13 brumaire an VII. Il leur est attribué un quart des amendes recouvrées. Les instances seront instruites et jugées selon les formes prescrites par l'article 76 de la loi du 28 avril 1816 (art. 23). — Un règlement d'administration publique déterminera la forme et les conditions d'emploi des timbres mobiles créés en exécution de la présente loi. Toute infraction aux dispositions de ce règlement sera punie d'une amende de 20 francs. Sont applicables à ces timbres les dispositions de l'article 21 de la loi du 11 juin 1859. Sont considérés comme non timbrés : 1° les actes, pièces ou écrits sur lesquels le timbre mobile aurait été apposé sans l'accomplissement des conditions prescrites par le règlement d'administration publique, ou sur lesquels aurait été apposé un timbre ayant déjà servi ; 2° les actes, pièces ou écrits sur lesquels un timbre mobile aurait été apposé en dehors des cas prévus par l'article 18 (art. 24).

Sont encore exempts du droit de timbre des quittances, reçus ou décharges de toute nature, les reconnaissances et reçus donnés, soit par lettres, soit autrement pour constater la remise d'effets de commerce à négocier, à accepter ou à encaisser (L. 30 mars 1872, *relative... 2° à diverses modifications concernant le timbre sur les décharges contenues dans les lettres missives*, art. 4).

1297. Indépendamment de ces nouvelles applications de l'impôt du timbre, des augmentations plus générales ont été édictées par les lois du 23 août 1871 et du 30 mars 1872, qui prescrivent : — 1° l'établissement de deux décimes en sus ajoutés au principal des droits de timbre de toute nature, sauf les deux catégories qui suivent (2° et 3°) dont le tarif est augmenté (L. 23 août 1871, art. 2 § 1) ; — 2° l'augmentation du tarif des droits de timbre sur les effets de commerce, les récépissés de chemins de fer, ainsi que les quittances et reconnaissances, qui étaient passibles du droit de 20 centimes (L. 23 août 1871, art. 2 § 2 ; L. 30 mars 1872, art. 1; L. 28 février 1872, art. 18). En ce qui concerne les effets de commerce, les droits de timbre établis par la loi du 5 juin 1850 [n° 1292 4°] constituaient un véritable dégrèvement, non-seulement pour les petits effets de 100 fr. et au dessous tarifés au *minimum* de 5 cent., mais encore pour tous les effets relatifs à des transactions qui ne se soldent pas en sommes rondes de 100 fr. Ces droits, établis par la loi du 5 juin 1850, doublés par la loi du 23 août 1871 (art. 2), ont été augmentés de moitié par l'article 3 de la loi du 19 février 1874, en conséquence de cette idée admise que le commerce doit supporter une partie très-importante des augmentations d'impôts nécessaires pour équilibrer le budget de 1874 [1]. — 3° L'élévation de 2 à 5 cent. par 100 fr. du taux d'abon-

[1] L'exposé des motifs, présenté par M. Magne, ministre des finances, justifie cette augmentation nouvelle de la manière suivante : — « Nous ne pensons pas

Source BIU Cujas

nement au timbre des lettres de gage et obligations du Crédit foncier (L. 30 mars 1871, art. 1 § 3) ; — 4° l'application de la surtaxe générale de deux décimes aux taxes d'abonnement au timbre exigibles depuis la mise à exécution de la loi, quelle que soit d'ailleurs l'époque à laquelle l'abonnement ait été contracté (L. 30 mars 1872, art. 3) ; — 5° des mesures diverses destinées à assurer l'application de l'impôt du timbre à tous les titres de valeurs étrangères qui y sont assujetties (L. 30 mars 1872, art. 2 ; L. 25 mai 1872, art. 1, 2 et 3 [nos 1292 10° et 1294 13°]).

Il faut ajouter à cette nomenclature les décimes étendus par la loi du 2 juin 1875 (art. 5 ci-dessus reproduit n° 1195).

1298. L'impôt du timbre consiste soit en un droit établi en raison de la dimension du papier, nommé pour cela *timbre de dimension* ; soit, comme pour les effets négociables et de commerce et pour les titres de fonds d'États étrangers, en un droit proportionnel aux sommes énoncées dans l'acte ou à la valeur du titre, et alors il constitue le *timbre proportionnel*. — Les règles adoptées pour la perception de cet impôt sont simples, et concilient

que cette proportion soit de nature à exercer sur les affaires aucune entrave sérieuse. En effet, comparé au tarif de 1816, époque à laquelle la France devait, comme aujourd'hui, faire appel à toutes ses ressources, le tarif projeté constitue un dégrèvement notable pour tous les effets au-dessous de 500 fr. Les valeurs de 100 fr. et 200 fr. seront encore moins taxées qu'elles ne l'étaient après la réduction opérée en 1824 ; enfin, l'effet de 100 fr. supportera un droit moindre qu'en 1835, et qui ne sera pas supérieur à celui établi en 1837. D'ailleurs, au moment où les impôts même doublés en 1871, sont frappés d'un nouveau demi-décime, alors surtout qu'il s'agit de rechercher des taxes en remplacement de celles qui, par l'impôt des matières premières et des tissus, devaient frapper directement le commerce, n'est-il pas équitable de lui demander, sous une autre forme, un sacrifice infiniment moindre ? On ne saurait en effet augmenter de centimes ou de fractions de centime le prix de papiers qui se débitent un à un. La proposition d'augmenter le tarif des effets de commerce a été faite et repoussée au sein du conseil supérieur du commerce, mais l'augmentation proposée ne tendait à rien moins qu'à tripler le droit actuel. En augmentant le tarif de moitié seulement, nous pensons avoir évité et les inconvénients qui résulteraient de l'exagération de la taxe, et l'inégalité que ferait naître, dans les circonstances actuelles, l'exemption de toute surtaxe sur le timbre des effets de commerce. — On voudra bien remarquer que le relèvement de tarif proposé ne porte pas sur les effets tirés de l'étranger et circulant en France. Le tarif de faveur établi par la loi du 20 décembre 1872, et justifié par les relations internationales, continuera de subsister (50 c. par 2,000 fr.). Le produit de cette augmentation ne sera pas inférieur à treize millions de francs. »

Source BIU Cujas

les facilités à donner au public avec les garanties nécessaires à l'État. Ces modes de perception sont au nombre de trois.

1299. 1° Le *timbre ordinaire* est apposé sur un papier que l'État fabrique et vend lui-même ; cette fabrication du papier timbré par l'État est un obstacle à la contrefaçon des timbres, rendue plus difficile par le filigrane, indiquant le millésime de l'année de la fabrication, que ce papier porte dans la pâte, et par sa double empreinte, timbre noir à l'encre d'imprimerie et timbre sec, dont il est revêtu. Ce papier est imposé aux officiers publics et ministériels pour la rédaction de leurs actes. Le prix varie avec la dimension du papier ; il était fixé de la manière suivante par la loi de finances du 2 juillet 1862, actuellement modifiée par l'article 2 de la loi du 23 août 1871 ci-dessus mentionné [n° 1297 1°], qui a augmenté ces prix de deux décimes, de sorte que la feuille de papier timbré de 50 centimes d'après le texte suivant, en vaut 60.

A partir du 15 juillet 1862, le droit de timbre perçu à raison de la dimension du papier est fixé comme il suit : demi-feuille de petit papier, 50 c.; feuille de petit papier, 1 fr.; feuille de moyen papier, 1 fr. 50 c.; feuille de grand papier, 2 fr.; feuille de grand registre, 3 fr. Ceux qui, dans une intention frauduleuse, ont altéré, employé, vendu ou tenté de vendre des papiers timbrés ayant déjà servi sont poursuivis devant le tribunal correctionnel et punis d'une amende de 50 à 1,000 fr. En cas de récidive, la peine est d'un emprisonnement de cinq jours à un mois, et l'amende est doublée. Il peut être fait application de l'article 463 du Code pénal (Loi du 2 juillet 1862, art. 21). — L'amende est de 50 fr. pour chaque acte ou écrit sous signature privée sujet au timbre de dimension et fait sur papier non timbré (art. 22). — Les préposés des douanes, des contributions indirectes et ceux des octrois ont, pour constater les contraventions au timbre des actes ou écrits sous signature privée, et pour saisir les pièces en contravention, les mêmes attributions que les préposés de l'enregistrement (art. 23).

1300. 2° Le *timbre extraordinaire* est apposé par l'administration sur les papiers que les particuliers lui portent, lorsqu'ils ne veulent pas faire emploi de celui de la régie, dans le cas où son emploi n'est pas obligatoire, comme pour les journaux avant 1870 et les affiches. Le timbre mobile le remplace avec avantage.

1301. 3° Le *timbre mobile* ou *adhésif* a été créé par la loi de finances du 11 juin 1859 (art. 19, 20 et 21) ; ses formes et conditions sont réglées par un décret du 18 janvier 1860. L'article 19, ci-dessous reproduit, de la loi de 1859 indique, en posant le principe, la nature et l'utilité de ce troisième mode de perception de

Source BIU Cujas

l'impôt du timbre, destiné à recevoir la plus grande extension. Les lois de finances des 2 juillet 1862 (art. 24 et 25), 13 mai 1863 (art. 8), 8 juillet 1865 (art. 5), celle du 31 juillet 1867 (art. 29) concernant les journaux et par suite actuellement abrogée, celle du 27 juillet 1870 (art. 6) ; les lois du 23 août 1871 (art. 24 [reproduit ci-dessus n° 1296]), du 30 mars 1872 (art. 4 et 7), du 25 mai 1872 (art. 4) et du 19 février 1874 (art. 9) ont étendu ce mode de perception au plus grand nombre des actes soumis au timbre.

1302. La loi de finances du 29 décembre 1873 (art. 2 à 5) fait une application remarquable du timbre mobile aux copies d'exploits, notifications d'avoué à avoué, significations de tous jugements, actes de procédure ou pièces diverses.

Nous reproduisons avec ces textes importants, et qui intéressent directement l'application des lois de procédure civile, le grave passage de l'exposé des motifs [1] qui explique cette application nouvelle du timbre mobile.

[1] « Malgré les prescriptions des décrets de 1807 et de 1813 sur les tarifs civils, malgré les fréquentes instructions du ministère de la justice, les copies des exploits et des pièces signifiées ne sont pas toujours remises aux parties, qui néanmoins en acquittent le coût et les droits de timbre. L'administration s'est constamment préoccupée des moyens de réprimer ce genre de fraude, qui depuis longtemps enlève au Trésor des sommes importantes, et auquel l'augmentation des droits de timbre votée en 1871 a imprimé une nouvelle activité. Il est donc devenu nécessaire de recourir à la loi, non pour obtenir des moyens de répression nouveaux, mais pour entourer la perception de garanties qui préviennent la fraude. Ces garanties sont les suivantes : les copies seraient faites sur un papier spécial revêtu d'un timbre de couleur. Pour se procurer ce papier, qui serait fourni gratuitement par l'administration, l'officier ministériel serait tenu d'acheter des timbres mobiles représentant la valeur des droits de timbre dus à raison de la dimension et du nombre de feuilles de papier employées pour ces copies. Ces timbres mobiles seraient oblitérés au moyen d'une griffe à date au moment de l'enregistrement de l'original. Comme moyen de contrôle, l'huissier serait tenu d'ajouter aux mentions prescrites par le décret du 14 juin 1813 et par l'article 67 du Code de procédure civile, l'indication du nombre de feuilles de papier spécial employées et le montant des droits de timbre exigibles à raison de leur dimension. Comme sanction, il ne pourrait être alloué en taxe ni réclamé une somme supérieure à la valeur des timbres mobiles apposés au bas de l'original de l'exploit. De l'ensemble de ces mesures il résultera que l'officier ministériel ne pourra pas s'attribuer le droit de timbre des copies, puisque ces droits seraient représentés par les timbres mobiles apposés au bas de l'original. Si, persistant dans une pratique regrettable, il voulait continuer à s'approprier ces droits, il serait obligé de dissimuler le nombre et l'étendue de ces copies, et de renoncer ainsi à l'émolument qui lui est attribué par les tarifs. Les articles 4, 5, 6, 7, que nous présentons d'accord avec M. le garde des sceaux, ont pour objet de sanctionner ces mesures, qui, nous en avons la con-

Source BIU Cujas

Le droit de timbre des copies des exploits, des notifications d'avoué à avoué, et des significations de tous jugements, actes ou pièces, sera acquitté au moyen de timbres mobiles apposés sur l'original de l'exploit. Néanmoins, ces copies ne pourront être faites que sur un papier timbré spécial de la dimension des feuilles aux droits de 50 centimes ou de 1 franc, et qui sera fourni gratuitement par l'administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre (L. 29 déc. 1873, *portant fixation générale des dépenses et des recettes de l'exercice 1874*, art. 2). — Indépendamment des mentions prescrites par l'article 48 du décret du 14 juin 1813 et par l'article 67 du Code de procédure civile, les huissiers seront tenus d'indiquer distinctement au bas de l'original et des copies de chaque exploit : 1° le nombre des feuilles de papier spécial employées tant pour les copies de l'original que pour les copies des pièces signifiées ; 2° le montant des droits de timbre dus à raison de la dimension de ces feuilles (art. 3). — Il ne pourra être alloué en taxe, et les officiers ministériels ne pourront demander et se faire payer, à titre de remboursement de droit de timbre des copies, aucune somme excédant la valeur des timbres mobiles apposés en exécution des dispositions qui précèdent. Un règlement d'administration publique déterminera la forme et les conditions d'emploi du papier spécial et des timbres mobiles créés par la présente loi, ainsi que toutes les autres mesures d'exécution. Sont applicables à ces timbres les dispositions de l'article 21 de la loi du 11 juin 1859 (art. 4). — Chaque contravention aux dispositions des articles 2 et 3 ci-dessus et à celles du règlement d'administration publique à intervenir sera punie d'une amende de cinquante francs. Seront considérés comme non timbrés les actes et pièces autres que les copies spécifiées en l'article 2 et qui auraient été écrits sur le papier spécial exclusivement destiné à ces copies (art. 5).

C. *Impôts sur les valeurs mobilières.*

1303. 5° Énumération des trois espèces d'impôts établis sur les valeurs mobilières.
1304. Droit de transmission sur les valeurs mobilières.
1305. Loi du 23 juin 1857.
1306. Élévation et extension du droit de transmission en 1871 et 1872.
1307. Impôt direct de 3 °/₀ établi par la loi du 29 juin 1872 sur le revenu de valeurs mobilières.
1308. Loi du 1er décembre 1875 relative à l'application de cet impôt aux sociétés commerciales ou civiles.
1309. Extension de la taxe de 3 °/₀ par la loi du 21 juin 1875, art. 5.
1310. Loi du 15 juin 1872 relative aux titres au porteur.
1311. Application aux valeurs étrangères du droit de transmission et de tous droits frappant les valeurs françaises.
1312. Extension de ces droits aux titres des villes, provinces et établissements publics, étrangers.
1313. Application de la taxe de 3 °/₀ aux valeurs étrangères.

fiance, suffiront pour prévenir des abus invétérés et pour faire rentrer dans les caisses du Trésor, sans rien demander aux contribuables, une somme que nous n'estimons pas à moins de un million (*Exposé des motifs présenté par M. Thiers, président de la République, et M. Léon Say, ministre des finances*) ».

Source BIU Cujas

1303. V. Les titres français, ainsi nommés *valeurs mobilières* et définis au numéro suivant, sont actuellement soumis à trois impôts distincts, bien qu'ils les atteignent cumulativement : 1° le droit de timbre, dont il vient d'être parlé [nos 1292 et 1294], porté par les lois de 1850 et 1871 à 6 cent. par 100 fr. et par an, quel que soit l'affaiblissement et même l'absence de revenu du titre ; 2° le droit de transmission dont il va être parlé [nos 1304 à 1306] et qui, de 1857 à 1872, était plus particulièrement appelé l'impôt sur les valeurs mobilières ; et 3° l'impôt direct de 3 % sur le revenu de ces valeurs, établi par la loi du 29 juin 1872 indépendamment de l'augmentation des deux autres impôts [n° 1307].

1304. Le droit de transmission sur les titres d'actions et d'obligations de toute société, compagnie ou entreprise quelconque, financière et industrielle, commerciale ou civile, a été établi par la loi de finances du 23 juin 1857, qui en a confié la perception à l'administration de l'enregistrement et des domaines. Cet impôt, de création relativement récente, s'expliquait par les modifications profondes qui ont opéré, dans l'état de la fortune publique, une véritable révolution économique, depuis le commencement du XIXe siècle et la rédaction du Code civil, empreinte encore du vieil adage *mobilium vilis possessio*, dont s'est inspiré le rédacteur des articles 1401 § 1, 1554, 868, 865, 859, etc. Depuis 1804, et surtout dans les quarante dernières années, une partie considérable de la fortune des citoyens s'est mobilisée ; la richesse mobilière, représentée par des titres innombrables qu'absorbent chaque jour les capitaux, a conquis sa place à côté de la propriété immobilière. La loi fiscale de 1857, qui du reste avait été devancée dans cette voie par la loi du 5 juin 1850 qui appliquait l'impôt du timbre à la plupart des valeurs mobilières [n° 1292 5° et 6°], a suivi le mouvement qui s'est accompli dans les habitudes et les idées de la nation, en même temps que dans la composition matérielle de son patrimoine. Nous reproduisons les textes importants qui ont créé cet impôt, en faisant observer qu'il n'atteint pas certaines valeurs mobilières, les titres de rentes sur l'État [*voir* n° 1076]. D'après la loi de 1857, il n'atteignait pas non plus les obligations des communes et des départements, et les diverses obligations ou lettres de gage émises par la Société du Crédit foncier de France (Dijon, 16 août 1861 ; Limoges, 17 mai 1865 ; S. 61, 2, 253 ; 65, 2, 169).

1305. La différence qui existe entre les titres d'actions ou d'obli-

Source BIU Cujas

gations *au porteur* et ceux *nominatifs*, les uns transmissibles par tradition et les autres par un transfert sur les registres de la compagnie, a rendu nécessaire de transformer, en ce qui concerne les premiers, le droit de transmission en une taxe d'abonnement fixe et annuelle. Le même motif a déterminé le législateur de 1857 à frapper de l'impôt non-seulement la *transmission*, mais aussi la simple *conversion* d'un titre nominatif en titre au porteur, et réciproquement.

Indépendamment des droits établis par le titre II de la loi du 5 juin 1850, toute cession de titres ou promesses d'actions et d'obligations dans une société, compagnie ou entreprise quelconque, financière, industrielle, commerciale ou civile, quelle que soit la date de sa création, est assujettie, à partir du 1er juillet 1857, à un droit de transmission de vingt centimes par cent francs de la valeur négociée. Ce droit, pour les titres au porteur, et pour ceux dont la transmission peut s'opérer sans un transfert sur les registres de la société, est converti en une taxe annuelle et obligatoire de douze centimes par cent francs du capital desdites actions et obligations, évalué par leur cours moyen pendant l'année précédente, et, à défaut de cours dans cette année, conformément aux règles établies par les lois sur l'enregistrement (Loi *de finances* du 23 juin 1857, art. 6). — Le droit pour les titres nominatifs, dont la transmission ne peut s'opérer que par un transfert sur les registres de la société, est perçu au moment du transfert, pour le compte du Trésor, par les sociétés, compagnies et entreprises qui en sont constituées débitrices par le fait du transfert. Le droit sur les titres mentionnés au paragraphe 2 de l'article précédent est payable par trimestre, et avancé par les sociétés, compagnies et entreprises, sauf recours contre les porteurs desdits titres. A la fin de chaque trimestre, lesdites sociétés sont tenues de remettre au receveur de l'enregistrement du siége social le relevé des transferts et des conversions, ainsi que l'état des actions et obligations soumises à la taxe annuelle (art. 7). — Dans les sociétés qui admettent le titre au porteur, tout propriétaire d'actions et obligations a toujours la faculté de convertir ses titres au porteur en titres nominatifs, et réciproquement. Dans l'un et l'autre cas, la conversion donne lieu à la perception du droit de transmission. Néanmoins, pendant un délai de trois mois à partir de la mise à exécution de la présente loi, la conversion des actions et obligations au porteur en actions et obligations nominatives sera affranchie de tout droit (art. 8). — Les actions et obligations émises par les sociétés, compagnies ou entreprises étrangères sont soumises en France à des droits équivalents à ceux qui sont établis par la présente loi et par celle du 5 juin 1850 sur les valeurs françaises; elles ne pourront être cotées et négociées en France qu'en se soumettant à l'acquittement de ces droits. Un règlement d'administration publique fixera le mode d'établissement et de perception de ces droits, dont l'assiette pourra reposer sur une quotité déterminée du capital social. Le même règlement déterminera toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de la présente loi (art. 9). — Toute contravention aux précédentes dispositions et à celles des règlements qui seront faits pour leur exécution est punie d'une amende de cent francs à cinq mille francs, sans préjudice des peines portées par l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII, pour omission ou insuffisance de déclaration (art. 10).

Source BIU Cujas

1306. Trois lois successives du 16 septembre 1871 (art. 11), du 30 mars 1872 (art. 1) et du 29 juin 1872 (art. 3) ont augmenté et modifié le taux du droit de transmission sur les valeurs mobilières. Ce taux est actuellement réglé par ce dernier texte ci-dessous reproduit. En outre, la première de ces lois a étendu cet impôt aux valeurs mobilières, sauf les titres de la dette publique de France, que n'atteignait pas la loi de 1857.

A partir de la promulgation de la présente loi, le taux des droits et taxe établis par la loi du 23 juin 1857 et par celles des 16 septembre 1871 et 30 mars 1872, est réduit ainsi qu'il suit, savoir : à 50 cent. par 100 fr. pour la transmission ou la conversion des titres nominatifs ; à 20 cent. par 100 fr. pour la taxe à laquelle sont assujettis les titres au porteur. Ces droits et taxe ne sont pas soumis aux décimes (L. 29 juin 1872, art. 3). — Ces droits sont applicables à la transmission des obligations des départements, des communes, des établissements publics et de la société du Crédit foncier (L. 16 septembre 1871, art. 11). — Ces droits seront perçus à l'avenir sur la valeur négociée, déduction faite des versements restant à faire sur les titres non entièrement libérés (L. 30 mars 1872, art. 1 § 2).

1307. Toutes les valeurs mobilières françaises, en outre du droit de timbre et du droit de transmission, ont été frappées par la loi du 29 juin 1872 d'un troisième impôt, consistant en une taxe annuelle de 3 % sur leur revenu. Les titres de la dette publique en sont seuls exemptés, comme des deux autres impôts sur les valeurs mobilières, dans l'intérêt du crédit de l'État [n° 1076]. C'est pour 35 millions que figure au budget de 1876 [n° 1121] cet impôt, qui constitue pour les valeurs mobilières un supplément de charge considérable. Bien que cette taxe sur le revenu des valeurs mobilières soit de son essence une véritable contribution directe [n° 1157], la loi en a confié l'assiette et le recouvrement à l'administration de l'enregistrement.

Un décret portant règlement d'administration publique du 6 décembre 1872 a été rendu en exécution de la loi du 29 juin, sur le mode d'établissement et de perception de cette contribution.

Indépendamment des droits de timbre et de transmission établis par les lois existantes, il est établi, à partir du 1er juillet 1872, une taxe annuelle et obligatoire : 1° sur les intérêts, dividendes, revenus et tous autres produits des actions de toute nature, des sociétés, compagnies ou entreprises quelconques, financières, industrielles, commerciales ou civiles, quelle que soit l'époque de leur création ; 2° sur les arrérages et intérêts annuels des emprunts et obligations des départements, communes et établissements publics, ainsi que des sociétés, compagnies et entreprises ci-dessus désignées ; 3° sur les intérêts, produits et bénéfices annuels des parts d'intérêts et commandites dans les sociétés, compagnies et entreprises dont le capital n'est pas divisé en actions (Loi du

Source BIU Cujas

29 juin 1862, *relative à un impôt sur le revenu des valeurs mobilières*, art. 1): — 1° pour les actions, par le dividende fixé d'après les délibérations des assemblées générales d'actionnaires ou des conseils d'administration, les comptes rendus ou tous autres documents analogues; 2° pour les obligations ou emprunts, par l'intérêt ou le revenu distribué dans l'année; 3° pour les parts d'intérêts et commandites, soit par les délibérations des conseils d'administration des intéressés, soit, à défaut de délibération, par l'évaluation, à raison de 5 °/₀ du montant du capital social ou de la commandite, ou du prix moyen de cessions de parts d'intérêts consenties pendant l'année précédente. Les comptes rendus et les extraits des délibérations des conseils d'administration ou des actionnnaires seront déposés dans les vingt jours de leur date au bureau de l'enregistrement du siége social (art. 2). — La quotité de la taxe établie par la présente loi est fixée à 3 °/₀ du revenu des valeurs spécifiées en l'article 1. Le montant en est avancé, sauf leur recours, par les sociétés, compagnies, entreprises, villes, départements ou établissements publics. Pour l'année 1872, les revenus, intérêts et dividendes seront sujets à la taxe pour moitié seulement de leur montant, quelle que soit d'ailleurs l'époque à laquelle le paiement aura lieu. A partir de la promulgation de la présente loi, le taux des droits et taxe établis par la loi du 23 juin 1857 et par celles des 16 sepembre 1871 et 30 mars 1872 est réduit ainsi qu'il suit, savoir : à 50 c. par 100 fr. pour la transmission ou la conversion des titres nominatifs; à 20 cent. par 100 fr. pour la taxe à laquelle sont assujettis les titres au porteur. Ces droits et taxe ne sont pas soumis aux décimes (art. 3). — Les actions, obligations, titres d'emprunts, quelle que soit d'ailleurs leur dénomination, des sociétés, compagnies, entreprises, corporations, villes, provinces étrangères, ainsi que tout autre établissement public étranger, sont soumis à une taxe équivalente à celle qui est établie par la présente loi sur le revenu des valeurs françaises. Les titres étrangers ne pourront être cotés, négociés, exposés en vente ou émis en France qu'en se soumettant à l'acquittement de cette taxe, ainsi que des droits de timbre et de transmission. Un règlement d'administration publique fixera le mode d'établissement et de perception de ces droits, dont l'assiette pourra reposer sur une quotité déterminée du capital social. Le même règlement déterminera les époques de paiement de taxe, ainsi que toutes les autres mesures nécessaires pour l'exécution de la présente loi (art. 4). — Chaque contravention aux dispositions qui précèdent et à celles du règlement d'administration publique qui sera fait pour leur exécution, sera punie conformément à l'article 10 de la loi du 23 juin 1857. Le recouvrement de la taxe sur le revenu sera suivi, et les instances seront introduites et jugées comme en matière d'enregistrement (art. 5).

1308. Une loi du 1er décembre 1875 a eu pour objet de soustraire à l'application de la loi du 29 juin 1872 et de l'impôt de 3 °/₀ sur le revenu des parts d'intérêts des sociétés en nom collectif et de certaines autres sociétés commerciales ou civiles. L'administration de l'enregistrement avait en effet prétendu percevoir l'impôt de 3 °/₀ sur le revenu du capital social dans les sociétés en nom collectif avec ou sans commanditaire, et quatre arrêts de la cour de cassation du 23 août 1875 avaient consacré cette interpréta-

Source BIU Cujas

tion. Les protestations des chambres de commerce et syndicats furent générales et signalèrent aux pouvoirs publics la perturbation que cette jurisprudence allait jeter dans l'industrie et le commerce français ; c'est pour faire droit à ces réclamations qu'est intervenue la loi du 1er décembre 1875.

Les dispositions de l'article 1 § 3 de la loi du 29 juin 1872 ne sont pas applicables aux parts d'intérêts dans les sociétés commerciales en nom collectif, et elles ne s'appliquent, dans les sociétés en commandite dont le capital n'est pas divisé par actions, qu'au montant de la commandite (Loi du 1er décembre 1875, *ayant pour objet de déclarer que les dispositions de la loi du 29 juin 1872 ne sont pas applicables aux sociétés de commerce en nom collectif, ni aux associés-gérants des sociétés en commandite, ni aux sociétés dites de coopération*, art. 1). — La même exception s'applique aux parts d'intérêts dans les sociétés de toute nature, dites de coopération, formées exclusivement entre des ouvriers ou artisans au moyen de leurs cotisations périodiques (art. 2).

1309. La loi du 21 juin 1875, relative à divers droits d'enregistrement [n° 1286], assujettit à la taxe de 3 % les lots et primes de remboursement ; l'avance de cette taxe est imposée personnellement aux sociétés, départements, communes ou établissements publics, sauf leur recours contre les obligataires.

Nous avons fait connaître [n° 1096] la loi du 28 juillet 1875 relative aux consignations de valeurs mobilières.

Sont assujettis à la taxe de 3 % établie par la loi du 29 juin 1872, les lots et primes de remboursement payés aux créanciers et aux porteurs d'obligations, effets publics et tous autres titres d'emprunt. La valeur est déterminée, pour la perception de la taxe, savoir : 1° pour les lots, par le montant même du lot en monnaie française ; 2° pour les primes, par la différence entre la somme remboursée et le taux d'émission des emprunts. Un règlement d'administration publique déterminera le mode d'évaluation du taux d'émission, ainsi que toutes autres mesures d'exécution. Sont applicables à la taxe établie par le présent article les dispositions des articles 3, 4 et 5 de la loi du 29 juin 1872 (L. du 21 juin 1875, art. 5).

1310. Les charges fiscales considérables qui, par suite de cet ensemble de dispositions successives, pèsent désormais sur les valeurs mobilières, faisaient ressortir encore davantage l'insuffisante protection que la propriété de ces valeurs recevait de la loi. Le législateur n'a cependant point encore apporté à la loi civile les améliorations nécessitées par l'état économique de la société et ci-dessus indiquées [n° 1304], mais il a, dans une loi du 15 juin 1872, *relative aux titres au porteur*, déterminé des règles protectrices pour les cas de perte, vol, etc. Un décret portant règlement d'administration publique du 10 avril 1873 a pourvu à l'exécution de

Source BIU Cujas

ces dispositions, sur lesquelles nous n'insistons pas davantage, car elles appartiennent plus au droit civil et à la procédure qu'au droit administratif.

1311. D'après l'article 9 de la loi du 23 juin 1857, le droit de transmission sur les valeurs mobilières frappe également les actions et obligations des sociétés, compagnies et entreprises étrangères, qui se négocient officiellement à la Bourse de Paris. Si les principes de la liberté économique faisaient un devoir au législateur de permettre aux capitaux français de porter leur puissant concours, à leurs risques et périls, aux entreprises étrangères, ces mêmes principes s'opposaient à ce que les titres étrangers fussent favorisés de la dispense d'un impôt qui frappe les titres français. Les bases de cette perception ont été quatre fois modifiées par les règlements d'administration publique du 17 juillet 1857, du 11 janvier 1862, du 11 décembre 1864 et du 24 mai 1872, intervenus pour l'exécution de la loi du 23 juin 1857, en ce qui concerne les compagnies étrangères. Aux termes de ce dernier décret du 24 mai 1872, qui fait retour au mode adopté par le règlement primitif du 17 juillet 1857, le droit est perçu sur le nombre des titres présumés circuler en France. A cet effet, les compagnies sont tenues de faire au ministre des finances la déclaration du nombre des actions et obligations négociées sur le marché français [1], et c'est sur le nombre de titres déclaré, et non sur le chiffre du capital social, que l'impôt est perçu après fixation définitive par le ministre des finances, qui doit prendre l'avis d'une commission mixte dans laquelle les intérêts de l'État et des sociétés sont représentés.

Les actions et obligations émises par les sociétés, compagnies ou entreprises étrangères sont soumises en France à des droits équivalents à ceux qui sont établis par la présente loi et par celle du 5 juin 1850 sur les valeurs françaises; elles ne pourront être cotées et négociées en France qu'en se soumettant à l'acquittement de ces droits. Un règlement d'administration publique fixera le mode d'établissement et de perception de ces droits, dont l'assiette pourra

[1] Le rapport de la commission du budget au Corps législatif, en 1864, contient les constatations statistiques et officielles suivantes: « Le nombre des » titres étrangers admis à la négociation en France s'élève à 4,043,066 actions » et 4,802,303 obligations, représentant un capital de plus de 4 milliards. Il con» vient de faire remarquer que la plupart de ces valeurs n'ont d'autres marchés » que les bourses de Paris et des départements, et qu'il serait par conséquent » juste, pour placer les sociétés françaises et étrangères dans des conditions » d'égalité complète, d'étendre les droits de timbre et de transmission à la tota» lité des titres. »

Source BIU Cujas

reposer sur une quotité déterminée du capital social. Le même règlement déterminera toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de la présente loi (L. 23 juin 1857, art. 9).

1312. La loi du 16 septembre 1871 [n° 1306], qui a soumis au droit de transmission les obligations des départements, communes et établissements publics français, n'avait pas mentionné les titres similaires étrangers qui, par suite, contrairement au principe posé au numéro qui précède, continuaient à jouir d'une complète immunité. La loi du 30 mars 1872 (art. 1 §§ 4 et 5) a rétabli sous ce rapport l'égalité d'impôt et confié le mode d'établissement des droits à un règlement d'administration publique, qui n'est autre que celui du 24 mai 1872, déjà cité. D'autre part l'augmentation des droits de transmission sur les titres qui en étaient déjà frappés par la loi de 1857, s'applique aux titres étrangers comme aux titres français (L. 29 juin 1872, art. 3 [n° 1306]).

Les titres émis par les villes, provinces et corporations étrangères, quelle que soit leur dénomination, et par tout autre établissement public étranger, seront soumis à des droits équivalents à ceux qui sont établis par la présente loi, et par celle du 5 juin 1850 sur le timbre. Ils ne pourront être cotés ou négociés en France qu'en se soumettant à l'acquittement de ces droits. Un règlement d'administration publique fixera pour ces titres le mode d'établissement et de perception de l'impôt, dont l'assiette pourra reposer sur une quotité déterminée du capital (L. 30 mars 1872, art. 1 §§ 4 et 5).

1313. L'article 4 de la loi du 29 juin 1872 a étendu la taxe de 3 % sur le revenu à toutes les valeurs mobilières étrangères, moins les titres des fonds d'État intentionnellement omis dans l'énumération de cet article. Le règlement d'administration publique du 6 décembre 1872, rendu pour l'exécution de la loi du 29 juin 1872, concerne également les valeurs étrangères, et nous reproduisons deux articles de ce décret qui leur sont exclusivement applicables.

Les actions, obligations, titres d'emprunt, quelle que soit d'ailleurs leur dénomination, des sociétés, compagnies, entreprises, corporations, villes, provinces étrangères, ainsi que tout autre établissement public étranger, sont soumis à une taxe équivalente à celle établie par la présente loi sur le revenu des valeurs françaises. Les titres étrangers ne pourront être cotés, négociés, exposés en vente ou émis en France qu'en se soumettant à l'acquittement de ces droits, ainsi que du droit de timbre et de transmission. Un règlement d'administration publique fixera le mode d'établissement et de perception de ces droits, dont l'assiette pourra reposer sur une quotité déterminée du capital social. Le même règlement déterminera les époques du paiement de la taxe, ainsi que toutes les autres mesures nécessaires pour l'exécution de la présente loi (L. 29 juin 1872, art. 4).

Source BIU Cujas

Toutes les dispositions des deux articles précédents sont applicables aux sociétés, compagnies, entreprises, corporations, villes, provinces étrangères, ainsi qu'à tous autres établissements publics étrangers dont les titres sont cotés ou circulent en France, ou qui ont pour objet des biens soit mobiliers, soit immobiliers situés en France. La taxe sur le revenu, pour les titres cotés à la bourse ou émis en France, est assise sur la même base que les droits de timbre et de transmission; elle est déterminée en la forme prévue au règlement d'administration publique du 24 mai 1872. Les sociétés, compagnies et entreprises étrangères dont les titres ne sont pas cotés, mais qui ont pour objet des biens meubles ou immeubles situés en France, doivent la taxe sur le revenu, à raison des valeurs françaises qui en dépendent, et acquittent cette taxe d'après une quotité du capital social fixée par le ministre des finances, sur l'avis préalable de la commission instituée par le règlement ci-dessus indiqué. Elles doivent, à cet effet, faire agréer par le ministre des finances, avant le 1er décembre 1872, si elles existent actuellement, et, dans le cas contraire, avant toute opération en France, un représentant français personnellement responsable des droits et amendes (D. 6 décembre 1872, *portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi relative à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières*, art. 3). — Aucune émission ou souscription de titres étrangers ne peut avoir lieu en France qu'après qu'un représentant responsable a été agréé par le ministre des finances. Dans le mois qui suit la clôture de l'émission ou de la souscription, le ministre des finances détermine le nombre des titres qui doivent servir de base à la perception des droits de timbre et de transmission ainsi qu'à l'assiette de la taxe sur le revenu. Ce nombre est fixé conformément aux dispositions des règlements d'administration publique des 17 juillet 1857 et 24 mai 1872 (art. 4).

§ VI. — Postes et télégraphes.

1314. I. Administration des postes ; monopole de l'État.
1315. Arrêté consulaire du 27 prairial an IX.
1316. Réforme postale de 1848 ; timbres-poste.
1317. Poids et taxe des lettres; loi du 3 août 1875, art. 3.
1318. Législation relative aux transports des imprimés, journaux, papiers d'affaires, ouvrages imprimés, échantillons.
1319. Envois d'argent ; transport des valeurs dans les lettres ; loi du 4 juin 1859.
1320. Cartes postales ; loi du 20 décembre 1872.
1321. Loi du 25 janvier 1873.
1322. Objets recommandés ; déclaration de valeurs avec chargement; valeurs déclarées.
1322 *bis*. Projet de loi du 4 juillet 1876.
1323. Union générale des postes ; traité de Berne; loi et décrets de 1875.
1324. II. Administration des télégraphes ; loi du 6 décembre 1873 relative à la modification du régime postal et du régime télégraphique, et décret du 10 juillet 1876 portant règlement d'administration publique pour son exécution.
1325. Télégraphie privée. Conventions télégraphiques internationales de 1865, 1872 et 1875.

Source BIU Cujas

1326. Taxes; loi du 3 juillet 1861, décret du 13 août 1864, loi du 29 mars 1872.
1327. Loi du 13 juin 1866; décret du 4 avril 1871.

1314. I. La *direction générale des postes*, comme les administrations auxquelles sont confiées la fixation ou la perception des diverses espèces d'impôts qui précèdent, relève du ministère des finances. Un décret du 4 décembre 1864 a divisé la France en six circonscriptions postales, ayant pour chefs-lieux Arras, Alençon, Toulouse, Poitiers, Lyon et Nancy, et possédant un inspecteur chargé de la surveillance des services. C'est à cette administration qu'est exclusivement confié le transport des lettres cachetées ou non cachetées circulant à découvert ou renfermées dans des sacs, boîtes, paquets ou colis; et celui des journaux, ouvrages périodiques, circulaires, prospectus, catalogues et avis divers, imprimés, gravés, lithographiés ou autographiés. Ces transports sont interdits à toute personne étrangère au service des postes, sous peine d'une amende de 150 à 300 fr., et, en cas de récidive, de 300 à 3,000 fr. (Arr. 27 prairial an IX; L. 22 juin 1854; L. 25 juin 1856). L'État, que nous avons considéré comme manufacturier en ce qui concerne les tabacs, les poudres et les allumettes, nous apparaît ici comme entrepreneur de transports, exerçant à cet égard un monopole restreint aux divers objets qui viennent d'être indiqués, et percevant du public un impôt qui est en même temps le prix d'un service rendu.

Ce monopole a sa raison d'être, moins dans les avantages financiers dont il est la source [*voir*, n° 1122, le chiffre important du produit des postes] que dans l'intérêt d'ordre public qui s'attache à la régularité, la promptitude et la fidélité du transport des lettres, non-seulement dans les grands centres, mais aussi chez les populations rurales que des entreprises commerciales, exposées à la concurrence, et principalement dirigées par leur intérêt personnel, n'eussent jamais dotées de ce bienfait.

1315. Ce monopole est très-ancien; il était garanti avant 1789 par deux arrêts du conseil des 18 juin et 29 novembre 1681; l'Assemblée constituante déclara qu'ils continueraient à recevoir leur exécution, et la jurisprudence en applique les dispositions consacrées par l'arrêté consulaire du 27 prairial an IX, que nous reproduisons en extraits, et dont la constitutionnalité, vainement critiquée devant la cour de cassation, a été reconnue par une jurisprudence constante.

Source BIU Cujas

Les consuls de la République, vu les lois des 26 août 1790, article 4, et 21 septembre 1792, et l'arrêté du 26 vendémiaire an VII contenant confirmation des défenses faites par les anciens règlements à toute personne étrangère au service des postes, de s'immiscer dans le transport des lettres, paquets, journaux, feuilles périodiques et autres; ouï le rapport du ministre des finances sur les contraventions qui se commettent à leurs dispositions; le conseil d'État entendu; arrêtent: — Art. 1. Les lois des 26 août 1790 (art. 4) et 21 septembre 1792, et l'arrêté du 26 vendémiaire an VII seront exécutés; en conséquence, il est défendu à tous les entrepreneurs de voitures libres, et à toute autre personne étrangère au service des postes, de s'immiscer dans le rapport des lettres, journaux, feuilles à la main et ouvrages périodiques, paquets et papiers du poids d'un kilogramme et au dessous, dont le port est exclusivement confié à l'administration des postes aux lettres. — Art. 2. Les sacs de procédure, les papiers uniquement relatifs au service personnel des entrepreneurs de voitures, et les paquets au-dessus du poids de deux livres sont seuls exceptés de la prohibition prononcée par l'article précédent.

1316. Jusqu'en l'année 1848, le droit sur les lettres consistait en une taxe proportionnelle à la distance à parcourir par chaque lettre, entre le lieu d'expédition et le lieu de destination : c'est ce que l'on appelait le *système des zones*. La loi du 24 août 1848, modifiée et complétée par des lois ultérieures, a donné le signal d'une révolution accomplie en cette matière sous le nom de *réforme postale*; elle a consisté dans la substitution au régime ancien, d'une *taxe uniforme*, quelle que soit la distance, et qui ne s'élève dans certaines proportions qu'avec le poids de la lettre. La réforme postale a été un bienfait pour le commerce, pour les affaires de toute nature, pour les relations de famille, en ce qu'elle a rendu les correspondances moins coûteuses ; elle a été aussi une heureuse opération pour l'État, dont elle a augmenté les ressources. Elle a reçu un complément qu'exigeait la rapidité du service, dans l'affranchissement préalable à l'aide de timbres-poste, rendu obligatoire par le paiement d'une surtaxe sur les lettres non affranchies. L'usage d'un timbre ayant déjà servi à l'affranchissement d'une lettre est puni d'une amende de 50 fr. à 1,000 fr. ; en cas de récidive, la peine est d'un emprisonnement de cinq jours à un mois, et l'amende est double ; est punie des mêmes peines, suivant les distinctions sus-établies, la vente ou la tentative de vente d'un timbre-poste ayant déjà servi (L. 16 octobre 1849; L. 20 mai 1854).

1317. La loi du 24 août 1871, demandant au produit des postes une portion des ressources nécessaires à la rançon de la France, a augmenté les tarifs relatifs à la taxe des lettres et réglé leur poids. Ses dispositions ont été modifiées dans le sens de l'élévation du

Source BIU Cujas

poids des lettres, par l'article 3 de la loi du 3 août 1875 ainsi conçu :

La taxe des lettres nées et distribuables en France et en Algérie sera fixée, à partir du 1er janvier 1876, conformément aux indications du tableau suivant :

POIDS DES LETTRES.	LETTRES circulant de bureau à bureau.		LETTRES nées et distribuables dans la circonscription du même bureau et de Paris pour Paris.	
	Affranchies.	Non affranchies.	Affranchies.	Non affranchies.
Jusqu'à 15 grammes inclusivement.....	0 25	0 40	0 15	0 25
Au-dessus de 15 grammes jusqu'à 30 grammes inclus.....	0 50	0 80	0 30	0 50
Au-dessus de 30 grammes jusqu'à 50 grammes inclus.....	0 75	1 20	0 45	0 75
Au-dessus de 50 grammes, augmentation par chaque 50 grammes ou fraction de 50 grammes.	0 50	0 75	0 25	0 40

1318. Tout ce qui concernait le port des journaux et des ouvrages imprimés, des échantillons, des papiers de commerce et d'affaires, était resté jusqu'en 1856 en dehors de la législation nouvelle et sous l'empire des lois anciennes très-diverses, très-confuses, et souvent altérées soit par l'usage, soit par des décisions ministérielles. Une loi du 25 juin 1856 a favorisé la circulation par la poste des imprimés, échantillons et papiers d'affaires, en leur appliquant, suivant des règles particulières, les utiles réformes que réclamaient les besoins nouveaux de l'industrie, du commerce et des relations privées. Cette loi se complète par un arrêté du ministre des finances du 9 juillet 1856, pris en vertu de l'article 10 de la loi qui lui confère le droit de déterminer le mode de confection, le maximum du poids et la dimension des paquets confiés au service des postes, ainsi que les délais dans lesquels s'en effectuent le transport et la distribution soit à domicile, soit au guichet du bureau.

La loi du 24 août 1871 avait également élevé cette partie des droits de poste dans une mesure contraire aux plus graves intérêts.

Actuellement l'affranchissement est de 5 centimes par 50 grammes ou fraction de 50 grammes, jusqu'à 300 grammes pour les

Source BIU Cujas

échantillons et jusqu'à 3 kilos pour les papiers d'affaires, épreuves d'imprimerie corrigées, musique manuscrite, etc.

Les échantillons ne doivent pas dépasser 25 centimètres de longueur et les autres objets 45 centimètres.

Pour les imprimés, prospectus, livres brochés ou reliés, lettres de faire part, cartes de visite, etc., les droits de poste sont fixés de la manière suivante [1] :

SOUS BANDE SIMPLE.		SOUS ENVELOPPE OUVERTE OU SOUS FORME DE LETTRE.		
POIDS.	Pour toute la France.	POIDS.	De bureau à bureau.	Circonscription du bureau.
	FR. C.		FR. C.	FR. C.
Jusqu'à 5 gr.....	0 02	Jusqu'à 10 gr.....	0 10	0 05
De 5 à 10 gr.....	0 03	De 10 à 20 gr.....	0 20	0 10
De 10 à 15 gr.....	0 04	De 20 à 30 gr.....	0 30	0 15
De 15 à 50 gr.....	0 05	et ainsi de suite..	0 10	0 05
De 50 à 100 gr.....	0 10	de 10 en 10 gr.		
Augmentation de.... par 50 gr. ou fract. de 50 gr.	0 05			

1319. L'administration des postes se charge, mais sans en avoir le monopole, des envois d'argent à deniers découverts, moyennant un droit, qui, autrefois de 2 %, avait été ramené à ce taux par l'article 8 de la loi du 24 août 1871, après avoir été, dans l'intérêt des citoyens les moins aisés, qui usent plus généralement de la poste pour le transport des fonds, réduit à 1 % du montant des envois par l'article 29 de la loi de finances du 2 juillet 1862. La loi du 20 décembre 1872, portant fixation du budget de 1873, a ramené (art. 22 § 3) le droit sur les envois d'argent à ce taux de 1 %.

L'administration a été autorisée par la loi du 4 juin 1859 à effec-

[1] Un projet de loi soumis par le gouvernement à la Chambre des députés dans sa séance du 17 juillet 1876 (*Journal officiel* du 3 août 1876), propose certaines améliorations dans les termes suivants :

« *Article unique.* — Les avis imprimés ou lithographiés, de naissance, mariage ou décès, les cartes de visite, les prospectus, circulaires, avis divers, et généralement tous les imprimés, à l'exception des journaux et ouvrages périodiques, peuvent être expédiés sous forme de lettres ou sous enveloppes ouvertes, de manière qu'ils soient facilement vérifiés. Dans ce cas, le port pour l'intérieur de la France, de la Corse et de l'Algérie est de 5 centimes par 50 grammes ou fraction de 50 grammes pour chaque paquet portant une adresse particulière. L'article 7 de la loi du 25 juin 1856 est abrogé. »

Source BIU Cujas

tuer le transport dans les lettres des valeurs payables au porteur déclarées et le transport des valeurs insérées dans les lettres chargées sans déclaration. Mais cette loi est modifiée par celle du 25 janvier 1873 [n° 1321] au point de vue de cette distinction et des conditions de son application ; le maximum de la déclaration est aussi élevé de 2,000 à 10,000 francs, et la responsabilité de l'administration, sauf en dehors du cas de déclaration de valeurs, restreinte de 50 à 25 francs. Du reste, les autres dispositions de la loi du 4 juin 1859, que nous reproduisons ci-dessous, demeurent en vigueur, et spécialement la disposition capitale de cette loi interdisant d'insérer dans les lettres simples, c'est-à-dire non chargées, ces valeurs payables au porteur, qui font office de monnaie, et sont susceptibles d'être sur l'heure converties en numéraire sans autre formalité que celle de la présentation ; toutefois les timbres-poste ne sont, ni considérés comme tels, ni frappés de la prohibition. La loi du 24 août 1871 (art. 6) a également élevé ces droits comme il est indiqué ci-dessous et fixé à 20 centimes la taxe des avis de réception.

L'insertion, dans une lettre, de billets de banque ou de bons, coupons de dividendes et d'intérêts payables au porteur, est autorisée jusqu'à concurrence de deux mille francs (*actuellement* 10,000 fr. [n° 1321]), et sous condition d'en faire la déclaration (Loi du 4 juin 1859, *sur le transport par la poste des valeurs déclarées*, art. 1). — Cette déclaration doit être portée, en toutes lettres, sur la suscription de l'enveloppe, et énoncer, en francs et centimes, le montant des valeurs expédiées (art. 2). — [*Voir* l'article 3 au n° 1057.] — L'expéditeur des valeurs déclarées paiera d'avance, indépendamment d'un droit fixe de vingt centimes (*porté à 50 cent. par la loi du 24 août 1871, art. 6*) et du port de la lettre, selon son poids, un droit proportionnel de dix centimes (*porté à 20 cent. par la loi du 24 août 1871, art. 6*) par chaque cent francs ou fraction de cent francs (art. 4). — Les valeurs de toute nature, autres que l'or ou l'argent, les bijoux ou autres effets précieux, peuvent être insérées dans les lettres chargées, sans déclaration préalable. La perte des lettres chargées continuera à n'entraîner, pour l'administration des postes, que l'obligation de payer une indemnité de 50 fr., conformément à l'article 14 de la loi du 5 nivôse an V (*actuellement* 25 fr. [n° 1321]) (art. 7). — Est punie d'une amende de 50 à 500 fr. : 1° l'insertion dans les lettres de l'or ou de l'argent, des bijoux et autres effets précieux ; 2° l'insertion des valeurs énumérées dans l'article 1 de la présente loi dans les lettres non chargées ou non soumises aux formalités prescrites par les articles 2 et 3. La poursuite est exercée à la requête de l'administration des postes, qui a le droit de transiger (art. 9).

1320. Une innovation empruntée à l'Angleterre, celle des *cartes postales*, a été introduite par l'article 22 de la loi du 20 décembre 1872 portant fixation du budget de 1873 ; un arrêté du ministre des finances du 7 octobre 1875 a autorisé sous les conditions qu'il

Source BIU Cujas

détermine la fabrication et la mise en vente de cartes postales par l'industrie privée.

L'administration fera fabriquer des cartes postales destinées à circuler à découvert. Elles seront mises en vente au prix de dix centimes pour celles envoyées et distribuées dans la circonscription du même bureau, ainsi que de Paris pour Paris dans l'étendue dont les fortifications marquent la limite, et au prix de quinze centimes pour celles qui circulent en France et en Algérie de bureau à bureau (L. 20 décembre 1872, art. 22 §§ 1 et 2).

1321. La loi du 25 janvier 1873 est venue apporter, relativement aux lettres et tous objets recommandés circulant par la poste, d'importantes modifications à la législation antérieure ; nous les avons indiquées en partie en parlant de la loi du 4 juin 1859 [n° 1319] ; nous devrons toutefois, après avoir reproduit ici le texte de cette importante loi postale du 25 janvier 1873, en présenter ensuite l'analyse.

Le public est admis à recommander les lettres, les cartes postales, les échantillons, les papiers de commerce et d'affaires, les journaux, les imprimés et généralement tous les objets rentrant dans le monopole de la poste, ou dont le transport peut lui être confié en vertu des lois en vigueur (Loi du 25 janvier 1873, *relative aux lettres, cartes postales, échantillons, papiers de commerce et d'affaires, journaux, imprimés et tous objets recommandés circulant par la poste*, art. 1). — Les lettres recommandées ne sont assujetties à aucun mode spécial de fermeture. Les échantillons, les cartes postales, les papiers de commerce et d'affaires, les journaux et autres objets circulant à prix réduits restent, en cas de recommandation, soumis aux conditions qui leur sont imposées (art. 2). — Les objets recommandés sont déposés aux guichets des bureaux de poste. L'administration en est déchargée, en ce qui concerne les lettres, par leur remise, contre reçu, au destinataire ou à son fondé de pouvoir ; en ce qui concerne les autres objets, par leur remise, contre reçu, soit au destinataire, soit à une autre personne attachée au service du destinataire ou demeurant avec lui (art. 3). — L'administration des postes n'est tenue à aucune indemnité soit pour détérioration, soit pour spoliation des objets recommandés. La perte, sauf le cas de force majeure, donnera seule le droit, au profit du destinataire, à une indemnité de 25 fr. (art. 4). — Les objets recommandés paieront, en sus de la taxe qui leur est applicable, selon la classe à laquelle ils appartiennent, un droit fixe. Ce droit sera de cinquante centimes pour les lettres et de vingt-cinq centimes pour les autres objets. Taxe et droit fixe seront acquittés d'avance par l'expéditeur (art. 5). — La faculté donnée par l'article 7 de la loi du 4 juin 1859, relative à l'insertion des valeurs au porteur dans des lettres chargées, sans déclaration de valeurs, s'appliquera aux lettres recommandées (art. 6). — L'expéditeur d'un objet recommandé peut en réclamer l'avis de réception moyennant la taxe fixée par l'article 6 de la loi du 24 août 1871 (art. 7). — Les bijoux et objets précieux circulant par la poste sous le titre de *valeurs cotées* sont assimilés aux lettres renfermant des valeurs déclarées, quant aux formalités relatives au dépôt, à la déclaration, à la remise au destinataire, à la responsabilité de l'administration, et circuleront à l'avenir sous le nom de *valeurs déclarées*. Ils sont déposés à la poste, dans des boîtes closes d'avance, dont les parois

Source BIU Cujas

doivent avoir une épaisseur d'au moins 8 millimètres, et dont les dimensions peuvent excéder 5 centimètres de hauteur, 8 de largeur et 10 de longueur. En cas de perte ou de détérioration résultant de la fracture des boîtes ne réunissant pas ces conditions, la poste n'est tenue à aucune indemnité. Ces objets acquitteront le droit fixe de chargement de 0,50 c. et une taxe de 1 °/o de leur valeur jusqu'à 100 fr. et de 0,50 c. par chaque 100 fr. ou fraction de 100 fr. en plus jusqu'à 10,000 fr., suivant la déclaration faite par l'expéditeur. Cette valeur ne peut être inférieure à 50 fr. Le droit de timbre auquel les reconnaissances de valeurs cotées sont assujetties par l'article 2 de la loi du 23 août 1871 est aboli (art. 8). — Il est interdit, sous les peines édictées par l'article 9 de la loi du 4 juin 1859 : 1° d'insérer dans les lettres ou autres objets recommandés des pièces de monnaie, des matières d'or ou d'argent, des bijoux ou autres objets précieux ; 2° d'insérer dans les objets recommandés affranchis aux prix du tarif réduit, des billets de banque ou valeurs payables au porteur ; 3° d'expédier dans des boîtes, comme valeurs déclarées, des monnaies françaises ou étrangères. Il est en outre défendu, sous les peines édictées par l'arrêté du 27 prairial an IX et la loi du 22 juin 1854, d'insérer des lettres dans les boîtes contenant les bijoux ou objets précieux confiés à la poste. L'administration peut vérifier le contenu de ces boîtes en présence du destinataire lorsqu'elle le juge convenable (art. 9). — La limite de garantie des valeurs déclarées contenues dans une même lettre ou dans une même boîte est portée à 10,000 fr. (art. 10).

1322. Les règles contenues dans cette loi du 25 janvier 1873 peuvent être ramenées à quatre chefs principaux.

1° Elle permet au public de recommander tous les objets expédiés par le service des postes, quelle qu'en soit la nature, échantillons, papiers de commerce et d'affaires, journaux, imprimés, cartes postales, etc., et de leur assurer ainsi, comme aux lettres elles-mêmes, les garanties que précédemment le chargement pouvait offrir pour le transport des lettres (art. 1), tout en les laissant soumis aux conditions spéciales imposées à leur expédition (art. 2 § 2). L'administration en est déchargée par leur remise contre reçu, soit au destinataire, soit à une personne attachée au service du destinataire ou demeurant avec lui (art. 3 *in fine*) ; en sus de la taxe applicable à ces objets, l'expéditeur qui veut les recommander doit acquitter un droit fixe de 25 centimes (art. 5) ; il peut en réclamer l'avis de réception (art. 7) moyennant la taxe fixée par l'article 6 de la loi du 24 août 1871. La responsabilité de l'administration, comme pour les lettres recommandées dont il va être parlé, est réduite au cas de perte de l'objet recommandé et encore sauf l'hypothèse de la force majeure, et limitée à 25 francs (art. 4).

2° La *lettre recommandée* est substituée à la lettre chargée sans déclaration de valeurs de la loi de 1859 [n° 1319], désormais supprimée ; nul mode spécial de fermeture ne lui est imposé (art. 2 § 1), bien que l'on puisse y insérer des valeurs au porteur (art. 6).

Source BIU Cujas

La perte des objets recommandés, lettres ou autres objets, donne seule droit, sauf le cas de force majeure et à l'exclusion des cas de détérioration ou spoliation, à une indemnité réduite de 50 à 25 francs, en raison des facilités plus grandes données pour la fermeture des objets recommandés et par abrogation de l'article 14 de la loi du 5 nivôse an V et de l'article 7 de la loi du 4 juin 1859 (art. 4). L'administration est déchargée de toute responsabilité, en ce qui concerne les lettres recommandées, par leur remise contre reçu au destinataire ou à son fondé de pouvoir (art. 3), l'expéditeur pouvant en réclamer l'avis de réception moyennant la taxe fixée par l'article 6 de la loi du 24 août 1871 (art. 7) ; enfin l'expéditeur de la lettre recommandée paie, en sus de la taxe qui lui est applicable, un droit fixe de 50 centimes (art. 5).

3° La *lettre chargée avec déclaration de valeurs* ou le chargement de valeurs déclarées, subsiste tel qu'il est organisé par la loi du 4 juin 1859 (art. 4), avec l'augmentation de tarif prescrite par la loi du 24 août 1871 [n° 1319] ; l'enveloppe, les cinq cachets en cire fine, portant tous la même empreinte spéciale à l'expéditeur, qui ne sont plus exigés pour les lettres recommandées, continuent à l'être pour les lettres chargées avec déclaration de valeurs. La limite de garantie des valeurs déclarées dans la même lettre est portée de 2,000 à 10,000 francs (art. 10), ce qui permet au public d'expédier sous un même pli chargé des valeurs déclarées, qui précédemment auraient nécessité cinq plis chargés. Cette latitude, très-utile au public, aggrave sérieusement la responsabilité de l'administration, qui, aux termes de l'article 3 de la loi du 4 juin 1859 [*voir* ce texte n° 1057], est responsable du montant des valeurs déclarées, ce texte étant modifié en ce sens que la responsabilité de l'État peut désormais s'élever jusqu'à cette limite de 10,000 francs. Cette situation et la différence entre ces deux espèces de lettres sont très-nettement indiquées dans le rapport de la commission : « Dans les conditions nouvelles, y est-il dit, un particulier veut-il, » pour transmettre des valeurs, s'assurer des garanties spéciales ? » veut-il se mettre à l'abri de tout risque et obtenir, en cas de » perte, le remboursement intégral de ses valeurs ? il a recours, » moyennant une rémunération plus élevée, *au chargement avec* » *déclaration*. Veut-il, pour des objets de moindre importance, » obtenir quelques garanties de plus que pour la lettre ordinaire, » se prémunir contre certaines éventualités fâcheuses ? il use *du* » *régime de la recommandation* ». — Dans le même ordre d'idées, l'instruction n° 79 du directeur général des postes, ayant pour

Source BIU Cujas

objet l'exécution de cette loi du 25 janvier 1873, porte qu'« en cas » de refus, motivé par déclaration écrite, sur le soupçon que l'objet » recommandé ne serait pas intact, l'objet refusé (s'il s'agit d'une » lettre ou d'une valeur déclarée) et la déclaration sont immédia- » tement envoyés sous chargement d'office au directeur, qui de » son côté saisit de l'affaire le procureur de la République ».

4° Le chargement des valeurs cotées est supprimé, et les bijoux ou objets précieux expédiés précédemment sous cette dénomination circulent désormais sous le titre de *valeurs déclarées*, assimilées aux lettres renfermant des valeurs déclarées (art. 8); par conséquent plus de dépôt à découvert, d'évaluation contradictoire, ni de limite de poids; modification des taxes et obligation pour l'expéditeur, s'il veut conserver son recours contre l'administration (art. 10), d'employer des boîtes de dimension et d'épaisseur déterminées, faute de quoi, en cas de perte ou de détérioration résultant de la fracture des boîtes, l'administration n'est tenue à aucune indemnité.

1322 *bis.* La loi du 25 janvier 1873 semble devoir être prochainement complétée et modifiée dans quelques-unes de ses dispositions. Dans sa séance du 4 juillet 1876, la Chambre des députés a été saisie par le gouvernement, d'un projet de loi *ayant pour objet d'abaisser le droit proportionnel à percevoir sur le montant des valeurs déclarées expédiées dans les lettres par la voie de la poste.* Ce projet donne surtout de nouveaux droits à l'administration des postes; nous le reproduisons en note [1].

[1] « Art. 1er. Le droit proportionnel à payer par l'expéditeur de valeurs envoyées par lettres est réduit de 20 centimes à 5 centimes pour chaque 100 francs ou fraction de 100 francs. — Art. 2. Sont assujettis à la déclaration, outre les valeurs énumérées en l'article 1 de la loi du 4 juin 1859, les titres de rentes, les actions et obligations de chemins de fer ou des compagnies industrielles, les chèques et généralement toutes les valeurs françaises et étrangères au porteur. Les titres nominatifs et les billets, traites ou autres valeurs commerciales payées à ordre, sont seuls exceptés de l'obligation de la déclaration. — Art. 3. La perception du droit proportionnel sera basée sur le capital des titres, au cours du jour de l'envoi et sur la valeur des coupons échus joints à ces titres. La déclaration de l'expédition sera acceptée sous réserve de la faculté de vérification stipulée en l'article 5 ci-après. — Art. 4. L'insertion de l'une quelconque des valeurs énumérées au premier paragraphe de l'article 2, dans les lettres ordinaires ou recommandées, ainsi que dans tous les objets de correspondance autres que les lettres portant déclaration de valeurs, est défendue sous peine d'une amende de 50 à 500 francs. Le fait de déclarations de valeurs inférieures à la valeur réellement insérée est puni également d'une amende

Source BIU Cujas

1323. Une union générale des postes a été créée par la convention internationale passée à Berne le 9 octobre 1874. La loi du 3 août 1875 (art. 1) a autorisé la ratification de ce traité d'union postale, et la fixation par décrets (art. 2) des droits ou taxes à percevoir par l'administration des postes sur les objets désignés au traité. Un décret du 3 septembre 1875 a promulgué en France le traité de Berne, en vertu de l'article 1 de cette loi, et des décrets des 30 octobre, 10 et 16 novembre 1875 ont fait l'application de l'article 2. Nous avons reproduit [n° 1317] l'article 3 et dernier de cette importante loi.

1324. II. Des nécessités de police gouvernementale ont fait placer la *direction générale des lignes télégraphiques* dans les attributions du ministre de l'intérieur, malgré les affinités qui existent entre ce service et celui des postes dépendant du ministère des finances. Leur réunion a souvent été demandée, et en dernier lieu par la commission des services administratifs de l'assemblée nationale; mais, après avoir proposé la fusion des deux services, cette commission a dû réduire elle-même ses propositions aux trois points suivants : 1° réunion de ces deux services dans les petits bureaux, en ce sens que le service des télégraphes municipaux pourra être fait par les employés des postes; 2° juxtaposition, autant que possible, des grands bureaux des postes et des télégraphes; 3° soumission des comptes de l'administration des télégraphes à l'inspection des finances. Ces trois points font l'objet d'une loi votée par l'assemblée nationale le 6 décembre 1873; mais il a été dit au nom du gouvernement, lors de la discussion en troisième lecture de cette loi, dans la séance du 5 décembre, que, si ces trois points, dont les deux premiers donnent lieu à de graves objections, font

de 50 à 500 francs. Dans les deux cas, la poursuite est exercée à la requête de l'administration des postes, qui a le droit de transiger. — Art. 5. L'administration des postes est responsable, sauf le cas de perte par force majeure, de l'intégralité du montant des valeurs insérées dans les lettres et déclarées conformément aux prescriptions de la présente loi. Elle est déchargée de cette responsabilité par la remise des lettres dont le destinataire ou son fondé de pouvoir a donné reçu. — Art. 6. L'administration peut faire ouvrir par le destinataire, au bureau d'arrivée et en présence du préposé des postes, les lettres portant déclaration de valeurs et les lettres recommandées, afin de constater si l'une des contraventions prévues par l'article 4 n'aurait pas été commise. — Art. 7. Sont abrogées les dispositions des articles 6 et 10 de la loi du 25 janvier 1873 et celles des lois antérieures en ce qu'elles ont de contraire aux dispositions de la présente loi. »

Source BIU Cujas

ainsi l'objet d'une loi, c'est « pour faire acte de déférence vis-à-vis » d'une commission de trente membres nommée par l'assem- » blée ». Encore le législateur a-t-il laissé à un règlement d'administration publique le soin de pourvoir à l'exécution de ces mesures, pour lesquelles on se demanderait, sans la franche déclaration qui précède, et en présence des réserves du texte, s'il était bien utile de faire une loi.

Ce règlement d'administration publique porte la date du 10 juillet 1876 ; il comprend 22 articles divisés en trois titres, qui correspondent à chacun des trois paragraphes de la loi du 6 décembre 1873, qui est ainsi conçue :

Un règlement d'administration publique déterminera, dans le plus bref délai, les mesures à prendre par les ministres de l'intérieur et des finances, à l'effet d'apporter les modifications ci-après au régime du service postal et du service télégraphique : 1° Les agents du service des postes pourront être chargés du service télégraphique des bureaux dénommés municipaux et autres d'ordre inférieur; 2° l'usage de la poste et l'usage du télégraphe seront, pour les autres bureaux, offerts au public dans la même maison ou dans les meilleures conditions possible de proximité; 3° la comptabilité de l'administration des télégraphes et ses éléments seront soumis, comme dans l'administration des postes, à la vérification de l'inspection générale des finances (Loi du 6 décembre 1873, *relative à la modification du régime postal et du régime télégraphique,* article unique).

1325. L'organisation de l'administration des lignes télégraphiques est, en dehors des dernières mesures qui viennent d'être signalées, réglée par les décrets des 20 janvier 1862, 28 janvier 1865 et 28 juillet 1866.

La transmission des dépêches par le télégraphe électrique ou *correspondance télégraphique privée* constitue à la fois un service rendu aux citoyens et une source de produits qui augmentent chaque jour. La dépense de ce service figure au budget de 1876 pour 15,152,500 fr. ; la recette y est évaluée à 16,580,000 fr. ; de sorte que la différence, après avoir longtemps été dans le sens d'un excédant de dépenses, constitue un excédant de recettes de plus d'un million, destiné à s'accroître, d'après la voie constamment ascendante des produits de la télégraphie. Il faut aussi mettre en ligne de compte le bénéfice de la transmission gratuite des dépêches officielles, les services de toute nature rendus à l'État et les économies que la télégraphie lui permet de réaliser sous d'autres rapports.

Un traité diplomatique, sous le titre de *convention télégraphique internationale,* a été conclu à Paris le 17 mai 1865, entre la France,

Source BIU Cujas

l'Autriche, la Prusse, tous les États de l'Allemagne, la Russie, l'Italie, l'Espagne, la Suède et la Norwége, les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark, la Suisse, le Portugal, la Grèce et la Turquie. Cette convention, par laquelle « les hautes parties contractantes s'en-» gagent (à des conditions déterminées par les 63 articles du » traité) à affecter au service télégraphique international des fils » spéciaux, en nombre suffisant pour assurer une rapide trans-» mission des dépêches », a été promulguée en France par décret du 11 novembre 1865. Cette convention a été révisée à Vienne le 21 juillet 1868, conformément aux dispositions de son article 62, et modifiée « pour y introduire les améliorations suggérées par » l'expérience », par un acte signé à Rome le 14 janvier 1872, par les délégués des puissances contractantes. La convention ainsi modifiée a été promulguée en France par décret du 5 juin 1872.

Une nouvelle convention télégraphique internationale a été signée à Saint-Pétersbourg le 22 juillet 1875, et une loi du 9 décembre 1875 a autorisé le gouvernement français à ratifier et faire exécuter cette convention.

1326. La taxe pour la transmission des dépêches télégraphiques à l'intérieur, après avoir été successivement régie par plusieurs lois depuis celle du 29 novembre 1850, est actuellement fixée, sauf les surtaxes dont il sera parlé, par la loi du 3 juillet 1861. La loi précédente du 18 mai 1858 avait déjà réduit la taxe des dépêches télégraphiques privées à 1 fr. entre bureaux d'un même département, et à 1 fr. 50 entre bureaux de départements limitrophes, ce qui donnait lieu à de choquantes inégalités par rapport aux autres départements. La loi du 3 juillet 1861 a laissé subsister la taxe de 1 fr. pour les bureaux d'un même département, mais elle a fixé uniformément à 2 fr. pour toute la France la taxe entre tous les bureaux des différents départements limitrophes ou non limitrophes, faisant ainsi disparaître de la réglementation antérieure toute la partie de la taxe proportionnelle à la distance parcourue. L'effet de cette taxe fixe, uniforme et notablement abaissée pour les départements non limitrophes, a été, suivant les lois de l'économie politique, d'élever successivement le nombre des dépêches qui, en 1851, n'était que de 9,014, à 3,042,294 en 1865, et de porter pendant le même exercice 1865 à près de 10 millions ce produit, qui n'était en 1860 que de 4,200,000 fr., et qui a reçu depuis, comme nous venons de le voir, de nouveaux accroissements.

Source BIU Cujas

Un décret du 13 août 1864, rendu en vertu des pouvoirs conférés au chef de l'État par l'article 2 de la loi du 3 juillet 1861, a réduit de 1 franc à 50 centimes les dépêches de vingt mots échangées dans l'intérieur de la ville de Paris. Par l'effet de cet abaissement de taxe, ces dépêches ont pris un énorme accroissement ; dans le premier semestre de 1864, elles ne dépassaient pas 600 dépêches par mois; en décembre 1865, elles atteignaient le chiffre de 23,000 dépêches par mois.

La loi du 29 mars 1872, dans son article unique ci-dessous, a conservé l'ensemble du système législatif, tout en frappant toutes les dépêches télégraphiques d'une surtaxe.

Il est ajouté au principal de la taxe de toute dépêche échangée entre deux bureaux d'un même département de France ou d'Algérie une surtaxe calculée à raison de deux décimes par franc. Cette surtaxe est portée à quatre décimes par franc pour les dépêches télégraphiques échangées entre deux bureaux quelconques de France ou d'Algérie, en dehors du cas précédent.

1327. Une loi du 13 juin 1866 sur la correspondance télégraphique privée à l'intérieur, qui n'a pas touché aux taxes, a ajouté d'autres facilités et d'autres avantages à ceux résultant des lois antérieures. Cette loi permet aux expéditeurs de recommander leurs dépêches (art. 1 et 2), d'expédier des dépêches en chiffres ou en lettres secrètes (art. 3), de faire parvenir une copie à plusieurs destinataires moyennant un seul droit de copie de 50 centimes (art. 4). Elle apporte une utile restriction dans la supputation des mots (art. 5), permet de faire suivre les dépêches (art. 6), donne des moyens d'affranchissement par l'apposition des timbres-dépêches (art. 8, 9 et 10), et assure l'usage des appareils autographiques, déjà autorisé par une loi du 27 mai 1863, moyennant un tarif modéré formulé dans l'article 14 de la loi. L'article 15 et dernier de la loi de 1866 prorogeait de trois années le délai fixé par l'article 3 de la loi du 27 mai 1863 au sujet de la taxe des dépêches entre les navires en mer et les postes électro-sémaphoriques du littoral, taxe réglée pendant ce délai par le décret du 23 octobre 1866, publié en raison du Code des signaux arrêté entre la France et l'Angleterre.

Un décret du 4 avril 1871, « considérant que l'affranchissement » des dépêches télégraphiques privées au moyen de timbres- » dépêches a été suspendu au début de la guerre, et d'ailleurs que » l'expérience a démontré la nécessité de modifier ce système de » perception », a suspendu la vente des timbres-dépêches et pres-

Source BIU Cujas

crit l'affranchissement des dépêches télégraphiques en espèces jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné.

CHAPITRE DEUXIÈME.

DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE.

1328. Objet de ce chapitre.
1329. Division en huit sections.

1328. Nous venons de traiter de l'État, considéré comme personne morale, au point de vue de son domaine, de ses dettes et de ses créances ; nous avons à remplir la même tâche en ce qui concerne toutes les autres personnes morales qui relèvent du droit administratif. A leur tête se trouvent le département et la commune; dans la première partie de cet ouvrage, ils ont été déjà étudiés, comme l'État, en qualité d'unités administratives, au point de vue de leur constitution organique ; dans cette dernière partie du Cours de droit administratif, le point de vue n'est plus le même ; nous avons, comme nous venons de le faire pour l'État, à les considérer comme personnes civiles ou morales. Les agents et les conseils administratifs chargés de la gestion de leurs intérêts sont déjà connus ; il reste à dire quelle est la composition de leur patrimoine, celle de leur budget, et quelles sont les règles relatives à chacun des divers actes de leur vie civile, seulement comprises d'une manière générale dans l'exposé que l'on a dû faire, dans le premier titre de cet ouvrage, des attributions des préfets, des conseils généraux, des commissions départementales, des conseils d'arrondissement, des maires et des conseils municipaux.

Après les départements et les communes, viendront toutes les autres personnes morales qui relèvent du droit administratif, sauf l'État à qui le chapitre précédent a été consacré.

Toutes ces personnes morales constituent, les unes des *établissements publics*, les autres des *établissements d'utilité publique*. En tant que personnes morales, le département et la commune sont eux-mêmes des établissements publics. Aussi convient-il, en tête de ce chapitre consacré à l'étude de toutes ces personnes morales, d'exposer une théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique.

Source BIU Cujas

1329. Ce chapitre sera divisé en huit sections.

La première exposera la théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique ; la seconde traitera du département, considéré comme personne morale ; la troisième, la plus étendue de toutes, sera consacrée à la commune, également considérée comme personne morale, au point de vue de son domaine, de son budget, et des actes de sa vie civile ; la quatrième aux sections de commune et aux établissements publics communaux, hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance ; la cinquième aux personnes morales qui se rattachent à l'organisation publique des cultes reconnus par l'État, fabriques, menses épiscopales et curiales, consistoires protestants, consistoires israélites ; la sixième aux congrégations religieuses ; la septième à divers établissements publics et à certaines caisses de l'État ; la huitième à diverses catégories d'établissements d'utilité publique et aux établissements d'utilité publique étrangers.

SECTION PREMIÈRE. — ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE.

1330. Objet de cette section : théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique.
1331. Distinction des deux classes d'établissements.
1332. Textes qui les distinguent.
1333. Définition et énumération non limitative des uns et des autres.
1334. Actes de la puissance publique qui leur confèrent l'existence légale.
1335. Ressemblances entre ces deux classes d'établissements.
1336. Nécessité de l'antériorité de l'existence légale au cas de dons ou legs.
1337. De la dévolution des biens en cas de dissolution des deux sortes d'établissements.
1338. Différences principales entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique.
1339. Autres et nombreuses différences.

1330. Nous venons de dire que toutes les personnes morales dont nous avons à étudier les conditions d'existence légale constituent soit des établissements publics, soit des établissements d'utilité publique. Cette section est donc la préface nécessaire de ce chapitre, et toutes celles qui suivront n'en seront que le développement. Il faut en effet, tout d'abord, fixer les idées sur ces expressions génériques d'*établissements publics* et d'*établissements d'utilité publique* ; il est nécessaire d'en préciser le sens et la portée. Ces expressions sont-elles synonymes ? désignent-elles au contraire

Source BIU Cujas

des établissements très-différents les uns des autres? Quels sont leurs caractères distinctifs? En quoi diffèrent-ils? Quelles sont cependant les ressemblances qui expliquent, sans la justifier, la confusion généralement faite entre eux?

1331. Ces deux dénominations sont souvent confondues et prises l'une pour l'autre, même par le législateur; la loi du 20 février 1849 [reproduite n° 1168], qui frappe de la taxe dite des biens de mainmorte les immeubles appartenant aux établissements compris sous ces deux dénominations, offre un exemple de cette confusion en les appelant tous indistinctement *établissements publics*. Le langage même des rédacteurs du Code civil manque de précision dans les articles 910 et 937 qui ne mentionnent que les *établissements d'utilité publique*, tandis que la disposition de ces articles s'applique également aux établissements publics.

Toutefois le législateur de 1804 et celui de 1807 ont ailleurs admis la distinction. Si les articles 910 et 937 du Code civil nomment les établissements d'utilité publique et s'appliquent aux deux sortes d'établissements, les articles 2045 § 3 et 1221 du même Code ne parlent au contraire que des *établissements publics* et ne s'appliquent qu'à eux seuls. L'article 1032 du Code de procédure civile en fait autant et ne s'applique aussi, d'après son texte, en harmonie avec toutes les lois administratives relatives aux autorisations de plaider, qu'aux *établissements publics*. Il en est de même des articles 49 § 1, 69 § 3, 83 § 1, 126 § 2, 336, 481 du même Code. En dehors du Code civil et du Code de procédure civile, des lois spéciales nombreuses et des dispositions réglementaires justifient, quelques-unes même par l'antithèse établie dans leur texte, la distinction fondamentale que nous faisons entre ces deux catégories différentes d'établissements.

C'est ainsi que la loi du 26 février 1862, relative aux emprunts à faire par les départements, les communes, les hospices et autres établissements, pose nettement la distinction entre les deux sortes d'établissements. L'article 1 de cette loi applique aux hospices et *aux établissements publics* les dispositions de la loi du 6 juillet 1860 concernant les prêts que la société du Crédit foncier est autorisée à faire aux départements, aux communes et aux associations syndicales. L'article 2 de cette loi, qui ne contient au contraire qu'une disposition transitoire, est relatif aux prêts, pour paiement de la soulte stipulée au profit du Trésor par la loi du 12 février 1862 relative à la conversion du 4 et du 4 1/2 % en rentes 3 % [*voir*

Source BIU Cujas

n° 1071], faits *à tous établissements reconnus d'utilité publique*; cet article 2, ci-dessous reproduit [n° 1332] avec les autres dispositions de cette loi, indique suffisamment que la disposition normale de l'article 1 n'est applicable qu'aux établissements publics et non aux établissements d'utilité publique.

C'est encore ainsi que le décret portant règlement d'administration publique du 30 juillet 1863 mentionne également l'une et l'autre classe d'établissements; c'est ce que fait aussi le décret portant règlement intérieur du conseil d'État du 21 août 1872 (art. 5 § 4 [n° 86]). Enfin, chaque loi du budget fournit annuellement la preuve de cette distinction dans la disposition qui permet diverses perceptions légales au profit des départements, des communes et de certains *établissements publics*, disposition exclusive des simples établissements d'utilité publique [*voir* ce texte n° 577 6°].

1332. En poursuivant le parallèle entre ces deux sortes d'établissements, nous signalerons de nombreux textes qui, applicables aux uns, ne le sont pas aux autres; il suffit ici de reproduire les textes de la loi de 1862, du décret de 1863, et, le plus récent, le texte du décret du 21 août 1872, qui tous viennent d'être cités comme mettant nettement en présence les deux catégories d'établissements.

Les dispositions de la loi du 6 juillet 1860 concernant les prêts que la société du Crédit foncier de France est autorisée à faire aux départements, aux communes et aux associations syndicales, sont applicables aux prêts à faire aux hospices et aux *établissements publics* (Loi du 26 février 1862, *relative aux emprunts à faire par les départements, les communes, les hospices et autres établissements*, art. 1). — Les mêmes dispositions sont applicables aux prêts à faire par la société du Crédit foncier aux établissements religieux et de bienfaisance dûment autorisés, et *à tous autres établissements reconnus d'utilité publique*, lorsque ces prêts ont pour objet le paiement de la soulte stipulée, au profit du Trésor, par la loi du 12 février 1862, relative à la conversion du 4 et du 4 1/2 % en rentes 3 % (art. 2). — Les dispositions de la loi du 19 juin 1857 sont applicables aux dépôts de rentes servant de garantie aux avances faites par le Crédit foncier en vertu des deux articles précédents (art. 3). — Les départements, les communes et les *établissements désignés à l'article 1* sont autorisés à emprunter les sommes nécessaires au paiement de la soulte stipulée au profit du Trésor, en vertu de la loi du 12 février 1862 relative à la conversion du 4 et du 4 1/2 % en rentes 3 %. Les conditions des traités à passer pour la réalisation de ces emprunts seront soumises à l'approbation des préfets (art. 4).

Tout notaire dépositaire d'un testament contenant un ou plusieurs legs au profit des communes, des pauvres, des *établissements publics* ou *d'utilité publique*, des associations religieuses et des titulaires énumérés dans l'article 3 de l'ordonnance royale du 2 avril 1817, devra transmettre, sans délai, au préfet

Source BIU Cujas

du département compétent pour l'autorisation, un état sommaire de l'ensemble des dispositions de cette nature insérées au testament, indépendamment de l'avis qu'il est tenu de donner aux légataires, en exécution de l'article 5 de l'ordonnance précitée (Décret *portant règlement d'administration publique* du 30 juillet 1863, art. 1). — Nos ministres secrétaires d'État au département de l'intérieur, au département de l'instruction publique et au département de la justice et des cultes, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois* (art. 2).

Sont portés à l'assemblée générale du conseil d'État les projets de décrets qui ont pour objet l'autorisation ou la création d'*établissements publics* et d'*établissements d'utilité publique* (Décret *portant règlement intérieur du conseil d'État* du 21 août 1872, art. 5 § 4).

1333. Les établissements d'utilité publique peuvent être définis : des établissements dont l'existence présente un caractère d'utilité générale et publique qui a été reconnu dans les conditions déterminées par la loi. Mais cette définition, bonne pour les établissements d'utilité publique, ne l'est pas pour les établissements publics. Ceux-ci font en outre partie intégrante de l'organisation administrative de la France ou se rattachent à certaines parties de cette organisation de la façon la plus intime [1]. C'est précisément

[1] On ne saurait trop se mettre en garde contre le danger d'admettre facilement en pareille matière des définitions dont la formule, tout en paraissant préciser davantage, se compose de propositions erronées; telle est la définition qui consisterait à dire que les établissements publics « vivent de la vie de » l'État, sont régis par des fonctionnaires relevant de l'autorité publique seule, » et puisent dans l'impôt national la plus grande partie de leurs ressources ». — 1° Il n'est pas exact de dire que les sections de commune, les fabriques, les consistoires, les hôpitaux, les hospices et les bureaux de bienfaisance, *vivent de la vie de l'État*, plus que les simples établissements d'utilité publique; les uns et les autres ont une vie qui leur est propre, ainsi que leur patrimoine, leurs créances, leurs dettes, leurs actes; sans cela ils ne seraient ni les uns ni les autres des personnes morales ou civiles. — 2° Il n'est pas exact de dire que les établissements publics *sont régis par des fonctionnaires relevant de l'autorité publique seule*. Les fabriques des paroisses catholiques sont assurément des établissements publics des plus considérables par leur nombre et par leur importance; or leurs membres ne peuvent être assimilés à aucun titre aux fonctionnaires publics; il suffit pour s'en convaincre de connaître non-seulement la nature de leur mission, mais aussi les conditions de leur nomination [n° 1518]; ni l'élection des fabriciens, ni la désignation de l'évêque, ne peuvent faire des fonctionnaires publics, et nous avons déjà dit avec la loi et une jurisprudence unanime, que les curés et desservants, membres de droit du conseil de fabrique, et administrateurs des menses curiales (autres établissements publics), ne sont pas davantage des fonctionnaires publics. Les membres des consistoires protestants et israélites ne sont pas non plus des fonctionnaires publics; et, bien que les membres des commissions administratives des hôpitaux, des hospices et

Source BIU Cujas

ce caractère distinctif des établissements publics qui explique les différences de régime existantes entre ces établissements et les simples établissements d'utilité publique. Cette définition des établissements publics embrasse également les départements, communes, sections de commune, hôpitaux et hospices, bureaux de bienfaisance, fabriques, menses curiales et épiscopales, chapitres, séminaires diocésains, consistoires protestants et israélites; elle s'applique aussi à tous autres établissements publics.

Les établissements d'utilité publique, au contraire, restent placés en dehors des diverses branches de l'administration française ; ils ne font partie à aucun titre de l'organisation publique du pays. Un acte de la puissance publique, en leur reconnaissant le caractère d'établissements d'utilité publique, leur confère seulement la personnalité civile, le droit de posséder et d'acquérir ; c'est le caractère d'utilité générale qu'ils présentent, ce sont les services qu'ils peuvent rendre qui déterminent l'autorité publique à leur accorder cette faveur, sous la réserve du droit de révoquer la mesure quand elle le juge convenable. Les communautés religieuses reconnues ou autorisées sont des établissements d'utilité publique, mais ne sont pas des établissements publics; et il en est de même des établissements de nature et d'objets très-divers dont nous parlerons dans la dernière partie de la huitième section, à la fin de ce chapitre [*voir* en outre, au dernier numéro de cet ouvrage, les règles applicables aux établissements d'utilité publique étrangers].

1334. En principe, c'est par décrets rendus en assemblée générale du conseil d'État (D. régl. 21 août 1872, art. 5 § 4 [nos 86 et

des bureaux de bienfaisance soient nommés par arrêtés préfectoraux, ils ne deviennent pas fonctionnaires par l'acceptation de cette mission gratuite de dévouement et de charité. — 3° Il n'est pas davantage exact de donner, comme signe distinctif des établissements publics, cette circonstance qu'ils puiseraient *dans l'impôt national la plus grande partie de leurs ressources*. D'une part, l'impôt *national*, par antithèse à l'impôt départemental, à l'impôt communal et aux taxes spéciales, est exclusivement perçu pour le compte du Trésor public de l'État; d'autre part, s'il est vrai que quelques taxes spéciales soient autorisées (notamment par le texte que nous avons cité [nos 577 6° et 1331 *in fine*]) pour certains de ces établissements, il est non moins incontestable que, pour certains autres, aucune perception de cette nature, même à caractère local, n'est permise par la loi. — Il faut donc se borner à dire, en raison de la diversité même des établissements publics, et pour se tenir dans les termes d'une définition exacte et commune à tous, au risque d'être plus large, que ce sont des établissements doués d'une vie propre, qui font partie intégrante de l'organisation administrative du pays ou qui lui sont étroitement rattachés.

Source BIU Cujas

1332]) que les établissements d'utilité publique sont reconnus comme tels ; mais, d'une part, il en est ainsi pour nombre d'établissements publics (même texte), et, d'autre part, il y a des établissements d'utilité publique, comme diverses congrégations religieuses, qui ne peuvent avoir d'existence légale qu'en vertu d'une loi [nos 1539 et 1546], tandis que certains établissements publics, les bureaux de bienfaisance, peuvent être institués par arrêté préfectoral [nos 1485 et 1502]. De sorte que la nature de l'acte de l'autorité publique générateur de l'établissement, loi, décret, arrêté, ne constitue ni une ressemblance ni une différence entre les deux catégories d'établissements et ne peut servir à les distinguer les uns des autres.

1335. Ces deux classes d'établissements présentent entre elles un certain nombre de ressemblances : 1° ils ont tous un caractère d'utilité générale ; 2° ils ont également la qualité de personnes civiles ; 3° les uns et les autres ne peuvent, suivant des compétences diverses [n° 1334], se former sans l'autorisation des pouvoirs publics ; 4° leurs biens sont également soumis à la taxe des biens de mainmorte [nos 1168 et 1331] ; 5° l'article 910 du Code civil est applicable aux uns et aux autres, également assujettis à la nécessité d'obtenir une autorisation pour acquérir à titre gratuit par donation entre vifs ou par testament, sauf les modifications apportées pour certains établissements, les communes et surtout les départements, par les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861, sur la décentralisation administrative, et par les lois des 18 juillet 1866, 24 juillet 1867 et 10 août 1871 [nos 1348, 1349, 1439 à 1453, 1498, 1521 à 1523, 1543, 1546] ; 6° il en est de même [sauf les exceptions des nos 1348, 1442 à 1449, 1497 et 1498, 1504] de l'article 937 qu'un lien étroit rattache à l'article 910 et qui se sert des mêmes expressions ; 7° le décret réglementaire [ci-dessus reproduit n° 1332] du 30 juillet 1863 relatif aux formalités imposées aux notaires en matière de dons et legs faits à ces établissements, est applicable aux deux classes d'établissements ; 8° l'article 2227 du Code civil, qui a eu pour objet d'abroger la prescription de quarante ans établie par l'article 36 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 relativement aux biens du domaine, étend le droit commun de la prescription à l'État et à tous les établissements publics ; ce droit commun est *a fortiori* applicable aux simples établissements d'utilité publique, sans que l'article 2227 ait été nécessaire pour les y soumettre ; 9° il en est de même de la péremption

Source BIU Cujas

d'instance de l'article 398 du Code de procédure civile ; 10° l'extinction des établissements de l'une et de l'autre catégorie donne lieu à l'application des articles 539 et 713 du Code civil ; 11° l'article 619 du Code civil est applicable aux uns et aux autres ; 12° aux deux catégories d'établissements, sous la seule réserve des établissements d'utilité publique qui ne seraient soumis ni par la loi ni par leurs statuts à la nécessité de l'autorisation administrative, il faut étendre l'exclusion des principes du droit civil en matière de gestion d'affaires [*voir* n° 1525], dont l'application aux incapables ne serait qu'un moyen détourné d'éluder les prescriptions relatives à l'autorisation administrative.

Nous développons dans les numéros suivants la troisième et la dixième des règles qui viennent d'être posées. Les autres reçoivent leur développement dans les numéros auxquels chacune d'elles renvoie ci-dessus.

1336. La troisième règle commune aux deux catégories d'établissements, qui vient d'être posée, est l'application d'un principe de droit public, en vertu duquel nulle réunion, nulle association même régulière au point de vue des lois de police, nul corps, ne peut devenir une personne morale ou civile, un être juridique, capable de posséder les droits privés des Français, qu'en vertu d'un acte de la puissance publique qui lui confère ce caractère ; tel est l'objet de la reconnaissance comme établissement d'utilité publique.

Il résulte du même principe que l'acte des pouvoirs publics nécessaire pour conférer à un établissement cette existence civile ou légale, doit, à peine de nullité, précéder tout acte de sa vie civile.

En conséquence, est nul le legs fait à un établissement qui, au décès du testateur, n'avait pas encore été autorisé ou déclaré d'utilité publique, et qui, par conséquent, n'avait pas encore d'existence légale lors de l'ouverture de la succession. Peu importe qu'il ait été déclaré ultérieurement d'utilité publique : cette déclaration ne peut avoir d'effet rétroactif ni préjudicier aux droits des tiers ; l'autorisation d'accepter le legs est subordonnée à la validité du legs (c. ch. c. 12 avril 1864, *Soc. phil. de Verdun* c. *Bousmerd* ; 14 août 1866, *Soc. d'agriculture d'Indre-et-Loire* c. *Dauphin* ; S. 67, 1, 61). Pour être capable de recevoir entre vifs ou par testament, il faut en effet, aux termes de l'art. 906 du Code civil, exister au moment de la donation ou de la mort du testateur, et un établisse-

Source BIU Cujas

ment non reconnu n'existe pas en tant qu'être juridique, il n'est pas investi de la personnalité morale.

C'est en vertu du principe posé qu'il faut dire que les cours d'appel, les tribunaux et cours d'assises, et les justices de paix, n'ayant pas d'existence civile, ne peuvent accepter les libéralités qui leur sont faites. Mais, suivant les cas, et si la libéralité peut être considérée comme faite au propriétaire du mobilier de ces compagnies [n° 1345], l'État, le département ou la commune peuvent être autorisés à accepter la libéralité (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1874, page 158). La commune peut aussi, dans cet ordre d'idées, et dans certains cas, accepter des libéralités dont les bénéficiaires directs n'ont pas d'existence légale [n° 1452].

Une société ou établissement non légalement reconnu ne pourrait même pas être admis à demander en justice la délivrance d'un legs à lui fait. En effet, nulle société, même autorisée comme formant une association de plus de vingt personnes et encouragée par le gouvernement, ne peut ester en justice tant qu'elle n'est pas reconnue comme établissement d'utilité publique (Pau, 25 juin 1866, *Soc. académique de Tarbes* c. *Conarrazes*).

L'exercice des actions en justice et le droit d'acquérir à titre gratuit ne forment pas le seul intérêt qui s'attache à la reconnaissance légale. Sans elle un établissement ne peut pas plus acquérir à titre onéreux que par dons ou legs. Il faut également exister pour acheter, et même pour louer un immeuble; nul établissement non légalement existant ne peut le faire.

1337. Les membres d'une société reconnue comme établissement d'utilité publique, et de tout établissement de cette nature, n'ont pas plus que ceux des commissions d'établissements publics, le droit de s'en approprier les biens en cas de dissolution.

Leur succession *ab intestat*, si l'on peut ainsi parler d'une personne morale, est réglée par la loi; en cas d'extinction, l'établissement public ou d'utilité publique a l'État pour héritier, en vertu des articles 713 du Code civil : « les biens qui n'ont pas de maître » appartiennent à l'État », et 539 du même Code : « tous les biens » vacants et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans » héritiers, ou dont les successions sont abandonnées, appartien- » nent à l'État ».

Les articles 815, 1832 et 1872 du Code civil ne sont pas applicables aux établissements publics ou d'utilité publique. Il n'y a dans l'espèce, ni contrat de société, ni assujettissement à ses règles,

Source BIU Cujas

malgré la dénomination de *société* prise parfois ici dans un sens autre que celui de la loi civile ou commerciale. Les membres des sociétés investies de la reconnaissance légale n'ont pas plus de droit de copropriété sur les biens de l'établissement, que les habitants d'une commune sur les biens communaux. L'être moral est seul propriétaire exclusif; s'il vient à disparaître, les sociétaires n'ont aucun droit aux biens; sa succession ne s'ouvrirait qu'au profit de l'État, à moins d'une clause permettant en quelque sorte à l'établissement de faire son testament, en l'autorisant, en cas de dissolution, à demander au gouvernement l'attribution de ses immeubles, meubles et capitaux, à un autre établissement public ou d'utilité publique. Les clauses de cette nature sont assez fréquemment insérées dans les statuts des établissements d'utilité publique.

1338. Il existe entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique d'importantes et nombreuses différences, dont voici quatre des plus importantes et qui ont même fait l'objet de controverses.

1° L'article 2121 du Code civil s'applique aux établissements publics et non aux simples établissements d'utilité publique, et l'article 29 du décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 dit de même : « La loi confère une hypothèque légale » à l'État, aux communes et aux *établissements publics*, sur » les biens des comptables pour la conservation des droits et » créances à exercer contre eux ». Si l'intérêt des familles dépouillées, celui de la circulation des biens, et l'intérêt de l'État, exigeaient l'intervention de l'autorité publique dans l'exécution des libéralités faites à l'une et à l'autre classe d'établissements, on comprend que le législateur les ait au contraire différemment traités, lorsqu'il ne s'agit que de protéger les intérêts particuliers de ces êtres collectifs. Il était rationnel d'accorder aux diverses branches d'administration publique ou locale, constituées comme établissements publics, la garantie d'une hypothèque légale sur les immeubles de leurs comptables; leurs deniers sont, d'ailleurs, des *deniers publics* (D. 31 mai 1862, art. 1 [n° 455]). Il était juste, au contraire, de refuser cette protection exceptionnelle aux établissements d'utilité publique dont l'individualité reste étrangère aux services publics [*voir*, dans la huitième et dernière section de ce chapitre, l'application de cette doctrine faite par la cour de cassation aux caisses d'épargne].

Source BIU Cujas

2° L'article 2045 § 3, relatif à l'autorisation des transactions, s'applique, sauf les modifications dont il a été l'objet par les lois de 1852, 1866, 1867 et 1871 [nos 1352 et 1426], aux établissements publics et non aux simples établissements d'utilité publique.

3° Tandis que tous les actes de la vie civile des établissements publics, en règle générale, et sauf les dispositions des lois de 1866, 1867 et 1871, spéciales aux départements et aux communes, sont soumis au régime des autorisations, la condition des établissements d'utilité publique est, en principe, exclusivement réglée par les statuts de chacun d'eux et le décret qui les approuve. Il en résulte que ces derniers établissements ne sont tenus de se munir d'une autorisation pour acquérir, aliéner, accomplir un acte quelconque de leur vie civile, qu'autant qu'une disposition expresse de leurs statuts ou d'une loi spéciale leur en impose formellement l'obligation.

4° La plus grande partie des établissements publics sont soumis pour plaider en justice [ainsi que nous le verrons nos 1471 à 1476, 1499 et 1535], à la nécessité d'une autorisation du conseil de préfecture ; cette nécessité n'existe pas au contraire pour les établissements d'utilité publique ; pour eux, les règles du droit commun recouvrent leur empire, et le législateur n'a pas considéré qu'il y eût de motifs suffisants pour y déroger en ce qui les concerne. Cette distinction résulte du texte général de l'article 1032 du Code de procédure civile, aux termes duquel les communes et les *établissements publics* seuls sont tenus, pour former une demande en justice, de se conformer aux lois administratives.

Tandis que des textes nombreux appliquent cette règle en exigeant nominativement l'autorisation de plaider pour les divers établissements publics laïques ou religieux, nul texte, à notre connaissance, ne l'exige d'aucun établissement d'utilité publique ; si d'aventure un texte de cette sorte se rencontrait, il faudrait l'appliquer à l'espèce d'établissement d'utilité publique pour lequel il serait édicté, sans en généraliser l'application. En un mot, pour les établissements d'utilité publique, l'autorisation de plaider, si elle était exigée pour quelque espèce d'établissement de cette nature (ce que nous ne croyons pas), serait une exception ; pour les établissements publics au contraire, l'autorisation de plaider est la règle générale (c. c. 18 décembre 1866, *Wittersheim* ; S. 67, 1, 119).

Conformément à la théorie que nous venons de formuler, deux arrêts de la cour de cassation des 3 avril 1854 et 5 mars 1856, relatifs à des caisses d'épargne, décident que l'autorisation du conseil

Source BIU Cujas

de préfecture n'est pas nécessaire pour plaider à ces établissements d'utilité publique, et un arrêt de la cour de Riom du 3 juillet 1854 a appliqué avec raison la même règle aux congrégations religieuses.

1339. Ces différences principales entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique sont loin d'être les seules. D'autres différences très-nombreuses entre ces deux classes d'établissements résultent des articles 940 § 2, 1712 du Code civil, 49 § 1, 69 § 3 (c. cass. 12 juin 1872, *Cadars* c. *Raynal*), 83 § 1, 336, 481 du Code de procédure civile; 6 de la loi du 18 juin 1843 qui interdit aux commissaires priseurs de faire aucun abonnement ou modification à leur tarif, si ce n'est avec l'État et les établissements publics; 1 §§ 5 et 6, 90, 91 et suivants du Code forestier; de l'ordonnance du 7 mars 1817; de la loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes [n° 885]; de la loi du 8 juin 1864 sur le gazonnement [n° 886]; de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 13 § 4); de la législation relative aux travaux publics, ce caractère ne pouvant, sauf en ce qui concerne ceux des associations syndicales [nos 1574 et 1576], appartenir aux travaux entrepris par les établissements d'utilité publique (c. d'Ét. 19 janvier 1860, *Schulters* c. *Société des antiquaires de Picardie*), et pouvant appartenir, au contraire, à ceux des établissements publics, tels que les travaux d'embellissement, réparation ou reconstruction des églises pour le compte des fabriques, fût-il allégué que les travaux n'auraient pas été adjugés dans les formes prescrites (c. d'Ét. 28 juin 1855; 29 nov. 1855, *Barbe*; 21 février 1873, *Grenier*; c. cass. 31 déc. 1860 [n° 315]); de la loi du 26 février 1862 [n° 1332] qui ne permet d'emprunter au Crédit foncier de France dans les conditions de la loi du 6 juillet 1860, c'est-à-dire sans constitution d'hypothèque, qu'aux établissements publics, si ce n'est aux associations syndicales; de la loi du 12 février 1872 relative à la reconstitution des actes de l'état civil de Paris, art. 3; des lois relatives aux voies ordinaires d'exécution dont l'usage, prohibé en principe à l'encontre des établissements publics, ne saurait l'être contre les simples établissements d'utilité publique [n° 1477]; de celles relatives à la comptabilité publique, les deniers des établissements publics étant, comme ceux de l'État, des départements et des communes, des *deniers publics* [nos 455 et 1338 1°], à l'exclusion de ceux des établissements d'utilité publique,

Source BIU Cujas

SECTION II. — Départements.

1340. Historique et dispositions constitutives de la personnalité civile du département.
1341. Routes départementales ; statistique (note relative à la statistique des routes nationales et des voies navigables enlevées à la France par le traité imposé par l'Allemagne).
1342. Dispositions des lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 relatives à ces routes.
1343. Pouvoirs du conseil général pour la désignation des services et l'alignement des routes départementales.
1344. Chemins de fer départementaux ; leur statistique au 31 décembre 1874.
1345. Composition du domaine privé départemental ; édifices publics.
1346. Actes de la vie civile du département.
1347. Ventes, échanges, acquisitions ; affectation à un service public.
1348. Dons et legs.
1349. Affaires connexes et affaires complexes.
1350. Baux.
1351. Emprunts et contributions extraordinaires.
1352. Transactions.
1353. Actions départementales.
1354. Actions à exercer contre le département.
1355. Budget départemental ; diverses espèces de dépenses et de centimes additionnels départementaux d'après la loi de 1838.
1356. Division nouvelle du budget départemental introduite par la loi du 18 juillet 1866, et maintenue par celle du 10 août 1871.
1357. Dispositions du titre V de la loi du 10 août 1871, relatives au budget départemental.
1358. Suppression du fonds commun par la loi du 18 juillet 1866 et son remplacement par le fonds de subvention.
1359. Statistique des départements d'après le produit d'un centime additionnel aux quatre contributions directes.
1360. Modifications apportées au fonds de subvention par la loi de 1871 ; états de répartition.
1361. Nouvelles ressources départementales.
1362. Circulaire ministérielle du 29 juillet 1867 et cadre du budget départemental.
1363. Son maintien par la loi du 10 août 1871.

1340. L'Assemblée constituante, en créant le département, n'en avait pas fait une personne civile ; la loi des 12-17 avril 1791 attribuait à l'État toutes les propriétés mobilières ou immobilières appartenant *aux ci-devant pays d'états*, absorbant ainsi dans la personnalité de l'État les circonscriptions administratives. En 1804, la personnalité du département n'existait pas encore ; il n'était pas alors un être juridique, propriétaire, créancier, débiteur, capable

Source BIU Cujas

d'acquérir, d'aliéner, d'ester en justice. Cette notion historique explique comment, dans les articles 910, 937, 1712, 2045, 2121, 2227 du Code civil, les départements n'ont pas été nominativement désignés par le législateur à côté des communes ; mais dès qu'ils ont été dotés de la personnalité morale, ces textes leur ont été immédiatement applicables en raison de l'expression générale d'*établissements publics*, qui leur est alors devenue applicable. Le décret du 9 avril 1811, en cédant gratuitement aux départements, avec transport des charges corrélatives, les édifices nationaux occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique, d'une part, et, d'autre part, le décret du 16 décembre 1811 sur les routes impériales, en créant les routes départementales, ont constitué l'un et l'autre le domaine départemental, en donnant au département, le premier, un domaine privé, le second, un domaine public.

Toutefois le décret du 9 avril 1811 prêtait à une confusion en semblant traiter l'arrondissement comme le département ; et ce n'est que la loi du 10 mai 1838, par le rejet de deux articles spéciaux à l'arrondissement, qui lui a légalement refusé le caractère de personne morale, en confirmant au contraire l'individualité du département d'une manière définitive.

Sur le rapport de notre ministre des finances, relatif aux bâtiments nationaux occupés par les corps administratifs et judiciaires, duquel il résulte que l'État ne reçoit aucun loyer de la plus grande partie de ces bâtiments ; que néanmoins notre trésor impérial a déjà avancé des sommes considérables pour leurs réparations ; que l'intérêt particulier de chaque département, autant que celui de notre trésor, serait que les départements, arrondissements et communes fussent propriétaires desdits édifices, au moyen de la vente qui leur en serait faite par l'État, et dont le prix capital serait converti en rente remboursable par dixième...; considérant que les bâtiments dont il s'agit n'ont pas cessé d'être la propriété de l'État ; voulant néanmoins donner une nouvelle preuve de notre munificence impériale à nos sujets de ces départements, en leur épargnant les dépenses qu'occasionneraient tant l'acquisition desdits édifices que le remboursement des sommes avancées par notre trésor impérial pour réparations ; notre conseil d'État entendu ; — Art. 1. Nous concédons gratuitement aux départements, arrondissements ou communes, la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux actuellement occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique. — Art. 2. La remise de la propriété desdits bâtiments sera faite par l'administration de l'enregistrement et des domaines aux préfets, sous-préfets ou maires, chacun pour les établissements qui le concernent. — Art. 3. Cette concession est faite à la charge, par lesdits départements, arrondissements ou communes, chacun en ce qui le concerne, d'acquitter à l'avenir la contribution foncière, et de supporter aussi à l'avenir les grosses et menues réparations, suivant les règles et dans les proportions établies, pour chaque local, par la loi du 11 frimaire an VII sur les dépenses

Source BIU Cujas

départementales, municipales et communales, et par l'arrêté du 27 floréal an VIII pour le paiement des dépenses judiciaires. — Art. 4. Il ne pourra à l'avenir être disposé d'aucun édifice national, en faveur d'un établissement public, qu'en vertu d'un décret impérial (Décret du 9 avril 1811).

1341. Les *routes départementales* forment toujours le principal élément du domaine public départemental. En 1870, d'après le document [1] de 1873, déjà cité [nos 928, 934 et 940 [2]], les routes départementales classées étaient au nombre de 1,749, comprenant une longueur totale de 47,651 kilomètres, dont 47,026 ouverts à la circulation; leur largeur moyenne, y compris fossés et talus, est de 12 mètres ; les frais d'établissement et d'amélioration sont évalués à 18,600 fr. par kilomètre, et ceux d'entretien à 450 fr. par an et par kilomètre. — Dix ans avant, au 31 décembre 1860, le nombre des routes départementales était de 1,745, et leur longueur ensemble de 47,225 kilomètres (*Documents statistiques sur les routes et ponts*, publiés en 1873 par le ministère des travaux publics (*a*), pages 364 et 373).

1342. Nous avons déjà dit, en traitant ci-dessus des routes nationales [n° 930], la solution favorable au domaine départemental, qu'a donnée relativement aux anciennes routes impériales décla-

[1-2] En traitant sous ces numéros, des routes nationales, des fleuves et rivières navigables, des canaux, nous avons dû, comme ici pour les routes départementales, borner nos données statistiques aux indications contenues dans ce plus récent document, publié avec l'attache du gouvernement français, pour l'exposition universelle de Vienne en 1873. Mais il n'indique pas les pertes subies à cet égard par la France en conséquence du traité imposé par l'Allemagne. Nulle publication, sur ces points, n'a été faite par l'administration, qui n'avait pu nous donner encore les renseignements dont M. le ministre des travaux publics avait bien voulu nous annoncer la communication. Grâce à une obligeante intervention, nous pouvons donner ici ces renseignements, non pour les routes départementales (*a*), mais seulement pour les routes nationales et les voies navigables.

La France a perdu 10 routes nationales en totalité ou en partie, formant 1,167 kilomètres; ce qui réduit le nombre des routes nationales indiqué ci-dessus [n° 928] à 223, et leur développement kilométrique à 37,304 kilomètres. — Nous avons perdu 360 kilomètres de fleuves et rivières navigables (Rhin, Moselle, Ill non canalisée) et 374 kilomètres de canaux, qu'il faut déduire des longueurs indiquées ci-dessus [nos [illegible] et 943).

(*a-a*) Nous voyons dans cette publication (pages 339, 340 et 346) qu'au 31 décembre 1860, le département de la Moselle possédait 13 routes départementales mesurant 366 kil., celui du Bas-Rhin 26 routes et 609 kil., celui du Haut-Rhin 16 routes et 411 kil.; ensemble 55 routes départementales et 1,386 kil. Mais, nos pertes de territoire ne correspondant pas absolument à ces trois départements, ces chiffres ne doivent représenter nos pertes en routes départementales que d'une manière approximative.

Source BIU Cujas

rées départementales par le décret du 16 décembre 1811, l'article 59 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, ainsi conçu : « Sont comprises définitivement, parmi les propriétés dé» partementales, les anciennes routes impériales de troisième » classe, dont l'entretien a été mis à la charge des départements » par le décret du 16 décembre 1811 ou postérieurement ».

D'après la loi du 18 juillet 1866, le classement, la direction et le déclassement des routes départementales, lorsque leur tracé ne se prolonge pas sur le territoire d'un autre département, étaient fixés, sous réserve du droit de suspension et d'annulation de l'administration centrale, par délibération définitive du conseil général du département que desservent ces voies de communication ; une importante circulaire du ministre des travaux publics, concertée avec le ministre de l'intérieur, adressée aux préfets le 4 août 1866, contenait des instructions relatives à l'application des dispositions de la loi du 18 juillet 1866, relatives aux routes départementales.

La loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux (art. 46 §§ 6 et 8 [n° 145]) a été beaucoup plus loin ; elle a supprimé la restriction écrite dans la loi de 1866, et les conseils généraux sont désormais compétents pour prononcer le classement et le déclassement d'une route départementale, renfermée dans la circonscription du département ou qui en excède les limites.

Ce dernier cas donne lieu à l'application des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871 [n° 149] et aux conférences interdépartementales que ces textes organisent. Ces classements ou déclassements ne deviennent définitifs que par le vote de tous les conseils généraux intéressés.

En dehors de cette hypothèse, la loi de 1871 n'ajoute rien aux dispositions de la loi de 1866, en ce qui concerne le classement et le déclassement des routes départementales, et, à cet égard, la circulaire du 4 août 1866 doit toujours servir de règle ; elle rappelle que tout classement de route doit, aux termes d'une loi du 20 mars 1835, être soumis à une enquête préalable.

On peut remarquer que la loi du 10 août 1871 (art. 46 § 6) se borne à dire que le conseil général statue définitivement sur les « projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construc» tion, la rectification ou l'entretien desdites routes », sans ajouter cette réserve, écrite dans l'article 4 § 6 de la loi de 1866 : « le » tout, sauf l'exécution des lois sur l'expropriation pour cause d'u» tilité publique ». La circulaire adressée par le ministre des travaux publics aux préfets le 14 octobre 1871, pour l'application des

Source BIU Cujas

dispositions de la loi du 10 août 1871, relatives aux routes départementales, met en garde contre les conséquences que l'on pourrait tirer à tort du silence de la loi. « Il a été bien entendu, porte cette circulaire, que cette omission n'impliquait pas le moins du monde la dispense de l'exécution des lois et règlements sur l'expropriation; que seulement on jugeait inutile de rappeler que cette exécution était obligatoire. Dans une première rédaction de la loi, on avait proposé de conférer aux conseils généraux le droit de déclarer d'utilité publique tous les travaux à la charge du département; mais cette disposition a été rejetée lors de la troisième lecture de la loi et remplacée par l'article 44, qui ne concerne que les chemins vicinaux. La loi du 3 mai 1841 et les règlements relatifs à l'exécution de cette loi [nos 813 à 841] restent donc obligatoires pour toutes les expropriations en matière de travaux de routes départementales, et je ne puis que me référer aux instructions de la circulaire du 4 août 1866. »

1343. La disposition la plus grave de la loi du 10 août 1871, en cette matière, est la partie finale du § 6 de l'article 46, donnant au conseil général le droit de statuer définitivement sur « la désigna- » tion des services qui seront chargés de la construction et de l'en- » tretien des routes départementales », c'est-à-dire de les enlever à l'action des ingénieurs des ponts et chaussées pour les confier aux agents voyers ou à tout autre service, au choix du conseil général. En 1866, le gouvernement avait réussi, malgré les efforts déjà tentés dans ce but, à empêcher l'introduction de cette disposition dans la loi. En 1871, il ne put qu'inviter les préfets, dans la circulaire ministérielle déjà citée, du 14 octobre (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1871, p. 560), à user de toute leur influence auprès des conseils généraux pour les dissuader d'user de cette attribution nouvelle, et d'enlever ainsi aux ingénieurs des ponts et chaussées la moitié des voies de communication jusqu'à ce jour confiées à leur haute expérience. Ce langage n'a pas été entendu par tous les conseils généraux; quelques-uns ont voté cette grave mesure, surtout au profit des agents voyers, et dans un but d'économie; d'autres sont poussés à entrer dans cette voie. Si regrettable que la mesure puisse être au point de vue de l'intérêt général de la voirie et de la vitalité du corps si remarquable des ingénieurs des ponts et chaussées, les conseils généraux peuvent être poussés à entrer dans cette voie par la situation financière de certaines communes au point de vue de leurs chemins vicinaux;

Source BIU Cujas

ils trouvent parfois un excès de prestations en nature et une insuffisance de ressources en argent ; ils veulent augmenter ces dernières des sommes afférentes à l'entretien des routes départementales sur lesquelles ils veulent porter, en les déclassant pour en faire des chemins vicinaux, leurs prestations en nature. Ils doivent toutefois se défier des entraînements et des mécomptes.

Une autre grave question est née de l'application de la loi du 10 août 1871 : il s'agit de savoir si cette loi a conféré implicitement aux conseils généraux le droit de prendre des délibérations exécutoires sur les projets d'alignement des traverses des routes départementales. Le ministre des travaux publics a saisi de la question la section des travaux publics, de l'agriculture, du commerce et des affaires étrangères du conseil d'État. L'avis de cette section, en date du 15 juillet 1873, porte « que la loi du 10 août » 1871 n'a pas conféré aux conseils généraux des départements le » droit de prendre des délibérations exécutoires sur les plans d'a- » lignement des traverses des routes départementales ; mais qu'il » convient que les conseils généraux soient appelés à donner leur » avis sur ces plans avant que le gouvernement les approuve par » décrets délibérés en conseil d'État ». Cet avis est adopté par une circulaire du ministre des travaux publics [1], en date du 7 août 1873, qui invite les préfets à s'y conformer.

1344. La loi du 12 juillet 1865 sur les *chemins de fer d'intérêt local* est venue apporter au domaine public départemental un nouvel élément, appelé dans l'avenir à prendre des développements considérables, en permettant la construction de chemins de fer à meilleur marché. L'exposé des motifs de cette loi indique que les chemins de fer d'intérêt local sont exclusivement destinés à relier les localités secondaires aux localités principales en suivant soit une vallée, soit un plateau, sans traverser les grandes vallées ni les faîtes de montagnes. La longueur d'un chemin d'intérêt local semble, en principe, devoir être limitée à 30 ou 40 kilomètres ; le trafic en est considéré comme devant être peu important, pouvant s'effectuer en général par trois trains de jour, sans service de nuit. Une subvention de l'État peut être accordée. Une circulaire

[1] Cet avis du conseil d'État et cette circulaire du ministre des travaux publics sont reproduits au *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, année 1873, pages 444 à 446.

Source BIU Cujas

du ministre des travaux publics en date du 12 août 1865, a pourvu à l'exécution de cette loi.

Cette circulaire constate avec raison qu'il résulte de l'article 4 de la loi, que « ces chemins font partie de la grande voirie et sont » soumis à toutes les dispositions prescrites par la loi de 1845 » dans l'intérêt de la conservation des ouvrages ainsi que de la » sécurité publique ».

La loi du 10 août 1871, article 46 § 12 [n° 145], qui donne aux conseils généraux le droit de statuer définitivement sur des questions relatives aux chemins de fer d'intérêt local, n'a pas abrogé l'article 2 de la loi du 12 juillet 1865 ; d'où suit qu'il appartient toujours au gouvernement d'accorder et de refuser, soit la déclaration d'utilité publique nécessaire pour exproprier les terrains, soit l'autorisation d'exécution, indispensable dans tous les cas à l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local, alors même qu'il n'y aurait pas lieu de recourir à l'expropriation.

Les chemins de fer d'intérêt local ne sont pas plus que les chemins de fer d'intérêt général, aux mains des compagnies concessionnaires, soumis à la taxe des biens de mainmorte (circulaire du directeur général des contributions directes du 30 avril 1870 ; *Bull. off. min. int.* 1873, p. 502 [n° 1168]).

La *Statistique centrale des chemins de fer*, présentant la situation des chemins de fer au 31 décembre 1874, donne pour les chemins de fer d'intérêt local les résultats suivants. Les départements qui possèdent des chemins de fer d'intérêt local sont au nombre de 39 ; le nombre de ces chemins, déduction faite des doubles emplois pour les chemins de fer d'intérêt local qui appartiennent à plusieurs départements, est de 130 ; leur longueur totale est de 4,286 kilomètres, se divisant ainsi : 1,504 kilomètres livrés à l'exploitation, et 2,782 kilomètres non livrés à l'exploitation au 31 décembre 1874.

Les chemins de fer d'intérêt local établis, avec ou sans le concours des propriétaires intéressés, soit par les départements, soit par une ou plusieurs communes, sont soumis aux dispositions suivantes (Loi du 12 juillet 1865, *sur les chemins de fer d'intérêt local*, art. 1). — Le conseil général arrête, sur la proposition du préfet, la direction des chemins de fer d'intérêt local, le mode et les conditions de leur construction, ainsi que les traités et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation. L'utilité publique est déclarée, et l'exécution est autorisée par décret délibéré en conseil d'État, sur le rapport des ministres de l'intérieur et des travaux publics. Le préfet approuve les projets définitifs sur l'avis de l'ingénieur en chef, homologue les tarifs et contrôle l'exploitation (art. 2). — Les ressources créées en vertu de la loi du 21 mai 1836

Source BIU Cujas

peuvent être affectées en partie par les communes et les départements à la dépense des chemins de fer d'intérêt local. L'article 13 de ladite loi est applicable aux centimes extraordinaires que les communes et les départements s'imposeront pour l'exécution de ces chemins (art. 3). — Les chemins de fer d'intérêt local sont soumis aux dispositions de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, sauf les modifications ci-après : le préfet peut dispenser de poser des clôtures sur tout ou partie du chemin ; il peut également dispenser d'établir des barrières au croisement des chemins peu fréquentés (art. 4). — Des subventions peuvent être accordées sur les fonds du Trésor pour l'exécution des chemins de fer d'intérêt local. Le montant de ces subventions pourra s'élever jusqu'au quart de la dépense que le traité d'exploitation à intervenir laissera à la charge des départements, des communes et des intéressés (art. 5).

1345. Le domaine *privé* du département embrasse trois éléments distincts : — 1° Les édifices publics départementaux, tels que palais de justice, hôtels de préfecture et de sous-préfecture, casernes de gendarmerie, prisons départementales, affectés soit à un service public, soit à un service d'utilité départementale (D. 9 avril 1811 [nos 911 à 914, 1024 à 1031, 1340, 1347]). — 2° Des immeubles non affectés à un service quelconque et dont le département tire des revenus ; cet élément de la fortune départementale est peu considérable, si l'on en juge par son revenu annuel, qui ne s'élève pas au-dessus de 400,000 francs pour tous les départements de la France, tandis que les revenus immobiliers des biens communaux dépassent annuellement trente-cinq millions ; le mode de gestion de ces propriétés départementales est réglé par délibération définitive du conseil général (L. 10 août 1871, art. 46 2° [n° 145]). — 3° Des créances, des rentes, des meubles meublants formant le mobilier des préfectures et sous-préfectures, des cours d'assises, tribunaux civils et de commerce. Le mobilier de la cour de cassation et des cours d'appel est fourni par l'État, et celui des justices de paix et des tribunaux de simple police par les communes chefs-lieux de cantons [n° 1336] ; un décret du 20 juillet 1853 prescrit les mesures à prendre pour la conservation de ce mobilier au service des corps judiciaires.

1346. Nous avons dit [nos 103 et 111] que les divers actes de la vie civile du département sont accomplis par le préfet, demeuré, aux termes de l'article 54 de la loi du 10 août 1871 et sous le contrôle de la commission départementale, le représentant actif de l'individualité du département, chargé de l'exécution des délibérations du conseil général et, selon les cas, de la commission départementale. Nous avons vu [nos 99 et 142] que la loi du 18 juillet 1866 et, après elle, celle du 10 août 1871, en faisant dans cette voie un pas

Source BIU Cujas

de plus, ont proclamé en principe la libre indépendance du conseil général, non-seulement pour ne pas faire, comme d'après la loi du 10 mai 1838, mais même pour faire. Une triple réserve toutefois est apportée à cette indépendance du département, dans la sphère de ses intérêts économiques : 1° au cas de délibérations définitives du conseil général sur les objets énumérés par l'article 46 [n° 145], réserve du droit d'annulation du gouvernement pour violation de la loi ou des règlements, aux termes de l'article 47 de la loi de 1871, reproduisant avec une légère augmentation de délai cette même réserve écrite dans l'article 3 de la loi de 1866; 2° au cas de délibérations non définitives du conseil général portant sur les objets énumérés à l'article 48 de la loi de 1871 [n° 146], réserve du droit de *veto* du pouvoir exécutif écrit dans l'article 49, qui l'a substitué à l'autorisation administrative supprimée en principe dans la généralité des affaires départementales; 3° enfin dans deux cas, ceux de l'article 41 [n° 147], réserve de l'autorisation législative, et, dans un cas, celui de l'article 53 [n°s 147 et 1348], réserve de la *décision* ou autorisation gouvernementale.

1347. Les *ventes, échanges, acquisitions à titre onéreux* de propriétés départementales, mobilières ou immobilières, sont votés définitivement par le conseil général, quand ces propriétés ne sont affectées ni aux hôtels de préfecture ou sous-préfecture, ni aux cours d'assises et tribunaux, ni aux écoles normales primaires, ni au casernement de la gendarmerie, ni aux prisons. Dans ces cinq cas, au contraire, la délibération du conseil général cesse d'être définitive, c'est-à-dire sort du cercle d'application des articles 46 § 1 et 47 de la loi du 10 août 1871 [n° 145], pour passer sous l'empire des articles 48 § 1 et 49 [n° 146]. De sorte qu'en dehors de ces cinq cas, les délibérations du conseil général relatives aux ventes, échanges et acquisitions à titre onéreux de propriétés départementales, sont exécutoires, sauf le droit d'annulation du pouvoir exécutif pour violation d'une loi ou d'un règlement ; tandis que dans ces cinq hypothèses, la délibération n'est exécutoire qu'autant que le pouvoir exécutif n'en suspend pas l'exécution, ce qu'il peut faire en l'absence de toute violation de loi ou de règlement, en raison d'une simple dissidence sur le mérite ou l'opportunité de la mesure.

La même distinction entre ces cinq sortes de services publics et tous autres doit être faite relativement au changement de desti-

Source BIU Cujas

nation des propriétés et édifices départementaux [n° 1345 1°], et à leur affectation à un service public par délibération du conseil général (L. 10 août 1871, art. 46 §§ 2 et 4 et 48 § 2).

1348. Les acquisitions par *dons* ou *legs* faits au département sont, suivant la règle générale, l'objet d'une délibération du conseil général ; mais il existe, au profit des départements, une double exception au droit commun, en matière de dons et legs faits aux établissements publics ou aux établissements d'utilité publique, consacré par les articles 910 et 937 du Code civil.

Le premier de ces deux articles impose la nécessité d'une autorisation gouvernementale, et le second précise la règle que cette autorisation doit être préalable à toute acceptation de libéralité.

Or, d'une part, le préfet peut toujours accepter à titre conservatoire, avant toute délibération ou autorisation, les dons ou legs faits au département ; cette dérogation à l'article 937 du Code civil, écrite dans la loi du 10 mai 1838 (art. 31), est reproduite dans l'article 53 § 2 de la loi du 10 août 1871. Nous verrons que cette dérogation importante au droit commun a été étendue aux communes et aux établissements hospitaliers, et quelles en sont les conséquences juridiques [n°s 1442 et suiv., 1497, 1498, 1504].

D'autre part, au point de vue de la question d'autorisation pour l'acceptation définitive des dons et legs faits au département, il faut distinguer le cas où il y a opposition, de celui où il n'y a pas opposition de la famille.

Lorsqu'il n'y a, de la part de la famille, ni opposition judiciaire tendant à l'invalidation ou la réduction de la libéralité, ni opposition administrative consistant en un simple refus d'adhésion, l'acceptation de la libéralité a cessé, depuis la loi de 1866 (art. 1 § 5), d'être soumise, comme elle l'était antérieurement dans l'intérêt de la famille du disposant, dans un intérêt de protection pour le département lui-même, et dans un but d'intérêt général, à la nécessité d'une autorisation administrative, commune à tous les établissements de mainmorte. En raison de la situation particulièrement favorable des départements et de la haute confiance que doivent mériter les conseils généraux, le législateur a radicalement abrogé, dans cette hypothèse, la disposition de l'article 910 du Code civil et des lois d'administration départementale postérieures. Il y a dispense de toute autorisation, au cas où la libéralité *ne donne pas lieu à réclamation*, pour la délibération du conseil général portant acceptation ou refus des dons et legs faits

Source BIU Cujas

au département. La loi de 1866 exigeait toutefois que la libéralité fût faite *sans charge ni affectation immobilière* ; mais la loi du 10 août 1871, même dans ce dernier cas, pourvu qu'il n'y ait pas réclamation des familles, consacre au profit du conseil général le pouvoir de statuer définitivement sur l'acceptation des dons et legs (L. 10 août 1871, art. 46 § 5 [n° 145]).

Dans le cas, au contraire, où il y a réclamation de la famille, l'article 53 de la loi du 10 août 1871 dispose que le préfet accepte ou refuse les dons ou legs faits au département, *en vertu de la décision du gouvernement*. C'est évidemment le maintien de la législation antérieure, consacrée pour ce cas par l'article 910 du Code civil et le décret du 25 mars 1852, article 1, tableau A *h* [n° 115]. Le législateur de 1871 a évité dans ce texte, conformément à son système, le mot *autorisation* ; mais cette *décision* du gouvernement ne peut être qu'un décret accordant ou refusant à la délibération du conseil général, qui veut accepter la libéralité, l'autorisation gouvernementale, sans laquelle le préfet ne peut l'exécuter. C'est autre chose que le droit de *veto* conféré au gouvernement par l'article 49 de la loi du 10 août 1871, au cas de délibérations définitives des conseils généraux. Aussi le décret du 21 août 1872 portant règlement d'administration publique sur l'ordre intérieur des travaux du conseil d'État, reproduisant dans les mêmes termes la disposition correspondante du décret du 30 janvier 1852 (art. 13 § 12), porte, sans craindre d'appeler la chose de son vrai nom, que l'assemblée générale du conseil d'État prépare « les projets de décrets qui ont pour objet l'*autorisation* » aux départements d'accepter des dons et legs dont la valeur ex- » céderait 50,000 fr. (art. 5 § 5 [n° 86]) ». Comme sous l'empire de la loi de 1866, cette disposition ne reçoit son application que dans le cas où le gouvernement a qualité pour intervenir, c'est-à-dire lorsqu'il y a opposition de la famille, que cette opposition soit judiciaire ou purement administrative [*voir* aussi n°s 147 et 1346].

Le préfet accepte ou refuse les dons et legs faits au département, en vertu soit de la décision du conseil général, quand il n'y a pas de réclamation des familles, soit de la décision du gouvernement quand il y a réclamation. Le préfet peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs. La décision du conseil général ou du gouvernement, qui intervient ensuite, a effet du jour de cette acceptation (Loi du 10 août 1871, *relative aux conseils généraux*, art. 53).

1349. Depuis comme avant la loi du 10 août 1871, il y a lieu d'appliquer la solution donnée par suite de la loi du 18 juillet 1866,

Source BIU Cujas

dans un avis du conseil du 10 mars 1868 en ce qui concerne les questions d'autorisation aux départements d'accepter les dons et legs qui leur sont faits par dispositions connexes ou complexes. Cet avis du conseil d'État du 10 mars 1868 distingue entre les affaires *connexes*, c'est-à-dire se composant de deux parties tellement liées entre elles que l'exécution de l'une soit subordonnée à celle de l'autre, bien que l'une d'elles seulement donne lieu à réclamation des familles ; et les affaires *mixtes, collectives* ou *complexes*, c'est-à-dire composées de dispositions qui ressortissent à des autorités différentes, sans que la solution donnée aux unes par le conseil général puisse être entravée par la solution donnée aux autres par décret. Pour les premières, il doit être statué par décret sur le tout ; pour les secondes, on applique à chaque libéralité la règle écrite dans l'article 53 de la loi du 10 août 1871.

La même distinction est appliquée par cet avis du conseil d'État aux dons et legs faits aux communes [n° 1441], mais non à ceux faits aux établissements publics [n° 1497].

1350. Les *baux* de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer par le département, quelle qu'en soit la durée, les contrats à passer pour l'assurance des bâtiments départementaux, et le mode de gestion des propriétés départementales, sont l'objet de délibérations définitives du conseil général (L. 10 août 1871, art. 46 §§ 2, 3 et 14, reproduisant la loi de 1866, art. 1 §§ 2, 3 et 12 [n° 145]).

1351. Les *emprunts* départementaux et les contributions extraordinaires votés par le conseil général ne pouvaient, avant la loi de 1866, être réalisés qu'en vertu d'une loi, sauf au préfet à procéder à la mise en adjudication des emprunts dans les limites fixées par les lois d'autorisation (D. décent. tabl. A *b* et 11° ; L. 10 mai 1838, art. 34), et à tout autre mode de réalisation de l'emprunt dans les conditions de temps et de formes fixées par la commission départementale à défaut de délibération du conseil général (L. 1871, art. 81 § 3 [n° 168]). Mais la loi du 18 juillet 1866 (art. 2) a donné une extension considérable au pouvoir des conseils généraux en matière d'emprunts, et la loi du 10 août 1871 a maintenu ces dispositions, avec une légère modification de délai, dans son article 40 portant : 1° que les conseils généraux peuvent voter, dans la limite d'un maximum annuellement fixé par la loi de finances, des centimes extraordinaires affectés à des dépenses ex-

Source BIU Cujas

traordinaires d'utilité départementale; 2° que ces conseils peuvent également voter les emprunts départementaux remboursables, dans un délai qui ne pourra excéder quinze années, sur les ressources ordinaires et extraordinaires. Ce n'est qu'en dehors de ces conditions que les délibérations du conseil général restent soumises à la nécessité d'une loi d'autorisation (L. 10 août 1871, art. 41 [n° 147]).

Un arrêt de la cour de cassation du 16 août 1876, cassant un arrêt rendu en sens contraire le 26 juin 1875 par la cour d'appel de Limoges, décide que l'autorité judiciaire est compétente pour connaître des difficultés soulevées par le remboursement d'un emprunt départemental.

Une loi du 6 juillet 1860, dont la disposition a été étendue à tous les établissements publics par la loi du 26 février 1862 [rapportée et expliquée ci-dessus n°s 1332 et 1339], a donné au Crédit foncier de France l'autorisation de prêter sans affectation hypothécaire, aux départements, aux communes et aux associations syndicales, les sommes qu'ils sont autorisés à emprunter. La caisse des dépôts et consignations est également autorisée à consentir des prêts aux départements et aux communes [n° 1095].

1352. Les *transactions* concernant les droits du département ont lieu désormais en vertu de délibérations du conseil général qui statuent définitivement, sans qu'aucune autorisation soit nécessaire. L'article 2045 du Code civil, déjà modifié par le décret de décentralisation de 1852, a été entièrement abrogé en ce qui concerne les départements, ainsi que la loi du 10 mai 1838 (art. 4 6°), par la loi du 18 juillet 1866, article 1 § 14, reproduit par la loi du 10 août 1871, article 46 § 16 [n° 145].

1353. La loi du 18 juillet 1866, article 1 § 13, disposait que les conseils généraux statuent définitivement sur « les *actions* à in-» tenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'ur-» gence dans lesquels le préfet pourra agir conformément à l'ar-» ticle 36 de la loi du 10 mai 1838 ». Cet article de la loi de 1838 autorisait le préfet, en cas d'urgence, à intenter toute action ou à y défendre sans délibération du conseil général; mais une circulaire du ministre de l'intérieur du 30 juillet 1856 recommandait déjà dans ce cas aux préfets de se faire autoriser dans la plus prochaine session du conseil général; le droit du conseil restait entier, à ce point que, si, au moment de sa réunion, le litige n'était pas

Source BIU Cujas

terminé, il pouvait délibérer qu'il n'y avait pas lieu de suivre. La loi du 10 août 1871 a reproduit l'article 1 § 13 de la loi de 1866, rendant définitives les délibérations des conseils généraux en cette matière ; mais, en outre, elle a dû enlever aux préfets, pour le transporter aux commissions départementales, à qui cette attribution revenait logiquement, le droit d'engager l'action ou d'y défendre en cas d'urgence, dans l'intervalle des sessions du conseil général ; c'est ce qui résulte de l'article 46 § 15, aux termes duquel le conseil général statue définitivement sur les « actions à » intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas » d'urgence, dans lesquels la commission départementale pourra » statuer ».

« A cet égard, porte l'instruction du ministre de l'intérieur du » 8 octobre 1871, relative à l'exécution de la loi du 10 août 1871, » le législateur a complété sa pensée dans l'article 54 de la loi. » Lorsque le conseil général aura pris une décision au sujet d'une » affaire litigieuse, vous devrez engager le procès ; mais lorsqu'il » s'agira de défendre à une action intentée contre le département, » vous aurez à prendre l'avis de la commission départementale. » Le rapprochement du paragraphe 15 de l'article 46 et de l'ar- » ticle 54 semble indiquer que, si la commission doit toujours » intervenir dans les cas urgents, elle n'intervient dans les autres » circonstances que lorsqu'il s'agira de défendre à une action ». Ce passage de la circulaire ne doit pas être pris à la lettre, car le texte de l'article 54, par ces mots « sur l'avis *conforme* de la commission départementale », indique bien la volonté du législateur d'attribuer au conseil général et à la commission départementale, dans toute hypothèse d'urgence et même en dehors des cas d'urgence pour défendre à toute action, la plénitude de compétence, en ce qui concerne les actions du département, le préfet n'ayant plus que la mission d'exécution.

Le préfet intente les actions en vertu de la décision du conseil général, et il peut, sur l'avis conforme de la commission départementale, défendre à toute action intentée contre le département. Il fait tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance. En cas de litige entre l'État et le département, l'action est intentée ou soutenue, au nom du département, par un membre de la commission départementale, désigné par elle. Le préfet, sur l'avis conforme de la commission départementale, passe les contrats au nom du département (Loi du 10 août 1871, art. 54).

1354. L'article 55 de la loi du 10 août 1871 reproduit, avec une formule juridiquement plus exacte dans son dernier paragraphe,

Source BIU Cujas

mais qui doit être étendue à toutes les déchéances, l'article 37 de de la loi du 10 mai 1838 ; il subordonne l'exercice du droit d'action contre le département à l'accomplissement d'une formalité préalable, que nous avons déjà vue imposée aux demandeurs adversaires de l'État [nos 1045 et 1046], et que nous verrons également imposée aux demandeurs adversaires des communes [nos 1475 et 1476].

Aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre un département qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé. L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires. La remise du mémoire interrompra la prescription, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois (L. 10 août 1871, art. 55).

1355. Le département a ses recettes et ses dépenses ; il possède son budget, présenté par le préfet, délibéré par le conseil général, et réglé par décret ; l'article 57 de la loi du 10 août 1871 reproduit à cet égard les dispositions des lois du 10 mai 1838, article 11, et du 18 juillet 1866, article 11. La principale ressource du département est formée de l'ensemble des *centimes additionnels départementaux*, ainsi nommés parce qu'ils représentent des impôts ajoutés au principal des contributions directes, pour être affectés non aux besoins généraux du pays, mais à ceux du département.

La loi du 10 mai 1838 divisait de la manière suivante les centimes additionnels : *ordinaires*, directement imposés par la loi annuelle du budget de l'État, sans l'intervention des conseils généraux ; *facultatifs*, qu'il dépend de ces conseils de ne pas voter ou de voter, dans la limite d'un maximum fixé par la loi annuelle du budget ; *spéciaux*, que les conseils généraux sont autorisés à voter pour les affecter aux dépenses, du cadastre (Loi du 2 août 1829, art. 4), des chemins vicinaux de grande communication (Loi du 21 mai 1836, art. 8), de l'instruction primaire (Loi du 15 mars 1850, art. 40 [n° 1361]) ; et, en dernier lieu, centimes additionnels *extraordinaires*, se produisant sous forme de contributions extraordinaires [nos 147 et 1351]. Les dépenses du département sont aussi de diverse nature. Nous reproduisons [n° 1357] les dispositions de la loi du 10 août 1871 qui, en réglant la composition du budget départemental, classent, énumèrent, définissent les dépenses, et déterminent les ressources employées à l'acquittement de chacune d'elles ; nous indiquons aux numéros suivants les mo-

Source BIU Cujas

difications apportées à la loi de 1838 par celles du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871.

1356. D'après la loi de 1838 (art. 11 et suivants), le budget départemental était divisé en sections, au nombre de cinq, comprenant les dépenses *ordinaires*, obligatoires pour les conseils généraux jusqu'à concurrence du montant des ressources destinées à y pourvoir ; *facultatives*, *extraordinaires*, *spéciales* pour les chemins vicinaux et pour l'instruction primaire, comprenant parallèlement à chaque espèce particulière de dépenses une recette correspondante qui lui est exclusivement affectée. La loi du 18 juillet 1866, dans son article 6, et, après elle, la loi du 10 août 1871, articles 59 et suivants, dont nous allons présenter l'analyse avant d'en reproduire les dispositions considérables, ont supprimé les sections et divisé le budget départemental en budget *ordinaire* et budget *extraordinaire*, comme celui des communes [n° 1458] et celui de l'État [n° 570] ; car, quel que soit le nom qu'on lui donne dans la loi du budget, *compte de liquidation*, ou *budget de liquidation*, ou *compte ouvert de liquidation*, ou *budget extraordinaire*, c'est toujours la même chose, c'est à-dire l'ensemble des dépenses dues à des causes accidentelles, faisant antithèse aux dépenses ordinaires, annuelles et obligatoires.

Les dépenses du *budget ordinaire* comprennent les dépenses qui étaient antérieurement comprises dans les sections des dépenses ordinaires facultatives, des chemins vicinaux et de l'instruction primaire ; de sorte qu'il n'y a plus, d'une part, que des dépenses ordinaires, dont trois seulement d'après les articles 10 et 11 de la loi de 1866, portées à quatre par les articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871, sont obligatoires [*voir* n° 141], et, d'autre part, des dépenses extraordinaires. — De même, il n'y a plus en réalité que des centimes additionnels ordinaires et des centimes additionnels extraordinaires, les premiers comprenant tous les autres, sauf ces derniers, et formant les recettes du budget ordinaire. D'où suit que quatre sections sur cinq sont désormais réunies en une seule sous le nom de budget ordinaire, offrant ainsi aux conseils généraux plus de facilité pour se mouvoir.

La loi de 1871, pas plus que celle de 1866, n'a pu fixer les dépenses du budget *extraordinaire*, essentiellement variables de leur nature, et n'a déterminé que ses recettes ; nous savons déjà que parmi elles, le législateur a placé définitivement, en résolvant (art. 59 *in fine*) une question antérieurement résolue en sens con-

Source BIU Cujas

traire [nos 930 et 1342], le montant de la vente des terrains provenant des anciennes routes impériales de 3e classe, dont le décret du 16 décembre 1811 avait mis l'entretien à la charge des départements en leur donnant la dénomination de routes départementales.

1357. C'est le titre V de la loi du 10 août 1871 qui, sous cette rubrique, *Du budget et des comptes du département*, contient les dispositions que nous venons d'analyser et que nous allons reproduire en raison de leur grande importance pratique. Les trois numéros qui suivent en complètent le commentaire, avec les deux qui précèdent et les numéros 141 à 149.

Le projet de budget du département est préparé et présenté par le préfet, qui est tenu de le communiquer à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Le budget, délibéré par le conseil général, est définitivement réglé par décret. Il se divise en budget ordinaire et budget extraordinaire (Loi du 10 août 1871, *sur les conseils généraux*, art. 57). — Les recettes du budget ordinaire se composent: 1° du produit des centimes ordinaires additionnels, dont le nombre est fixé annuellement par la loi de finances; 2° du produit des centimes autorisés pour les dépenses des chemins vicinaux et de l'instruction primaire, par les lois des 21 mai 1836, 15 mars 1850 et 10 avril 1867, dont l'affectation spéciale est maintenue; 3° du produit des centimes spéciaux affectés à la confection du cadastre par la loi du 2 août 1829; 4° du revenu et du produit des propriétés départementales; 5° du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives; 6° du produit des droits de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département, des autres droits de péage et de tous autres droits concédés au département par les lois; 7° de la part allouée au département sur le fonds inscrit annuellement au budget du ministère de l'intérieur, et réparti, conformément à un tableau annexé à la loi de finances, entre les départements qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux du budget; 8° des contingents de l'État et des communes pour le service des aliénés et des enfants assistés, et de toute autre subvention applicable au budget ordinaire; 9° du contingent des communes et autres ressources éventuelles pour le service vicinal et pour les chemins de fer d'intérêt local (art. 58). — Les recettes du budget extraordinaire se composent: 1° du produit des centimes extraordinaires votés annuellement par le conseil général, dans les limites déterminées par la loi de finances, ou autorisés par des lois spéciales; 2° du produit des emprunts; 3° des dons et legs; 4° du produit des biens aliénés; 5° du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées; 6° de toutes autres recettes accidentelles. Sont comprises définitivement parmi les propriétés départementales les anciennes routes impériales de troisième classe, dont l'entretien a été mis à la charge des départements par le décret du 16 décembre 1811, ou postérieurement (art. 59). — Le budget ordinaire comprend les dépenses suivantes: 1° loyer, mobilier et entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, du local nécessaire à la réunion du conseil départemental d'instruction publique et du bureau de l'inspecteur d'académie; 2° casernement ordinaire

Source BIU Cujas

des brigades de gendarmerie; 3° loyer, entretien, mobilier et menues dépenses des cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce, et menues dépenses des justices de paix; 4° frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury; 5° dépenses ordinaires d'utilité départementale; 6° dépenses imputées sur les centimes spéciaux, établis en vertu des lois des 2 août 1829, 21 mai 1836, 15 mars 1850 et 10 avril 1867. Néanmoins les départements qui, pour assurer le service des chemins vicinaux et de l'instruction primaire, n'auront pas besoin de faire emploi de la totalité des centimes spéciaux, pourront en appliquer le surplus aux autres dépenses de leur budget ordinaire. L'affectation de l'excédant du produit des trois centimes spéciaux de l'instruction primaire à des dépenses étrangères à ce service ne pourra avoir lieu qu'à l'une des sessions de l'année suivante, et lorsque cet excédant aura été constaté en fin d'exercice. Les départements qui seraient en situation d'user de la faculté autorisée par le paragraphe précédent, et qui n'en feraient pas usage, ne pourront recevoir aucune allocation sur les fonds mentionnés au numéro 7 de l'article 58 (art. 60). — Si un conseil général omet d'inscrire au budget un crédit suffisant pour l'acquittement des dépenses énoncées aux numéros 1, 2, 3 et 4 de l'article précédent, ou pour l'acquittement de dettes exigibles, il y est pourvu au moyen d'une contribution spéciale, portant sur les quatre contributions directes, et établie par un décret, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum. Le décret est rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des lois*. Aucune autre dépense ne peut être inscrite d'office dans le budget ordinaire, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées, ni modifiées par le décret qui règle le budget (art. 61). — Le budget extraordinaire comprend les dépenses qui sont imputées sur les recettes énumérées à l'article 59 (art. 62). — Les fonds qui n'auront pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice seront reportés, après clôture, sur l'exercice en cours d'exécution, avec l'affectation qu'ils avaient au budget voté par le conseil général. Les fonds libres provenant d'emprunts, de centimes ordinaires et extraordinaires recouvrés ou à recouvrer dans le cours de l'exercice, ou de toute autre recette, seront cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général dans le budget rectificatif de l'exercice courant. Les conseils généraux peuvent porter au budget un crédit pour dépenses imprévues (art. 63). — Le comptable chargé du recouvrement des ressources éventuelles est tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits. Les rôles et états des produits sont rendus exécutoires par le préfet, et par lui remis au comptable. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires (art. 64). — Le comptable chargé du service des dépenses départementales ne peut payer que sur les mandats délivrés par le préfet, dans la limite des crédits ouverts par les budgets du département (art. 65). — Le conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet, concernant les recettes et les dépenses du budget départemental. Les comptes doivent être communiqués à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Les observations du conseil

Source BIU Cujas

général sur les comptes présentés à son examen sont adressées directement par son président au ministre de l'intérieur. Ces comptes, provisoirement arrêtés par le conseil général, sont définitivement réglés par décret. A la session d'août, le préfet soumet au conseil général le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun (art. 66). — Les budgets et les comptes du département définitivement réglés sont rendus publics par la voie de l'impression (art. 67).

1358. La loi du 10 août 1871 a maintenu (art. 58 § 7) une modification considérable apportée à la comptabilité des départements par la loi du 18 juillet 1866 (art. 7). Il s'agit de la suppression du *fonds commun*, qui avait été organisé par la loi de 1838 pour venir au secours des départements les plus pauvres, mais qui, dans la pratique, remplissait peu équitablement sa mission légitime. Cette suppression a laissé subsister les centimes additionnels qui formaient le fonds commun ; mais l'association mutuelle entre les départements est brisée ; il n'y a plus de partage et de répartition ; chaque département conserve le montant du produit de ses centimes. Les départements pauvres dont les centimes additionnels et l'impôt foncier sont peu productifs, et qui devaient retirer de l'ancien fonds commun plus qu'ils n'y mettaient, reçoivent désormais une allocation directe des deniers de l'État, à l'aide d'un *fonds de subvention*, fixé annuellement par la loi, inscrit au budget du ministère de l'intérieur, et réparti entre les départements en raison de leur situation financière. Seront seuls admis à participer à cette distribution les départements qui auront épuisé, soit pour les besoins des services auxquels ils sont affectés, soit pour leurs dépenses ordinaires, les centimes additionnels des chemins vicinaux et de l'instruction primaire mis à leur disposition par les lois antérieures (Loi du 10 août 1871, art. 60 *in fine* [n° 1357]).

1359. Nous donnons ci-dessous [1] l'état respectif des départements, au point de vue du produit d'*un* centime additionnel aux

[1] L'administration a publié des tableaux qui donnent pour chaque département, pour l'année 1867, le produit d'un centime additionnel sur les quatre contributions directes, son produit par mille habitants, et sa valeur par mille hectares. Nous allons extraire de ces tableaux les résultats suivants en ce qui concerne seulement le premier point de vue, le produit d'*un* centime additionnel sur les quatre contributions directes.

Dans 2 départements, le département de la Seine excepté, le produit d'*un* centime additionnel sur les quatre contributions directes, en 1867, dépassait 100,000 francs : la Seine-Inférieure (104,996 fr.) et le Nord (103,334 fr.); — dans 2 départements, qui viennent ensuite, il dépassait 70,000 fr. : le Rhône (71,975 fr.)

Source BIU Cujas

quatre contributions directes dans chacun d'eux. Nous croyons ces notions de statistique financière utiles et très-propres à donner l'intelligence de cette distinction de fait entre les départements pauvres et les départements riches, qui avait inspiré la législation antérieure à 1866 sur le fonds commun, et qui, dans des conditions d'application plus équitables, sert, depuis 1866, de base et de raison d'être à la législation actuelle sur le fonds de subvention [*voir* aussi nos 1380, 1385, 1388].

1360. Deux modifications à la disposition de la loi de 1866 sont apportées par l'article 58 § 7 de la loi de 1871 [n° 1357] : 1° la distribution du fonds de subvention, qui était faite par décret rendu en conseil d'État, est désormais répartie pour chaque année par la loi de finances; 2° la loi de 1866, sans prétendre cependant lier les législatures à venir, avait fixé ce fonds à 4 millions ; le législateur de 1871, éclairé par l'expérience des temps qu'il traversait, a reconnu qu'on ne pouvait, même en apparence, engager l'avenir, et a laissé à la loi de finances le soin de déterminer chaque année le montant du fonds de subvention.

La loi du 26 juillet 1873 qui, pour l'exercice 1874, faisait la répar-

et la Gironde (71,953 fr.); — dans 2 il dépassait 60,000 fr. : Seine-et-Oise (67,007 fr.) et Bouches-du-Rhône (64,819 fr.); — dans 3 départements il dépassait 50,000 fr. : Calvados (58,465 fr.), Somme (55,916 fr.), Pas-de-Calais (55,094 fr.); — dans 3 il dépassait 45,000 fr. : Aisne (49,792 fr.), Manche (49,342 fr.), Eure (49,298 fr.); — dans 7, il dépassait 40,000 fr. : Oise (44,922 fr.), Seine-et-Marne, Saône-et-Loire, Hérault, Maine-et-Loire, Haute-Garonne (40,651 fr.) et Côte-d'Or (40,014 fr.); — dans les 14 départements suivants, il dépassait 30,000 fr. : Isère (38,974 fr.), Charente-Inférieure (38,278 fr.), Marne, Loire-Inférieure, Puy-de-Dôme, Orne, Sarthe, Loire, Gard, Ille-et-Vilaine (33,049 fr.), Eure-et-Loir, Loiret, Meurthe, Dordogne (30,808 fr.); — dans 8 départements il dépassait 25,000 fr. : Lot-et-Garonne (29,895 fr.), Yonne (29,236 fr.), Charente (29,117 fr.), Finistère, Indre-et-Loire (27,399 fr.), Côtes-du-Nord, Mayenne, Aude; — dans 20 départements il dépassait 20,000 fr. : Aube (24,806 fr.), Ardennes, Meuse, Var, Tarn, Vendée (23,363 fr.), Gers, Allier, Morbihan, Haute-Saône, Tarn-et-Garonne, Vosges, Haute-Marne, Deux-Sèvres (21,850 fr.), Doubs, Nièvre, Loir-et-Cher, Jura, Drôme, Vienne (20,711 fr.); — dans 10 départements il dépassait 15,000 fr. : Ain (19,934 fr.), Basses-Pyrénées, Vaucluse, Lot, Cher (17,495 fr.), Haute-Vienne (16,769 fr.), Indre (16,384 fr.), Ardèche, Haute-Loire, Cantal (15,298 fr.); — dans 8 départements il ne dépassait plus que 10,000 fr. : Landes (13,133 fr.), Corrèze, Alpes-Maritimes, Pyrénées-Orientales, Creuse, Savoie, Hautes-Pyrénées, Ariége (10,170 fr.); — dans 5 départements il était inférieur à 10,000 fr. : Basses-Alpes (9,127 fr.), Haute-Savoie (8,424 fr.), Lozère (8,179 fr.), Hautes-Alpes (7,325 fr.), et même dans l'un d'eux, la Corse (4,786 fr.), on voit que le produit d'*un* centime additionnel sur les quatre contributions directes est inférieur à 5,000 fr.

Source BIU Cujas

tition du fonds de 4 millions destiné à venir en aide aux départements pour cet exercice, annonçait dans son article 2 des études parlementaires nouvelles pour la fixation ultérieure des bases de la répartition de ce fonds annuel. Bien qu'elles n'aient pas encore été transformées en loi, la commission du budget de 1876 avait adopté le principe posé dans le projet de loi renvoyé à l'examen du conseil d'État, et portant que les seuls départements qui pouvaient prendre part à la distribution du crédit étaient ceux dont les conseils généraux avaient voté le maximum des centimes additionnels mis à leur disposition par la loi de finances. « Le fonds de 4 millions, ajoutait le rapporteur, est destiné à venir en aide aux départements dont les ressources ne peuvent satisfaire à tous les besoins. Or, bien évidemment, les départements qui refusent de créer les ressources normales dont ils pourraient disposer, ne sauraient être admis à prendre part à la répartition de ce fonds. »

La loi du 15 août 1876 portant répartition de ce fonds de 4 millions pour l'exercice 1877, s'inspire de ce principe. Elle est ainsi conçue :

Article unique. — La répartition du fonds de subvention affecté par l'article 58 de la loi du 10 août 1871 aux dépenses des départements qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux du budget, est réglée, pour l'exercice 1877, conformément au tableau ci-annexé. Une somme de vingt mille francs est laissée, comme fonds de réserve, à la disposition du ministre de l'intérieur pour frais d'impression, dépenses diverses et imprévues du service départemental.

État de répartition du fonds de subvention affecté aux dépenses du budget ordinaire des départements (exercice 1877).

Ain, 116,000 fr.; Allier, 54,000 fr.; Alpes (Basses-), 154,000 fr.; Alpes (Hautes-), 137,000 fr.; Alpes-Maritimes, 180,000 fr.; Ardèche, 174,000 fr.; Ardennes, 11,000 fr.; Ariége, 131,000 fr.; Aube, 34,000 fr.; Aveyron, 67,000 fr.; Bouches-du-Rhône, 30,000 fr.; Cantal, 68,000 fr.; Cher, 133,000 fr.; Corrèze, 88,000 fr.; Corse, 237,000 fr.; Côtes-du-Nord, 30,000 fr.; Creuse, 105,000 fr.; Dordogne, 9,000 fr.; Doubs, 14,000 fr.; Drôme, 54,000 fr.; Finistère, 42,000 fr.; Indre, 135,000 fr.; Indre-et-Loire, 10,000 fr.; Landes, 142,000 fr.; Loir-et-Cher, 52,000 fr.; Loire (Haute-), 55,000 fr.; Lot, 50,000 fr.; Lozère, 142,000 fr.; Mayenne, 52,000 fr.; Meurthe-et-Moselle, 14,000 fr.; Meuse, 10,000 fr.; Morbihan, 30,000 fr.; Nièvre, 60,000 fr.; Puy-de-Dôme, 10,000 fr.; Pyrénées (Basses-), 95,000 fr.; Pyrénées (Hautes-), 82,000 fr.; Pyrénées-Orientales, 94,000 fr.; Rhône, 60,000 fr.; Saône (Haute-), 20,000 fr.; Savoie, 211,000 fr.; Savoie (Haute-), 244,000 fr.; Seine, 25,000 fr.; Sèvres (Deux-), 35,000 fr.; Tarn, 25,000 fr.; Var, 55,000 fr.; Vaucluse, 117,000 fr.; Vendée, 40,000 fr.; Vienne, 80,000 fr.; Vienne (Haute-), 95,000 fr.; Vosges, 65,000 fr.; territoire de Belfort, 7,000 fr. — Total, 3,980,000 fr.

1361. L'institution par la loi du 18 juillet 1866, et le maintien

Source BIU Cujas

par la loi du 10 août 1871, avec les modifications sus-indiquées, de ce fonds de subvention, destiné au lieu et place de l'ancien fonds commun à venir en aide aux départements les plus chargés, n'est pas la seule mesure prise pour remédier à l'insuffisance des ressources départementales. La loi du 10 avril 1867 sur l'instruction primaire et la loi de finances du 31 juillet 1867 (art. 17) l'ont complétée en portant de 2 à 3 le nombre des centimes spéciaux de l'instruction primaire, en ajoutant 1 centime de plus aux 25 centimes qui formaient la dotation du budget ordinaire et en augmentant de 2 centimes la dotation spéciale des chemins vicinaux. Conformément à la disposition finale de l'article 6 de la loi du 18 juillet 1866, ces 4 centimes nouveaux portent sur toutes les contributions directes. « Ils donnent ensemble », dit une circulaire ministérielle dont nous allons parler, « un produit de plus de 12 millions » et mettent un précieux supplément de ressources à la disposition » des conseils généraux. L'équilibre du budget départemental est » ainsi rétabli, et il a été satisfait à des réclamations légitimes ». La loi de finances du 4 septembre 1871 a pourvu à l'exécution de la loi du 10 août 1871, comme le faisait celle du 31 juillet 1867 pour la loi de 1866 ; en outre, la loi du 10 avril 1867 est expressément maintenue et confirmée par les articles 58 § 2 et 60 § 6 de la loi du 10 août 1871 ; mais la faculté donnée aux conseils généraux qui n'auraient pas besoin de faire emploi de la totalité des centimes spéciaux, d'en affecter une partie aux autres dépenses du budget ordinaire, est l'objet d'une réserve écrite dans l'avant-dernier paragraphe de l'article 60 : « L'affectation de l'excédant du produit » de trois centimes spéciaux de l'instruction primaire à des dé- » penses étrangères à ce service, ne pourra avoir lieu qu'à l'une » des sessions de l'année suivante, et lorsque cet excédant aura » été constaté en fin d'exercice ». — D'autre part, la loi du 10 août 1871 a maintenu les recettes ordinaires telles qu'elles étaient, et n'a ajouté au budget départemental que trois produits éventuels nouveaux : le montant des droits afférents aux bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département (art. 58 § 6), les contingents applicables au service des aliénés (art. 58 § 8), et le montant de la vente des anciennes routes impériales de troisième classe, cédées aux départements en 1811 (art. 59 *in fine* [nos 930, 1342 et 1356]).

1362. Les dispositions financières de la loi de 1866, passées dans celle du 10 août 1871, constituaient pour la première ce que le

Source BIU Cujas

ministre de l'intérieur a pu deux fois appeler « la partie vitale de cette loi ». Une circulaire du 29 juillet 1867, adressée par ce ministre aux préfets, contient des explications précises rendues nécessaires par les modifications profondes apportées à l'économie de l'ancien budget dressé en exécution de la loi de 1838. Après avoir rappelé la suppression des anciennes sections et la classification nouvelle en deux larges divisions du budget départemental, en budget ordinaire et budget extraordinaire, le ministre explique[1] la nécessité de leur subdivision en sous-chapitres.

En conséquence, la circulaire ministérielle subdivise le chapitre des dépenses du budget ordinaire en 17 sous-chapitres sous les titres suivants : 1° dépenses obligatoires; 2° propriétés départementales immobilières; 3° mobilier départemental; 4° routes départementales; 5° chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local; 6° enfants assistés; 7° aliénés; 8° assistance publique; 9° cultes; 10° instruction publique; 11° archives; 12° encouragements aux lettres, aux sciences et aux arts; 13° encouragements à l'agriculture et à l'industrie; 14° subventions aux communes; 15° cadastre; 16° dépenses diverses; 17° dettes départementales. Le chapitre des dépenses du budget extraordinaire contient trois autres sous-chapitres sous les numéros et les titres suivants : 18° dépenses imputables sur le produit des centimes extraordinaires; 19° dépenses imputables sur fonds d'emprunt; 20° dépenses imputables sur les produits éventuels extraordinaires. Après le chapitre des dépenses du budget ordinaire suit le chapitre des recettes du même budget, et après le chapitre des dépenses du budget extraordinaire suit le chapitre des recettes de ce budget.

1363. L'instruction ministérielle du 8 octobre 1871, pour l'exécution de la loi du 10 août 1871, reconnaît que « les articles 57 et » suivants, relatifs au budget départemental, reproduisent, sauf

[1] « Les dépenses départementales ne pouvant, en raison de leur multiplicité et de la diversité des besoins auxquels elles correspondent, être inscrites sans ordre et sans méthode aux budgets ordinaire et extraordinaire, il m'a paru nécessaire de subdiviser chacun de ces budgets en sous-chapitres dans lesquels les dépenses ont été groupées suivant leur importance et leur analogie. Cette classification, qui n'apporte aucune restriction au libre vote du conseil général, était réclamée dans un intérêt d'ordre et de comptabilité; elle était en outre indispensable pour assurer l'emploi régulier des ressources, d'ailleurs peu nombreuses, qui conservent une destination spéciale. La disposition générale du nouveau budget étant ainsi indiquée, j'examinerai successivement chacune des divisions et des subdivisions qui le constituent. »

Source BIU Cujas

» quelques modifications de détail, les dispositions de la loi du » 18 juillet 1866 »; et elle ajoute : « le budget que vous avez à » soumettre au conseil général, et que vous devez communiquer » au préalable à la commission départementale, conserve sa forme » et sa division actuelle ».

Cet hommage à la loi sur les conseils généraux du 18 juillet 1866, dont la loi de 1871 a ainsi maintenu l'ensemble du système sur le budget et les comptes départementaux, est aussi rendu par le rapport[1] présenté au nom de la commission de l'assemblée nationale : « Ce titre relatif au budget et aux comptes du départe- » ment ne contient qu'une seule innovation importante, qui forme » le sujet de l'article 68 [*voir* ce texte n° 148]; tout le reste est » emprunté à la législation antérieure telle qu'elle a été formulée » principalement dans la loi du 18 juillet 1866. » — « Cette loi a » profondément remanié les règles que la loi du 10 mai 1838 avait » établies en matière de budgets départementaux. Elle y a intro- » duit d'heureuses simplifications, supprimé la plupart des dé- » penses obligatoires et reconnu aux conseils généraux une liberté » à peu près absolue en ce qui concerne la disposition des fonds » et le vote des dépenses. On n'a pas cru qu'il fût possible d'aller » au delà sans excéder les limites d'une sage décentralisation, et » sans violer le principe essentiel du vote de l'impôt par le pouvoir » législatif[2] ».

En terminant cette étude sur le budget et les finances départementales, nous rappelons que la déchéance de cinq ans propre aux dettes de l'État [n°s 1062 et 1077] n'est pas plus applicable aux départements qu'aux communes [n° 1477], et qu'ils demeurent soumis au droit commun de la prescription libératoire comme de la prescription acquisitive (art. 2227 du Code civil [n° 1335 8°]).

SECTION III. — COMMUNES.

1364. Individualité de la commune et origines de la propriété communale.
1365. Division de la section en quatre paragraphes.

1364. Il résulte déjà des explications que nous avons données

[1] Par M. Waddington, député à l'assemblée nationale.

[2] Cette dernière partie de ce passage est empruntée par le rapport à l'exposé de M. Savary, député à l'assemblée nationale, auteur d'une proposition sur l'organisation et les attributions des conseils généraux.

Source BIU Cujas

[nos 57, 89, 183] sur les caractères distinctifs de la commune et son histoire, qu'elle est essentiellement une personne civile ou morale, reconnue par la loi, mais non créée par elle; il en résulte aussi que ces qualités de circonscription et d'unité administratives ont été postérieures à la formation de l'association communale. Nous avons vu qu'il en a été autrement pour le département, qui, créé par la loi comme circonscription et unité administratives sans individualité, n'est devenu un être collectif que plus tard, en vertu d'une nouvelle disposition de la loi.

La propriété communale, d'après l'opinion la plus généralement admise, remonte à la domination romaine pour certaines communes urbaines, principalement situées dans le midi de la France; à l'époque féodale pour les autres communes urbaines et la plus grande partie des communes rurales; et enfin pour quelques-unes d'entre elles, à la répartition primitive du sol. Il n'y a plus à prendre parti entre les deux thèses absolues, qui, avant de mettre en présence Proudhon et Henrion de Pansey, avaient divisé le droit de l'ancienne monarchie et le droit de la révolution, l'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts fondée sur la présomption que les biens communaux provenaient des concessions des seigneurs, et la loi du 10 juin 1793 [nos 1410, 1433 à 1438] admettant la propriété antérieure et naturelle des habitants, sur lesquels les seigneurs auraient usurpé ces biens. Les origines de la propriété communale sont diverses : ici elle a pour cause, se perdant dans la nuit des temps, la répartition primitive du sol à l'époque où dominait la vie pastorale, ou les débris des propriétés indivises des communautés agricoles du moyen âge; ici l'attribution des terres vacantes faite aux municipalités romaines par les empereurs; ici les concessions à titre onéreux ou à titre gratuit des seigneurs ecclésiastiques et laïques.

Dans toutes ces hypothèses, la propriété et la vie communale ont devancé son organisation administrative [nos 183 et suivants], et la loi n'a pourvu que plus tard à l'administration de cette individualité préexistante de la commune, propriétaire depuis des siècles.

1365. Nous divisons cette section en quatre paragraphes : dans le premier, nous établirons la composition du domaine public communal; dans le second, celle du domaine privé de la commune; dans le troisième, nous exposerons les règles relatives aux acquisitions, aliénations, partages, dons et legs, emprunts, actes

Source BIU Cujas

divers et actions de la commune; dans le quatrième, nous traiterons de son budget.

§ Ier. — Domaine public communal.

1366. Distinction entre le domaine public et le domaine privé de la commune.
1367. Composition du domaine public communal.
1368. Subdivision du paragraphe.

1366. Le domaine communal se divise, comme celui de l'État et du département, en deux parties : 1° le domaine public; 2° le domaine privé de la commune. L'ancienneté d'existence de la commune comme être collectif et comme propriétaire [n° 183], et la nature de l'association communale, formée de la réunion d'intérêts et de besoins identiques, expliquent l'importance des deux éléments de ce domaine, bien plus vaste et plus riche que celui du département.

Ce paragraphe est consacré au domaine public.

1367. Le *domaine public communal*, affecté à l'usage de tous les habitants, se compose : 1° des chemins vicinaux, 2° des chemins ruraux, 3° des places, rues et passages, 4° des chemins de fer communaux, 5° des canaux communaux, 6° des églises catholiques paroissiales, et 7° des temples protestants consistoriaux.

1368. Les développements que comportent ces diverses dépendances du domaine public communal se répartissent inégalement; aussi traiterons-nous d'abord des chemins vicinaux, qui demandent les explications les plus étendues; ensuite nous traiterons dans un même groupe, des autres voies publiques faisant partie du domaine public des communes; et en troisième lieu, des édifices affectés au service public du culte dans la commune.

A. *Chemins vicinaux.*

1369. 1° Division des chemins vicinaux en trois classes; économie et importance de la loi du 21 mai 1836.
1370. Dispositions de la loi du 18 juillet 1866 remplacées par celles de la loi du 10 août 1871.
1371. Jurisprudence administrative relative aux articles 44, 46 §§ 7 et 8, et 86 de la loi du 10 août 1871.

Source BIU Cujas

1372. Instruction générale sur le service des chemins vicinaux du 6 décembre 1870, et règlement général de 1872.
1373. Règles relatives aux trois classes de chemins vicinaux.
1374. Ouverture, redressement, élargissement, reconnaissance et classement.
1375. Loi du 8 juin 1864 et autres textes.
1376. Compétence de quatre juridictions diverses en matière de vicinalité.
1377. Compétence d'une cinquième juridiction; droit de préemption.
1378. Budget ordinaire de la vicinalité.
1379. État de la vicinalité en France suivant l'*Étude historique et statistique des voies de communication de la France, d'après les documents officiels,* publiée en 1873 pour l'exposition de Vienne.
1380. Subventions de l'État et mesures prises en 1848, 1861 et 1867.
1381. Division tripartite des chemins vicinaux ordinaires au point de vue de leur exécution, en vertu du décret du 17 août 1867.
1382. Loi du 11 juillet 1868.
1383. Dispositions fondamentales de cette loi.
1384. Leurs caractères; loi de secours au profit des communes.
1385. Dispositions subsidiaires de cette loi.
1386. Dispositions relatives au fonctionnement de cette loi.
1387. Détermination de l'assiette du réseau subventionné; rapport du ministre de l'intérieur du 15 mars 1873.
1388. Répartition des subventions de l'État.
1389. Caisse des chemins vicinaux.
1390. Règles de son fonctionnement; sa situation au 15 mars 1873.
1391. Loi du 25 juillet 1873, qui proroge de cinq ans les dispositions de la loi du 11 juillet 1868, et loi du 15 août 1876.

1369. 1° Les *chemins vicinaux* (du mot latin *vicus*, bourg) sont des voies publiques d'intérêt principalement communal, destinées à mettre les communes en communication entre elles et avec les grandes voies publiques qui traversent le territoire.

La loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux est une des lois administratives les plus importantes et les plus bienfaisantes dont ait jamais été dotée la France; en assurant la confection et le bon entretien des chemins vicinaux, elle a donné aux 25 millions de Français qui habitent les campagnes, les moyens de participer aux progrès de la richesse publique; elle a permis à l'agriculture et à l'industrie de prendre tous leurs développements. Cette loi a rendu ces grands services en assurant l'exécution et l'entretien de ces voies de communication : 1° par une procédure administrative plus rapide, telle que la simplification des règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique [n° 846], et plus efficace grâce à l'augmentation des pouvoirs des préfets et des conseils généraux; 2° par la décentralisation complète du service de la vicinalité, confié dans chaque département à un corps d'*agents voyers* nom-

Source BIU Cujas

més par le préfet, et dont le traitement est fixé par le conseil général; 3° par l'établissement de ressources spéciales formant le budget de la vicinalité ; 4° par la division des chemins vicinaux en trois classes correspondant à leur degré d'utilité, et permettant de diriger utilement les ressources et les moyens d'exécution : chemins vicinaux de *grande communication*, d'*intérêt commun* et *ordinaires* [n° 1373].

Une très-importante instruction du ministère de l'intérieur, en date du 24 juin 1836, forme un commentaire fort étendu de chacun des vingt-deux articles de cette loi.

1370. Ainsi que cela résulte de ce qui précède, la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux était déjà, comme celles de la même époque du 18 juillet 1837 et du 10 mai 1838 [n°s 93 et suivants], une loi de décentralisation très-pratique, fort judicieuse, et féconde en heureux résultats. Les lois de décentralisation départementale du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 n'ont eu relativement à la vicinalité qu'à compléter l'œuvre, surtout en substituant le conseil général et la commission départementale au préfet. C'est ce qu'ont fait, avec la différence résultant de ces mots « sur l'avis » des conseils municipaux », l'article 46 §§ 7 et 8 [n° 145] et les deux articles ci-dessous de la loi du 10 août 1871 [*voir* aussi n°s 150, 170, 173 et 174].

Le conseil général opère la reconnaissance, détermine la largeur et prescrit l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. Les délibérations qu'il prend à cet égard produisent les effets spécifiés aux articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836 (L. 10 août 1871, *relative aux conseils généraux*, art. 44). — La commission départementale prononce, sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires, la fixation de la largeur et la limite desdits chemins. Elle exerce à cet égard les pouvoirs conférés au préfet par les articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836. Elle approuve les abonnements relatifs aux subventions spéciales pour la dégradation des chemins vicinaux, conformément au dernier paragraphe de l'article 14 de la même loi (art. 86).

1371. L'article 86 de la loi de 1871, en subordonnant la décision de la commission départementale, en ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, à l'avis préalable des conseils municipaux, s'est borné à transmettre à cette commission, sans les augmenter, les pouvoirs précédemment attribués au préfet par l'article 16 de la loi de 1866 ; aussi la commission départementale excède ses pouvoirs lorsqu'elle prescrit l'ouverture ou le redressement des-

Source BIU Cujas

dits chemins sans l'assentiment des conseils municipaux (c. d'Ét. 27 juin 1873, *com. de Villers*; 14 novembre 1873, *com. d'Olmeto*; 21 novembre 1873, *com. de Saint-Pierre-les-Étieux*). Comme l'a fait observer le ministre de l'intérieur dans son rapport sur cette dernière affaire, le seul moyen de contraindre une commune à contribuer, malgré son refus, aux travaux de cette nature, serait d'obtenir du conseil général le classement du chemin comme chemin d'intérêt commun ou de grande communication, aux termes de l'article 46 de la loi du 10 août 1871.

Mais la commission départementale a, depuis le 1er janvier 1872, tous les droits anciens des préfets, soit pour réformer les décisions par eux prises auparavant (c. d'Ét. 21 novembre 1873, *Baudouin*), soit pour déclasser, après l'accomplissement des formalités légales, un chemin vicinal ordinaire, alors même que ce chemin ferait partie du réseau subventionné, par application de la loi du 11 juillet 1868 [n° 1387] (c. d'Ét. 1er mai 1874, *Lussagnet*).

D'autre part, le droit d'approuver les plans, devis et projets de travaux à effectuer sur les chemins vicinaux de toute catégorie, comme de tous autres travaux communaux, qui appartenait à l'autorité préfectorale avant la loi de 1871, ne lui a été enlevé par aucune disposition de cette loi ; de sorte que ni le conseil général, ni la commission départementale n'en sont investis (décret du 8 novembre 1873, annulant une délibération du conseil général de la Manche revendiquant ce droit pour la commission départementale, en ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, *Bull. off.* 1873, p. 546 ; circulaire du ministre de l'intérieur du 20 novembre 1873, *Bull. off.* p. 549 ; décret du 23 juin 1874, annulant une délibération du conseil général du Cantal qui revendique ce droit tant pour lui que pour sa commission départementale suivant la catégorie des chemins, *Bull. off.* 1874, p. 527).

Aux termes de l'article 11 de la loi du 21 mai 1836, les traitements des agents voyers devant être prélevés sur les fonds des travaux, composés en partie de subventions départementales et des contingents communaux, un conseil général excède les pouvoirs que lui confère l'article 45 de la loi du 10 mai 1871 [n° 148], en revendiquant le droit de réglementer l'organisation du service vicinal et de déterminer les conditions auxquelles seraient tenus de satisfaire les candidats aux fonctions d'agents voyers et les règles du concours (décrets d'annulation, 8 novembre 1873, Vaucluse; 25 juin 1874, Vosges; *Bull. off.* 1873, p. 537; 1874, p. 525 [*voir* aussi les décisions rapportées ci-dessus nos 165 et 169]).

Source BIU Cujas

1372. Une *instruction générale sur le service des chemins vicinaux*, depuis longtemps préparée au ministère de l'intérieur par une commission instituée le 6 mars 1869, pour réviser le modèle de règlement général de 1854, a été rendue exécutoire à partir du 1er janvier 1871, par arrêté ministériel du 6 décembre 1870. Cette instruction, publiée au *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur* (1871, pages 189 à 283), codifie en 319 articles toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives à la vicinalité. Elle est suivie du *cahier*, en 52 articles, *des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des travaux des chemins vicinaux* [*voir* n° 321]. Deux nouvelles instructions du 23 septembre 1871 (même *Bulletin*, 1871, pages 510 à 516), et du 10 janvier 1872 (*id.*, 1872, pages 29 à 32), ont fait à la précédente les modifications nécessitées par la loi du 10 août 1871. Cette instruction générale, modifiée comme il vient d'être dit, est devenue pour chaque département le *règlement général sur les chemins vicinaux* pris, sur ce modèle uniforme, par chaque préfet en vertu du pouvoir que lui confère l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, sous la double condition de l'autorisation du ministre de l'intérieur et de l'obligation de soumettre ce règlement aux conseils généraux; leurs observations ont provoqué quelques-unes des modifications apportées par l'instruction du 10 janvier 1872 ci-dessus relatée.

Cette instruction générale est divisée en cinq titres, comme suit : titre I, *Assiette des chemins* (art. 1 à 62); titre II, *Création et répartition des ressources* (art. 63 à 129); titre III, *Exécution des travaux* (art. 130 à 146); titre IV, *Comptabilité des chemins vicinaux* (art. 147 à 272); titre V, *Conservation et police des chemins* (art. 273 à 319).

Chaque préfet fera, pour assurer l'exécution de la présente loi, un règlement qui sera communiqué au conseil général, et transmis, avec ses observations, au ministre de l'intérieur, pour être approuvé, s'il y a lieu. Ce règlement fixera, dans chaque département, le maximum de la largeur des chemins vicinaux; il fixera, en outre, les délais nécessaires à l'exécution de chaque mesure, les époques auxquelles les prestations en nature devront être faites, le mode de leur emploi ou de leur conversion en tâches, et statuera, en même temps, sur tout ce qui est relatif à la confection des rôles, à la comptabilité, aux adjudications et à leur forme, aux alignements, aux autorisations de construire le long des chemins, à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés, à leur curage, et à tous autres détails de surveillance et de conservation (Loi du 21 mai 1836, *sur les chemins vicinaux*, art. 21).

1373. Les trois classes de chemins vicinaux sont soumises aux règles suivantes :

1° Les chemins vicinaux de *grande communication* traversent

Source BIU Cujas

plusieurs communes et cantons, se relient souvent aux voies de communication des départements voisins, aux routes nationales, départementales et aux chemins de fer, et offrent ainsi un intérêt à la fois départemental et communal; leur ensemble forme ce qu'on appelle la grande vicinalité. Le conseil général, sur l'avis des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement, statue définitivement sur le classement, la direction des chemins vicinaux de grande communication, la désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien de ces chemins, la répartition des subventions sur les fonds de l'État ou du département qui leur sont accordées, leur déclassement, et la désignation des services (ponts et chaussées ou agents voyers) auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur ces chemins (L. 21 mai 1836, art. 7 et 9; L. 10 août 1871, art. 46 §§ 7 et 8).

2° Les chemins vicinaux d'*intérêt commun*, appelés parfois chemins vicinaux de *moyenne communication* ou de *moyenne vicinalité*, intéressent plusieurs communes; ils sont désignés par le conseil général; ce conseil statue aussi d'une manière définitive, après avis des conseils municipaux et d'arrondissement, sur les mêmes mesures relatives aux chemins d'intérêt commun que pour ceux de grande communication (L. 21 mai 1836, art. 6; L. 10 août 1871, art. 46 §§ 7 et 8). Les conseils généraux, en vertu des pouvoirs que leur confère cette dernière loi, peuvent même supprimer cette seconde classe de chemins vicinaux, en les classant, soit parmi les chemins vicinaux ordinaires, soit parmi leurs lignes de grande communication. Cette dernière mesure, qui peut parfois être bonne en soi, a néanmoins pour les départements qui la prennent cette conséquence fâcheuse de pouvoir les faire exclure de la répartition des annuités de la subvention de l'État de 15 millions exclusivement applicable, aux termes de la loi du 11 juillet 1868, art. 4 [n° 1382], aux chemins d'intérêt commun.

3° Les chemins vicinaux *ordinaires*, souvent dits de petite communication ou petite vicinalité, vont simplement d'une commune à une autre. Jusqu'en 1864, tandis que les deux premières classes de chemins vicinaux traversaient les bourgs et villages qu'ils mettent en communication, ceux-ci finissaient à leur entrée : de sorte que les rues qui en forment la continuation ne faisaient pas partie intégrante de ces chemins, n'étaient pas soumises aux mêmes lois et règlements, et ne profitaient pas des mêmes ressources, au grand détriment de leur viabilité et de leur entretien; aucune déclaration de vicinalité ne pouvait intervenir à leur égard. Une

Source BIU Cujas

loi du 8 juin 1864 [n° 1375] est venue changer cet état de choses, en déclarant (art. 1) partie intégrante d'un chemin vicinal, *toute rue qui est déclarée dans les formes légales*, c'est-à-dire par arrêté préfectoral, après délibération du conseil municipal et enquête, *en être le prolongement*. Les mesures relatives à ces chemins sont placées par l'article 86 de la loi du 10 août 1871, dans les attributions de la commission départementale, qui statue après avis des conseils municipaux.

1374. En vertu des articles 44 et 86 de la loi du 10 août 1871 [n° 1370], c'est le conseil général pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et la commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires, qui réalisent le classement de ces chemins par des délibérations définitives : 1° portant *déclaration* de vicinalité; 2° portant *reconnaissance* (L. 29 ventôse an XIII, art. 6); 3° *portant* fixation de la *largeur* du chemin vicinal (L. 21 mai 1836, art. 15); 4° ordonnant l'*ouverture*; 5° ordonnant le *redressement* du chemin vicinal (L. 21 mai 1836, art. 16).

Dans les trois premiers cas, la délibération du conseil général ou de la commission départementale attribue au chemin le *sol*, c'est-à-dire le terrain non bâti, compris dans les limites qu'il détermine, et résout le droit des propriétaires en une indemnité à régler à l'amiable ou par le juge de paix du canton sur rapport d'experts; c'est une expropriation sommaire par voie purement administrative et sans paiement préalable d'indemnité. Mais lorsqu'il s'agit de terrains bâtis, il y a nécessité de recourir aux formalités de l'expropriation, et le *petit* jury est seul compétent pour fixer le montant de l'indemnité préalable. — Dans les deux derniers cas, au contraire, il faut toujours, aussi bien pour les terrains bâtis que pour les terrains non bâtis, recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique; il en est ainsi d'après l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, modifié, en ce qui concerne la nécessité d'un décret pour déclarer l'utilité publique lorsque l'emprise de terrains bâtis est nécessaire, par la loi du 8 juin 1864; nous l'avons expliqué ci-dessus [n° 846], en traitant des exceptions en matière de chemins vicinaux, aux règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La circulaire du ministre de l'intérieur du 23 septembre 1871 constate, d'après les nouvelles dispositions de la loi du 10 août 1871 : 1° que les décisions prises par le conseil général ou la commission

Source BIU Cujas

départementale en vertu des articles 44 et 86 équivaudront à une déclaration d'utilité publique, lorsqu'elles seront précédées des enquêtes prescrites et qu'il ne s'agira de terrains ni clos ni bâtis ; et 2° que le pouvoir d'homologuer les plans généraux d'alignement des chemins vicinaux résulte aussi de ces textes pour le conseil général, relativement aux deux premières catégories de chemins, et pour la commission départementale, relativement à la troisième.

1375. Nous reproduisons le texte de la loi du 8 juin 1864 et des articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836, en rappelant qu'il faut lire actuellement « conseil général » et « commission départementale » là où le préfet est investi de la décision [*voir*, n° 396, l'article 14 de la loi de 1836, dont le dernier paragraphe est modifié par l'article 86 *in fine* de la loi de 1871, n° 1370].

Toute rue qui est reconnue, dans les formes légales, être le prolongement d'un chemin vicinal, en fait partie intégrante et est soumise aux mêmes lois et règlements (Loi du 8 juin 1864, *relative aux rues formant le prolongement des chemins vicinaux*, art. 1). — Lorsque l'occupation de terrains bâtis est jugée nécessaire pour l'ouverture, le redressement ou l'élargissement immédiat d'une rue formant le prolongement d'un chemin vicinal, l'expropriation a lieu conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1841 combinées avec celles des cinq derniers paragraphes de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836. Il est procédé de la même manière lorsque les terrains bâtis sont situés sur le parcours d'un chemin vicinal en dehors des agglomérations communales (art. 2).

Les arrêtés du préfet portant reconnaissance et fixation de la largeur d'un chemin vicinal attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'ils déterminent. Le droit des propriétaires riverains se résout en une indemnité, qui sera réglée à l'amiable ou par le juge de paix du canton sur le rapport d'experts nommés conformément à l'article 17 (Loi du 21 mai 1836, *sur les chemins vicinaux*, art. 15). — Les travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux seront autorisés par arrêté du préfet (art. 16 § 1 modifié, au cas d'occupation de terrains bâtis, par l'article 2 ci-dessus de la loi du 8 juin 1864 [*voir*, n° 846, les autres paragraphes de cet article 16, et, n° 870, l'article 17]).

1376. Les règles relatives aux chemins vicinaux donnent lieu, suivant les cas, à une quadruple compétence au profit du jury d'expropriation, des tribunaux de justice de paix, des conseils de préfecture et des tribunaux de simple police ; nous parlerons en outre, au numéro suivant, d'une cinquième juridiction.

Le jury d'expropriation est compétent, aux termes de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 et de la loi du 8 juin 1864 ci-dessus rapportée [n° 1375], et dans les conditions que nous avons déjà exposées [n° 846], pour fixer les indemnités dues pour l'emprise des terrains nécessaires à l'ouverture et au redressement des chemins

Source BIU Cujas

vicinaux, et même à leur élargissement s'il s'agit de propriétés bâties.

En second lieu, les juges de paix sont compétents pour fixer les indemnités dues aux riverains en conséquence des délibérations du conseil général ou de la commission départementale portant reconnaissance ou fixation de la largeur d'un chemin vicinal. Il en est ainsi aux termes de l'article 15 § 1 de la loi du 21 mai 1836 [n° 1375] qui, par son renvoi à l'article 17, présenterait cette bizarrerie d'un conseil de préfecture investi du pouvoir de nommer le tiers expert dans une affaire de la compétence du juge de paix, s'il n'était, en réalité, corrigé par la jurisprudence de la cour de cassation qui maintient ce droit à la juridiction saisie (c. cass. 21 décembre 1864, *commune de Mer*).

Les conseils de préfecture [n° 395] sont compétents : 1° pour fixer les indemnités pour fouilles, dépôts, enlèvements de terre, etc., aux termes de l'article 17 [n° 870]; 2° pour déterminer, en cas de contestations, les subventions spéciales à raison des dégradations extraordinaires causées aux chemins vicinaux (L. 1836, art. 14 [n° 396]); 3° pour statuer sur les réclamations relatives aux prestations en nature et autres ressources de la vicinalité [n°s 395 et 1378]; 4° pour la nomination d'experts appelés à fixer la valeur du terrain à céder au propriétaire riverain usant du droit de préemption que lui confère l'article 19 de la loi [n° 1377] ; 5° pour ordonner, en cas d'usurpation ou d'anticipation, la réintégration du sol à la route (L. 9 ventôse an XIII).

Dans ce dernier cas, une quatrième juridiction est seule compétente pour punir la contravention commise, et prononcer l'amende encourue : le tribunal de simple police (C. P. art. 479 § 11). Nous nous sommes expliqué [n° 338] sur ce singulier partage d'attributions, et sur la jurisprudence du tribunal des conflits de 1850 qui a consacré cette interprétation de la loi du 9 ventôse de l'an XIII. Il faut bien se garder de l'étendre en dehors du seul cas d'usurpation ou d'anticipation prévu par cette loi. C'est ce qu'a fait avec raison un arrêt du tribunal des conflits, du 17 mai 1873[1], qui,

[1] « Le Tribunal des conflits, — vu le rapport qui précède le renvoi du dossier au Tribunal des conflits par M. le garde des sceaux, ministre de la justice, en date du 8 février 1873; vu le jugement du tribunal de police du canton de Serra, en date du 14 août 1872; vu l'arrêté du conseil de préfecture de la Corse, en date du 17 septembre 1872; vu les observations adressées par le maire de la commune de Monaccia à M. le garde des sceaux, ministre de la justice, en date du 26 décembre 1872; vu les accusés de réception de l'avis transmis par M. le

Source BIU Cujas

statuant sur conflit négatif, décide que les détériorations ou dégradations, à la différence des usurpations, sont exclusivement régies par l'article 479 11° du Code pénal et soumises au tribunal de simple police, conformément à l'article 138 du Code d'instruction criminelle, soit pour l'application de la peine, soit pour la réparation du dommage; et qu'en conséquence, c'est à tort qu'un tribunal de simple police se déclare incompétent pour connaître d'une contravention consistant dans le fait, par un particulier, d'avoir bouché les conduites pratiquées dans le mur de clôture de sa propriété longeant un chemin vicinal, et d'avoir, en empêchant ainsi l'écoulement des eaux, causé des dégradations audit chemin.

1377. Les tribunaux civils ont aussi leur part de compétence en matière de vicinalité, et l'article 20 § 2 [ci-dessous] de la loi du 21 mai 1836 contient une disposition générale relative à ces actions

ministre de la justice tant au maire de Monaccia qu'au sieur Desanti, accusés de réception datés du 5 mars 1873, enregistrés au greffe du tribunal le 28 du même mois; vu les observations du ministre de l'intérieur, en date du 12 avril 1873, en réponse à la communication qui lui avait été faite du dossier; vu la loi des 28 septembre-6 octobre 1791, titre II, article 40, et celle du 9 ventôse an XIII; vu l'article 479 n° 11 du Code pénal; vu l'article 19 du règlement du 26 octobre 1849 et la loi du 24 mai 1872; ouï M. Nachet, membre du tribunal, en son rapport; ouï M. David, commissaire du gouvernement, en ses conclusions; — considérant que la double déclaration d'incompétence opposée aux poursuites dirigées contre le sieur Desanti, à raison de la contravention qui lui est imputée, par le tribunal de simple police du canton de Serra, d'une part, et, d'autre part, par le conseil de préfecture de la Corse, engendre un conflit négatif qui suspend le cours de la justice et rend nécessaire de régler la compétence; considérant que la loi du 9 ventôse an XIII n'attribue aux conseils de préfecture que la connaissance des usurpations commises sur les chemins vicinaux; que les détériorations ou dégradations, à la différence des usurpations, sont exclusivement régies par l'article 479 11° du Code pénal et soumises au tribunal de simple police conformément à l'article 138 du Code d'instruction criminelle, soit pour l'application de la peine, soit pour la réparation du dommage; considérant que le fait imputé au sieur Desanti consistait à avoir bouché les conduites pratiquées dans le mur de clôture de sa propriété longeant le chemin vicinal n° 7, et à avoir, en empêchant ainsi l'écoulement des eaux, causé des dégradations audit chemin, d'où il suit que c'est à tort que le tribunal de simple police du canton de Serra s'est déclaré incompétent pour connaître de la contravention reprochée au sieur Desanti, et que c'est à bon droit que le conseil de préfecture a refusé de statuer sur cette contravention; décide: — Art. 1. Le jugement du juge de paix du canton de Serra, rendu le 14 août 1872 sur les poursuites dirigées contre le sieur Desanti, est considéré comme non avenu. — Art. 2. La cause et les parties sont renvoyées devant le tribunal de simple police du canton de Serra. »

Source BIU Cujas

civiles concernant les chemins vicinaux. L'article 19, qui consacre un droit de préemption [nos 854 à 857, 932 et 933] au profit des propriétaires riverains des chemins vicinaux abandonnés ou déplacés, peut donner lieu à quelques-unes de ces difficultés de la compétence des tribunaux civils (c. d'Ét. 9 janvier 1868, *de Chasteignier*; 26 juin 1869, *Videau*); c'est à eux notamment qu'il appartient de constater cette vérité : que ce droit des riverains n'existe que si la commune veut aliéner, sans qu'on puisse la contraindre à cette aliénation (Rouen, 17 juillet 1869, *Lebreton*), laquelle doit, en outre, être autorisée par l'autorité administrative et précédée d'un arrêté de déclassement enlevant à la parcelle litigieuse son caractère de chemin public (Bordeaux, 8 juillet 1868, *Depons*).

Il appartient aussi au tribunal civil de connaître des questions de propriété relatives aux chemins vicinaux (c. cass. 11 décembre 1861; c. d'Ét. 3 juillet 1869, *Liauzu*; 3 juillet 1869, *Despoux*), et des difficultés relatives aux conventions intervenues en matière de chemins vicinaux, comme sur tous autres objets, entre les communes et les particuliers, conventions soumises au droit commun des contrats (c. d'Ét. 28 février 1866, *Guyet*); mais il n'en est pas ainsi des difficultés relatives à l'interprétation et à l'exécution des offres de concours en argent pour l'exécution ou l'entretien des chemins vicinaux, qui, comme pour tous autres travaux publics [1],

[1] Ce point de droit est constant; il est consacré par la doctrine et par la jurisprudence la plus ancienne et la mieux établie. Le *Recueil des arrêts du Conseil d'État* de Macarel-Lebon-Hallays-Dabot (volume de 1873, page 719) présente un résumé substantiel de ce point de doctrine et de jurisprudence, dans une *note* au bas d'un arrêt du 1er août 1873 (*Abadie*) qui se prononce avec raison dans le sens de la compétence judiciaire, lorsque l'offre de concours consiste uniquement en une cession gratuite de terrain sans subvention en argent. Mais il en est autrement lorsque la subvention ou offre de concours à l'exécution d'un travail public quelconque, consiste en un versement en argent, même avec une cession de terrain faite simultanément.

Les arrêts du conseil d'État qui consacrent cette doctrine sont très-nombreux : 20 avril 1839, *conflit du Cher*; 7 décembre 1844, *pont de la Domme*; 18 décembre 1846, *commune de Nanteuil*; 23 mars 1846, *commune de Montcharmont*; 2 février 1854, *ville de Bayeux*; 30 avril 1863, *De Montalembert d'Essé*; 30 avril 1863, *chemin de fer de l'Est*; 5 mars 1864, *Christophini*; 31 janvier 1867, *La Ciotat*; 21 mai 1867, *Nice*; 4 février 1869, *commune de Saint-Denis-le-Chosson*; 20 février 1874, *ville d'Elbeuf*; 20 février 1874, *Dubuisson*; 30 mars 1874, *Thompson d'Abbadie*; 24 février 1874, *ville de Fécamp*; 14 décembre 1874, *ville de Montargis*; 5 février 1875, *commune de Chavanay* c. *Sallebert*; tous ces arrêts sont reproduits à leur date dans le *Recueil des arrêts du Conseil*. — Les sections administratives du conseil

Source BIU Cujas

rentrent dans le cercle d'application de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII [n° 325].

Il faut remarquer la prescription de deux ans, spéciale aux cas que détermine l'article 18 de la loi de 1836, les autres hypothèses restant soumises au droit commun.

L'action en indemnité des propriétaires pour les terrains qui auront servi à la confection des chemins vicinaux et pour extraction de matériaux sera prescrite par le laps de deux ans (L. 21 mai 1836, *sur les chemins vicinaux*, art. 18). — En cas de changement de direction ou d'abandon d'un chemin vicinal en tout ou partie, les propriétaires riverains de la partie de ce chemin qui cessera de servir de voie de communication pourront faire leur soumission de s'en rendre acquéreurs et d'en payer la valeur, qui sera fixée par des experts nommés dans la forme déterminée par l'article 17 (art. 19). — Les actions civiles intentées par les communes ou dirigées contre elles, relativement à leurs chemins, seront jugées comme affaires sommaires et urgentes, conformément à l'article 405 du Code de procédure civile (art. 20 § 2).

1378. Le budget ordinaire et normal de la vicinalité, en dehors des subventions exceptionnelles qu'il peut recevoir de l'État (ainsi qu'il sera dit n°s 1380 et suivants), des souscriptions volontaires des particuliers, des ressources ordinaires des communes et de leurs impositions extraordinaires, se compose : 1° des prestations en nature de trois journées de travail [n° 1470]; 2° des centimes additionnels spéciaux désormais au nombre de huit, cinq applicables à tous les chemins vicinaux (L. 1836, art. 2) et trois exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires (L. 24 juillet 1867, art. 3 § 2 [n° 234]), que peuvent voter les conseils municipaux [n° 1468], et qu'ils peuvent remplacer par une quatrième journée de prestation dans les communes dont les charges excèdent dix centimes et pendant la période d'exécution de la loi du 11 juillet 1868, art. 3; 3° des centimes additionnels spéciaux que peuvent également voter les conseils généraux (L. 1836, art. 8; L. 11 juillet 1868, art. 2; L. 10 août 1871, art. 46 § 7).

d'État consacrent la même doctrine : 11 août 1873, *fabrique de l'église de Barbaste*, refus de l'autorisation de plaider devant les tribunaux civils (*Recueil des arrêts du Conseil*, 1873, 2e partie, 2e supplément, page 158). — La jurisprudence de la cour de cassation n'est pas différente de celle du conseil d'État, ainsi que cela résulte des arrêts suivants : 20 avril 1870, *fabrique de Chaillé* c. *Roblin*; 4 mars 1872, *De la Guère* c. *fabrique de Port-Saint-Père*.

Enfin cette heureuse harmonie de la jurisprudence des deux autorités administrative et judiciaire se trouve en outre consacrée par de récents arrêts du nouveau tribunal des conflits, du 16 mai 1874 (*Dubois* c. *commune d'Ampuis*), et du 13 mars 1875 (*Estancelin* c. *préfet de la Seine-Inférieure*).

Source BIU Cujas

Les chemins vicinaux légalement reconnus sont à la charge des communes, sauf les dispositions de l'article 7 ci-après (Loi du 21 mai 1836, *sur les chemins vicinaux*, art. 1). — En cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il sera pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à l'aide soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum est fixé à cinq. Le conseil municipal pourra voter l'une ou l'autre de ces ressources, ou toutes les deux concurremment. Le concours des plus imposés ne sera pas nécessaire dans les délibérations prises pour l'exécution du présent article (art. 2). — Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, pourra être appelé à fournir, chaque année, une prestation de trois jours : 1° pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante ans au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune ; 2° pour chacune des charrettes ou voitures attelées, et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune (art. 3). — La prestation sera appréciée en argent, conformément à la valeur qui aura été attribuée annuellement pour la commune à chaque espèce de journée, par le conseil général sur les propositions des conseils d'arrondissement. La prestation pourra être acquittée en nature ou en argent, au gré du contribuable. Toutes les fois que le contribuable n'aura pas opté dans les délais prescrits, la prestation sera de droit exigible en argent. La prestation non rachetée en argent pourra être convertie en tâches, d'après les bases et évaluations de travaux préalablement fixées par le conseil municipal (art. 4). — Si le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté, dans la session désignée à cet effet, les prestations et centimes nécessaires, ou si la commune n'en a pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet pourra d'office soit imposer la commune dans les limites du maximum, soit faire exécuter les travaux. Chaque année, le préfet communiquera au conseil général l'état des impositions établies d'office en vertu du présent article (art. 5). — Les chemins vicinaux de grande communication, et, dans des cas extraordinaires, les autres chemins vicinaux, pourront recevoir des subventions sur les fonds départementaux. Il sera pourvu à ces subventions au moyen des centimes facultatifs ordinaires du département, de centimes spéciaux votés annuellement par le conseil général. La distribution des subventions sera faite, en ayant égard aux ressources, aux sacrifices et aux besoins des communes, par le préfet, qui en rendra compte, chaque année, au conseil général. Les communes acquitteront la portion des dépenses mise à leur charge au moyen de leurs revenus ordinaires, et, en cas d'insuffisance, au moyen de deux journées de prestations sur les trois journées autorisées par l'article 2, et des deux tiers des centimes votés par le conseil municipal en vertu du même article (art. 8).

1379. Nous empruntons la statistique des chemins vicinaux à l'*Étude historique et statistique sur les voies de communication de la France d'après les documents officiels*, publiée, en 1873, par l'Imprimerie nationale, pour l'exposition universelle de Vienne, et que nous avons déjà citée [n°s 928, 934, 940 et 1341].

Source BIU Cujas

« Les chemins vicinaux, porte cet important document, présentaient au 31 décembre 1870 la situation suivante :

CHEMINS VICINAUX.	CHEMINS de grande communication.	CHEMINS d'intérêt commun.	CHEMINS vicinaux ordinaires.	TOTAUX.
Longueurs :	kilomètres.	kilomètres.	kilomètres.	kilomètres.
A l'état d'entretien.....	76,149	54,010	135,345	265,504
A l'état de viabilité.....	3,559	7,835	51,076	62,470
En construction.....	1,628	4,883	28,758	35,269
En lacune.....	2,889	12,537	169,834	185,260
Longueurs classées.....	84,225	79,265	385,013	548,503

» Les chemins de grande communication ont une largeur moyenne de 10 mètres, y compris fossés et talus; on évalue à 310 fr. par kilomètre le coût de leur entretien annuel. Pour les chemins d'intérêt commun, la largeur moyenne est de 8 mètres; l'entretien annuel coûte 220 fr. par kilomètre. Les chemins vicinaux ordinaires ont 7 mètres de largeur; l'entretien annuel coûte 100 fr. par kilomètre. On ne connaît pas avec précision les dépenses kilométriques de premier établissement de ces diverses voies; nous indiquerons comme approximatifs les chiffres de 12,000 fr. pour les chemins de grande communication, 6,000 fr. pour les chemins d'intérêt commun, et 4,000 fr. pour les chemins vicinaux ordinaires. Les chemins vicinaux n'ont pas été, comme les routes, soumis à des recensements réguliers de la circulation. On a estimé, d'après les renseignements partiels, que la fréquentation annuelle donne à peu près sur le réseau vicinal le même nombre de colliers kilométriques que sur les routes, soit environ 6 milliards 400 millions pour l'année 1869. »

1380. L'étendue du réseau vicinal à construire telle qu'elle résulte du tableau qui précède, est si considérable, que le budget spécial de la vicinalité [exposé n° 1378], malgré son importance,

Source BIU Cujas

n'y pouvait suffire sans de très-longs délais. En outre, par suite de la très-grande différence des ressources d'un département à l'autre [n° 1359], les départements ne pouvaient marcher du même pas dans le développement et l'achèvement de leurs voies vicinales. C'est ce qui a fait solliciter l'intervention de l'État et sa participation exceptionnelle et supplémentaire au budget de la vicinalité.

Dans la période antérieure à 1836, et sous l'empire de la seule loi du 28 juillet 1824, tous les chemins vicinaux construits mesuraient au plus une longueur de 30,000 kilomètres. Après la loi de 1836, et en application du principe de division heureusement posé dans cette loi [n° 1369] pour la concentration successive des ressources, les principaux efforts se sont naturellement portés sur des chemins qui, en raison de leur utilité, formaient la première classe, *les chemins vicinaux de grande communication*. Aussi est-ce surtout pour contribuer à l'avancement de la construction de ces chemins qu'une loi de l'assemblée constituante du 22 septembre 1848 est venue pour la première fois ajouter une subvention de l'État de 6 millions au budget de la vicinalité.

En 1861, le gouvernement impérial prescrivit des mesures ayant pour objet de hâter l'*achèvement des chemins vicinaux d'intérêt commun*; il ordonnait la présentation successive au Corps législatif de projets de lois portant allocations de crédits s'élevant à 25 millions, répartis sur sept exercices, et qui, ajoutés sur les fonds de l'État au budget de la vicinalité, permettaient d'achever en huit années les chemins vicinaux de la seconde catégorie alors classés; et pendant les sept exercices suivants une de ces annuités a augmenté chaque année, à titre de subvention de l'État, le budget de la vicinalité, avec cette application spéciale aux chemins vicinaux d'intérêt commun.

Enfin, en 1867, le même gouvernement a pris l'initiative d'un ensemble de mesures qui ont abouti à la loi du 11 juillet 1868 et dont l'objet principal était *l'achèvement du réseau des chemins vicinaux ordinaires*. Le *Moniteur universel* du 18 août 1867 contient sur ce sujet une lettre de l'empereur du 15, une note du ministre de l'intérieur et un rapport du même ministre du 16, un décret du 17, et une circulaire du même jour adressée par le ministre aux préfets pour l'exécution de ce décret [1].

[1] L'objet de ces documents et l'importance considérable du but à atteindre étaient nettement indiqués dans le passage suivant de la note ministérielle : « Malgré les charges que les communes se sont courageusement imposées,

Source BIU Cujas

1381. Le décret du 17 août 1867 pose en principe, et comme premier moyen d'arriver à l'accomplissement de la tâche, la division des *chemins vicinaux ordinaires* en trois catégories, suivant leur degré d'utilité, afin de concentrer les ressources sur ceux de ces chemins qui sont le plus utiles : la première de ces trois catégories des chemins vicinaux ordinaires devant comprendre ceux dont l'achèvement a un caractère d'urgence ; la seconde, ceux qui, sans présenter le même degré d'urgence, étaient cependant d'une utilité reconnue ; la troisième, enfin, ceux dont l'exécution pouvait être ajournée sans préjudice sérieux pour la commune. L'opération consistant à répartir ainsi en trois catégories les chemins vicinaux ordinaires non encore parvenus à l'état d'entretien, présentait de sérieuses difficultés, puisqu'elle reposait non sur des bases déterminées, mais sur une appréciation de fait, ne laissant pas d'être délicate. Aussi le décret du 17 août 1867, fixant les mesures à suivre pour le classement *des chemins vicinaux ordinaires*, qui a eu pour objet de pourvoir aux modes d'instruction et aux conditions de réalisation de ce partage des chemins vicinaux ordinaires, a-t-il fait à la fois appel : aux populations intéressées, provoquées à s'expliquer directement par voie d'enquête, aux conseils municipaux appelés à proposer un classement, à des commissions cantonales composées des maires du canton, du membre du conseil général et du membre du conseil d'arrondissement, appelées à le réviser, et, dans chaque département, à une commission du conseil général chargée de se prononcer sur la classification pro-

malgré l'activité incontestable qui a été déployée, la tâche est encore immense, et le but semble toujours bien éloigné de nous. En effet, l'étendue du réseau des chemins vicinaux *ordinaires* est de 354,000 kilomètres : or 118,000 kilomètres seulement sont à l'état d'entretien ; des travaux ont été commencés sur 68,000, et 168,000 kilomètres sont encore à l'état de sol naturel. En présence de moyens de communication aussi incomplets, est il surprenant que l'agriculture élève des réclamations ? L'achèvement des chemins vicinaux est donc une œuvre capitale, qui sera d'autant plus utile qu'elle sera plus promptement réalisée. D'après les vues que l'Empereur m'a fait l'honneur de m'exposer, le temps à consacrer à cette grande entreprise ne devra pas excéder dix années. L'énormité de la dépense, l'exiguïté des ressources qui peuvent y être affectées, semblent, au premier abord, constituer, pour une aussi courte période d'exécution, un obstacle insurmontable. Toutefois, après des calculs nombreux, j'ai acquis la conviction qu'en réunissant les forces contributives des communes, des départements et de l'État dans des proportions équitables et qui n'auraient rien d'excessif, cette œuvre d'intérêt national pourrait être achevée dans le délai fixé ».

Source BIU Cujas

posée, sur l'évaluation de la dépense et sur l'indication des ressources qui pourraient y être affectées [1].

1382. Nous avons dit que les mesures prescrites par le décret du 17 août 1867 avaient pour objet de préparer, en leur donnant dans l'application toute l'efficacité dont elles étaient susceptibles, les dispositions de la loi qui est intervenue le 11 juillet 1868; elle est intitulée : *Loi relative à l'achèvement des chemins vicinaux et à la création d'une caisse spéciale pour leur exécution.* Les importantes et salutaires dispositions de cette loi peuvent être divisées en trois catégories. Les premières ont pour but de déterminer la participation de l'État à l'achèvement du réseau vicinal : ce sont ses dispositions fondamentales. Les secondes sont secondaires et ont un caractère en quelque sorte subsidiaire. Les dernières sont relatives au fonctionnement de la loi.

1383. En vertu des dispositions fondamentales de la loi du

[1] La circulaire ministérielle du 17 août 1867 détermine avec soin le caractère de cette division des chemins vicinaux ordinaires au point de vue de l'exécution, ainsi faite par le décret du même jour; elle s'exprime de la manière suivante : « Ce décret divise en trois catégories les chemins vicinaux ordinaires qui ne sont pas arrivés à l'état d'entretien. Vous remarquerez, monsieur le préfet, qu'il ne s'agit pas, à proprement parler, d'ajouter de nouvelles catégories de chemins vicinaux à celles qui ont été créées par la loi du 21 mai 1836. Cette loi a pris pour base des distinctions qu'elle a établies, l'importance relative des voies de communication révélée par l'intérêt collectif ou individuel des communes. Des dispositions législatives ont réglé tout ce qui a trait à la création des chemins de chaque catégorie et aux ressources permanentes qui leur sont propres. Il n'est rien innové à cet égard. La nouvelle distinction que le gouvernement se propose d'introduire est fondée sur une comparaison qui s'établira, *non plus entre les chemins des différentes catégories, mais entre les chemins vicinaux ordinaires seulement.* Elle a simplement pour but de déterminer, en vue de l'emploi des ressources spéciales qui seront ultérieurement créées, un ordre de priorité dans l'exécution. Cet ordre est réglé d'après la base la plus rationnelle, c'est-à-dire d'après le degré d'utilité réelle que présentent les chemins qui ne sont pas encore achevés. L'opération à laquelle vous allez vous livrer en vertu du présent décret n'est donc pas un classement dans le sens de la loi du 21 mai 1836; elle ne portera aucune atteinte aux *classements* opérés, soit par vous, soit par vos prédécesseurs. Ce n'est pas à dire cependant que vous ne puissiez trouver dans les résultats de ce travail des renseignements de nature à vous faire mieux apprécier si le maintien de tel ou tel chemin dans le réseau vicinal est ou non justifié. Il est même certain que, s'il n'a pas encore été procédé à la révision des classements dans votre département, *vous y trouverez, sur l'indication même des communes, l'occasion de déclasser, dans les formes légales, des chemins dont le sol pourrait être rendu à l'agriculture.* »

Source BIU Cujas

11 juillet 1868, l'État vient en aide aux communes de trois manières : 1° par une subvention de 100 millions destinée aux chemins vicinaux ordinaires et payables en dix annuités à partir de 1869 (art. 1) [*voir*, n° 1391, les modifications de délais apportées par la loi de 1873] ; 2° par une subvention de 15 millions affectée dans le même délai à l'achèvement des chemins vicinaux d'intérêt commun (art. 4 § 1) ; 3° par la création d'une caisse chargée de faire aux communes et, dans quelques cas extraordinaires, aux départements, des avances pouvant s'élever jusqu'à 200 millions, remboursables par le paiement de trente annuités de 4 °/₀ et destinées à l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires (art. 6 et 9).

1384. Il résulte de ces dispositions fondamentales de la loi du 11 juillet 1868 qu'elle est avant tout, comme le dit l'instruction ministérielle du 11 août 1868, « une loi de secours », motivée par l'impossibilité pour la plupart des communes d'accomplir, dans un délai modéré, la tâche à exécuter. Par suite, la loi de 1868 n'a pas modifié la législation de 1836; son effet est temporaire et son action était d'abord limitée à une période de dix années qui ont commencé à courir à partir du 1er janvier 1869.

Dans un autre ordre d'idées, l'instruction du ministre de l'intérieur qui vient d'être citée, constate avec raison le caractère communal et décentraliseur de la loi. « Un des caractères de la loi les plus dignes de remarque, porte cette instruction du 11 août 1868, c'est la préoccupation manifeste de se placer autant que possible en présence de l'individualité communale. Les libéralités de l'État vont directement à la commune; le conseil général chargé de la distribution de la subvention n'est qu'un mandataire, un agent d'exécution. Les communes ont une complète liberté d'appréciation pour choisir, selon leurs besoins et leurs ressources, les voies et moyens applicables aux travaux. Lorsque l'État ouvre une caisse destinée à fournir des avances remboursables à long terme et à l'aide d'une faible annuité, c'est encore les communes qu'il appelle (sauf le cas de l'article 7 §§ 2 et 3 [n° 1389]) à puiser directement à cette caisse..... On a résisté à toute tendance contraire, dans la conviction que le respect de l'individualité communale était seul conforme aux principes de décentralisation qui prévalent aujourd'hui... »

1385. Les dispositions en quelque sorte subsidiaires de la loi du 11 juillet 1868 sont les suivantes. — 1° Tout en poursuivant prin-

Source BIU Cujas

cipalement l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires, parce que cette catégorie de chemins est la moins avancée et la plus dépourvue de ressources, la loi de 1868 a admis en faveur des départements pauvres, et sous la réserve du contrôle du gouvernement (supprimé par l'article 46 § 7 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux), une double dérogation : à la spécialité des subventions de l'État dont le conseil général peut appliquer la moitié aux chemins vicinaux de grande communication (art. 5), et à l'affectation de l'emprunt; les mêmes départements dont le centime est d'un produit inférieur à 20,000 fr. peuvent emprunter à la même caisse, sauf l'autorisation par décret, les sommes nécessaires pour l'achèvement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun actuellement classés (art. 7). — 2° Dans le même ordre d'idées et pour se plier également aux situations si multiples que les départements présentent, à raison de la profonde inégalité de leurs ressources dans le degré d'avancement du réseau vicinal, la loi de 1868 a fait aussi à ces départements pauvres une part spéciale dans la subvention de 100 millions, en permettant au gouvernement de « réserver un dixième pour être appliqué direc- » tement, après avis de la section de l'intérieur du conseil d'État, » aux besoins exceptionnels dans les départements dont le centime » est d'un produit inférieur à 20,000 fr. (art. 2 § 2) ». Nous avons donné ci-dessus [n° 1359 *note*], en traitant du budget départemental, l'énumération de ces départements, appelés les départements pauvres, et la statistique générale des départements au point de vue du produit dans chacun d'eux d'un centime additionnel aux quatre contributions directes.

1386. Celles des dispositions de la loi du 11 juillet 1868, que nous avons placées [n° 1382] dans la troisième catégorie, comme relatives au fonctionnement de la loi, concernent trois points principaux : 1° l'assiette du réseau subventionné; 2° la répartition des subventions; 3° les emprunts à la caisse des chemins vicinaux. Nous allons les examiner successivement.

1387. L'opération relative à la détermination de l'assiette du *réseau subventionné* a été le point de départ de l'application de la loi, et c'est pour y arriver qu'ont été accomplies les opérations ci-dessus décrites [n° 1381] et la formation de commissions départementales. L'article 1 de la loi n'accorde en effet la subvention de 100 millions aux communes que « pour faciliter l'achèvement des chemins vi-

Source BIU Cujas

» cinaux ordinaires, *dont la longueur kilométrique aura été ap-* » *prouvée pour chaque département, par un arrêté du ministre de* » *l'intérieur*, avant la répartition de la première annuité ».

Ces arrêtés ministériels ont été pris le 8 décembre 1868.

L'instruction ministérielle du 11 août 1868 fait observer qu'« il est dans la nature des choses, plus encore que dans la volonté expresse du législateur, que la répartition de la longueur kilométrique, une fois faite, demeure définitive, à quelques rares exceptions près [1] ». En ce qui concerne les chemins vicinaux d'intérêt commun, le réseau subventionné se compose exclusivement, aux termes de l'article 4 de la loi, des chemins classés comme tels au moment de la promulgation de la loi, c'est-à-dire lors de la réunion du conseil général qui l'a précédée (L. 18 juillet 1866, art. 1 § 7).

Un rapport du ministre de l'intérieur du 15 mars 1873, dont nous parlons au numéro suivant, établit ainsi qu'il suit la situation du réseau subventionné :

La longueur reconnue nécessaire et mise à la disposition du ministre par la loi était de. . . . . mètres	142,500,000
Il convient d'en déduire celle afférente aux territoires cédés à l'Allemagne.	2,805,259
Il restait à la disposition du ministre.	139,694,741
Il a été réparti par arrêté du 8 décembre 1868 (137,280,992 mètres, dont il faut déduire les 2,805,259 mètres cédés à l'Allemagne), soit.	134,475,733
Un arrêté du ministre de l'intérieur du 27 mars 1872 a décidé qu'une nouvelle répartition serait faite de.	2,400,000
La longueur du réseau subventionné se trouve actuellement de.	136,875,733
Il reste à répartir ultérieurement.	2,819,008
Longueur totale du réseau subventionné. . . . . mètres	139,694,741

1388. La répartition des deux subventions de l'État [n° 1383], qui devaient être payées en dix annuités, a lieu annuellement. Elle a deux degrés. Elle se fait d'abord de l'État aux départements par un décret délibéré en conseil d'État (art. 2 § 1) ; ensuite des départe-

[1] « Ce n'est pas, ajoute cette instruction du ministre de l'intérieur, qu'une commune ne puisse, pendant la période d'exécution, lorsque les choses sont encore entières, substituer, avec votre assentiment, à un chemin compris dans la longueur subventionnée un autre chemin ou une autre portion de chemin, soit d'une longueur égale, soit d'une longueur moindre. Je ne veux pas dire non plus que, dans quelques cas extraordinaires, en présence d'une indifférence ou d'une inertie absolues, par exemple, la longueur kilométrique attribuée à une commune ne pourra pas être transférée à une autre; mais j'ai lieu d'espérer que ces circonstances se présenteront rarement ».

Source BIU Cujas

ments aux communes par le conseil général (L. 1868, art. 2 § 3; L. 10 août 1871, art. 46 § 7). Cette dernière répartition, en vertu des mêmes textes, comprend, outre la subvention de l'État, les subventions votées par le conseil général sur les fonds départementaux. Au premier comme au second degré, la répartition des subventions se fait d'après trois éléments, indiqués dans l'ordre suivant par l'article 2 § 1 de la loi de 1868 : « en ayant égard aux » besoins, aux ressources et aux sacrifices des communes et des » départements ». Cette prise en considération de l'insuffisance des ressources, comparée à l'étendue des besoins comme première base de la répartition de la subvention, est un principe équitable qui jusque-là n'avait pas trouvé d'application dans la répartition des subventions de l'État [*voir*, n° 1359, la statistique financière des départements].

En exécution des textes que nous venons d'expliquer, la répartition entre les départements de la première annuité des subventions ainsi accordées sur les fonds de l'État pour l'achèvement des chemins vicinaux par la loi du 11 juillet 1868, a été faite par un décret impérial du 23 décembre 1868, pour l'exercice 1869. La cinquième annuité, pour l'exercice 1873, a été répartie par un décret du président de la République du 23 mars 1873, à la suite de rapports du ministre de l'intérieur du 15 mars 1873, dont nous avons cité un extrait au numéro qui précède.

1389. La constitution, les opérations et le mode de fonctionnement de la *caisse des chemins vicinaux* résultent des articles suivants, prorogés par la loi du 25 juillet 1873 [n° 1391].

Il est créé, sous la garantie de l'État, une caisse des chemins vicinaux chargée de faire, pendant dix ans, aux communes dûment autorisées à emprunter, les avances nécessaires pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires. Ces avances ne pourront excéder la somme de 200 millions, dont la répartition entre les départements sera faite et pourra être modifiée par un décret délibéré en conseil d'État (Loi du 11 juillet 1868, *relative à l'achèvement des chemins vicinaux et à la création d'une caisse spéciale pour leur exécution*, art. 6). — Les départements dont les conseils généraux en feraient la demande peuvent emprunter à ladite caisse au lieu et place des communes qui ne pourraient user de la faculté ouverte par l'article précédent; les emprunts contractés dans ces conditions ne pourront, en aucun cas, être affectés à la subvention que les départements accorderont aux chemins vicinaux ordinaires. Les départements dont le centime est d'un produit inférieur à 20,000 fr. pourront emprunter à la même caisse les sommes nécessaires pour l'achèvement des chemins vicinaux de grande communication actuellement classés, et celui des chemins vicinaux d'intérêt commun désignés par l'article 5 de la présente loi. La délibération que le conseil général aura prise ne sera exécutoire qu'après avoir été

Source BIU Cujas

approuvée par décret (art. 7). — La caisse des chemins vicinaux est gérée par l'administration de la Caisse des dépôts et consignations ; elle pourvoira aux dépenses prévues par les articles précédents au moyen de la partie disponible des fonds déposés par les communes et établissements publics au Trésor et à la Caisse des dépôts et consignations. En cas de besoin, elle pourra être autorisée par un décret à créer et à émettre des titres négociables portant intérêt, amortissables en trente années, dans la forme et aux conditions qui auront été approuvées par le ministre des finances (art. 8). — Les communes et les départements seront libérés de ces avances par le paiement de trente annuités de 4 °/₀ des sommes empruntées. Il sera tenu compte à la caisse par le Trésor, tant de la dépense complémentaire d'amortissement que des divers frais de la gestion de la caisse (art. 9). — Chaque année le ministre de l'intérieur et le ministre des finances rendront compte à l'empereur de la distribution des subventions, de la marche des travaux, des opérations de la caisse, dans un rapport qui sera communiqué au Sénat et au Corps législatif (art. 10 et dernier).

1390. Une instruction adressée par le ministre de l'intérieur aux préfets le 6 mars 1869 relativement aux emprunts à contracter à la caisse des chemins vicinaux, traite successivement les points suivants : affectation des emprunts ; emprunts contractés directement par les communes ; intervention du département dans les emprunts communaux, soit par voie de subvention gratuite ou remboursable, soit par voie de substitution; instruction des demandes d'emprunt ; mode de réalisation et de remboursement des emprunts. Cette instruction est suivie de tableaux et de formules d'arrêtés et de contrats d'emprunt entre la caisse d'une part et d'autre part la commune ou le département (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1869, pages 156 à 181). Une nouvelle instruction sur le même sujet, en date du 31 octobre 1872, a été adressée aux préfets (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1873, pages 99 à 113).

Le rapport, déjà mentionné [nos 1387 et 1388], adressé au président de la République le 15 mars 1873 par le ministre de l'intérieur, expose ainsi qu'il suit la situation de la caisse des chemins vicinaux :

« Sur les 200 millions mis à titre de prêt à la disposition des communes et des départements, 25 millions ont été réservés, en exécution de l'article 7 § 2 de la loi, pour l'achèvement des voies de grande communication et d'intérêt commun. Cette somme est devenue insuffisante, et je vous propose, monsieur le président, de la porter à 27 millions..... Les demandes formées par les communes et les départements, en exécution de l'article 7 § 1, s'élevaient au 31 mai 1872 à 106,001,708 fr., savoir :

» Demandes des communes.	64,432,908 fr.
» Demandes des départements.	41,568,800
» Total.	106,001,708

» J'ai l'honneur de vous proposer d'accorder aux communes et aux départe-

Source BIU Cujas

ments le montant de leurs demandes et d'attribuer à la somme de 66,998,292 fr. restant disponible, l'emploi suivant : 34,868,692 fr. seraient distribués entre les départements au marc le franc du déficit constaté à la charge de l'ensemble des communes ; 32,129,600 fr. seraient mis en réserve jusqu'au moment de la prochaine répartition ».

1391. Une loi du 25 juillet 1873, motivée sur la situation financière et les charges actuelles du Trésor [1], a prorogé de cinq ans le paiement des deux annuités allouées par la loi du 11 juillet 1868, et les ouvertures de crédits par la caisse ; mais elle n'a diminué ni

[1] L'exposé des motifs s'explique, à ce sujet, de la manière suivante : « Aux termes des articles 1 et 4, ces subventions doivent être payées en dix annuités pendant la période comprise entre 1869 et la fin de 1878. L'État a, jusqu'à ce jour, tenu tous ses engagements. Deux crédits, l'un de 10,000,000, l'autre de 1,500,000 fr., ont été inscrits chaque année au budget du ministère de l'intérieur et répartis conformément à la loi. Au 31 décembre prochain l'État aura payé 57,500,000 fr., et conséquemment, au 1er janvier 1874, il lui restera à verser une somme égale. Si la loi de 1868 n'était pas modifiée, la somme de 57,500,000 fr. formant le complément de la subvention totale devrait être mise à la disposition des communes et des départements, en cinq annuités de 11,500,000 fr., à partir de l'exercice prochain. Telle est, messieurs, la première obligation que, dans ses termes actuels, la loi impose à l'État. Au moment où les intérêts du Trésor réclament une gestion si prudente, lorsque les économies sont instamment réclamées par l'assemblée nationale et le pays, le gouvernement a dû examiner s'il ne serait pas possible d'alléger les charges qui, pendant cinq ans, pèseront sur nos budgets, si le délai fixé par la loi de 1868 n'était pas prolongé. De là est née la pensée de répartir sur un plus grand nombre d'années le paiement des subventions attribuées à l'achèvement des chemins ordinaires et des chemins d'intérêt commun. L'article 1 du projet de loi, que nous avons l'honneur de vous présenter, a pour but de modifier en ce sens la loi du 11 juillet 1868. Une nouvelle période de dix ans, commençant en 1874 et finissant avec 1883, est substituée au délai de cinq ans primitivement déterminé. Les deux annuités sont réduites de moitié : elles sont fixées à 5 millions pour les chemins ordinaires ; à 750,000 fr. pour les lignes d'intérêt commun. Ainsi, l'État reconnaît sa dette ; il demande seulement cinq ans de plus pour la payer. Cette modification dans la fixation des échéances, d'accord avec la situation que les événements ont faite au Trésor public, profiterait, en outre, aux contribuables comme à l'exécution du réseau vicinal. Les subventions de l'État, vous le savez, ne sont pas uniquement réparties en raison des besoins des départements et des communes. L'administration doit, conformément au vœu de la loi de 1868 (art. 2), tenir compte des sacrifices que ces associations s'imposent pour achever leurs chemins. Ainsi qu'on devait s'y attendre, le désir, légitime d'ailleurs, d'obtenir des subventions considérables, a provoqué, de la part des assemblées locales, le vote de sacrifices qui n'ont pas toujours été mesurés aux forces contributives du pays. Si, depuis quelques années, le nombre des centimes extraordinaires s'est accru, cette augmentation est due, pour une grande part, à la création de nouvelles ressources, et cette création a été presque partout motivée par l'espoir de constituer au profit des communes et

Source BIU Cujas

le chiffre des subventions, ni le chiffre des prêts; de sorte que les communes ne devaient rien perdre de ce qui leur avait été promis; elles avaient seulement cinq ans à attendre, en ce sens qu'elles recevraient en dix ans, de 1874 à 1883, par annuités réduites de moitié, ce qu'elles devaient primitivement recevoir en cinq années.

Mais une loi du 15 août 1876 a élevé pour l'exercice 1876 de 5,750,000 fr. à 11,500,000 fr. la huitième des subventions accordées par les lois des 11 juillet 1868 et 25 juillet 1873, et, pour le même exercice, a augmenté la somme des avances à consentir par la caisse des chemins vicinaux de 14 millions en la portant à 28 millions.

La subvention annuelle de 10,000,000 de francs accordée par l'article 1 de la loi du 11 juillet 1868 pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires et celle de 1,500,000 fr. attribuée par l'article 4 de la même loi au service des chemins d'intérêt commun, sont réduites, la première, à 5,000,000 fr.; la seconde à 750,000 fr. Ces subventions seront inscrites pendant dix ans, à partir de 1874, au budget du ministère de l'intérieur (Loi du 25 juillet 1873, *qui modifie les articles 1, 4, 6 et 7 de la loi du 11 juillet 1868 sur les chemins vicinaux*, art. 1). — La durée de la période déterminée par les articles 6 et 7 de la loi du 11 juillet 1868, pour les prêts à consentir par la caisse des chemins vicinaux aux communes et aux départements, est prolongée de cinq ans. A partir du 1er janvier 1874 et jusqu'au 31 décembre 1883, le montant de ces prêts ne pourra excéder 14,000,000 par an. Toutefois, si, pendant une des années de cette période, les demandes adressées à la caisse des chemins vicinaux n'atteignaient pas le maximum de 14,000,000, la somme disponible pourrait être reportée sur l'année suivante (art. 2 et dernier).

des départements un droit à une allocation plus élevée dans le partage des subsides de l'État. Cette tendance a dû préoccuper le gouvernement. Répartir sur un plus grand nombre d'années le paiement des subventions, ce sera ralentir d'une manière indirecte la création exagérée des impositions locales et restreindre les charges des contribuables. Un résultat non moins précieux peut être attendu. Les auteurs de la loi du 11 juillet 1868 avaient pensé qu'une période de dix ans pourrait suffire pour achever le réseau subventionné. Les événements sont venus démentir cette espérance. Par suite de la guerre, l'œuvre entreprise a été comme suspendue en 1870-1871, et, quelque zèle que les administrations locales mettent aujourd'hui à activer les travaux, plus d'une année a été perdue. Les ressources créées sont restées sans emploi, et les études des agents du service vicinal, chargés de préparer les projets, ont été inévitablement ralenties. Il n'est pas, d'ailleurs, dans l'intérêt de l'opération, que les plans et devis soient hâtivement dressés, que les travaux soient trop rapidement exécutés. Si l'on tient compte des sommes dont les départements et les communes peuvent disposer, la réduction des subventions annuelles, fixées par le projet de loi à 5,750,000 fr., n'est pas de nature à compromettre les intérêts du service vicinal. Les mêmes considérations s'appliquent aux emprunts que les communes et les départements sont autorisés à contracter pour les travaux des chemins..... »

Source BIU Cujas

B. *Autres voies publiques communales et fontaines publiques.*

1392. 2° *Chemins ruraux.* Loi du 21 juillet 1870 relative aux chemins ruraux.
1393. Dispositions du projet de code rural de 1869 relatives à ces chemins.
1394. 3° *Rues, places et passages.*
1394 *bis.* Accessoires de ces voies publiques; fontaines publiques, eaux communales et aqueducs.
1395. Du pavage des rues; obligations des riverains.
1396. Extension de cette charge aux voies empierrées.
1397. Des trottoirs.
1398. Prolongement des routes nationales et départementales et des chemins vicinaux de grande communication sur les rues et places; parcelles retranchées.
1399. 4° *Chemins de fer communaux.*
1400. 5° *Canaux communaux.*

1392. 2° On appelle *chemins ruraux* (dits aussi chemins de traverse) les voies publiques appartenant à la commune, qui n'ont pas été classées parmi les chemins vicinaux, et qui, sauf l'application de la loi ci-dessous du 21 juillet 1870, ne sont pas entretenues avec les ressources de la vicinalité [n° 1378]. L'article 479 11° du Code pénal, qui punit d'une amende de 11 à 15 francs « l'usurpation sur les chemins publics », sans distinction entre ceux classés comme vicinaux ou non, protége cette partie du domaine public communal aussi bien que la précédente. Contrairement à l'opinion de nombreux auteurs, la cour de cassation et le conseil d'État, conformément à la jurisprudence du tribunal des conflits, lui refusent, par argument *a contrario* de l'article 10 de la loi de 1836 sur les chemins vicinaux, le bénéfice de l'imprescriptibilité; nous pensons, toutefois, que les chemins ruraux, formant une dépendance du domaine public, par suite de leur affectation à l'usage du public et par application de l'article 538 *in fine* du Code civil, ont, de droit, tous les priviléges de la domanialité publique, y compris l'imprescriptibilité.

Il existe entre les chemins ruraux et les chemins vicinaux d'autres différences. Les chemins ruraux ne peuvent être l'objet d'un plan général d'alignement; les propriétaires riverains peuvent construire, planter et réparer leurs façades, sans être assujettis à l'obligation d'en demander l'autorisation, à moins qu'il n'existe un règlement municipal qui l'impose, et même, dans ce cas, la violation du règlement ne peut donner lieu qu'à l'amende et non à la démolition, quand il n'y a pas eu empiétement sur la largeur du chemin.

Source BIU Cujas

Cette doctrine a été confirmée par un arrêt de la cour de cassation du 7 février 1873 (ch. cr. *de Salignac*), portant que l'édit de décembre 1607 [nos 344 et 859], qui défend de construire sans une permission de l'autorité administrative le long des voies publiques, ne concerne que la voirie urbaine ; qu'il ne saurait être étendu aux constructions ou barrières placées le long des chemins ruraux, et qu'en cas de poursuites pour contravention à cet arrêté, il appartient au juge de police d'apprécier si la voie publique, au bord de laquelle ont été placées les constructions ou barrières incriminées, est une rue ou un chemin rural, alors qu'il n'existe à son égard aucun arrêté de classement.

Les travaux relatifs à l'exécution des chemins ruraux sont des travaux publics (c. d'Ét. 20 février 1874, *Dubuisson*).

Par une instruction aux préfets en date du 5 octobre 1867, le ministre de l'intérieur avait fait demander aux commissions départementales, réunies en exécution du décret du 17 août 1867 relatif aux chemins vicinaux [n° 1381], des informations qui permettraient de déterminer les mesures légales qu'il convient de prendre pour assurer la conservation et l'entretien des chemins ruraux. Ces informations devaient servir au législateur, pour l'examen des dispositions du projet de code rural dont il va être parlé au numéro suivant, et le vote de l'article unique, ci-dessous reproduit, de la loi du 21 juillet 1870. Ce texte, relatif aux voies et moyens que les communes peuvent destiner aux chemins ruraux, n'est malheureusement applicable qu'à bien peu de communes; on a calculé en 1870 qu'il y en avait environ 4,000 qui remplissaient les conditions exigées.

Les communes dans lesquelles les chemins vicinaux classés sont entièrement terminés pourront, sur la proposition du conseil municipal et après autorisation du conseil général, appliquer aux chemins publics ruraux l'excédant de leurs prestations disponibles, après avoir assuré l'entretien de leurs chemins vicinaux, et fourni le contingent qui leur est assigné pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun. Toutefois, elles ne pourront jouir de cette faculté que dans la limite maximum du tiers des prestations, et lorsque, en outre, elles ne reçoivent, pour l'entretien de leurs chemins vicinaux ordinaires, aucune subvention de l'État ou du département (Loi du 21 juillet 1870, *article unique*).

1393. Dans le livre I, relatif au régime du sol, d'un projet de *code rural* dont le Corps législatif avait été saisi par le gouvernement impérial, et dont nous avons déjà parlé [nos 207 et 1010], le titre I était intitulé : « *Des chemins ruraux* et des chemins ou sentiers

Source BIU Cujas

d'exploitation ». Ce titre était divisé en trois sections : section I, *Des chemins ruraux* (art. 3 à 14) ; section II, *Des syndicats pour la réparation et l'entretien des chemins ruraux* (art. 15 à 29) ; section III, *Des chemins et sentiers d'exploitation* (art. 30 à 33).

Ce projet, que les événements ont emporté, n'en conserve pas moins une autorité doctrinale considérable. Il constatait nettement la différence entre les chemins ou sentiers d'exploitation, d'une part, « qui ne servent qu'à la communication entre divers héritages ou à leur exploitation, appartiennent dans l'indivision aux propriétaires de ces héritages, à moins de titres ou de possession contraires, et dont l'usage peut être interdit au public », et, d'autre part, les chemins ruraux, définis, par l'article 3 de ce projet, « ceux qui, bien que non classés comme chemins vicinaux, » appartiennent aux communes et sont affectés à l'usage du » public ». Les 27 articles de ces deux sections relatives aux chemins ruraux combleraient une des lacunes les plus regrettables de notre législation sur une matière dont l'intérêt pratique est très-grand; entre autres dispositions importantes, ils attachaient *à l'affectation à l'usage du public* la présomption de domanialité communale, déclaraient formellement applicables aux chemins ruraux l'imprescriptibilité, l'expropriation pour cause d'utilité publique dans les conditions de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, la servitude d'extractions de matériaux d'après l'article 17 de cette loi, la constitution en associations syndicales des propriétaires intéressés à la réparation et à l'entretien des chemins ruraux.

1394. 3° Les *rues* et *places* sont à la charge de la commune, quant à l'acquisition des terrains nécessaires à leur formation (L. 16 septembre 1807, art. 49 et 51) et quant aux dépenses d'entretien. Aussi l'ouverture des rues et places, devant à la fois augmenter le domaine public de la commune, aggraver ses charges et étendre l'action de la police municipale, ne peut émaner que de l'initiative du conseil municipal, sous l'approbation de l'autorité compétente pour approuver les plans d'alignement [nos 235 et 852], et sauf, s'il y a lieu, l'application des règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les particuliers ne peuvent, même à leurs frais, ouvrir des rues sans l'autorisation de l'autorité municipale, qui doit en prescrire les conditions d'établissement. L'ouverture des simples *passages* est subordonnée à

Source BIU Cujas

l'autorisation du préfet de police à Paris (Ordonnance du 22 août 1841), du maire, dans les autres villes.

1394 *bis.* Font aussi partie du domaine public, comme les rues et places, les arcs de triomphe, colonnes, statues, becs de gaz et généralement tous les accessoires de la voie publique, placés pour son embellissement ou son utilité, et faisant corps avec la voie publique, le tout suivant le principe ci-dessus posé [nos 922, 941, 946 et 955].

Il en est de même des fontaines publiques, monumentales ou simples bornes-fontaines. Toutes les eaux captées et aménagées par une ville, quelle que soit leur provenance, font aussi partie de son domaine public; il en est de même des canaux et aqueducs qui les conduisent [*voir* aussi n° 1400].

A ce titre de dépendances du domaine public, ces eaux et canaux sont inaliénables et imprescriptibles; et relativement aux concessions d'eau, que les villes sont autorisées à faire moyennant redevances, dans leur service public de distribution d'eau (L. 18 juillet 1837, art. 31 § 10; D. 31 mai 1862, art. 484 § 11 [n° 1459]), il en résulte que, quelles que puissent être les stipulations de l'acte, ces concessions sont essentiellement révocables par les villes, qui peuvent toujours, soit y mettre fin sans indemnité, soit en élever le prix, sauf aux concessionnaires à se retirer.

Ces principes ont été consacrés par une jurisprudence constante du conseil d'État pour les eaux de la ville de Paris (22 octobre 1835, *conflit du préfet de la Seine*; 5 janvier 1850, *Delalain*; 1er décembre 1859, *Camus*; 31 janvier 1861, *Lerebours*). Tous ces arrêts posent ce principe « que les eaux de la ville de Paris appartiennent au do-» maine public et que les concessions qui ont pu en être faites sont » essentiellement révocables ».

Ce qui est vrai des eaux de la ville de Paris, l'est également des eaux des autres villes de France, sauf que la compétence, pour connaître du contentieux des concessions, appartient alors à l'autorité judiciaire.

C'est en vertu de ce caractère légal des eaux aménagées par les communes pour les besoins de leurs habitants, que l'autorité judiciaire, jugeant pour les eaux des autres communes de France, comme le conseil d'État pour les eaux de Paris, décide qu'elles sont du domaine public municipal, inaliénables, imprescriptibles, avec leurs canaux et aqueducs, et que « les concessions faites sur » ces eaux sont essentiellement précaires et révocables; d'où suit

Source BIU Cujas

» que la commune peut toujours les soumettre à des conditions » nouvelles plus onéreuses pour les concessionnaires, qui sont » libres d'accepter ou de refuser en renonçant à la concession ».

C'est notamment ce qui a été jugé dans la même affaire (*Flamenq* c. *ville de Toulon* ; trib. civil de Toulon, 3 mars 1864 ; Aix, 13 juin 1865 ; c. cass. ch. req. 4 juin 1866), en excluant même toute distinction entre les eaux superflues pour les besoins publics et celles qui seraient nécessaires à ces besoins. (*Sic* c. cass. ch. req. 17 avril 1866, *Motte et consorts* c. *ville de Roubaix* ; ch. c. quatre arrêts du 28 mai 1866, *ville d'Alger et préfet d'Alger* c. *divers* ; Dijon, 23 janvier 1867, *commune de Decize* c. *Seguin*).

1395. Parmi les dépenses que l'ouverture des rues nouvelles non grandes routes met à la charge de la commune, sont les frais d'éclairage et ceux de pavage (L. 11 frimaire an VII). D'après un avis du conseil d'État du 25 mars 1807, inséré au *Bulletin des lois*, le pavé des rues peut être établi, restauré et entretenu en tout ou en partie aux frais des propriétaires riverains, à la double condition : — 1° que cette opération s'accomplisse en conformité d'usages suivis dans la commune antérieurement à la loi du 11 frimaire an VII ; l'usage doit être suivi, et quant à la quote-part de contributions des riverains (c. d'Ét. 13 décembre 1860, *Maisonneuve* ; 9 janvier 1861, *ville de Nantes*), et quant aux circonstances dans lesquelles l'obligation incombe aux riverains : c'est ainsi que les riverains peuvent obtenir décharge lorsque la commune n'établit pas l'existence d'un ancien usage qui l'autorise à faire supporter aux riverains un nouveau pavage entrepris dans un but de nivellement et d'embellissement (c. d'Ét. 24 février 1866, *Albouy, Carnus et autres*) ; — 2° qu'il y ait insuffisance des revenus ordinaires de la commune (c. d'Ét. 23 juin 1846, *Dablais* c. *ville du Mans* ; 12 janvier 1860, *Fisson* ; 31 août 1863, *Lecoq* ; 8 août 1865, *ville du Mans* ; 1er février 1866, *ville de Lunel*).

Tous les travaux de pavage sont ordinairement exécutés par l'administration, et l'autorité municipale dresse un rôle de répartition des frais, rendu exécutoire contre les propriétaires actuels par un arrêté préfectoral, d'après les règles suivies en matière de contributions directes (Loi de finances du 25 juin 1841, art. 28 ; D. décentr. tabl. A 35°).

Les dépenses communales sont celles : 1° de l'entretien du pavé pour les parties qui ne sont pas grandes routes... (Loi du 11 frimaire an VII, *qui dé-*

Source BIU Cujas

termine le mode administratif des dépenses et recettes départementales et communales, art. 4). — Le conseil d'État, qui, d'après le renvoi ordonné par Sa Majesté, a entendu le rapport de la section de l'intérieur sur celui du ministre de ce département, en date du 21 janvier dernier, par lequel le ministre demande qu'il soit statué sur la question de savoir « si, dans toutes les com- » munes, le pavé des rues *non grandes routes* doit être mis à la charge des » propriétaires des maisons qui les bordent, lorsque l'usage l'a ainsi établi, et » si l'article 4 de la loi du 11 frimaire an VII n'y apporte pas d'obstacle »; estime que la loi du 11 frimaire de l'an VII, en distinguant la partie du pavé des villes à la charge de l'État de celle à la charge des villes, n'a point entendu régler de quelle manière cette dépense serait acquittée dans chaque ville, et qu'on doit continuer à suivre à ce sujet l'usage établi pour chaque localité, jusqu'à ce qu'il ait été statué par un règlement général sur cette partie de la police publique; en conséquence, est d'avis que, dans les villes où les revenus ordinaires ne suffisent pas à l'établissement, restauration ou entretien du pavé, les préfets peuvent en autoriser la dépense à la charge des propriétaires, ainsi qu'il s'est pratiqué avant la loi du 11 frimaire an VII (Avis du conseil d'État du 25 mars 1807, *sur l'entretien du pavé des villes dans les rues non grandes routes*).

1396. Ces charges, relatives au pavage des rues, ont été étendues au premier établissement des voies publiques empierrées, par l'article 8 du décret législatif du 26 mars 1852, pour la ville de Paris et les villes dans lesquelles il est également applicable aux termes de son article 9 [n°s 840 et 861].

Les propriétaires riverains des voies publiques empierrées supporteront les frais de premier établissement des travaux, d'après les règles qui existent à l'égard des propriétaires riverains des rues pavées (Décret du 26 mars 1852, *relatif aux rues de Paris,* art. 8).

1397. L'établissement des trottoirs constitue aussi une charge communale, à moins qu'il n'existe également des usages en vertu desquels les propriétaires riverains doivent y contribuer, soit en totalité, soit en partie (c. d'Ét. 17 juillet 1861; 5 septembre 1866), ou que la répartition des frais entre eux et la commune n'ait été effectuée en vertu d'une déclaration d'utilité publique accompagnée des formalités prescrites par la loi du 7 juin 1845 combinée avec les décrets de décentralisation (Tabl. A 60°).

Dans les rues et places dont les plans d'alignement ont été arrêtés par ordonnances royales, et où, sur la demande des conseils municipaux, l'établissement de trottoirs sera reconnu d'utilité publique, la dépense de construction des trottoirs sera répartie entre les communes et les propriétaires riverains, dans les proportions et après l'accomplissement des formalités déterminées par les articles suivants (Loi du 7 juin 1845, *concernant la répartition des frais de construction des trottoirs,* art. 1). — La délibération du conseil municipal qui provoquera la déclaration d'utilité publique désignera en même temps les

Source BIU Cujas

rues et places où les trottoirs seront établis, arrêtera les devis des travaux, selon les matériaux entre lesquels les propriétaires auront été autorisés à faire un choix, et répartira la dépense entre la commune et les propriétaires. La portion à la charge de la commune ne pourra être inférieure à la moitié de la dépense totale. Il sera procédé à une enquête *de commodo et incommodo*. Une ordonnance du roi (*actuellement un arrêté préfectoral*) statuera définitivement tant sur l'utilité publique que sur les autres objets compris dans la délibération du conseil municipal (art. 2). — La portion de la dépense à la charge des propriétaires sera recouvrée dans la forme déterminée par l'article 28 de la loi de finances du 25 juin 1841 (art. 3). — Il n'est pas dérogé aux usages en vertu desquels les frais de construction des trottoirs seraient à la charge des propriétaires riverains, soit en totalité, soit dans une proportion supérieure à la moitié de la dépense totale (art. 4).

1398. Nous avons vu [n°s 333, 339, 928] que les rues et places sur lesquelles se prolongent les routes nationales, dans la traverse des villes, bourgs ou villages, sont considérées comme faisant partie intégrante de la route quant à la zone qu'elle occupe; il en est de même des routes départementales et de tous les chemins vicinaux depuis la loi du 8 juin 1864 [n° 1375]. Il y a néanmoins cette différence que, dans les deux premiers cas (route nationale et route départementale), le sol de la rue fait partie du domaine public de l'État ou du département, tandis que dans le dernier cas il ne peut pas cesser d'être partie intégrante du domaine public communal en se trouvant soumis aux règles de la vicinalité, en ce qui concerne l'autorité du conseil général, de la commission départementale et du préfet, la surveillance des agents voyers et l'emploi des ressources propres aux chemins vicinaux. Toutefois, même sur les places ou rues formant le prolongement des routes nationales et départementales, le droit de la commune n'est pas définitivement aliéné au profit de l'État ou du département, et le retranchement par voie d'alignement des parcelles de la route fera revivre ce droit dans les cas et par les motifs que précise l'avis suivant, rendu par le conseil d'État le 22 juillet 1858.

Le conseil d'État, consulté par les ministres de l'intérieur, des finances et des travaux publics, sur la question de savoir à qui, de l'État, des départements ou des communes, appartient le prix des parcelles de terrains détachées des routes impériales ou départementales par voie d'alignement dans la traverse des villes et bourgs, et cédées aux propriétaires riverains; — considérant qu'en règle générale les terrains dépendant des routes impériales appartiennent à l'État, comme ceux des routes départementales appartiennent aux départements; considérant toutefois que, lorsque ces terrains ont antérieurement fait partie des rues, dans la traverse des villes ou bourgs, et ont été par conséquent propriété communale, le droit de l'État ou du département, qui s'est formé par l'effet d'une affectation gratuite à la voirie impériale ou dépar-

Source BIU Cujas

tementale, ne peut survivre à cette affectation; que si l'affectation vient à cesser pour certaines parcelles par l'effet de l'alignement, le droit de la commune sur ces parcelles reprend toute sa force; considérant que ces principes ont été reconnus au nom du gouvernement, dans la discussion de la loi du 24 mai 1842 [*voir* n° 932]; — est d'avis : que les parcelles retranchées des routes impériales et départementales par voie d'alignement sont la propriété de l'État ou du département, sauf le cas où il serait établi que ces parcelles auraient fait partie antérieurement de la voirie municipale (C. d'Ét. avis du 22 juillet 1858).

1399. 4° La loi du 12 juillet 1865 sur les *chemins de fer d'intérêt local* est venue apporter au domaine public communal, aussi bien qu'au domaine public départemental, un nouvel élément. Elle organise la construction de chemins de fer « par une ou plusieurs » communes », dans les mêmes conditions que par les départements. Ce sont des chemins de fer communaux, et nous nous bornerons à renvoyer, en ce qui les concerne, à ce que nous avons dit des chemins de fer départementaux [n° 1344]. La *Statistique centrale des chemins de fer* au 31 décembre 1874 ne signale comme *communal* qu'un seul chemin de fer d'intérêt local; c'est, dans le département du Pas-de-Calais, le chemin de fer d'Archiet à Bapaume, indiqué comme appartenant à cette dernière commune, et dont le développement n'est que de 7 kilomètres.

1400. 5° Des *canaux*, même navigables, peuvent faire partie du domaine communal. Ces canaux ne dépendent pas nécessairement du domaine national. C'est ce qui résultait déjà de la jurisprudence pratique de l'administration et de celle du conseil d'État (c. d'Ét. 30 avril 1868, *Guillemet*); mais un important arrêt du conseil d'État du 21 juillet 1870 (*ville de Châlons-sur-Marne*) l'a reconnu formellement. Toutefois cet arrêt, que nous n'hésitons pas à approuver sur ce point formant l'objet même de la décision, nous paraît critiquable sous deux rapports secondaires : 1° en ce que, trop préoccupé sans doute d'un arrêt antérieur du 19 mai 1864 (*canal de Lez*), il a trop mêlé à cette matière l'idée et le mot de *propriété* privée [n° 910]; 2° en ce que, admettant avec raison qu'un canal navigable pût faire partie du domaine communal, il n'a pas formellement reconnu, sans le nier toutefois, qu'en ce cas le canal formait une dépendance du domaine public communal et non du domaine privé de la commune. Malgré ce silence de cet arrêt du conseil d'État et les équivoques de sa rédaction, il est juridiquement manifeste qu'un canal communal ne saurait avoir une nature

Source BIU Cujas

légale différente d'un canal national, surtout lorsque l'un et l'autre sont navigables ; ils présentent au même titre les caractères distinctifs de la domanialité publique [nos 909 à 925] ; or le classement unanimement admis de l'un dans le domaine public national [n° 943], doit avoir pour conséquence le classement de l'autre dans le domaine public communal. Mais, sous le bénéfice de ces explications, cette doctrine de l'arrêt du 21 juillet 1870, « qu'aucune disposition législative n'a compris les canaux de navigation au nombre des biens qui font nécessairement partie du domaine national, et ne fait pas obstacle à ce qu'ils fassent partie du domaine communal, alors même qu'ils auraient été, dès leur origine, ou seraient postérieurement devenus navigables », nous paraît inattaquable. Aussi cet arrêt, sauf la réserve que nous venons de faire au point de vue des expressions employées, a pu logiquement conclure : « qu'il suit de là que, en présence de la revendication de » la propriété du canal *dit de Louis XII*, faite par la ville de Châ- » lons, le préfet devait surseoir à statuer (sur la délimitation du » canal), jusqu'à ce que les droits prétendus par la ville sur ce » canal, tel qu'il se comporte actuellement, aient été examinés » par l'autorité compétente ; que, dès lors, la ville de Châlons est » fondée à demander l'annulation, pour excès de pouvoir, de » l'arrêté précité du préfet du département de la Marne et de la » décision ministérielle qui l'a confirmé ».

C. *Édifices publics religieux.*

1401. 6° *Églises et chapelles paroissiales catholiques.*
1402. Leur indisponibilité et ses limites.
1403. Conséquences de l'indisponibilité des églises.
1404. Prétentions des fabriques sur les églises rendues au culte en 1801.
1405. Double droit d'action de la commune et de la fabrique.
1406. Leurs obligations respectives aux réparations de l'église et du presbytère et au paiement de l'indemnité en tenant lieu.
1407. Souscriptions recueillies par les fabriques seules pour la reconstruction ou la réparation des églises et presbytères.
1408. Mêmes souscriptions recueillies par les communes et les fabriques.
1409. 7° *Temples protestants consistoriaux.*

1401 6° Les *églises paroissiales* sont dans le domaine public communal, au même titre que les églises métropolitaines et cathédrales sont dans le domaine public national [nos 709, 710, 953 et 956]. Il en est de même de toutes les églises affectées au service

Source BIU Cujas

public du culte paroissial, sous le titre ou de chapelles vicariales (desservies par un vicaire de la cure ou succursale), ou de chapelles de première classe (desservies par un chapelain particulier demeurant dans la commune), ou de chapelles de seconde classe (desservies par un prêtre occupant un autre emploi dans le voisinage, et qui, étant autorisé à biner, vient desservir la chapelle sans résider dans la commune), ou de chapelles de secours. Celles-ci doivent être autorisées par décret ainsi formulé : « L'exercice public du culte est autorisé dans l'église de..., qui prendra le titre de chapelle de secours » ; elles ne peuvent grever d'aucune charge légale ni les communes, ni les fabriques (C. d'Ét. avis du 5 janvier 1869, S., Lois, 1869, p. 395).

Ces églises ou chapelles relevant d'une circonscription ou subdivision de circonscription ecclésiastique, ou s'y rattachant étroitement, forment toutes des dépendances du domaine public, à l'exclusion de toutes autres (c. c. ch. req. 4 juin 1835, *com. de Mayenne* ; 17 mars 1869, *com. d'Aizenay*), car la loi française n'a pas conservé les *res sacræ* de la législation romaine.

1402. Les avantages qui résultent pour les églises de ce classement dans le domaine public sont considérables. Ils dérivent tous de l'indisponibilité qui constitue l'apanage essentiel de la domanialité publique. Tant que dure leur affectation au service public du culte, les églises sont inaliénables. Elles sont imprescriptibles, car la prescription mènerait à l'aliénation. Elles sont imprescriptibles dans leur ensemble et dans chacune de leurs parties, principales ou accessoires. Ainsi la propriété d'une chapelle dans une église paroissiale ne peut être acquise par prescription [1]. Il suffit même que la chapelle forme une dépendance inhérente à l'église, pour qu'elle soit aussi imprescriptible que l'église elle-même, et l'on ne peut invoquer les droits de jouissance anciennement attachés à la

[1] Orléans, 25 juillet 1846, *le prince d'Essling* c. *la fabrique de l'église de la Ferté-Saint-Aubin* (S. 46, 2, 514 ; D. 46, 2, 150 ; J. P. 47, 1, 27). Indépendamment de la solution très-juridique qui est ici signalée, cet arrêt énonce dans ses motifs des propositions que nous tenons pour inexactes, et notamment celle que les actes du gouvernement, qui, en exécution de l'article 75 de la loi du 18 germinal an X, ont rendu les églises au culte catholique, ont rétabli les droits privés que des particuliers pouvaient avoir anciennement sur ces édifices par suite de fondations religieuses; ces droits, au contraire, se sont éteints dans les mains de l'État pendant la mainmise nationale, ainsi que l'a jugé la cour de cassation, par arrêt du 6 décembre 1866. — C. cass. 6 juin 1846 ; Poitiers, 3 février 1868, *Saillard de la Maronnière* c. *commune d'Aizenay*.

Source BIU Cujas

qualité de fondateur et de patron de l'église [1]. Une simple place dans une chapelle ne peut davantage être acquise par prescription [2]. Les bancs de l'église sont imprescriptibles [3].

Ce ne sont pas seulement les parties intérieures de l'église qui sont protégées par l'imprescriptibilité ; ce sont aussi les parties extérieures de l'édifice, les murs et les piliers extérieurs ou contreforts qui soutiennent les murs [4]. D'où suit qu'il y a lieu de demander en justice la démolition de toute construction établie, même depuis plus de trente ans, contre ces piliers [5]. En un mot, tout ce qui fait partie intégrante de l'édifice est inaliénable et imprescriptible.

Mais il ne faut pas aller plus loin. L'indisponibilité est de droit étroit ; il faut l'enfermer dans les limites que nous venons de déterminer. Tout ce qui n'est pas l'édifice lui-même reste soumis au droit commun de la propriété, partant aliénable et prescriptible.

Plusieurs cours [6] et la cour de cassation (principalement dans

[1] « La cour, attendu, en fait, que l'arrêt constate que la chapelle, objet du litige, est une dépendance absolue et inhérente à l'église elle-même ; attendu, en droit, que les églises consacrées au culte sont hors du commerce et ne peuvent être prescrites ; attendu que l'arrêt (de la cour royale de Riom du 26 avril 1837) constate également, en fait, que le demandeur a invoqué sa qualité de fondateur et de patron ; attendu que l'arrêt déclare que Tissandier ne produit aucuns titres à l'appui de sa demande ; attendu qu'indépendamment du motif tiré de l'absence de titres, l'arrêt s'est fondé sur les lois abolitives des droits attachés à la qualité de patron (2 novembre 1789, 12 juillet 1790 et 20 avril 1791) ; attendu enfin que l'article 72 du décret du 30 décembre 1809 ne dispose que pour l'avenir ; rejette... » — Du 18 juillet 1838, cour cass., ch. req., *de Tissandier* c. *fabrique d'Opme* (S. 38, 1, 799 ; D. 38, 1, 348 ; J. P. 38, 2, 405).

[2] Cour cass., ch. req., 19 avril 1825, *de Courcy* c. *le curé d'Annet*. L'autorité judiciaire, compétente pour connaître des questions exclusivement relatives au contrat de concession de bancs dans les églises (c. d'Ét. 1er octobre 1838), cesse de l'être lorsqu'il s'agit de la suppression d'un banc ordonnée par le curé, en vertu d'une délibération du conseil de fabrique ; dans ce cas, la réclamation du concessionnaire ou locataire doit être portée devant l'autorité épiscopale (Décret du 30 décembre 1809, art. 30 ; c. d'Ét. 14 décembre 1857 ; c. c. ch. civ. 22 avril 1868 ; S. 68, 1, 326).

[3] Limoges, 22 août 1838, *de Maulmont* c. *la fabrique de Saint-Feyre* (S. 39, 2, 154 ; D. 39, 2, 110 ; J. P. 38, 2, 668). — Cet arrêt déclare aussi que les droits accordés par l'ancienne législation aux fondateurs ou patrons des églises sur des chapelles ou des bancs réservés ont été définitivement détruits par les lois susdites d'abolition.

[4] Paris, 18 février 1851, *Strapart* (S. 51, 2, 81 ; J. P. 51, 1, 450) ; — Riom, 19 mai 1854, *Sibert-Pacros* (S. 54, 2, 589 ; J. P. 56, 2, 230).

[5] Agen, 2 juillet 1862 (*voir* ci-dessous, page suivante, note 2).

[6] « ... Considérant que l'imprescriptibilité des édifices religieux n'existe

Source BIU Cujas

un notable arrêt de la chambre civile, du 7 novembre 1860 [1] ont opposé une barrière salutaire aux prétentions envahissantes de l'indisponibilité, en constatant qu'un citoyen « a pu acquérir, » tant par titre que par prescription, la propriété du terrain com- » pris entre les contreforts d'une église consacrée au culte ca- » tholique ». Ce remarquable arrêt de la cour suprême, dont nous aimons à citer la teneur, porte, en outre, « que, si l'ar- » ticle 2226 du Code civil déclare imprescriptibles les choses qui » ne sont pas dans le commerce, et si cette disposition s'ap- » plique aux édifices actuellement consacrés au culte, il n'en » est pas de même des terrains situés en dehors desdits édifices, » et qui n'en sont pas une dépendance nécessaire et indispen- » sable à leur destination publique ».

En présence de deux arrêts de la cour d'Agen [2], on comprend mieux la sagesse de cette doctrine et la nécessité de déterminer d'une manière précise le point où finit le domaine public et

qu'en leur faveur, et ne s'est jamais étendue aux biens de nature ordinaire, en fussent-ils une dépendance; considérant que le terrain d'entre les deux piliers extérieurs à l'*est* de l'église a bien pu être un accessoire de ladite église, mais qu'il n'en a jamais formé une partie intégrante dont le retranchement empêche cette église de rester entière et de remplir sa destination; d'où suit qu'il n'appartient pas à la classe des choses imprescriptibles... » Caen, 11 décembre 1848, *hospice d'Orbec* (S. 49, 2, 542). — *Sic* Rouen, 14 avril 1858, dans l'affaire jugée par la cour de cassation en 1860. — Dans un sens analogue, Paris, 16 février 1849 (*voir* note suivante).

[1] *Fabrique de Bolbecq* c. *Blondel, Cocart et autres* (S. 61, 1, 353). — Il faut citer dans le même sens un arrêt de la cour de Paris du 16 février 1849 et dans la même affaire l'arrêt de rejet de la cour de cassation, ch. req., du 10 décembre 1849, *Mény* c. *le préfet de la Seine* (S. 50, 1, 253), d'après lequel « une » ruelle ou passage donnant accès à une église peut en être considérée comme » une dépendance nécessaire, et *la commune propriétaire de l'église* a le droit » de faire fermer les jours ouverts sur cette ruelle, s'il est établi qu'elle n'a » jamais fait partie de la voie publique *et si d'ailleurs ceux qui les ont ouverts* » *ne sont fondés en titre et n'ont pas acquis par la prescription le droit de* » *les conserver...* » Donc cette ruelle, quoique formant dépendance de l'église, n'était point inaliénable et imprescriptible, parce qu'elle ne pouvait être partie intégrante de l'édifice.

[2] Arrêts de la cour d'Agen du 23 janvier 1860, *fabrique de Barbaste* c. *Crabit-Anzec* (S. 60, 2, 318), et du 2 juillet 1862, *fabrique de Mirande* c. *Cassaignart* (S. 62, 2, 510). Toutefois ces deux arrêts contiennent chacun une excellente décision : le premier, en constatant que l'imprescriptibilité des églises est indépendante du caractère, artistique ou non, de l'édifice; le second, en déclarant, d'une manière non moins judicieuse, que des constructions élevées même depuis plus de trente ans le long des contreforts doivent être démolies sur la demande de la fabrique.

Source BIU Cujas

où commence le domaine privé; ces deux arrêts ont en effet exagéré le privilége exceptionnel de l'indisponibilité, au point de déclarer imprescriptibles, non-seulement l'espace compris entre les contreforts, mais encore ce qu'on appelle le *tour d'échelle*, c'est-à-dire un passage autour de l'église à l'effet de faire des réparations aux murs et contreforts [1].

1403. Du principe que les églises sont imprescriptibles, il suit que tant qu'elles conservent leur destination, elles ne peuvent être, de la part des tiers [2], l'objet d'actions possessoires fondées sur la possession annale, soit de leur ensemble, soit d'une de leurs parties intégrantes. Ainsi celui qui serait troublé dans la possession d'une chapelle ou d'un banc dans une église ne serait pas fondé à exercer la complainte. C'est même sous cet aspect que la question de l'indisponibilité des églises s'est présentée tout d'abord devant les tribunaux [3].

[1] D'après un avis du conseil d'État du 25 janvier 1807, lorsqu'un ancien cimetière placé autour de l'église est supprimé, la fabrique a le droit de réclamer un chemin de ronde autour de cet édifice; mais il n'est point dit qu'il sera imprescriptible comme les parties intégrantes de l'église.

[2] Mais l'action possessoire, interdite aux tiers, pourrait être exercée contre eux par la commune ou la fabrique. La partie qui représente le domaine public ou qui a reçu de la loi le droit de procéder dans l'intérêt de sa conservation, peut en effet recourir à l'exercice de la complainte pour réprimer un trouble, car elle seule peut se prévaloir de l'imprescriptibilité. — Sur ce principe général et ses conditions d'application, *voir* Cassation, 18 août 1842 (S. 42, 1, 965); 31 décembre 1855 (S. 56, 1, 209).

[3] « La cour, attendu qu'en décidant que les églises et les chapelles consacrées au culte divin ne peuvent, tant qu'elles conservent leur destination, devenir l'objet d'une action possessoire, le tribunal civil de Nérac n'a fait que se conformer à un principe universellement reconnu; attendu qu'il a jugé, en fait, que la chapelle dont il s'agit est une partie intégrante de l'église paroissiale de Moncaut; que le culte divin y était publiquement célébré à des époques périodiques de l'année; que la fabrique de la paroisse en était en possession à l'époque où ont été faits les ouvrages qui ont donné lieu à l'action intentée par le demandeur; et que, d'après cela, il a dû déclarer cette action irrecevable et mal fondée; rejette... » Du 1er décembre 1823, cour de cassation, ch. civ., *de Laurière* c. *la fabrique de Moncaut* (S. t. 7, 1, 345). — « Attendu que, pour être réintégré, il faut que la chose possédée soit susceptible d'être acquise par prescription...; que, dans l'espèce, le tribunal, en reconnaissant qu'il s'agissait d'un édifice public consacré au culte, et faisant partie intégrante de l'église d'Annet (il s'agissait d'une place dans une chapelle), par conséquent hors du commerce, en a justement tiré la conséquence que la dame de Courcy n'avait eu ni pu avoir une possession *animo domini*, ni

Source BIU Cujas

Vainement aussi l'on soutiendrait, comme cela fut fait devant la cour de cassation en 1838, que l'intérieur de l'édifice, à l'exclusion de la partie extérieure de ses murs, est seul insusceptible de propriété privée, pour soumettre les murs de l'église à l'application du principe de l'acquisition forcée de la mitoyenneté. Le droit accordé par l'article 661 du Code civil, à tout propriétaire joignant un mur, d'en acquérir la mitoyenneté, ne saurait être utilement invoqué à l'occasion des murs d'un édifice public hors du commerce [n° 976], tel qu'une église [1].

Les églises ne sont pas non plus susceptibles d'être grevées de servitude, par titre ou prescription. Toute constitution de servitude aboutit en effet à un démembrement de propriété au profit d'un particulier. Elle constitue une aliénation partielle interdite, aussi bien que l'aliénation totale, pour les dépendances du domaine public. Il en est ainsi de toute servitude : telle est la servitude d'égout, et celle *oneris ferendi*, qui est pour les églises la plus menaçante des servitudes. Il y a lieu d'ordonner la démolition de toutes constructions appuyées [2], même depuis plus de trente ans, soit le long des murs de l'église, soit le long des contre-

jouissance exclusive; qu'ainsi la fin de non-recevoir proposée par le tribunal n'est opposée à aucune loi...; rejette. » — Du 15 avril 1825, cour de cassation, ch. req., *de Courcy* c. *le curé d'Annet* (S. collection nouvelle, t. 8, 1, 106; D. 25, 1, 275).

[1] « La cour; sur la première branche du premier moyen : attendu que la mitoyenneté donne sur le mur qui en est l'objet un droit de copropriété; que, dès lors, l'acquisition de cette mitoyenneté ne peut avoir lieu lorsque la propriété ou l'édifice dont on veut rendre le mur mitoyen est hors du commerce; qu'avant le Code civil, il était universellement admis en France que les églises ou édifices publics consacrés au culte n'étaient pas susceptibles d'une propriété privée, et que ce principe d'ordre et de droit public n'a pas été détruit ou modifié par le Code civil; rejette. » — Du 5 décembre 1838, cour de cassation, ch. civ., *Rougier* c. *Saunière*.

Un arrêt de la cour de Toulouse du 13 mai 1831, *Delhom* c. *fabrique de Carbonne* (S. 31, 2, 276; D. 31, 2, 153), décide également que l'article 661 du Code civil n'est pas applicable à une église paroissiale; mais cet arrêt ne saurait être considéré comme un arrêt de principe, car il maintient le long de l'église, ce qui n'est rien moins que conforme à l'indisponibilité de l'édifice, des constructions faites en vertu d'un traité passé entre le propriétaire voisin, auteur des constructions, et le maire, et l'arrêt justifie cette solution par cette considération antijuridique que ces constructions ne paraissent pas préjudiciables à l'édifice.

[2] Cour de cassation, 15 novembre 1853; Agen, 2 juillet 1862 (cité ci-dessus page 480, note 2).

Source BIU Cujas

forts, soit sur la façade, soit dans les parties de l'édifice, monumental ou non, qui ne font pas façade.

Telles sont, d'après le droit commun de la domanialité publique, les règles protectrices résultant pour les églises de leur classement dans le domaine public, national [n° 956] et communal.

1404. Ce classement dans le domaine public communal a été contesté en ce qui concerne les églises remises par l'État en 1801 pour être rendues à leur destination première, à raison d'un édifice par cure et par succursale, aux termes des articles 75 et 77 de la loi du 18 germinal de l'an X [n° 711]; une opinion contraire prétend les attribuer aux fabriques.

Cette prétention doit être écartée par les motifs suivants :

1° Les fabriques, dont le droit de propriété sur les églises antérieurement à 1789 est loin d'être établi, n'étaient pas réorganisées lorsque le Concordat et les articles organiques ont affecté ces édifices au service du culte; ces textes n'ont donc pu leur en transporter la propriété [1]. Ce n'est que par l'arrêté du 7 thermidor an XI que les fabriques ont été dotées, et ce qui prouve que ni le Concordat, ni les articles organiques, ni l'arrêté de l'an XI, ne leur conféraient aucun des anciens édifices religieux, c'est qu'il a fallu un décret du 30 mai 1806 pour leur attribuer les églises et presbytères *supprimés*, ce qui exclut les églises et presbytères *conservés* [2].

2° On ne comprend pas pourquoi le législateur n'aurait pas donné aux communes les mêmes droits sur les églises qu'elles fournissent elles-mêmes et sur les églises remises par l'État en 1801; toutes ces églises, ayant la même affectation actuelle, doivent avoir le même caractère domanial.

3° La question a été formellement résolue par deux avis du conseil d'État : l'un, du 3 nivôse an XIII, portant « que les pres-» bytères et les églises ne peuvent cesser d'appartenir aux com-» munes » ; l'autre, du 2 pluviôse an XIII, approuvé par l'empereur le 6 du même mois, décide que « les communes sont » devenues propriétaires des églises et des presbytères [n° 1417], » qui leur ont été abandonnés en exécution de la loi du 18 ger-

[1] Avis des comités réunis de législation et de l'intérieur du conseil d'État du 10 octobre 1836.

[2] Avis du conseil d'État du 3 juillet 1829, du 3 novembre 1836, du 12 février 1841.

Source BIU Cujas

» minal de l'an X [1] ». L'approbation impériale a donné force de lois à ces avis du conseil d'État, en vertu des règles suivies alors en matière d'interprétation des lois [n° 76].

Aussi la jurisprudence constante du conseil d'État, car l'autorité administrative est seule compétente pour apprécier les actes administratifs d'envoi en possession [2] (c. d'Ét. 23 mars 1867 ; c. c. ch. req. 6 juillet 1869, *commune de Mayen-Moutier* c. *l'État*), s'est-elle prononcée, à toutes les époques, en faveur des communes [3] ; la cour de cassation, dans le dernier état de sa jurisprudence, en a fait autant [4] ; les cours d'appel [5] ne jugent pas autrement, et la plupart des auteurs se sont ralliés à cette doctrine.

Mais, tout en invoquant cette jurisprudence imposante, nous formulons une réserve. Ces décisions portent que les églises sont la *propriété* des communes. Cela ne doit pas s'entendre d'un véritable droit de propriété, mais seulement du classement des églises paroissiales dans le domaine public communal [n° 910].

1405. Une seconde controverse est relative au droit d'intenter et de soutenir les actions concernant l'église. Il semble difficile de refuser ce droit d'action, d'une part, à la commune (à l'État pour les édifices diocésains), puisqu'il s'agit d'une dépendance de son domaine public et que la loi lui impose à cet égard des charges importantes, et, d'autre part, à la fabrique, que l'article 76 de la

[1] Une loi du 11 prairial de l'an III avait déjà donné aux communes *le libre usage*, avec faculté de s'en servir pour l'usage du culte, des édifices non aliénés, destinés originairement aux exercices du culte.

[2] Il faut, d'après un avis du conseil d'État du 25 janvier 1807, que l'arrêté d'envoi en possession nécessaire pour faire sortir l'édifice des mains de l'État ait été préalablement rendu par le préfet, sur l'avis du directeur des domaines, et sous l'approbation du ministre des finances, pour que l'action soit recevable. — Arrêts du conseil d'État du 23 novembre 1849, *fabrique de l'église de Rouans* c. *commune de Rouans* ; du 9 mars 1850, *fabrique de Chalus* ; du 6 mai 1853, *fabrique de Tours* ; du 6 mars 1854, *commune de Tocqueville-Bénarville* c. *la fabrique*.

[3] Avis du conseil d'État et ordonnance royale du 31 janvier 1838 ; arrêts du conseil d'État du 15 juin 1832, *Morand* ; 7 mars 1838, *Levacher* ; 6 avril 1854, *commune de Tocqueville-Bénarville* c. *la fabrique* ; 22 décembre 1859, *fabrique de Céton*.

[4] Chambre des requêtes 10 décembre 1849, *Mény* c. *préfet de la Seine* ; ch. civ. 15 novembre 1853, *fabrique de Saint-Jean de Tarbes* c. *Gonnez*.

[5] Arrêts des cours d'appel de Paris, 29 décembre 1835 ; Poitiers, 20 février 1835 ; Grenoble, 2 janvier 1836 ; Limoges, 3 mai 1836 ; Caen, 8 octobre 1837 ; Bordeaux, 6 février 1838 ; Paris, 18 février 1851.

Source BIU Cujas

loi du 18 germinal de l'an X [n° 711] et l'article 1 [n° 1514] du décret du 30 décembre 1809 chargent *de veiller à l'entretien et à la conservation des temples.* Communes et fabriques, également intéressées à des titres divers à la conservation des églises, possèdent donc également le droit de défense et d'action.

Des dissidences se sont produites. Un arrêt isolé de cour d'appel [1] a dénié aux communes, pour l'attribuer exclusivement aux fabriques, le droit d'intenter et de soutenir les actions relatives à l'église. Mais cette doctrine a été condamnée comme la violation directe des principes qui régissent la domanialité de ces édifices. On remarque en outre qu'il serait déraisonnable que la commune, obligée par le décret du 30 décembre 1809 de fournir à la paroisse une église, fût destituée du droit d'exercer les actions relatives à cet édifice public communal. La commune a donc incontestablement le droit d'action. Tous les autres monuments de la jurisprudence le lui reconnaissent.

Mais, en sens contraire, ce droit a été refusé aux fabriques au profit des communes par plusieurs arrêts de cours d'appel [2] et du conseil d'État [3], en ce qui concerne les actions réelles relatives à la *propriété* de l'église. Les divergences sur ce point sont encore venues de ce qu'au lieu de ne voir dans les églises que les caractères de la domanialité publique, on a voulu les traiter comme des immeubles appartenant en *nue propriété* à la commune, en *usufruit* à la fabrique. Par suite, en appliquant aux fabriques les dispositions écrites dans le Code civil (art. 614) pour l'usufruitier, on est arrivé à leur refuser le droit de repousser elles-mêmes les usurpations. Telle n'est pas la situation juridique des églises. Elles

[1] Nancy, 31 mai 1827, *ville de Mirecourt* c. *Thirion* (S. collect. nouv., t. VIII, 2, 375 ; D. 28, 2, 179). Il faut remarquer l'observation suivante, faite à l'occasion de cet arrêt, dans Sirey, 35, 2, 206, *en note* : « Le pourvoi contre cet arrêt fut » admis par la chambre des requêtes le 31 juillet 1828 ; les parties ayant tran» sigé, l'affaire n'a pu être portée devant la chambre civile ». Le tome VIII de la collection nouvelle du même recueil, 2, 375, *en note*, constate le même fait. Il faut remarquer aussi que c'est à tort que l'on cite comme conforme à cet arrêt de Nancy un jugement du tribunal de Chartres du 13 juin 1834, *fabrique d'Épernon* (S. 36, 2, 99, *note*), qui est exclusivement relatif à la propriété des presbytères.

[2] Grenoble, 2 janvier 1836, *Belle-Laurent* c. *commune de Presle* (S. 36, 2, 475 ; D. 37, 2, 97). — Limoges, 3 mai 1836, *la fabrique de Saint-Feyre* c. *de Maulmont* (S. 36, 2, 474 ; D. 37, 2, 97).

[3] Conseil d'État, 15 juin 1832, *Morand* c. *fabrique d'Annebecq* ; 7 mars 1838, *Levacher* c. *fabrique de Thiergeville.*

Source BIU Cujas

échappent, par leur nature légale, aussi bien aux règles de la propriété privée que de l'usufruit. Dépendances du domaine public communal, elles ne peuvent qu'être l'objet d'une mission de conservation et de surintendance dans l'intérêt public.

L'État et les communes possédaient cette mission relativement aux églises classées dans leurs domaines respectifs, comme en ce qui concerne les autres dépendances du domaine public national et communal. Le décret du 30 décembre 1809, qui a constitué les fabriques d'une manière définitive [1], a, de plus, départi cette mission aux fabriques des églises dans l'intérêt du culte. C'est ce qu'a fait ce décret lorsqu'il les a chargées non-seulement d'*administrer* les édifices religieux, non-seulement d'*assurer les moyens de pourvoir aux dépenses du culte*, mais en outre et en première ligne, lorsqu'en reproduisant les termes mêmes de l'article 76 de la loi du 18 germinal an X, il les a chargées *de veiller à l'entretien et à la conservation des temples* [*voir*, n° 1514, l'article 1 du décret de 1809].

Pour remplir cette mission d'une manière sérieuse et effective, il faut que la fabrique soit armée d'un droit plus étendu que celui de l'usufruitier de la loi civile ; il faut qu'elle ait le pouvoir d'empêcher, par elle-même et par toutes les voies légales, les usurpations dont le temple peut être menacé. Le décret de 1809 n'a pu vouloir la fin sans vouloir les moyens ; son texte serait une lettre morte, si, chargeant les fabriques, dans l'intérêt religieux des paroisses, *de veiller*, non-seulement à l'entretien, mais aussi *à la conservation* des églises, il les eût frappées d'impuissance en ne leur donnant pas, par la même disposition, le droit d'agir à cet effet devant les tribunaux. Communes [2] et fabriques, également intéressées à des titres divers à la conservation des édifices con-

[1] L'article 76 de la loi du 18 germinal an X dispose : « Il sera établi des fa» briques *pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples*, à l'admi» nistration des aumônes ». Jusqu'au décret du 30 décembre 1809 *concernant les fabriques*, qui a force de loi, il y eut dans chaque paroisse deux fabriques : l'une, dite fabrique *intérieure*, constituée, en vertu d'une décision du premier Consul du 9 floréal an XI, par les règlements des évêques soumis à l'approbation du gouvernement ; l'autre, dite fabrique *extérieure*, composée, aux termes de l'arrêté du 7 thermidor de l'an XI, de membres nommés par le préfet. A la première appartenait surtout l'administration religieuse ; la seconde avait principalement l'administration temporelle de l'église. Le décret du 30 décembre 1809 a confondu ces deux fabriques en une seule, dont il a déterminé la composition, les droits, les ressources et les obligations.

[2] L'État pour les édifices diocésains.

Source BIU Cujas

sacrés au culte, possèdent donc également le droit de défense [1] et d'action.

Cette doctrine triomphe parmi les auteurs, dans la jurisprudence des cours d'appel [2] et dans celle de la cour de cassation, qui reconnaissent également au maire et à la fabrique le droit d'intenter l'action en délaissement de bancs et chapelles occupés sans titre [3], et celui d'intenter une action contre un particulier à l'effet de faire cesser les usurpations et servitudes exercées sur ces édifices, et notamment dans le but de faire détruire et enlever des bâtiments qu'il avait adossés aux murs de l'église [4]. Cette doctrine nous paraît

[1] C'est-à-dire que le demandeur devrait diriger à la fois son action contre la commune et contre la fabrique.

[2] Paris, 29 décembre 1835, *Geland* c. *commune de Montreuil-sous-Bois* (S. 36, 2, 99; D. 36, 2, 50); Caen, 8 octobre 1837, *fabrique de Saint-Malo* (S. 39, 2, 199; D. 39, 2, 135); Bordeaux, 6 février 1838, *fabrique de Saint-Laurent* c. *Garnier* (S. 38, 2, 337; D. 38, 2, 79; J. P. 38, 2, 222).

Paris, 18 février 1851, *Strapart* (S. 51, 2, 81; J. P. 51, 1, 450); Paris, 24 décembre 1857, *de Vedel* (S. 58, 2, 125; J. P. 58, 290). Ces deux arrêts de la cour de Paris statuent sur les deux faces de la question; le premier reconnaît que depuis le Concordat de 1801 les églises paroissiales sont la propriété des communes, et qu'en conséquence une commune a qualité pour intenter une action tendant à faire cesser l'usurpation d'une portion ou dépendance de son église; le second décide que, quel que puisse être le droit de propriété des communes sur les églises, les fabriques, étant chargées de veiller à leur conservation, ont par cela même qualité pour intenter toutes actions, mêmes réelles, concernant ces édifices. Ces arrêts et ceux qui précèdent sont en parfaite conformité avec la doctrine de la cour de cassation, consacrée par les arrêts cités dans les notes qui suivent.

[3] Cour de cassation, ch. civ., arrêt de rejet du 7 juillet 1840; *de Maulmont* c. *la fabrique de Saint-Feyre* (S. 40, 1, 597; D. 40, 1, 247; J. P. 40, 2, 193). — Voici la partie la plus saillante de cet arrêt, dont les développements sont très-étendus : « Attendu qu'il résulte des dispositions des lois précitées que la pro-» priété absolue des églises n'est exclusivement attribuée ni aux communes, » ni aux fabriques; attendu que les édifices destinés au culte sont plus spé-» cialement confiés à la surveillance des fabriques, qui ont la faculté et le devoir » de les conserver et de les défendre contre tout envahissement; que les fa-» briques, chargées de percevoir les produits dont ces édifices sont suscep-» tibles, notamment ceux des bancs et des chapelles, et de les employer aux » dépenses du culte, ont qualité pour exiger toutes les justifications de titres » qui pourraient donner des droits à la jouissance gratuite desdits bancs ou » chapelles, et pour contester les prétentions à cette jouissance; attendu que, » si le maire de la commune peut intenter l'action en délaissement des bancs et » chapelles occupés sans titre, l'action appartient également à la fabrique, qui » a un intérêt direct à faire cesser cette indue jouissance.... »

[4] « La cour; vu les articles 75 et 76 de la loi du 18 germinal an X; attendu » qu'il est établi aux qualités de l'arrêt attaqué que, par l'exploit introductif

Source BIU Cujas

avoir le triple mérite, d'être en parfaite harmonie avec le texte et l'esprit de l'article 76 de la loi du 18 germinal an X et du décret du 30 décembre 1809, de se concilier d'une manière facile et rationnelle avec les principes de la domanialité publique des églises, et de donner une satisfaction légitime à tous les intérêts engagés dans de pareils débats.

1406. Une troisième controverse, plus grave encore que les précédentes, est relative aux charges qu'entraîne la conservation des églises; une opinion contraire soutient que les grosses réparations incombent à la commune, alors même que la fabrique aurait des ressources suffisantes pour y pourvoir. Suivant nous, il est équitable, et, malgré certaines obscurités, il résulte des textes ci-dessous rapportés, que, toutes les fois que les revenus assurés à la fabrique par le décret du 30 décembre 1809 [n° 1526] afin de lui permettre de pourvoir aux divers besoins du culte dans la paroisse ne sont pas épuisés, la fabrique est tenue, jusqu'à due concurrence, de toutes les réparations, locatives ou grosses, et que, s'il y a au contraire insuffisance des revenus de la fabrique, la commune, obligée de fournir l'église à la paroisse, est également tenue de subir la

» d'instance, la fabrique demanderesse avait assigné le défendeur originaire, » représenté par les défendeurs en cassation, pour se voir condamner à détruire et enlever tous les bâtiments, quels qu'ils puissent être, qu'ils avaient » adossés ou appuyés sur les murs de l'église de Saint-Jean de Tarbes, comme » aussi à laisser entre leur terrain et ladite église un espace et distance de » 19 décimètres; que c'est dans ce sens qu'elle avait conclu en première instance » et en appel; attendu qu'une telle demande avait pour objet la cessation » d'une usurpation ou servitude que la fabrique prétendait exister et être nuisible à l'église; attendu, en droit, que si, aux termes de l'avis du conseil » d'État du 2 pluviôse an XIII, les églises sont considérées comme propriétés » communales, il résulte de la loi précitée, comme du décret postérieur du » 30 décembre 1809, qu'elles ont été remises à la disposition des évêques, et que » les fabriques ont été chargées de veiller à leur entretien et à leur conservation; attendu qu'il suit de là qu'à ce dernier titre, la fabrique demanderesse, » dûment autorisée, avait qualité pour intenter l'action ci-dessus, telle qu'elle » était formulée; attendu néanmoins que l'arrêt attaqué (arrêt de la cour de » Pau du 12 août 1851), sans se fonder sur aucun des moyens opposés à la » demande, a purement et simplement rejeté pour défaut de qualité et déclaré » nulle et non avenue, par ce motif unique, l'instance introduite par la fabrique, ainsi que l'intervention en appel de la ville de Tarbes aux mêmes » fins; en quoi ledit arrêt a expressément violé les dispositions ci-dessus » visées; — casse. » Du 15 novembre 1863, cour de cassation, chambre civile, *fabrique de l'église de Saint-Jean de Tarbes* c. *Gonnez* (S. 54, 1, 111; J. P. 55, 2, 151).

Source BIU Cujas

charge de toutes les réparations (avis du c. d'Ét. des 30 janvier 1833, 27 septembre 1833, 14 juillet 1835), et même de la reconstruction (c. d'Ét. 7 janvier 1856; décision ministérielle, *Bulletin du ministère de l'intérieur*, 1862, n° 24). La même règle est appliquée en ce qui concerne soit les réparations des presbytères (c. d'Ét. 24 août 1849), soit la question de savoir si, lorsqu'il n'existe pas de presbytère, la commune n'est tenue de subir l'indemnité de logement en tenant lieu qu'au cas d'insuffisance des revenus de la fabrique [1] (c. d'Ét. 21 août 1848; 14 mai 1858; avis du 21 août 1839).

Dans tous les cas, il n'appartient qu'à l'autorité administrative de reconnaître l'existence et de déterminer la nature et la portée des obligations résultant de la loi à la charge des communes vis-à-vis des fabriques ou à leur défaut, et de prononcer sur l'application de l'article 92 du décret du 30 décembre 1809, et, s'il y a lieu, des articles 30 et 39 de la loi du 18 juillet 1837. Aussi le tribunal des conflits a-t-il jugé (15 mars 1873, *Reby et Chaudat*) que « lorsqu'un tribunal est saisi d'une demande en paiement du prix de fournitures formée en même temps contre la fabrique et contre la commune, pour le cas où les ressources de la fabrique seraient insuffisantes, il doit se déclarer incompétent pour statuer sur les conclusions dirigées contre la commune, et ne pas se borner seu-

[1] On objecte, dans l'opinion opposée, que l'administration elle-même aurait changé de système. Il est vrai que sous la Restauration, et notamment dans une lettre du ministre des cultes du 19 juillet 1823, l'administration s'est quelquefois prononcée en faveur des fabriques. Mais la règle contraire résulte tant de documents antérieurs (Circulaire du ministre des cultes aux évêques sur la comptabilité des fabriques, du 22 avril 1811; circulaire du directeur de la comptabilité des communes aux préfets, du 14 avril 1812; circulaire du ministre de l'intérieur du 18 mai 1818), que de documents postérieurs (Lettre du 10 juillet 1833 adressée par le ministre de l'intérieur, chargé de l'administration des cultes, à un évêque). Le conseil d'Etat, dans un avis donné en assemblée générale le 21 août 1839, n'a fait que maintenir ces précédents, en décidant que le décret du 30 décembre 1809 n'a mis la dépense de logement des curés et desservants à la charge des communes qu'à défaut de revenus suffisants des fabriques; il décide en outre que la loi d'administration communale du 18 juillet 1837 (art. 30 §§ 14 et 16) n'a pas entendu y déroger; il constate enfin que l'autorité administrative est seule compétente, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, pour décider quelles sont les charges imposées, à cet égard, aux communes et aux fabriques. Le conseil d'État a statué dans le même sens au contentieux, le 21 août 1848, *fabrique de Saint-Epre de Nancy*, et le 14 mai 1858, *fabrique de l'église d'Argentan*. Un arrêt du conseil du 29 juin 1850, *Hugony*, a rejeté le recours d'un desservant en cette matière pour défaut de qualité.

Source BIU Cujas

lement à subordonner l'effet de la condamnation qu'il pourrait prononcer contre elle à la décision par laquelle l'autorité administrative reconnaîtrait l'insuffisance des ressources de la fabrique ».

Il faut aussi remarquer que lorsqu'un conseil municipal a refusé de voter une subvention réclamée pour ces divers objets par une fabrique, le préfet ne peut inscrire d'office, comme obligatoire, cette dépense au budget de la commune, sans avoir adressé au conseil municipal une mise en demeure l'avertissant que la dépense lui est réclamée comme obligatoire et provoquant une nouvelle délibération (c. d'Ét. 10 février 1869, *com. de Tromarey* ; 24 janvier 1872, *ville de Dijon*).

En outre des relations juridiques et des difficultés qui, au sujet des églises, se produisent entre les communes et les fabriques et dont la solution résulte des textes ci-dessous, des difficultés peuvent aussi surgir dans les relations des communes entre elles lorsqu'elles sont réunies pour le culte en une même paroisse. C'est ainsi que le conseil d'État (24 juillet 1856 ; 12 juillet 1866, *com. de Marigny* c. *com. de Meursanges*) a jugé qu'une commune n'est pas fondée à invoquer l'existence, sur son territoire, d'une église qui n'est pas régulièrement consacrée à l'exercice public du culte, pour se soustraire à l'obligation de contribuer aux frais de construction de l'église paroissiale, située sur le territoire d'une autre commune à laquelle la première est réunie pour le culte ; mais cette même commune a le droit de ne pas contribuer aux dépenses dont il s'agit, si elle n'a pas participé au vote de ces dépenses, et si elle n'a été ni appelée ni représentée à l'adjudication et à l'exécution des travaux.

Sont obligatoires les dépenses suivantes :..... 16° les grosses réparations aux édifices communaux, sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments militaires et les édifices consacrés au culte (Loi du 18 juillet 1837, art. 30 § 16 [n° 1458]). — Les charges de la fabrique sont :... 4° de veiller à l'entretien des églises, presbytères et cimetières, et, *en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique*, de faire toutes diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux réparations et constructions, ainsi que le tout est réglé au paragraphe 3 (Décret du 30 décembre 1809, *sur les fabriques*, art. 37). — La portion des revenus qui restera après cette dépense acquittée servira au traitement des vicaires légitimement établis ; *et l'excédant, s'il y en a, sera affecté aux grosses réparations des édifices affectés au service du culte* (art. 46). — Les charges des communes, relativement au culte, sont : 1° de suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique, pour les charges portées en l'article 37 ; 2° de fournir au curé ou desservant un presbytère, ou, à défaut de presbytère, un logement, ou, à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire ; 3° de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte (art. 92). — Dans le cas où les communes sont obligées de suppléer à l'insuffisance des revenus des fa-

Source BIU Cujas

briques, pour ces deux premiers chefs, le budget de la fabrique sera porté au conseil municipal, dûment convoqué à cet effet, pour y être délibéré ce qu'il appartiendra. La délibération du conseil municipal devra être adressée au préfet, qui la communiquera à l'évêque diocésain, pour avoir son avis. Dans le cas où l'évêque et le préfet seraient d'avis différents, il pourra en être référé, soit par l'un, soit par l'autre, à notre ministre des cultes (art. 93). — *S'il s'agit de réparations de bâtiments, de quelque nature qu'elles soient*, et que *la dépense ordinaire arrêtée par le budget ne laisse pas de fonds disponibles ou n'en laisse pas de suffisants pour ces réparations*, le bureau en fera son rapport au conseil, et celui-ci prendra *une délibération tendant à ce qu'il y soit pourvu par la commune* ; cette délibération sera envoyée par le trésorier au préfet (art. 94).

1407. Une quatrième controverse, qui a divisé le ministre des finances et ses collègues de l'intérieur et des cultes, a été résolue par un avis du conseil d'État du 16 mars 1868 (sections réunies de l'intérieur, de l'instruction publique, des cultes et des finances). La question posée au conseil d'État par ces trois ministères était celle de savoir : « à qui des communes ou des fabriques paroissiales appartient le produit des souscriptions recueillies au nom » des fabriques, afin d'assurer la restauration ou la reconstruction des églises et presbytères ». Le conseil d'État, dans cet avis, se prononce en faveur des fabriques, tout en consacrant de nouveau, loin de s'en écarter, les règles établies aux numéros qui précèdent.

..... Considérant que ces sommes ne sont autres que des offrandes ou des libéralités faites par les fidèles, dans un intérêt religieux, à un établissement public, ayant capacité spéciale pour représenter cet intérêt et *administrer tous les fonds affectés à l'exercice du culte*, suivant les termes formels de l'article 1 du décret du 30 décembre 1809 [n° 1514] ; que l'article 74 du même décret porte textuellement que « le montant des fonds pour le compte de la fabrique, *à* » *quelque titre que ce soit*, sera inscrit sur un registre qui demeurera entre les » mains du trésorier » ; que vainement on invoquerait ce principe que les églises et presbytères sont la propriété des communes, et que, par suite, les fonds destinés à les réparer ou restaurer, et recueillis au moyen de souscriptions publiques, constituent nécessairement des deniers communaux ; considérant qu'en pareille matière, l'intention des donateurs ou souscripteurs ne saurait être douteuse, et s'adresse évidemment à l'établissement religieux et non à l'établissement communal, lequel n'est tenu de pourvoir aux frais du culte qu'à défaut de ressources de la part de la fabrique ; que d'ailleurs cette intention ne saurait être méconnue sans s'exposer à voir la générosité des fidèles se ralentir et sans nuire à l'intérêt des communes et même de l'État, appelés à pourvoir, le cas échéant, à la restauration et reconstruction des églises et presbytères ; — sont d'avis : que le produit des souscriptions ouvertes ou recueillies exclusivement, au nom des fabriques paroissiales, pour la restauration ou reconstruction des églises et presbytères, appartient à ces fabriques et non aux communes (c. d'Ét. avis du 16 mars 1868).

Source BIU Cujas

1408. Si, au contraire, la souscription dont il vient d'être parlé a été ouverte ou recueillie au nom des deux établissements, la commune et la fabrique, par le maire et par le curé, le produit de la souscription doit être considéré comme appartenant par moitié à chacun des deux établissements qui l'ont provoquée (Décision du ministre de l'intérieur, *Bulletin officiel* 1868, n° 65, page 496). « Rien n'est changé d'ailleurs, ajoute cette décision, qui vise l'avis du conseil d'État du 16 mars 1868, à la jurisprudence adoptée depuis plusieurs années par les ministres des cultes, des finances et de l'intérieur, d'après laquelle toutes les sommes affectées aux travaux de restauration ou de reconstruction des églises et presbytères doivent être centralisées dans la caisse de la commune ou dans celle de la fabrique, suivant que le premier ou le second de ces établissements supporte la plus grande partie de la dépense. Dès lors, quand une souscription est ouverte ou recueillie conjointement par le maire et par le curé, au nom de la commune et de la fabrique, en vue d'assurer l'exécution des travaux de ce genre, c'est la commune qui doit encaisser intégralement le produit de la souscription, si la part qui lui en revient, réunie aux autres fonds communaux affectés auxdits travaux, représente la majeure partie des ressources destinées à couvrir l'ensemble de la dépense. Dans le cas contraire, tout le produit de la souscription doit être versé dans la caisse de la fabrique ».

Nous avons déjà dit [n°s 325 et 1377] que les contestations qui s'élèvent relativement à l'interprétation ou à l'exécution des souscriptions ou engagements contractés vis-à-vis l'État, le département ou la commune, pour concourir à l'exécution de travaux publics, sont de la compétence de l'autorité administrative; cette règle s'applique, en ce qui concerne les travaux de réparation ou de construction d'église et de presbytère, que la difficulté s'élève entre la commune et la fabrique ou entre l'une d'elles et des souscripteurs (c. d'Ét. 28 juin 1855, *com. de Saint-Just*; 21 juillet 1870, *ville de Carcassonne*; et les arrêts déjà cités [n° 1377 *en note*]).

1409. 7° Les *temples protestants* sont soumis par le décret du 5 mai 1806 aux mêmes règles que les églises catholiques paroissiales; les mêmes charges sont imposées aux communes, en cas d'insuffisance des ressources des consistoires, comme il vient d'être dit [n° 1406], en ce qui concerne les relations respectives des communes et des fabriques relativement aux dépenses de construction et d'entretien des églises catholiques. La même règle est

Source BIU Cujas

également appliquée au logement des ministres du culte protestant [*voir*, n° 1492, un avis du conseil d'État du 9 décembre 1858].

Vu 1° la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes, 2° le décret du 15 germinal an XII par lequel le traitement des pasteurs de l'Église protestante est réglé, et ceux des 11 prairial de la même année et 15 nivôse an XIII concernant le traitement accordé aux desservants et vicaires des succursales; notre conseil d'État entendu; nous avons décrété ce qui suit : — Article 1. Les communes où le culte protestant est exercé concurremment avec le culte catholique sont autorisées à procurer aux ministres du culte protestant un logement et un jardin. — Article 2. Le supplément de traitement qu'il y aurait lieu d'accorder à ces ministres, les frais de construction, réparations, entretien des temples, et ceux du culte protestant, seront également à la charge des communes, lorsque la nécessité de venir au secours des églises sera constatée. — Article 3. Nos ministres de l'intérieur et des cultes sont chargés de l'exécution du présent décret (Décret du 5 mai 1806, *relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples*).

§ II. — Domaine privé communal.

1410. Commentaire et critique de l'article 542 du Code civil.
1411. Composition et revenu du domaine privé de la commune; statistique.
1412. Communaux soumis à la jouissance en nature des habitants.
1413. Bois communaux; affouages.
1414. Immeubles communaux consacrés à une destination publique.
1415. Règles relatives aux édifices publics communaux.
1416. Théâtres et abattoirs communaux.
1417. Presbytères.
1418. Cimetières communaux.
1419. Concessions de terrains dans les cimetières; compétence judiciaire.
1420. Droit de police des maires sur les lieux de sépulture; séparation des cultes.

1410. Le *domaine privé* de la commune comprend des meubles et surtout des immeubles d'une valeur considérable; il est mal défini par l'article 542 du Code civil. La rédaction de cet article provoque quatre observations principales. D'abord il a été malencontreusement emprunté à la loi du 10 juin 1793, qui niait l'existence de l'être moral [n° 1435], et c'est ainsi qu'il dit, contrairement à toute la législation communale, que « les biens communaux sont ceux » à la propriété desquels les habitants ont un droit acquis »; la commune seule est propriétaire, et non les habitants [n° 1337]. En second lieu, la rédaction de cet article, en reproduisant involontairement l'erreur volontaire du législateur de 1793, a eu le tort de ne pas l'imiter lorsqu'il plaçait, à bon droit, dans ce texte

Source BIU Cujas

les sections de commune à côté des communes; les biens des sections de commune [nos à 1486 1492] ou biens sectionnaires sont aussi des biens communaux. En troisième lieu, il faut remarquer que cet article, en harmonie sous ce rapport avec le droit communal actuel, ne reproduit pas la distinction de la loi de 1793 entre les biens dits communaux et les biens dits patrimoniaux. Enfin, ce texte est encore en harmonie avec les lois municipales et le Code forestier, en ce qu'il attache et subordonne avec raison à l'*habitation* sur le territoire de la commune le droit à la jouissance en nature de certains biens communaux. De ces quatre observations il résulte que, pour définir exactement les biens communaux, il faut : 1° rectifier ainsi l'article 542 du Code civil : « Les biens communaux sont ceux dont la propriété est à une ou plusieurs communes ou sections de commune, et au produit desquels leurs habitants ont un droit acquis » ; 2° le compléter par l'analyse qui suit.

1411. La partie immobilière du domaine privé de la commune embrasse, sous le nom générique de biens communaux, trois éléments distincts : — 1° des biens que la commune afferme, et dont le prix tombe dans la caisse municipale : ce sont des maisons, des fermes, des biens ruraux, etc., que la loi du 10 juin 1793 appelait *biens patrimoniaux* ; — 2° des biens non affermés par la commune et dont la jouissance directe en nature est réservée aux habitants, formant ce qu'on appelle *les communaux* ; — 3° des immeubles consacrés à une destination publique ; ces deux dernières dépendances du domaine privé communal exigent des explications spéciales, qui feront l'objet des numéros suivants.

Les revenus du patrimoine communal mobilier et immobilier, en outre des immeubles affectés à des services publics, se sont élevés en 1871, en recettes ordinaires, à 38,868,310 fr., et en recettes extraordinaires à 10,633,435 fr. Nous empruntons ces chiffres au rapport présenté, le 24 septembre 1873, au ministre de l'intérieur sur la situation financière des communes en 1871, par le directeur de l'administration départementale et communale (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1873, p. 460). Ce document décompose ces chiffres de la manière suivante : loyers et fermages de biens communaux, 14,127,165 fr.; coupes ordinaires et extraordinaires de bois, taxes affouagères ou autres produits forestiers, 30,267,420 fr.; rentes sur l'État et sur particuliers, 5,107,160 fr.; total égal, 49,501,745 fr. pour les revenus ordinaires

Source BIU Cujas

et extraordinaires du patrimoine communal en 1871. — Mais il faut observer, d'une part, que les revenus forestiers, en outre des 30 millions de recettes en argent qui entrent dans les caisses municipales et qui viennent d'être indiqués, comprennent le montant des distributions en nature faites aux habitants, lesquelles représentent une somme au moins égale ; et, d'autre part, que les frais de garde, d'exploitation et d'entretien des propriétés communales ne sont pas déduits de ces chiffres.

1412. Les biens communaux dont les habitants ont la jouissance en nature sont principalement des prairies, des landes, des marais, des bois et forêts. C'est aux immeubles improductifs de cette catégorie que nous avons vu [nos 884 à 887] les lois du 28 juillet 1860, sur la mise en valeur des terres incultes appartenant aux communes et sur le reboisement des montagnes, appliquer des mesures qui sont en même temps pour la propriété communale une restriction et un bienfait, et c'est d'eux encore que nous parlerons plus loin d'une manière spéciale [n° 1438].

Le mode de jouissance des communaux est réglé et ne peut être changé que par délibérations du conseil municipal (L. 18 juillet 1837, art. 17 § 3 [n° 233]), exécutoires par elles-mêmes, si elles n'ont pas été annulées dans le délai de trente jours par le préfet, quelle que soit la nature de l'acte primitif qui ait réglé le mode actuel de jouissance (D. décent. tabl. A 47°). Le conseil peut ou laisser la totalité du communal à la possession promiscue des habitants, ou établir la possession exclusive de lots déterminés ; mais il n'a pas le droit d'ordonner le partage du communal en pleine propriété entre les habitants [*voir* n° 1433].

1413. La jouissance en nature des bois et forêts appartenant aux communes est assujettie à des règles particulières propres à l'application du régime forestier, faite à cette partie du domaine communal.

L'article 17 § 4 de la loi 18 juillet 1837 [reproduit n° 233] réserve au conseil municipal, dans les attributions qu'il lui confère, de régler les *affouages*. On appelle ainsi le droit au bois de chauffage, constituant pour les habitants d'une commune non un droit d'usage, mais un mode particulier de jouissance de la chose commune. Le partage des affouages doit être fait non *par tête*, suivant le système adopté par la loi du 10 juin 1793, mais *par feu*, suivant les prescriptions du Code forestier, sous réserve des titres ou usages

Source BIU Cujas

contraires qui auraient échappé à l'exécution de la loi de 1793, abolitive de ces titres et usages. L'article 105 § 1 du Code forestier définit, ainsi qu'il suit, ce mode de partage : « S'il n'y a titre ou » usage contraires, le partage des bois d'affouage se fera par feu, » c'est-à-dire par chef de famille ou de maison ayant domicile » réel et fixe dans la commune ». Nous avons dit, en traitant de la compétence des conseils de préfecture en matière de biens communaux [nos 309, 391 et 392], quelles sont les questions soumises, en cette matière, au jugement de ces conseils et celles dont la décision, d'après la jurisprudence actuelle du conseil d'État, appartient aux tribunaux judiciaires.

La jouissance en nature des bois communaux consiste aussi dans le droit au bois de construction pour les maisons de la commune : c'est à ce droit que se réfère le § 2 du même article 105 du Code forestier, ainsi conçu : « S'il n'y a également titre ou » usage contraires, la valeur des arbres délivrés pour construc- » tions ou réparations sera estimée à dire d'experts et payée à la » commune ».

1414. La troisième catégorie d'immeubles appartenant aux communes, et dont le caractère distinctif est d'être affectés à une destination publique, embrasse principalement : 1° les hôtels de ville et maisons communes attribués aux communes par la loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791 (art. 2) et ceux construits depuis par elles [n° 1415]; — 2° les tribunaux de justice de paix et de simple police (même loi, art. 3 et 4); — 3° les bâtiments servant aux établissements d'instruction publique, facultés, lycées, colléges communaux, écoles et bibliothèques communales, cédés aux communes par le décret du 9 avril 1811 [n° 1340] ou construits depuis par elles; — 4° les casernes et autres bâtiments militaires (D. 23 avril 1810 qui en fait donation aux villes à la charge de les entretenir [n° 1415]); — 5° les hôpitaux et hospices, sous la réserve de la situation et de la législation propres à ces établissements publics communaux [nos 1493 à 1500]; — 6° les halles et marchés; nous avons déjà vu que, dans de nombreuses communes, ils sont même la propriété de simples particuliers (Loi des 15-28 mars 1790, art. 19 [n° 397]); — 7° les salles d'asile; — 8° les cimetières (D. 23 prairial an XII sur les sépultures [nos 1418 à 1420]); — 9° les presbytères [nos 1407 et 1417]; — 10° les théâtres [n° 1416]; — 11° les abattoirs [n° 1416], etc.

Source BIU Cujas

1415. Pour ceux de ces immeubles qui sont affectés à un service public, nous renvoyons principalement, pour justifier leur classement dans le domaine privé de la commune, aliénable et prescriptible, à ce qui a été dit ci-dessus [nos 909 à 921, 1024 et 1025] ; les édifices publics communaux doivent, en effet, participer de la même nature légale que les édifices publics départementaux et les édifices publics nationaux. Mais nous constatons avec soin qu'aux termes de la loi du 24 juillet 1867 (art. 1 § 8), l'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public, est l'objet d'une des nouvelles délibérations réglementaires des conseils municipaux [nos 234 et 1437], sauf l'application des règles prescrites par les lois particulières.

Nous allons signaler aussi les lois spéciales à quelques catégories d'édifices communaux affectés aux plus importants services publics de la commune.

1° Une loi des 16 octobre 1790 - 30 janvier 1791 porte que les édifices et bâtiments quelconques, ecclésiastiques et domaniaux, sur lesquels les villes ne justifieront pas de leur propriété, seront vendus comme biens nationaux, sauf des exceptions qu'elle prescrit ; elle ordonne aussi la vente, au profit des villes, de certains édifices précédemment destinés à des fonctionnaires supprimés ; elle dispose, dans son article 2, que *les hôtels de ville continueront à appartenir aux villes où ils sont situés*. Cette loi de l'Assemblée constituante a été préparée et votée presque en même temps que la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790, à laquelle nous avons vu que l'article 538 du Code civil a été textuellement emprunté. Il faut remarquer que, par suite de cette coïncidence, cette loi serait, au point de vue de leur classement dans le domaine public ou dans le domaine privé de la commune, et relativement aux édifices dont elle s'occupe, d'une influence décisive, s'il était possible d'y voir pour ces bâtiments une attribution au domaine public ; mais ce mot de *domaine public*, familier au législateur de l'époque, qui l'employait au même moment dans l'article 2 de la loi domaniale, loin de se trouver dans cette loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791, semble au contraire être exclu de sa disposition par une formule incompatible avec l'idée de la domanialité publique.

2° Les casernes et autres bâtiments militaires appartiennent, les uns à l'État, les autres, en plus grand nombre, aux communes soit comme les ayant fait construire de leurs deniers, soit surtout

Source BIU Cujas

comme les ayant reçus de l'État à titre de donation, aux termes du décret du 23 avril 1810. Les casernes, corps de garde et autres bâtiments militaires ont avec les forteresses et les murs des places de guerre un certain rapport. Comme ces dernières, elles contribuent à la défense nationale, en servant de demeure à l'armée, sans laquelle les remparts les plus solides ne seraient même pas des obstacles à l'invasion de l'étranger. L'analogie toutefois est loin d'être complète ; l'article 540, en classant les forteresses dans le domaine public, a gardé le silence en ce qui concerne les casernes et autres bâtiments militaires. L'on est d'autant plus en droit d'invoquer ici la règle *qui dicit de uno negat de altero*, que cet article résume la disposition plus étendue de l'article 13 de la loi des 8-10 juillet 1791 [nos 923 et 954], qui ne mentionnait pas davantage les casernes et autres bâtiments militaires. Le décret du 23 avril 1810, au texte duquel il est utile de se reporter, vient d'ailleurs confirmer le silence de l'article 540 du Code civil. Chacune des dispositions du décret de 1810, chacun de ses termes, excluent l'idée de la domanialité publique. Au fond, cette concession, affectant les apparences d'une libéralité, et dans laquelle tout était profit pour l'État, constitue cependant une véritable aliénation, impossible pour toute dépendance du domaine public. En la forme, les termes de ce décret sont plus formels encore que ceux de la loi de 1790, relative aux hôtels de ville. Ici les bâtiments militaires *sont donnés en toute propriété*, de sorte que les villes les possèdent propriétairement; ils sont entrés dans leur domaine privé, en sortant du domaine privé de l'État. Il est dit que les villes *entreront en possession desdits bâtiments* à telle époque; qu'elles *seront chargées de leur entretien*; toutes clauses d'une application journalière aux divers éléments de la fortune privée des personnes morales ou des particuliers. Les villes peuvent même *disposer* des bâtiments militaires, sous la condition d'une autorisation réservée par le décret; elles peuvent aussi, sous certaines conditions déterminées, les *employer à une autre destination*, ce qui, en fait, se produit très-fréquemment.

3° Les expressions de ce décret du 23 avril 1810 et les idées sur lesquelles il repose, se trouvent confirmées par un décret du 16 septembre 1811, qui règle le mode d'administration des bâtiments militaires. On trouve sans cesse répétés dans les diverses parties de ce décret ces mots : « les bâtiments militaires qui *appartiennent* aux communes ; ceux qui *appartiennent* à l'État ». Ces expressions sont en parfaite harmonie avec celles du décret de

Source BIU Cujas

concession du 23 avril 1810; elles sont exactement en rapport avec le fond même des dispositions et conformes à leur classement dans le domaine privé, comme les dispositions du décret du 9 avril 1811, ci-dessus reproduit [n° 1340]; nous rappelons ce dernier décret comme étant à la fois relatif aux édifices départementaux et à de nombreux édifices communaux.

Les édifices qui servaient à loger les commissaires départis, les gouverneurs, les commandants et autres fonctionnaires publics, ainsi que les hôtels destinés à l'administration des ci-devant pays d'états, que les villes justifieront avoir construits sur leurs terrains et à leurs frais seuls, ou avoir acquis sans contribution de province, continueront à appartenir aux villes, qui pourront en disposer; et, dans le cas où ils auraient été construits sur un terrain national, il sera procédé à une ventilation d'après les règles reçues; à l'égard des autres, ils seront vendus comme biens nationaux, et, en conséquence, la nation se charge des dettes encore existantes qui ont été contractées par les provinces pour la construction desdits édifices (Loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791, art. 1).— Les hôtels de ville continueront à appartenir aux villes où ils sont situés; et lorsqu'ils seront assez considérables pour recevoir le directoire du district ou celui du département, ou tous les deux à la fois, lesdits directoires s'y établiront (art. 2).

Les casernes, hôpitaux, manutentions, corps de garde et autres bâtiments militaires portés dans l'état annexé au présent décret sont donnés en toute propriété aux villes où ils sont situés (Décret du 23 avril 1810, *portant donation aux villes de casernes et autres bâtiments militaires, à la charge de les entretenir*, art. 1). — La remise desdits bâtiments et établissements militaires sera faite en vertu de décrets spéciaux qui seront rendus pour chaque ville sur le rapport de notre ministre de la guerre, et d'ici au 1er juin (art. 2). — Au 1er juillet prochain, les villes entreront en possession desdits bâtiments; elles seront chargées de leur entretien, et, à cet effet, elles devront porter, dans leur budget, une somme au moins pareille à celle qui est indiquée dans l'état pour les réparations (art. 3). — Les villes ne pourront disposer sans notre autorisation d'aucun des bâtiments militaires. Toutes les fois qu'elles les emploieront à une autre destination que celle qui leur est affectée, elles seront chargées de pourvoir aux besoins des troupes qui se trouveront dans leur enceinte (art. 5).

Les bâtiments ou établissements militaires qui appartiennent aux communes sont et demeurent placés : 1° sous l'administration de notre ministre de l'intérieur, dans tout ce qui tient aux travaux et dépenses, à la conservation des immeubles et du mobilier qui en dépend, à l'exercice des droits et à l'accomplissement des obligations des communes, d'après les décrets de concession; 2° sous l'administration de notre ministre de la guerre, dans tout ce qui tient au rapport des travaux avec le logement ou le service des troupes, au service et à la police militaires dans les bâtiments ou établissements, et à l'exécution des clauses stipulées dans les décrets de concession, à la charge ou en faveur du département de la guerre (Décret du 16 septembre 1811, art. 1). — Les bâtiments ou établissements militaires des places de guerre qui appartiennent aux communes seront administrés conformément aux règles établies ci-après titre II. Ceux des villes non fortifiées qui appartiennent soit aux

Source BIU Cujas

communes, soit à l'État, seront administrés conformément aux règles établies ci-après titre III (art. 2).

1416. Plusieurs des édifices communaux ci-dessus énumérés [n° 1415] ne peuvent même pas être considérés comme affectés à un service public ; tels sont, par exemple, les abattoirs communaux (c. ch. civ. 16 avril 1866, *Comp. transatlantique* c. *ville de Paris et Legendre*) et les théâtres (c. d'Ét. 26 août 1846, *Toulon* ; 20 juillet 1864 et 12 janvier 1865, *Nantes* ; 27 mars 1865, *Chartre*).

1417. Il en est de même des presbytères, catholiques ou protestants [n° 1409], qui, simples maisons d'habitation et propriétés privées, sont soumis au droit commun, notamment à l'application de l'article 661 du Code civil (Déc. min. *Bull. off.* du min. int. 1868, p. 15 ; S. 69, 2, 186), et peuvent appartenir aux fabriques ou aux consistoires s'ils les ont acquis ou fait construire, aussi bien qu'aux communes dans le même cas (Paris, 27 juin 1868 ; c. ch. req. 10 mai 1868, *Roy* c. *maire de Neuilly*). Mais c'est aux communes qu'appartiennent tous les presbytères qui, en 1801, ont été rendus à leur destination en vertu de l'article 72 [n° 711] de la loi du 18 germinal an X ; cette question se pose et doit être résolue dans les mêmes termes que celle examinée ci-dessus [n° 1404] relativement aux églises rendues au culte en 1802. L'avis ci-dessous du conseil d'État a fait de cette règle une application remarquable [*voir* aussi n° 1406, relativement aux réparations des presbytères et à l'indemnité de logement due à défaut de presbytère].

Dans tous les cas où le presbytère appartient à la commune, le maire a qualité pour requérir la sortie du curé ou desservant qui n'en a plus le titre curial, et exiger la remise des clefs du presbytère dans le but de faire constater par experts l'état des lieux et les réparations à la charge du curé ou desservant sortant (D. 30 décembre 1809, art. 44 et 92 ; Paris, 27 juin 1868, et c. ch. req. 10 mai 1869, *Roy* c. *maire de Neuilly* ; S. 69, 2, 83, et 1, 341).

Aucune partie, même superflue, du presbytère ou de ses dépendances, ne peut en être distraite pour un autre service sans une autorisation expresse du gouvernement (Ordonnance royale des 3 mars-29 août 1825, art. 1).

Le conseil d'État, consulté par M. le garde des sceaux sur la question de savoir « si la propriété des presbytères et leurs dépendances, restitués en exécution de la loi du 18 germinal an X, appartient aux communes ou aux fabriques, et si, par suite, les distractions d'une partie de ces presbytères opérées pour le service des communes, conformément à l'ordonnance du 3 mars 1825, peuvent

Source BIU Cujas

être grevées de clauses de retour ou de toute autre indemnité au profit des fabriques », — est d'avis : que la propriété des presbytères des paroisses conservées par l'organisation ecclésiastique appartient aux communes dans la circonscription desquelles ces paroisses sont situées, et que la distraction des parties superflues desdits presbytères doit être ordonnée sans indemnité pour les fabriques (Avis du conseil d'État du 3 novembre 1836).

1418. Nous venons de classer dans le domaine privé de la commune [n° 1414] et nous y maintenons les cimetières communaux. La domanialité publique est toutefois revendiquée au profit des cimetières. « C'est le nom, dit Merlin, qu'on donne aux terrains découverts qui sont consacrés pour enterrer les morts. » La plupart des questions soulevées à l'occasion des édifices publics, et et notamment celle relative à l'application de l'article 661 du Code civil, ne peuvent se présenter en ce qui concerne le plus grand nombre des cimetières, par suite de la législation qui les régit. Nous avons vu [n° 865] que l'article 2 du décret du 23 prairial an XII prescrit en effet leur translation à la distance de trente-cinq à quarante mètres au moins de l'enceinte des villes ou bourgs, et que le décret du 7 mars 1808 défend d'élever à moins de cent mètres des nouveaux cimetières aucune *habitation*, c'est-à-dire aucune construction destinée à la présence habituelle de l'homme (sans que la permanence de cette présence soit nécessaire [1]), et de restaurer ou augmenter les bâtiments existants, le tout à moins d'une autorisation émanée de l'autorité administrative. C'est donc seulement sous la réserve de ces règles spéciales que l'on peut examiner le point de savoir si les cimetières et, par suite, les murs qui leur servent de clôture font partie du domaine public. Aucune disposition législative ne leur attribue ce caractère, et nous ne croyons pas qu'ils rentrent dans le cercle d'application de l'article 538 *in fine* du Code civil.

Les idées du droit romain sur cette matière sont complétement étrangères à notre législation. Les lieux de sépulture étaient à Rome *res religiosæ*, et, comme tels, *res nullius* (Institutes, liv. III, tit. I §§ 7 et 9). Aucune loi française n'a consacré ces règles. Il faut d'ailleurs observer que, d'après le droit romain, la place

[1] C'est ainsi que la cour de cassation a appliqué la qualification légale d'*habitation* à tout atelier où des ouvriers sont habituellement réunis pour leur travail, alors même qu'il ne consisterait qu'en un hangar fermé par une légère couverture en zinc, dressée sur de minces poteaux en bois, sans murailles ni clôtures, et, par conséquent, ouvert à tous les vents (ch. crim. 10 juillet 1863, *Joubert*; S. 63, 1, 550).

Source BIU Cujas

seule occupée par les dépouilles était dite *res religiosa* et *res nullius,* le reste du champ étant soumis au droit commun (Dig., II, 7, 44); tandis au contraire que, dans notre droit, la partie déjà occupée d'un cimetière a nécessairement, aux yeux de la loi, la même nature que la portion qui est encore vacante. [*Voir* aussi n° 1401.]

La disposition générale de l'article 538 du Code civil n'est pas applicable aux cimetières, parce que ce sont des terrains qui, par leur nature, sont parfaitement susceptibles d'appropriation privée. Par leur destination même, ils n'ont rien d'antipathique à l'exercice du droit de propriété, soit que l'on considère le cimetière au point de vue du droit de la commune et de l'usage qu'elle en fait, soit qu'on le considère au point de vue des droits qu'elle est autorisée à concéder aux familles intéressées.

Les communes ont sur les terrains leur servant de cimetières un véritable droit de propriété. Elles en perçoivent les produits, moins les *produits spontanés,* tels que les herbages, attribués aux fabriques par le décret du 30 décembre 1809 (art. 36 4°). Tous arbres plantés dans les parties non concédées du cimetière sont la propriété de la commune, libre d'en disposer comme elle le juge convenable (décision du ministre de l'intérieur du 18 janvier 1839; avis du conseil d'État du 22 janvier 1841).

1419. Le droit de propriété de la commune sur le cimetière est parfaitement distinct du droit de police et de surveillance que l'article 16 du décret du 23 prairial an XII confère à l'administration municipale sur les lieux de sépulture, « soit qu'ils appartiennent aux communes, soit qu'ils appartiennent aux particuliers » [n° 1420].

C'est à titre de propriétaire que la commune est autorisée par l'article 10 de ce décret à faire « des concessions de terrains aux » personnes qui désireront y posséder une place distincte et sé- » parée pour y fonder leur sépulture et celle de leurs parents ou » successeurs et y construire des caveaux, monuments et tom- » beaux ». Une partie du prix de ces concessions perpétuelles ou temporaires forme une source de revenus pour la commune, et figure parmi les ressources ordinaires de son budget (L. 18 juillet 1837, art. 31 10°; D. 31 mai 1862, art. 484 10° [n° 1458]; O. 6 décembre 1843).

Le pouvoir de police et le droit de consentir des concessions ne doivent pas être confondus; c'est à titre de puissance publique

Source BIU Cujas

que l'administration municipale exerce le premier ; c'est à titre de représentant de la personnalité civile de la commune propriétaire que l'administration municipale exerce le second. Elle procède, dans ce dernier cas, à l'aliénation partielle d'un immeuble communal ; c'est cette aliénation d'un genre particulier qui s'appelle la *concession* de terrains de sépulture dans les cimetières.

Deux circulaires du ministre de l'intérieur des 20 juillet 1841 et 30 décembre 1843 ont posé en principe que les concessions de terrains, même celles faites à titre perpétuel, « ne constituent point des actes de vente et n'emportent pas un droit réel de propriété en faveur du concessionnaire, mais simplement un droit de jouissance et d'usage avec affectation spéciale et nominative ». Un droit de cette nature, perpétuel ou temporaire, n'en serait pas moins un droit privé, privativement consenti à un particulier, et incompatible avec le caractère propre aux dépendances du domaine public, exclusif de toute appropriation privée. Mais la doctrine de ces circulaires ministérielles ne nous paraît pas exacte, en ce sens qu'elle restreint arbitrairement les effets juridiques de la concession.

La nature et les conditions du droit que confère la concession d'un terrain pour sépulture dans un cimetière doivent être déterminées non d'après les principes du droit commun, mais uniquement d'après les stipulations de l'acte de concession, lorsque cet acte s'explique à cet égard. Ces stipulations du contrat forment la loi des parties. C'est en ce sens que doit être approuvée la décision d'un arrêt de la cour de Lyon du 19 février 1856, relative à la transmission d'un tombeau de famille (*Dupont de Chavagneux* ; Dalloz, 56, 2, 178). Mais, si restreint qu'il puisse être par ces clauses, le droit privé du concessionnaire est contraire à l'essence même de la domanialité publique.

Dans le silence du contrat, nous croyons que la commune propriétaire et venderesse d'une portion de son terrain confère sur lui un droit de propriété *sui generis* au concessionnaire. Celui-ci peut non-seulement y obtenir l'inhumation de qui bon lui semble, il peut y faire construire des tombeaux, des caveaux, des monuments quelconques, qui seront incontestablement sa propriété. Ce droit s'applique non-seulement aux objets considérés isolément, mais aussi à la place qu'ils occupent. L'administration supérieure l'a reconnu implicitement dans plus d'une circonstance. Une décision du ministre de l'intérieur (*Bulletin*, 1861, n° 52) porte notamment « qu'on ne doit pas déplacer un monument funèbre

Source BIU Cujas

dans un cimetière, pour la rectification d'un chemin d'accès, sans le consentement du propriétaire ».

Le conseil d'État, délibérant au contentieux, a été appelé en 1863 à examiner cette importante question de la nature du droit résultant de concessions de terrains dans les cimetières, et il l'a implicitement résolue dans le sens du droit de propriété. Un concessionnaire se plaignait d'une anticipation commise par le concessionnaire d'un terrain limitrophe, et voulait exiger de l'administration municipale qu'elle lui fît rendre les quelques centimètres de superficie qu'il disait avoir perdus. Le maire avait refusé d'user, à cet effet, de son pouvoir de police, et le ministre de l'intérieur avait approuvé ce refus.

Le conseil d'État a décidé « que le ministre n'a pas statué sur la garantie que la ville de Bordeaux pouvait devoir au sieur Castangt et à la veuve Dasque; que d'ailleurs il n'aurait pas été compétent pour statuer sur une question de cette nature; qu'enfin sa décision ne fait pas obstacle à ce que les demandeurs portent devant l'autorité compétente, s'ils s'y croient fondés, soit leur action contre les sieurs Magnon et autres, soit leur demande en garantie contre la ville de Bordeaux (19 mars 1863, *Castangt et Dasque c. ville de Bordeaux*) ».

Le conseil d'État admet ainsi que le contrat de concession peut donner naissance à une action en garantie de la part du concessionnaire contre la commune, et à une action en revendication de terrain contre l'usurpateur; il déclare que ces litiges ne sont ni de la compétence de l'administration active, ni de celle de l'autorité contentieuse administrative, mais de celle de l'autorité judiciaire. C'est reconnaître par là que ces questions forment des questions de propriété, et que l'acte de concession est un contrat auquel le maire procède, non comme magistrat municipal, mais comme représentant la personnalité civile de la commune et chargé de gérer son domaine [1]. Le ministre de l'intérieur a reconnu implicitement cette vérité dans les observations par lui présentées devant le conseil d'État [2]; il y est dit que, « ces travaux n'ayant pas affecté les parties du cimetière réservées pour la cir-

[1] La *Gazette des Tribunaux* du 25 février 1864 donne un compte-rendu très-exact et très-complet d'une affaire (*Bonneau et Dabeau* c. *maire de Niort*) dans laquelle nous avons exposé ces principes devant la cour de Poitiers.

[2] Reproduites dans le *Recueil des lois et arrêts* de Sirey, Devilleneuve et Carette, 1863, 2, 118.

Source BIU Cujas

culation, on comprend, jusqu'à un certain point, que la ville ne se soit pas considérée comme obligée d'intervenir dans le débat engagé entre les deux familles concessionnaires, et qu'elle ait cru devoir laisser à la partie intéressée *le soin de le faire vider par les juges compétents en matière de questions de propriété* ».

Le commissaire du gouvernement, qui portait la parole dans cette affaire [1], s'est exprimé d'une façon plus explicite encore. Nous détachons le passage suivant de ses observations : « Quant à nous, nous tenons, contrairement, s'il le faut, à l'opinion que M. le ministre de l'intérieur a indiquée dans une circulaire de 1843, que les concessions perpétuelles dans les cimetières créent pour le concessionnaire un véritable droit de propriété, propriété *sui generis* assurément, consacrée à une affectation spéciale et perpétuelle aussi, et dont l'exercice est à chaque instant soumis au contrôle et à la surveillance de l'administration, mais propriété aussi absolue que le comporte la nature des choses. — Si je fais transporter dans une sépulture nouvelle les restes des membres de ma famille, le terrain qu'ils n'occuperont plus est toujours mien, et si j'en dispose, c'est à moi que le prix appartiendra. Sans doute, dans la convention dont ce terrain deviendra l'objet, l'administration avertie devra m'autoriser dans l'exercice de son autorité et de sa surveillance; mais c'est mon terrain que je vendrai et mon argent que je toucherai. N'est-ce point là une propriété? — Mais, dit-on, à l'appui de la thèse contraire, l'administration supérieure peut ordonner la translation du cimetière, et cette translation anéantira votre droit, qui par conséquent n'était pas un droit de propriété ! — Non, messieurs, le droit du concessionnaire d'un terrain dans l'ancien cimetière n'est pas anéanti et ne saurait disparaître. Tout au contraire, il est transporté avec l'ancien cimetière lui-même dans le cimetière nouveau. Cette faculté, cette éventualité de translation, c'est la condition de ma propriété, condition posée par l'ordonnance de 1843 [2], exprimée ou sous-entendue dans mon acte de concession, mais elle n'en saurait être la négation ».

La cour de cassation s'est également prononcée dans le sens de

[1] M. de l'Hôpital; conclusions reproduites dans le *Recueil des arrêts du conseil d'État* de MM. Lebon et Hallays-Dabot, 1863, p. 266.

[2] « En cas de translation d'un cimetière, les concessionnaires ont droit d'obtenir, dans le nouveau cimetière, un emplacement égal en superficie au terrain qui leur avait été concédé, et les restes qui y avaient été inhumés seront transportés aux frais de la commune (O. 6 décembre 1843, art. 5) ».

Source BIU Cujas

la compétence de l'autorité judiciaire pour connaître des difficultés d'interprétation et d'exécution des actes de concession de terrains pour sépultures dans les cimetières communaux et de toutes les conventions qui s'y rattachent (c. cass. 24 août 1864; 31 janvier 1870; 26 avril 1875, *commune de Massat* c. *Auziès*).

Ce droit de propriété des particuliers sur les terrains qui leur sont concédés dans les cimetières constitue la négation la plus péremptoire de la domanialité publique, à tort revendiquée pour eux; ils sont susceptibles de propriété privée et en dehors de l'application de l'article 538 du Code. Le terrain concédé sort du domaine privé de la commune pour devenir la propriété privée du concessionnaire, propriété perpétuelle ou temporaire, suivant la nature de la concession. D'ailleurs l'existence de tout droit privé, l'existence d'une appropriation exclusive, à un titre quelconque, sont incompatibles avec la domanialité publique. Il faut, à quelque point de vue que l'on se place, reconnaître que les cimetières doivent, en vertu de leur nature et en vertu de leur affectation par voie de concession permise par l'article 10 du décret du 23 prairial an XII et réglée par l'article 3 de l'ordonnance du 6 décembre 1843, être classés parmi les dépendances du domaine privé de la commune. Ajoutons que les lois répressives des violations de sépulture (Code pénal, art. 360) suffisent à assurer le respect des tombeaux bien plus efficacement qu'une domanialité publique, incompatible avec la législation que nous venons d'analyser. Les murs de clôture des cimetières, qui n'en sont que les accessoires obligés, participent nécessairement de leur nature légale, et par conséquent ne doivent pas plus échapper à l'application de l'article 661 du Code civil que les murs des ministères, des préfectures et des hôtels de ville [n°s 913 et 976].

Ainsi, des diverses choses dont nous venons de parler, et que l'esprit rapproche volontiers, églises, presbytères, murs des cimetières et cimetières eux-mêmes, les églises sont les seules que nous ayons dû classer dans le domaine public communal.

1420. Nous venons de dire que le droit de police, que l'article 16 du décret du 23 prairial an XII confère au maire sur les lieux de sépulture, était très-distinct du droit de concession de terrains dans les cimetières; ce droit de police, considéré au point de vue de ses limites et des règles qui lui sont propres, donne également lieu à de nombreuses difficultés. Les autorisations nécessaires aux inhumations, exhumations et réinhumations rentrent dans l'exer-

Source BIU Cujas

cice de ce droit. Les actes qui y sont relatifs ne sont pas susceptibles au fond d'être déférés au conseil d'État par la voie contentieuse (c. d'Ét. 24 février 1870, *Doizy*); ils donnent lieu à l'application de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837 [nos 200 et 208], qui permet au préfet, dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, d'y procéder d'office, *après l'en avoir requis*. Il en est spécialement ainsi pour l'exécution de l'article 15 du décret du 23 prairial an XII, prescrivant [n° 704 6°] que, « dans les communes où l'on » professe plusieurs cultes, chaque culte doit avoir un lieu d'inhu- » mation particulier... ». Mais l'invitation adressée par le préfet au maire de prendre un arrêté pour affecter aux sépultures d'un culte un emplacement, indiqué par le préfet lui-même, dans le cimetière de la commune, ne saurait tenir lieu de la réquisition exigée par l'article 15 de la loi de 1837 [n° 200], de sorte que l'arrêté préfectoral intervenu à la suite d'une telle invitation doit être annulé comme entaché d'excès de pouvoir (c. d'Ét. 8 février 1868, *Jousseaume, cimetière de Maillezais, Vendée*). D'autre part, si un maire, avant d'user de ses pouvoirs, consulte le préfet sur les difficultés auxquelles peut donner lieu une inhumation, la lettre par laquelle le préfet lui fait connaître son avis ne constitue pas une décision, et l'acte par lequel le maire se l'approprie, et notifie à l'intéressé de s'y conformer, est seul susceptible de recours pour excès de pouvoir (c. d'Ét. 13 mars 1872, *Tamelier, cimetière de Ville-d'Avray*).

Les deux dernières décisions du conseil d'État qui viennent d'être citées sont intervenues à l'occasion de sépultures protestantes et dans des circonstances diverses, qui avaient eu un certain retentissement; elles ont donné aux commissaires du gouvernement [1] et au conseil d'État l'occasion de consacrer les vrais principes de la matière. En fait, dans quelques villes, notamment à Paris, par suite d'une sorte d'entente tacite entre tous les cultes (surtout les cultes chrétiens, car à Paris le culte israélite possède et a sans doute préféré avoir un cimetière distinct), les cimetières sont communs à tous les cultes; l'Église catholique se borne à bénir chaque fosse à chaque inhumation. Mais, à défaut de cet usage, la règle, telle qu'elle a été adoptée dans l'article 15 du décret de prairial an XII par l'assemble générale du conseil d'État, après

[1] Conclusions (rapportées dans le Recueil des arrêts du conseil d'État) de M. Aucoc, en note de l'arrêt de 1868, de M. David, en note de l'arrêt de 1872.

Source BIU Cujas

une proposition contraire de la section de l'intérieur, est celle de la séparation des lieux de sépulture entre les différents cultes. Cette règle a permis à l'Église catholique dès 1804, ou depuis, de revenir aux cérémonies de son rituel, en procédant à la bénédiction générale des cimetières catholiques dans toutes les communes où l'usage ci-dessus ne s'est pas établi; elle s'oppose aussi à l'inhumation dans ces cimetières des personnes appartenant à un autre culte. Par une juste réciprocité et le maintien de l'égalité des cultes devant la loi, cette règle ne permet pas à l'administration d'imposer aux cultes dissidents une partie quelconque du cimetière catholique, et, notamment, celle réservée à ceux auxquels l'Église refuse les honneurs de la sépulture religieuse. Le texte de l'article 15 exige en outre qu'un emplacement distinct soit réservé à chaque culte reconnu [n° 704 6°], avec séparation « par des » murs ou fossés, avec une entrée particulière, et en proportion- » nant cet espace au nombre d'habitants de chaque culte ». D'où il suit que l'arrêté du maire ordonnant l'inhumation d'une personne du culte protestant dans un emplacement qui ne remplit pas ces conditions doit être annulé pour excès de pouvoir (c. d'Ét. arrêt du 13 mars 1872, ci-dessus cité).

Le droit de police des maires embrasse aussi le mode de transport des corps (D. 23 prairial an XII, art. 21), sans préjudice du droit conféré aux fabriques des églises et consistoires de fournir tout ce qui est relatif aux pompes funèbres (même décret, art. 22; Décret du 10 février 1806 [n°s 415 et 1536]).

Nous avons reproduit [n° 848] la loi du 4 avril 1873 sur les tombes militaires, dont l'article 6 applique le droit de police de l'administration municipale. Cette loi, intervenue dans un intérêt trop facile à comprendre et de réciprocité, en exécution de l'article 16 du traité de Francfort du 10 mai 1871, a été suivie d'une instruction du ministre de l'intérieur du 6 mai 1873.

Dans les communes où l'on professe plusieurs cultes, chaque culte doit avoir un lieu d'inhumation particulier; et, dans les cas où il n'y aurait qu'un seul cimetière, on le partagera par des murs, haies ou fossés, en autant de parties qu'il y a de cultes différents, avec une entrée particulière pour chacune, et en proportionnant cet espace au nombre d'habitants de chaque culte (Décret du 23 prairial an XII — 12 juin 1804 — *sur les sépultures*; titre IV, *De la police des lieux de sépulture,* art. 15). — Les lieux de sépulture, soit qu'ils appartiennent aux communes, soit qu'ils appartiennent aux particuliers, seront soumis à l'autorité, police et surveillance des administrations municipales (art. 16). — Les autorités locales sont spécialement chargées de maintenir l'exécution des lois et règlements qui prohibent les exhumations non autorisées, et d'empêcher qu'il ne se commette dans les lieux de sépulture aucun désordre, ou

Source BIU Cujas

qu'on s'y permette aucun acte contraire au respect dû à la mémoire des morts (art. 17). — Le mode le plus convenable pour le transport des corps sera réglé suivant les localités, par les maires, sauf l'approbation des préfets (titre V, *Des pompes funèbres*, art. 21). — Les fabriques des églises et les consistoires jouiront seuls du droit de fournir les voitures, tentures, ornements, et de faire généralement toutes les fournitures quelconques, nécessaires pour les enterrements et pour la décence ou la pompe des funérailles. Les fabriques et consistoires pourront faire exercer ou affermer ce droit, d'après l'approbation des autorités civiles sous la surveillance desquelles ils sont placés (art. 22). — Les articles 22 et 24 du décret du 23 prairial an XII ne sont pas applicables aux personnes qui professent en France la religion juive (D. 10 février 1806).

§ III. — Actes de la vie civile de la commune.

1421. Des divers actes de la vie civile de la commune.
1422. Subdivision en deux groupes.

1421. Nous avons dit, en traitant des attributions du maire et du conseil municipal, comment ils représentent, l'un dans la sphère de l'action, l'autre dans la sphère de la délibération, l'individualité communale; le conseil municipal décide [n°s 231 à 237], et le maire exécute [n° 208]. Nous avons vu également que, d'après la loi du 18 juillet 1837 (art. 17, 18, 19, 20, 46 et 47 modifiés par les décrets de décentralisation administrative), et pour tous les actes engageant le fonds même de la propriété communale, si l'administration municipale ne pouvait être contrainte de les accomplir contre son gré, elle peut toutefois être empêchée de les réaliser, par suite de la nécessité qui lui est imposée par la loi d'obtenir l'autorisation de l'administration supérieure. Nous avons vu aussi [n°s 99, 231 et 234] comment, pour quelques-uns de ces actes, la loi du 24 juillet 1867 avait augmenté les pouvoirs des conseils municipaux en supprimant la nécessité de l'autorisation, sous la condition de l'accord du conseil municipal et du maire.

1422. Nous allons ici, comme nous l'avons déjà fait pour le département, indiquer les règles propres à chacun des actes de la vie civile de la commune, sauf ceux qui font l'objet du § IV, en les divisant en deux groupes, dont le dernier ne contiendra que les règles relatives aux dons et legs faits aux communes.

A. *Actes divers de la commune et partages de biens communaux.*

1423. 1° Aliénations, acquisitions, échanges.
1424. Purge d'hypothèques.

Source BIU Cujas

1425. 2° Baux.
1426. 3° Transactions.
1427. Nécessité de l'approbation des *actes* mêmes de bail, de transaction et de partage, non exigée pour les actes de vente.
1428. 4° Partages des biens communaux et sectionnaires.
1429. *a.* Partages entre communes ou sections indivises; exclusions des règles du droit civil et par suite de l'article 815 du Code civil.
1430. Quatre propositions.
1431. Loi du 10 juin 1793; avis du conseil d'État du 20 juillet 1807 et du 26 avril 1808.
1432. Formes de ces partages de biens communaux indivis entre communes ou sections copropriétaires.
1433. *b.* Partages de biens communaux et sectionnaires entre habitants, interdits par la législation actuelle; importance de leur histoire.
1434. Ancien droit.
1435. Lois du 14 août 1792 et du 10 juin 1793; leur critique.
1436. Droit actuel.
1437. Loi du 21 prairial an IV; avis du conseil d'État du 16 mars 1838.
1438. Question économique relative aux partages de biens communaux entre habitants.

1423. 1° *Aliénations, acquisitions, échanges.*

Le conseil municipal délibère et le maire réalise ces actes, après qu'au préalable leur exécution a été autorisée par le préfet, compétent pour statuer quelle que soit la nature du bien et quelle qu'en soit la valeur (D. décent. tabl. A 48° [n° 115]).

La délibération du conseil municipal est dispensée de toute approbation par la loi du 24 juillet 1867 (art. 1 § 1), et n'est soumise qu'aux garanties stipulées par cette loi [n° 234], lorsqu'il s'agit d'*acquisitions d'immeubles* dont la dépense, totalisée avec celle des autres acquisitions votées dans le même exercice, ne dépasse pas le sixième des revenus ordinaires de la commune, et qu'il y a accord entre le conseil municipal et le maire. « Ce calcul, porte la circulaire du ministre de l'intérieur du 3 août 1867, doit être fait, non sur le total des recettes ordinaires figurant au budget de l'exercice courant, mais sur la moyenne de ces recettes établie d'après les comptes administratifs des trois dernières années.

La même observation s'applique aux travaux de grosses *réparations* et d'entretien, sur lesquels les conseils municipaux statuent dorénavant (L. 1867, art. 1 § 3), lorsque les devis réunis à ceux déjà votés dans le même exercice n'excéderont pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune.

Depuis une circulaire ministérielle du 19 décembre 1840, la jurisprudence reconnaît aux actes réalisés par les maires, sans le

Source BIU Cujas

concours des notaires, en la forme administrative, tous les caractères des actes authentiques, sauf l'exécution parée.

1424. Un décret du 14 juillet 1866 dispense les communes de remplir les formalités de la purge des hypothèques pour les acquisitions d'immeubles faites de gré à gré, et dont le prix n'excède pas 500 fr. Un avis du conseil d'État du 31 mars 1869 a interprété ce décret dans ce sens : 1° que, dans ce cas, les communes peuvent se libérer entre les mains des vendeurs sans avoir besoin de produire un certificat d'inscription d'hypothèque et de procéder à la purge des hypothèques inscrites comme de celles non inscrites; 2° que, dans les mêmes circonstances, elles ne peuvent se dispenser de faire transcrire leur contrat d'acquisition que lorsque les immeubles ont été acquis en vertu de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique; 3° que les hospices et autres établissements de bienfaisance ne jouissent pas de la fafaculté conférée aux communes par le décret du 14 juillet 1866.

1425. 2° *Baux.* Il faut distinguer trois hypothèses : 1° le bail à ferme d'un bien communal n'excède pas 18 ans pour un bien rural? dans ce cas, le conseil municipal le règle dans les conditions de l'article 17 § 2 de la loi de 1837 [n° 233]; 2° le bail à loyer n'excède pas 18 ans pour les maisons et bâtiments appartenant à la commune? le conseil municipal le règle dans les conditions de la loi du 24 juillet 1867 (art. 1 § 2 [n° 234]; 3° il s'agit du bail de biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée? la délibération du conseil municipal doit être approuvée par le préfet (L. 1837, art. 19 § 5 *in fine*, art. 20; D. décent. tabl. A 51° [n°s 115 et 235]).

La circulaire du 3 août 1867 fait observer « qu'aucune disposition de la loi nouvelle n'autorise à considérer comme abrogé le dernier paragraphe de l'article 47 de la loi de 1837 [dont il va être parlé n° 1427], et que dès lors tout *acte de bail* passé par le maire doit être revêtu de l'approbation du préfet ».

1426. 3° Les *transactions* « sur toutes sortes de biens, quelle qu'en soit la valeur », sont l'objet de délibérations du conseil municipal soumises à l'approbation du préfet (L. 1837, art. 19 § 10; D. décent. tabl. A 50°). Ce dernier texte a modifié non-seulement l'article 20 de la loi de 1837, mais aussi l'article 2045 du Code civil. La circulaire du ministre de l'intérieur du 5 mai 1852

Source BIU Cujas

complète cette disposition de la manière suivante : « Il est à remarquer que la loi du 18 juillet 1837 n'a pas abrogé l'arrêté du 21 frimaire an XII (13 décembre 1803), relativement aux formalités qui doivent précéder l'homologation des traités de cette nature. Ainsi, l'instruction doit toujours comprendre une consultation de trois avocats et l'avis du conseil de préfecture (L. 1837, art. 59 *in fine*) ». Le texte de l'arrêté dit « trois jurisconsultes désignés par le préfet »; d'où suit qu'il n'est pas nécessaire que les avocats aient dix ans d'inscription au tableau de l'ordre comme au cas de l'article 495 du Code de procédure civile.

1427. Pour quelques-uns de ces contrats, la loi ne s'est pas bornée à placer l'intervention de la tutelle administrative après la délibération du conseil municipal; elle a prescrit une seconde manifestation de cette tutelle administrative, en exigeant l'approbation de l'acte contractuel passé par le maire en exécution de la délibération du conseil municipal déjà autorisée. C'est ainsi que, pour les baux, l'article 47 de la loi de 1837 dispose que, « quelle » que soit la durée du bail, l'acte passé par le maire n'est exécu» toire qu'après l'approbation du préfet ». Il résulte de la teneur de l'article 49, relatif aux transactions, que l'acte portant transaction doit lui-même, dans son contexte, être approuvé par l'administration supérieure, c'est-à-dire par le préfet en conseil de préfecture (c. d'Ét. 16 août 1862, *Preuvel et autres*). Les actes de partage doivent aussi être approuvés. Mais il n'existe au contraire aucune disposition de loi exigeant que les actes de vente passés par les maires soient soumis à l'approbation de l'autorité supérieure : c'est ce qu'a jugé le conseil d'État (6 juillet 1863, *Delrial*), en décidant en outre que la clause souvent insérée dans les cahiers de charges, qui réserve aux préfets le pouvoir d'approuver ces actes de vente, est sans valeur.

1428. *4° Partages de biens communaux.*

Les partages de biens communaux sont de deux sortes : 1° ceux de biens indivis entre plusieurs communes ou sections de commune qu'il s'agirait de partager entre elles; 2° ceux des communaux d'une seule commune ou section à partager entre ces habitants. Nous allons traiter de la première sorte de partages dans les trois numéros qui suivent; les trois suivants seront consacrés à l'étude historique et économique de la seconde sorte de partages, les partages entre habitants.

Source BIU Cujas

1429. *A.* La loi permet les partages de biens communaux indivis entre communes ou sections de commune [*voir* nos 1337, 1410, 1486 à 1492] copropriétaires; à ces partages seuls s'appliquent les articles 19 § 4 et 20 de la loi du 18 juillet 1837 et le § 48 du tableau A des décrets de décentralisation [nos 115 et 235].

Ces textes ne s'appliquent ni aux partages de biens communaux entre habitants, qui sont interdits par la loi, ni aux partages de biens indivis entre des communes ou sections de commune et des particuliers, et qui resteraient exclusivement soumis à toutes les règles du Code civil et du Code de procédure civile, du chef du simple particulier copropriétaire, dont la présence au partage soumet le partage à toutes les règles du droit commun [no 1432 4°].

Mais lorsqu'il y a indivision entre des communes ou sections de commune, les textes ci-dessus s'appliquent, et avec eux les règles de procédure et d'instruction résultant de la partie non abrogée de la loi du 10 juin 1793 relative aux partages de biens communaux et des avis du conseil d'État des 14 juillet 1807 et 12 avril 1808.

Voici l'ensemble de ces règles :

Après les délibérations des conseils municipaux portant qu'il y a lieu d'opérer le partage, le sous-préfet prescrit une enquête *de commodo et incommodo* et désigne le commissaire enquêteur. Puis, les maires des communes intéressées nomment de part et d'autre des experts chargés de former les lots et de les tirer au sort; en cas de désaccord entre eux, le sous-préfet nomme un tiers expert; les trop fortes compensations en argent doivent être évitées. Le procès-verbal d'expertise, le procès-verbal de l'enquête et l'avis du commissaire enquêteur sont communiqués aux conseils municipaux et transmis avec les délibérations de ces conseils au sous-préfet, qui y joint son avis motivé. Le préfet, aux termes du no 48 tableau A des décrets de décentralisation, apprécie l'opportunité du partage et rend exécutoires, s'il y a lieu, les délibérations des conseils municipaux. Les maires réalisent ensuite l'acte de partage, qui devient définitif par l'homologation du préfet [no 1427].

1430. Nous reproduisons deux articles de la section V, une autre disposition de la section IV, de la loi du 10 juin 1793, qui sont relatifs aux partages de biens communaux indivis entre communes et sections de commune, et les décrets de 1807 et de 1808 qui fixent les bases du partage, ainsi que le rappelle la circulaire

Source BIU Cujas

du ministre de l'intérieur du 5 mai 1852. « Cette opération, porte » cette circulaire, doit toujours, lorsqu'il s'agit de faire cesser l'in- » division entre plusieurs communes, être effectuée suivant le » nombre des feux ou chefs de ménages existant dans chacune » d'elles, à moins de titres et d'usages équivalents et contraires ; » les décrets du 20 juillet 1807 et du 26 avril 1808 n'ont pas cessé » d'être en vigueur sur ce point... Je vous rappellerai que, suivant » la jurisprudence constante de l'administration, le préfet est » exclusivement compétent pour trancher entre les parties les » difficultés relatives aux opérations purement matérielles du par- » tage, telles que celles qui consistent, par exemple, dans la nomi- » nation des experts, la formation des parts à distribuer et le » tirage des lots au sort. *Lorsqu'il s'agit, au contraire, d'une con-* » *testation sur le mode même du partage, elle ne peut être vidée que* » *par le conseil de préfecture*, sauf recours au conseil d'État, con- » formément aux dispositions des articles 1 et 2, section V de la » loi du 10 juin 1793 [nos 391 et 392]. Quant aux questions de pro- » priété, elles restent du domaine de l'autorité judiciaire. »

Un arrêt de la cour de cassation du 14 août 1872 (ch. req., *com. de Meyrounes*), conformément à cette circulaire et à la jurisprudence, et par rejet du pourvoi formé contre un arrêt de la cour d'Aix du 30 juin 1871, a jugé qu'aux termes de la loi du 10 juin 1793, et des avis du conseil d'État des 20 juillet 1807 et 26 avril 1808, le partage des biens communaux indivis entre deux communes doit s'opérer par feux, à moins qu'il n'y ait titre contraire, et que ce titre peut être une transaction ou un arrêt de date ancienne, alors même qu'ils seraient restés plus de trente ans sans exécution ; ici ne s'appliquent pas les principes de la prescription et l'article 2262 du Code civil.

Lorsque plusieurs communes seront en possession concurremment depuis plus de trente ans d'un bien communal, sans titre de part ni d'autre, elles auront la même faculté de faire ou de ne pas faire le partage ou la partition des terrains sur lesquels elles ont un droit ou un usage commun, que les habitants d'une commune relativement au partage de leurs communaux entre eux (Loi du 10 juin 1793, *concernant le mode de partage des biens communaux*, section IV, art. 2). — Les contestations qui pourraient s'élever à raison du mode de partage entre les communes seront terminées sur simple mémoire par le directoire de département, d'après l'avis de celui de district (*id.*, section V, art. 1). — Le directoire du département, sur l'avis de celui du district, prononcera pareillement sur simple mémoire, sur toutes les réclamations qui pourront s'élever à raison du mode de partage des biens communaux (art. 2).

Le conseil d'État, qui, d'après le renvoi ordonné par Sa Majesté, a entendu le rapport de la section de l'intérieur, — sur celui du ministre de ce dépar-

Source BIU Cujas

tement, — sur la question de savoir quelle sera la base d'après laquelle deux communes propriétaires par indivis d'un bien communal et qui veulent faire cesser cet indivis, doivent le partager entre elles, — est d'avis : 1° que ce partage doit être fait en raison du nombre de feux par chaque commune, et sans avoir égard à l'étendue de chacune d'elles ; 2° que le présent avis soit inséré au *Bulletin des lois* (Avis du conseil d'État du 4 juillet 1807, approuvé le 20).

Le conseil d'État est d'avis... que l'avis du 20 juillet 1807 est applicable au partage des bois, comme à celui de tous les autres biens dont les communes veulent faire cesser l'indivision ; qu'en conséquence, les partages se feront par feux, c'est-à-dire par chefs de famille ayant domicile (Avis du conseil d'État du 12 avril 1808, approuvé le 26).

1431. L'indivision peut être entre communes ou sections, comme entre particuliers, une source d'embarras et de difficultés ; aussi l'administration favorise ces partages.

Ce n'est pas toutefois une raison, quoique la question soit l'objet d'une vive controverse, et malgré l'article 92 § 2 du Code forestier, dont l'interprétation elle-même divise les auteurs, pour appliquer en cette matière la disposition de l'article 815 du Code civil, et admettre qu'une commune puisse contraindre l'autre au partage, nonobstant l'article 19 § 4 de la loi du 18 juillet 1837. La doctrine et la jurisprudence (Trib. confl. 2 mai 1850, *com. d'Échillais* ; c. d'Ét. 14 mars 1860, *com. de Villeneuve* ; 10 septembre 1864, *com. de Bescat* ; c. cass. 26 août 1856, *com. de Saint-Maurice* ; 21 janvier 1862, *com. d'Eysus*) sont unanimes à reconnaître que tous les autres principes et textes du droit civil, en matière de partage, sont inapplicables aux partages de biens communaux, exclusivement soumis aux dispositions de la loi du 10 juin 1793 et des décrets du 20 juillet 1807 et du 26 avril 1808 ci-dessus reproduits.

La jurisprudence du ministère de l'intérieur a cherché à concilier le caractère administratif de ces partages, avec l'intervention du tribunal qu'elle appelle à l'ordonner ; à concilier, d'une part, les articles 815 du Code civil et 970 du Code de procédure civile, et, d'autre part, les articles 19 et 20 de la loi de 1837 [insérés n° 235] et le n° 48 des décrets de décentralisation, en décidant (déc. minist. 2 février 1856, *Bulletin officiel*, p. 57 ; 1857, p. 23 ; 1859, p. 106 ; 1860, p. 72) que « *l'autorité judiciaire déclare seulement le droit de* » *la commune demanderesse à obtenir la cessation de l'indivision*, » *l'administration supérieure accordant ensuite ou refusant son ap-* » *probation au partage, dont elle est toujours libre d'apprécier l'op-* » *portunité* ». Mais cette jurisprudence contient à la fois une violation des textes cités et du principe fondamental de la séparation

Source BIU Cujas

des autorités administrative et judiciaire [n° 650], en subordonnant l'exécution d'un jugement de tribunal civil à un arrêté préfectoral d'autorisation.

Les tribunaux judiciaires ne sont compétents que pour connaître des questions de propriété qui peuvent se présenter en cette matière (c. cass. 17 décembre 1872, S. 72, 1, 404). Les difficultés relatives au mode du partage sont soumises aux conseils de préfecture [n°s 391 et 392], aux termes de la loi du 10 juin 1793 (section V, art. 1 et 2), dont l'attribution de compétence au profit des directoires de département a passé en l'an VIII aux conseils de préfecture (Loi du 9 ventôse de l'an XII [n° 392]; c. d'Ét. 6 mai 1858, *com. de Saulx*).

1432. Le système de la loi se formule exactement, suivant nous, dans les quatre propositions suivantes.

Première proposition. — Incompétence de l'autorité judiciaire pour ordonner le partage. Cette proposition a pour conséquences, au point de vue pratique : 1° l'obligation pour le conseil de préfecture et pour la section de l'intérieur du conseil d'État, en cas de recours, de refuser l'autorisation de plaider à toute commune ou section de commune copropriétaire par indivis qui sollicite cette autorisation à l'effet de saisir un tribunal d'une demande en partage; 2° l'obligation pour les tribunaux civils qui seraient néanmoins saisis d'une demande de cette nature, de se déclarer incompétents pour en connaître. L'appréciation des convenances et de l'opportunité du partage est une opération essentiellement administrative, dans laquelle l'autorité judiciaire ne peut s'immiscer en aucune manière. Elle doit connaître des questions de propriété, de titres et de possession qui s'élèvent entre les communes ou sections copropriétaires, mais elle doit s'abstenir de statuer sur une demande en partage; elle doit déclarer que les articles 815 et suivants du Code civil sont inapplicables entre communes et sections de commune, et délaisser purement et simplement les parties à procéder administrativement au partage, s'il y a lieu.

Deuxième proposition. — Incompétence de l'autorité administrative pour ordonner le partage. Cette proposition a pour conséquences, au point de vue pratique :

1° L'obligation, pour un conseil de préfecture saisi au contentieux d'une demande en partage formée par une commune ou section, de se déclarer incompétent pour en connaître, parce qu'aucun texte ne lui en donne le pouvoir. Mais il ne doit pas ren-

Source BIU Cujas

voyer les parties devant les tribunaux judiciaires pour leur soumettre la même demande : ce serait violer la loi, en préjugeant à tort la question de compétence et de pouvoir au profit de ces tribunaux ; à cette première erreur, le conseil de préfecture en ajouterait implicitement une seconde, car il ne pourrait prononcer ce renvoi qu'en admettant entre communes ou sections de commune l'application des articles 815 et suivants du Code civil, erreur dont la première proposition a fait justice. Les considérants de l'arrêté du conseil de préfecture devraient au contraire constater que l'action en partage n'existe pas entre communes ou sections copropriétaires, et que l'appréciation de l'opportunité du partage n'appartient qu'à l'administration active à l'exclusion des tribunaux administratifs et judiciaires, et cela dans les seuls cas où cette administration est investie par la loi du pouvoir d'autoriser les partages de cette nature. La même règle s'applique, bien entendu, au conseil d'État délibérant au contentieux, saisi par voie de recours contre l'arrêté du conseil de préfecture dont nous venons de parler.

2° L'obligation, pour le préfet et le ministre de l'intérieur, en ce qui concerne la généralité des biens communaux, pour le chef de l'État en ce qui concerne les bois et forêts appartenant aux communes ou sections, de rejeter les demandes en partage de cette nature, dont ils seraient saisis. Ces décisions devraient être motivées sur ce que la loi et les principes de la soi-disant tutelle administrative ne leur donnent que le droit d'autoriser ou de refuser d'autoriser un partage consenti, et ne leur confèrent pas le droit d'imposer un partage aux communes ou sections de commune qui ne veulent pas y procéder. L'arrêté préfectoral, l'arrêté ministériel ou le décret qui statueraient autrement devraient être directement déférés au conseil d'État délibérant au contentieux, qui aurait à en prononcer l'annulation pour excès de pouvoir et incompétence et pour violation de l'article 20 de la loi du 18 juillet 1837.

Troisième proposition. — Nécessité, pour que le partage puisse avoir lieu, du consentement de toutes les communes ou sections intéressées, manifesté par délibérations conformes de leurs conseils municipaux. Nous admettons même qu'un conseil municipal, après avoir voté le partage, puisse utilement revenir sur sa détermination, tant que l'administration supérieure n'a pas définitivement approuvé cette délibération et qu'elle n'a pas reçu l'adhésion des autres copropriétaires. La volonté de l'une des communes ou

Source BIU Cujas

sections copropriétaires ne suffit pas pour rendre le partage nécessaire sans l'assentiment des autres. L'article 815 du Code civil et le principe que nul n'est tenu de demeurer dans l'indivision, ne leur sont pas applicables. Aucun texte ne leur donne une action en partage ; c'est pour cela qu'il n'existe aucun tribunal pour la juger, ni aucune autorité investie du pouvoir de faire droit à une demande de cette nature. Cette proposition, indissolublement liée aux deux autres, doit inspirer les décisions à rendre par toute autorité administrative ou judiciaire indûment saisie d'une demande de ce genre. L'action en partage de biens communaux ou sectionnaires n'existe pas. Ces trois propositions ne forment donc que les trois faces d'une même idée, à savoir que les textes et les règles du droit civil sont étrangers aux partages entre communes ou sections, partages entièrement administratifs, régis par des lois spéciales, ayant leurs formes particulières, soumis à des règles propres, et qui n'empruntent rien aux partages entre parties privées.

Quatrième proposition. — Application de l'article 815 du Code civil et de tous les principes du droit civil en matière de partage, lorsqu'un particulier se trouve dans l'indivision avec une ou plusieurs communes ou sections de commune. Lorsqu'il n'y a que des communes ou sections dans l'indivision, le droit administratif seul, à l'exclusion du droit civil, règle les conditions, les formes et les bases du partage. Lorsqu'au contraire il y a un particulier dans l'indivision, sa présence a pour effet de rendre au droit commun tout son empire ; la loi civile règle alors les conditions, les formes et les bases du partage.

Tel est l'ensemble du système. Ces quatre propositions contiennent la formule exacte, complète et résumée de la théorie de la loi en matière de partages de biens communaux indivis, telle que nous l'avons comprise [1].

1433. *B.* En ce qui concerne le partage des biens communaux entre les habitants d'une commune ou d'une section de commune, les partages de jouissance purement provisionnels sont seuls permis [nos 232, 392 et 1413]. Tout partage de biens communaux entre habitants portant sur la propriété du fonds est interdit par le droit actuel.

[1] *Voir* une discussion plus approfondie dans notre *Traité des partages de biens communaux et sectionnaires.*

Source BIU Cujas

Il n'en a pas été toujours ainsi, et l'histoire sur ce point est d'une grande importance.

1434. Dans le droit romain et nos anciennes coutumes, on trouve des partages de biens communaux entre habitants faits au prorata de la contribution foncière.

Sans doute, en remontant dans le passé aux plus anciens actes de la monarchie française relatifs aux biens communaux, on reconnaît que le régime de ces biens, au point de départ, a été l'inaliénabilité. Elle avait pour raison d'être l'intérêt privé de chaque habitant, pour qui le communal avait été concédé, afin de lui donner les moyens de nourrir ses bestiaux et de fertiliser ses terres par engrais et autres usages. C'est ainsi que l'édit de février 1554 déclare les communaux inaliénables. Un édit d'avril 1667, inspiré par Colbert, réintègre les communautés d'habitants dans leurs droits d'usage et leurs communaux aliénés ou usurpés depuis 1620. Cette inaliénabilité était tellement absolue qu'elle emportait non-seulement l'interdiction de vendre, mais même celle de *bailler à ferme ou louage*. Aussi fallut-il que l'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts donnât permission aux paroisses d'affermer des portions de leurs communaux pour payer des travaux utiles. Il paraissait si nécessaire de défendre les communaux contre les usurpateurs puissants qui les environnaient et contre l'action des habitants eux-mêmes, qu'un édit d'avril 1683 fut rendu pour défendre de nouveau l'aliénation des communaux, et cependant des ordonnances royales intervenaient pour autoriser des aliénations de ces biens.

Mais dans le siècle suivant, on devait se départir complétement de cette règle et l'abandonner. L'état des communaux était si déplorable, que l'on chercha un moyen de les mettre en valeur par l'action des efforts individuels. Le moyen choisi fut le partage des communaux, soit en jouissance, soit en propriété, entre les habitants. Un édit de juin 1762 permet aux paroisses de la province dite des *Trois-Évêchés* de partager entre les ménages alors existants, et par portions égales tirées au sort, la totalité ou seulement partie de leurs communaux, marais, prés, pâtis. Ces partages étaient de simples partages de jouissance, mais héréditaires, sans redevance, et sous la seule condition du retour du lot à la commune en cas d'extinction de la famille.

En 1771, 1773 et 1777, trois arrêts du conseil autorisent les communes des généralités d'Auch et Pau à partager en propriété

Source BIU Cujas

leurs marais, landes et autres terrains, entre leurs membres respectifs, ménage par ménage, à la charge d'une redevance au profit de la commune. En janvier 1774, un édit permet à toutes les communautés du duché de Bourgogne, du Mâconnais, de l'Auxerrois, des pays de Gex et Bugey, de partager entre tous les feux ou ménages existants la totalité ou partie des marais, landes et friches. En avril 1774, un arrêt du conseil permet de procéder au partage des communaux en Alsace, en prescrivant la distribution entre les paroisses et villages, en proportion de la quantité de bestiaux et en raison du nombre des feux. Des lettres patentes du 27 mars 1777 permirent le partage des biens communaux par ménages dans la Flandre française. D'autres lettres patentes du 13 novembre 1779, un arrêt du conseil du 25 février 1779 accordèrent la même autorisation dans l'Artois [1].

Il résulte de tous ces actes qu'au XVIIIe siècle de nombreux partages de biens communaux entre habitants furent ordonnés, et que ce moyen de les mettre en valeur était généralement adopté. Il en résulte encore que le partage, suivant le plus grand nombre de ces édits, devait avoir lieu par feux.

La révolution française allait donner une troisième base aux partages de biens communaux, en ordonnant qu'ils eussent lieu par tête. A son début, elle ne fit rien en ce qui concerne les partages de biens communaux; mais, s'il n'y a, sous ce rapport, aucun acte de l'Assemblée constituante à signaler, il en est autrement de l'Assemblée législative et de la Convention nationale.

1435. La loi du 14 août 1792 ordonne que les terrains communaux, les bois exceptés, seront partagés entre les habitants, immédiatement après la récolte. Par cette loi, l'Assemblée législative, moins préoccupée de mettre en valeur les terres incultes appartenant aux communes, que de frapper la propriété de mainmorte et de multiplier le nombre des nouveaux propriétaires attachés aux idées nouvelles, rendait obligatoire le partage de tous les biens communaux indistinctement, sauf les bois des communes,

[1] Les effets de ces ordonnances de partages se produisent toujours dans les départements correspondant à ces anciennes provinces, entre autres dans le Pas-de-Calais, et en vertu de la compétence, ci-dessus indiquée, les conseils de préfecture et le conseil d'État sont appelés à juger de nombreux litiges relatifs à l'application de ces anciens édits ou arrêts et aux conditions de retour aux communes (c. d'Ét. 5 mars 1868, *Carpentier*; 1er juin 1870, *veuve Roziaux*; 9 février 1872, *Cauchy*).

Source BIU Cujas

qu'une loi du 29 septembre 1791 venait de soumettre à l'administration forestière.

A cette loi de 1792 succède la célèbre loi du 10 juin 1793, qui n'ordonne plus, mais permet le partage des biens communaux, gratuit et par tête, entre habitants. Le partage cesse, d'après cette loi, d'être obligatoire, et devient facultatif; mais il suffit, pour que le partage ait lieu, qu'il soit voté par le tiers des habitants de tout sexe. Cette loi, profondément révolutionnaire, sacrifiait encore le droit des communes à l'intérêt des habitants actuels. Elle allait jusqu'à nier le droit de l'être moral en définissant les biens communaux : *ceux sur la propriété ou sur le produit desquels tous les habitants d'une commune ou d'une section de commune ont des droits acquis*; définition malencontreusement empruntée par l'article 542 du Code civil [n° 1410]. On a tour à tour appelé cette loi, une loi ultra-démocratique et une loi agraire. A la tribune même de la Convention, dans la séance du 20 thermidor de l'an III (9 août 1795), cette loi fut dénoncée comme spoliatrice de la propriété privée, dont les landes communales étaient une annexe nécessaire dans les pays pastoraux, et comme destructive de l'agriculture, par le député Baraillon, du département de la Creuse. Il en demande le rapport, en disant : « Cette loi dépouille de sa chose » le vrai propriétaire pour la donner à celui qui n'y a aucun droit; » car un corps de domaine n'appartient pas mieux à celui qui l'a- » chète que les landes communales qui en font partie. Elle ôte les » pacages à ceux qui ont des bestiaux, et leur enlève les moyens » de les nourrir pour les donner à ceux qui n'en ont pas et ne » peuvent pas en avoir ».

C'était moins le partage en lui-même que la généralité de son application uniforme à des situations dissemblables, le mode adopté pour décider la mesure, sa gratuité absolue, et enfin la base du partage par tête, qui devaient faire condamner cette loi. Le partage par tête faisait participer à cette distribution des terres communales tous les habitants indistinctement, y compris les valets et les domestiques, et en excluait tous les propriétaires non domiciliés dans la commune. C'était principalement sous ce rapport que le conventionnel Baraillon attaquait cette loi et lui reprochait de causer, surtout dans les régions pastorales, une immense perturbation agricole. Cette loi avait, au point de vue économique, le grave tort d'être une mesure générale, faisant peser la même règle sur toutes les communes ou sections, et sur tous les communaux de France, sans distinctions, sans tenir compte des situa-

Source BIU Cujas

tions, des intérêts et des besoins divers; son radicalisme implacable ne prenait pas la peine de consulter l'utilité publique pour chaque communauté et pour chaque immeuble. Elle se contentait, pour ordonner le partage, non pas même de la volonté communale manifestée, sans garantie et sans contrôle, mais de la volonté d'une insuffisante minorité, formée de manière à donner au prolétariat agricole les moyens de contraindre la majorité des habitants à subir sa loi.

Sous ce rapport, cette loi blessait l'équité; elle la blessait encore par la gratuité du partage et la distribution par tête, en violant à la fois les droits de la propriété privée, ceux de l'être moral et des générations futures, également privés de toute espèce de compensation.

La Convention accueillit la motion du député Baraillon, et, dans le cours de fructidor an III, elle nomma une commission chargée de proposer la révision de la loi du 10 juin 1793.

1436. Cet examen fut continué sous le Directoire, et, le 21 prairial de l'an IV (9 juin 1796), une loi nouvelle vint ordonner de surseoir provisoirement aux poursuites résultant de l'exécution de la loi du 10 juin 1793.

Enfin, sous le Consulat, la loi du 9 ventôse de l'an XII [déjà analysée n° 391] valida tous les partages exécutés en vertu de celle de 1793, et ordonna la remise aux communes des autres biens communaux. Un décret du 9 brumaire de l'an XIII vint ensuite décider que le mode de jouissance des biens des communes qui n'avaient pas usé de la faculté du partage serait maintenu tel qu'il existait antérieurement, et ne pourrait plus être changé qu'avec l'autorisation du gouvernement.

Sans prononcer d'une manière formelle l'abrogation des parties de la loi de 1793 relatives aux partages de biens communaux entre habitants (la plupart de celles relatives aux partages entre communes subsistant encore, ainsi qu'on l'a vu [n°s 1429 et 1430]), ces dispositions successives les ont implicitement abrogées, en ce qui concerne le vote des habitants et la majorité du tiers, la gratuité du partage et la distribution par tête. A ces titres, il est vrai de dire qu'à partir des loi et décret de l'an XII et de l'an XIII (1804), plutôt que depuis la loi de l'an IV, contrairement à l'un des considérants de l'avis ci-dessous reproduit du conseil d'État, les partages de biens communaux entre habitants ont cessé d'être permis. La loi du 18 juillet 1837 sur l'organisation municipale, est

Source BIU Cujas

venue plus tard régler, dans ses articles 17, 18, 19 et 21, les attributions des conseils municipaux en ce qui touche le régime des biens, mais elle ne traite que de l'administration et de l'aliénation proprement dite, et elle garde le silence le plus absolu sur le partage des biens communaux. C'est de ce silence de la loi municipale que découle la prohibition du partage. Il est en harmonie avec la disposition formelle de l'article 92 du Code forestier qui fait une application spéciale de cette règle générale, ainsi qu'il suit : « La propriété des bois communaux ne peut jamais donner » lieu à partage entre les habitants ». Aussi l'autorité administrative n'a-t-elle jamais cessé, depuis 1837, de tenir pour légalement interdit le partage des biens communaux (C. d'Ét. avis du 21 février 1838; du 16 mars 1838 [ci-dessous reproduit n° 1437]; arrêt du 26 février 1844, *commune de Cheminot*).

1437. Nous reproduisons ici le texte de la loi du 21 prairial an IV dont la véritable portée juridique vient d'être déterminée, et l'avis du conseil d'État du 16 mars 1838 qui a fixé la jurisprudence, mais dont nous venons de critiquer le considérant relatif à la loi de l'an IV, et qui, nous l'avons déjà dit, n'interprète pas par voie d'autorité comme les avis du conseil d'État antérieurs à 1814 [*voir*, n° 391, la loi du 9 ventôse an XII].

Le Conseil, après avoir entendu le rapport de la commission chargée d'examiner les diverses réclamations à lui adressées contre la loi du 10 juin 1793 sur le partage des biens communaux ; considérant que l'exécution de la loi du 10 juin 1793, relative au partage des biens communaux, a donné lieu à de nombreuses réclamations soit auprès de la Convention nationale, soit auprès du Corps législatif; que l'examen de toutes les difficultés qu'a fait naître cette loi et des mesures qui doivent être prises pour concilier le respect dû aux propriétés privées avec l'intérêt public, celui résultant d'un plus grand nombre de défrichements et de l'amélioration de l'agriculture, exigera une discussion longue et tous les délais des formes constitutionnelles ; qu'il est cependant instant d'arrêter les funestes effets de l'exécution littérale de la loi du 10 juin 1793, dont plusieurs inconvénients majeurs se sont déjà fait sentir; approuve l'urgence et la résolution suivante : — Art. 1. Il est sursis provisoirement à toutes actions et poursuites résultant de l'exécution de la loi du 10 juin 1793 sur le partage des biens communaux. — Art. 2. Sont provisoirement maintenus dans leur jouissance tous les possesseurs actuels desdits terrains (Loi du 21 prairial an IV).

Vu la loi du 10 juin 1793, celle du 21 prairial de l'an IV, le décret du 9 brumaire de l'an XIII, et la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale ; considérant qu'aux termes des lois en vigueur, et depuis celle du 21 prairial an IV, il ne peut plus y avoir lieu à partage de biens communaux ; qu'en effet, d'après les principes posés par ces lois, la propriété des biens communaux, sans distinction de ceux qui sont mis en jouissance commune, ne peut être consi-

Source BIU Cujas

dérée comme résidant sur la tête de chaque habitant et comme susceptible de se diviser entre eux, mais que ces biens constituent, quelles que soient leur nature et leur origine, la propriété indivisible du corps de commune; considérant qu'il n'existe que quatre manières de disposer de cette propriété, soit quant au fonds, soit quant à son affectation et à ses produits, savoir: 1° l'aliénation par voie de vente ou d'échange, réglée par l'article 19 § 3 et par l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837; 2° l'affectation à un service public dans la forme prescrite par l'article 19 § 3 de la même loi; 3° la jouissance en commun, à laquelle se rapportent l'article 105 du Code forestier et l'article 17 § 3, etc., de la loi du 18 juillet 1837; 4° enfin, le bail à ferme ou à loyer dont parlent les articles 17 § 2 et 19 § 8 de cette dernière loi; qu'il résulte de ce qui précède que les propositions des conseils municipaux des communes de la Hoguette, de Vignats et de Laurguel ne sont pas susceptibles d'être autorisées sous forme de partage... (Avis du conseil d'État, section de l'intérieur, du 16 mars 1838).

1438. Cette interdiction du partage des biens communaux et sectionnaires entre habitants est parfaitement conforme aux principes du droit; le partage, en droit, est l'acte qui fait cesser l'indivision entre copropriétaires; or, les habitants des communes ou sections n'ont aucun droit de copropriété sur les communaux; ceux-ci ne sont pas dans l'indivision: l'être moral, commune ou section, est seul propriétaire.

Mais, s'il n'y a pas matière à partage des communaux entre habitants au point de vue des principes juridiques, ce partage subordonné à des conditions équitables, destinées à concilier les droits de l'être moral et l'intérêt public, toutes autres que celles de 1793, pourrait être autorisé par la loi comme moyen de mettre en valeur les 2,750,000 hectares de terres incultes appartenant aux communes et sections de commune; ce qui fait plus de la moitié des biens communaux dont la contenance totale était évaluée à 4,809,282 hectares avant 1870. La question d'économie politique et d'utilité agricole est depuis longtemps agitée dans les assemblées législatives. Dès 1847, dans la séance de la chambre des députés du 27 mars, une commission chargée de rendre compte de nombreuses pétitions touchant la stérilité relative des biens communaux, s'expliquait de la manière suivante par l'organe de son rapporteur, M. Rouland: « Faut-il faire revivre le principe du » partage? En le supposant mauvais, surtout quand le partage est » gratuit, faut-il le proclamer de nouveau, mais en soumettant » les copartageants à un prix quelconque qui serait versé dans la » caisse municipale? Les partages seraient alors des concessions à » titre onéreux; les communaux seraient rendus à l'agriculture, » à la fréquence des transactions civiles; tout le monde y gagne-

Source BIU Cujas

» rait, l'État, les communes et les particuliers. Il n'est guère con-
» testé, en effet, que la jouissance en commun ne soit le mode le
» plus contraire à toute espèce d'amélioration. C'est sous l'in-
» fluence de ce régime qu'une immense étendue de landes, de
» bruyères, de pâturages, reste frappée de stérilité... A côté des
» partages viennent se placer les amodiations et les aliénations ;
» en adoptant, suivant la diversité des besoins, des circonstances
» et des localités, l'une ou l'autre de ces mesures, il est manifeste
» qu'on restituera à la richesse territoriale un élément considé-
» rable, tout en procurant aux communes les ressources dont elles
» manquent souvent ».

Depuis cette époque, deux lois ont avancé et préparé la solution du problème : celle du 19 juin 1857 sur les landes de Gascogne, et surtout celle du 28 juillet 1860 relative à la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant aux communes [n° 884]; la commission du Corps législatif en 1860 avait, par voie d'amendement non admis par le conseil d'État, proposé d'ajouter à cette loi un titre spécial en trois articles, destiné à régler la formule du partage. Le gouvernement n'avait repoussé à cette époque l'idée du partage, qu'en laissant entrevoir la possibilité de son adoption dans l'avenir.

B. *Dons et legs.*

1439. 5° Dons et legs faits aux communes. Application d'une partie des numéros suivants à tous les établissements publics et d'utilité publique.
1440. De l'autorisation d'accepter les dons et legs faits aux communes.
1441. Affaires connexes; affaires complexes, mixtes ou collectives.
1442. Droit d'acceptation provisoire conféré aux communes par l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837, en dérogation à l'article 937 et à l'article 910 du Code civil.
1443. Nature et effets du droit d'acceptation provisoire.
1444. Conciliation de la saisine légale de l'article 1006 du Code civil avec l'article 910.
1445. Droit de réduction; controverse relative aux clauses qui l'entravent.
1446. Conséquences juridiques de l'exercice du droit de réduction.
1447. Mise en demeure des héritiers.
1448. Droit d'autoriser d'office l'acceptation des dons et legs faits aux communes et aux établissements publics, consacré par la jurisprudence.
1449. Le droit d'autoriser d'office doit avoir pour conséquences, non-seulement le droit de réduire d'office, mais aussi celui de refuser d'office.
1450. Raisons de décider déduites des motifs de l'article 910 du Code civil.
1451. Droit du maire de la commune d'accepter les libéralités faites aux pauvres, sans autre détermination; ordonnance du 2 avril 1817.

Source BIU Cujas

1452. Droit du maire de la commune d'accepter les libéralités faites à certains établissements non légalement reconnus; avis du conseil d'État du 7 décembre 1858.
1453. Autres libéralités à accepter à divers points de vue par les communes.

1439. 5° L'acceptation des *dons et legs* est la cinquième sorte d'actes de la vie civile de la commune que nous rencontrons. Nous nous proposons de réunir ici, non-seulement toutes les règles spéciales à l'acceptation des dons et legs faits aux communes, mais aussi l'ensemble des règles générales applicables à tous établissements publics et d'utilité publique relativement aux dons et legs qui leur sont faits; nous omettrons toutes les règles déjà posées [nos 119, 1335 à 1337], et, pour les règles spéciales à diverses catégories d'établissements, nous renverrons aux parties de l'ouvrage qui concernent ces établissements [nos 1348, 1349, 1498, 1504 à 1508, 1521 à 1523, 1543 à 1545, 1598 et 1599].

1440. En ce qui concerne les acquisitions à titre gratuit par *dons* ou *legs* faits aux communes, la loi du 18 juillet 1837 et l'article 910 du Code civil ont été l'objet de deux modifications successives : le pouvoir d'autoriser l'acceptation, que ces textes maintenaient absolument entre les mains du gouvernement, a été, pour certains cas, transporté aux préfets par le décret-loi du 26 mars 1852, et, en 1867, pour les mêmes cas, il a été presque entièrement supprimé. Désormais il faut distinguer trois hypothèses : — 1° lorsque le conseil municipal et le maire sont d'accord, le conseil municipal *règle*, sans qu'aucune autorisation soit nécessaire, et sauf le pouvoir d'annulation écrit dans l'article 18 de la loi de 1837, *l'acceptation ou le refus des dons ou legs faits à la commune sans charges, conditions ni affectation immobilière, lorsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation* (L. 24 juillet 1867, art. 1 § 9 [n° 234]); — 2° lorsque, dans les mêmes cas, le conseil municipal et le maire sont en désaccord, la délibération du conseil n'est exécutoire qu'après approbation du préfet (L. 1867, art. 1 § 10); dans ces deux hypothèses il n'y a nullement à considérer la valeur et la nature des biens donnés ou légués; — 3° lorsque la libéralité est faite *avec charges, conditions ou affectation immobilière*, ou que *les dons et legs donnent lieu à réclamation*, judiciaire ou même simplement administrative, l'exécution de la délibération du conseil municipal doit être autorisée par décret, suivant les prescriptions de la loi de 1837 [n° 235] et de l'ar-

Source BIU Cujas

ticle 910 du Code civil (D. décentr. tabl. A, lettre *v* [n° 115]), et ce décret doit être rendu en assemblée générale du conseil d'État, lorsque la valeur de la libéralité excède 50,000 fr. (D. 21 août 1872, art. 5 § 5 [n° 86]).

1141. Cette troisième règle est la seule applicable, depuis comme avant la loi du 24 juillet 1867, dans les affaires dites connexes, lorsque la libéralité est faite à la fois à une commune ou à un établissement public hospitalier ou de bienfaisance d'une part, et, d'autre part, à un établissement religieux pour lequel le principe de l'autorisation par décret a été maintenu [n°s 97 4° et 119]. Il faut s'attacher aux termes mêmes des dispositions qui ont décentralisé ; et, du moment que le caractère communal de la libéralité se combine dans l'acte entre vifs ou testamentaire avec une disposition faite au profit d'un établissement religieux, le préfet, même en l'absence de toute réclamation, n'a pas le droit d'autoriser ; c'est un décret qui doit statuer sur l'ensemble de ces libéralités connexes. Telle est la doctrine formulée dans un avis du conseil d'État du 27 décembre 1855, qui l'applique à toutes dispositions, même simplement mixtes ou complexes, contenant, sans lien entre elles, des libéralités en faveur d'établissements civils et d'établissements religieux. Le rapport du ministre de l'intérieur, qui a précédé le décret du 13 avril 1861, maintient expressément cette règle, dont quelques préfets avaient alors demandé l'abrogation [*voir* n° 119] ; et la circulaire du 3 août 1867, rendue pour l'exécution de la loi du 24 juillet 1867, dit avec raison que « la loi » nouvelle n'apporte aucun changement à la jurisprudence sur » les affaires connexes, telle qu'elle résulte de l'avis du conseil » d'État du 27 décembre 1855 ».

Un avis ultérieur du conseil d'État en date du 10 mars 1868 (section de l'intérieur ; *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1868, p. 248) a confirmé cette interprétation en ce qui concerne les affaires connexes, mais en a exclu les affaires mixtes ou complexes dans les termes suivants : « Est d'avis : 1° qu'il doit être » statué par décret sur les dons et legs faits à des communes et » à des établissements publics, lorsqu'ils sont connexes ; 2° que » l'acceptation ou le refus des dons et legs faits aux communes » par dispositions distinctes (collectives, mixtes ou complexes), » doivent être réglés par les conseils municipaux dans les termes » de la loi du 24 juillet 1867 ». Nous avons déjà dit que les considérants de cet avis appliquent, en vertu de la loi du 18 juillet 1866,

Source BIU Cujas

la même règle aux conseils généraux pour les dons et legs faits aux départements [n° 1349]; mais elle n'est pas applicable aux établissements publics communaux [n° 1497].

1442. Pour les communes, comme pour les départements [n° 1348], les hôpitaux et les hospices [n° 1498], [*voir*, pour les bureaux de bienfaisance, le n° 1504], il y a dérogation à l'article 937 du Code civil, aux termes duquel l'acceptation de la libéralité ne peut être faite qu'après et en conséquence de l'autorisation, préalablement intervenue. L'article 48 de la loi du 18 juillet 1837 confère aux communes le droit d'accepter provisoirement la libéralité avant toute autorisation, et l'étude que nous allons faire dans les numéros suivants de cette disposition s'applique également aux quelques établissements publics que nous venons de nommer, pour lesquels il existe des dispositions identiques. En outre, et d'une manière générale, en dehors de cette règle spéciale, nous faisons observer que cette étude sur les dons et legs faits aux communes contient l'exposé des principes généraux relatifs aux dons et legs faits aux établissements publics et aux établissements d'utilité publique.

Les délibérations portant refus de dons et legs... ne sont exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance du roi. Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs, en vertu de la délibération du conseil municipal; l'ordonnance du roi, ou l'arrêté du préfet, qui intervient ensuite, a effet du jour de cette acceptation (Loi du 18 juillet 1837, art. 48 §§ 2 et 3).

1443. Il résulte de l'esprit et des termes de cette disposition de la loi du 18 juillet 1837, que cette acceptation est une mesure purement conservatoire. Elle a pour but exclusif de prévenir soit le retrait des offres de donation entre vifs, soit la caducité dont elles seraient frappées par la mort de leurs auteurs avant l'acte d'autorisation, et de permettre aux communes de veiller à la conservation des biens qui sont l'objet de libéralités, ou de profiter le plus tôt possible des fruits et intérêts des legs à titre universel et à titre particulier qui leur sont faits. Les communes et tous établissements publics ou d'utilité publique, légataires à titre particulier, sont astreints à l'obligation de former en justice une demande en délivrance de legs, comme les simples citoyens, aux termes de l'article 1014 du Code civil (Agen, 29 mars 1861). La signification de tout acte extrajudiciaire serait insuffisante pour faire courir les fruits et intérêts. Mais la demande en délivrance peut être régu-

Source BIU Cujas

lièrement formée, avant même le décret ou l'arrêté d'autorisation, pourvu qu'elle le soit après l'acceptation provisoire que les communes sont autorisées à faire par l'article 48 de la loi de 1837 (Paris, 19 mai 1851, *légataires d'Alligre* c. *commune de Croissy*; ch. civ. 2 mai 1864, *héritiers Delélès* c. *Mouette et autres*; Orléans, 8 janvier 1867, *Adam* c. *commune d'Auxy*, S. 67, 2, 111). Il ne peut en être ainsi que pour les établissements investis, comme les communes, du droit d'acceptation provisoire par dérogation à l'article 937 du Code civil. Aussi le contraire avait-il été jugé relativement à des hôpitaux et hospices (c. cass. 13 novembre 1849; Paris, 27 janvier 1851, et c. ch. req. 24 mars 1852, *légataires d'Alligre* c. *hospice de Bourbon-Lancy*), relativement à des successions ouvertes avant la loi du 7 août 1851, dont l'article 11 étend à ces établissements le droit écrit pour les communes dans l'article 48 de la loi de 1837 [n° 1498]; désormais, la même solution doit leur être appliquée.

La disposition de l'article 48 n'a pas pour conséquence immédiate la translation de la propriété des biens aux communes; autrement le législateur de 1837 n'aurait pas déclaré formellement, que l'acte du gouvernement ou l'arrêté du préfet qui intervient ensuite rétroagit au jour de l'acceptation. Cette acceptation doit, dès lors, être considérée comme subordonnée à une condition, non pas résolutoire, mais suspensive. D'où il suit notamment, ainsi que l'ont plusieurs fois décidé les ministres de l'intérieur et des finances, que le droit proportionnel de mutation ne saurait devenir exigible qu'à partir du moment où cette condition se réalise, c'est-à-dire où intervient l'autorisation, la propriété se trouvant transférée à ce moment avec effet rétroactif.

1444. En cas de legs universel fait à une commune ou à un établissement, soit public, soit d'utilité publique, l'article 1006 du Code civil qui investit le légataire universel de la saisine légale, lorsqu'il n'y a pas d'héritiers à réserve, doit être concilié avec les conséquences de l'article 910 qui subordonne l'effet de la disposition testamentaire à l'acte d'autorisation. « Il y a obstacle, dit la » cour de cassation, à la saisine immédiate; l'exercice du droit de » l'établissement légataire universel se trouve suspendu et mis en » question; mais l'existence de ce droit remonte néanmoins au » jour du décès du testateur, et la condition légale d'autorisation, » lorsqu'elle vient à s'accomplir, a, comme dans le cas de l'ar- » ticle 1179, un effet rétroactif au jour où le droit a pris naissance

Source BIU Cujas

(c. ch. civ. 7 juillet 1868, *Bourlier* c. *bureau de bienfaisance de Saint-Genis*) ». En conséquence et à défaut d'héritiers à réserve, l'établissement a droit aux fruits produits par les biens légués depuis le jour du décès, à moins que l'héritier du sang ne se soit mis, dans l'ignorance du legs et de bonne foi, en possession de l'hérédité (même affaire, Lyon, 22 mars 1866), soit que la commune légataire universelle ait accepté (Bordeaux, 9 mars 1859, *Fieffé de Liévreville* c. *Burette*), soit qu'elle n'ait point accepté provisoirement le legs, ainsi que le lui permettait l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837, cette acceptation provisoire n'étant pas, à cet effet, obligatoire pour elle (Bordeaux, 20 février 1865, et c. ch. req. 4 décembre 1866, *Fieffé de Liévreville* c. *ville de Bordeaux* [n° 1446]).

1445. Dans tous les cas où l'autorisation, soit du chef de l'État, soit du préfet, est nécessaire, ils peuvent, soit autoriser l'acceptation pour la totalité de la libéralité, soit la refuser pour le tout, soit l'autoriser seulement pour partie. Toute clause contraire à ce droit de réduction doit être considérée comme non écrite (C. civ. art. 900), en tant que contraire aux considérations d'ordre public tirées de l'intérêt des familles, de l'intérêt politique et économique de l'État et de l'intérêt possible des établissements gratifiés, qui servent de base aux dispositions de l'article 910 du Code civil. Cette règle s'applique aux communes, à tous établissements publics et à tous établissements d'utilité publique.

Nous tenons, malgré les décisions rendues en sens contraire, qu'elle doit notamment faire considérer comme nulle la disposition par laquelle un testateur, après avoir fait un legs au profit d'un établissement public, déclare que ce legs sera sans effet pour le tout, dans le cas où, par une clause quelconque, il ne recevrait pas son exécution complète, et qu'un tiers sera appelé à le recueillir au lieu et place de l'établissement public (*sic*, Lyon, 29 janvier 1864, *Carriot* c. *Callange*; Paris, 2 avril 1861, *Chagot* c. *Bissé*. — *Contra*, dans cette dernière affaire, c. ch. civ. 24 mars 1863, Amiens 24 juillet 1863, et c. ch. req. 13 juillet 1868; S. 63, 1, 169; 2, 131; 68, 2, 352; Grenoble, 5 juillet 1869, S. 70, 2, 13).

Les inconvénients de la jurisprudence contraire de la cour de cassation sont tempérés par le pouvoir appartenant au gouvernement de n'accorder l'autorisation pure et simple d'accepter, qu'autant qu'une transaction, homologuée dans le décret d'autorisation, serait au préalable intervenue entre les héritiers du sang et l'établissement légataire; dans ce cas le substitué vulgaire ne

Source BIU Cujas

saurait prétendre, ni à l'ouverture des droits éventuels qu'il tenait du testament, ni aux valeurs abandonnées aux héritiers comme condition de leur consentement à l'exécution du testament (c. ch. req. 18 janvier 1869, *Jiolot* c. *les Lazaristes*, S. 69, 1, 105).

1446. L'exercice du droit de réduction ne modifie pas le caractère du legs. Le décret ou l'arrêté préfectoral qui n'autorise, que jusqu'à concurrence d'une quotité ou d'une somme déterminée, l'acceptation par une commune ou par tout autre établissement public ou par un établissement d'utilité publique, d'un legs universel fait en sa faveur, n'a pas pour conséquence de le transformer en legs à titre universel ou à titre particulier, et de le soumettre à l'application de l'article 1014 du Code civil; la qualité du légataire est fixée à l'ouverture de la succession; le caractère du legs, irrévocablement fixé par les dispositions du testament, n'est pas plus modifié, par l'effet ultérieur de l'autorisation, que par la présence des héritiers réservataires; quoique réduit, dans les deux cas, dans son émolument, le legs demeure universel; par suite, aux termes de l'article 1006, s'il n'y a pas d'héritiers à réserve, l'établissement est saisi de plein droit des biens légués dans la limite de la réduction prononcée, et les fruits et intérêts lui sont acquis du jour même de l'ouverture de la succession (Bordeaux, 20 février 1865, et c. ch. req. 4 décembre 1866, *Fieffé de Liévreville* c. *com. de Bordeaux*; Lyon, 22 mars 1866, et c. ch. civ. 7 juillet 1868, *Bourlier* c. *bureau de bienfaisance de Saint-Genis*; Amiens, 8 mars 1860, *Douilly* c. *hospice de Guise*). L'acte d'autorisation ne pourrait pas, en réduisant l'émolument du legs universel, enlever dans ce cas à l'établissement la saisine légale, bien que l'arrêt d'Amiens admette cette éventualité. L'établissement ne sera tenu de contribuer aux dettes et charges que dans la proportion de son émolument, bien qu'il conserve, malgré la réduction, la qualité de légataire universel; un arrêt (Nîmes, 9 décembre 1862, *com. de Collorgues* c. *Lacoste*) la lui a refusée, en considérant à tort qu'il le fallait pour lui éviter l'obligation, inique en pareille hypothèse, de payer la totalité des dettes et legs particuliers.

1447. Un décret étant nécessaire pour autoriser l'acceptation des dons et legs lorsqu'il y a réclamation des héritiers du sang, nulle acceptation ne peut avoir lieu sans qu'au préalable ceux-ci aient été mis en demeure de consentir à la délivrance. Ils doivent l'être dans les formes prescrites par l'ordonnance du 14 janvier 1831

Source BIU Cujas

pour les établissements religieux [n° 1532], à l'effet de déclarer s'ils adhèrent ou s'opposent à l'acceptation de la libéralité (c. d'Ét. 22 janvier 1857, *Brunet*), alors même qu'il y aurait un légataire universel ayant donné son adhésion à la délivrance du legs (c. d'Ét. 1er mars 1866, *Barny*). La circulaire du 3 août 1867 rappelle ainsi qu'il suit aux préfets que cette règle doit toujours être respectée dans l'application des dispositions de la loi du 24 juillet 1867 :

« A l'égard des legs faits aux communes sans charges, conditions, ni affectation immobilière, sur l'acceptation desquels le paragraphe 9 donne aux conseils municipaux le droit de statuer, vous aurez soin de veiller à ce que les conseils municipaux s'assurent que les héritiers du testateur ont consenti à la délivrance des libéralités, ou que, du moins, ils ont été appelés à se prononcer par une mise en demeure régulière ».

1448. Une autre conséquence importante résulte de la disposition de ce même article 48 de la loi de 1837, prescrivant que les délibérations portant refus de dons et legs ne soient exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance du roi. Cette prescription a eu pour but d'appeler le chef de l'État à apprécier les motifs sur lesquels étaient fondées lesdites délibérations, et lui a donné le pouvoir (transmis au préfet en 1852, tabl. A 49°) de prendre une décision en sens contraire, dans le cas où elles ne lui paraîtraient pas conformes à l'intérêt de la commune ou des sections qui en font partie; il en résulte par conséquent qu'il peut l'autoriser d'office à accepter la libéralité (c. d'Ét. 14 avril 1864, *commune d'Eysuies*).

La loi du 24 juillet 1867 a dérogé à cette disposition en disant que le conseil municipal règle non-seulement l'*acceptation* des dons et legs, mais aussi leur *refus*; toutefois cette dérogation est restreinte aux seuls cas d'application des §§ 9 et 10 de l'article 1er de cette loi; l'article 48 de la loi de 1837 conserve toute sa force dans tous les cas où la délibération du conseil municipal portant qu'il y a lieu d'accepter, ne pourrait être ramenée à exécution qu'en vertu d'une autorisation gouvernementale ou préfectorale, ainsi qu'il est expliqué ci-dessus [n° 1440].

On peut même faire résulter ce droit d'autoriser d'office l'acceptation des dons et legs, du principe même de l'article 910 du Code civil, et la jurisprudence pratique de l'administration l'appliquait avant l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837 comme depuis. Cette jurisprudence est constante et générale, en ce sens

Source BIU Cujas

qu'elle concerne non-seulement les communes[1], mais aussi les sections de commune[2], les bureaux de bienfaisance[3], les fabriques[4] et tous les établissements publics. Elle est fondée sur ce que le principe de la nécessité d'une autorisation pour l'acceptation des dons et legs faits aux établissements publics, a pour raison d'être non-seulement l'intérêt politique et économique de l'État contraire à l'extension de la propriété de mainmorte, non-seulement l'intérêt des familles, mais aussi l'intérêt de l'établissement donataire ou légataire qui peut être mal défendu par ses représentants; dans ce but, le droit d'autorisation n'est complet et efficace qu'à la condition de comprendre le pouvoir d'accorder l'autorisation d'accepter les dons et legs, non-seulement lorsqu'elle est demandée, mais aussi lorsqu'elle n'est pas demandée, et même lorsque la com-

[1] Avis du conseil d'État du 22 mai 1838, suivi d'une ordonnance conforme du 5 juillet 1838, *commune de Sauteyrargues* (*Hérault*), rapportés dans l'*École des communes*, année 1844, page 303. — Ordonnance royale du 1er février 1844, *communes de Saint-Didier-sous-Beaujeu et de Vernay* (*Rhône*); École des communes, 1844, p. 305. — Décret du 30 novembre 1852, *donation faite par la dame Delahaye à la commune de Villers-Canivet* (*Calvados*); nous reproduisons le texte de cette décision (*a*) comme exemple, parce qu'elle est une des plus brèves. — Décisions diverses rapportées au *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, années 1857, page 284; 1858, p. 131 et 315; 1861, p. 417; 1862, p. 34, etc.

[2] Avis du conseil d'État du 23 décembre 1834, suivi d'une ordonnance royale conforme du 26 février 1835 (reproduite dans son *Traité des sections de commune*, 2e édition, page 197, par M. Léon Aucoc, qui a collationné le texte aux archives du ministère de l'intérieur, le dispositif de cette ordonnance étant seul reproduit au *Bulletin des lois*), *section de Vaulichères, dépendant de la commune de Tonnerre*.

[3] Avis de l'assemblée générale du conseil d'État du 25 février 1835, *bureau de bienfaisance de Calais*, rapporté dans l'*École des communes*, 1844, p. 302.

[4] Ordonnance royale du 7 novembre 1839, autorisant d'office l'acceptation d'un legs fait à la *fabrique de l'église Saint-Pierre de Lyon*; avis de la section d'administration du 29 juillet 1851, *fabrique de l'église de Montain* (*Jura*); rapportés dans l'*École des communes*, 1844, p. 300; 1855, p. 148.

(*a*) " La section de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes du conseil d'État entendue, décrète..... Article 2. Ne sont point approuvées les délibérations du conseil municipal de la commune de Villers-Canivet (Calvados), en date des 29 août 1847 et 7 octobre 1851, portant refus d'accepter la donation faite à cette commune par la veuve Delahaye, suivant actes publics des 18 décembre 1847 et 13 mars 1851, de : 1° une maison estimée 3,000 fr.; 2° d'objets mobiliers estimés 600 fr.; 3° d'une somme de 4,000 fr.; à la charge par ladite commune d'entretenir à perpétuité, dans la maison donnée pour l'éducation des jeunes filles, une religieuse de l'ordre de la Providence, et de payer à cette religieuse un traitement annuel de 400 fr. Le maire de Villers-Canivet, au nom de cette commune, et la supérieure générale de la congrégation des sœurs de la Providence de Lisieux, au nom de cette congrégation, sont autorisés à accepter, chacun en ce qui le concerne, ladite donation aux charges, clauses et conditions énoncées dans les actes précités. "

Source BIU Cujas

mune ou l'établissement public prétend refuser la libéralité. Tel est ce *droit d'autoriser d'office*, pratiqué d'une manière continue par la jurisprudence de l'administration, que le conseil d'État, après l'avoir provoquée par ses avis, a consacrée au contentieux par son très-important arrêt, ci-dessus cité, du 14 avril 1864.

Nous allons établir que cette jurisprudence sur le droit d'autoriser d'office, comprend le droit de *réduire d'office* la libéralité [nos 1445 et 1446], et doit logiquement embrasser le droit de *refuser d'office*.

1449. Puisqu'il est acquis que l'administration peut statuer sur les affaires de dons et de legs, sans y avoir été provoquée par une demande en autorisation d'accepter la libéralité, et même malgré le refus de la commune ou de tous autres établissements donataires ou légataires, il est constant que ces établissements n'ont pas le droit exclusif de saisir seuls l'administration supérieure de l'examen de ces questions. Pour autoriser d'office, il faut que l'administration puisse se saisir d'office ou être saisie par les tiers (les héritiers notamment), afin qu'elle statue sur leur demande en opposition d'autorisation et use de son droit de statuer d'office. La prétention de laisser cette question d'autorisation en suspens jusqu'à l'expiration du délai de 30 ans, est donc contredite directement par la jurisprudence, qui a consacré le droit de l'administration de prononcer d'office.

D'autre part, il est impossible de restreindre à la seule autorisation d'accepter la libéralité, le droit de prononcer d'office. *Autoriser*, c'est statuer ; *autoriser d'office*, c'est statuer d'office ; or, *statuer* sur une question d'autorisation d'accepter un legs, c'est autoriser ou refuser l'autorisation ; *statuer d'office*, c'est, en pareille matière, faire l'une de ces deux choses, ou *autoriser d'office* l'acceptation, ou *refuser d'office* l'autorisation d'accepter; donc, puisque l'administration a le pouvoir de statuer d'office pour accorder une autorisation, elle a le droit de statuer d'office pour refuser cette autorisation, l'établissement légataire ne faisant, dans un cas comme dans l'autre, aucune demande d'autorisation.

Sans doute, l'administration supérieure ne se prononcera certainement pas sans avoir mis la commune ou l'établissement public en demeure de délibérer sur la question de savoir s'ils entendent ou non accepter la libéralité qui leur est faite. Mais, loin d'admettre leur inertie pendant les 30 années de la prescription des droits, l'administration supérieure leur imposerait évidem-

Source BIU Cujas

ment un délai déterminé pour se prononcer, délai passé lequel (et c'est là le point de droit que nous cherchons à établir) elle pourrait passer outre et *statuer d'office*, soit en donnant, soit en refusant l'autorisation d'accepter nécessaire à l'exécution de la libéralité.

Du droit de réduction des libéralités faites aux établissements publics, droit appartenant au gouvernement, en conséquence du principe de l'article 910 du Code civil, résulte une preuve directe de cette vérité, que, si l'administration supérieure a le droit d'autoriser d'office, elle a aussi, sauf mise en demeure préalable de l'établissement d'avoir à se prononcer dans un délai déterminé, le droit de refuser d'office, parce que, dans un cas comme dans l'autre, c'est statuer sur une même question.

En effet, nous avons vu [n° 1445] que toute autorité compétente pour statuer en matière de dons et legs aux communes et autres établissements, peut statuer de trois manières différentes : en *autorisant* l'acceptation, en la *refusant*, ou en *réduisant* le montant de la libéralité. Or, qu'est-ce que cette réduction ? c'est l'autorisation accordée pour une partie de la libéralité et refusée pour l'autre ; de sorte que toute décision qui réduit est une décision qui accorde pour partie l'autorisation et qui la refuse pour partie. Or est-il possible de dénier à l'autorité administrative, compétente pour autoriser d'office, le droit de réduire d'office ? Une pareille dénégation serait peu raisonnable et démentie par tous les précédents. Des avis du conseil d'État ont proposé d'office de n'accorder l'autorisation que pour moitié, et, par conséquent, d'autoriser pour partie et de refuser pour partie l'autorisation. De sorte que, lorsqu'on reconnaît à l'administration le droit d'autoriser d'office pour la totalité d'une libéralité, on lui donne nécessairement le droit de n'autoriser d'office qu'une acceptation partielle de la libéralité par l'exercice de son droit de réduction, et, par conséquent, le droit de refuser pour partie. On ne peut donc scinder ; et puisque l'administration a le droit de statuer d'office, soit pour autoriser, soit pour réduire, elle le possède également pour refuser ; l'exercice du droit de réduction étant partie autorisation et partie refus, le pouvoir de statuer comprend le pouvoir de donner indistinctement l'une ou l'autre de ces trois solutions.

1450. Si de cette analyse nous passons à un ordre d'idées qui n'est ni plus direct ni plus précis, mais plus spiritualiste, nous trouvons, dans les motifs de la loi et de la solution cherchée, les

Source BIU Cujas

mêmes raisons de résoudre affirmativement la question posée. Nous avons déjà dit à plusieurs reprises que la nécessité de l'autorisation pour accepter les dons et legs faits aux établissements publics et aux établissements d'utilité publique est motivée, dans notre législation, par le triple intérêt de l'État, se produisant sous des aspects divers et nombreux, des familles dépouillées par la libéralité, et des établissements eux-mêmes.

En se plaçant à ce point de vue élevé de l'esprit de la loi, dont une jurisprudence éclairée ne doit pas se départir, la jurisprudence administrative a admis l'acceptation d'office des libéralités faites aux communes et aux établissements publics, par ce motif que, sans cela, l'un des intérêts que la loi a voulu protéger pourrait demeurer en souffrance, ne pas recevoir la satisfaction qui lui est due, et que la loi a voulu lui donner. Cet intérêt est celui des établissements gratifiés, « pour les défendre, a-t-on dit, contre les erreurs ou les faiblesses de leurs administrateurs ». C'est pour que la protection de la puissance publique pût garantir cet intérêt d'une manière effective que l'on a déclaré que l'article 910 du Code civil contenait le pouvoir d'autoriser d'office et que ce pouvoir résulte aussi de tous les textes spéciaux qui convergent autour de ce texte principal. C'est ce que dit l'avis du conseil d'État du 2 mai 1838, suivi d'une ordonnance royale conforme (*com. de Fauteyrargues, Hérault*). Or, nous serons bien difficilement contredit, si nous affirmons que, des trois intérêts qui motivent les dispositions de l'article 910, celui de l'établissement gratifié est le moindre ; il est celui qui a exercé le moins d'influence, soit dans le droit ancien, soit dans le droit actuel, sur la volonté du législateur ; il est celui des trois qui a dû exercer l'action la moins déterminante sur l'introduction et le maintien dans le droit français de cette grande, antique et toujours nécessaire restriction à l'acceptation des dons et legs par les établissements de mainmorte. Si cependant la lésion possible de l'intérêt de l'établissement légataire a dû faire admettre l'*autorisation d'office*, comment la lésion certaine, évidente, d'un intérêt supérieur engagé dans l'affaire, de l'intérêt de la famille, ne ferait-elle pas admettre également le *refus d'office*, après une mise en demeure préalable d'avoir à s'expliquer dans un délai déterminé ? La raison de décider est de la même nature dans les deux cas, avec cette seule différence que, dans l'un, elle découle de l'intérêt de l'établissement légataire, et que, dans l'autre, elle dérive de l'intérêt de la famille dépouillée par le legs. Nul ne dira que cet intérêt soit moins respectable,

Source BIU Cujas

moins digne de protection, et surtout que la loi ait voulu l'environner de garanties moins sûres et moins complètes. Rien cependant ne serait plus contraire à l'intérêt des héritiers ayant qualité pour former opposition à l'autorisation d'accepter une libéralité, que cette position d'inertie prise par une commune ou une fabrique se flattant de les faire attendre 29 ans et onze mois qu'il leur plaise de saisir l'administration supérieure d'une demande en autorisation d'accepter. Non-seulement ces héritiers seraient ainsi condamnés, par le caprice ou le calcul des établissements intéressés, à subir l'ennui et le dommage d'une incertitude et d'une attente indéfinies ; non-seulement l'administration des biens resterait infailliblement en souffrance, mais encore les moyens d'opposition, les preuves, s'affaibliraient entre les mains des héritiers menacés de les voir, par l'action du temps, s'affaiblir et se perdre. Ils seraient encore privés de l'avantage légitime qu'ils peuvent avoir à ce que les autorités administratives ou religieuses locales, appelées à donner leur avis, soient bien celles sous les yeux desquelles ont pu s'accomplir les faits qui ont précédé, accompagné et immédiatement suivi la libéralité.

Ces questions d'autorisation sont de celles qui, pour être équitablement et sainement appréciées et décidées, doivent l'être à peu d'intervalle des faits accomplis ; le droit de statuer *d'office*, pour refuser l'autorisation comme pour la donner, permet seul à l'autorité supérieure d'éviter l'affaiblissement ou la perte des preuves. Il donne seul à l'autorité supérieure l'indépendance qui doit lui appartenir dans ces questions, dont il dépendrait sans cela, de la volonté d'un établissement public ou d'utilité publique, de lui soustraire la connaissance pendant un temps indéfini. Il donne seul à l'autorité supérieure les moyens de déjouer une véritable fraude dont la famille du testateur serait victime ; puisque la jurisprudence permet l'autorisation d'office contre l'intérêt de la famille (que le principe de l'autorisation a aussi pour but de protéger), elle doit aussi, dans l'intérêt de la famille, admettre le refus d'office, comme le droit de réduction d'office, en ce qui concerne tous les établissements publics et tous les établissements d'utilité publique.

1451. La commune, c'est-à-dire le maire, en vertu de la délibération du conseil municipal et avec les autorisations prescrites [n°s 1440 et suivants], n'accepte pas seulement les dons et legs qui lui sont faits directement et nominativement, et dont l'être moral,

Source BIU Cujas

soit au point de vue de l'augmentation de son domaine immobilier, soit au point de vue de son patrimoine mobilier et de ses finances, est le bénéficiaire exclusif. Elle est aussi appelée à accepter dans les mêmes formes les libéralités faites au profit des pauvres ou de certaines catégories de pauvres de la commune, sans autre détermination, et à leur donner la destination voulue par les donateurs ou testateurs. Le maire, habilité et autorisé comme il vient d'être dit, est, à ce point de vue, le représentant légal des pauvres de la commune, lorsque les dispositions entre vifs ou testamentaires au profit des pauvres n'ont désigné aucun établissement compétent pour recueillir et administrer la libéralité. Ce titre résulte pour lui de l'article 937 du Code civil et de l'ordonnance royale du 2 avril 1817.

Mais cette ordonnance n'était appliquée sous ce rapport, jusqu'en ces derniers temps, que dans les communes où il n'existait pas de bureau de bienfaisance. C'était la conséquence d'une jurisprudence longtemps suivie par l'administration et par le conseil d'État qui faisait du bureau de bienfaisance le représentant légal et exclusif des pauvres [n° 1505]. Mais une jurisprudence contraire, provoquée par un avis de principe du conseil d'État en date du 6 mars 1873, est venue substituer à la pratique antérieure les trois règles suivantes : — 1° cette jurisprudence nouvelle ne reconnaît aux bureaux de bienfaisance que le droit *d'accepter les dons qui leur sont adressés*; — 2° elle considère le maire, qu'il y ait ou non un bureau de bienfaisance dans la commune, comme le seul représentant *légal* des pauvres, seul capable d'accepter et d'administrer les libéralités faites sans autre détermination, soit à tous les pauvres de la commune, soit à certaines catégories de pauvres; — 3° si le maire est ainsi le représentant légal des pauvres, cette jurisprudence nouvelle ne fait pas de lui, comme autrefois des bureaux de bienfaisance, le représentant *exclusif* des pauvres, en ce sens que tous autres établissements publics dans la mission desquels rentre le soulagement des pauvres, peuvent être autorisés à recueillir ces libéralités conformément à la volonté des disposants. — Il faut rapprocher de cette analyse le texte même [n° 1507] de l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873; une circulaire du ministre de l'intérieur du 25 avril 1873 prescrit aux préfets de s'y conformer [1].

[1] Comme membre et secrétaire de la commission de surveillance des prisons de Poitiers, nous avons provoqué, en 1873, l'une des premières applications de

Source BIU Cujas

L'acceptation des dons ou legs sera faite... par les maires des communes lorsque les dons ou legs seront faits au profit de la généralité des habitants, ou pour le soulagement et l'instruction des pauvres de la commune (Ordonnance royale du 2 avril 1817, art. 3). — Tout notaire dépositaire d'un testament contenant un legs au profit de l'un des établissements ou titulaires mentionnés ci-dessus sera tenu de leur en donner avis lors de l'ouverture ou publication du testament. En attendant l'acceptation, le chef de l'établissement ou le titulaire fera tous les actes conservatoires qui seront jugés nécessaires (*id.*, art. 5). — [*Voir*, n° 1332, le décret portant règlement d'administration publique du 30 juillet 1863.]

1452. Le maire, régulièrement habilité et autorisé, a aussi qualité pour accepter les dons et legs faits à des établissements non légalement reconnus, lorsqu'il résulte de la disposition et des caractères propres à l'établissement que le donateur ou testateur a eu pour but le soulagement des pauvres ou de certaines catégories de pauvres de la commune, plutôt que de gratifier l'établissement lui-même. Si, dans l'application, cette règle peut donner lieu à des difficultés d'espèces et à l'appréciation de nuances délicates, son principe nous paraît à l'abri de toute contestation sérieuse. Il dérive de l'esprit des textes spéciaux, étudiés dans les numéros qui précèdent et des principes généraux du droit; il sauvegarde à la fois l'intérêt sacré des pauvres,

cette jurisprudence nouvelle, de la part de M. le maire, du conseil municipal de Poitiers et de M. le préfet de la Vienne, et obtenu de M. le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, au profit du maire de Poitiers, pour être administrée par lui conformément aux intentions de la testatrice, le paiement d'une somme de 2,000 fr. léguée en 1851, par Mlle Richard, « *aux prisonniers nécessiteux de la prison de Poitiers* ». En vertu d'un jugement du tribunal de Poitiers en date du 21 mars 1854, cette somme était depuis cette époque, et du consentement des héritiers, déposée à la caisse des dépôts et consignations « *au nom de qui il appartiendra* ». Les considérants de ce jugement indiquaient à tort le préfet de la Vienne comme pouvant avoir qualité pour retirer cette somme de la caisse des dépôts et consignations et représenter cette catégorie de pauvres. Le bureau de bienfaisance de Poitiers aurait pu, d'après la jurisprudence administrative antérieure, demander à accepter ce legs et lui donner la destination voulue par la testatrice, sous la réserve, au point de vue de l'exécution, de l'observation des règlements des prisons. Mais, cette somme ayant toujours été laissée à la Caisse des dépôts et consignations, le bureau de bienfaisance de Poitiers, depuis l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873, et en vertu de la nouvelle jurisprudence que cet avis a inaugurée, ne pouvait plus être appelé à en délibérer. Le maire de Poitiers avait seul qualité pour accepter ledit legs au nom de cette catégorie de pauvres en vertu de la règle établie dans le présent numéro, et c'est la voie qui a été suivie; M. le maire et le conseil municipal ont ensuite délégué à la commission de surveillance des prisons la mission d'exécution des volontés de la testatrice.

Source BIU Cujas

gratifiés par ces dispositions, que sacrifieraient une interprétation judaïque ou une routine contraire, le respect dû à la volonté des disposants, et même l'intérêt des familles lorsqu'elles consentent à l'exécution de ces libéralités. Les circonstances cependant peuvent être telles que l'acceptation de ces libéralités par le maire, à charge de leur donner la destination voulue par le disposant, soit possible même sans le consentement des héritiers ou légataires universels.

Aussi cette règle a-t-elle été posée par le conseil d'État bien avant son changement de jurisprudence sur les autres questions [traitées n° 1451] ; elle a été notamment formulée dans un remarquable avis du conseil d'État du 7 décembre 1858, reproduit ci-dessous et dont nous nous sommes également fait un devoir de donner le texte dans les éditions antérieures de cet ouvrage [1].

C'est dans le même ordre d'idées, et en rendant hommage aux mêmes principes, sans porter atteinte ni à la règle fondamentale de notre droit public qui réserve aux pouvoirs publics la reconnaissance des personnes morales, ni aux articles 911 du Code civil et 4 de la loi du 24 mai 1825 sur les congrégations religieuses de femmes [n° 1543], qu'ont jugé la cour de Caen le 29 février 1864 et la cour de cassation le 6 novembre 1866 (ch. civ. *Varin. c. maire de Caen*, S. 69, 1, 120). Le testament portait : « Je veux que ce » que je posséderai à ma mort soit donné aux pauvres, deux tiers

[1] Nous avons eu l'occasion de provoquer l'application de cet avis du conseil d'État, dans l'exercice de nos fonctions de membre du Comité consultatif des établissements hospitaliers et de bienfaisance de l'arrondissement de Poitiers, par une consultation développée et dont les conclusions ont été suivies par la commission administrative du bureau de bienfaisance, le conseil municipal, le maire de Poitiers et le préfet de la Vienne, dans l'espèce suivante. Le bureau de bienfaisance de Poitiers avait été institué légataire universel d'une fortune importante par M. et Mlle Ancelin ; parmi les legs particuliers dont les généreux testateurs avaient grevé cette libéralité, se trouvaient deux legs d'environ 10,000 fr. au profit de la *Société philanthropique et de secours mutuels de Poitiers*, qui, n'étant pas approuvée, ne pouvait être autorisée à accepter la libéralité ; mais nous avons trouvé dans les statuts de cette société, bien qu'elle ne constituât pas un établissement légalement reconnu, les caractères permettant à l'administration municipale d'user du droit d'accepter la libéralité, que lui reconnaît l'avis du conseil d'État du 7 décembre 1858, à charge de donner à cette libéralité la destination voulue par le testateur ; c'est ce qui fut réalisé en 1872. Pourquoi ne pas dire aussi la manière délicate dont nous avons été remercié, par la délibération du conseil de la *Société philanthropique et de secours mutuels de Poitiers* qui nous a spontanément conféré, à cette occasion, le titre de Bienfaiteur de cette société.

Source BIU Cujas

» aux Petites-Sœurs des pauvres à Caen, l'autre tiers aux pauvres » de ma paroisse ». Les deux arrêts ont reconnu la validité du legs, en le considérant comme fait non au profit desdites Petites-Sœurs des pauvres, communauté religieuse de femmes non autorisée, mais aux pauvres recueillis et soignés par elles, et représentés au procès par le maire de la commune de Caen.

La section de l'intérieur..., considérant qu'aux termes de l'ordonnance réglementaire du 2 avril 1817, c'est aux maires qu'il appartient d'accepter les dons ou legs faits pour le soulagement et l'instruction des pauvres; que, dès lors, l'autorité municipale est fondée à réclamer l'autorisation d'accepter des legs faits à des établissements non légalement reconnus, lorsque ces legs portent évidemment le caractère de dispositions faites au profit soit de la généralité des pauvres, soit d'une catégorie spéciale des indigents de la commune; considérant, toutefois, qu'il importe de réserver à l'autorité supérieure une entière liberté d'appréciation des demandes de cette nature; considérant, en effet, que l'extrême variété des circonstances d'espèces doit conduire, dans cette matière, à des décisions diverses et que le consentement donné par les héritiers à la délivrance des legs ne peut pas être considéré comme le seul motif, ni même comme le motif principal de décider; que, s'il est vrai, comme l'indique M. le ministre de l'intérieur dans sa dépêche ci-dessus visée, que ce consentement doit, en règle générale, lever tous les doutes en ce qui touche les chances de contestations judiciaires qu'il importe d'éviter aux communes, il peut arriver aussi que, nonobstant l'adhésion des héritiers, le gouvernement ne juge pas à propos d'autoriser l'acceptation des legs par l'entremise de l'autorité municipale, soit parce que les libéralités ne lui paraîtraient pas rentrer suffisamment dans le cadre des prévisions de l'ordonnance réglementaire de 1817, soit pour tout autre motif résultant des circonstances de chaque espèce; mais que, d'autre part, il est possible aussi que le consentement des héritiers ne paraisse même pas nécessaire; qu'en effet le testateur, tout en désignant comme légataire un établissement charitable non légalement reconnu, peut avoir employé des termes tels et être entré dans des explications si formelles qu'aucun doute ne saurait s'élever sur l'intention qu'il avait de gratifier de sa libéralité non pas l'établissement charitable lui-même en sa qualité personnelle, mais uniquement la classe spéciale d'indigents à laquelle l'établissement désigné consacre ses soins; qu'il existe d'ailleurs un grand nombre d'établissements charitables qui, bien que non légalement reconnus, se rattachent par des liens si étroits à l'administration municipale, soit par l'effet de subventions fixes et annuelles qui leur sont attribuées sur le budget communal, soit même par les détails de leur organisation intérieure, qu'ils peuvent être considérés comme ayant réellement acquis le caractère d'établissements communaux; et qu'enfin le respect de la volonté des testateurs et l'intérêt des pauvres doivent conduire à rechercher, autant que possible, l'interprétation la plus favorable à l'accomplissement des legs..., — Est d'avis : qu'en règle générale, il y a lieu d'autoriser les administrations à accepter les libéralités faites à des établissements non légalement reconnus, lorsque ces libéralités rentrent dans les prévisions de l'ordonnance réglementaire du 2 avril 1817, sauf toutefois l'appréciation des circonstances particulières de chaque espèce, et en se conformant d'ailleurs à la jurisprudence établie par les précédents du conseil d'État (Avis du conseil d'État du 7 décembre 1858).

Source BIU Cujas

1453. Ce n'est pas seulement dans les trois hypothèses que nous venons de passer en revue, que l'acceptation de la libéralité est faite par le maire de la commune dûment autorisée, c'est-à-dire, 1° lorsque le don ou legs s'adresse directement à elle ; 2° lorsque la libéralité est faite au profit des pauvres ou d'une catégorie de pauvres, sans autre désignation ; et 3° lorsqu'elle est faite au profit de certains établissements non légalement reconnus. La commune doit encore accepter la donation ou le legs dans les trois autres cas suivants.

4° Lorsque la libéralité est faite à des établissements ecclésiastiques, fabriques, menses, consistoires, pour le soulagement des pauvres, seulement lorsqu'il s'agit d'une fondation destinée à demeurer perpétuelle et dont les revenus seuls doivent être distribués ; alors le maire accepte *le bénéfice qui résulte du legs en faveur des pauvres de la commune,* sans avoir le droit d'en contrôler l'emploi, d'après l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873 [n° 1506].

5° Lorsque la libéralité est faite aux mêmes établissements, à charge de fonder ou d'entretenir des écoles, parce que le soin et l'obligation de pourvoir à l'instruction primaire publique appartiennent aux communes, la commune et l'établissement ecclésiastique doivent accepter conjointement, ce dernier n'ayant qu'un droit de surveillance, quant à l'exécution et au maintien de la fondation ; les rentes sur l'État données ou léguées doivent être simultanément inscrites sous le nom de l'établissement institué et sous celui de la commune ; mais la garde de tous les titres de propriété mobilière ou immobilière, la perception des revenus, l'administration des immeubles, comme la direction de l'école et la fixation de son régime, doivent appartenir exclusivement à la commune (C. d'Ét. avis des 4 mars 1841, 10 juin 1863, 22 novembre 1866).

6° Il doit y avoir également acceptation conjointe lorsque ces dons ou legs sont faits à des communautés religieuses enseignantes dûment autorisées ; avec cette différence, qu'on applique entièrement les règles précédentes lorsque les libéralités sont faites pour la fondation ou l'entretien d'écoles devant avoir le caractère d'écoles communales et publiques, et que, dans le cas où ce doit être une école libre, la commune, ne devant alors exercer d'autre droit que celui d'une simple surveillance pour l'exécution de la fondation, ne doit pas obtenir l'immatriculation simultanée des titres de rentes (C. d'Ét. avis 10 juin 1863).

Source BIU Cujas

§ IV. — Finances, actions, créances et dettes des communes.

1454. Subdivision de ce paragraphe.

1454. Ce paragraphe se subdivise naturellement; nous placerons d'abord dans un premier groupe tout ce qui se rattache plus directement aux finances et au budget de la commune, les emprunts, les contributions extraordinaires, et le budget surtout, y compris les impôts communaux. Dans un second groupe nous réunirons les règles relatives : aux diverses actions intéressant les communes, soit comme demanderesses, soit comme défenderesses; au paiement de leurs dettes (ces règles sont les mêmes pour les départements et les établissements publics); et au recouvrement de leurs créances.

Nous poursuivons la série des douze chiffres qui relient entre eux tous ces actes de la vie communale, ceux des deux portions de ce paragraphe, comme ceux, au nombre de cinq, du paragraphe précédent.

A. *Finances communales.*

1455. 6° Emprunts communaux.
1456. 7° Contributions extraordinaires communales.
1457. 8° Budget communal.
1458. Budget ordinaire; budget extraordinaire.
1459. Statistique; tableau des chiffres des recettes et dépenses communales.
1460. Dispositions concernant les villes ayant trois millions de revenus.
1461. Divers impôts communaux.
1462. *a.* Octrois; nature légale et caractères économiques des droits d'octroi; importance de leur produit.
1463. Établissement des octrois.
1464. Modes de perception.
1465. Règles nouvelles de la loi du 24 juillet 1867.
1466. Modifications apportées par la loi du 10 août 1871; attributions des conseils généraux et limite de leurs délégations possibles aux commissions départementales en matière d'octroi.
1467. *b.* Droits de places dans les foires et marchés.
1468. *c.* Centimes additionnels communaux.
1469. *d.* Taxe des chiens.
1470. *e.* Autres taxes et impositions communales.

1455. 6° *Emprunts.* Les règles relatives aux emprunts des communes varient suivant l'importance des emprunts et des com-

Source BIU Cujas

munes. On doit, au point de vue du chiffre, de la nature de l'emprunt et des conditions de son remboursement, distinguer quatre hypothèses.

1° Les délibérations des conseils municipaux relatives aux emprunts des communes ne sont soumises à aucune approbation lorsqu'il s'agit d'emprunts remboursables, ou sur les centimes additionnels extraordinaires n'excédant pas cinq centimes et pour une durée de cinq années, votés par le conseil municipal dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général [n° 150], ou sur les ressources ordinaires, quand, dans ce dernier cas, l'amortissement ne dépasse pas douze années. Mais, en raison de la complète initiative qui appartient au conseil municipal pour ces mesures si graves, la loi du 24 juillet 1867 (art. 3 et 6 [n° 234]) a stipulé trois garanties distinctes en faveur des contribuables : 1° en cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, la nécessité de l'approbation du préfet ; 2° la faculté pour le préfet, dans un délai de trente jours, d'annuler la délibération du conseil municipal, d'office pour violation d'une loi ou d'un règlement, ou sur le recours des parties intéressées ; 3° la nécessité, pour les communes ayant un revenu moindre de 100,000 fr. (c'est-à-dire celles dont les recettes ordinaires, constatées par les comptes d'administration du maire et les comptes de deniers du receveur municipal, ont été inférieures à ce chiffre pendant les trois dernières années [1]), que l'emprunt soit voté par le conseil municipal assisté des plus imposés en nombre égal à celui de ses membres en exercice (L. 18 juillet 1837, art. 42). Dans les communes les moins importantes, le conseil municipal peut être composé, surtout par l'effet du suffrage universel, de non-propriétaires disposés à voter des charges dont ils ne doivent recueillir que le profit ; mais cela se voit aussi dans des communes ayant un revenu su-

[1] Les communes ayant plus de 100,000 fr. de revenus sont au nombre de 207, suivant un *État des communes de France ayant 100,000 fr. de revenus ordinaires d'après les comptes administratifs de 1871, et classées suivant l'importance de leurs revenus*, — placé à la suite du rapport, en date du 24 septembre 1873, adressé au ministre de l'intérieur sur la situation financière des communes en 1871, par le directeur de l'administration départementale et communale. Sur ces 207 communes, dont les recettes ordinaires s'élèvent à 102 millions 219,267 fr., 22 renferment une population supérieure à 50,000 âmes [n° 219 *note*], et leurs recettes et dépenses forment le cinquième de l'ensemble des recettes et dépenses [n° 1459] de toutes les communes de France (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, année 1873, page 473).

Source BIU Cujas

périeur à 100,000 francs; alors cependant l'emprunt est voté par le conseil municipal seul.

2° Si l'emprunt est remboursable, ou sur des contributions extraordinaires dépassant cinq centimes, sans excéder le maximum arrêté par le conseil général, dans les limites fixées par la loi du budget (L. 10 août 1871, art. 42 [n° 150]), ou sur les revenus ordinaires dans un délai excédant douze années, la délibération du conseil municipal, assisté ou non des plus imposés, suivant la distinction ci-dessus, est soumise à l'approbation du préfet (L. 24 juillet 1867, art. 5 [n° 235]).

3° Si l'emprunt est remboursable sur ressources extraordinaires dans un délai excédant douze années, il doit être autorisé par décret, et le décret doit être rendu en conseil d'État, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur à 100,000 francs et dans laquelle le conseil municipal a pu voter l'emprunt sans l'assistance des plus imposés (D. 21 août 1872, art. 5 § 9 [n°s 86 et 235]).

4° Si la somme à emprunter dépasse un million, ou si cette somme réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés dépasse un million, une loi seule pourra donner l'autorisation (L. 24 juillet 1867, art. 7 § 3). D'où suit que l'intervention du pouvoir législatif n'est plus exigée, depuis la loi de 1867, que pour ces emprunts de nature à être exclusivement contractés par les plus grandes villes, sauf aussi les dispositions spéciales aux villes de Paris et de Lyon [n° 1460].

Dans les trois derniers cas où l'emprunt doit être autorisé par arrêté préfectoral, par décret ou par une loi, c'est le préfet (D. décent. tabl. A 43°) qui approuve les conditions de réalisation de l'emprunt préférées par le conseil municipal, avec ou sans les plus imposés, soit par voie d'adjudication avec publicité et concurrence, soit par voie d'émission publique d'obligations, soit par voie de traités de gré à gré avec des capitalistes, des banquiers, la caisse des dépôts et consignations (Instruction des 20 août 1840, 23 janvier 1841, 25 janvier 1854 [n° 1095]) ou le crédit foncier de France (L. 6 juillet 1860, art. 1 [n°s 1332 et 1351]).

1456. 7° Les *contributions extraordinaires* ou centimes additionnels extraordinaires communaux sont soumis aux règles suivantes :

1° La loi du 24 juillet 1867 (art. 3 [n° 234]) a dispensé de toute autorisation, même de celle du préfet, les délibérations des conseils municipaux votant des contributions extraordinaires qui n'excèdent pas le maximum à fixer chaque année par le conseil

Source BIU Cujas

général et, dans tous les cas, cinq centimes pendant cinq ans. Mais, dans ce cas, la loi (art. 6) a stipulé les trois mêmes garanties qu'en matière d'emprunts dans l'hypothèse correspondante. Les conseils municipaux peuvent aussi (L. 1867, art. 3 § 2), sans avoir besoin d'aucune autorisation, voter trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires, ou, au lieu et place de ces trois centimes, une journée de prestation ; cette faculté de substitution, limitée à dix ans par la loi du 11 juillet 1868 sur les chemins vicinaux, qui la leur a donnée [n° 1378], a été prorogée de cinq ans par la loi du 25 juillet 1873 [n° 1391].

2° Les contributions extraordinaires qui dépasseraient cinq centimes, sans excéder le maximum fixé par le conseil général, et dont la durée ne serait pas supérieure à douze années, sont l'objet de délibérations soumises à l'approbation du préfet (L. 24 juillet 1867, art. 5 [n° 235]).

3° Toutes contributions extraordinaires dépassant le maximum fixé par le conseil général doivent être autorisées par décret, et le décret doit être rendu en conseil d'État s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur à 100,000 francs (D. 21 août 1872, art. 5 § 9 [n° 86]). La loi de 1867 a ainsi modifié considérablement la législation antérieure, notamment en ce qu'elle a complétement supprimé l'intervention du pouvoir législatif pour les contributions extraordinaires quelle qu'en soit l'importance.

1457. 8° *Budget communal.*

Le budget communal est proposé chaque année par le maire, voté par le conseil municipal et approuvé par arrêté du préfet : 1° dans toutes les communes dont les revenus ordinaires sont inférieurs à 100,000 francs (L. 1837, art. 33) ; 2° dans les autres communes, lorsque aucune demande d'imposition extraordinaire non susceptible d'être votée définitivement par le conseil municipal ou approuvée par le préfet ne se trouve formulée au budget. Il est approuvé par décret dans les autres cas.

Les budgets communaux sont régis par les articles 33, 36, 37, 38, 39 de la loi du 18 juillet 1837 [n° 1458 *in fine*], le décret du 25 mars 1852 (tabl. A 42° [n° 115]), et les articles 2 et 15 de la loi du 24 juillet 1867 [n°s 234 et 1460].

D'après cette dernière disposition, les allocations portées au budget communal pour dépenses facultatives ne peuvent plus être ni changées ni modifiées par l'arrêté préfectoral ou le décret qui

Source BIU Cujas

règle le budget, lorsque le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives. Cela revient à dire que les conseils municipaux, dans le cas prévu par l'article, disposent souverainement des excédants de leurs recettes *ordinaires* sur leurs dépenses obligatoires. « On ne peut que faire des vœux, ajoutait très-bien M. le sénateur Bonjean dans son rapport, pour que beaucoup de communes soient en situation de profiter de la liberté qui leur est accordée. »

Lorsque le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, les allocations portées audit budget par le conseil municipal pour des dépenses facultatives ne peuvent être ni changées ni modifiées par l'arrêté du préfet ou par le décret impérial qui règle le budget (Loi du 24 juillet 1867, art. 2).

1458. Le budget communal se divise en deux parties, l'une relative aux dépenses, l'autre aux recettes. Comme pour l'État (soit qu'on appelle son budget extraordinaire de son vrai nom, soit qu'on l'appelle budget de liquidation ou compte de liquidation ou autrement), et comme pour les départements, en vertu des lois sur les conseils généraux du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 [n° 1356], le budget communal comprend un budget ordinaire et un budget extraordinaire.

Nous reproduisons les articles du règlement sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 qui présentent le tableau de ces dépenses (L. 1837, art. 30) et recettes (L. 1837, art. 31 et 32) communales, d'après les textes législatifs intervenus à cet égard. Nous les faisons suivre des dispositions de la loi du 18 juillet 1837 dont la connaissance est nécessaire pour compléter le tableau du budget communal ; ces dispositions de la loi de 1837 sont également reproduites dans le décret portant règlement général sur la comptabilité publique du 31 mai 1862, dans son chapitre XXII intitulé : *Comptabilité des communes* (articles 434 à 546).

Les dépenses des communes sont obligatoires ou facultatives. Sont *obligatoires* les dépenses suivantes : 1° l'entretien de l'hôtel de ville ou, s'il y a lieu, du local affecté à la mairie ; 2° les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune ; 3° l'abonnement au *Bulletin des lois* ou au *Moniteur des communes* ; 4° les frais de recensement de la population ; 5° les frais des registres de l'état civil et la portion des tables décennales à la charge des communes ; 6° le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi, et les frais de perception ; 7° le traitement des gardes des bois de la commune et des gardes champêtres ; 8° le traitement et les frais de bureau des commis-

Source BIU Cujas

saires de police, tels qu'ils sont déterminés par les lois et décrets ; 9° les pensions des employés municipaux et des commissaires de police régulièrement liquidées et approuvées; 10° les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier, dans les communes chefs-lieux de cantons; 11° les dépenses de la garde nationale, telles qu'elles sont déterminées par les lois ; 12° les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois ; 13° l'indemnité de logement aux curés et desservants, et autres ministres des cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement; 14° les secours aux fabriques des églises et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État, en cas d'insuffisance de leurs revenus, justifiée par leurs budgets et leurs comptes appuyés de pièces ; 15° le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants assistés; 16° les grosses réparations aux édifices communaux, sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments militaires et les édifices consacrés aux cultes; 17° la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique; 18° les frais des plans d'alignements; 19° les frais et dépenses des conseils des prud'hommes, pour les communes où ils siégent; les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures, pour les communes où elles existent, ainsi que des sociétés de secours mutuels; 20° les contributions et prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus communaux ; 21° les secours et pensions accordés aux sapeurs-pompiers, à leurs veuves et à leurs orphelins [*voir* n° 151]; 22° la part contributive de la commune dans la dépense des travaux de défense contre les inondations; 23° les frais de tenue des assemblées électorales pour l'élection : 1° des députés au Corps législatif, des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux; 2° des membres des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes ; 3° des chambres consultatives des arts et manufactures et des chambres de commerce; 24° l'acquittement des dettes exigibles, et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition législative. Toutes les dépenses autres que les précédentes sont *facultatives* (Décret du 31 mai 1862, *portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 486).

Les recettes des communes sont ordinaires ou extraordinaires. Les recettes *ordinaires* des communes se composent : 1° des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature; 2° des cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature ; 3° du produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finances; 4° de la part accordée aux communes dans l'impôt des patentes; 5° de la part revenant aux communes dans les droits de permis de chasse ; 6° du produit des octrois municipaux; 7° du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés; 8° du produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics; 9° du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage; des droits de voirie et autres droits légalement établis; 10° du prix des concessions dans les cimetières; 11° du produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique, et autres concessions autorisées pour les services communaux; 12° du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil; 13° de la portion que les lois accordent aux communes

Source BIU Cujas

dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de simple police, par ceux de police correctionnelle, et par les conseils de discipline de la garde nationale; 14° des intérêts de fonds placés au Trésor; 15° d'une portion des droits à percevoir dans les écoles préparatoires à l'enseignement des lettres et des sciences, et dans les écoles préparatoires de médecine et de pharmacie; 16° du bénéfice résultant de l'administration des colléges; 17° des ressources affectées au traitement de l'instituteur et de l'institutrice primaires; 18° des indemnités pour enrôlement volontaires; 19° du produit de la taxe municipale sur les chiens; et généralement du produit de toutes les taxes de ville et de police dont la perception est autorisée par la loi (art. 484). — Les recettes *extraordinaires* se composent : 1° des contributions extraordinaires dûment autorisées; 2° du prix des biens aliénés; 3° du prix d'aliénation de rentes sur l'État; 4° des dons et legs; 5° du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées; 6° du produit des coupes extraordinaires de bois; 7° du produit des emprunts, et de toutes autres recettes accidentelles (art. 485).

Les dépenses proposées au budget d'une commune peuvent être rejetées ou réduites [*voir* n° 1457] par l'ordonnance du roi, ou par l'arrêté du préfet, qui règle ce budget (Loi du 18 juillet 1837, *sur l'administration municipale*, art. 36). — Les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour *dépenses imprévues*. La somme inscrite pour ce crédit ne pourra être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face, ou qu'elle excéderait le dixième des recettes ordinaires. Le crédit pour dépenses imprévues sera employé par le maire avec l'approbation du préfet et du sous-préfet. Dans les communes autres que les chefs-lieux de département ou d'arrondissement, le maire pourra employer le montant de ce crédit aux dépenses urgentes, sans approbation préalable, à la charge d'en informer immédiatement le sous-préfet, et d'en rendre compte au conseil municipal dans la première session ordinaire qui suivra la dépense effectuée (art. 37). — Les dépenses proposées au budget ne peuvent être augmentées, et il ne peut y en être introduit de nouvelles par l'arrêté du préfet ou l'ordonnance du roi qu'autant qu'elles sont *obligatoires* (art. 38). — Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire sera inscrite au budget par ordonnance du roi, pour les communes dont le revenu est de cent mille francs et au dessus, et par arrêté du préfet, en conseil de préfecture, pour celles dont le revenu est inférieur. Dans tous les cas, le conseil municipal sera préalablement appelé à en délibérer. S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, elle sera inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature, ou d'une dépense extraordinaire, elle sera inscrite pour sa quotité réelle. Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office en vertu du présent article, il y sera pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une ordonnance du roi, dans les limites du maximum qui sera fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale si la contribution doit excéder ce maximum (art. 39).

1459. Enfin nous donnons le tableau des chiffres des recettes et dépenses communales réalisées en application de ces textes pendant

Source BIU Cujas

les années 1868 et 1871, tel qu'il a été publié dans le document officiel déjà cité ci-dessus [n° 1411, et aussi plus loin n°s 1455 *en note*, 1462, 1468 et 1470].

DÉSIGNATION.		1868.	1871.
		francs.	francs.
Recettes.....	ordinaires.....	309,488,605	313,169,350
	extraordinaires...	130,078,005	226,416,910
	TOTAL.....	439,566,610	539,586,260
Dépenses.....	ordinaires.....	276,343,915	276,187,190
	extraordinaires...	167,518,655	244,314,970
	TOTAL.....	443,862,570	520,502,160
Résultat final...	excédant.....	»	19,084,100
	déficit.....	4,295,960	»

1460. Les articles 15, 16 et 17 de la loi du 24 juillet 1867, formant le titre XI de la loi, sous la rubrique *Dispositions*[1] *concer-*

[1] Elles sont expliquées de la manière suivante par l'*Exposé des motifs* : « Le décret du 25 mars 1852 a soustrait à l'examen de l'autorité centrale et placé sous le contrôle des préfets les affaires des grandes villes, même les budgets, les traités à passer pour l'exécution des travaux déclarés d'utilité publique, et la concession, pour une longue durée, des principaux services municipaux. L'article 7 du même décret a exclu du bénéfice de ses dispositions l'administration du département de la Seine et de la ville de Paris. L'expérience a démontré que, sur ce point, le décret de 1852 offre un double inconvénient : il décentralise trop les affaires importantes des grandes villes et pas assez les affaires ordinaires de la ville de Paris et du département de la Seine. Dans les villes principales de l'empire comme à Paris, les grandes affaires ont une importance et une gravité exceptionnelles; elles se rattachent souvent à des questions d'ordre public, et l'intérêt municipal y touche presque toujours à l'intérêt de l'État. Le projet vous propose, d'une part, de soumettre au contrôle du pouvoir central les budgets, les traités et les concessions à long terme dans les villes ayant 3 millions au moins de revenus; de l'autre, et pour les affaires ordinaires, de placer Paris, comme toutes les villes, sous un seul et même régime, le droit commun. Ces dispositions, qui ne modifient en rien les attributions

Source BIU Cujas

nant les villes ayant trois millions de revenus, apportent, relativement à ces communes, des exceptions, et, pour Paris et Lyon, un retour [n° 123] au droit commun, sauf en ce qui concerne les impositions extraordinaires et les emprunts (D. 24 août 1872, art. 5 § 11 [n° 86]).

Les budgets des villes et des établissements de bienfaisance ayant 3 millions au moins de revenus sont soumis à l'approbation de l'empereur, sur la proposition du ministre de l'intérieur (Loi du 24 juillet 1867, *sur les conseils municipaux*, art. 15). — Les traités à passer pour l'exécution, par entreprises, des travaux d'ouverture des nouvelles voies publiques et de tous autres travaux communaux déclarés d'utilité publique, dans lesdites villes, sont approuvés par décrets rendus en conseil d'État. Il en est de même des traités portant concessions, à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente années, des grands services municipaux desdites villes, ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres (art. 16). — Les dispositions de la présente loi et celles de la loi du 18 juillet 1837 et du décret du 25 mars 1852, qui sont encore en vigueur, sont applicables à l'administration de la ville de Paris et de la ville de Lyon. Les délibérations prises par les conseils municipaux desdites villes, sur les objets énumérés dans les articles 1 et 9 de la présente loi, ne sont exécutoires, en cas de désaccord entre le préfet et le conseil municipal, qu'en vertu d'une approbation donnée par décret impérial. Aucune imposition extraordinaire ne peut être établie dans ces villes, aucun emprunt ne peut être contracté par elles, sans qu'elles y soient autorisées par une loi. Il n'est pas dérogé aux dispositions spéciales concernant l'organisation des administrations de l'assistance publique, du mont-de-piété et de l'octroi de Paris (art. 17).

1461. Nous allons maintenant passer en revue les divers impôts communaux formant la partie la plus considérable des ressources communales; ce sont : 1° les octrois; 2° les droits de place dans les foires et marchés; 3° les centimes additionnels; 4° la taxe des chiens; et 5° l'ensemble des autres taxes et impositions communales.

1462. *a. Octrois.*

Parmi les recettes ordinaires des communes ci-dessus mention-

des conseils municipaux, sont applicables seulement aux villes dont les noms suivent : Paris, dont le budget (recettes ordinaires) s'élevait, en 1865, à 130,197,863 fr.; Marseille, à 10,473,601 fr. 30 c.; Lyon, à 9,088,072 fr. 59 c.; Bordeaux, à 4,268,064 fr.; Rouen, à 3,595,109 fr. 13 c. »

La commission du Corps législatif avait proposé d'étendre les articles 15 et 16 aux villes ayant un million de revenus, ce qui, d'après le tableau officiel mentionné ci-dessus [n° 1455], aurait compris, dans l'ordre suivant, les villes de Lille, 2,449,500 fr.; Nantes, 2,428,361 fr.; Toulouse, 2,041,136 fr.; le Havre, Toulon, Saint-Étienne, Roubaix, Amiens, Nîmes, Versailles, Montpellier, Reims et Angers (dans ce tableau, Nice vient ensuite avec 997,690 fr. 88 c. de revenus); mais la commission législative n'a pas cru devoir persister dans sa proposition.

Source BIU Cujas

nées [n° 1458] dans l'article 484 du décret du 31 mai 1862, il en est une (§ 6), le produit des octrois municipaux, dont l'importance nécessite tout d'abord des explications particulières. Les droits d'octroi constituent un impôt indirect sur les consommations locales; ils ont les plus grandes affinités avec les contributions indirectes, sauf qu'ils forment un impôt municipal. Aussi ce sont les mêmes lois qui ont réglé les uns et les autres. La loi du 8 décembre 1814, sur les boissons, contient un titre consacré aux octrois, et a été suivie de l'ordonnance du 9 décembre 1814, portant règlement sur les octrois. De graves modifications à cette législation ont été principalement apportées par le titre II de la loi du 28 avril 1816 sur les contributions indirectes, qui sert encore de base à la législation des octrois. Plusieurs autres dispositions de cette loi, telles que le droit d'exercice, consacré par l'article 237, sont appliquées par la jurisprudence aux octrois (c. cass. 5 septembre 1834). Les mêmes règles de procédure et de compétence leur sont également applicables : tribunaux de justice de paix pour les contestations relatives à l'application des tarifs et à la quotité des droits (L. 27 frimaire an VIII ; D. 10 août 1809), tribunaux de police correctionnelle relativement aux contraventions. Les préposés de l'octroi sont soumis à la surveillance de l'administration des contributions indirectes et perçoivent pour le Trésor les droits d'*entrée*, que nous avons vus [n° 1210] faire partie des impôts compris sous la dénomination de contributions indirectes.

Aussi les octrois municipaux présentent-ils, au point de vue économique, les mêmes avantages et les mêmes inconvénients que les contributions indirectes [n° 1124]. Toutefois la question de la suppression des octrois municipaux a été plus agitée que toute autre ; si, pour quelques-uns des partisans de cette suppression, la question est purement scientifique, elle a réellement été et est peut-être encore une question politique, pour beaucoup d'autres à qui elle paraissait offrir un moyen de popularité facile. On ne conteste pas sérieusement la nécessité des ressources demandées à l'octroi ; sans elles il serait impossible d'équilibrer le budget communal ; et les charges que les recettes des octrois sont destinées à couvrir, qu'elles continuent de figurer au budget des communes ou qu'on les fasse passer à celui de l'État (bien que si lourdement grevé), seraient en souffrance si, au lieu et place de l'octroi supprimé, des recettes correspondantes n'étaient pas créées. Or l'octroi, sans compter celui de Paris qui produit à lui seul plus de 100 millions, c'est-à-dire une somme égale à celle de tous les

Source BIU Cujas

autres octrois réunis, donne de 75 à 100 millions [1] par an, c'est-à-dire qu'il constitue à lui seul (année normale) la sixième partie des revenus communaux de toute nature. Si l'on voulait demander l'équivalent à l'impôt direct, la valeur d'un centime additionnel étant de 2,650,000 francs [2], il faudrait ajouter au montant des rôles généraux plus de 35 centimes additionnels, et la charge ne serait, certes, ni plus équitablement établie, car nous verrons [n° 1468] pour quelle part considérable l'impôt direct figure dans les ressources communales, ni moins onéreuse pour les populations ; le changement ne profiterait qu'aux intermédiaires.

1463. Les octrois ne peuvent être établis que lorsque les revenus d'une commune sont insuffisants pour ses dépenses, et sur l'initiative du conseil municipal (L. 28 avril 1816, art. 147) ; au 1er janvier 1872 les communes de France ayant un octroi étaient au nombre de 1,508. La délibération du conseil municipal portant demande d'établissement d'octroi est soumise à l'examen de la section de l'intérieur du conseil d'État, par les soins du ministre de l'intérieur. Si le conseil municipal est autorisé à voter le tarif, il prend, à cet effet, une nouvelle délibération portant fixation du tarif, laquelle est soumise, par les soins du ministre des finances, à la section des finances du conseil d'État. De ces deux opérations préalables, la première a pour objet l'examen des besoins de la commune ; la seconde a pour objet l'appréciation de tarifs au point de vue de la conformité du projet avec les principes de la matière, de l'influence qu'ils peuvent exercer sur le développement de l'industrie locale et sur la rentrée des contributions perçues au profit du Trésor. Ces opérations sont suivies, s'il y a lieu, du décret, délibéré en assemblée générale du conseil d'État, nécessaire pour établir l'octroi (L 15 ventôse an VIII ; O. 9 décembre 1814, art. 7 ; L. 28 avril 1816 ; L. 11 juin 1842, art. 8 ; D. décentr. tabl. A lettre *q* [n° 115] ; L. 24 juillet 1867, art. 8 [*voir* n° 1465] ; D. régl. 21 août 1872, art. 5 § 14 [n° 86]).

[1] 100,227,955 fr. en 1868, et 86,387,335 fr. en 1871, non compris l'octroi de Paris ; 199,530,351 fr., en 1872, de produit brut, et 181,922,905 fr. de produit net (déduction de 17,607,440 fr., montant des frais de perception et non-valeurs), pour l'octroi de Paris et tous les autres octrois réunis, dont 94,937,724 fr. pour Paris, et 86,985,181 fr. pour les autres octrois (*Statistique de la France*, nouvelle série, statistique annuelle, tome II).

[2] Rapport au ministre de l'intérieur sur la situation financière des communes en 1871, présenté le 8 septembre 1873 par M. Durangel, conseiller d'État, directeur de l'administration départementale et communale.

Source BIU Cujas

D'après le dernier état de la jurisprudence de la cour de cassation, les droits d'octroi peuvent être imposés sur tous les objets destinés à la consommation locale, alors même qu'ils ne rentrent pas dans les cinq divisions suivantes, prescrites par un décret du 17 mai 1809, 1° boissons et liquides, 2° comestibles, 3° combustibles, 4° fourrages, 5° matériaux, abrogées par la loi du 28 avril 1816. En outre, le décret d'autorisation peut légalement soumettre aux droits d'octroi les objets qui doivent être consommés dans les établissements industriels pour la préparation des produits destinés au commerce général, tels que les houilles ou charbons nécessaires à l'alimentation des usines, les soudes ou les huiles employées à la fabrication des savons, les sucres destinés à la fabrication des liqueurs qui doivent être livrées au commerce général [1].

1464. Nous reproduisons les dispositions de la loi de 1816 qui formulent les principes ci-dessus analysés, et énumèrent les divers modes de perception des octrois, ainsi que le texte relatif à la nomination des préposés en chef des octrois des villes. Ce texte a été modifié par le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative (art. 5 § 16 [n° 120], qui confère aux préfets le droit de nommer ces préposés; mais un avis du conseil d'État du 24 janvier 1861, et une circulaire du ministre des finances du 7 mars 1861, décident que ce décret a laissé dans les attributions exclusives du ministre des finances le droit de créer l'emploi de préposé en chef, de fixer son traitement, les frais de premier établissement et ceux de perception des octrois. Une circulaire du 8 octobre 1859 porte aussi que le droit de révocation n'appartient qu'au ministère.

Lorsque les revenus d'une commune sont insuffisants pour ses dépenses, il pourra y être établi, sur la demande du conseil municipal, un droit d'octroi sur les consommations. La désignation des objets imposés, le tarif, le mode et les limites de la perception, seront délibérés par le conseil municipal et réglés de la même manière que les dépenses et les revenus communaux. Le conseil municipal décidera si le mode de perception sera la *régie simple*, la *régie intéressée*, le *bail à ferme* ou l'*abonnement avec la régie des contributions indirectes*; dans tous les cas, la perception du droit se fera sous la surveillance du maire, du sous-préfet et du préfet (Loi du 28 avril 1816, *sur les contributions indirectes*, art. 147). — Les droits d'octroi continueront à n'être

[1] Ces divers points ont fait l'objet de controverses qui se trouvent exposées, ainsi que toutes les difficultés de cette matière, dans un travail remarquable publié sur les octrois par notre savant maître de la Faculté de Paris, M. Vuatrin (*Dictionnaire de l'Administration française*, v° Octrois).

Source BIU Cujas

imposés que sur les objets destinés à la consommation locale. Il ne pourra être fait d'exception à cette règle que dans les cas extraordinaires et en vertu d'une loi spéciale (art. 148). — Dans toutes les communes où les produits annuels du droit d'octroi s'élèvent à vingt mille francs et au dessus, il pourra être établi un préposé en chef de l'octroi. Ce préposé sera nommé par le ministre des finances, sur la présentation du maire approuvée par le préfet, et sur le rapport du directeur général des contributions indirectes. Le traitement du préposé surveillant sera fixé par le ministre des finances, sur la proposition du conseil, et fera partie des frais de perception de l'octroi. Les dispositions de cet article ne sont point applicables à l'octroi de Paris, dont l'administration reste soumise à des règlements particuliers (art. 155).

1465. L'article 8 de la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux a confirmé les règles relatives à l'établissement des octrois [n° 1463]. Mais, aux termes de l'ordonnance du 9 décembre 1814 (art. 18) et des décrets de décentralisation (tabl. A, n° 55 et lettre *q*), « les changements proposés aux règlements ou tarifs d'octroi en » vigueur ne peuvent être exécutés qu'ils n'aient été approuvés et » délibérés de la même manière que l'établissement des octrois ». L'article 9 de la loi de 1867 a simplifié sous ce rapport, dans trois cas déterminés, la législation antérieure, élargi les pouvoirs des conseils municipaux et fait rentrer leurs délibérations sur ces points dans la catégorie des délibérations de l'article 1 de ladite loi [n° 234], aux termes duquel les conseils municipaux, d'accord avec le maire, statuent définitivement. — « Un décret, dit la circulaire adressée aux préfets par le ministre de l'intérieur le 3 août 1867 pour l'exécution de cette loi, ne sera plus nécessaire pour autoriser la prolongation des taxes additionnelles existantes et l'augmentation des taxes principales au delà d'un décime, si elles sont établies dans les limites du maximum des droits et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général. Mais, dans ces deux cas, d'après l'article 10, les délibérations du conseil municipal ne seront exécutoires que sur votre approbation ».

Nous reproduisons ce qui reste des dispositions de la loi du 24 juillet 1867, en vertu des prescriptions de la loi du 10 août 1871, examinées au numéro suivant.

L'établissement des taxes d'octroi votées par les conseils municipaux, ainsi que les règlements relatifs à leur perception, sont autorisés par décrets rendus sur l'avis du conseil d'État (Loi du 24 juillet 1867, *sur les conseils municipaux*, art. 8, modifié par la loi du 10 août 1871 *sur les conseils généraux*, art. 48 § 4). — Sont exécutoires, dans les conditions déterminées par l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837, les délibérations prises par les conseils municipaux concernant: 1° la suppression ou la diminution des taxes d'octroi; 2° la prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus; 3° l'augmentation des

Source BIU Cujas

taxes jusqu'à concurrence d'un décime, pour cinq ans au plus. Sous la condition toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera le maximum déterminé dans un tarif général, qui sera établi, après avis des conseils généraux, par un règlement d'administration publique, ou [1] qu'aucune desdites taxes ne portera sur des objets non compris dans ce tarif. En cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet (L. 1867, art. 9 à combiner avec L. 1871, art. 46 § 25).

1466. De nouvelles modifications ont été introduites en matière d'octroi par la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux.

1° L'article 46 § 25 de cette loi [*voir* cet article et l'article 47 au n° 145] transfère aux conseils généraux le droit, attribué aux préfets par l'article 10 de la loi de 1867, de statuer définitivement « sur les délibérations des conseils municipaux ayant pour but la » prorogation des taxes additionnelles d'octroi actuellement exis- » tantes, ou l'augmentation des taxes principales au delà d'un » décime, le tout dans la limite du maximum des droits et de la » nomenclature des objets fixés par le tarif général », annexé au décret du 10 février 1870. — 2° L'article 48 § 4 de la même loi [*voir* cet article et l'article 49 au n° 146] porte que le conseil général délibère sur la demande des conseils municipaux ayant pour objet : « 1° l'établissement ou le renouvellement d'une taxe d'octroi sur » des matières non comprises dans le tarif général indiqué à l'ar- » ticle 46 ; 2° l'établissement ou le renouvellement d'une taxe » excédant le maximum fixé par ledit tarif ; 3° l'assujettissement » à la taxe d'objets non encore imposés dans le tarif local ; 4° les » modifications aux règlements ou aux périmètres existants ». Avant cette disposition de la loi de 1871, et d'après l'article 8 § 2 de la loi de 1867, les demandes des conseils municipaux étaient soumises directement, avec l'avis du préfet, à l'administration supérieure, et il était statué par un décret délibéré en conseil d'État.

Aux termes des lois de finances, toujours en vigueur sous ce rapport, des 11 juin 1842 et 22 juin 1854, les surtaxes d'octroi sur les boissons ne peuvent être, en raison de leur effet possible sur les droits sur les boissons destinés au Trésor public [n°s 1198 à 1215], établies, prorogées ou modifiées qu'en vertu d'une loi.

Six décrets du 29 août 1873 portant annulation de délibérations de conseils généraux [2], en vertu des articles 33 [n° 158] et 47

[1] En reproduisant ce texte, le rapport au Sénat de M. Bonjean place ici la note suivante : « *N'est-ce pas* ET *qu'il faudrait dire* ? »

[2] Des départements du Cher, des Pyrénées-Orientales, de Loir-et-Cher (deux

Source BIU Cujas

[n° 145] de la loi du 10 août 1871, ont exactement fixé la limite des pouvoirs des conseils généraux en matière d'octrois municipaux en exécution des articles 46 § 25 et 48 § 4 ci-dessus rapportés. Ces six décrets, rendus le même jour, consacrent les quatre règles suivantes : — 1° La durée légale de prorogation des taxes principales d'un octroi, autorisée par les conseils généraux, ne peut excéder cinq années; au gouvernement seul appartient le droit d'autoriser la prorogation de ces taxes au delà de cinq ans.— 2° Le conseil général excède ses pouvoirs en introduisant, dans le tarif d'un octroi, une taxe supérieure à celle qui avait été votée par le conseil municipal. — 3° Doit être annulée la délibération par laquelle un conseil général a approuvé un règlement d'octroi mettant sur les vins une taxe supérieure au double des droits d'entrée, et se conformant aux dispositions des lois des 1er septembre 1871 et 2 août 1872 [n° 1203], en ce qui concerne la taxation des vins suivant leur degré d'alcool. — 4° Doit être annulée la délibération par laquelle une commission départementale a statué sur le règlement d'un octroi, non en vertu d'une délégation spéciale du conseil général (art. 77 § 1 [n° 166]), mais en vertu d'une délégation générale donnée par ce conseil à sa commission départementale pour statuer sur tout ce dont il n'avait pas pu s'occuper [n° 167].

1467. *b. Droits de place dans les foires et marchés.*

Ces droits, qui s'étendent même aux permis de stationnement sur la voie publique, sur les places et les rues, constituent sous ce rapport l'une de ces perceptions pour occupation temporaire du domaine public communal, dont nous avons déjà trouvé des exemples et dont nous parlons plus loin d'une manière générale [n° 1470]. Cette perception est autorisée par la loi du 11 frimaire de l'an VII, l'article 7 de l'arrêté du gouvernement du 4 thermidor de l'an X, l'article 31 de la loi du 18 juillet 1837 et l'article 484 §§ 7 et 8 du décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 [n° 1459]. — Lorsque ces droits sont perçus dans des halles et autres bâtiments affectés à des usages de même nature, on pourrait être porté à assimiler les conventions dont ils sont l'objet avec celles qui concernent les produits des biens communaux susceptibles de location; dans l'espèce, il y a recouvrement d'un impôt communal, et

décisions annulées pour ce département) et de la Corse (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1873, pages 493 et suivantes).

Source BIU Cujas

la jurisprudence considère qu'il résulte de la loi du 11 frimaire de l'an VII et de l'arrêté du gouvernement du 4 thermidor de l'an X, que ces droits sont assimilés aux droits d'octroi et avec eux aux règles de recouvrement et de compétence relatives aux contributions indirectes. Il en résulte un partage de compétence plein d'inconvénients ; lorsque les contestations entre les communes et les fermiers des droits et places dans les foires et marchés ou les régisseurs intéressés des octrois portent sur le sens des baux, c'est aux conseils de préfecture (D. 17 mai 1809, art. 136 ; L. 21 juin 1865, art. 9 [n° 426]) qu'il appartient, préalablement au jugement de la contestation, de fixer le sens et de déterminer l'étendue des clauses contestées ; tandis que les contestations auxquelles peut donner lieu de la part des redevables, le recouvrement soit des droits d'octroi, soit des droits de place, sont jugées comme en matière de contributions indirectes, c'est-à-dire par l'autorité judiciaire [n° 1197]. La jurisprudence du conseil d'État, de la cour de cassation et du tribunal des conflits consacre cette distinction (c. d'Ét. 8 avril 1852 et 10 novembre 1854, *Istria* ; 26 août 1858, *de Lavit* ; 2 décembre 1858, *Gascou* ; 8 décembre 1859, *Poirier* ; 2 février 1860, *Robin* ; 18 décembre 1862, *Roy* ; 22 janvier 1863, *com. de la Nouvelle* ; 14 août 1871, *Chambrouty* ; trib. des confl. 28 mars 1874, *Jamet*).

1468. *c. Centimes additionnels communaux.*

De même que les droits d'octroi constituent un impôt indirect communal, les centimes additionnels ordinaires ou extraordinaires forment l'impôt direct communal. Nous avons déjà vu, à propos des centimes additionnels départementaux, que cette expression « *centimes additionnels* » signifie centimes établis par addition au principal des contributions directes. Les centimes communaux sont établis par addition au principal des quatre contributions directes, sauf deux exceptions : 1° les 5 centimes ordinaires, calculés exclusivement sur le principal des contributions foncière et personnelle-mobilière (L. 15 mai 1818, art. 31) ; 2° les 8 centimes attribués par l'État aux communes sur le principal des patentes (L. 25 avril 1844, art. 32 [n° 1147]).

Le produit des impositions encaissées par les communes en 1871, d'après le document officiel déjà cité [n°s 1411, 1459 et 1462], est pour les centimes ordinaires de 64,291,975 francs, et de 36,942,730 francs pour les centimes extraordinaires, soit un total de 101,234,705 francs de centimes additionnels communaux.

« Cette somme, porte cet important travail, est de 15 millions

Source BIU Cujas

» supérieure aux produits de 1868, qui l'emportaient eux-mêmes » de près de 20 millions sur ceux de 1862, et de plus de 70 mil- » lions sur ceux de 1836. En trente-cinq années, les ressources » demandées par les communes à l'impôt direct ont donc au » moins quintuplé ; et pour la dernière période à elle seule l'aug- » mentation est d'un septième environ du montant total des pro- » duits. Pourtant, de 1868 à 1871, le principal des quatre con- » tributions directes ne s'est élevé que de 3,777,000 francs » (265,034,000 francs au lieu de 261,257,000 francs). On est donc » amené à reconnaître que l'augmentation des produits résulte » presque uniquement de l'aggravation des charges supportées » par les contribuables. »

En 1862, le nombre des communes imposées extraordinairement était de 13,403 seulement, déduction faite du département de la Seine et des 1,689 communes que les traités de Francfort ont enlevées à la France. En 1871, par suite des dépenses de guerre, ce nombre s'est accru de 7,938 communes. Toutefois, le maximum imposable [n° 150], que la loi du 18 juillet 1866 fixait à 20 centimes, n'est dépassé que dans 4,786 communes. Sur ce nombre, 523 (dont 173 dans la Savoie et la Haute-Savoie, 126 dans l'Eure, 59 dans l'Aude, etc.) sont seules atteintes dans des proportions anormales au delà de 50 centimes, et 90 (dont 55 communes dans les deux départements de la Savoie et 18 dans la Gironde) sont réellement surchargées de 101 centimes et au dessus.

Il faut aussi remarquer que les produits qu'il est permis aujourd'hui aux communes de demander à l'impôt direct sont bien plus considérables qu'en 1836. C'est ainsi que le produit des centimes spéciaux, tant ordinaires qu'extraordinaires, est en bloc de 30,519,130 fr., qui se subdivisent de la manière suivante : 1° pour les chemins vicinaux 8 centimes [n° 1378], 15,261,145 fr. ; 2° pour le salaire des gardes champêtres, sans limitation de centimes (Loi du 31 juillet 1867, art. 16), 6,694,195 fr. ; 3° pour l'instruction primaire (Lois des 15 mars 1850, art. 40, et 10 avril 1867, art. 8) 7 centimes, dont 4 centimes extraordinaires pour établir la gratuité de l'enseignement (dont un conseil municipal ne peut, sans excéder ses pouvoirs, réserver exclusivement le bénéfice aux écoles laïques [n° 1480]), 8,563,790 fr.

La loi du 20 juillet 1837 (art. 5) permet aussi d'ajouter au montant des impositions communales, les patentes exceptées, 3 centimes par franc pour frais de perception. Cet impôt supplémentaire

Source BIU Cujas

de 3 % a donné en 1871 une somme de 2,872,990 fr., comprise dans le montant des centimes ordinaires.

1469. *d. Taxe sur les chiens.*

Une loi du 2 mai 1855 a augmenté les ressources ordinaires des communes par la création d'un impôt communal sur les chiens. Son maximum est de 10 francs, et son minimum de 1 franc. Entre ces limites, le tarif est arrêté dans chaque commune par le conseil municipal, et homologué par un décret, après avis du conseil général du département [n° 152]. Ce tarif ne doit contenir que deux taxes : l'une pour les chiens de luxe, l'autre pour les chiens de garde. La taxe est due pour tous les chiens que le contribuable possède au 1er janvier de chaque année, et qui, à cette époque, n'étaient plus nourris par leur mère ; il suffit que le contribuable les possède à cette époque pour devoir la taxe. Il doit en faire la déclaration, et le droit simple ne peut jamais être dû que sur sa déclaration. Mais il est passible de double taxe au cas de déclaration insuffisante, et de triple taxe au cas de non-déclaration. La taxe est due en raison de cette possession du chien au 1er janvier, alors même qu'en fait on aurait cessé de le posséder dans le cours de l'année, même dans le courant de janvier (c. d'Ét. 10 janvier 1065, *Spiess*). Le décret du 4 août 1855, portant règlement pour l'exécution de cette loi, par son article 5, soumettait les possesseurs de chiens à faire à la mairie, du 1er octobre de chaque année au 1er janvier de l'année suivante, une déclaration indiquant le nombre de leurs chiens et les usages auxquels ils sont destinés. Les dispositions de la loi, rapprochées de celles du décret, avaient été interprétées et appliquées dans ce sens que les contribuables devaient renouveler chaque année leur déclaration, alors même que dans le cours de l'année il ne serait survenu aucun changement soit dans le nombre, soit dans la destination de leurs chiens. Le décret du 3 août 1861 a supprimé cette obligation ; mais, en vertu de ce nouveau décret, le contribuable imposé conformément à sa déclaration doit être maintenu à la même taxe, faute de déclaration avant le 15 janvier de la perte ou de l'aliénation du chien taxé l'année précédente, et bien qu'en fait il ne le possédât plus au 1er janvier (c. d'Ét. 26 février 1863 ; 12 septembre 1864, *ville de Lille* ; 10 janvier 1865, *Barry*). Il a été jugé cependant que le retard de la déclaration de perte du chien ne met pas obstacle à ce que le contribuable soit recevable à former, dans le délai de trois mois à partir de la publication des rôles, une demande en décharge

Source BIU Cujas

de la taxe à laquelle il a été imposé pour l'année (c. d'Ét. 29 mai 1866, *Deloche*). — La taxe sur les chiens a produit en 1871, dans toutes les communes de France, 4,726,855 francs.

1470. E. *Autres taxes et impositions communales.*

En dehors de ces deux principales classes d'impôts communaux, les droits d'octroi, impôt indirect, et les centimes additionnels, impôt direct, en dehors aussi de la taxe sur les chiens, dont nous venons de parler, et qui affecte également les caractères de l'impôt direct; les communes demandent encore aux contribuables des sommes considérables pour des besoins exclusivement municipaux.

Toutes ces taxes ou impositions municipales sont énumérées dans l'article 484 du décret portant règlement sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 [n° 1459], qui reproduit principalement l'article 31 de la loi du 18 juillet 1837, en le codifiant avec d'autres textes épars. Plusieurs dispositions de ces textes contiennent pour les communes l'autorisation de percevoir des prix ou redevances à l'occasion d'occupations diverses de leur domaine public; c'est à ce titre que nous avons déjà signalé [n° 1394 *bis*] les concessions d'eau et [n° 1467] les permis de stationnement et des locations sur la voie publique. Ces textes sont, pour la commune, ce que sont pour l'État les textes ci-dessus signalés [n°s 943, 944, 945, 1001, 1034, 1224, 1225] et commentés [n° 959]. Nous avons déjà traité, au point de vue de leurs caractères propres, des concessions de terrains dans les cimetières communaux [n°s 1418 à 1420].

Toutes les perceptions autorisées par ces textes constituent des impôts communaux; les unes sont assimilées aux contributions directes [n° 1155]; les autres, comme les droits de place dans les halles, foires et marchés [n° 1467], sont assimilées, pour la perception, aux impôts indirects. Elles correspondent aux services publics communaux; y voir l'exercice de professions patentables par les communes, comme l'ont parfois prétendu des agents de l'administration des contributions directes, serait violer à la fois tous ces textes et méconnaître la véritable portée de la loi du 25 avril 1844 sur les patentes [n° 1144]. C'est ce qui différencie les communes qui se bornent à faire les perceptions déterminées par ces textes et relatives aux services communaux, suivant l'expression du § 11 de l'article 484 du décret du 31 mai 1862 [n° 1459], de celles qui en dehors des prévisions de la loi, et sans que ces perceptions puissent participer du caractère de l'impôt, créent et exploitent des établissements divers, tels que bains et lavoirs publics, pour les-

Source BIU Cujas

quels alors elles sont patentables (c. d'Ét. 8 avril 1869 et 9 décembre 1871, *ville de Nantes*; 18 avril 1860, *hospices de Saint-Omer*).

Le montant total de ces taxes et perceptions communales diverses autorisées par la loi, a été pour l'année 1871 de 113 millions, répartis de la manière suivante: 1° instruction publique: rétribution scolaire, produit des colléges communaux, subventions et fondations diverses, 29,173,990 fr.; 2° voirie urbaine et vicinale: prestations en nature, droits de voirie, taxes de pavage, subventions, etc., 57,395,705 fr.; 3° autres perceptions: halles, foires, marchés, abattoirs, entrepôts, péages communaux, droits divers, concessions dans les cimetières, eaux, éclairage, etc., 26,315,460 francs.

B. *Actions des communes; dettes et créances communales.*

1471. 9° Exercice des actions des communes, comme demanderesses ou défenderesses.
1472. De l'autorisation de plaider par le conseil de préfecture ou le conseil d'État.
1473. Textes relatifs à l'hypothèse de la commune demanderesse.
1474. Droit des contribuables d'exercer les actions communales.
1475. Actions exercées contre les communes.
1476. Textes relatifs à cette hypothèse de la commune défenderesse.
1477. 10° Du paiement des dettes des communes, des départements et des établissements publics.
1478. Textes qui contiennent ces règles.
1479. 11° Du recouvrement des créances des communes.
1480. 12° Actions diverses contre les communes; conventions relatives à l'enseignement primaire.
1481. Actions en responsabilité contre les communes; incendies.
1482. Responsabilité des communes en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV.
1483. Exception à cette loi; son application aux insurrections politiques.
1484. Actions concernant des agents de la commune, des secrétaires de mairie.

1471. 9° *Actions.* — Les actions qui intéressent la commune sont exercées, soit en demandant, soit en défendant, par le maire, habilité à plaider par une délibération du conseil municipal. Le préfet n'a pas le droit d'ester en justice au nom de la commune (c. cass. 30 novembre 1863; 3 avril 1867, *Pizel* c. *com. de Job*, S. 67, 1, 347); et de même que le conseil municipal ne peut être contraint par l'autorité supérieure de vendre ou d'acheter, de même il ne peut être tenu de soutenir ou laisser soutenir malgré lui les procès de la commune. Mais pour que la commune puisse ester en justice par son maire, il lui faut une autorisation.

Source BIU Cujas

1472. Le pouvoir d'accorder ou refuser l'autorisation est exercé, en cette matière, par une autorité étrangère à l'administration active, le conseil de préfecture. Nous avons déjà vu cette règle formulée dans l'article 4 § 6 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, et nous avons [n° 128] signalé le caractère non contentieux de cette attribution des conseils de préfecture. Aussi le recours au conseil d'État, ouvert contre la décision du conseil de préfecture par l'article 50 de la loi du 18 juillet 1837, est porté non devant l'assemblée du conseil d'État délibérant au contentieux, mais autrefois devant la section de législation chargée par l'ordonnance du 18 septembre 1839 (art. 17) de préparer le décret, et aujourd'hui par la section de l'intérieur, justice, instruction publique, cultes et beaux-arts (D. 21 août 1872, art. 6 [n° 84]). [*Voir* n° 171 *in fine*].

L'autorisation du conseil de préfecture est nécessaire pour que la commune puisse plaider non-seulement devant les juridictions civiles, mais aussi devant les juridictions répressives, ainsi que l'a jugé une cour d'appel, relativement à une action ayant pour cause l'abattage d'arbres appartenant à la ville (Douai, ch. corr. 10 juillet 1860). Il n'y a dispense d'autorisation que pour : 1° les actions possessoires, et encore elle serait nécessaire pour le pourvoi en cassation contre un jugement rendu au possessoire (c. d'Ét. avis du 18 décembre 1844) ; 2° les actions qui appartiennent au contentieux administratif, parce que la plupart sont jugées par le conseil de préfecture lui-même, et que toutes aboutissent au conseil d'État. L'autorisation accordée par le conseil de préfecture ou le conseil d'État peut être plus restreinte que la demande.

La nécessité de l'autorisation a pour sanction la nullité de la procédure suivie. Cette nullité est relative, en ce que l'autorisation accordée avant le jugement définitif valide la procédure antérieure. Cette nullité est considérée sous un autre rapport, comme étant absolue et d'ordre public, en ce qu'elle peut (quoiqu'il y ait controverse sur ce point) être opposée après les conclusions prises au fond et devant le second degré de juridiction, et même pour la première fois devant la cour de cassation (c. c. 27 mai 1862, *Bardou*, S. 63, 1, 40).

Aux termes de l'article 481 du Code de procédure civile, ce défaut d'autorisation forme un cas d'ouverture à requête civile. D'après l'ordonnance de 1828, article 3 [reproduit n° 668], le conflit ne peut être élevé pour ce motif par l'administration, et cette règle s'explique par les considérations établies ci-dessus [n° 685].

Source BIU Cujas

Le système de la loi se complète par la dispense de préliminaire de conciliation écrite dans l'article 49 du Code de procédure civile.

1473. Voici les textes relatifs à cette première hypothèse que nous venons d'examiner, celle dans laquelle la commune est appelée à jouer le rôle de demanderesse.

Le conseil de préfecture prononcera..... 6° sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider (Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4). — Nulle commune ou section de commune ne peut introduire une action en justice, sans être autorisée par le conseil de préfecture. Après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture (Loi du 18 juillet 1837, art. 49 §§ 1 et 2). — La commune, section de commune ou le contribuable auquel l'autorisation aura été refusée, pourra se pourvoir devant le roi en conseil d'État. Le pourvoi sera introduit et jugé en la forme administrative. Il devra, à peine de déchéance, avoir lieu dans le délai de trois mois, à dater de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture (art. 50). — Toute décision du conseil de préfecture portant refus d'autorisation devra être motivée. En cas de refus de l'autorisation, le maire pourra, en vertu d'une délibération du conseil municipal, se pourvoir devant le roi en son conseil d'État, conformément à l'article 50 ci-dessus. Il devra être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois, à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du conseil d'État (art. 53). — Le maire peut toutefois, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire, ou y défendre et faire tous autres actes conservatoires ou interruptifs des déchéances (art. 55). — La section qui aura obtenu une condamnation contre la commune ou contre une autre section ne sera point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résulteraient du fait du procès. Il en sera de même à l'égard de toute partie qui aurait plaidé contre une commune ou une section de commune (art. 58).

1474. Une heureuse innovation, introduite par l'article 49 § 3 de la loi du 18 juillet 1837, qui, sous ce rapport, a mis fin à une ancienne controverse, consiste à permettre à tout contribuable d'exercer, à ses risques et périls, les actions communales que la commune ne veut pas exercer elle-même. Cette disposition a pour effet de ne pas condamner les citoyens, que l'action intéresse d'une manière particulière, à souffrir du refus d'agir de la commune, qui peut être doublement justifié par la crainte de supporter des frais judiciaires et par la considération de l'intérêt minime du procès pour la généralité des habitants. Le législateur a également soumis l'exercice de ce droit nouveau à la nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture [*voir* n° 1482].

Cependant tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exer-

Source BIU Cujas

cer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croirait appartenir à la commune ou section, et que la commune ou section, préalablement appelée à en délibérer, aurait refusé ou négliger d'exercer. La commune ou section sera mise en cause, et la décision qui interviendra aura effet à son égard (Loi du 18 juillet 1837, art. 49 § 3).

1475. Quoique la défense soit de droit commun, il était sage de permettre au conseil de préfecture, et, en cas de recours, au conseil d'État, d'empêcher les communes de se défendre contre une demande bien fondée. Aussi l'autorisation est-elle également nécessaire pour que l'administration municipale puisse constituer avoué et ester en justice, lorsque la commune est défenderesse ; cette règle a pour corollaire l'obligation imposée à tout demandeur, adversaire de la commune, de déposer à la préfecture un mémoire explicatif de sa demande. C'est une formalité préalable que l'article 51 de la loi du 18 juillet 1837 impose, sous peine de nullité de son exploit d'ajournement, à tout particulier qui veut former une action contre une commune.

Quatre hypothèses peuvent se présenter :

1° La commune veut se défendre, et elle reçoit du conseil de préfecture, avant l'expiration du délai de deux mois à partir du dépôt du mémoire, l'autorisation de se défendre ; ou, après le refus du conseil de préfecture, elle obtient cette autorisation du conseil d'État dans le délai de deux mois à partir de l'enregistrement du pourvoi au secrétariat général. Dans ce premier cas, le débat s'engage contradictoirement entre le demandeur qui ajourne la commune et celle-ci, autorisée à se défendre. Il faut même remarquer que la commune défenderesse, une fois autorisée, n'est pas tenue de faire renouveler l'autorisation pour procéder devant le second degré de juridiction, contrairement à la règle prescrite lorsqu'elle est demanderesse.

2° Le conseil municipal a déclaré ne vouloir plaider; le conseil de préfecture peut, nonobstant cette délibération négative du conseil municipal, et en vertu de l'article 52 de la loi de 1837, lui accorder l'autorisation ; celle-ci ne contraint pas la commune à se défendre; elle n'est qu'une faculté qui lui est offerte et ne donne pas qualité au maire pour constituer avoué si le conseil municipal persiste dans son refus (c. ch. civ. 30 novembre 1863, *com. de Job*; 28 décembre 1863, *com. de Rogues*; ch. réunies, 3 avril 1867, S. 67, 1, 347). Dans ce cas, la commune doit être jugée par défaut, sauf au ministère public et au tribunal, dont l'attention doit être particulièrement frappée par cette autorisa-

Source BIU Cujas

tion donnée au conseil municipal qui refuse d'en profiter, à faire du fond du litige un sérieux examen.

3° Il y a refus d'autorisation avant l'expiration du délai de deux mois ;

4° Aucune décision n'intervient dans le cours de ce délai de deux mois.

Dans ces deux hypothèses, la situation est la même ; le silence de l'autorité administrative ne pouvait indéfiniment paralyser aux mains de l'adversaire de la commune l'exercice de son droit d'action ; à l'expiration du délai donné par la loi au conseil de préfecture, puis au conseil d'État lorsqu'il a été saisi, l'adversaire de la commune reprend le libre exercice de son droit, et il peut faire signifier son exploit d'ajournement. Pour la commune, le silence équivaut également au refus d'autorisation, car l'article 54 dispose, dans sa partie finale, que, « en aucun cas, la commune ne pourra défendre à l'action qu'autant qu'elle y aura été expressément autorisée ». Le refus d'autorisation et le défaut de décision dans le délai légal ont donc l'un et l'autre pour conséquences de mettre la commune dans l'impuissance de constituer avoué, de la faire condamner par défaut, et de laisser passer contre elle le jugement en force de chose jugée, car le défaut d'autorisation empêchera la commune d'y former opposition.

1476. Toutes ces règles relatives à l'hypothèse dans laquelle la commune est appelée à jouer le rôle de défenderesse, sont déduites des texes suivants.

Quiconque voudra intenter une action contre une commune ou section de commune sera tenu d'adresser préalablement au préfet un mémoire exposant les motifs de sa réclamation. Il lui en sera donné récépissé. La présentation du mémoire interrompra la prescription et toutes déchéances. Le préfet transmettra le mémoire au maire, avec l'autorisation de convoquer immédiatement le conseil municipal pour en délibérer (Loi du 18 juillet 1837, art. 51). — La délibération du conseil municipal sera, dans tous les cas, transmise au conseil de préfecture, qui décidera si la commune doit être autorisée à ester en jugement. La décision du conseil de préfecture devra être rendue dans le délai de deux mois, à partir de la date du récépissé énoncé en l'article précédent (art. 52). — L'action ne pourra être intentée qu'après la décision du conseil de préfecture, et, à défaut de décision dans le délai fixé par l'article 52, qu'après l'expiration de ce délai. En cas de pourvoi contre la décision du conseil de préfecture, l'instance sera suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le pourvoi, et, à défaut de décision dans le délai fixé par l'article précédent, jusqu'à l'expiration de ce délai. En aucun cas, la commune ne pourra défendre à l'action qu'autant qu'elle y aura été expressément autorisée (art. 54).

Source BIU Cujas

1477. 10° *Paiement des dettes des communes, des départements et des établissements publics.* — Cette question se rattache aux règles relatives aux instances dans lesquelles la commune est partie. Dans le cas où un particulier a obtenu un jugement contradictoire ou par défaut qui condamne cette commune, par quelle voie de droit peut-il la contraindre au paiement? et, d'une manière plus générale, quelles sont les règles relatives au paiement des dettes des communes? Il faut distinguer.

S'il s'agit d'une action réelle en revendication, le jugement revêtu de la formule exécutoire produira ses effets ordinaires aux mains de l'adversaire de la commune, pour prendre possession de l'objet en litige avec l'assistance de la force publique.

S'il s'agit d'une action personnelle, et que le jugement consacre à son profit non plus un droit de propriété, mais un droit de créance, ne serait-ce que des frais de procédure à payer, il y a exception au droit commun, en ce que le créancier ne peut pas ramener son titre à exécution par voie de commandement, saisie-exécution, saisie-arrêt ou saisie immobilière, comme il ferait à l'égard d'un simple particulier. L'administration seule peut autoriser les communes à faire une dépense; elles n'ont que la disposition des fonds qui leur sont attribués par leur budget, qui tous ont une destination dont l'ordre ne peut être interverti. Il faut donc que la dette soit inscrite au budget de la commune, et rien ne peut être payé par une commune, à un titre quelconque, en dehors de l'application des règles de la comptabilité publique. Ce principe résulte de toutes les lois de la matière; il a été posé dans l'arrêté du 19 ventôse an X, portant (art. 9) que « les fonds qui » seront dans la caisse d'amortissement appartenant aux com- » munes, seront mis à leur disposition sur une décision motivée » du ministre de l'intérieur »; par l'avis du conseil d'État du 12 août 1807, portant que « l'on ne peut former opposition sur » les fonds des communes déposés à la caisse d'amortissement, » et que le créancier d'une commune ne peut jamais s'adresser » qu'à l'administration »; par les textes qui régissent l'ordonnancement des dépenses communales (L. 18 juillet 1837, art. 39; D. 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, articles 501 à 505, ci-dessous rapportés [n° 1478]).

La règle que nous posons ici n'est pas seulement propre aux communes; elle s'applique également à l'État, pour lequel elle découle du principe fondamental du vote annuel des dépenses et des recettes [n°s 556 à 580, et 1118], aux départements [n°s 140,

Source BIU Cujas

141, 168, 1355 à 1363] et à tous les établissements publics (Arrêté du 19 ventôse an X, art. 9 ; Décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, art. 555 et suivants).

Au cas où un conseil municipal, refusant de s'incliner devant la chose jugée, refuserait de voter une somme au paiement de laquelle une commune aurait été condamnée, le créancier doit s'adresser au préfet pour qu'il l'inscrive d'office au budget de la commune ; et le préfet doit ordonnancer d'office si, la somme étant inscrite au budget de la commune, le maire refusait ou négligeait de faire l'ordonnancement. Si, par impossible, le préfet refusait d'opérer cette inscription, le créancier pourrait se pourvoir devant le ministre de l'intérieur, sauf recours au conseil d'État délibérant au contentieux contre l'arrêté du ministre. Le préfet doit opérer cette inscription d'office non-seulement aux cas de jugement contradictoire et de jugement par défaut contre avoué passé en force de chose jugée quinze jours après la notification, mais aussi au cas de jugement par défaut contre partie, contre lequel l'opposition serait recevable jusqu'à l'exécution. Le créancier peut demander, pour être payé, soit une imposition extraordinaire (L. 1837, art. 39 [n° 1458 *in fine*], nonobstant c. d'Ét. 29 mars 1853, *Giraud*, et déc. min. 1858, *Bulletin* p. 355), soit la vente de biens communaux non affectés à un service ou à un usage public, laquelle devait être autorisée par un décret d'après l'article 46 de la loi de 1837, et peut l'être actuellement par arrêté préfectoral suivant la jurisprudence du ministère de l'intérieur (*Bulletin officiel*, 1856, p. 58) fondée sur une induction tirée du décret de 1852 (art. 1, tabl. A 48° et 67°).

Nous faisons observer que la déchéance de cinq ans édictée par la loi pour les dettes de l'État [n° 1062], non applicable aux dettes départementales (D. 31 mai 1862, art. 480 [n° 1363]), ne l'est pas davantage aux dettes communales et à celles des établissements publics ou d'utilité publique ; de sorte que la déchéance de cinq ans ne peut les atteindre, et que ces dettes sont, sous le rapport des règles relatives à la prescription, soumises au droit commun de la loi civile, non-seulement comme l'État lui-même pour la prescription des intérêts et arrérages [n° 1077], mais aussi en ce qui concerne la prescription du capital.

1478. Nous réunissons ici les textes qui consacrent les règles importantes que nous venons de poser.

La vente des biens mobiliers et immobiliers des communes, autres que ceux

Source BIU Cujas

servant à un usage public, pourra, sur la demande de tout créancier porteur de titres exécutoires, être autorisée par une ordonnance du roi, qui déterminera les formes de la vente (Loi du 18 juillet 1837, art. 46 § 3).

Dans les trois mois du recouvrement de chaque portion du prix desdites coupes extraordinaires, le montant en sera versé dans la caisse d'amortissement, pour y être tenu à la disposition des communes, avec intérêt à raison de trois pour cent par an (Arrêté du 19 ventôse an X — 10 mars 1802 — *relatif à l'administration des bois communaux*, art. 4). — Il sera tenu à ladite caisse, département par département, et commune par commune, un compte de recettes et de dépenses (art. 5). — Ledit compte, tant en recettes et intérêts qu'en dépenses, sera balancé à la fin de chaque année; et le bordereau, dûment certifié, sera transmis triple au ministre de l'intérieur. L'un de ces bordereaux triples sera déposé dans les bureaux du ministre de l'intérieur, l'autre au bureau de la préfecture du département auquel il appartient, et le troisième sera adressé à la commune qu'il regardera (art. 6). — Seront pareillement versées dans la caisse d'amortissement, et y seront conservées dans les mêmes formes et aux mêmes conditions, les autres recettes extraordinaires provenant d'aliénations d'immeubles ou de remboursement de capitaux des communes, lesquels ne seraient pas affectés à leurs charges et dépenses ordinaires (art. 7). — Les fonds qui seront dans la caisse d'amortissement, appartenant auxdites communes, seront mis à leur disposition, sur une décision motivée du ministre de l'intérieur (art. 8). — Toutes les dispositions précédentes sont applicables aux bois des hospices et des autres établissements publics (art. 9).

Le conseil d'État, qui, d'après le renvoi ordonné par Sa Majesté, a entendu le rapport des sections des finances et de l'intérieur sur celui du ministre des finances, sur la question de savoir si la caisse d'amortissement doit admettre des oppositions de la part des particuliers sur les fonds des communes dont elle est dépositaire; considérant que, dans l'exercice des droits des créanciers des communes, il faut distinguer la faculté qu'ils ont d'obtenir contre elles une condamnation en justice et les actes qui ont pour but de mettre leur titre à exécution; que, pour l'obtention du titre, il est hors de doute que tout créancier d'une commune peut s'adresser aux tribunaux dans tous les cas qui ne sont pas spécialement attribués à l'administration; mais que, pour obtenir un paiement forcé, le créancier d'une commune ne peut jamais s'adresser qu'à l'administration; que cette distinction, constamment suivie par le conseil d'État, est fondée sur ce que, d'une part, les communes ne peuvent faire aucune dépense sans y être autorisées par l'administration; que, de l'autre, les communes n'ont que la disposition des fonds qui leur sont attribués par leur budget, et que tous ont une destination dont l'ordre ne peut être interverti; considérant, en outre, que, d'après l'arrêté du gouvernement du 19 ventôse an X, qui a institué la caisse d'amortissement dépositaire des fonds appartenant aux communes, elle ne peut les mettre à leur disposition sans une décision du ministre de l'intérieur; que cette précaution a pour but de prévenir tout abus dans l'emploi des fonds, et d'en régler la disposition de la manière la plus avantageuse aux communes; considérant enfin que la caisse d'amortissement doit être regardée non comme débitrice des communes, mais seulement comme dépositaire de leurs fonds, et comme leur caisse particulière, destinée à conserver une partie désignée de leur actif; — est d'avis que la caisse d'amortissement ne doit point recevoir des oppositions de la part des particuliers sur les fonds appartenant aux communes; sauf aux créanciers à se pourvoir auprès de

Source BIU Cujas

l'administration pour obtenir, s'il y a lieu, la décision exigée par l'arrêté du 19 ventôse an X (Avis du conseil d'État du 12 août 1807, *portant que l'on ne peut former opposition sur les fonds des communes déposés à la caisse d'amortissement* [*voir* nos 1094 à 1100]).

Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la gestion des revenus ainsi que de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité municipale, de la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses (Décret du 31 mai 1862, *portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 501). — Les dépenses ne peuvent être acquittées que sur les crédits ouverts à chacune d'elles, ni ces crédits être employés par les maires à d'autres dépenses (art. 502). — Aucune dépense ne peut être acquittée si elle n'a été préalablement ordonnancée par le maire sur un crédit régulièrement ouvert. Tout mandat ou ordonnance doit énoncer l'exercice et le crédit auxquels la dépense s'applique, et être accompagné, pour la constatation de la dette et la régularité du paiement, des pièces indiquées par les règlements (art. 503). — Les maires demeurent chargés, sous leur responsabilité, de la remise aux ayants droit des mandats qu'ils délivrent sur la caisse municipale (art. 504). — Le maire peut seul délivrer des mandats; s'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet, en conseil de préfecture. L'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire (art. 505).

1479. 11° *Du recouvrement des créances communales.*

L'article 62 de la loi du 18 juillet 1837 porte : « Les recettes et » dépenses communales s'effectuent par un comptable chargé » seul, et sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de tous » les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui se- » raient dues ». Ce comptable, qui a seul qualité pour remplir cette mission, est le receveur municipal, dont les fonctions sont remplies [n° 237], soit par un agent communal spécial, soit par le percepteur des contributions directes suivant l'importance des revenus des communes. L'article 64 de la loi du 18 juillet 1837 interdit à toute personne autre que le receveur municipal de s'ingérer dans le maniement des deniers de la commune [n° 457]. Ces textes sont reproduits par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique. Il en résulte que le paiement effectué par le débiteur d'une commune entre les mains d'une autre personne que le receveur municipal, même entre celles du receveur particulier des finances, n'est pas libératoire. C'est ce qui a été jugé par un important arrêt de la cour de cassation (ch. civ. 30 novembre 1875, *commune de Ghisoni*), cassant dans l'intérêt de la loi, sur le pourvoi du procureur général près cette cour, un arrêt en sens contraire de la cour de Bastia, dans une espèce où le receveur particulier était détenteur, comme il devait l'être jusqu'à l'échéance

Source BIU Cujas

aux termes des articles 866, 868 et 869 de l'instruction générale sur le service de la comptabilité du 20 juin 1859, des traites souscrites par l'adjudicataire d'une coupe ordinaire de bois.

Le même arrêt (S. 1876, 1, 259), relevant une autre cause de nullité, fondée sur l'article 1er de la loi du 24 avril 1833, décide qu'en tous cas le paiement effectué entre les mains du receveur particulier des finances ne pourrait être libératoire, qu'autant qu'il serait établi par un récépissé détaché d'un registre à souche et visé par l'autorité compétente, et juge qu'une simple reconnaissance par écrit du receveur attestant le paiement est insuffisante.

Toutefois il faut bien remarquer que cet arrêt ne juge pas la question plus délicate, qui lui était soumise par le pourvoi, consistant à savoir si cet article 1er de la loi du 24 avril 1833 doit être étendu du Trésor public aux communes et s'il est également applicable aux versements faits par les débiteurs des communes entre les mains des receveurs communaux, en ce sens qu'ils seraient, comme les débiteurs de l'État, dans l'obligation d'exiger le récépissé à talon et de le faire viser, sous peine de n'être point valablement libérés envers la commune. Mais le texte de l'article 313 du décret du 31 mai sur la comptabilité publique qui n'applique la formalité du visa qu'aux caisses de l'État, le retrait au projet de loi de 1833 d'un article 5 qui étendait « aux débiteurs des communes et établissements publics » la règle que « les quittances ne seront libératoires que lorsqu'elles auront été détachées du registre à souche », et le caractère exorbitant de cette disposition, ne permettent pas, dans le silence de la loi, cette assimilation aux communes, ni aux établissements publics.

Tout versement en numéraire ou autres valeurs fait aux caisses du caissier central du Trésor public à Paris et à celles des receveurs généraux ou particuliers des finances, pour un service public, donnera lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à talon; ce récépissé sera libératoire et formera titre envers le Trésor public, à la charge toutefois par la partie versante de le faire viser et séparer de son talon, à Paris immédiatement, et, dans les départements, dans les vingt-quatre heures de sa date, par les fonctionnaires et agents administratifs chargés de ce contrôle (Loi du 24 avril 1833, art. 1er).

1480. 12° *Actions diverses contre les communes.*

Les actions dirigées contre la commune peuvent dériver, soit des contrats dans lesquels elle est partie, soit aussi de faits dommageables aux termes de l'article 1382 du Code civil, de délits ou quasi-délits, soit aussi de la responsabilité civile de l'article 1384.

Nous avons établi [nos 245, 247, 250, 324, 350, 391, 432] cette

Source BIU Cujas

règle générale qui s'applique aux communes, comme aux départements et à l'État lui-même, que les difficultés d'interprétation et d'exécution des contrats dans lesquels ils sont parties, sont de la compétence de l'autorité judiciaire, à moins qu'un texte n'en ait disposé autrement. La jurisprudence de la cour de cassation a fait une application très-judicieuse de cette règle aux demandes en paiement de traitement ou d'indemnité, par suite de conventions écrites ou verbales réglant entre une commune et une congrégation religieuse autorisée les conditions matérielles et pécuniaires de l'exercice par ses membres des fonctions d'instituteurs communaux (c. cass. ch. civ. 18 août 1874, *sœurs de la Charité de Nevers* c. *com. de Prémery* ; ch. req. 9 novembre 1874, *ville de Perpignan* c. *frères de la Doctrine chrétienne*).

Il ne faut pas en effet confondre les questions qui dérivent du contrat, avec celles relatives au choix, à la nomination et à la révocation des instituteurs primaires, qui sont du ressort exclusif de l'administration active. A ce sujet, il est utile d'observer qu'au préfet seul il appartient de nommer les instituteurs communaux (Loi du 15 mars 1850, art. 31; décret du 9 mars 1852, art. 4, et loi du 14 juin 1854, art. 8, combinés), et, par conséquent, de choisir entre les instituteurs laïques et congréganistes; et le conseil municipal qui ne se borne pas à donner un avis ou à exprimer un vœu sur ces points commet un excès de pouvoir que ne peut couvrir aucune approbation ni exécution préfectorale, nulle comme la délibération du conseil municipal (c. d'Ét. 17 janvier 1873, *religieuses de Saint-Maur* c. *ville de Toulon* ; 24 janvier 1873, *maire de Roanne* ; 16 janvier 1874, *ville de Paris* ; 4 décembre 1874, *ville de Perpignan* ; décret du 6 octobre 1873, annulant une délibération du conseil municipal de Lyon, *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1873, p. 497 ; voir même *Bulletin*, p. 381, décret du 1er juillet 1873 annulant une délibération du conseil municipal imposant aux instituteurs congréganistes des conditions autres que celles prescrites par la loi).

1481. Les actions en responsabilité contre les communes, en vertu de l'article 1382 du Code civil, présentent une très-grande variété.

C'est ainsi que la commune est responsable envers les particuliers ou une congrégation religieuse, telle que les frères des Écoles chrétiennes, des mesures vexatoires et spoliatrices prises par la municipalité pour le logement des troupes (Lyon, 22 juillet

Source BIU Cujas

1875, *com. de Caluire et autres* [n° 1059]). Nous nous sommes expliqué déjà d'une manière générale [n°s 381 et 382], en traitant des faits de guerre, et des questions de responsabilité et de compétence qu'ils soulèvent, relativement aux actions qui peuvent ou non être dirigées contre les communes en raison des dommages causés par l'ennemi, du préjudice résultant de ses diverses réquisitions, et aussi de l'action de gestion d'affaires.

Les incendies peuvent être aussi une cause d'action en responsabilité contre les communes. Lorsqu'un maire, en vue de combattre un incendie, a imposé à une propriété qui était à l'abri des atteintes du feu, des sacrifices d'où il est résulté des dommages pour elle, il en est dû indemnité par la commune, sauf recours de celle-ci contre qui de droit, à raison de l'incendie en cas de faute prouvée (c. ch. civ. 15 janvier 1866, S. 66, 1, 51). Mais les secours qui, aux cas d'accidents et de fléaux calamiteux, tels que celui d'incendie, sont fournis par les autorités municipales, sont une dette de la commune vis-à-vis de ses habitants, et les dépenses en restent dès lors à la charge exclusive de celle-là (Lois des 16-24 août 1790, tit. XI, art. 3; 11 frimaire an VII, art. 4; 12 messidor an VIII, art. 24 et 43; 18 juillet 1837, art. 10 et 11; Code civil art. 1375); la commune n'aurait de recours pour ses dépenses ordinaires ou extraordinaires, telles que les secours et pensions aux sapeurs-pompiers, contre les administrés secourus, que si l'incendie était résulté d'une faute prouvée à la charge de ceux-ci (c. ch. civ. 9 janvier 1866, S. 66, 1, 49). [*Voir*, n° 151, les dispositions de la loi du 5 avril 1851 sur les secours et pensions à accorder aux sapeurs-pompiers victimes de leur dévouement dans les incendies].

1482. Il existe, relativement aux communes, comme pouvant déterminer contre elles l'exercice d'une action en dommages-intérêts, un cas particulier de responsabilité en dehors des règles du Code civil, quoiqu'il soit une application large du principe de l'article 1382 de ce Code. Un décret de l'Assemblée constituante du 23 février 1790 rendait la commune tout entière responsable des dommages causés sur son territoire par des attroupements. Le principe posé dans ce décret a été confirmé et développé dans une loi du 10 vendémiaire de l'an IV *sur la police intérieure des communes*. Certaines dispositions de cette loi, incompatibles avec la législation actuelle, ont été implicitement abrogées; mais celles relatives au point signalé, parfaitement compatibles avec un état de choses régulier, logiques et rationnelles, sont encore en vi-

Source BIU Cujas

gueur, d'après la jurisprudence de la cour de cassation et l'opinion des auteurs les plus autorisés, quoique quelques-uns aient soutenu leur abrogation. L'article 1 du titre IV de cette loi pose en ces termes le principe : « Chaque commune est responsable des » délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, » par des rassemblements armés ou non armés, soit envers des » personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi » que des dommages-intérêts auxquels ils donneront lieu ». Il résulte de ce texte qu'il s'agit non de faits individuels, mais de faits ayant un caractère public plus ou moins général. Tous les habitants sont sous le coup d'une présomption de faute : ou ils ont commis l'attentat, ou ils l'ont laissé commettre. Il est juste de faire peser sur la communauté la réparation des intérêts lésés, parce qu'elle a, soit contribué à la perpétration du dommage, soit manqué au devoir légal de protéger ces intérêts et de les défendre. Les habitants restés étrangers aux attroupements peuvent exercer un recours, souvent illusoire, contre les auteurs et complices des faits dommageables (L. 10 vendémiaire an IV, art. 4) : il en est ainsi parce que ceux qui n'ont eu que le tort de ne pas empêcher le mal sont moins en faute que ceux qui l'ont commis.

On peut soutenir que la loi du 10 vendémiaire an IV dispense implicitement des formalités prescrites pour l'exercice des actions formées contre les communes [nos 1475 et 1476], les actions introduites contre elles en vertu de ces dispositions. La cour de cassation (arrêts cités n° 1483) en a trouvé en outre la preuve, pour les communes de la Martinique, dans le statut colonial.

Dans cet ordre d'idées on peut admettre aussi que les contribuables de la commune peuvent intervenir dans l'instance, aux termes de l'article 49 § 3 [n° 1474] de la loi du 18 juillet 1837, sans l'autorisation du conseil de préfecture ; mais la cour de cassation s'est prononcée en sens contraire (ch. req. 2 mars 1875, *Feuillat et autres* c. *Gaillard et ville de Lyon*).

1483. De cette circonstance que la responsabilité de la commune est basée sur l'idée de faute, il résulte une exception écrite dans la loi, et d'après laquelle la responsabilité édictée par la loi du 10 vendémiaire de l'an IV cesse de peser sur la commune : lorsque la commune justifie qu'elle a fait usage de tous les moyens en son pouvoir pour prévenir les rassemblements (c. cass. 11 mai 1836, *de Curzai* c. *ville de Bordeaux*), et si elle prouve que les auteurs ou complices du délit qui ont fait irruption sur son territoire

Source BIU Cujas

sont tous ou presque tous étrangers à la commune (L. 10 vendémiaire an IV, titre IV, art. 5 et 8). Nous nous rangeons à l'opinion suivant laquelle il est nécessaire que ces deux conditions soient réunies pour que la commune soit affranchie de toute responsabilité. La vue des époques troublées, analogues à celles qui ont été la raison d'être de la loi de l'an IV, fait mieux comprendre l'esprit et la véritable portée de cette loi protectrice, dans les dispositions qui nous occupent, des propriétés et des personnes victimes des violences révolutionnaires.

Nous adoptons aussi la jurisprudence nouvelle de la cour de cassation (*contra*, 6 avril 1836), aux termes de laquelle la loi du 10 vendémiaire an IV s'applique à tous dommages commis sur leur territoire par des attroupements armés ou non armés, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les diverses causes, politiques ou autres, générales ou particulières et locales, qui ont occasionné ces attroupements, sans distinction aussi entre les villes en état de siége et les autres, la réparation due s'étendant même aux dommages causés par la répression de l'émeute (c. cass. ch. civ. 23 février 1875, *ville de Lyon* c. *Rousseau*; 27 avril 1875; ch. req. 27 juillet 1875, *ville de Marseille* c. *de Jocas et autres*; ch. civ. 1er décembre 1875, *com. de la Rivière-Pilote et de la Rivière-Salée* c. *Garnier, la Roche et autres*, et quatre autres arrêts semblables du même jour relatifs à d'autres communes de la Martinique).

Toutefois l'idée contraire avait inspiré le rejet de la demande en paiement de 2,500,000 fr. formée contre la ville de Paris par les grandes administrations de chemins de fer et plusieurs établissements financiers, qui avaient été contraints de payer ces sommes à la *Commune insurrectionnelle* du 18 mars 1871 maîtresse de Paris; il a été jugé dans cette affaire par le tribunal de la Seine, que les prévisions de la loi du 10 vendémiaire an IV ne s'étendaient pas à des événements semblables à ceux de l'établissement de la Commune à Paris, qui relâchent le lien social, provoquent la guerre civile et rendent la loi momentanément impuissante; que la loi du 10 vendémiaire an IV n'a eu en vue que des actes de désordre isolés apportant dans l'ordre public un trouble accidentel et passager, et ne mettant pas en question l'existence du gouvernement et la sécurité du pays (trib. de la Seine, 23 avril 1875). C'est par un motif identique que l'on considérait la loi du 10 vendémiaire comme inapplicable à la ville de Paris, par suite de sa position exceptionnelle, en tant que capitale de la France et siége du gouvernement. C'est sans doute aussi en s'inspirant de cette pensée que la loi du

Source BIU Cujas

7 avril 1873 [n° 383 *bis*] a attribué sur les fonds de l'État une indemnité aux victimes des actes de brigandage de la *Commune de Paris* en 1871 (*voir* aussi décret du 10 août 1853, art. 38 *in fine* et art. 39). Mais, en vertu des lois qui ont fixé le siége des pouvoirs publics à Versailles, Paris est rentré dans le droit commun, et, d'autre part, la jurisprudence de la cour de cassation ci-dessus constatée n'est plus compatible avec une exception de cette nature.

1484. Comme l'article 1382, l'article 1384 du Code civil s'applique aussi aux communes, qui peuvent être appelées à répondre du dommage causé par leurs employés, préposés et domestiques dans les services dont elles les ont chargés, sauf recours contre eux. D'autre part, la commune contracte vis-à-vis d'eux les obligations de droit commun : c'est ainsi que les secrétaires de mairie eux-mêmes, n'étant que de simples employés et non des fonctionnaires publics [n° 210], peuvent, en cas de révocation, obtenir une indemnité, sans qu'il y ait violation du principe d'ordre public suivant lequel l'autorité a le droit de révoquer les fonctionnaires de l'ordre administratif, sans être tenue de justifier d'une cause de révocation, ni de leur accorder une indemnité. Il est admis par un arrêt, comme règle d'équité, que lorsqu'un secrétaire de mairie ou employé a engagé ses services pour un temps indéterminé, le maître qui ne lui reproche rien ne peut le renvoyer sans l'avoir prévenu un certain temps à l'avance, ou sans lui donner une indemnité, non à titre de pénalité, mais comme moyen de subsistance pendant le temps nécessaire à la recherche d'un nouvel emploi (Lyon, 3 février 1872). Toutefois, comme le contrat existant entre la commune et son employé est un louage de services, le principe de la libre rupture est la règle en l'absence de conventions spéciales contenant détermination de durée ou d'usages nettement établis (c. c. ch. civ. 10 mai 1876, *chemin de fer de Paris-Lyon-Méditerranée* c. *Marquet*).

Le même principe, sauf appréciation des faits, est applicable au cas où le secrétaire de mairie est instituteur de la commune, autorisé par le conseil départemental de l'instruction publique (L. 15 mars 1850, art. 32) à accepter ce secrétariat; fonctionnaire public en tant qu'instituteur communal, il n'est qu'employé en tant que secrétaire de mairie. A cette occasion, disons qu'une circulaire du ministre de l'instruction publique en 1875, en conformité d'un avis du conseil supérieur de l'instruction publique, rappelle qu'il est interdit à tous les instituteurs de s'occuper, pendant les heures

Source BIU Cujas

de classe, de travaux, même administratifs, étrangers à l'enseignement.

Les actions de cette nature, et en général toutes celles relatives aux droits ou salaires, qui peuvent être intentées contre la commune, soit par ses employés ordinaires et permanents, soit par des employés auxiliaires et à titre accidentel, sont de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire, ainsi que l'a jugé une décision du tribunal des conflits du 17 mai 1873 (rapportée ci-dessus [n° 1141]).

SECTION IV. — Sections de commune et établissements hospitaliers et de bienfaisance communaux.

1485. Objet et subdivision de la section.

1485. Nous réunissons dans cette section les êtres collectifs qui, tout en ayant une existence individuelle et une personnalité civile qui leur soient propres, se rattachent cependant à l'association communale par des liens plus ou moins étroits. Ce sont les sections de commune et les établissements publics de bienfaisance communaux, d'une part les hôpitaux et les hospices, et d'autre part les bureaux de bienfaisance, dont le gouvernement s'était de tout temps réservé la création (D. décentr. tabl. A, lettre *y*); par exception à ce principe, la loi du 24 juillet 1867 (art. 14) a permis aux préfets d'autoriser la création des bureaux de bienfaisance sur l'avis des conseils municipaux.

A. *Sections de commune.*

1486. Définition et statistique des sections de commune.
1487. Leurs origines historiques et leurs origines administratives.
1488. Cas dans lesquels les réunions et distractions de communes peuvent amener la création de sections de commune.
1489. Compétence de l'autorité judiciaire relativement à l'existence, aux limites et aux droits des sections de commune.
1490. Patrimoine propre aux sections de commune; règlement des conditions des réunions de communes; dispositions de la loi du 18 juillet 1837 relatives aux sections de commune, et loi du 12 août 1876.
1491. Caractères particuliers de la personnalité civile des sections de commune; cas dans lesquels elles ont une représentation propre.
1492. Avis du conseil d'État du 9 décembre 1858.

1486. On appelle section de commune toute fraction de com-

Source BIU Cujas

mune qui a des droits et un patrimoine distincts de ceux de cette commune. La section de commune n'est ni une circonscription ni une unité administrative, mais elle est une personne morale. Il existe en France environ 30,000 sections de commune, réparties d'une manière très-inégale sur les différentes parties du territoire, puisque 23,000 sections se trouvent dans les onze départements [1] de la région montagneuse du centre de la France.

[1] Il n'y a que vingt départements dans lesquels il y ait plus de cent sections. Dans les départements de l'Aveyron, du Cantal, de la Corrèze, de la Creuse, de la Loire, de la Haute-Loire, de la Lozère, du Puy-de-Dôme et de la Haute-Vienne, le nombre des sections varie entre 500 et 4,000 par chaque département. Ces onze départements contiennent à eux seuls 23,000 sections. Le département de la Lozère possède à lui seul plus de 1,500 sections; celui de la Haute-Vienne, 1,800; celui de la Corèze, plus de 2,500, et celui de la Creuse, 4,394 sections. Dans ce dernier département, celui de France qui compte le plus de sections, elles se divisent par arrondissements, de la manière suivante: 1,602 sections dans l'arrondissement de Guéret, 960 dans l'arrondissement de Boussac, 1,555 dans celui d'Aubusson, et 547 dans celui de Bourganeuf. Ainsi, dans ces départements, le nombre des sections varie de 1,500 à près de 4,400 pour un nombre de communes qui est de 193 à 292. Dans ces départements et dans ceux du Cantal et du Puy-de-Dôme, le nombre des sections est souvent de 10, 15, 20, et 25, et va quelquefois jusqu'à 30 et 36 par commune. Dans le département da la Creuse, la moyenne est de 16 sections pour chaque commune du département.

Sur 4,809,285 hectares de biens communaux, il y a 2,700,671 hectares de terres incultes, dont une grande partie appartient aux sections de commune des départements montagneux du centre de la France. Faute de documents, on ne peut que se livrer à des inductions pour distinguer les communaux des sections de ceux qui appartiennent aux communes. Parfois cependant des documents spéciaux permettent de consigner des indications plus précises. C'est ainsi que, dans un rapport fait en 1857 au conseil général de la Haute-Vienne, il est dit: « Dans le département de la Haute-Vienne, sur 19,727 hec» tares de biens communaux, on compte 19,712 hectares appartenant à des » sections de commune, se subdivisant en 1,808 sections; on ne compte que » 13 hectares appartenant aux communes ».

Il est curieux de constater, à l'aide de cette statistique, que le nombre des sections tient moins à l'étendue des biens communaux qu'à la configuration et à la nature du sol, ou bien encore au mode de culture qui entraîne la dispersion des habitants dont se compose une commune. Il ne l'est pas moins de voir que, dans la plupart des départements entre lesquels sont réparties les 30,000 sections de commune existant en France, les terres vaines et vagues constituent la plus grande partie des biens communaux [*voir* n° 1438].

En l'absence de statistique officielle des sections de commune et des biens communaux qui leur appartiennent, ou biens sectionnaires, nous avons emprunté les chiffres qui précèdent (et qu'il justifie à titre de renseignements approximatifs) au remarquable traité des *Sections de commune* de M. le président Aucoc (2e édition, pages 147 à 166).

Source BIU Cujas

1487. Les sections de commune ont deux sortes d'origines. Les unes, anciennes et historiques, se rattachent à l'histoire même de la formation des communes et des origines diverses des biens communaux [n° 1364], par suite de la répartition primitive du sol ou d'attribution à des hameaux, villages et ténements, de pâturages exclusivement réservés à leurs habitants. Les autres origines des sections de commune sont administratives, actuelles et permanentes, et résultent des modifications de territoire qui peuvent être apportées aux circonscriptions communales. Les sections de commune de la première catégorie sont les plus nombreuses et concentrées dans les départements du centre dont nous venons de parler. Mais, dans le plus grand nombre des départements, les sections de commune ne sont qu'une exception ; dans ces départements, les sections se sont formées ordinairement par suite de la modification des circonscriptions communales depuis 1789, par les *réunions* et *distractions de communes*, qui, dans le développement normal de nos institutions administratives, par application des articles 2 et 4 de la loi du 18 juillet 1837, modifiés par les lois ultérieures, sont les causes créatrices permanentes de sections de commune.

1488. Voici en quoi consistent, dans le développement normal de nos institutions administratives, ces deux causes créatrices de sections de commune : 1° les *réunions de communes* font une seule commune de deux communes, pouvant passer alors l'une et l'autre à l'état de sections de commune ; 2° les *distractions de commune* consistent à distraire une partie de commune, soit pour l'ériger en commune séparée, et, dans ce cas, il n'y a pas de création de section ; soit pour réunir à une autre commune la partie distraite, qui peut devenir alors une section de commune ; soit encore pour la réunir à d'autres parties également distraites de plusieurs autres communes, appelées à former une commune nouvelle, et dans ce cas chacune de ces portions distraites d'ancienne commune peut également, si elle apporte avec elle un patrimoine, constituer une section de commune. Nous avons indiqué [n°s 184 et 185] les formes légales qui doivent précéder, et l'autorité compétente pour prononcer la réunion ou la distraction de communes, ainsi que les textes de lois et les avis du conseil d'État qui résolvent ces questions dans les hypothèses multiples qu'elles présentent.

1489. L'autorité judiciaire est seule compétente :

1° Pour reconnaître l'existence des sections (c. cass. 16 février

Source BIU Cujas

1859, *Prieur*; 6 avril 1859, *commune de Tony*); sans préjudice du droit appartenant au conseil de préfecture et au conseil d'État de ne pas accorder l'autorisation de plaider à des particuliers ayant à intenter collectivement une action *ut singuli* devant les tribunaux civils, qui demanderaient l'autorisation de plaider comme constituant une communauté territoriale (c. d'Ét. 17 juin 1829, *Ravion*; 10 janvier 1845, *maire de Houlbec-Cochevel*), ce qui laisse toujours à l'autorité judiciaire le droit exclusif de décider définitivement si cette collection d'individus forme une section de commune.

2° Pour reconnaître les limites des sections. Il en est autrement pour les communes parce qu'elles constituent des circonscriptions administratives [nos 57, 89, 183, 1364]; pour elles, il y a lieu à délimitation administrative (L. 19-20 avril 1790, art. 8); encore les délimitations de communes par les préfets ne font-elles pas obstacle à ce que l'autorité judiciaire statue sur les questions de propriété qui s'y rattachent (c. d'Ét. 24 décembre 1840; 3 juin 1820; 18 novembre 1838; 4 septembre 1840, *com. de Fons*). Les sections de commune n'étant pas des circonscriptions administratives et n'ayant d'existence que par leurs droits exclusifs de propriété ou d'usage, la question de reconnaissance des limites des sections se confond avec les questions d'existence et de détermination des droits de la section (c. cass. 29 juillet 1856, *section de Marnezay* c. *section de Chambéria*; — *contra* c. d'Ét. 28 novembre 1845, *héritiers Auribeau et Rateau*; 18 janvier 1851, *Pracros*).

3° Pour statuer en principe sur l'existence des droits de propriété des sections de commune (L. des 16-24 août 1790, titre IV, art. 4; c. d'Ét. 13 mai 1809, 28 mai 1812, 20 novembre 1815, 21 mars 1821, 23 juillet 1823, 14 janvier 1824; 19 juillet 1833, *Hyot et Manegrand*; 1er août 1834, *Vernada*; 28 janvier 1848, *commune de Dampierre*; c. cass. 30 avril 1831, *commune de Ronceux*; 27 janvier 1851, *commmune de Fontenay-le-Château* c. *commune de Trémonzay*; 29 juillet 1856, *section de Marnezay* c. *section de Chambéria*); et aussi pour statuer sur les difficultés relatives aux droits de jouissance et d'usage des sections de commune (c. d'Ét. 18 juillet 1821; 7 juillet 1843, *commune de Lentenheim* c. *habitants du hameau de Kœnigsbruck*; 9 août 1851, *ville de Lormes*). Les tribunaux civils ne cessent pas d'être compétents pour statuer sur ces questions dans le cas où la difficulté porte sur le point de savoir quels sont, à l'égard de ces droits, les effets de la loi ou du décret qui ont réuni ou divisé des communes (Loi du 18 juillet 1837, article 7, rapporté ci-dessous [n° 1490]).

Source BIU Cujas

1490. La section de commune est absorbée dans la commune nouvelle ou préexistante, dont elle fait partie, pour tout ce qui tient à l'organisation administrative, sous le même nom, sous l'autorité du même maire et du même conseil municipal; il n'y a aussi qu'un seul budget, qu'une seule comptabilité, qu'une seule caisse. Mais il y a deux patrimoines distincts. La jurisprudence du conseil d'État distingue : les immeubles servant à un service ou un usage public, qui appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés ; les biens qui donnent lieu à une jouissance en nature, dont les sections ont la propriété et la jouissance exclusives ; les biens qui, au moment de la constitution de la section, donnent lieu à une perception de revenus, et dont les sections ne conservent que la propriété, la jouissance passant à la commune ; les biens soumis, au moment de la constitution de la section, à une jouissance en nature, mais qui, retirés plus tard de cette jouissance et donnant lieu alors à une perception de revenus en argent, doivent rester, pour la jouissance exclusive comme pour la propriété, entre les mains de la section ; les biens aliénés, et dont le prix de vente appartient exclusivement à la section venderesse.

Le décret ou la loi prononçant la réunion ou la distraction peuvent, en outre, établir des conditions particulières ; et, lorsque c'est une loi qui les prononce, elle peut en renvoyer la fixation à un décret ultérieur. Il en résulte que le gouvernement seul a le droit de faire tout partage de valeurs mobilières ou immobilières, et que les tribunaux n'auraient pas le droit d'en ordonner un partage judiciaire. Les tribunaux, au contraire, en vertu des principes généraux du droit, de la loi des 19-20 avril 1790 (art. 10), et de l'article 7 de la loi de 1837 qui leur réserve la connaissance des questions de propriété, sont seuls compétents pour dire si une section de commune possède un droit quelconque dans tels ou tels objets déterminés, alors même qu'il s'agit des conséquences des actes législatifs ou gouvernementaux qui ont modifié des circonscriptions communales (c. cass. 18 juillet 1861, *commune de Poussay* c. *commune de Mirecourt* ; ch. req. 7 janvier 1863 ; Poitiers, 8 janvier 1862, et c. cass. 24 mars 1863, *commune de Puilboreau* c. *commune de Lagord*).

Une loi du 12 août 1876 doit être ajoutée aux dispositions de la loi du 18 juillet 1837 relative aux réunions de communes ; nous la reproduisons à leur suite.

Les habitants de la commune réunie à une autre commune conserveront la

Source BIU Cujas

jouissance exclusive des biens dont les fruits étaient perçus en nature. Les édifices et autres immeubles servant à l'usage public deviendront propriété de la commune à laquelle sera faite la réunion (Loi du 18 juillet 1837, *sur l'administration municipale*, art. 5). — La section de commune érigée en commune séparée ou réunie à une autre commune emportera la propriété des biens qui lui appartenaient exclusivement. Les édifices et autres immeubles servant à l'usage public, et situés sur son territoire, deviendront propriété de la nouvelle commune ou de la commune à laquelle sera faite la réunion (art. 6). — Les autres conditions de la réunion ou de la distraction seront fixées par l'acte qui la prononcera. Lorsqu'elle sera prononcée par une loi, cette fixation pourra être renvoyée à une ordonnance royale ultérieure, sauf réserve, dans tous les cas, de toutes les questions de propriété (art. 7).

Dans le cas de réunion d'une commune ou d'une portion de commune à une autre commune, les évaluations cadastrales des propriétés bâties et non bâties comprises dans les territoires réunis, doivent être modifiées de manière à maintenir pour chaque parcelle le chiffre de la cotisation foncière en principal qu'elle supportait antérieurement, sans préjudice des changements que pourrait éprouver cette cotisation, soit par suite d'une nouvelle répartition des contingents entre les communes, soit par suite du renouvellement total ou partiel des opérations cadastrales. Les frais nécessités par les opérations effectuées en exécution de ces dispositions sont supportés par les communes auxquelles les territoires en question ont été annexés, à moins que le conseil général n'en autorise le prélèvement sur les fonds départementaux. Sont et demeurent confirmées les opérations exécutées conformément aux dispositions du paragraphe 1er ci-dessus dans les communes qui ont fait l'objet de réunions antérieurement à la promulgation de la présente loi (Loi du 12 août 1876, *concernant le transport de la contribution foncière dans le cas de réunion de communes*, article unique).

1491. Les sections de commune n'ont pas de représentation permanente et spéciale de leurs intérêts particuliers ; elles sont, en principe, représentées par le conseil municipal de la commune : il gère leurs biens, fixe leur mode de jouissance et les aliène. Mais il y a cinq cas où les sections trouvent dans une commission syndicale ou dans les plus imposés de la section une représentation particulière pour : 1° intenter ou soutenir une action judiciaire contre la commune elle-même et contre une ou plusieurs sections de la même commune (sauf l'autorisation du conseil de préfecture [nos 1471 à 1476] ; 2° délibérer sur une modification de territoire [nos 184 et 185] ; 3° donner un avis sur la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant à la section [n° 884] ; 4° délibérer sur l'emploi, au profit de la commune, du produit des ventes ou des amodiations des biens de la section ; 5° voter une imposition extraordinaire devant uniquement peser sur les habitants de la section, parce qu'elle est destinée à acquitter une dépense exclusivement à sa charge.

Source BIU Cujas

Lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre la commune elle-même, il est formé pour cette section une commission syndicale de trois ou cinq membres, que le préfet choisit parmi les électeurs municipaux, et, à leur défaut, parmi les citoyens les plus imposés. Les membres du corps municipal qui seraient intéressés à la jouissance des biens ou droits revendiqués par la section ne devront point participer aux délibérations du conseil municipal relatives au litige. Ils seront remplacés, dans toutes ces délibérations, par un nombre égal d'électeurs municipaux de la commune, que le préfet choisira parmi les habitants ou propriétaires étrangers à la section. L'action est suivie par celui de ses membres que la commission syndicale désigne à cet effet (Loi du 18 juillet 1837, art. 56). — Lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre une section de la même commune, il sera formé, pour chacune des sections intéressées, une commission syndicale, conformément à l'article précédent (art. 57).

1492. Un avis du conseil d'État du 9 décembre 1858 offre dans ses considérants un exposé remarquable des caractères propres aux sections de commune, considérées comme personnes morales, en posant le principe que les sections n'ont d'existence distincte et séparée que dans les cas spécialement déterminés par la loi.

Le Conseil d'État..., considérant que les sections de commune n'ont d'existence distincte et séparée que dans les cas spécialement déterminés par la loi; qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 18 juillet 1837, tous les édifices et autres immeubles servant au public, et situés sur le territoire d'une section, deviennent de plein droit, par la réunion, propriété de la commune entière; que, si des sections de commune sont autorisées à conserver, même après leur réunion, la jouissance de certains droits immobiliers, droits d'usage ou autres qui leur appartenaient exclusivement avant cette réunion, et si cette situation particulière semble donner à une section de commune une sorte d'existence séparée, il faut bien se garder d'étendre à des cas non prévus ce que la loi n'a admis que pour des cas exceptionnels; qu'autrement on arriverait à créer une commune dans la commune; considérant que la loi du 18 juillet 1837, dans ses articles 2, 3, 6, 49 à 58, a prévu les cas dans lesquels les sections peuvent agir en leur propre nom; que, si le législateur de 1837 eût entendu qu'une section pût exclusivement, au reste de la commune, être imposée extraordinairement pour le paiement des dépenses du culte ou autres dépenses analogues, il eût exprimé cette intention; considérant que le décret du 30 décembre 1809 sur les fabriques, et la loi du 14 février 1810 sur leurs revenus, ne contiennent aucune disposition concernant les sections de commune dotées d'une église, et qui autorise ces dernières à s'imposer pour les frais du culte en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique; que ce décret et cette loi prescrivent au contraire, dans ce cas, de recourir à la commune; que ce principe est aussi consigné dans l'article 2 du décret du 5 mai 1806, relatif aux cultes réformés [*voir* n° 1409]; qu'à la vérité le décret de 1809 et la loi de 1810 admettent qu'en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique et des revenus communaux, il peut être fait des levées extraordinaires sur la paroisse, mais que l'exposé des motifs de la loi de 1810, laquelle a interprété et complété le décret de 1809, démontre que le législateur a employé le mot *paroisse* dans le sens du mot *commune*; considérant que la distinction proposée par le ministre de l'inté-

Source BIU Cujas

rieur, entre des dépenses facultatives qui pourraient être mises à la charge d'une section de commune seule, en vertu du vote du conseil municipal auquel seraient adjoints les plus imposés de la section, ne saurait être admise ; que cette distinction ne s'appuie sur aucune disposition légale, et que les motifs qui s'opposent à ce que les sections supportent des dépenses obligatoires s'appliquent avec plus de force aux dépenses facultatives ; Est d'avis — qu'il n'y a pas lieu d'adopter le projet de décret proposé (Avis du conseil d'État du 9 décembre 1858).

B. *Établissements hospitaliers communaux.*

1493. Définition des hôpitaux, hospices, hôpitaux-hospices.
1494. Principes généraux de l'assistance publique; statistique; renvoi pour l'assistance publique générale et départementale.
1495. Commissions administratives des établissements hospitaliers et de bienfaisance; loi du 21 mai 1873.
1496. Patrimoine des établissements hospitaliers; leur droit d'usufruit légal d'après la loi du 15 pluviôse an XIII, et leurs trois droits successifs.
1497. Actes de leur vie civile; loi du 7 août 1851.
1498. Règles relatives aux dons et legs qui leur sont faits.
1498 *bis*. Avis du conseil d'État du 24 avril 1873.
1499. Règles concernant les actions des établissements hospitaliers.
1500. Assistance des malades à domicile par les établissements hospitaliers; loi du 21 mai 1873, art. 7.

1493. Le principe fondamental de la législation française, en matière d'exercice de la bienfaisance ou assistance publique et légale, est que chaque commune est chargée d'assister les pauvres qu'elle renferme dans son sein ; tel est le but des établissements communaux qui portent les noms d'hôpitaux, recevant exclusivement des malades, d'hospices recevant des vieillards, des infirmes et des incurables, et d'hôpitaux-hospices qui reçoivent à la fois, mais dans des locaux différents, des malades et des infirmes. Ils sont définis de la manière suivante par la loi du 7 août 1851, qui régit la matière :

Lorsqu'un individu privé de ressources tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission dans l'*hôpital* existant dans la commune (art. 1). — Un règlement particulier déterminera les conditions de domicile et d'âge nécessaires pour être admis dans chaque *hospice* destiné aux vieillards et aux infirmes (art. 2).

1494. En principe, l'assistance ou bienfaisance publique (qui existe parallèlement à l'assistance ou charité privée) est *communale*, ainsi qu'il vient d'être dit, exercée par les hôpitaux et hospices communaux, qui, d'après la statistique hospitalière spéciale, étaient, en 1861, dans toute la France, au nombre de 1,405, et

Source BIU Cujas

en 1872, d'après la statistique générale et annuelle (tome II) [nos 1462 et 1556], au nombre de 1,482, et par les bureaux de bienfaisance [no 1502], qui, en 1861, d'après la statistique de cette époque, fonctionnaient au nombre de 11,229, et qui au 1er juillet 1874, d'après une circulaire du ministre de l'intérieur de février 1876, étaient au nombre de 13,729.

Mais en outre l'assistance publique ou assistance légale peut être *générale*, c'est-à-dire à la charge de l'État, à l'aide de subventions du budget, provenant des ressources de la France entière, donnée dans les *établissements généraux de bienfaisance*, actuellement au nombre de 9 [no 1555].

Elle peut être aussi *départementale*, c'est-à-dire à la charge, en totalité ou en partie, du budget départemental ; mais ce n'est également qu'à titre d'exception.

A un autre point de vue, il faut remarquer que les deux seuls cas où l'assistance publique est départementale, relativement aux aliénés [no 1556] et aux enfants assistés [nos 1557 et 1558], sont aussi les seuls dans lesquels elle est *obligatoire* ; dans tous les autres elle est *facultative*, c'est-à-dire qu'elle ne saurait constituer un droit pour l'assisté.

Tous les établissements de bienfaisance sont dans les attributions du ministre de l'intérieur et soumis à la surveillance des inspecteurs généraux dont l'organisation est régie par un décret du 15 janvier 1852.

Nous reproduisons en note [1] des chiffres des statistiques officielles.

[1] « Au commencement de 1852, les établissements publics (hospices, bureaux de bienfaisance, etc.) disposaient d'une masse de ressources de 80 millions. Au 1er janvier 1867, leur capital s'élevait à 83 millions ; près de 1,700,000 indigents y prenaient part. A cette dernière date, les œuvres particulières possédaient en recettes 16,073,322 francs ; elles étaient au nombre de 2,736 et secouraient ou recueillaient 636,000 pauvres. Quinze ans auparavant, ces institutions, beaucoup moins nombreuses (1,327), réunissaient seulement un capital de 10 millions, réparti annuellement entre 393,339 indigents. Les œuvres qui ont surtout progressé sont celles qui distribuent des secours à domicile ; en 1852, elles ne possédaient que 4,010,586 francs ; elles ont réalisé, en 1866, 6,469,988 francs (*Exposé de la situation de l'empire* ; *Moniteur* du 23 novembre 1867, page 1441) ».

« Les ressources dont les bureaux de bienfaisance ont disposé en 1872 ont atteint le chiffre de 35,965,970 francs, sur lesquels il a été distribué en secours 20,638,456 fr. à 1,313,579 indigents. — Le nombre des malades traités, en 1872, dans les hôpitaux et les hôpitaux-hospices a été de 429,740, et celui des infirmes, vieillards ou incurables entretenus dans les hospices et quartiers d'hospices de 77,758 ; dans cette même année 1872, les recettes de toutes les administrations

Source BIU Cujas

1495. Un décret du 23 mars 1852, portant règlement d'administration publique et rendu en exécution de l'article 6 de la loi du 7 août 1851, avait pourvu à la composition de la commission administrative qui, dans chaque ville, est chargée de diriger et de surveiller le service extérieur et intérieur des établissements hospitaliers. Une loi du 21 mai 1873 a remplacé ce décret, et pourvu de la manière suivante à la composition de la commission administrative des établissements hospitaliers et de bienfaisance. On avait proposé de substituer le principe électif à la nomination préfectorale ; mais elle a été maintenue par la loi de 1873, qui l'a combinée avec le droit de présentation des commissions. Une disposition nouvelle, et critiquable au point de vue du mode de désignation, par le privilége de l'ancienneté, qu'elle consacre, introduit les ministres des cultes reconnus dans ces commissions. Une instruction du ministre de l'intérieur du 25 juin 1873 a pourvu à l'exécution de cette loi.

Les commissions administratives des hospices et hôpitaux, et celles des bureaux de bienfaisance, sont composées de cinq membres renouvelables, du maire et du plus ancien curé de la commune. Dans les communes où siége un conseil presbytéral ou un consistoire israélite, les commissions comprennent, en outre, un délégué de chacun de ces conseils. Toutefois, dans les communes où il existe, soit pour les protestants, soit pour les israélites, des hospices ou hôpitaux spéciaux ayant une administration séparée, le conseil presbytéral ou le consistoire n'ont à désigner aucun délégué pour faire partie de la commission administrative des autres établissements hospitaliers (Loi du 21 mai 1873, *relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance*, art. 1). — Le nombre des membres des commissions administratives peut, en raison de l'importance des établissements et des circonstances locales, être augmenté par un décret spécial rendu sur l'avis du conseil d'État (art. 2). — La présidence appartient au maire ou à l'adjoint, ou au conseiller municipal remplissant dans leur plénitude les fonctions de maire. Le président a voix prépondérante en cas de partage. Les commissions nomment tous les ans un vice-président. En cas d'absence du maire et du vice-président, la présidence appartient au plus ancien des membres présents, et, à défaut d'ancienneté, au plus âgé. Les fonctions de membre des commissions sont gratuites (art. 3). — Les membres des commissions administratives sont nommés pour cinq ans. Chaque année, la commission se renouvelle par cinquième. Si la commission est composée d'un nombre de membres non divisible par cinq, le sort désignera également les années dans lesquelles il y aura un renouvellement plus considérable. Le nouveau membre est nommé par le préfet, sur une liste de trois candidats présentés par la commission. Il en sera de même en cas de décès et de démission. Les membres sortants sont rééligibles. Si le remplacement a eu lieu dans le cours d'une année, les fonctions du nouveau membre

hospitalières se sont élevées à 106,691,644 fr., et leurs dépenses à 88,150,917 fr. (*Statistique de la France*, nouvelle série, statistique annuelle, 1872, t. II) ».

Source BIU Cujas

expirent à l'époque où auraient cessé celles du membre qu'il a remplacé. Ne sont pas éligibles ou sont révoqués de plein droit les membres qui se trouveraient dans un des cas d'incapacité prévus par les lois électorales (art. 4). — Les commissions pourront être dissoutes et leurs membres révoqués par le ministre de l'intérieur. En cas de dissolution ou de révocation, la commisssion sera remplacée ou complétée dans le délai d'un mois. Les membres révoqués ne pourront être présentés dans l'année qui suivra leur révocation. En cas de renouvellement total ou de création nouvelle, la commission sera nommée par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du préfet. Le renouvellement par cinquième de cette commission sera déterminé par le sort à la première séance d'installation (art. 5). — Les receveurs des établissements charitables sont nommés par les préfets, sur la proposition des commissions administratives. En cas de refus motivé par le préfet, les commissions sont tenues de présenter d'autres candidats. Le receveur peut, sur la proposition de la commission administrative et avec l'autorisation du préfet, cumuler ses fonctions avec celles de secrétaire de la commission. Les receveurs ne peuvent être révoqués que par le ministre de l'intérieur (art. 6). — [*Voir* l'article 7 au n° 1500.] — Il n'est point dérogé par la présente loi aux ordonnances, décrets et autres actes du pouvoir exécutif en vertu desquels certains hospices et bureaux de bienfaisance sont organisés d'une manière spéciale (art. 8). — Le décret du 18 janvier 1871, relatif à l'organisation de l'assistance publique à Marseille, est rapporté (art. 9). — Les décrets des 23 mars et 17 juin 1852 sur les commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance sont abrogés (art. 10). — [*Voir* l'art. 11 et dernier de cette loi au n° 1498.]

1496. Les établissements hospitaliers communaux sont des personnes morales distinctes de la commune. Leur patrimoine, qui est le patrimoine des pauvres, est fort inégalement réparti, et, bien que nombre d'hôpitaux et d'hospices soient dans la détresse, des évaluations officielles ont pu porter la valeur des propriétés immobilières des établissements hospitaliers à plus de 500 millions.

Voici le tableau des principaux éléments qui constituent les ressources des établissements hospitaliers :

1° Les rentes et domaines nationaux affectés à leurs besoins par les lois du 16 vendémiaire an V, du 15 brumaire et du 4 ventôse an IX ; — 2° les subventions municipales ; — 3° les dons, legs et fondations charitables ; — 4° le produit de certaines amendes pour contraventions aux lois sur la loterie, les postes et les maisons de prêt (L. 9 vendémiaire an VI, Arr. 20 prairial an IX ; L. 6 pluviôse an XII). Un tiers des amendes de police correctionnelle est attribué au service des enfants trouvés ([n° 1557] O. 30 décembre 1823). Nous ne parlons pas du gibier confisqué, qui, aux termes de la loi du 3 mai 1844 sur la police de la chasse, est attribué aux malades eux-mêmes. On sait que l'article 51 du Code pénal défend aux tri-

Source BIU Cujas

bunaux d'attribuer aux pauvres les dommages-intérêts alloués aux parties par des condamnations judiciaires. — 5° Les revenus des biens et capitaux appartenant aux enfants admis dans les hospices, jusqu'à la sortie desdits hospices, à titre d'indemnité des frais de leur nouriture et entretien (Loi du 15 pluviôse an XIII, *relative à la tutelle des enfants admis dans les hospices*, art. 7), jusqu'à concurrence seulement desdites dépenses (c. cass. rejet, 21 mai 1849, *hospice de Strasbourg* c. *Castano*); c'est un droit d'usufruit légal analogue à celui établi par l'article 384 du Code civil au profit du père ou de la mère sur les biens de leurs enfants mineurs de 18 ans non émancipés ; — 6° un premier droit de succession sur la totalité des biens que laisse l'enfant qui décède avant sa sortie de l'hospice, son émancipation ou sa majorité, lorsqu'aucun héritier ne se présente (même loi du 15 pluviôse an XIII, art. 8) ; — 7° l'indemnité que, dans le cas contraire, doivent à l'hospice les héritiers de l'enfant pour les dépenses faites à son profit « pendant » le temps qu'il sera resté à la charge de l'administration, sauf à » faire entrer en compensation, jusqu'à due concurrence, les re- » venus perçus par l'hospice (Loi du 15 pluviôse an XIII, art. 9 et dernier) » ; — 8° un second droit de succession sur les effets mobiliers apportés dans l'hôpital par les malades qui y ont été traités gratuitement et y sont décédés (Code civil, art. 768 ; Loi du 22 novembre 1790 ; avis du conseil d'État du 8 novembre 1809) ; — 9° un troisième droit de succession sur la moitié des biens des congrégations religieuses de femmes éteintes ou supprimées, en ce qui concerne ceux de ces biens qui ne font pas retour aux disposants ou à leurs parents au degré successible (Loi du 24 mai 1825, art. 7 § 2 [*voir* n° 1545]).

1497. La loi du 7 août 1851 a pourvu, dans des articles que nous rapportons ci-dessous, à la gestion prudente et sûre du patrimoine des pauvres. C'est la commission administrative qui décide l'accomplissement des actes de la vie civile des établissements hospitaliers ; la loi exige, pour plus de garantie, l'avis du conseil municipal, indépendamment de la nécessité de l'homologation par l'autorité supérieure, suivant les règles appliquées aux communes par la loi du 18 juillet 1837 et les lois municipales ultérieures. — Une disposition particulière exige que l'aliénation des immeubles formant la dotation des hospices ne puisse avoir lieu que sur l'avis conforme du conseil municipal. Cette aliénation est commandée par les règles d'une bonne gestion, lorsqu'il s'agit

Source BIU Cujas

d'immeubles qui trop souvent sont improductifs, ainsi que l'a signalé avec raison une circulaire du ministre de l'intérieur parfois mal comprise et justement remarquée, en date du 14 août 1858, qui ne doit pas être confondue avec celle du 15 mai 1858; mais il était juste, dans ce cas, de donner à l'opportunité de la vente la complète garantie résultant, d'après les regles qui viennent d'être exposées, de la réunion nécessaire des trois volontés, de la commission administrative, du conseil municipal et du préfet.

La commission des hospices et hôpitaux règle par ses délibérations les objets suivants: le mode d'administration des biens et revenus des établissements hospitaliers; les conditions des baux et fermes de ces biens, lorsque leur durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf pour les autres; le mode et les conditions des marchés pour fournitures et entretien dont la durée n'excède pas une année; les travaux de toute nature dont la dépense ne dépasse pas trois mille francs. Toute délibération sur l'un de ces objets est exécutoire si, trente jours après la notification officielle, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée. La commission arrête également, mais avec l'approbation du préfet, les règlements du service tant intérieur qu'extérieur et de santé, et les contrats à passer pour le service avec les congrégations hospitalières (Loi du 7 août 1851, *sur les hospices et hôpitaux*, art. 8). — La commission délibère sur les objets suivants: les budgets, comptes, et en général toutes les recettes et dépenses des établissements hospitaliers; les acquisitions, échanges, aliénations des propriétés de ces établissements, leur affectation au service, et en général tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration; les projets de travaux pour constructions, grosses réparations et démolitions dont la valeur excède trois mille francs; les conditions ou cahiers des charges des adjudications de travaux et marchés pour fournitures ou entretien dont la durée excède une année; les actions judiciaires et transactions; les placements de fonds et emprunts; les acceptations des dons et legs (art. 9). — Les délibérations comprises dans l'article précédent sont soumises à l'avis du conseil municipal, et suivent, quant aux autorisations, les mêmes règles que les délibérations de ce conseil. Néanmoins, l'aliénation des biens immeubles formant la dotation des hospices et hôpitaux ne peut avoir lieu que sur l'avis conforme du conseil municipal (art. 10).

1498. Les dons et legs faits aux hôpitaux et aux hospices sont acceptés par le président de la commission administrative en vertu de la délibération de la commission, soumise à l'avis du conseil municipal, et à l'autorisation du préfet s'il n'y a ni réclamation des familles, ni charges, conditions ou affectations immobilières, par le gouvernement dans le cas contraire (D. décent. tabl. A *v*; L. 7 août 1851, art. 9), et, dans cette dernière hypothèse, par décret rendu en assemblée générale du conseil d'État, lorsque la valeur de la libéralité excède 50,000 francs (D. 21 août 1872, art. 5 [n° 86]).

Source BIU Cujas

Il ne faut pas étendre aux établissements hospitaliers la distinction faite, seulement pour les départements et les communes en exécution des lois de 1866 et de 1867, par l'avis du conseil d'État du 10 mars 1868 [n° 1441], entre les affaires *connexes*, c'est-à-dire se composant de deux parties tellement liées entre elles que l'exécution de l'une soit subordonnée à celle de l'autre, et les affaires *mixtes*, *collectives* ou *complexes*, c'est-à-dire composées de dispositions qui ressortissent à des autorités différentes, sans que la solution donnée aux unes par arrêté préfectoral puisse être entravée par la solution donnée aux autres par décret. Un avis du conseil d'État du 16 février 1869 porte que l'avis précité de 1868 « s'applique exclusivement aux dons et legs purement gratuits qui » sont faits à la commune, et n'a pas entendu parler des libéra- » lités faites aux établissements publics communaux, tels que les » hospices ou hôpitaux et les bureaux de bienfaisance ». En conséquence, le conseil d'État émet l'avis « que, lorsque les libéra- » lités, soit connexes, soit collectives, sont faites par le même » acte entre vifs ou testamentaire, les unes à un établissement » ecclésiastique, les autres à un établissement public communal, » il doit être statué par décret sur l'ensemble desdites libéralités » conformément à l'avis du conseil d'État du 27 décembre 1855 [n° 119] ».

L'article 11 de la loi du 7 août 1851 a étendu au président de la commission administrative des hôpitaux et des hospices le droit d'acceptation provisoire des dons et legs avant l'autorisation (par dérogation à l'art. 937 C. c.) déjà écrit dans l'article 48 § 3 de la loi du 18 juillet 1837 au profit des maires des communes. Nous n'avons du reste qu'à nous référer, sur ce point et en ce qui concerne les règles de l'acceptation des dons et legs aux établissements hospitaliers, à l'étude que nous avons faite de la matière à propos des dons et legs faits aux communes [nos 1336, 1442 à 1450, 1504]. Nous nous bornons à observer ici (pour compléter la règle ci-dessus posée [n° 1445]), que la jurisprudence de la cour de cassation par nous signalée s'harmonise avec celle du conseil d'État, relative aux transactions qui interviennent en matière de dons et legs entre les familles et les établissements légataires, et à l'approbation des engagements que peuvent prendre ces établissements par rapport aux héritiers peu fortunés du disposant.

1498 *bis*. Nous reproduisons ici, avec l'article 11 de la loi du 7 août 1851, un avis du conseil d'État du 24 avril 1873, qui exige

Source BIU Cujas

seulement que les engagements dont il vient d'être parlé soient approuvés par une disposition expresse du décret autorisant l'acceptation du legs.

Le président de la commission des hospices et hôpitaux peut toujours, à titre conservatoire, accepter, en vertu de la délibération de la commission, les dons et legs faits aux établissements charitables. Le décret du pouvoir exécutif ou l'arrêté du préfet qui interviendra aura effet du jour de cette acceptation (Loi du 7 août 1851, art. 11).

Le conseil d'État..., vu l'avis émis par le conseil d'État dans sa séance du 15 juin 1865 et la note de la section de l'intérieur en date du 25 octobre 1872; considérant que, si le gouvernement appelé à statuer sur l'exécution d'une libéralité adressée à un établissement public a la faculté de réduire ladite libéralité, il ne lui appartient pas de faire des attributions de parts, en décidant que la réduction profitera à un ou plusieurs héritiers naturels du testateur; que néanmoins, rien ne s'oppose à ce que l'établissement public légataire prenne volontairement l'engagement, pour le cas où il serait autorisé à recueillir la libéralité qui lui a été faite, de donner un secours ou de servir une rente viagère à certains héritiers du testateur reconnus dans une situation malheureuse; considérant qu'un tel engagement a souvent pour but de prévenir des réclamations que les héritiers naturels du testateur pourraient élever contre l'exécution du testament et qu'il peut être de nature à exercer une certaine influence sur la décision que doit prendre le gouvernement à l'égard de la disposition testamentaire; qu'il est donc nécessaire que la même autorité soit appelée à examiner en même temps et la libéralité dont l'établissement public a été l'objet et l'engagement qui peut avoir été pris spontanément par ledit établissement à l'occasion de cette libéralité; que cette connexité est admise par la jurisprudence du conseil d'État, lorsqu'il s'agit de statuer sur une transaction proprement dite intervenue entre les établissements publics légataires et les héritiers du testateur, dans le but de prévenir une action devant l'autorité judiciaire; considérant que le conseil d'État, dans son avis en date du 15 juin 1865, rappelé dans une note du 25 octobre 1872, avait pensé qu'il suffisait de mentionner, dans les visas des décrets autorisant les établissements publics à accepter les libéralités qui leur étaient attribuées, les délibérations par lesquelles les représentants de ces établissements avaient pris des engagements analogues à celui qui a été pris par la commission administrative de l'hospice de N...; que cette mention avait pour effet de ratifier lesdites délibérations et de valider, par suite, les paiements faits en vertu de ces délibérations; considérant que le visa d'une délibération jointe au dossier ne saurait être réputé comme emportant dans tous les cas approbation d'un engagement pris dans cette délibération; qu'il peut arriver, en effet, que les établissements publics aient pris des engagements qui ne sont pas de nature à être autorisés et qui devraient, dès lors, être désapprouvés par une disposition expresse, puisque les délibérations contenant ces engagements se trouveraient visées au nombre des pièces produites; que, si le dispositif de quelques décrets spécifie que l'autorisation d'accepter un legs est donnée à un établissement public, à charge par lui de remplir les conditions qui résultent tant du testament où ce legs est contenu que de la délibération par laquelle les représentants de cet établissement ont pris l'engagement de servir une rente viagère ou de donner un secours à un héritier dont la situation a été reconnue digne d'intérêt, cette formule a l'incon-

Source BIU Cujas

vénient de laisser supposer que le gouvernement aurait modifié sans droit le testament en aggravant les charges imposées aux établissements légataires ; qu'il convient, dès lors, de statuer, à l'égard des engagements dont il s'agit, dans la forme déjà adoptée pour les transactions ; est d'avis : — 1° qu'il y a lieu, en principe, d'insérer dans les décrets autorisant les établissements publics à accepter les libéralités dont ils ont été l'objet, un article spécial portant approbation ou désapprobation de ces engagements ; 2° qu'il y a lieu d'approuver par un article spécial inséré dans le projet de décret proposé, la délibération ci-dessus visée de la commission administrative de l'hospice de Jussey (Avis du conseil du 24 avril 1873, suivi d'un décret conforme du 15 mai 1873 ; *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1873, pages 269 à 271, 327 à 329).

1499. Les établissements hospitaliers sont soumis, comme les communes, à la nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture pour l'exercice des actions qui les concernent, sauf quatre différences : 1° le conseil de préfecture ne peut statuer sur l'autorisation de plaider nécessaire aux établissements hospitaliers qu'après que l'affaire (ainsi que les projets de transaction, etc.) a été soumise à l'examen du *comité consultatif* desdits établissements formé, par arrondissement, de trois membres choisis par le sous-préfet parmi les jurisconsultes les plus éclairés de la circonscription, suivant l'arrêté du gouvernement du 7 messidor an IX (26 juin 1801 ; art. 11 à 13) ; 2° la dispense relative aux actions possessoires n'est pas applicable ; 3° les demandeurs ne sont pas obligés de remettre un mémoire au préfet ; 4° les contribuables inscrits au rôle d'une commune n'ont pas qualité pour exercer à leurs frais et risques, au lieu et place et sur le refus des établissements hospitaliers et de bienfaisance, pour lesquels ces règles sont communes, les actions concernant ces établissements ; à ces cas ne s'applique pas l'article 49 § 3 [n° 1474] de la loi du 18 juillet 1837, lors même qu'il s'agit d'actions intéressant les pauvres de la commune (c. d'Ét. 30 août 1847, *Dumorisson et autres* c. *commune de Pons*).

1500. L'article 7 de la loi du 21 mai 1873 relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance consacre une importante modification à la législation précédente. Les bureaux de bienfaisance étaient exclusivement chargés de la distribution des secours à domicile ; l'article 17 de la loi du 7 août 1851 n'avait fait qu'ouvrir une faculté contraire, les hôpitaux devant, pour assister les malades indigents, attendre qu'ils eussent obtenu leur admission. Cette situation avait le tort de scinder le traitement des malades pauvres en deux services séparés, ayant chacun son personnel médical indépendant et son administration distincte, au

Source BIU Cujas

détriment des intéressés; elle faisait peser sur les bureaux de bienfaisance toutes les charges des secours à domicile, et diminuait les ressources affectées à ce genre d'assistance publique, l'assistance à domicile étant, généralement, préférable à toute autre. La partie finale de cet article 7 confère au conseil général du département une attribution particulière, qui se rattache à sa mission de contrôle de certaines parties de l'administration communale [n° 152].

Les commissions administratives des hospices et hôpitaux pourront, de concert avec les bureaux de bienfaisance, assister à domicile les malades indigents. A cet effet, elles sont autorisées, par extension de la faculté ouverte par l'article 17 de la loi du 7 août 1851, à disposer des revenus hospitaliers, jusqu'à concurrence du quart, pour les affecter au traitement des malades à domicile et à l'allocation de secours annuels en faveur des vieillards ou infirmes placés dans leurs familles. La portion des revenus ainsi employés pourra être portée au tiers avec l'assentiment du conseil général (Loi du 21 mai 1873, art. 7).

C. *Bureaux de bienfaisance.*

1501. Bureaux de bienfaisance; leurs ressources légales.
1502. Innovation de la loi du 24 juillet 1867, relative à leur création.
1503. Circulaire du 3 août 1867.
1504. Dons et legs aux bureaux de bienfaisance.
1505. Jurisprudence antérieure qui faisait des bureaux de bienfaisance les représentants légaux et exclusifs des pauvres.
1506. Avis du conseil d'État du 6 mars 1873, décret et instruction ministérielle des 22 mars et 25 avril 1873, qui consacrent sur ce point un grave changement de jurisprudence.
1507. Texte de l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873.
1508. La jurisprudence nouvelle n'admet pas plus que l'ancienne, le droit de nommer des administrateurs particuliers pour une fondation charitable.
1509. Emprunts des établissements hospitaliers et de bienfaisance.
1510. Assimilation avec les emprunts communaux.
1511. Budgets des établissements charitables ayant trois millions de revenus.
1512. Assistance publique de la ville de Paris.

1501. Les bureaux de bienfaisance sont institués pour distribuer des secours aux pauvres à domicile; créés par la loi du 7 frimaire an V comme cantonaux, ils sont communaux d'après la loi du 28 pluviôse de l'an VIII. Ils ont néanmoins le caractère d'établissements publics et de personnes morales distinctes de la commune. Ils sont dirigés et représentés dans les actes de leur vie civile par une commission administrative, à la composition de laquelle un décret du 17 juin 1852 avait rendu applicables les dispositions du

Source BIU Cujas

décret du 23 mars 1852 relatif à la composition des commissions administratives des hôpitaux et des hospices, et qui est actuellement régie par la loi du 21 mai 1873, ci-dessus rapportée [n° 1495].

Le droit des pauvres dont nous avons parlé déjà [n° 417] est une des ressources principales et ordinaires de ces personnes morales. La loi leur assure encore, indépendamment des dons et legs qu'ils peuvent recevoir nominativement [nos 1504 à 1508], comme ressource ordinaire le tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières [nos 1419 et 1470]; de plus, l'arrêté du 5 prairial an XI, modifié par les décrets des 12 septembre 1806 et 30 décembre 1809, autorise les administrateurs des bureaux de bienfaisance à poser des troncs dans les églises et temples, ainsi que dans les autres édifices publics, à faire des collectes dans les communes et même des quêtes dans les églises. [*Voir* n° 1494 et *note*.]

1502. Nous avons déjà signalé [n° 1485] l'innovation contenue dans l'article 14 de la loi du 24 juillet 1867, ainsi conçu : « La » création des bureaux de bienfaisance est autorisée par les préfets, » sur l'avis des conseils municipaux ». La gravité de cette disposition a été parfaitement signalée dans le rapport présenté au Sénat par M. Bonjean[1], sur la loi de 1867.

Plusieurs arrêts de la cour de cassation (ch. civ. 3 janvier 1866, S. 66, 1, 103) et de cours d'appel (Angers, 9 mai et 21 décembre 1866, S. 67, 2, 68) avaient avec raison refusé de reconnaître l'existence légale à des bureaux de bienfaisance constitués par simples arrêtés préfectoraux : de là cette disposition de la loi de 1867. L'exposé des motifs explique cette dérogation aux principes que consacraient, même sous l'ancien régime, les édits de décembre 1669 et août 1749, en disant : « Ces utiles établissements sont les auxiliaires les plus populaires de la charité : il importe, dans l'intérêt des pauvres, d'en multiplier le nombre et d'en favoriser la fondation ».

1503. La circulaire du ministre de l'intérieur du 3 août 1867,

[1] « Au point de vue pratique, cette innovation ne présente pas peut-être de grands inconvénients. Si le bureau fonctionne, même incomplétement, le bien qu'il aura fait sera toujours autant de gagné pour les pauvres; si, faute de ressource, il ne peut fonctionner, il ne saurait en résulter beaucoup de dommage pour personne. Mais, au point de vue des principes, l'innovation n'est pas sans gravité : c'est en effet une règle fondamentale de notre droit public, qu'une personne civile ne peut exister qu'en vertu d'une loi ou d'un acte du gouvernement, par délégation de la loi; et c'est la première fois assurément qu'une attribution si haute est dévolue à un simple magistrat local ».

Source BIU Cujas

en donnant des instructions pour l'application de cette disposition nouvelle, en fait en même temps le commentaire suivant, confirmé par la circulaire déjà citée [n° 1 194] de février 1876.

« Aux termes de l'article 14, il vous appartient, monsieur le préfet, d'autoriser l'établissement des bureaux de bienfaisance, après avoir pris l'avis des conseils municipaux. En vous conférant cette attribution, le législateur s'est proposé d'encourager la distribution des secours à domicile, que facilite la création de ces modestes mais excellentes institutions. Dans l'intérêt même de ces établissements, et pour assurer leur stabilité, vous aurez soin d'exiger, avant de prendre une décision, qu'ils soient pourvus d'une dotation d'au moins 50 francs, soit en revenus d'immeubles, soit en rentes sur l'État, sans compter les subventions qui peuvent être accordées par les conseils municipaux et les recettes légalement attribuées aux pauvres, telles que le tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières, et le droit établi en faveur des indigents à l'entrée des spectacles, bals et concerts. Si des dons et legs de capitaux ou des remboursements sont faits aux bureaux de bienfaisance, ils devront être employés en achats de rentes 3 % sur l'État, à moins de vœux contraires formellement exprimés par les bienfaiteurs. En ce qui concerne la composition des commissions administratives, vous n'aurez qu'à vous reporter au décret du 23 mars 1852, qui, comme vous le savez, a été rendu applicable aux bureaux de bienfaisance par le décret du 17 juin suivant. La loi nouvelle n'apporte aucun changement à la jurisprudence sur les affaires connexes, telle qu'elle résulte de l'avis du conseil d'État du 27 décembre 1855. En conséquence, toutes les fois que la création d'un bureau de bienfaisance sera liée à l'autorisation d'une libéralité entre vifs ou testamentaire, sur laquelle il appartiendrait au gouvernement de se prononcer, vous voudrez bien joindre au dossier les pièces relatives à la création de l'établissement, de manière qu'un seul et même décret puisse statuer sur l'ensemble de l'affaire. Il est de principe que les revenus des bureaux de bienfaisance doivent servir à distribuer des secours à domicile ou à faire soigner au sein de leurs familles les indigents malades ou infirmes qui, sans ce secours, seraient obligés de demander leur admission dans un hôpital. Aussi un bureau ne pourrait-il, à moins de fondation expresse, appliquer ses ressources à la création de lits dans un hospice ou à l'établissement d'écoles, de salles d'asile, etc. Enfin, je vous recommande, monsieur le préfet, de veiller à ce que les secours destinés aux pauvres leur soient distribués sans distinction de culte ou de catégories, et d'exiger chaque année, indépendamment du compte administratif, la production du compte moral prescrit par l'instruction du 8 février 1823 et la circulaire du 10 mars 1866. »

1504. Les règles touchant l'autorisation des délibérations de la commission administrative des bureaux de bienfaisance étaient les mêmes que pour les hospices ; le décret du 13 avril 1861 les a modifiées en partie, en augmentant à leur égard la décentralisation administrative par l'attribution au sous-préfet d'une partie de l'autorité que le décret du 25 mars 1852 avait conférée, en cette matière, au préfet (D. 13 avril 1861, art. 6 §§ 14 à 19 inclusivement [n° 177]).

Source BIU Cujas

Il faut remarquer que, d'après un arrêt de la cour de cassation, qui est loin d'être à l'abri de controverse, les bureaux de bienfaisance pourraient, en tant qu'établissements communaux, accepter à titre conservatoire, en vertu de l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837, les dons et legs qui leur sont faits, et le décret qui intervient ensuite pour autoriser l'acceptation produirait effet à partir du jour de l'acceptation provisoire ; de sorte qu'il y aurait pour les bureaux de bienfaisance, comme pour les départements, les communes et les hôpitaux et hospices (aux termes de l'article 11 de la loi du 7 août 1851), dérogation à l'article 937 du Code civil; en conséquence, la révocation de la donation, intervenue dans l'intervalle séparatif de l'acceptation provisoire et du décret, devrait être considérée comme nulle et non avenue (ch. civ. 12 novembre 1866, *bureau de bienfaisance de Miélan*). Mais on peut objecter que si l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837 était applicable aux bureaux de bienfaisance, en tant qu'établissements communaux, cet article l'eût été également aux hôpitaux et aux hospices, pour lesquels cependant le législateur a jugé nécessaire d'édicter l'article 11 de la loi de 1851 [nos 1442 et 1498). Nous renvoyons, du reste, à l'ensemble des règles tracées pour l'acceptation des dons et legs faits aux établissements hospitaliers [nos 1498 et 1498 *bis*].

1505. En parlant [n° 1451] du droit du maire d'accepter les libéralités faites aux pauvres, en sa qualité de maire et non comme président du bureau de bienfaisance, nous avons dit qu'une jurisprudence administrative longtemps suivie avait, jusqu'en 1873, considéré le bureau de bienfaisance comme le représentant légal et exclusif des pauvres à l'effet d'accepter et d'administrer toutes les libéralités qui leur étaient faites ; le maire, d'après cette jurisprudence, n'avait ce caractère qu'à défaut d'existence de bureau de bienfaisance dans la commune.

Dans ce sens est conçu un avis du conseil d'État du 15 janvier 1837 : « Toute libéralité faite en faveur des pauvres d'une com-
» mune doit, aux termes de l'ordonnance du 2 avril 1817, être
» acceptée par le bureau de bienfaisance ou, à défaut, par le maire,
» qui sont leurs représentants légaux. Il ne peut appartenir aux
» donateurs de modifier cette règle administrative et de conférer,
» soit aux consistoires, soit aux fabriques dont les attributions se
» bornent à ce qui intéresse le service du culte, le droit de repré-
» senter les pauvres et d'exercer les actions qui leur appartiennent.
» Ainsi, les bureaux de bienfaisance peuvent seuls être envoyés

Source BIU Cujas

» en possession des objets donnés aux pauvres, quels que soient » les termes de l'acte constitutif de la libéralité. Cette mise en » possession n'empêche pas, du reste, de faire intervenir dans la » distribution des secours le consistoire, le curé ou la fabrique, » si telle est l'intention des donateurs. »

Un autre avis du conseil d'État du 24 janvier 1863 estimait que, dans le cas où un titre de rente forme l'objet d'un legs fait à une fabrique ou à un conseil presbytéral pour les pauvres, le titre de rente devait être immaculé à la fois au nom du bureau de bienfaisance de la commune et à celui de l'établissement institué, mais que les arrérages devaient être touchés par le « bureau de bienfai- » sance, à la charge de les remettre à chaque échéance à l'établis- » sement, qui en fera l'emploi prescrit par le testateur ».

1506. Cette doctrine si extensive des droits des bureaux de bienfaisance avait le sérieux avantage de concentrer dans leurs mains toute cette partie du service de l'assistance publique ; mais elle était l'objet de nombreuses critiques, comme étant de nature à entraver l'essor des fondations charitables, comme contraire aux intentions des disposants et au texte des lois et règlements sur l'institution des bureaux de bienfaisance. Aussi un avis de principe du conseil d'État en date du 6 mars 1873, et que déjà nous avons analysé [n° 1451], est venu provoquer un changement de jurisprudence en réduisant le pouvoir des bureaux de bienfaisance, tel qu'il résulte des lois et règlements, à l'acceptation des seules libéralités qui leur sont directement adressées. Un décret du 22 mars 1873 (*autorisant l'acceptation de legs faits par le sieur de Montmorant aux fabriques des églises de Villegenon et de Santranges, Cher, pour le soulagement des pauvres*) a été rendu en conformité de cet avis ; et une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 25 avril 1873 a transmis aux préfets, pour qu'ils eussent à s'y conformer, le texte intégral de l'avis du conseil d'État et du décret qui l'a suivi (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1873, page 208).

1507. Nous reproduisons les motifs et le dispositif de ce très-important avis du conseil d'État ; la première partie de cet avis restitue au maire la qualité de représentant légal des pauvres, désormais refusée aux bureaux de bienfaisance, et reconnaît à d'autres établissements un droit égal à celui des bureaux de bienfaisance à accepter les libéralités qui leur sont directement faites pour

Source BIU Cujas

le soulagement des pauvres, si elles se rattachent à leur mission ; la seconde partie de cet avis, faisant l'application des principes posés dans la première, place les fabriques et les consistoires dans cette catégorie d'établissements susceptibles de recevoir des dons et legs pour le soulagement des pauvres.

« Considérant que la jurisprudence dont le projet de décret propose de faire application aux legs laissés par le sieur de Montmorant aux fabriques de Villegenon et de Santranges, pour les pauvres de ces deux paroisses, est fondée sur la pensée, d'une part, que les libéralités destinées à secourir les pauvres ne peuvent pas être acceptées et exécutées sans l'intervention du bureau de bienfaisance ou du maire de la commune ; d'autre part, que le soin de recueillir de telles libéralités n'entre pas dans les attributions légales des fabriques ; — considérant que ces principes ne sont écrits dans aucune disposition de loi ou de règlement ; — *Sur le premier point* : considérant, d'une part, que la loi du 7 frimaire an V, qui a créé les bureaux de bienfaisance pour recouvrer le droit des pauvres qu'elle établissait temporairement à l'entrée des théâtres, a seulement ajouté à cette mission le soin de diriger les travaux de charité ordonnés par l'autorité municipale, de recevoir les dons qui leur seraient offerts et de répartir les secours à domicile ; que l'article 937 du Code civil et l'ordonnance royale du 2 avril 1817 n'appellent également les bureaux de bienfaisance à accepter que les dons qui leur sont adressés ; qu'à la vérité la loi du 20 ventôse an V, qui leur rendit applicable la loi du 16 vendémiaire précédent, l'arrêté du 27 prairial an IX et les décrets des 12 juillet 1807 et 14 juillet 1812 ont réparti entre eux et les hospices les biens non aliénés des anciens établissements de bienfaisance qui secouraient les pauvres et les malades ; mais qu'aucune de ces dispositions n'a prescrit qu'à l'avenir les bureaux de bienfaisance pourraient seuls, et à l'exclusion de tout autre établissement, recueillir des libéralités destinées au soulagement des pauvres ; considérant, d'autre part, que, si l'article 937 du Code civil et l'ordonnance du 2 avril 1817 attribuent aux maires la mission d'accepter les dons et les legs faits aux pauvres d'une commune, ces dispositions ont pour objet de donner aux pauvres un représentant légal pouvant accepter et administrer les libéralités qui leur sont adressées sans autre détermination, mais qu'elles ne s'opposent nullement à ce qu'un autre établissement légalement reconnu puisse être autorisé à recueillir, si elles lui sont adressées directement, et à employer seul, si elles se rattachent à sa mission, des libéralités ayant une destination charitable ; — *Sur le second point* : considérant qu'il ne peut être contesté que sous l'ancien régime les fabriques n'eussent les aumônes dans leurs attributions ; que depuis l'an X, par une suite naturelle des anciennes traditions, l'usage s'est maintenu de quêter dans les églises pour les pauvres de la paroisse, et qu'un grand nombre de libéralités entre vifs et testamentaires sont journellement adressées aux fabriques avec une destination charitable, pour être distribuées par le curé ou le desservant ; que pour démentir un état de choses fondé sur les considérations morales les plus élevées, et confirmé si unanimement par les mœurs publiques, il faudrait un texte qui interdît aux fabriques de recueillir des offrandes pour les pauvres ; considérant que non-seulement une telle disposition n'existe dans aucune loi ni dans aucun règlement, mais qu'au contraire l'article 76 de la loi du 18 germinal an X et l'article 1 du décret du 30 décembre 1809 attribuent expressément aux fabriques l'*administration des aumônes* ; que le mot *aumônes*, employé

Source BIU Cujas

par le législateur avec son sens véritable et traditionnel, ne comprend pas seulement les offrandes qui sont destinées à pourvoir aux frais du culte, mais aussi celles qui sont destinées aux pauvres ; que l'interprétation donnée par Portalis (rapport du 16 avril 1806) à la loi qu'il avait rédigée ne peut laisser à cet égard aucun doute ; qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune loi ne s'oppose à ce que les fabriques puissent recueillir seules des libéralités ayant une destination charitable ; considérant qu'il y a lieu de rechercher, dans chaque espèce, quelle a été l'intention du testateur et d'apprécier quelles sont les mesures à prescrire pour en mieux assurer la fidèle exécution ; que la fabrique peut être autorisée à accepter seule, et sans l'intervention du maire ou du bureau de bienfaisance, des sommes destinées à être distribuées aux pauvres par les soins des membres de la fabrique ou du curé ; que s'il s'agit d'une fondation destinée à demeurer perpétuelle et dont les revenus seuls devront être distribués, il convient, tout en autorisant la fabrique légataire à accepter le legs qui s'adresse à elle, à faire immatriculer le titre en son nom et en conserver la garde, d'autoriser le maire à accepter le *bénéfice qui résulte du legs en faveur des pauvres de la commune,* et d'ordonner qu'un duplicata du titre lui sera délivré ; que cette mesure, sans lui donner le droit d'exercer un contrôle sur l'emploi que la fabrique et le curé feront des revenus mis à leur disposition, lui permettra de s'assurer dans l'avenir que le capital de la fondation est conservé, et que le revenu est toujours inscrit avec sa destination au budget annuel de la fabrique ; considérant que les solutions qui viennent d'être indiquées doivent s'appliquer également aux consistoires des cultes protestants et aux conseils presbytéraux qui, aux termes de l'article 20 de la loi du 18 germinal an X, sont chargés de « veiller au maintien de la discipline et à l'administration des deniers provenant des aumônes », et aux consistoires israélites, à qui l'ordonnance royale du 25 mai 1844 confère l'administration et la surveillance des établissements de charité spécialement destinés aux israélites ; Est d'avis : — 1° sur la question de principe, qu'il convient d'adopter pour règle, à l'avenir, les observations qui précèdent ; — 2° qu'il y a lieu d'autoriser les deux fabriques à accepter les legs du sieur de Montmorant et à en placer le produit en rentes sur l'État immatriculées en leur nom, avec mention sur les inscriptions de la destination des arrérages ; — 3° qu'il y a lieu d'autoriser le maire de chaque commune à accepter le bénéfice qui résulte pour les pauvres de ces deux fondations, et de prescrire qu'un duplicata de l'inscription de rente lui sera délivré (Avis du conseil d'État du 6 mars 1873).

1508. Nous devons faire observer que l'avis du conseil qui précède n'admet, pas plus que la jurisprudence antérieure, le droit parfois revendiqué de nommer des administrateurs particuliers pour une fondation charitable. Cet avis du 6 mars 1873 donne satisfaction aux griefs sérieux invoqués par les partisans de ce droit, en faisant disparaître cette sorte de monopole exclusif des bureaux de bienfaisance ; mais il ne reconnaît le droit d'accepter et d'administrer les libéralités faites pour le soulagement des pauvres qu'*aux établissements légalement reconnus à la mission desquels se rattachent les libéralités ayant une destination charitable.* Or, si le conseil

Source BIU Cujas

d'État, après avoir posé ce principe dans sa première partie, n'en a fait l'application dans la seconde que relativement aux fabriques et aux consistoires, c'est en raison de l'espèce qui lui était soumise ; mais cette application spéciale ne restreint pas la règle générale posée, et, en vertu de ce principe, le donateur ou le testateur jouit d'une très-large liberté. Il peut en effet prendre pour intermédiaires pour le soulagement des pauvres, le maire (il suffit pour cela qu'il ne désigne aucun établissement légalement reconnu), ou, en les désignant, le bureau de bienfaisance, la fabrique, le consistoire, et certainement aussi l'évêché, la cure ou la succursale ; et cette liste déjà longue est loin d'épuiser les applications du principe largement posé. Il faut observer aussi que la règle ci-dessus établie [n° 1452] vient encore augmenter la liberté des disposants, et leur offre une ressource précieuse pour la réalisation de leurs volontés. Enfin il faut rappeler également l'article 8, ci-dessus reproduit [n° 1495], de la loi du 21 mai 1873 sur la composition des commissions administratives des établissements hospitaliers et des bureaux de bienfaisance ; nous faisons remarquer, dans l'ordre d'idées où nous sommes placés, que cet article a reçu de la circulaire du ministre de l'intérieur du 25 juin 1873 (*Bulletin off.* 1873, p. 322) le commentaire suivant : « La dispo-
» sition relative aux commissions organisées d'une manière spé-
» ciale, qui existait déjà dans la loi antérieure, laisse à l'adminis-
» tration toute latitude pour assurer la stricte exécution des
» volontés des fondateurs. Lorsqu'en effet elles ne contrarient pas
» les principes d'ordre public, ces volontés doivent être respectées.
» Le gouvernement favorise ainsi la multiplication d'établissements
» qui peuvent, par la spécialité et la variété de leur organisation,
» se prêter à toutes les formes de l'assistance en même temps
» qu'aux exigences locales [1] ».

1509. L'exposé des motifs de la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux disait : « Les hospices, hôpitaux et autres établissements charitables, dont la comptabilité est assimilée à celle des

[1] Ainsi l'ensemble des règles admises dans l'état actuel de la jurisprudence du conseil d'État et du ministère de l'intérieur, et que nous venons de grouper ici, sans aller jusqu'à admettre d'une manière absolue, au profit des disposants, l'existence « du droit de nommer des administrateurs particuliers pour une » fondation charitable (Dissertation publiée par M. Rozy, professeur à la faculté de droit de Toulouse, 1866) », semble devoir donner satisfaction aux plus zélés défenseurs de cette thèse.

Source BIU Cujas

communes, devaient profiter des réformes introduites dans l'administration municipale. Le projet renferme des dispositions destinées à simplifier l'instruction de leurs demandes d'emprunts et à modifier la compétence des pouvoirs chargés de les approuver ». C'est ainsi que s'explique l'introduction dans cette loi de la disposition de son article 12, ainsi conçu :

Les délibérations des commissions administratives des hospices, hôpitaux et autres établissements charitables communaux, concernant un emprunt, sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, sur avis conforme du conseil municipal, lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement, et que le remboursement doit être effectué dans un délai de douze années. Si la somme à emprunter dépasse ledit chiffre, si le délai de remboursement est supérieur à douze années, ou si l'avis du conseil municipal est contraire, l'emprunt ne peut être autorisé que par un décret de l'empereur. Le décret d'autorisation est rendu dans la forme des règlements d'administration publique, s'il s'agit d'un établissement ayant plus de cent mille francs de revenus. Lorsque la somme à emprunter dépasse un million, ou lorsque ladite somme, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, dépasse un million, l'emprunt ne peut être autorisé que par une loi (L. 24 juillet 1867, *sur les conseils municipaux*, art. 12).

1510. Cette disposition continue l'assimilation établie par la loi du 7 août 1851, entre les délibérations des commissions administratives des établissements charitables communaux, et celles des conseils municipaux, en ce qui concerne leurs emprunts, également soumis aux prescriptions des articles 40 et 41 de la loi du 18 juillet 1837; c'est par suite de cette assimilation que le législateur de 1867 a introduit, relativement aux emprunts des établissements charitables, des modifications analogues à celles qu'il apportait aux emprunts communaux.

1511. Aux termes de l'article 15 [rapporté n° 1460] de la loi du 24 juillet 1867, les budgets des établissements de bienfaisance ayant trois millions au moins de revenus sont, comme ceux des villes dont les revenus atteignent le même chiffre, soumis à l'approbation du chef de l'État, sur la proposition du ministre de l'intérieur. Les établissements de bienfaisance de Paris, seuls, ont un revenu ordinaire supérieur à trois millions : il est de 20,800,000 fr. Les établissements les plus riches, après ceux de Paris, sont ceux de Lyon, dont le revenu ordinaire est de 2,900,000 francs.

Nous rappelons que nous avons donné [n° 1494] la statistique des bureaux de bienfaisance et des établissements hospitaliers pour l'ensemble de la France.

Source BIU Cujas

1512. Nous rappelons aussi qu'aux termes du dernier paragraphe de l'article 17, également rapporté ci-dessus [n° 1460], il n'est pas dérogé par cette loi aux dispositions spéciales concernant l'organisation des administrations « de l'assistance publique et du mont-de-piété de Paris [n°s 1595 et 1596] ». Dans cette ville, en effet, l'administration des hospices est soumise à un régime spécial et exceptionnel en vertu de la loi du 10 janvier 1849, qui a créé une *administration générale de l'assistance publique pour la ville de Paris*, sous l'autorité d'un directeur responsable qui centralise dans ses mains les services des hôpitaux, des hospices d'aliénés [n° 1556], des enfants assistés [n°s 1557 et 1558], et des secours à domicile par l'intermédiaire des bureaux de bienfaisance.

« Malgré son origine républicaine, cette organisation n'a pas été respectée par le gouvernement de la défense nationale », porte le rapport [1] à l'assemblée nationale du 24 février 1872 sur les 286 décrets, classés comme législatifs, du gouvernement de la défense nationale, rapport que nous avons déjà dû citer plusieurs fois. Le 29 septembre 1870, un décret supprimait en effet la direction générale de l'assistance, confiait exclusivement à l'autorité municipale le service des secours à domicile, et, pour le service des hôpitaux et hospices civils, constituait une administration distincte placée sous l'autorité d'un conseil, dit conseil général des hospices, dont il nommait les membres. Toutefois cette nomination ne pouvait être que provisoire, car l'article 9 du décret annonçait la préparation d'un projet d'organisation dont le principe électif serait la base. C'est le décret du 18 février 1871, promulgué postérieurement à la démission de ses auteurs, qui a réalisé cette promesse. Mais, dès le 15 juin 1871, un arrêté du président de la République, plus urgent que régulier, s'empressait de remettre provisoirement en vigueur la loi de 1849, en attendant que l'assemblée nationale pût le faire par le texte suivant dans la loi générale sur les établissements d'assistance publique.

Les décrets des 29 septembre 1870 et 18 février 1871, relatifs à l'administration de l'assistance publique à Paris, sont rapportés. Cette administration sera provisoirement régie par les prescriptions de la loi du 10 janvier 1849 et du décret réglementaire du 24 avril suivant rendu en exécution de cette loi (Loi du 21 mai 1873, *relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance*, art. 11).

[1] *Journal officiel* du 18 avril 1872, p. 2613.

Source BIU Cujas

SECTION V. — ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RELIGIEUX SE RATTACHANT A L'ORGANISATION DES CULTES RECONNUS.

1513. Objet de la section; énumération; règle commune.
1514. I. — Des fabriques.
1515. Renvoi à diverses parties de l'ouvrage en ce qui concerne de nombreuses règles déjà traitées relatives aux fabriques.
1516. Fabriques des métropoles et des cathédrales.
1517. Fabriques des paroisses; distinction entre les chapelles.
1518. Conseil de fabrique.
1519. De la présidence; avis du conseil d'État du 7 février 1867.
1520. Bureau des marguilliers.
1521. Dons et legs aux fabriques.
1522. Ordonnance du 14 janvier 1831, relative aux donations et legs, acquisitions et aliénations de biens, concernant les établissements ecclésiastiques et les communautés religieuses de femmes.
1523. Rappel de l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873.
1524. Actes des fabriques.
1525. Rejet des règles de la gestion d'affaires, comme principe général applicable à tous les établissements publics et à tous les incapables du droit administratif et du droit civil.
1526. Budget des fabriques.
1527. Comptes des fabriques.
1528. Règles relatives aux anciens presbytères cédés aux fabriques.
1529. II. — Menses curiales, ou cures et succursales.
1530. III. — Menses épiscopales ou évêchés.
1531. De la propriété des palais épiscopaux.
1532. IV. — Séminaires diocésains.
1533. V. — Chapitres.
1534. VI. — Consistoires protestants et israélites.
1535. Autorisation de plaider nécessaire à toutes ces personnes morales.
1536. Droit d'action du bureau des inhumations des fabriques réunies d'une même ville.

1513. Le Concordat de 1801 a posé, en ce qui concerne le culte catholique, le principe de la reconnaissance par l'État de la personnalité civile des agrégations de fidèles réunis par leurs intérêts religieux; c'est ce qui résulte de l'article 15 [n° 710], aux termes duquel « les catholiques français peuvent, s'ils veulent, faire en » faveur des églises des fondations ». Ces personnes civiles ainsi désignées d'une manière générale et qui se rattachent à l'organisation du culte catholique, sont les fabriques, les menses curiales, les menses épiscopales, les séminaires diocésains et les chapitres. Par application du même principe, les fondations sont également autorisées, dans l'intérêt des églises des autres cultes reconnus

Source BIU Cujas

par l'État, jouissant au même titre de la personnalité civile. Nous rappelons, comme s'appliquant à toutes ces personnes morales, la règle [formulée au n° 119] en vertu de laquelle les affaires concernant le culte et les établissements religieux n'ont pas été et ne devaient pas être décentralisées : de sorte que les articles 910, 937 et 2045 du Code civil, sauf une exception introduite par le décret du 15 février 1862 [reproduit n° 1521], sont restés applicables à ces établissements publics. Cette matière est donc demeurée, au point de vue des autorisations nécessaires à l'accomplissement des actes de la vie civile de ces personnes morales, dans le domaine de l'administration centrale, intéressée à ne pas laisser la décision d'aussi délicates affaires exposée aux influences locales.

1514. I. — Les *fabriques*, rétablies en France après le Concordat et en vertu de l'article 76 de la loi du 18 germinal an X, sont des conseils institués pour administrer les biens des paroisses catholiques, agir et contracter en leur nom. Nous avons déjà dit ci-dessus [n° 1405, *page* 486 *note*] comment, dans l'organisation transitoire qui suivit la promulgation de la loi organique, il y eut dans chaque paroisse deux fabriques, l'une *intérieure* (A. 9 floréal an XI), l'autre *extérieure* (A. 7 thermidor an XI), jusqu'en 1809. Elles sont réunies et réglées depuis cette époque par le décret du 30 décembre 1809, dont l'article 1 définit l'institution en disant que « les fabriques sont chargées de veiller à l'entretien et à la » conservation des temples, d'administrer les aumônes et les » biens, rentes et perceptions autorisées par les lois et règlements, » les sommes supplémentaires fournies par les communes, et gé- » néralement tous les fonds qui sont affectés à l'exercice du culte; » enfin, d'assurer cet exercice et le maintien de sa dignité dans » les églises auxquelles elles sont attachées, soit en réglant les dé- » penses qui y sont nécessaires, soit en assurant les moyens d'y » pourvoir ».

1515. Le texte qui précède et une grande partie des règles relatives aux attributions des fabriques ont été ci-dessus expliqués en traitant des communes et des bureaux de bienfaisance; y revenir ici serait faire double emploi, et nous devons à cet égard nous borner à renvoyer purement et simplement aux développements étendus que nous avons donnés relativement aux droits, charges et actions concernant les églises et presbytères [n°s 704 5°, 924,

Source BIU Cujas

956, 1401 à 1406, 1409, 1417, 1492], aux souscriptions dont ils sont l'objet [nos 1407 et 1408], à certaines règles sur l'acceptation des dons et legs par les fabriques [nos 1439, 1441, 1444 à 1450, 1453], le droit des fabriques sur les cimetières et les questions de sépulture au point de vue des différents cultes [nos 704 6°, 1418 à 1420]. Nous renvoyons aussi à ce que nous avons dit [n° 1420 (*in fine*) et surtout n° 415] du droit des fabriques relatif aux pompes funèbres [*voir* aussi sur ce point le n° 1536].

1516. Aux termes de l'article 104 du décret du 30 décembre 1809, les fabriques des églises métropolitaines ou cathédrales sont composées conformément aux règlements particuliers proposés par l'évêque ou archevêque, et approuvés par décret. La mission de la fabrique de la métropole ou de la cathédrale est, dans les édifices où est célébré le culte métropolitain ou diocésain, la même que celle de la fabrique paroissiale dans l'église paroissiale. D'après les règlements approuvés dans la plupart des diocèses, lorsqu'une église est en même temps affectée au service métropolitain ou de la cathédrale et au service d'une paroisse, il n'y a qu'une fabrique, celle de la métropole ou cathédrale, qui exerce en même temps les fonctions de fabrique de la paroisse. Mais en ce qui concerne les charges du culte diocésain, l'État est substitué à la commune [nos 704 5°, 956, 1405 et 1406].

1517. Dans chaque paroisse, c'est-à-dire dans toute cure, succursale, et église érigée en chapelle, soit vicariale, soit simple, de première ou de seconde classe [n° 1401], il doit être établi une fabrique. Il en est autrement en ce qui concerne : les annexes (églises situées dans la circonscription d'une cure ou succursale, et où la célébration publique du culte est autorisée sur la demande de souscripteurs particuliers qui s'obligent à en supporter les frais), les oratoires particuliers (ou chapelles des établissements laïques ou religieux), les chapelles domestiques (établies chez les particuliers [nos 705 et 711]), et même les oratoires publics ou chapelles de secours, bien que ces dernières églises participent, soit avec leurs propres ressources, soit avec les subventions absolument volontaires de la fabrique ou de la commune, au service public du culte paroissial [n° 1401]. Il y a seulement cette différence que les annexes, les oratoires particuliers et les chapelles domestiques ne relèvent d'aucune fabrique, bien que le culte y soit célébré sous la surveillance de l'évêque et celle du curé de

Source BIU Cujas

la paroisse, en vertu du principe de la juridiction de l'ordinaire (L. 18 germinal an X, art. 9 et 10 [n° 711] ; D. 22 décembre 1812, art. 2 [n° 705] ; L. 24 mai 1825, art. 2 [n° 1539]) ; tandis que l'oratoire public ou chapelle de secours, sorte d'émanation de l'église paroissiale, est directement administré par la fabrique de la paroisse sur le territoire de laquelle il est situé.

Toute fabrique paroissiale est composée : 1° d'un *conseil de fabrique* dont font partie tous les membres de la fabrique, et 2° d'un *bureau de marguilliers*.

1518. Le *conseil de fabrique* est composé : 1° de deux membres de droit, le maire, qui, s'il n'est pas catholique, est tenu de se faire suppléer par un adjoint appartenant à cette religion, et, dans tous les cas, a la faculté de se faire ainsi suppléer, et le curé ou desservant ; 2° neuf fabriciens, dont cinq nommés par l'évêque, et quatre par le préfet, dans les paroisses qui ont 5,000 âmes et plus ; et cinq fabriciens, trois nommés par l'évêque et deux par le préfet, dans les paroisses qui ont moins de 5,000 âmes. Le conseil de fabrique, une fois formé à la création de la paroisse, se renouvelle partiellement tous les trois ans, et ce sont les membres restant qui élisent aux places restées vacantes.

1519. Un avis du conseil d'État (section de l'intérieur et des cultes) du 7 février 1867 porte « que le curé et le maire de la com- » mune, membres de droit du conseil de fabrique, n'en peuvent » pas être élus présidents ». Cette solution se fonde sur les motifs suivants : 1° Dans l'ancien droit, la jurisprudence consacrée par la plupart des règlements de fabrique homologués par des arrêts de parlements, avait établi que les curés ne pouvaient être nommés présidents des assemblées de la paroisse, lesquelles étaient des réunions exclusivement laïques. 2° Le curé n'avait que voix consultative dans la fabrique dite *extérieure* du régime transitoire qui a précédé le décret de 1809. 3° L'exposé des motifs et le texte des articles 4, 50, 55 et 56 du décret du 30 décembre 1809 sont inconciliables avec la dévolution de la présidence soit au curé, soit au maire ; si ces derniers articles ne sont relatifs qu'au président du bureau des marguilliers, les motifs d'incompatibilité sont encore plus puissants en ce qui concerne la présidence du conseil de fabrique, cette assemblée étant appelée à entendre et débattre les comptes du bureau dont le curé fait nécessairement partie. 4° Depuis 1809, l'administration a toujours interprété le décret dans ce

Source BIU Cujas

sens (Lettre du ministre des cultes du 2 octobre 1810 et réponse du président de la section de l'intérieur du 11 octobre 1810). Enfin, 5° le curé et le maire représentent dans le conseil de fabrique des intérêts distincts, qui doivent se pondérer sans que l'un de ces intérêts puisse, par la présidence du conseil, l'emporter sur l'autre.

Le président, soit du conseil de fabrique, soit du bureau des marguilliers dont nous allons parler, doit donc être un autre membre élu par ses collègues.

1520. Le *bureau des marguilliers* est composé de trois membres du conseil de fabrique, réunis au curé ou desservant qui en est membre de droit; il nomme son président, son secrétaire et son trésorier. Le conseil de fabrique délibère, le bureau des marguilliers exécute, et le plus souvent c'est le trésorier qui agit en son nom. C'est ce dernier qui fait toute la dépense de l'église et les frais de sacristie, de sorte qu'il ne doit rien être fourni par aucun marchand ou artisan sans un mandat du trésorier (décret du 30 décembre 1809, art. 35); c'est lui qui comparaît dans les aliénations dûment autorisées, comme il est dit dans l'article 62; c'est à sa requête et au nom de la fabrique que sont soutenus les procès de la fabrique (art. 79); il fait tous actes conservatoires pour le maintien des droits de la fabrique, et toutes diligences nécessaires pour le recouvrement de ses revenus (art. 78); il est spécialement chargé de veiller à toutes les dépenses d'entretien du presbytère et de l'église (art. 41).

1521. C'est le trésorier qui accepte les dons et legs faits à la fabrique aux termes de l'article 59 ci-dessous. Ce texte complète, au point de vue des autorisations nécessaires, les articles 910 et 937 du Code civil, seulement modifiés dans une mesure rigoureusement déterminée et restreinte par le décret ci-dessous du 15 février 1862. L'ordonnance du 2 avril 1817 (art. 3) porte, comme le décret de 1809, que les dons et legs seront acceptés « par les tré-» soriers des fabriques lorsque les donateurs ou testateurs auront » disposé en faveur des fabriques ou pour l'entretien des églises et » le service divin ».

[*Voir*, au n° 1546, la loi du 2 janvier 1817 *sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques.*]

Tout acte contenant des dons ou legs à une fabrique sera remis au trésorier, qui en fera son rapport à la prochaine séance du bureau. Cet acte sera ensuite

Source BIU Cujas

adressé par le trésorier, avec les observations du bureau, à l'archevêque ou évêque diocésain, pour que celui-ci donne sa délibération s'il convient ou non d'accepter. Le tout sera envoyé au ministre des cultes, sur le rapport duquel la fabrique sera, s'il y a lieu, autorisée à accepter; l'acte d'acceptation, dans lequel il sera fait mention de l'autorisation, sera signé par le trésorier, au nom de la fabrique (D. 30 décembre 1809, *concernant les fabriques des églises*, art. 59).

Napoléon..., vu les ordonnances des 2 avril 1817, 7 mai 1826 et 14 janvier 1831; vu les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 sur la décentralisation administrative, avons décrété : — Art. 1. L'acceptation des dons et legs faits aux fabriques des églises sera désormais autorisée par les préfets, sur l'avis préalable des évêques, lorsque ces libéralités n'excéderont pas la valeur de mille francs, ne donneront lieu à aucune réclamation, et ne seront grevées d'autres charges que l'acquit de fondations pieuses dans les églises paroissiales, et de dispositions au profit des communes, des hospices, des pauvres ou des bureaux de bienfaisance. — Art. 2. L'autorisation ne sera accordée qu'après l'approbation provisoire de l'évêque diocésain, s'il y a charge de services religieux. — Art. 3. Les préfets rendront compte de leurs arrêtés d'autorisation au ministre compétent, dans les formes déterminées par les instructions qui leur seront adressées. Les arrêtés qui seront contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par arrêté ministériel (Décret du 15 février 1862, *relatif à l'acceptation des dons ou legs faits aux fabriques*).

1522. Des formalités ont été prescrites dans l'intérêt des familles et de l'État pour l'acquisition des dons et legs faits aux fabriques; ces formalités sont imposées par l'article 58 du décret de 1809, par le décret portant règlement d'administration publique du 30 juillet 1863 [reproduit n° 1332] applicable à tous établissements publics et d'utilité publique, et par l'importante ordonnance (dont nous donnons ici la teneur) du 14 janvier 1831. Son texte s'applique directement à tous les établissements ecclésiastiques et aux congrégations religieuses de femmes, et la jurisprudence pratique de l'administration, dans l'intérêt des familles, étend la plupart de ses dispositions aux établissements communaux et aux communes elles-mêmes. Si les articles 3 à 5 de cette ordonnance de 1831 sont relatifs aux dons et legs et font l'objet de l'application générale qui vient d'être indiquée, il faut remarquer que ses articles 1 et 2 embrassent l'ensemble des actes de la vie civile des établissements ecclésiastiques.

Il faut signaler aussi une instruction générale du ministre des cultes, en date du 10 avril 1862, relative aux « règles à suivre en » matière d'autorisation des dons et legs, et des acquisitions et » ventes concernant les fabriques d'église et les établissements » ecclésiastiques ou religieux ».

Source BIU Cujas

Tout notaire devant lequel il aura été passé un acte contenant donation entre vifs ou disposition testamentaire au profit d'une fabrique, sera tenu d'en donner avis au curé ou desservant (D. 30 décembre 1809, art. 58).

Vu les lois des 2 janvier 1817 et 24 mai 1825, relatives aux donations ou legs, acquisitions et aliénations de biens meubles, immeubles et de rentes concernant les établissements ecclésiastiques et les communautés religieuses de femmes; voulant remédier aux abus qui ont lieu par défaut d'exécution ou par fausse interprétation de ces lois; notre conseil d'État entendu, nous avons ordonné et ordonnons : — Art. 1. L'article 6 de l'ordonnance royale du 2 avril 1817 est rapporté; en conséquence, aucun transfert ni inscription de rentes sur l'État, au profit d'un établissement ecclésiastique ou d'une communauté religieuse de femmes, ne sera effectué qu'autant qu'il aura été autorisé par une ordonnance royale, dont l'établissement intéressé présentera, par l'intermédiaire de son agent de change, expédition en due forme, au directeur du grand-livre de la dette publique. — Art. 2. Aucun notaire ne pourra passer acte de vente, d'acquisition, d'échange, de cession ou transport, de constitution de rente, de transaction, au nom desdits établissements, s'il n'est justifié de l'ordonnance royale portant autorisation de l'acte, et qui devra y être entièrement insérée.— Art. 3. Nulle acceptation de legs au profit des mêmes établissements ne sera présentée à notre autorisation sans que les héritiers connus du testateur aient été appelés par acte extrajudiciaire pour prendre connaissance du testament, donner leur consentement à son exécution, ou produire leurs moyens d'opposition. S'il n'y a pas d'héritiers connus, extrait du testament sera affiché de huitaine en huitaine, et à trois reprises consécutives, au chef-lieu de la mairie du domicile du testateur, et inséré dans le journal judiciaire du département, avec invitation aux héritiers d'adresser au préfet, dans le même délai, les réclamations qu'ils auraient à présenter. — Art. 4. Ne pourront être présentées à notre autoisation les donations qui seraient faites à des établissements ecclésiastiques ou religieux avec réserve d'usufruit en faveur du donateur. — Art. 5. L'état de l'actif et du passif, ainsi que des revenus et charges des établissements légataires ou donataires, vérifié et certifié par le préfet, sera produit à l'appui de leur demande en autorisation d'accepter les dons ou legs qui leur seraient faits. (Ordonnance royale du 14 janvier 1831, *relative aux donations et legs, acquisitions et aliénations de biens, concernant les établissements ecclésiastiques et les communautés religieuses de femmes*).

1523. Nous avons déjà itérativement signalé le changement opéré à la suite de l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873 [nos 1451 et 1506], dans la jurisprudence relative à la compétence respective des maires, des bureaux de bienfaisance, et des fabriques et consistoires, pour accepter les libéralités faites aux pauvres. Tout en renvoyant aux explications déjà données, nous rappelons qu'il résulte de cet avis du conseil d'État « qu'aucune loi ne s'oppose à ce que les fabriques puissent recueillir *seules* des libéralités ayant une destination charitable, et que l'article 76 de la loi du 18 germinal an X [n° 711] et l'article 1 du décret du 30 décembre 1809 attribuent expressément aux fabriques *l'administration des aumônes*

Source BIU Cujas

[n° 1514] ». Par suite, « la fabrique peut être autorisée à accepter » seule et sans l'intervention du maire ou du bureau de bienfai- » sance, des sommes destinées à être distribuées aux pauvres par » les soins des membres de la fabrique ou du curé ; que s'il s'agit » d'une fondation destinée à demeurer perpétuelle et dont les re- » venus seuls devront être distribués, il convient, tout en autori- » sant la fabrique légataire à accepter le legs qui s'adresse à elle, » à faire immatriculer le titre en son nom et à en conserver la » garde, d'autoriser le maire à accepter le *bénéfice qui résulte du* » *legs en faveur des pauvres de la commune* et d'ordonner qu'un » duplicata du titre lui sera délivré ; que cette mesure, sans lui » donner le droit d'exercer un contrôle sur l'emploi que la fa- » brique et le curé feront des revenus mis à leur disposition, lui » permettra de s'assurer dans l'avenir que le capital de la fondation » est conservé, et que le revenu est toujours inscrit, avec sa desti- » nation, au budget annuel de la fabrique ». [*Voir* aussi n° 1453.]

1524. En dehors de l'acquisition des libéralités, les autres actes de la vie civile des fabriques sont également soumis à la nécessité d'une autorisation par décret ; il en est ainsi aux termes de l'article 62 du décret de 1809 et des articles 1 et 2 de l'ordonnance du 14 janvier 1831 [n° 1522], soit pour les acquisitions à titre onéreux, soit pour les aliénations. En outre, les communes étant chargées par le décret de 1809 de subvenir à l'insuffisance des ressources des fabriques [n° 1406], l'avis du conseil municipal est exigé par l'article 21 §§ 5 et 7 de la loi du 18 juillet 1837 [n° 236] ; il en est de même pour les transactions, pour les actions [n° 1535] que les fabriques peuvent avoir à exercer en justice, et pour leurs emprunts qui n'étaient même pas entrés dans les prévisions du décret de 1809 et ne peuvent être autorisés que dans des cas excessivement rares.

Ne pourront les biens immeubles de l'église être vendus, aliénés, échangés ni même loués pour un terme plus long que neuf ans, sans une délibération du conseil, l'avis de l'évêque diocésain et notre autorisation (Décret du 30 décembre 1809, art. 62).

1525. La fabrique, à qui il est interdit de s'engager par voie d'emprunt sans l'accomplissement de ces formalités et l'autorisation du gouvernement, ne peut *a fortiori* être indirectement engagée par le quasi-contrat de gestion d'affaires, au paiement des dépenses faites personnellement, soit par le curé ou le desservant

Source BIU Cujas

(Tribunal de Poitiers, jugement du 21 mai 1867, *fabrique de l'église de Saint-Jean-de-Montierneuf* c. *héritiers Lacroix*), soit par un ou plusieurs fabriciens ou tous autres. L'autorité judiciaire est d'ailleurs incompétente pour apprécier l'utilité des dépenses (c. c. ch. civ. 18 juillet 1860, S. 61, 1, 430). En vertu du même principe, et une fabrique ne pouvant acquérir ni meubles ni immeubles sans autorisation, on ne peut voir une ratification même tacite de l'acte d'un tiers, le curé ou le maire, dans la possession par elle d'un orgue placé dans l'église de la commune (Aix, 10 février 1870, et c. c. ch. civ. 11 février 1873, *Blanc* c. *Baucourt et fabrique d'Allanch*).

Ce rejet des règles de la gestion d'affaires n'est pas exclusivement propre aux fabriques; il doit être également étendu aux communes, à tous les établissements publics, et même aux simples établissements d'utilité publique toutes les fois que la loi ou leurs statuts soumettent la réalisation des actes de leur vie civile à la nécessité d'une autorisation [n° 1335 12°]. Nous ne craignons pas d'ajouter que ce principe doit, de plus, être étendu à tous les incapables du droit civil. La théorie de la gestion d'affaires introduite en ces matières ne serait qu'un moyen déguisé d'éluder les prescriptions de la loi civile ou administrative [*voir* toutefois n° 382].

1526. Le budget de la fabrique se compose de recettes et de dépenses déterminées par les articles 36 et 37 du décret de 1809, qu'une loi du 14 février 1810 sur les revenus des fabriques a laissés en vigueur [*voir* aussi les textes reproduits n° 1406]. Le budget est présenté le dimanche de la quasimodo par le bureau des marguilliers au conseil de fabrique qui peut le modifier et l'arrête définitivement; si la fabrique reçoit ou demande des secours sur les fonds communaux, son budget est envoyé au conseil municipal qui donne son avis (L. 18 juillet 1837, art. 21 § 7 [n° 236]); il est ensuite approuvé par l'évêque diocésain, si celui-ci le juge convenable (D. 1809, art. 47 et 96); si l'évêque n'adopte pas les modifications proposées par le conseil municipal, celui-ci réclame auprès du préfet; en cas de désaccord entre le préfet et l'évêque, les pièces sont envoyées au ministre des cultes, et il est statué par décret rendu en conseil d'État (D. 1809, art. 97).

Les revenus de chaque fabrique se forment : 1° du produit des biens et rentes restitués aux fabriques, des biens des confréries, et généralement de ceux qui auraient été affectés aux fabriques par nos divers décrets; 2° du produit des biens, rentes et fondations qu'elles ont été ou pourront être par nous autorisées

Source BIU Cujas

à accepter; 3° du produit des biens et rentes celés au domaine, dont nous les avons autorisées ou dont nous les autoriserions à se mettre en possession; 4° du produit spontané des terrains servant de cimetières; 5° du produit de la location des chaises; 6° de la concession des bancs placés dans les églises; 7° des quêtes faites pour les frais du culte; 8° de ce qui sera trouvé dans les troncs placés pour le même objet; 9° des oblations faites à la fabrique; 10° des droits que, suivant les règlements épiscopaux approuvés par nous, les fabriques perçoivent, et de celui qui leur revient sur le produit des frais d'inhumation; 11° du supplément donné par la commune, le cas échéant (Décret du 30 décembre 1809, *concernant les fabriques*, art. 36). — Les charges de la fabrique sont: 1° de fournir aux frais nécessaires du culte, savoir: les ornements, les vases sacrés, le linge, le luminaire, le pain, le vin, l'encens, le paiement des vicaires, des sacristains, chantres, organistes, sonneurs, suisses, bedeaux et autres employés au service de l'église, selon la convenance et les besoins des lieux; 2° de payer l'honoraire des prédicateurs de l'Avent, du Carême et autres solennités; 3° de pourvoir à la décoration et aux dépenses relatives à l'embellissement intérieur de l'église; 4° de veiller à l'entretien des églises, presbytères et cimetières, et, en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique, de faire toutes diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux réparations et reconstructions, ainsi que le tout est réglé au paragraphe III (art. 37).

1527. Chaque année, le trésorier rend son compte divisé en deux parties, l'une de recettes, l'autre de dépenses (art. 82). En cas de débats entre le trésorier et la fabrique sur les articles d'un compte, la juridiction compétente pour en connaître n'est, sauf controverse, ni le tribunal civil, nonobstant l'article 90 du décret de 1809 qui ne lui donne qualité que pour ordonner la reddition du compte ou le paiement du reliquat si le trésorier s'y refuse, ni le conseil de préfecture à qui aucun texte n'a conféré cette attribution (c. d'Ét. 24 juillet 1862, *Reynaud c. fabrique de Goncelin*); en vertu du principe général posé ci-dessus [n° 429], c'est au ministre des cultes qu'il appartient de statuer, après décision préalable de l'évêque (D. 1809, art. 85 à 90), et sauf le recours de droit au conseil d'État délibérant au contentieux contre l'arrêté du ministre.

1528. En cas de contestation entre une fabrique et une commune relativement à la propriété d'un immeuble, c'est au ministre des finances, sauf recours au conseil d'État, qu'il appartient de décider si cet immeuble doit être attribué à la fabrique comme faisant partie des anciens presbytères dont l'article 72 de la loi du 18 germinal an X [n° 711] a prescrit la restitution. Mais l'autorité judiciaire est seule compétente pour statuer sur la question de savoir si la commune a acquis l'immeuble par prescription ou si

Source BIU Cujas

elle est propriétaire en vertu de titres du droit commun (c. d'Ét. 14 juin 1862, *com. de Montreuil-Bellay* ; 26 février 1863 ; 23 mars 1867 ; 18 mai 1870, *com. d'Aubigné*).

1529. II. — Une cure ou succursale est une personne morale capable d'acquérir et distincte de la personnalité de la paroisse représentée par la fabrique ; on appelle *mense curiale* l'administration et l'ensemble des biens qu'un curé ou desservant possède à ce titre. Cette situation, ainsi que celles auxquelles sont consacrés les numéros suivants, a été réglée par le décret du 6 novembre 1813 *sur la conservation et sur l'administration des biens que possède le clergé dans plusieurs parties de l'empire*. Le titulaire de l'office ecclésiastique est considéré comme usufruitier des biens de la cure, et la fabrique est chargée de veiller à leur conservation. Les articles 73 et 74 de la loi du 18 germinal an X proscrivaient toutes fondations immobilières affectées à des titres ecclésiastiques, autres que les édifices destinés au logement et jardins y attenants ; mais le décret de 1813 a consacré cette sorte de propriété en la réglementant, et la loi du 2 janvier 1817 sur les donations ou legs aux établissements ecclésiastiques [n° 1546] a implicitement abrogé ces dispositions prohibitives de la loi de l'an X.

1530. III. — Les prélats, aussi bien que les curés et desservants, sont capables d'acquérir, en tant qu'évêques ou archevêques ; la personne morale qu'ils représentent est l'évêché ou la *mense épiscopale*, et non le diocèse qui n'est qu'une circonscription ecclésiastique sans individualité juridique, nonobstant un avis contraire du conseil d'État. Le décret du 6 novembre 1813 est applicable à l'évêché, ainsi que la plupart des règles relatives aux menses curiales ; le titulaire actuel n'est qu'usufruitier, et transmet le fonds à son successeur. L'article 33 du décret maintient, au profit de l'État, le droit de régale, ayant pour effet de lui faire acquérir les fruits de la mense pendant la vacance ; cet article porte : « Le droit » de régale continuera d'être exercé dans l'empire, ainsi qu'il l'a » été de tous temps par les souverains nos prédécesseurs ». Nous avons déjà dit que les difficultés qui pouvaient s'élever relativement au revenu des menses épiscopales et curiales pendant la vacance, étaient de la compétence des conseils de préfecture, et que les revenus des menses curiales pendant la vacance sont affectés, par l'article 24 du décret du 6 novembre 1813, aux dépenses des grosses

Source BIU Cujas

réparations des bâtiments appartenant à la mense épiscopale [*voir* nos 414, 809 et 810].

1531. On ne doit point considérer les palais épiscopaux comme faisant partie des menses épiscopales ; ils appartiennent à l'État ; nous les avons fait figurer [n° 1024] dans les dépendances de son domaine, et nul prélat, fabrique, ni chapitre, ne peut en revendiquer la propriété. La prétention contraire ayant pour objet de les faire considérer comme biens de l'Église, parfois soutenue, a dû être repoussée. Cette règle a reçu une consécration éclatante par la déclaration d'abus en date du 21 mars 1837 [n° 719], rendue contre l'archevêque de Paris, pour une protestation faite solennellement par lui dans une déclaration épiscopale, publiée et adressée à tous les curés du diocèse, contre une ordonnance du roi qui prescrivait la vente des terrains en ruine de l'ancien archevêché. Les motifs de l'ordonnance royale portant déclaration d'abus établissent ainsi qu'il suit ce point de droit :

« ... Considérant que, dans ledit écrit pastoral, l'archevêque de Paris, prétendant agir en vertu de son institution, installation et mise en possession » canonique, comme tuteur, gardien, conservateur et défenseur des biens » affectés à son église, a réclamé la remise desdits terrain et emplacement » comme faisant partie du patrimoine de l'église de Paris ; qu'en revendiquant » par ces motifs, et comme propriété de l'église, des terrains et emplacements » qui appartiennent à l'État, il a méconnu l'autorité des lois civiles ci-dessus » visées (lois des 2 novembre 1789, 20 avril 1790, 15 mai 1791), qui ont réuni » au domaine de l'État les biens ecclésiastiques, et lui ont conféré un droit de » propriété que n'ont pas modifié les affectations consenties par le Concordat » de 1801 et les articles organiques du 18 germinal an X, affectations dans » lesquelles les palais archiépiscopaux et épiscopaux ne sont pas même compris ; qu'il a méconnu également l'autorité de la Charte qui a déclaré toutes » les propriétés inviolables, sans distinction de celles qu'on appelle *nationales*, » et des lois qui ont fait défense d'attaquer cette inviolabilité... »

1532. IV. — Le *séminaire diocésain*, destiné dans chaque diocèse à former aux fonctions du sacerdoce de jeunes ecclésiastiques, est une personne morale distincte de la mense épiscopale, quoique également représentée par l'évêque. L'article 113 du décret du 30 décembre 1809 porte en effet : « Les fondations, donations ou » legs faits aux églises cathédrales seront acceptés, ainsi que » ceux faits aux séminaires, par l'évêque diocésain, sauf notre autorisation donnée en notre conseil d'État, sur le rapport de notre » ministre des cultes ». Le décret du 6 novembre 1813 règle l'administration des séminaires ; une protestation dirigée contre cette

Source BIU Cujas

partie de ce décret a motivé la déclaration d'abus, en date du 4 mars 1835, dont un évêque de Moulins a été l'objet [n° 719].

1533. V. — Les chapitres formés de la réunion de chanoines et divisés, en *chapitres cathédraux* attachés aux églises cathédrales et métropolitaines, et en *chapitres collégiaux* non attachés aux évêchés et archevêchés, sont également des personnes morales, capables d'acquérir et de recevoir, et dont la situation à ce point de vue est également soumise aux décrets de 1813 (art. 49 à 61) et de 1809 (art. 113).

1534. VI.— Les *consistoires protestants* et les *consistoires israélites* départementaux forment des personnes morales, représentant leurs paroisses ou synagogues; ils sont pour les cultes dissidents ce que sont les fabriques pour le culte catholique. Le principe de la personnalité des paroisses protestantes est ainsi formulé dans le 8e des articles organiques des cultes protestants du 18 germinal an X: « Les dispositions portées par les articles organiques du culte ca» tholique, sur la liberté des fondations et sur la nature des biens » qui peuvent en être l'objet, seront communes aux églises pro» testantes »; et l'article 20 charge les consistoires, entre autres attributions, de veiller à « l'administration des biens de l'Église ». L'ordonnance du 2 avril 1817, article 3, les investit expressément du droit d'accepter les donations ou legs, sous la réserve de la nécessité d'une autorisation; cette même disposition s'applique aux consistoires israélites, pour lesquels elle a été confirmée par l'article 64 de l'ordonnance du 25 mai 1844 [*voir* nos 1409 et 1492].

L'avis si grave donné par le conseil d'État le 6 mars 1873, commenté et rapporté ci-dessus [nos 1451, 1505 à 1507, et 1523], qui reconnaît aux fabriques le droit d'accepter seules des libéralités ayant une destination charitable, ajoute : « que les solutions » indiquées doivent s'appliquer également aux consistoires des » cultes protestants et aux conseils presbytéraux qui, aux termes » de l'article 20 de la loi du 18 germinal an X, sont chargés de » veiller au maintien de la discipline et à l'administration des » deniers provenant des aumônes, et aux consistoires israélites à » qui l'ordonnance royale du 25 mai 1844 confère l'administration » et la surveillance des établissements de charité spécialement » destinés aux israélites ».

1535. Les règles relatives à l'autorisation de plaider par les con-

Source BIU Cujas

seils de préfecture et le conseil d'État [nos 128, 1338 4°, 1471 à 1476, 1499], ont été étendues, par des textes spéciaux, aux diverses personnes morales dont traite cette section. Cette autorisation est prescrite par l'article 77 du décret du 30 décembre 1809, en ce qui concerne les fabriques, dans les termes suivants : « Ne pourront » les marguilliers entreprendre aucun procès, ni y défendre, sans » une autorisation du conseil de préfecture, auquel sera adressée » la délibération qui devra être prise à ce sujet par le conseil et le » bureau réunis ». Pour les menses curiales, l'autorisation de plaider du conseil de préfecture est exigée par l'article 14 du décret du 6 novembre 1813, qui prescrit de prendre l'avis du conseil de fabrique ; il a été jugé, mais cette solution doit être combattue, que les juges du fond ne sont pas tenus de relever le moyen de nullité résultant de l'omission de cette formalité et qu'il ne peut être présenté pour la première fois devant la cour de cassation (c. ch. req. 18 janvier 1869, *commune de la Chavanne* c. *son desservant*, S. 69, 1, 369). Pour les séminaires diocésains, l'article 70 du même décret, pour les chapitres collégiaux et cathédraux l'article 53, exigent aussi l'autorisation du conseil de préfecture. La même règle a été appliquée, par l'ordonnance du 23 mai 1834, aux consistoires protestants, et par celle du 25 mai 1844 (art. 64) aux consistoires israélites, tant de France que de l'Algérie (c. ch. civ. 27 décembre 1864, S. 65, 1, 170).

1536. Nous avons traité plus haut [nos 415 et 1420] du droit des fabriques relatif aux pompes funèbres ; la personnalité civile et le droit de plaider avec la même autorisation par un seul représentant ont été reconnus aux fabriques réunies d'une grande ville, par un arrêt de la cour de cassation du 29 juillet 1873 (ch. req. *régie des inhumations des fabriques de Marseille* c. *Audibert*). Cet arrêt, portant rejet du pourvoi formé contre un arrêt conforme de la cour d'Aix du 28 juin 1872, décide que les fabriques d'une grande ville, réunies conformément à l'article 8 du décret du 18 mai 1806, pour ne former qu'une seule entreprise, peuvent agir en justice par le trésorier du bureau d'administration des inhumations des fabriques, alors surtout que ce bureau d'administration a été institué par un acte de la puissance publique ; « la régie » des inhumations forme alors un être moral, ayant une exis- » tence légale, et pouvant intenter une action judiciaire, après » avoir été valablement autorisé à plaider en justice, comme aurait » pu l'être chaque fabrique en particulier ». Le même arrêt décide

Source BIU Cujas

que le monopole attribué aux fabriques par les articles 22 du décret du 23 prairial de l'an XII et 7 du décret de 1806, pour toutes les fournitures nécessaires aux enterrements, existe indépendamment du tarif qui doit être dressé de concert entre les fabriques et les municipalités ; en conséquence, est passible de dommages-intérêts pour concurrence illicite l'entrepreneur de pompes funèbres qui fait des fournitures nécessaires aux enterrements, alors même qu'elles ne sont pas portées dans un tarif régulier.

Ces solutions sont également applicables, comme le texte des décrets de l'an XII et de 1806, lorsqu'il s'agit de consistoires protestants ou israélites.

Un décret du 27 octobre 1875 a créé un conseil d'administration destiné à représenter les fabriques des églises paroissiales et les consistoires des cultes non catholiques de la ville de Paris pour l'exercice de leurs droits relativement au service des pompes funèbres.

SECTION VI. — Congrégations religieuses.

1537. Caractère légal des congrégations religieuses.
1538. Historique et législation générale.
1539. Autorisation des congrégations religieuses de femmes d'après la loi du 24 mai 1825.
1540. Décret du 31 janvier 1852 ; statistique de 1861.
1541. Autorisation nécessaire à chaque établissement.
1542. Révocation des autorisations.
1543. Règles auxquelles sont soumises, en tant que personnes morales, les congrégations légalement autorisées.
1544. Modifications aux règles de la quotité disponible relativement aux membres des congrégations religieuses de femmes.
1545. Attribution de succession et droit de retour légal au cas d'extinction ou de dissolution d'une congrégation.
1546. Congrégations d'hommes autorisées; nécessité d'une loi depuis 1817 ; loi du 2 janvier 1817.
1547. Situation légale de toutes les congrégations ou communautés d'hommes ou de femmes non autorisées.
1548. Système de tolérance pratiqué à l'égard des congrégations non autorisées; statistique des congrégations d'hommes en 1861.

1537. Les établissements dont nous avons à parler dans cette section diffèrent de ceux de la précédente, en ce qu'ils forment des institutions exclusivement propres au culte catholique, et que, malgré leur caractère religieux, ils sont étrangers à l'organisation légale de ce culte. Aussi ne peuvent-ils constituer que de simples

Source BIU Cujas

établissements d'utilité publique [nos 1330 à 1339], bien que, pour un certain nombre d'entre eux, une loi soit nécessaire pour leur conférer l'existence légale [nos 1334 et 1539] ; l'absence de décentralisation administrative signalée [nos 97 4°, 119, 1349, 1441 et 1513] s'applique, à plus forte raison, aux établissements de cette catégorie.

1538. L'Assemblée constituante a détruit les ordres monastiques et les congrégations qui couvraient la France en 1789 ; la loi du 13 février 1790 portait suppression des ordres monastiques dans lesquels on fait des vœux solennels, et défendait d'en établir de semblables à l'avenir ; elle fut confirmée et mise à complète exécution par celle du 18 août 1792. Ni le Concordat, ni la loi organique, qui gardent l'un et l'autre le silence sur les congrégations religieuses, n'ont abrogé cette loi, et Portalis tint au conseil d'État ce langage : « Toutes les institutions monastiques ont disparu ; » elles avaient été minées par le temps ; il n'est pas nécessaire à » la religion qu'il existe des institutions pareilles ; et quand elles » existent, il est nécessaire qu'elles remplissent le but pieux de » leur établissement ». Un décret du 3 messidor an XII a confirmé la prohibition générale écrite dans la loi de 1790 ; mais, admettant une exception fondée sur l'intérêt qui s'attache aux classes souffrantes, ce décret autorisait les congrégations de Sœurs de la charité, à la charge par elles de faire vérifier leurs statuts en conseil d'État. Un décret du 18 février 1809, conçu dans le même esprit, rétablit, par une disposition plus générale, et par le même motif, les congrégations hospitalières de femmes dont l'objet serait de desservir les hospices ou de porter secours aux pauvres. Dans l'intervalle de ces deux décrets, relatifs à des congrégations religieuses de femmes, le décret du 17 mars 1808 sur l'organisation de l'Université de France faisait (art. 109), dans un but d'enseignement populaire, une exception formelle à la prohibition en ce qui concerne les congrégations d'hommes, au profit des Frères des Écoles chrétiennes.

Les choses en étaient là, la prohibition de 1790 subsistant tout entière avec ses rares exceptions, lorsque survinrent les lois du 2 janvier 1817 et du 24 mai 1825. Ces lois ont abrogé les dispositions prohibitives relativement aux congrégations religieuses de femmes, soumises toutefois par ces lois elles-mêmes à des conditions particulières ; mais cette législation a conservé, dans la partie relative aux congrégations religieuses d'hommes, sauf le cas de leur re-

Source BIU Cujas

connaissance par une loi, l'interdiction générale de 1790 reproduite en l'an XII. Ainsi s'est introduite dans la loi une distinction entre les congrégations de femmes rendues possibles d'une manière générale et sous les conditions déterminées par la loi de 1825, et les congrégations d'hommes auxquelles s'appliquent toujours la loi de suppression du 13 février 1790, celle du 18 août 1792, le décret du 3 messidor an XII et la loi du 2 janvier 1817, demeurés lois de l'État. Des deux côtés, la restriction est fondée sur ce motif d'ordre général et d'intérêt public, que le droit de former dans l'État une corporation se renouvelant par des novices, pouvant s'étendre sans cesse, ayant une durée illimitée, doit être subordonné à la volonté de l'État lui-même.

1539. Les communautés religieuses *de femmes*, dont quelques-unes seulement avaient été autorisées par décrets sous le premier Empire, se multipliaient en fait par suite de la tolérance du gouvernement depuis 1815, lorsque la loi du 2 janvier 1817 [n° 1546] vint les permettre d'une manière générale, en les soumettant à la nécessité d'une autorisation en vertu d'une loi. Nonobstant la proclamation de ce principe, cette loi était insuffisante par un double motif : 1° elle se servait de l'expression générique d'*établissements ecclésiastiques*, sans mentionner nominativement les communautés et congrégations ; elle s'appliquait à toutes, celles de femmes et celles d'hommes ; mais on en prit prétexte pour prétendre qu'elle n'était applicable à aucunes ; 2° elle ne donnait pas, sous certains rapports, aux familles et à l'État, relativement aux congrégations autorisées, des garanties suffisantes. La loi du 24 mai 1825, qui l'a suivie, permet l'autorisation, par ordonnance royale, des communautés religieuses de femmes existant avant le 1er juin 1825, mais elle exige une loi pour l'autorisation des communautés nouvelles. En 1823, une proposition faite à la Chambre des pairs pour permettre au roi de créer toute congrégation religieuse par simple ordonnance, avait été rejetée sur le rapport de M. Portalis et sur les discours de M. Lanjuinais et du chancelier Pasquier ; dans la séance du 24 juin 1824, le ministère avait soumis un projet de loi de même nature à la Chambre des pairs qui l'avait rejeté : ce sont là les précédents historiques immédiats de la disposition de la loi de 1825, qui exige le contrôle du pouvoir législatif pour les congrégations nouvelles. Mais ces origines premières sont aussi anciennes que la monarchie française ; aux termes d'un édit du mois d'août 1749, qui ne faisait que s'inspirer des dispositions de l'édit de 1629 et de

Source BIU Cujas

l'ordonnance de 1666, les établissements de congrégations religieuses ne pouvaient être autorisés qu'en vertu de lettres patentes, scellées du grand sceau, contresignées par un secrétaire d'État, et enregistrées en parlement après enquête *de commodo et incommodo* ; à cette époque où la royauté réunissait tous les pouvoirs, ces formes étaient celles employées pour les actes les plus solennels ayant le caractère de lois.

Aucune congrégation religieuse de femmes ne sera autorisée qu'après que ses statuts, dûment approuvés par l'évêque diocésain, auront été vérifiés et enregistrés au conseil d'État, en la forme requise pour les bulles d'institution canonique. Ces statuts ne pourront être approuvés et enregistrés s'ils ne contiennent la clause que la congrégation est soumise, dans les choses spirituelles, à la juridiction de l'ordinaire. Après la vérification et l'enregistrement, l'autorisation sera accordée par une loi à celles de ces congrégations qui n'existaient pas au 1er janvier 1825. A l'égard de celles de ces congrégations qui existaient antérieurement au 1er janvier 1825, l'autorisation sera accordée par une ordonnance du roi (Loi du 24 mai 1825, *relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et communautés religieuses de femmes*, art. 2).

1540. Un décret législatif du 31 janvier 1852, sans anéantir complétement la règle de 1825, est venu, pour des cas fréquents, substituer l'autorisation par décret à l'autorisation législative, en maintenant le principe. — Le dénombrement de 1861 a constaté l'existence en France de 11,050 congrégations religieuses de femmes autorisées ou non autorisées, comprenant 90,343 membres, dont 20,292 appartenant aux congrégations hospitalières, 3,073 dirigeant des maisons de refuge, 8,095 contemplatives, et 58,883 enseignantes.

Considérant qu'il importe, dans l'intérêt du peuple, de faciliter aux congrégations religieuses de femmes, qui se consacrent à l'éducation de la jeunesse et au soulagement des malades pauvres, les moyens d'obtenir leur reconnaissance légale; considérant, d'ailleurs, qu'il est équitable d'appliquer à toutes les communautés religieuses de femmes qui se trouvent dans des conditions analogues les règles précédemment adoptées pour plusieurs établissements de même nature : — Art. 1. Les congrégations et communautés religieuses de femmes pourront être autorisées par un décret du président de la République : 1° lorsqu'elles déclareront adopter, quelle que soit l'époque de leur fondation, des statuts déjà vérifiés et enregistrés au conseil d'État et approuvés pour d'autres communautés religieuses ; 2° lorsqu'il sera attesté par l'évêque diocésain que les congrégations qui présenteront des statuts nouveaux au conseil d'État existaient antérieurement au 1er janvier 1825; 3° lorsqu'il y aura nécessité de réunir plusieurs communautés qui ne pourraient plus subsister séparément; 4° lorsqu'une association religieuse de femmes, après avoir été d'abord reconnue comme communauté régie par une supérieure locale, justifiera qu'elle était réellement dirigée, à l'époque de son autorisation, par une supérieure

Source BIU Cujas

générale, et qu'elle avait formé, à cette époque, des établissements sous sa dépendance. — Art. 2. Les modifications des statuts vérifiés et enregistrés au conseil d'État pourront être également approuvées par un décret. — Art. 3. Dans les cas prévus par les articles précédents, l'autorisation ne sera accordée aux congrégations religieuses de femmes qu'après que le consentement de l'évêque diocésain aura été représenté, et que les formalités prescrites par les articles 2 et 3 de la loi du 24 mai 1825 auront été remplies (Décret du 31 janvier 1852, *sur les congrégations et communautés religieuses de femmes*).

1541. Il ne suffit pas que la congrégation soit l'objet d'une autorisation générale ; il faut en outre, pour que les maisons ou établissements de la congrégation aient une existence légale, qu'ils soient spécialement autorisés par un décret, rendu suivant des règles qui résultent du texte suivant.

Il ne sera formé aucun établissement d'une congrégation religieuse de femmes déjà autorisée, s'il n'a été préalablement informé sur la convenance et les inconvénients de l'établissement, et si l'on ne produit à l'appui de la demande le consentement de l'évêque diocésain et l'avis du conseil municipal de la commune où l'établissement devra être formé. L'autorisation spéciale de former l'établissement sera accordée par ordonnance du roi, laquelle sera insérée dans quinzaine au *Bulletin des lois* (L. 24 mai 1825, art. 3).

1542. L'article 6 de la loi de 1825 dispose qu'une loi sera nécessaire pour révoquer l'autorisation accordée ; mais ce texte ne doit être appliqué qu'aux congrégations autorisées par une loi. Il résulte en effet de l'historique de la loi de 1825, tel que nous venons de l'exposer, que l'intervention du pouvoir législatif a été exigée comme une garantie dans l'intérêt de l'État, et non dans celui des congrégations religieuses ; l'article 6 n'a d'autre objet que d'assurer en cette matière le respect du principe de la séparation des pouvoirs, et de garantir l'acte émané du pouvoir législatif contre un retour en sens contraire du pouvoir exécutif. De même que le pouvoir législatif révoque l'autorisation donnée par lui, de même, et par des motifs identiques, le pouvoir exécutif a le droit de révoquer l'autorisation qu'il a eu le droit de conférer ; le décret du 31 janvier 1852, si favorable qu'il ait été aux congrégations religieuses, n'a fait aucune exception à ce principe, que rappelle une note officielle insérée au *Moniteur* du 25 octobre 1861.

1543. Les congrégations religieuses, légalement autorisées, sont des personnes morales, capables d'être propriétaires, d'acquérir à titre onéreux, d'ester en justice et de recevoir à titre gratuit par dons ou legs. Seulement, en ce qui concerne ces libéralités, le

Source BIU Cujas

danger des influences locales, la puissance de l'esprit d'entraînement et de prodigalité, l'intérêt des familles et celui de l'État, exigent l'intervention du pouvoir central lui-même, pour donner, refuser ou restreindre l'autorisation d'accepter tout legs ou donation (C. civil, art. 910 et 937); ils expliquent de plus un système restrictif des conditions de la libéralité, qui ne peut être faite qu'à titre particulier, seul titre compatible avec la réserve que les convenances imposent à une congrégation religieuse de femmes. Sont nuls, et le legs particulier fait à l'établissement par personne interposée, lequel profite alors à l'héritier légitime et non au fidéicommissaire (c. cass. 17 novembre 1852, *Drilhon*), et le legs non fait à titre particulier par personne interposée à une communauté religieuse autorisée (c. cass. 28 mars 1859, *Beurier*).

L'intervention du gouvernement est même nécessaire pour tous les autres actes d'acquisition des congrégations reconnues soit d'hommes, soit de femmes : c'est ainsi qu'il a été jugé (Paris, 10 janvier 1863) que la vente consentie au profit d'une congrégation religieuse est radicalement nulle lorsqu'elle n'a été ni accompagnée ni suivie de l'autorisation du gouvernement, et que l'autorisation sollicitée longtemps après ne saurait couvrir cette nullité.

Ces conditions diverses et sagement protectrices sont formulées dans les articles 4 et 5 de la loi du 24 mai 1825, et dans l'ordonnance réglementaire du 14 janvier 1831 [rapportée ci-dessus n° 1522]. Ces textes forment un appendice aux dispositions de l'article 910 du Code civil, et de son article 937 qui est toujours applicable aux congrégations religieuses, malgré de vains efforts pour les soustraire à ses utiles prescriptions, efforts quatre fois repoussés au Sénat de l'empire par le vote de l'ordre du jour (séances du 21 juin 1867 et du 3 mars 1868).

Les établissements dûment autorisés pourront, avec l'autorisation spéciale du roi : 1° accepter les biens meubles et immeubles qui leur auraient été donnés par acte entre vifs ou par acte de dernière volonté, à titre particulier seulement; 2° acquérir à titre onéreux des biens immeubles ou des rentes; 3° aliéner les biens immeubles ou les rentes dont ils seraient propriétaires (Loi du 24 mai 1825, *relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et communautés religieuses de femmes*, art. 4.)

1544. L'article 5 de la loi du 24 mai 1825 déroge aux règles du Code civil qui déterminent la quotité disponible et la réserve. Ce texte réduit à une limite particulière, quel que soit le rang des successibles, la quotité disponible que la religieuse peut librement

Source BIU Cujas

transmettre, soit à une autre religieuse du même ordre, soit à la congrégation elle-même ou à l'un de ses établissements. Ce texte a abrogé l'interdiction plus restrictive de l'article 10 du décret du 18 février 1809, relatif aux sœurs hospitalières. Toute disposition excédant cette quotité disponible est simplement réductible; la religieuse peut dans cette limite faire une libéralité universelle ou à titre universel à une autre religieuse (c. cass. 2 décembre 1845, S. 46, 1, 26), mais non à la congrégation, à peine de nullité (L. 1825, art. 4 § 1). Toutes ces prescriptions sont étrangères aux congrégations non autorisées (c. cass. 15 mai 1856, S. 57, 1, 497), que la loi ne reconnaît pas.

Nulle personne faisant partie d'un établissement autorisé ne pourra disposer, par acte entre vifs ou par testament, soit en faveur de cet établissement, soit au profit de l'un de ses membres, au delà du quart de ses biens, à moins que le don ou legs n'excède pas la somme de dix mille francs. Cette prohibition cessera d'avoir son effet relativement aux membres de l'établissement, si la légataire ou donataire était héritière en ligne directe de la testatrice ou donatrice. Le présent article ne recevra son exécution, pour les communautés déjà autorisées, que six mois après la publication de la présente loi; et pour celles qui seraient autorisées à l'avenir, six mois après l'autorisation accordée (Loi du 24 mai 1825, art. 5).

1545. L'article 7 de la loi de 1825 ouvre un droit de retour légal, étranger aux règles de l'article 747 du Code civil [n° 1580], et fait une attribution spéciale de succession, sans lesquels l'État seul serait devenu propriétaire des biens de la communauté anéantie, en vertu des articles 539 et 713 du Code civil [n° 1337].

En cas d'extinction d'une congrégation ou maison religieuse de femmes, ou de révocation de l'autorisation qui lui aurait été accordée, les biens acquis par donation entre vifs ou par disposition à cause de mort feront retour aux donateurs ou à leurs parents au degré successible, ainsi qu'à ceux des testateurs au même degré. Quant aux biens qui ne feraient pas retour, ou qui auraient été acquis à titre onéreux, ils seront attribués et répartis moitié aux établissements ecclésiastiques, moitié aux hospices des départements dans lesquels seraient situés les établissements éteints. La transmission sera opérée avec les charges et obligations imposées aux précédents possesseurs. Dans le cas de révocation prévu par le premier paragraphe, les membres de la congrégation ou maison religieuse de femmes auront droit à une pension alimentaire qui sera prélevée : 1° sur les biens acquis à titre onéreux; 2° subsidiairement sur les biens acquis à titre gratuit, lesquels, dans ce cas, ne feront retour aux familles des donateurs ou testateurs qu'après l'extinction desdites pensions (Loi du 24 mai 1825, art. 7).

1546. La loi du 24 mai 1825 n'est pas applicable aux congrégations religieuses *d'hommes*. Il n'y a d'exception à la prohibition de

Source BIU Cujas

1790, en ce qui concerne ces sortes de congrégations, que relativement à quelques-unes d'entre elles, en très-petit nombre, vouées à l'enseignement populaire et qui ont subi le contrôle de l'autorité publique. C'est ainsi qu'une application de cette exception fut faite sous l'Empire [comme il a été dit au n° 1538] au profit des Frères des Écoles chrétiennes ; une autre (comme il est dit ci-dessous) avait été déjà faite en l'an XII au profit des Lazaristes. Le gouvernement de la Restauration n'a pu généraliser ces exceptions par l'article 36 de l'ordonnance du 29 février 1816, ainsi conçu : « Toute association religieuse et charitable, telle que celle des » Écoles chrétiennes, pourra être admise à fournir, à des condi- » tions convenues, des maîtres aux communes qui en demande- » ront, pourvu que l'association soit autorisée par nous et que ses » règlements et les méthodes qu'elle emploie aient été approuvés » par notre commission de l'instruction publique ». A cette situation se réfère l'article 31 de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement, disposant que les écoles primaires communales sont dirigées soit par des instituteurs ou des institutrices laïques, soit par des instituteurs ou institutrices appartenant à des associations religieuses ou charitables vouées à l'enseignement et *autorisées par la loi* ou *reconnues comme établissements d'utilité publique*. L'article 79 de la même loi emploie les mêmes expressions pour dispenser du service militaire les membres ou novices desdites congrégations. Il en est de même de la loi du 27 juillet 1872, art. 20 § 5 [n° 491]. Au cours de la discussion de la loi de 1850, M. de Falloux, ministre de l'instruction publique, sur l'interpellation d'un membre de l'Assemblée qui demandait quels étaient ces établissements, a fourni les explications suivantes : « Il » y a deux espèces d'associations qui se livrent à l'enseignement » primaire. Il y en a une, celle des Frères des Écoles chrétiennes, » qui est reconnue par la loi ou du moins par le décret de 1808 » (décret du 17 mars 1808 sur l'organisation de l'Université) ; il y » a d'autres associations qui ne sont pas reconnues comme con- » grégations enseignantes, mais comme établissements d'utilité » publique. Je n'en ai pas ici l'énumération, mais ce sont des au- » torisations qui ont été accordées sous bonnes garanties avec » l'avis du conseil d'État ; c'est le fait actuel qui est maintenu... » Ainsi la loi de 1850 ne résout pas la question de savoir à quelle condition est subordonnée l'existence légale d'une congrégation religieuse d'hommes ; et la loi du 12 juillet 1875 sur la liberté de l'enseignement supérieur n'a pas changé cette situation [n° 1579].

Source BIU Cujas

La cour de cassation décide que, depuis la loi du 2 janvier 1817, un acte législatif est indispensable pour constituer légalement une communauté religieuse d'hommes et lui donner le droit d'acquérir. Elle juge aussi qu'il en était autrement depuis l'an X jusqu'en 1817, sous l'empire du décret-loi du 3 messidor an XII : de sorte qu'un décret du 7 prairial an XII a pu constituer légalement la congrégation religieuse des Lazaristes et lui conférer la capacité de recevoir les dons et legs (ch. civ. 19 décembre 1864, *héritiers Daudé* c. *Étienne*, S. 65, 1, 18).

Tout établissement ecclésiastique *reconnu par la loi* pourra accepter, avec l'autorisation du roi, tous les biens meubles, immeubles ou rentes qui lui seront donnés par actes entre vifs ou par actes de dernière volonté (Loi du 2 janvier 1817, *sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques*, art. 1). — Tout établissement ecclésiastique *reconnu par la loi* pourra également, avec l'autorisation du roi, acquérir des biens immeubles ou des rentes (art. 2).

1547. Les congrégations religieuses de femmes non autorisées suivant les règles prescrites par la loi de 1825 et le décret de 1852, et toutes les congrégations d'hommes, sauf celles reconnues ainsi qu'il vient d'être dit, sont soumises aux règles suivantes dont l'ensemble forme leur situation légale en France.

1° Elles ne subsistent sur le territoire français qu'en vertu de la *tolérance* du gouvernement, investi du pouvoir de fermer leurs établissements en vertu des lois de l'État successivement indiquées aux numéros qui précèdent (L. 13 février 1790 ; L. 18 août 1792 ; L. 18 germinal an X ; D. 3 messidor an XII ; L. 2 janvier 1817 ; L. 24 mai 1825). — 2° Elles échappent, sauf controverse, aux peines sur les associations illicites de plus de vingt personnes, parce que l'article 291 *in fine* du Code pénal refuse de comprendre dans ce nombre les personnes domiciliées dans la maison où se tiennent les séances de l'association [n° 749], et que le droit pénal est de droit étroit. — 3° Elles n'ont pas d'existence légale en France, et, à plus forte raison, ne peuvent constituer des personnes morales ; elles sont donc incapables d'être propriétaires, d'acquérir à aucun titre et de procéder à aucun acte de la vie civile (Lyon, 23 février 1867 ; Alger, 27 mai 1868, *Reynaud* c. *héritiers Parabère*). — 4° Non-seulement elles sont incapables de recevoir les donations ou legs qui leur sont faits, mais encore il y a nullité radicale, par application de l'article 911 du Code civil, de toutes libéralités à elles faites par personne interposée (c. cass. 15 décembre 1856, 30 décembre 1857, 9 novembre 1859, 3 juin 1861 ; Toulouse, 4 février 1857 ; Orléans, 30 mai 1857 ; Angers, 23 février 1859). —

Source BIU Cujas

5° Il en est ainsi nonobstant toute autorisation postérieure, soit d'existence légale, soit d'acceptation (c. cass. 5 juillet 1842 ; Douai, 31 mai 1851; Angers, 28 janvier 1863 ; ch. req. 17 février et 12 avril 1864 ; S. 64, 1, 153 ; 65, 1, 219). — 6° Et, dans ce cas, la congrégation doit être condamnée à restituer avec la chose tous les fruits produits (c. ch. civ. 19 décembre 1864). — 7° Ces congrégations ne peuvent ester en justice qu'autant que tous leurs membres figurent en nom et individuellement dans l'instance, et n'ont pas le droit d'y comparaître en tant que congrégations représentées par leurs directeurs ou supérieurs. — 8° Elles ne peuvent se prévaloir du défaut d'autorisation pour se soustraire aux engagements qu'elles contractent comme sociétés de fait par contrat, quasi-contrat, délit, ou quasi-délit ; et chacun des membres de ces congrégations peut, à son gré, reprendre sa liberté et réclamer des autres la restitution des valeurs mobilières et immobilières qu'il y a versées ; en pareille matière, la preuve testimoniale et toutes présomptions sont admissibles pour justifier les réclamations élevées contre la communauté (Paris, 8 mars 1858, S. 58, 2, 145 ; c. ch. req. 4 mai 1859, S. 59, 1, 377).

1548. Il existe, en fait, sur le territoire français, des congrégations religieuses non autorisées de femmes et d'hommes. Ces derniers étaient au nombre de 5 à 6,000 sur les 17,776 congréganistes hommes constatés par le dénombrement de 1861. La situation de toutes ces congrégations religieuses non autorisées donne lieu à l'application des règles signalées au numéro qui précède.

Si la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement a cessé d'attacher l'incapacité civile d'enseigner à la qualité de membre d'une congrégation religieuse d'hommes non autorisée, son silence à cet égard n'a d'autre effet que de laisser à chaque membre, pris isolément, le droit individuel d'enseigner, sans attribuer à la congrégation elle-même le droit d'exister en France et celui d'y avoir des établissements quelconques, droits que lui refusent les lois de 1790, 1792, an XII, 1817 et 1825 ci-dessus rappelées. Le droit du gouvernement de faire fermer tous ces établissements, quelle que soit leur nature, subsiste toujours ; il est aujourd'hui ce qu'il était lorsque la cour de Paris rendait ses arrêts des 3 décembre 1825 et 18 août 1826 ; lorsque la Chambre des pairs votait, le 19 janvier 1827, sur le rapport de M. Portalis, le renvoi au ministère d'une célèbre *dénonciation* ; lorsque le gouvernement de la Restauration signait les ordonnances du 16 juin 1828 prescrivant la fermeture

Source BIU Cujas

d'établissements dirigés par la plus importante de ces sociétés; et lorsque la Chambre des députés, sous le gouvernement suivant, votait, le 3 mai 1845, une résolution ainsi conçue: « La Chambre, » se reposant sur le gouvernement du soin de faire exécuter les » lois de l'État, passe à l'ordre du jour ».

Le régime de *tolérance*, à la faveur duquel ces congrégations non autorisées ont en France de nombreux établissements, a été caractérisé dans deux circulaires du ministre des cultes aux préfets des 23 février et 16 novembre 1860, au Sénat en 1862 par M. Billaut, au cours des débats pour la discussion de l'adresse, et à la tribune du Corps législatif en 1865 par le ministre président du conseil d'État, M. Vuitry, dans la séance du 10 avril (*Moniteur universel* du 11 avril 1865, page 426). Les événements survenus en France depuis cette époque n'ont pas apporté de changements à cette situation.

SECTION VII. — De divers établissements publics et de certaines caisses de l'État.

1549. I. — De divers établissements publics.
1550. Institut de France; les cinq Académies.
1551. Académie de médecine.
1552. Établissements divers de l'Université.
1553. Écoles secondaires ecclésiastiques.
1554. Établissements d'assistance publique non communaux.
1555. Établissements publics généraux de bienfaisance.
1556. Hospices et asiles départementaux d'aliénés.
1557. Enfants assistés; statistique; tutelle; hospices dépositaires.
1558. Loi du 5 mai 1869 relative aux dépenses du service des enfants assistés.
1559. Établissement des pupilles de la marine à Brest.
1560. Caisse des offrandes nationales en faveur des armées de terre et de mer.
1561. Caisse des retraites pour la vieillesse.
1562. Caisses d'assurances en cas de décès et en cas d'accidents résultant de travaux agricoles et industriels.
1563. II. — Caisses diverses de l'État sans personnalité civile distincte.
1564. Caisse d'amortissement et caisse des dépôts et consignations; renvoi.
1565. Établissement des invalides de la marine.
1566. Caisse des prises.
1567. Caisse des gens de mer.
1568. Caisse des invalides de la marine.
1569. Règles communes à ces trois caisses formant l'établissement des invalides de la marine.
1570. Caisse des invalides de la guerre.

1549. I. — Dans la première partie de cette section, nous nous

Source BIU Cujas

proposons de parler de divers établissements publics, qui ne rentrent pas dans les catégories d'établissements de cette nature étudiées dans les sections IV et V de ce chapitre. Quelques-uns [nos 1560 et 1569] sont même, à tort suivant nous, qualifiés établissements d'utilité publique dans des actes officiels, et nous croyons devoir leur restituer leur véritable caractère juridique. Pour d'autres, au contraire [nos 1552 et 1553], dont on a paru mettre en doute la personnalité civile distincte, nous pensons qu'elle existe et qu'ils constituent de véritables établissements publics. Nous tenons à faire observer sur tous ces points que, si nous croyons signaler la plupart des établissements publics, nous ne prétendons pas en donner une énumération limitative, réservant dans chaque espèce la recherche des caractères distinctifs des établissements publics suivant la théorie générale ci-dessus exposée [nos 1330 à 1339].

1550. Le caractère d'établissement public capable de recevoir des dons et legs appartient à l'Institut de France, créé par la Convention, régi par les lois des 3 brumaire et 15 germinal an IV, 29 messidor an IX, par les ordonnances des 21 mars 1824 et 26 octobre 1832, et le décret du 12 juillet 1872 qui rapporte celui du 14 avril 1855 relatif au régime administratif de l'Institut. Ce caractère appartient aussi à chacune des cinq Académies dont se compose l'Institut : Académie française, Académie des inscriptions et belles-lettres, Académie des sciences, Académie des sciences morales et politiques, Académie des beaux-arts. Un arrêt du conseil d'État du 21 juillet 1864 (*Académie des beaux-arts*) a admis implicitement le droit d'action de l'Académie, après des conclusions du commissaire du gouvernement qui le reconnaissaient formellement (Lebon, 1864, p. 680). Les propriétés mobilières ou immobilières communes aux cinq Académies sont administrées, sous l'autorité du ministre de l'instruction publique, par une commission de dix membres, dont deux pris dans chaque Académie. Les propriétés particulières à chaque Académie sont régies en son nom, et sous la même autorité, par des bureaux ou commissions.

1551. L'Académie de médecine est de même un établissement public. Dans une espèce la concernant, il a été jugé que les académies investies, par une disposition à titre gratuit ou testamentaire, de la mission de distribuer des récompenses, sont

Source BIU Cujas

juges souverains et sans contrôle des conditions d'admission des prétendants à l'examen comme de l'examen lui-même, sauf le droit appartenant exclusivement aux représentants du disposant de surveiller l'exécution de la libéralité (Paris, 10 juillet 1865, *Guillon* c. *Académie de médecine*, S. 66, 2, 189).

1552. L'Université de France avait été investie, par le décret d'organisation de 1808, des caractères de la personnalité civile; elle était au premier chef un établissement public; le décret du 15 novembre 1811 disposait aussi, dans son article 155, que « l'article 2121 du Code civil, qui établit l'hypothèque légale au » profit des établissements publics, sera applicable à l'Univer- » sité ». Mais ces dispositions sont actuellement abrogées, et, si l'Université subsiste toujours, avec la grandeur de son histoire et ses services de chaque jour, comme formant l'ensemble hiérarchique du corps enseignant au nom de l'État [*voir* n° 464], elle a néanmoins perdu sa personnalité civile absorbée dans celle de l'État par l'article 14 [1] de la loi du 7 août 1850.

Celle des établissements universitaires a été respectée; les facultés, lycées, colléges communaux, l'école normale supérieure,

[1] Cet article 14 a été l'occasion, entre l'État et la ville de Paris, au sujet des bâtiments de notre ancien lycée, d'un procès intéressant soumis au tribunal de la Seine, et qui a donné lieu à la décision suivante du Tribunal des conflits en date du 12 décembre 1874 (*Recueil des arrêts du conseil*, 1874, p. 992) : — « Considérant que le domaine de l'État, agissant comme substitué » aux droits de l'Université par l'article 14 de la loi du 7 août 1850, prétend être » propriétaire des bâtiments du lycée Louis-le-Grand (ancien Prytanée fran- » çais), en vertu du décret impérial du 11 décembre 1808, qui porte que tous » les biens, meubles et immeubles, ayant appartenu au ci-devant prytanée fran- » çais, aux universités, académies et colléges, et qui n'ont pas été définitivement » affectés par un décret spécial à un autre service public, sont donnés à l'Uni- » versité; que de son côté la ville de Paris prétend que ces bâtiments, ayant » été affectés par des décrets antérieurs au service de l'instruction publique, » ne se trouvaient pas compris dans les biens donnés à l'Université par le » décret du 11 décembre 1808 et qu'ils sont devenus la propriété de la ville, » en vertu du décret du 9 avril 1811 [nos 1340 et 1414 3°]; considérant que, » pour statuer sur ce litige, il y a lieu d'interpréter le sens et la portée des » décrets précités; considérant que ces décrets ne contiennent, en réalité, que » des concessions administratives, lesquelles d'ailleurs n'ont été faites qu'en » vue de pourvoir aux besoins des services publics [nos 651 à 655 et 1025]; que, » dès lors, l'interprétation de ces décrets n'appartient qu'à l'autorité admi- » nistrative... (arrêté de conflit du préfet de la Seine confirmé; jugement du tribunal de la Seine du 10 juillet 1874, qui rejetait le déclinatoire du préfet en se fondant sur le caractère législatif des décrets et leur clarté, non avenu) ».

Source BIU Cujas

les écoles normales primaires, forment autant de personnes morales capables de posséder et d'acquérir (L. 7 août 1850, art. 15).

Ces règles résultent de la loi de finances du 7 août 1850, portant fixation du budget de l'exercice 1851, et qui, votée quelques mois après la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement, s'inspirait des mêmes sentiments de défiance et d'hostilité contre l'Université de France. Indépendamment des raisons de décider tirées des textes ci-dessous, il faut observer que refuser la personnalité morale aux établissements universitaires, en présence des écoles ecclésiastiques [n° 1553] qui, suivant nous, en sont investies, serait aussi injuste qu'irrationnel.

Toutefois, une décision du ministre des finances du 15 avril 1865 porte « que, les lycées ayant cessé, depuis la loi du 15 mars 1850, » de former des établissements distincts de l'État, leurs registres » de recettes et de dépenses sont, comme tenus pour le compte » de l'État, exempts de timbre en vertu de la loi du 13 brumaire » an VII, art. 16 n° 2 » (S. 66, 2, 162). Si cette décision, qui argumente de l'article 72 de la loi de 1850 portant que « les lycées sont » fondés et entretenus par l'État, avec le concours des départements » et des villes », entendait dénier aux lycées le caractère d'établissements publics capables de posséder et d'acquérir en dehors de l'État, elle serait en contradiction directe avec l'article 15 de la loi du 7 août 1850. Une décision du ministre des finances du 2 mars 1854 (Instr. du 24, n° 1991), considérant, au contraire, les lycées comme constituant, bien que dépendant de l'Université, des établissements ayant une personnalité distincte de l'État, déclare les marchés qui les concernent soumis au droit proportionnel.

Les articles 131 et 137 du décret du 17 mars 1808 sont et demeurent abrogés. Les propriétés immobilières et les revenus fonciers de l'Université feront retour au domaine de l'État. La rente 5 % de 523,433 fr. inscrite au nom de l'Université est annulée et sera rayée du grand-livre de la dette publique (Loi du 7 août 1850, art. 14). — Ne sont point comprises dans les prescriptions de l'article précédent les propriétés immobilières ou les rentes affectées à des établissements d'instruction publique. Ces établissements continueront de pouvoir acquérir et posséder sous les conditions déterminées par les lois (art. 15).

1553. Les écoles secondaires ecclésiastiques sont aussi des établissements publics capables de posséder et de recevoir des dons et legs, sous la tutelle administrative de l'évêque et la nécessité d'une autorisation du gouvernement; elles sont soumises à l'autorisation de plaider du conseil de préfecture. Sous ces divers rapports, elles sont assimilées aux séminaires diocésains [n° 1532] par les articles 67 et 70 du décret du 6 novembre 1813.

Source BIU Cujas

1554. En exposant [n° 1494] les principes généraux en matière d'assistance publique, nous avons dit qu'indépendamment des établissements publics communaux de bienfaisance, étudiés en eux-mêmes dans la quatrième section de ce chapitre [n°s 1493 à 1512], il existe d'autres établissements publics de bienfaisance ou d'assistance publique. Les uns, destinés à donner l'assistance publique *générale*, c'est-à-dire à la charge de l'État, à l'aide de subventions du budget provenant des ressources de la France entière, sont des *établissements généraux de bienfaisance*, actuellement au nombre de neuf. Les autres donnent l'assistance publique *départementale*, c'est-à-dire à la charge, en totalité ou en partie, du budget départemental; c'est ce qui a lieu dans les hospices départementaux d'aliénés. Nous ne séparerons pas l'étude du service des enfants assistés de l'étude du service des aliénés, puisque ce sont les deux seuls cas dans lesquels l'assistance publique est à la fois obligatoire et en partie départementale. Mais, quand nous parlerons d'hospices dépositaires des enfants assistés, il faudra bien remarquer qu'il ne s'agit pas d'hospices autres que ceux dont nous avons déjà parlé [n°s 1493 à 1500].

1555. Les neuf *établissements généraux de bienfaisance* sont rattachés à l'administration même de l'État tout en étant investis d'une personnalité distincte; aussi ils constituent à ce titre des établissements publics, pouvant acquérir, aliéner, posséder suivant les règles tracées pour les hospices (Ordonnance du 21 février 1841); ils sont destinés pour la plupart à secourir des infirmités qui, par leur nature spéciale, s'accommoderaient malaisément des moyens restreints dont peuvent disposer les communes ou les départements. Ces établissements, d'origines diverses, sont administrés suivant les mêmes règles, soumis aux mêmes principes de comptabilité; sous l'Empire ils avaient été tous placés, par le décret du 8 août 1865, sous le patronage de l'Impératrice, qui déjà, avant cette mesure, avait le patronage des sociétés de charité maternelle [n° 1597], des salles d'asile, de la société qui avait été fondée sous le titre de Société du prince impérial et des crèches.

Ces neuf établissements généraux de bienfaisance sont: 1° la maison des Quinze-Vingts, dont la fondation est antérieure à saint Louis, qui contient un chiffre fixe de 300 aveugles de l'un et de l'autre sexe, pouvant occuper chacun avec sa famille un logement particulier dans l'hôtel, recevant une allocation journalière de 1 fr. 30 c., plus une ration de pain, et qui donne en outre à 1,400 aveugles,

Source BIU Cujas

indigents ou externes, des pensions annuelles de 100 à 200 fr.; 2° l'hospice du Mont-Genèvre, offrant un refuge momentané aux voyageurs; 3° la maison de Charenton, contenant 600 malades atteints d'aliénation mentale; 4° l'institution des Sourds-Muets de Paris; 5° celle des Jeunes-Aveugles; 6° celle des Sourdes-Muettes de Bordeaux; 7° l'asile de Vincennes et 8° l'asile du Vésinet, fondés par le décret du 8 mars 1855, l'un pour les ouvriers, l'autre pour les ouvrières, convalescents ou mutilés; 9° l'institution des Sourds-Muets de Chambéry.

1556. L'article 1 de la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés [nos 418 et 734] impose à chaque département l'obligation d'avoir un établissement spécialement destiné à recevoir et à soigner ses aliénés, ou de traiter à cet effet avec un établissement public ou privé, soit de ce département, soit d'un autre département. Le système de la loi pour les dépenses du service des aliénés est que la dépense de l'aliéné est à la charge : 1° de l'aliéné lui-même; 2° de ceux qui lui doivent les aliments, aux termes des articles 205 et suivants du Code civil; 3° du département, avec le concours de la commune du *domicile de secours*, suivant la loi du 24 vendémiaire an II (titre V), et sauf obligation particulière des hospices qui, avant la loi de 1838, entretenaient des aliénés, sous réserve, en cas de contestation, de la décision du conseil de préfecture (L. 1838, art. 27 et 28 [rapportés n° 418]).

Les hospices publics départementaux [1] destinés à recevoir les aliénés et ceux ouverts à l'indigence et à la vieillesse (D. décent. tabl. A 29°) sont des personnes morales distinctes du département, formant des établissements publics comme les hospices communaux. Quant aux établissements privés [2] d'aliénés (D. décent. tabl. A 19° et 37°), ils ne peuvent être confondus, à ce point de

[1-2] Nous prenons dans la *Statistique de la France* (*nouvelle série*, *statistique annuelle*, tome II, année 1872, publiée en 1875), et dans un rapport officiel antérieur, d'importants renseignements statistiques sur trois points :

1° Sur le nombre des établissements d'aliénés : — En 1872, le nombre des établissements spécialement consacrés au traitement des aliénés s'élevait en France à 102. Ces 102 établissements se divisaient ainsi qu'il suit, en asiles publics ou privés : asiles publics, 61; privés, 41; total, 102. — Sur les 61 asiles publics, on en comptait : appartenant à l'État, 1; aux départements, 45; aux hospices, 15; total des asiles publics, 61. — Le nombre total des asiles est réparti entre 63 départements, ce qui porte à 24 le nombre de ceux qui en sont dépourvus.

2° Sur la population des asiles par rapport au dénombrement des aliénés

Source BIU Cujas

vue, avec les précédents ; leur exploitation constitue purement et simplement une industrie privée.

La loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux a modifié, seulement en ce qui concerne les questions financières, et en laissant à l'autorité publique la direction des asiles, les dispositions de la loi du 30 juin 1838 et du décret du 25 mars 1852 ; la loi de 1866 (art. 1 § 15) a donné en effet aux conseils généraux le droit de régler définitivement « les recettes et dépenses des établisse- » ments d'aliénés appartenant au département ; l'approbation des » traités passés avec des établissements privés ou publics pour le » traitement des aliénés du département ». L'article 46 §§ 17 et 19 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux [n° 145] n'a fait que reproduire, quant au service des aliénés, les dispositions de la loi du 18 juillet 1866.

1557. La même loi du 18 juillet 1866 (art. 1 § 16) a étendu encore davantage les attributions des conseils généraux en ce qui concerne le « service des enfants assistés », et la loi du 10 août 1871 (art. 46 §§ 18 et 19 [n° 145]) les a également conservées intactes, ainsi que les dispositions de la loi du 5 mai 1869 dont il sera parlé au numéro suivant.

restés à domicile, leur sexe, leur mode de placement et leur situation de fortune, voici, pour les deux catégories de maladies mentales, les résultats du dénombrement de 1872 : — Sur un total de 87,968 aliénés donnant pour toute la France la proportion de 24.37 aliénés par 10,000 habitants: sont restés à domicile 51,004 aliénés, dont 20,020 fous et 30,984 idiots et crétins ; étaient en traitement dans les asiles 32,815 fous et 4,149 idiots et crétins, formant un total de 36,964 aliénés constituant le chiffre de la population des asiles pendant l'année 1872, dont 17,383 hommes et 18,941 femmes, sur lesquels 11,864 ont été placés dans l'année (transfèrements non compris), 8,231 par placements d'office, et 3,633 par placements volontaires effectués par les familles (L. 30 juin 1838, art. 18) ; enfin, sur une population effective dans les asiles au 1er janvier 1872 de 37,554 aliénés, 31,216 étaient indigents et 6,338 pensionnaires.

3° Dans le silence de la *Statistique de la France* sur cet autre point, nous empruntons à un rapport du ministre de l'agriculture et du commerce qui remonte à 1866, les renseignements qui suivent sur les dépenses du service des aliénés : — « La moyenne de la dépense annuelle du service des aliénés, de 1854 à 1860, est de 7,990,485 fr. 02 c. Ont contribué à cette dépense :

Les communes pour	1,865,111 fr. 90 c.
Les hospices pour	96,326 04
Les familles pour	490,974 46
Les départements pour	5,538,072 62
Somme égale.	7,990,485 fr. 02 c. ».

Source BIU Cujas

Une loi du 15 pluviôse de l'an XIII (4 février 1805), relative à la tutelle des enfants admis dans les hospices, confère cette tutelle aux commissions administratives des hospices dépositaires; ces hospices perçoivent les revenus que peut avoir l'enfant jusqu'à sa sortie de l'hospice, à titre d'indemnité des frais de nourriture et d'entretien (art. 7), et sont investis d'un droit à sa succession (art. 8 et 9 [n° 1496]).

C'est au préfet qu'il appartient de déclarer dépositaire tel ou tel hospice de son département; et cette déclaration engendre pour les hospices qui en sont l'objet toutes les dépenses inhérentes à cette qualité; ils en sont indemnisés par une allocation que la loi leur attribue sous le titre de frais de séjour.

La statistique suivante fait connaître l'importance de ce service. Au 1er janvier 1872 le nombre des enfants assistés par les hospices s'élevait à 98,664, se subdivisant ainsi : enfants trouvés (enfants nés de pères et mères inconnus et déposés aux hospices, enfants nés à l'hospice de femmes admises à y faire leurs couches), 8,466; enfants abandonnés (enfants délaissés par les pères et mères connus et d'abord élevés par eux, enfants de parents détenus ou condamnés), 46,609; orphelins, 9,894; enfants secourus à domicile (parmi lesquels, enfants de filles mères gardés par leurs mères, et en quantité beaucoup moindre les enfants légitimes de mères indigentes), 33,695. Dans cette même année 1872, les ressources affectées au service des enfants assistés ont atteint le chiffre de 11,204,711 fr. se répartissant ainsi : 8,117,718 fr., dépenses faites pour les enfants admis à l'hospice ou placés à la campagne, et 2,590,444 fr. montant des secours affectés au service des enfants secourus chez leurs parents.

1558. Les dépenses des enfants assistés se divisent en dépenses *extérieures* et dépenses dites *intérieures* (layettes, vêtures, frais d'entretien à l'hospice), que le décret du 19 janvier 1811 sur le service intérieur des enfants assistés mettait peu équitablement à la charge des hospices dépositaires en leur imposant un malaise regrettable.

Les conseils généraux avaient souvent réclamé une répartition plus équitable de ces dépenses dites intérieures, qui, d'après le décret de 1811, incombaient exclusivement aux hospices dépositaires. La loi du 5 mai 1869 a eu pour objet de répondre à ces vœux; elle est par conséquent exclusivement relative aux conditions financières du service des enfants assistés. L'État supporte désormais la totalité des frais d'*inspection* et un cinquième des dé-

Source BIU Cujas

penses *intérieures* ; les communes, un cinquième des dépenses *extérieures* ; et le contingent départemental, considérablement augmenté, comprend les quatre cinquièmes restant dans ces deux ordres de dépenses. La loi du 5 mai 1869 s'est séparée de l'ancienne législation par une classification nouvelle des dépenses dites intérieures et des dépenses dites extérieures, et elle a fait des frais d'inspection un troisième ordre de dépenses. A cet égard, les articles 4 et 6 de la loi opèrent une véritable reconstitution du corps des inspecteurs et sous-inspecteurs des enfants assistés ; ils sont rétribués désormais sur les fonds de l'État, et la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles [nos 1078 à 1087] leur devient applicable (Avis du conseil d'État du 4 juin 1870 et circulaire du ministre de l'intérieur du 15 juillet 1870, *Bulletin off.* 1873, p. 49), tandis qu'antérieurement ils ne pouvaient obtenir que des pensions sur les caisses départementales de retraites. D'autre part, une instruction du ministre de l'intérieur du 3 août 1869 rappelle que cette situation nouvelle impose à l'inspecteur des enfants assistés des devoirs nouveaux [1].

Les dépenses du service des enfants assistés se divisent en dépenses intérieures ; dépenses extérieures ; dépenses d'inspection et de surveillance (Loi du 5 mai 1869, *relative aux dépenses du service des enfants assistés*, art. 1). — Les dépenses intérieures comprennent : 1° les frais occasionnés par le séjour des enfants à l'hospice ; 2° les dépenses de nourrices sédentaires ; 3° les layettes (art. 2). — Les dépenses extérieures comprennent : 1° les secours temporaires destinés à prévenir ou à faire cesser l'abandon ; 2° le prix de pension et les allocations réglementaires et exceptionnelles concernant les enfants placés à la campagne ou dans les établissements spéciaux ; les primes aux nourriciers ; les frais d'école, s'il y a lieu, et les fournitures scolaires ; 3° les frais de vêtures ; 4° les frais de déplacement soit des nourrices, soit des enfants, et, au besoin, les frais relatifs à l'engagement des nourrices ; 5° les registres et imprimés de toute nature, les frais de livrets et les signes de reconnaissance

[1] « Ainsi réorganisé, porte cette circulaire aux préfets, le personnel de l'inspection devra, sous votre autorité, prendre plus activement encore la direction du service. Ses tournées seront plus fréquentes. C'est l'inspecteur départemental qui vous proposera l'admission aux secours temporaires ; c'est à lui que seront confiés la recherche et l'engagement des nourrices, la préparation et la signature des contrats d'apprentissage, la réalisation des placements de fonds à la caisse d'épargne ; il ne devra enfin demeurer étranger à aucun des détails de la tutelle administrative, et vous l'y associerez étroitement dans les termes et aux conditions réglés par l'instruction du 30 avril 1856. La surveillance de l'inspecteur devra porter non-seulement sur les enfants d'un jour à douze ans, mais encore sur ceux de douze à vingt et un ans. Pour l'aider dans cette tâche, vous veillerez à la ponctuelle exécution de la circulaire du 2 novembre 1862. »

Source BIU Cujas

établis par les règlements ; 6° les frais de maladie et d'inhumation des enfants placés en nourrice ou en apprentissage (art. 3). — Les dépenses d'inspection comprennent les traitements et frais de tournées des inspecteurs et sous-inspecteurs, et généralement les frais occasionnés par la surveillance du service (art. 4). — Les dépenses intérieures et extérieures sont payées, dans chaque département, sur : 1° le produit des fondations, dons et legs spéciaux faits à tous les hospices du département au profit des enfants assistés ; 2° le produit des amendes de police correctionnelle ; 3° le budget départemental ; 4° le contingent des communes ; ce contingent est réglé chaque année par le conseil général ; il ne peut excéder le cinquième des dépenses extérieures ; 5° la subvention de l'État, égale au cinquième des dépenses intérieures. Les prix des layettes et les frais de séjour dans les hospices dépositaires sont réglés tous les cinq ans par un arrêté du préfet, sur la proposition des commissions administratives desdits hospices et après avis du conseil général du département (art. 5). — Les frais d'inspection et de surveillance sont à la charge de l'État (art. 6).

1559. Une assistance spéciale peut être donnée à certaines catégories d'enfants en raison de leur situation et des services rendus au pays par leurs pères. C'est sur cette donnée qu'un décret impérial du 15 novembre 1862 a créé au port de Brest un établissement dit *des pupilles de la marine*, destiné à recueillir, dès leur plus bas âge, les orphelins des gens de mer et à les y élever et instruire jusqu'à l'âge de treize ans, après lequel ils passent à l'école des mousses. Un décret du 8 avril 1863 dispose (art. 2) : « Les dons et » legs faits audit établissement seront acceptés par notre ministre » de la marine et des colonies conformément aux lois et règle- » ments sur la matière » ; et soumet (art. 1) cet utile établissement à un règlement dont l'article 10 porte : « Les recettes de » l'établissement se composent : 1° des dons et legs ; 2° des secours » donnés par la caisse des invalides de la marine aux enfants et » orphelins qui sont admis dans l'établissement ; 3° des subven- » tions accordées par les départements et les communes ».

Un décret du 19 octobre 1868 a réorganisé l'institution, mais sans porter atteinte au principe posé. Le rapport du ministre de la marine qui a provoqué ce dernier décret en indique en effet l'esprit et la portée, de la manière suivante : « L'expérience acquise » démontre qu'il est nécessaire de soumettre l'établissement des » pupilles aux mêmes règles administratives que les autres insti- » tutions de la marine. Pour assurer et régulariser l'existence de » l'établissement, il convient que ses dépenses figurent à l'avenir » dans les budgets annuels... Le projet de décret a été préparé » dans cet ordre d'idées... Il organise le service administratif de » cette institution, *tout en lui conservant son caractère d'établisse-* » *ment d'utilité publique* ».

Source BIU Cujas

Ainsi la personnalité morale et distincte de celle de l'État, conférée à cette institution par le décret de 1863, n'est pas détruite par le décret de 1868. Seulement nous nous permettons de rectifier l'expression employée dans ce rapport ministériel, en disant qu'un établissement soumis aux mêmes règles administratives que les autres institutions de la marine, placé sous l'autorité du ministre de la marine et du préfet maritime, commandé par un capitaine de frégate avec tout un personnel appartenant à la marine nationale et dont la comptabilité est soumise au contrôle du commissariat de la marine et aux mêmes règles que celle des services de la marine, ne peut être un simple établissement d'utilité publique. Rattachée aussi étroitement que nous venons de le voir à l'une des grandes branches de l'administration publique, une telle institution, lorsqu'on lui reconnaît une personnalité civile ou morale distincte de celle de l'État, ne peut être qu'un établissement public ; elle en présente au premier chef le caractère essentiel [n° 1333], et si le doute avait pu se produire, ce ne serait que sur le point de savoir si la personnalité civile de cet établissement n'a même pas été absorbée en 1868 dans celle de l'État ; c'est à ce doute que répond le rapport cité du ministre de la marine qui a seulement, dans les termes employés, payé tribut aux habitudes de langage et aux confusions que nous avons déjà signalées [n°s 1330 et 1335].

1560. Nous faisons les mêmes observations et nous qualifions également du nom d'établissement public, en vertu des mêmes principes, la *caisse des offrandes nationales en faveur des armées de terre et de mer*. En faisant connaître ci-dessus [n° 1093] les nouvelles attributions de cette caisse en vertu de la loi du 27 novembre 1872 relative aux pensions à accorder aux militaires blessés et amputés, nous avons dit que, fondée lors de la guerre d'Italie, elle avait été reconnue comme établissement d'utilité publique par un décret du 18 juin 1860. Le décret du 9 janvier 1873 répète (art. 2 § 1) que : « cette caisse, déclarée d'utilité publique par le décret » de fondation du 18 juin 1860, reçoit des dons et legs conformé- » ment aux lois et règlements ». Néanmoins, et surtout depuis la loi du 24 novembre 1872 et les décrets des 9, 18 janvier et 7 juillet 1873, cette caisse constitue, malgré cette confusion de termes, un véritable établissement public. Par les articles 1 et 4 de cette loi [n° 1093], cette caisse est chargée d'un service de pensions et secours de l'État ; des crédits votés sur les fonds de l'État (art. 2)

Source BIU Cujas

constituent, avec les fonds provenant des dons et legs et les souscriptions publiques (D. 9 janvier 1873, art. 3), les ressources de la caisse; en cas d'insuffisance, il doit être pourvu par un crédit inscrit au budget (L. 27 novembre 1872, art. 2 *in fine*); ce sont les ministres de la guerre, de la marine et des finances qui ont été chargés de réorganiser cette caisse (même loi, art. 4); c'est la caisse des dépôts et consignations [n° 1094] qui est chargée de la gérer (D. 9 janvier 1873, art. 2 § 2); le comité supérieur chargé de diriger, surveiller et contrôler ses opérations tant administratives que financières, est nommé par décret et siége au ministère de la guerre (même décret, art. 4); des membres de ce comité appartiennent aux trois ministères ci-dessus nommés et peuvent se faire remplacer, en cas de nécessité, par un chef de service compétent de l'administration qu'ils représentent (art. 5), et c'est ce comité supérieur qui accepte les dons et legs au nom de la caisse des offrandes nationales (art. 6). Toutes ces circonstances constituent l'union intime avec l'organisation administrative du pays, qui caractérise les établissements publics [n°s 1333 et suivants] et les différencie des simples établissements d'utilité publique.

1561. Ce n'est pas sans hésitation, tant elle est étroitement rattachée à l'État, que nous plaçons parmi les établissements publics ayant une personnalité civile distincte, la *caisse des retraites pour la vieillesse*; elle est directement placée sous la garantie de l'État, gérée par l'administration de la caisse des dépôts et consignations, sous la surveillance d'une commission supérieure de la caisse des retraites qui présente chaque année son rapport au gouvernement. Créée par la loi du 18 juin 1850, régularisée dans son fonctionnement par la loi du 12 juin 1861 et par le décret portant règlement d'administration publique du 27 juillet 1861, cette institution, inspirée par une salutaire et intelligente philanthropie, a fait des progrès rapides. Une loi du 4 mai 1864 a modifié celle de 1861 en fixant le maximum de rente viagère pour chaque tête à 1,500 fr., et en limitant à 4,000 fr. les sommes versées dans une année au compte de la même personne [n° 1495].

1562. Nous éprouvons moins d'hésitations en ce qui concerne la *caisse d'assurances en cas de décès* et la *caisse d'assurances en cas d'accidents résultant des travaux agricoles et industriels*, créées par la loi du 11 juillet 1868. Elles sont bien l'une et l'autre créées sous la garantie de l'État (art. 1), gérées par la caisse des dépôts et con-

Source BIU Cujas

signations (art. 17) ; mais l'article 9 de la loi leur reconnaît formellement le droit de recevoir des dons et legs. Un décret portant règlement d'administration publique en date du 10 août 1868 a fait concourir avec les trésoriers payeurs généraux et les receveurs des finances, les percepteurs des contributions directes et les receveurs des postes à la réception des versements des primes à ces caisses. [*Voir* aussi nos 1094, 1587, 1588 et 1590.]

1563. II. — Il faut, en sens contraire de la classification des établissements publics qui précède, et comme nous l'avons déjà indiqué [n° 1559 *in fine*], se défendre de reconnaître trop facilement une personnalité civile distincte de celle de l'État à des caisses qui nous semblent être en réalité des caisses de l'État et l'État lui-même. Ces caisses sont absorbées par conséquent, au point de vue de leur existence civile, dans l'individualité même de l'État, sauf les règles spéciales à chacune d'elles.

1564. En traitant de l'État considéré comme dépositaire, nous avons déjà dit [nos 1094 à 1100] que tel était, suivant nous, le caractère de la *caisse des dépôts et consignations* et de la *caisse d'amortissement*, dont nous avons fait connaître les caractères légaux, l'organisation et les attributions.

1565. Nous considérons de même comme constituant des caisses de l'État, la *caisse des invalides de la marine*, dont nous avons déjà fait connaître en partie le rôle bienfaisant [nos 636 et 637], la *caisse des prises* et la *caisse des gens de mer*, qui, toutes les trois réunies, forment l'institution connue sous le nom d'*établissement des invalides de la marine*. La fondation en remonte à Colbert et à l'année 1673 ; un édit de 1720 l'a organisé ; à travers des vicissitudes diverses, une loi du 13 mai 1791, un arrêté consulaire du 21 nivôse an IX, deux ordonnances royales du 12 mai et du 17 juillet 1816 ont pourvu à sa réglementation.

1566. La caisse des prises, qui, avant l'abolition de la course par la déclaration du traité de Paris du 28 avril 1856, recevait aussi le produit des prises faites par les corsaires, reçoit en dépôt, jusqu'à leur liquidation, le produit de toutes les prises faites par les bâtiments de l'État.

1567. La caisse des gens de mer est aussi une caisse de dépôts ;

Source BIU Cujas

elle met en communication avec leurs familles les marins partout dispersés, reçoit ce qu'ils veulent leur faire parvenir, et rend les plus grands services aux populations maritimes par le service gratuit des délégations, des remises de soldes et des produits de successions.

1568. La caisse des invalides de la marine est chargée particulièrement de servir aux marins soumis à l'inscription maritime, après cinquante ans d'âge et vingt-cinq ans de service ou de navigation, des pensions dites demi-soldes, et, à défaut de pensions, des secours attribués aux invalides de la marine et à leurs familles. Les lois, décrets et règlements ont développé le principe écrit dans la loi fondamentale du 13 mai 1791, et c'est actuellement tout le personnel des deux services, *marine* et *colonies*, qui obtient sur cette caisse des pensions moyennant les retenues établies par la loi. Indépendamment des retenues de 3 % autorisées sur toutes les dépenses de la marine, personnel et matériel, les recettes de la caisse des invalides comprennent certains produits qui lui sont attribués, tels que le prix de la vente des feuilles de rôle d'équipages des bâtiments de commerce, d'après le tarif du 8 messidor an XI (27 juin 1803); en outre, un subside lui est alloué sur les fonds du Trésor public. La caisse des prises [n° 1566] et la caisse des gens de mer [n° 1567] sont des annexes de la caisse des invalides de la marine.

1569. Le budget de ces trois caisses est rattaché pour ordre comme service spécial au budget de l'État. Leur administration est centralisée au ministère de la marine, sous l'autorité du ministre, entre les mains d'un commissaire général directeur, et sous le contrôle d'une commission supérieure de l'établissement des invalides, également établie au ministère de la marine. Il y a aussi dans ce ministère un trésorier général de l'établissement des invalides de la marine. Dans les différents quartiers dont se composent les sous-arrondissements maritimes [n°s 500 et 637], l'administration des trois caisses rentre dans les attributions du commissariat de la marine, réorganisé par le décret du 7 octobre 1863. La comptabilité est entre les mains du corps des trésoriers des invalides de la marine, réorganisé en trois classes par le décret du 8 mai 1867, soumis aux règles applicables aux comptables de deniers publics (D. 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, art. 795 et suiv.) et à la juridiction de la cour des comptes.

Source BIU Cujas

1570. La *caisse des invalides de la guerre* se confond plus complétement encore avec l'État, et une portion de ses dépenses figurent au budget parmi les services généraux du ministère de la guerre. A cet intéressant sujet se rattachent les lois relatives aux pensions militaires en cas de blessures, amputations et autres accidents [n° 1092], l'institution de la caisse des offrandes nationales [n°s 1093 et 1560], et les lois qui attribuent aux militaires blessés ou ayant fini leur temps de service un certain nombre d'emplois dans les ministères et dans les administrations [n° 633].

SECTION VIII. — De divers établissements d'utilité publique, et des établissements d'utilité publique étrangers.

1571. Diversité des établissements d'utilité publique; renvoi pour leur régime général; législation spéciale à quelques-uns de ces établissements.
1572. Division de la section en deux parties.
1573. I. — De divers établissements d'utilité publique.
1574. 1° Associations syndicales autorisées. Leur situation exceptionnelle en tant que personnes morales.
1575. Régime des associations syndicales autorisées en vertu de la loi du 21 juin 1865.
1576. Associations syndicales ou syndicats forcés antérieurs à la loi du 21 juin 1865.
1577. Syndicats forcés, pouvant être constitués, à défaut d'associations libres ou autorisées, depuis la loi de 1865.
1578. Les associations syndicales libres ne sont pas des établissements d'utilité publique.
1579. 2° Établissements et associations d'enseignement supérieur libres reconnus comme établissements d'utilité publique.
1580. Retour légal et dévolution des biens de ces établissements, en cas d'extinction.
1581. 3° Caisses d'épargne. Législation qui les concerne.
1582. Leur régime et leur caractère légal.
1583. Leurs conditions de fonctionnement; leurs succursales.
1584. Statistique des caisses d'épargne et des succursales.
1585. Nécessité de modifications; rapports de 1866 et projets de 1869.
1586. Rejet du projet de loi de 1871.
1587. Décret du 23 août 1875.
1588. Arrêtés du ministre des finances du même jour.
1589. 4° Sociétés de secours mutuels approuvées ou déclarées établissements d'utilité publique.
1590. Pensions de retraite, assurances en cas de décès et d'accidents.
1591. Décret du 27 octobre 1870.
1592. Sociétés de secours mutuels simplement autorisées.
1593. Caractères des institutions de mutualité.
1594. Leur statistique.

Source BIU Cujas

1595. 5° Monts-de-piété.
1596. Leur statistique.
1597. 6° Sociétés de charité maternelle.
1598. II. — Des droits que peuvent exercer en France les établissements d'utilité publique étrangers.
1599. Avis du conseil d'État du 12 janvier 1854.
1600. Des sociétés étrangères.

1571. Les établissements d'utilité publique reconnus comme tels par décrets présentent une extrême diversité ; on trouve investies de ce caractère les sociétés les plus variées de nature et d'objets, parmi lesquelles il faut signaler des fondations de bienfaisance, de patronage, de charité, de sauvetage, des sociétés de beaux-arts, des sociétés savantes, académies ou instituts, des sociétés d'antiquaires, des sociétés d'agriculture et d'horticulture, des œuvres d'instruction, des associations amicales de secours, d'encouragement, etc., etc.

En présentant [n°s 1330 à 1339] la théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique, nous avons dit en quoi consistent ces derniers établissements, en quoi ils ressemblent aux premiers, en quoi ils en diffèrent, comment ils peuvent être créés, et l'ensemble des règles auxquelles ils sont soumis, sous réserve de la législation spéciale ou des statuts propres à chacun d'eux. Nous n'avons donc rien à ajouter ici relativement au régime général de ces établissements. Ce qu'il nous reste à faire connaître, ce sont les notions particulières à certaines catégories d'établissements d'utilité publique, qui, au milieu de la multiplicité des établissements ayant mérité par leur caractère d'utilité générale d'être investis de la personnalité civile, doivent être signalés comme les plus importants (avec les communautés religieuses, auxquelles nous avons déjà consacré [n°s 1537 à 1548] des développements étendus), et sont l'objet d'une législation ou d'une réglementation spéciales.

1572. Cette dernière section de ce chapitre, qui doit aussi terminer cet ouvrage, se divise en deux parties. Dans la première, nous traiterons, comme il vient d'être dit, des règles spéciales à divers établissements d'utilité publique. Dans la seconde, nous dirons quelques mots de l'aptitude que peuvent avoir les établissements d'utilité publique étrangers à exercer des droits civils en France.

Source BIU Cujas

1573. I. — De divers établissements d'utilité publique.

Les principales catégories d'établissements d'utilité publique dont nous nous proposons de parler ici sont : 1° les associations syndicales autorisées; 2° les établissements d'enseignement supérieur libres reconnus comme établissements d'utilité publique; 3° les caisses d'épargne; 4° les sociétés de secours mutuels; 5° les monts-de-piété; et 6° les sociétés de charité maternelle.

1574. 1° *Associations syndicales autorisées* et *syndicats forcés.*

De tous les établissements d'utilité publique, les associations syndicales autorisées sont ceux qui se rapprochent le plus des établissements publics. La loi du 21 juin 1865, ci-dessus rapportée et expliquée [nos 996 à 1000], leur attribue en effet une situation exceptionnelle. D'une part, cette loi a donné aux associations syndicales autorisées une prérogative, refusée aux établissements publics eux-mêmes [nos 809 et 810], le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique [nos 842 et 847]. D'autre part elle leur a conféré des avantages qui leur sont communs avec les établissements publics, tels que le caractère de travaux publics appartenant aux travaux entrepris par elles, déclarés ou non déclarés d'utilité publique [nos 345 et 421], leur assujettissement aux règles de la comptabilité publique et le recouvrement de leurs taxes comme en matière de contributions directes [nos 398, 421, 994 à 1000].

Nous avons déjà dit et nous rappelons les conséquences qui résultent de ces règles au point de vue de la compétence du conseil de préfecture pour juger les comptes des syndicats et pour statuer sur les difficultés relatives à l'assiette des taxes et aux demandes en décharge ou réduction. Il est compétent aussi pour connaître des questions accessoires pouvant s'y rattacher, que soulèveraient des propriétaires pour soutenir qu'ils ne font pas partie de l'association, ou n'en font partie que pour tel immeuble et dans telle mesure, ou que leur engagement est nul, ou que l'association a été irrégulièrement constituée. Nous ajoutons encore qu'il ne faut pas, dans le silence de la loi, comprendre dans ces difficultés de la compétence du conseil de préfecture les contestations relatives à l'élection des syndics. La compétence administrative n'est pas douteuse; mais à défaut de tribunal investi par un texte de cette attribution, c'est au ministre des travaux publics qu'il appartient d'en connaître, sauf recours au conseil d'État, en vertu du principe général d'après lequel les ministres sont les

Source BIU Cujas

juges ordinaires et de droit commun du contentieux administratif [n° 429].

Malgré tous ces caractères exceptionnels qui les rapprochent des établissements publics, et auxquels on pourrait se méprendre, les associations syndicales autorisées ne sont que des établissements d'utilité publique. S'il en est ainsi, ce n'est pas parce qu'un arrêté préfectoral peut suffire à leur constitution, tandis qu'un décret rendu en assemblée générale du conseil d'État est nécessaire, en principe, pour la création des établissements d'utilité publique; nous avons dit [n° 1334] que là ne se trouvait pas le critérium de distinction entre les deux catégories d'établissements. Le vrai motif est que les associations syndicales, même autorisées, ne représentent en réalité que des intérêts privés collectifs, dont l'importance a sans doute mérité des prérogatives étrangères au droit commun des établissements d'utilité publique, mais qui ne peuvent faire d'elles, contrairement au caractère distinctif des établissements publics [n° 1333], des parties intégrantes de l'administration.

1575. Si la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales a réglé la constitution de l'assemblée générale des intéressés (art. 20), la nomination et l'élection des syndics (art. 21, 22, 23) dont nous venons de parler (en montrant une des lacunes de la loi sur ces points), l'élection par le syndicat d'un directeur syndic et d'un adjoint (art. 24), elle a négligé de déterminer leurs pouvoirs, ceux de l'autorité administrative, et le régime des associations syndicales autorisées. La conséquence juridique de ce silence de la loi, et c'est une des différences que nous avons toujours signalées [n° 1338 3°] entre les établissements d'utilité publique et les établissements publics, est qu'il appartient à l'acte d'autorisation de fixer les statuts de l'association et d'organiser son régime; seulement les préfets, compétents sauf recours de la part des intéressés, auraient besoin de quelque chose de plus que les données de la pratique et des renseignements officieux; il serait désirable que le ministère des travaux publics publiât des instructions générales et précises pour chaque catégorie de travaux pouvant, d'après l'article 1 de la loi du 21 juin 1865 [n° 996], faire l'objet d'une association syndicale autorisée.

D'un décret du 7 avril 1866, adopté en conseil d'État le 31 janvier 1866, relatif à une association syndicale constituée sous le nom de *Société du canal d'irrigation du Pont-du-Fossé* (*Hautes-Alpes*),

Source BIU Cujas

et que nous suivons comme modèle, résultent notamment les données suivantes. Il réserve à l'assemblée générale des intéressés l'approbation des emprunts votés par les syndics ; aux syndics, le droit de prendre des délibérations relatives à la nomination des agents, au règlement du budget, à l'exercice des actions ; au directeur, la surveillance de tous les intérêts de l'association, sa représentation dans les actes et en justice, la délivrance des mandats, la conservation de ses archives, la convocation et la présidence du syndicat et de l'assemblée ; au préfet, l'approbation des seules délibérations du syndicat emportant engagements financiers.

Il faut admettre aussi, en vertu des lois générales, l'approbation des travaux par le préfet, lorsqu'ils ont une action sur le régime des eaux et la salubrité publique [nos 982, 1001 à 1006], par le ministre des travaux publics, lorsque l'association demande une subvention de l'État [nos 479 à 483], par le chef de l'État, quand il y a lieu de prononcer une déclaration d'utilité publique [no 814].

1576. Malgré les diversités de régime pouvant exister entre les associations syndicales forcées antérieures à la loi du 21 juin 1865, et qu'elle laisse subsister [no 999], il est impossible de ne pas leur reconnaître, comme aux associations syndicales autorisées en vertu de la loi du 21 juin 1865, le caractère d'établissements d'utilité public. Leurs travaux sont aussi des travaux publics, par assimilation aux travaux des établissements publics, et par dérogation à la règle relative aux travaux des simples établissements d'utilité publique [nos 315 et 1339]. Il en est autrement des associations syndicales volontaires antérieures à la loi de 1865, et qui n'étaient que placées sous le patronage de l'administration.

1577. Nous avons établi [no 1000] que la loi du 21 juin 1865 ne laissait pas seulement subsister les syndicats forcés préexistants, mais qu'elle laissait exceptionnellement à l'administration le droit d'en créer de nouveaux pour l'exécution de certains travaux. A ces nouveaux syndicats forcés, constitués par l'administration à défaut d'associations syndicales créées en vertu de la loi du 21 juin 1865, on ne peut pas plus refuser le titre d'établissements d'utilité publique qu'aux associations syndicales forcées antérieures à cette loi, puisque ces syndicats en conservent les caractères distinctifs.

1578. Mais les associations syndicales *libres*, dont nous avons fait

Source BIU Cujas

connaître [nos 996 à 998] la réglementation nouvelle, ne sont pas des établissements d'utilité publique. La loi du 21 juin 1865 leur a sans doute conféré le caractère de personnes morales qui leur était refusé par la jurisprudence, et leur a donné (art. 3), comme aux associations autorisées, le droit d'ester en justice par leurs syndics, d'acquérir, vendre, transiger, emprunter et hypothéquer. Toutefois ces associations « se forment sans l'intervention de l'administration et par le consentement unanime des associés (art. 5) »; et nous savons que nul établissement d'utilité publique ne peut exister qu'en vertu d'un acte de la puissance publique [nos 1335 et 1336]. Sans doute, les articles 6 et 7 ont prescrit certaines précautions relatives à la constitution de l'association, comme pour les sociétés civiles et commerciales, qui, tout en constituant des personnes civiles, ne sont pas pour cela des établissements d'utilité publique. Ce sont donc des sociétés privées qui s'administrent dans les conditions fixées par leur acte d'association et suivant les règles du droit civil, comme de simples particuliers; elles sont exclusivement soumises, pour tous les litiges qui peuvent les concerner, à la compétence judiciaire, et aucune des règles propres, soit aux établissements d'utilité publique, soit aux établissements publics, ne leur est applicable (Nîmes, 22 avril 1872, *syndicat de Cabédan-Neuf* c. *syndicat mixte de Cabédan-Neuf*, S. 1872, 2, 232).

1579. 2° *Établissements d'enseignement supérieur libres reconnus comme établissements d'utilité publique.*

L'article 11 de la loi du 12 juillet 1875 sur la liberté de l'enseignement supérieur [nos 468 à 470] permet de déclarer établissements d'utilité publique, sur leur demande, les établissements d'enseignement supérieur fondés ou les associations formées en vertu de cette loi du 12 juillet 1875. Le droit du gouvernement de faire droit ou non à la demande reste entier, et le texte maintient toutes les conditions du droit commun, notamment la nécessité d'un décret rendu en assemblée générale du conseil d'État [nos 86, 1332, 1335 et 1336], à laquelle il ajoute l'avis du conseil supérieur de l'instruction publique [nos 470 et 474]. L'article 10 dit quelles sont les associations au profit desquelles cet article déroge à l'article 291 du Code pénal [n° 752] et auxquelles s'applique l'article 11 ; et les renvois réitérés dans ce dernier article *aux formes voulues par la loi, aux conditions prévues par la loi,* indiquent la volonté du législateur de ne déroger, ni à la loi du 2 janvier 1817 [n° 1546] pour l'établissement des congrégations religieuses, ni à

Source BIU Cujas

l'article 910 du Code civil et à la loi du 24 mai 1825 pour l'acceptation des dons et legs pouvant leur être faits [nos 1335 et 1543].

Le dernier paragraphe de l'article 11 déroge au droit commun et aux conditions d'application normale du principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, en privant le pouvoir exécutif du droit de révoquer lui-même, dans la même forme, la déclaration faite par lui [n° 1542].

L'article 291 du Code pénal n'est pas applicable aux associations formées pour créer et entretenir des cours ou établissements d'enseignement supérieur dans les conditions déterminées par la présente loi. Il devra être fait une déclaration indiquant les noms, professions et domiciles des fondateurs et administrateurs desdites associations, le lieu de leurs réunions et les statuts qui doivent les régir. Cette déclaration devra être faite, savoir : 1° au recteur, ou à l'inspecteur d'académie, qui la transmettra au recteur ; 2° dans le département de la Seine, au préfet de police, et, dans les autres départements, au préfet ; 3° au procureur général de la cour du ressort, en son parquet, ou au parquet du procureur de la République. La liste complète des associés, avec indication de leur domicile, devra se trouver au siége de l'association et être communiquée au parquet à toute réquisition du procureur général (Loi du 12 juillet 1875, *relative à la liberté de l'enseignement supérieur* ; titre II, Des associations formées dans un dessein d'enseignement supérieur ; art. 10). — Les établissements d'enseignement supérieur fondés, ou les associations formées en vertu de la présente loi, pourront, sur leur demande, être déclarés établissements d'utilité publique, dans les formes voulues par la loi, après avis du conseil supérieur de l'instruction publique. Une fois reconnus, ils pourront acquérir et contracter à titre onéreux ; ils pourront également recevoir des dons et legs dans les conditions prévues par la loi. La déclaration d'utilité publique ne pourra être révoquée que par une loi (art. 11).

1580. L'article 12 de la loi du 12 juillet 1875 contient, pour le cas d'extinction des établissements d'enseignement supérieur libres reconnus comme établissements d'utilité publique, trois sortes de dispositions dérogatoires aux principes généraux du droit [ci-dessus posés n° 1337].

La première est relative aux biens donnés ou légués ; elle consacre un droit de retour légal analogue à celui que nous avons déjà trouvé [n° 1545] dans l'article 7 de la loi du 24 mai 1825 relative aux communautés religieuses de femmes. Ce même article 12 contient une seconde dérogation au droit commun en ce qui concerne les biens acquis à titre onéreux par l'établissement éteint ; elle a été très-critiquée au point de vue des règles des institutions prohibées par l'article 896 du Code civil ; il est vrai que ces substitutions sont prohibées relativement aux établissements publics et d'utilité publique comme entre particuliers (C. d'Ét. avis du 30 mars 1822), mais nous n'en trouvons pas ici les caractères ; c'est au point de

Source BIU Cujas

vue de l'augmentation de la masse des biens de mainmorte, que cette faculté de régler par les statuts la dévolution éventuelle des biens des établissements éteints au profit d'autres établissements, pouvait être contestée. Mais l'on comprend qu'une clause de cette nature, toute dans leur intérêt, soit facilement acceptée lorsque l'État la leur offre [1], et même recherchée par les établissements d'utilité publique. Enfin la troisième disposition de l'article 12, dérogatoire aux articles 539 et 713 du Code civil, impose à l'État, dans le cas où, à défaut de successeurs ou de la clause fixant une autre dévolution, il recueille lesdits biens, l'obligation d'en faire emploi dans l'intérêt de l'enseignement supérieur.

En cas d'extinction d'un établissement d'enseignement supérieur reconnu, soit par l'expiration de la société, soit par la révocation de la déclaration d'utilité publique, les biens acquis par donation entre vifs et par disposition à cause de mort feront retour aux donateurs et aux successeurs des donateurs et testateurs, dans l'ordre réglé par la loi, et, à défaut de successeurs, à l'État. Les biens acquis à titre onéreux feront également retour à l'État, si les statuts ne contiennent à cet égard aucune disposition. Il sera fait emploi de ces biens pour les besoins de l'enseignement supérieur par décrets rendus en conseil d'État, après avis du conseil supérieur de l'instruction publique (L. 12 juillet 1875, art. 12).

1581. 3° *Caisses d'épargne.*

Les caisses d'épargne sont des établissements d'utilité publique destinés à recevoir et à faire fructifier les petites économies, sous le patronage et la surveillance de l'administration. Leur institution est relativement récente, puisque les trois premières caisses d'épargne fondées en France sont celles de Paris (en 1818), Bordeaux (1819), Rouen (1820); il n'y en avait encore que seize avant 1833; c'est à partir de cette date que l'institution s'est répandue. On a vu [n°s 1064 et 1065] que les dépôts faits aux caisses d'épargne constituent l'un des éléments de la dette flottante de l'État. Le régime des caisses d'épargne se trouve dans la combinaison de plusieurs actes législatifs; le plus important est la loi du 5 juin 1835, modifiée par le décret-loi du 15 avril 1852 concernant la gestion et la comptabilité des caisses d'épargne, et par la loi du 7 mai 1853 qui fixe à 4 % l'intérêt bonifié à la caisse des dépôts et consignations [n°s 1094 et 1095], et leur applique le principe de la prescription trentenaire comme mesure d'ordre, de nature à les dispenser de la nécessité où elles étaient jusque-là de garder à perpé-

[1] Voir n° 1337 *in fine* et notre second rapport sur la reconnaissance de la *Société des antiquaires de l'Ouest* comme établissement d'utilité publique dans les *Bulletins* de cette société savante, année 1875.

Source BIU Cujas

tuité dans leurs archives les pièces justificatives de leur libération.

Voici d'ailleurs, dans leur ordre chronologique, les dispositions législatives organiques sur les caisses d'épargne. — 1° D'après la loi du 5 juin 1835, les caisses d'épargne peuvent verser leurs fonds en compte courant au Trésor public ; il leur est bonifié un intérêt de 4 %. Chaque déposant ne peut verser plus de 300 fr. par semaine ; son compte ne peut excéder 3,000 fr. ; mais une exception est faite en faveur des sociétés de secours mutuels, qui peuvent posséder 6,000 fr. — 2° La loi du 31 mars 1837 dispose que la caisse des dépôts et consignations sera chargée désormais de recevoir et d'administrer les fonds que les caisses d'épargne étaient précédemment admises à placer au Trésor en compte courant. — 3° La loi du 22 juin 1847 réduit de 3,000 à 1,500 fr. le maximum de chaque dépôt et ajoute, à l'exception introduite dans la loi de 1835, en faveur des sociétés de secours mutuels, une exception analogue en faveur des remplaçants militaires. — 4° Enfin, la loi du 30 juin 1851 réduit le maximum des dépôts ordinaires à 1,000 fr. ; élève celui des sociétés de secours mutuels de 6,000 à 8,000 fr. [n° 1589], et alloue aux caisses d'épargne un intérêt de 4 1/2 %. — 5° Cet intérêt a été réduit à 4 % par la loi du 7 mai 1853.

1582. Les statuts des caisses d'épargne, nées à l'origine de l'initiative privée et depuis des demandes des conseils municipaux, sont approuvés par le décret d'autorisation de la caisse. Ils peuvent créer entre elles d'assez grandes diversités, quoique la pratique du ministère du commerce et de l'agriculture, et celle du conseil d'État, exigent que ces statuts soient formulés en un petit nombre d'articles dont les termes sont déjà consacrés par l'expérience. Ces statuts déterminent le lieu où la caisse est établie, la formation et l'emploi de la fortune propre de la caisse, la composition et les fonctions du conseil des directeurs et administrateurs, le minimum des versements, les intérêts et leur capitalisation, les livrets, l'emploi de la fortune de la caisse en cas de dissolution de l'établissement.

C'est à l'occasion des caisses d'épargne que se sont principalement élevées les deux questions relatives à la non-application aux établissements d'utilité publique des articles 2121 du Code civil et 4 § 6 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, dont il a été traité ci-dessus [n° 1338 1° et 4°]. Sur le premier point, la cour de cassation, conformément au principe que nous avons appliqué

Source BIU Cujas

à tous les établissements d'utilité publique, a refusé aux caisses d'épargne le bénéfice de l'hypothèque légale sur les immeubles de leurs receveurs (arrêt du 8 juillet 1856, portant cassation d'un arrêt de la cour d'Amiens du 22 mars 1855 [1]). Relativement au second point, nous avons dit que la jurisprudence de la cour de cassation, inspirée des mêmes principes, résout également la question par la négative, permettant aux caisses d'épargne d'ester en justice sans l'autorisation du conseil de préfecture (c. c. 3 avril 1854, 5 mars 1856).

1583. Une instruction ministérielle du 4 juin 1857 a réglé dans tous ses détails le mode de surveillance, de gestion et de comptabilité de ces caisses. Voici en quelques mots comment elles fonctionnent. Sauf à Paris, où elle est ouverte tous les jours, les caisses d'épargne sont ouvertes d'ordinaire le dimanche seulement. Le déposant reçoit un livret sur lequel on inscrit chacune des opérations auxquelles son compte peut donner lieu; mention des mêmes opérations est faite sur les différents livres de caisse. Quand le déposant veut retirer tout ou partie de ses fonds, il prévient quelques jours d'avance, afin que le caissier puisse retirer lui-même, de la caisse des dépôts et consignations, les sommes nécessaires pour opérer les remboursements; les règlements particuliers à chaque caisse déterminent ce délai : ici, l'on exige quinze jours, là huit; à Paris le délai était de douze jours, et l'on vient, en 1876, d'y admettre le remboursement à vue lorsqu'il n'est pas intégral. Le déposant peut encore, s'il a changé de résidence, faire opérer un virement de fonds d'une caisse à une autre; sur sa déclaration et contre remise de son livret, les caisses correspondent entre elles et le transfert s'opère sans que le déposant ait besoin de faire aucun déplacement personnel. Il peut de même employer en achat de rentes, sans frais ni déplacement, tout ou partie des fonds qu'il possède, et décharger ainsi d'autant son compte pour placer de nouvelles économies à la caisse d'épargne, sans être exposé à se la voir fermée parce qu'il aurait atteint le maximum de 1,000 fr. actuellement fixé pour chaque livret.

Les caisses d'épargne peuvent fonder des succursales, soit de

[1] Un remarquable article publié dans la *Revue de législation* (t. XVIII, p. 385) par notre honoré collègue, le savant professeur de droit administratif de la Faculté de Strasbourg, aujourd'hui à la Faculté de Grenoble, M. Lamache, a justifié cette jurisprudence de la façon la plus péremptoire.

Source BIU Cujas

première classe, soit de seconde classe. Ces dernières ne sont que de simples bureaux annexés, destinés à recevoir les versements et à faire telles autres opérations pour lesquelles elles ont été autorisées par les caisses dont elles relèvent; celles de première classe, au contraire, ont une comptabilité particulière rattachée à la comptabilité centrale de la caisse, et possèdent des pouvoirs beaucoup plus étendus pour leurs opérations.

1584. Une lettre circulaire a distribué aux directeurs et administrateurs de caisses d'épargne [1] le rapport du ministre de l'agriculture et du commerce sur les opérations des caisses d'épargne en 1873. Il en résulte qu'au 31 décembre 1873 il existait en France 527 caisses d'épargne autorisées, ainsi réparties : 85 dans les chefs-lieux de département; 256 dans les chefs-lieux d'arrondissement; 168 dans les chefs-lieux de canton; 18 dans d'autres communes. Au chiffre des caisses d'épargne il faut joindre 682 succursales existant au 31 décembre 1873, ce qui porte à 1209 le nombre des établissements où les déposants peuvent verser leur argent. Ces 682 succursales se subdivisent en 35 succursales de première classe et 647 de seconde classe, toutes réparties dans 59 départements et créées par 158 caisses.

D'après le même document officiel, le capital de la fortune des caisses d'épargne, au 31 décembre 1873, était de 19,449,080 fr. 94 c., savoir : fonds de dotation, 16,127,964 fr. 01 c., et fonds de réserve, 3,321,116 fr. 93 c. — Sur le total des fonds de dotation et de réserve, une somme d'environ 8,883,287 fr. 89 c. est représentée par des rentes sur l'État appartenant à 151 caisses; 94 caisses sont propriétaires d'immeubles qui ont coûté, 3,791,764 fr. 35 ; le surplus, 7,000,000 fr. environ, est en grande partie placé à la caisse des dépôts et consignations [nos 1065, 1094 à 1098].

Le même rapport fixe à 2,079,196 le nombre des livrets aux mains des déposants au 31 décembre 1873, ce qui, en prenant pour base le recensement de 1872, donne la proportion d'un livret sur 17.6 habitants, soit 57 déposants sur 1,000 habitants.

1585. Il résulte des chiffres mêmes de cette statistique que, si les caisses d'épargne rendent dans les villes de grands services aux classes populaires, l'institution n'a pas pénétré dans les cam-

[1] L'auteur a l'honneur d'être l'un des administrateurs de la caisse d'épargne de Poitiers.

Source BIU Cujas

pagnes, où cependant le bienfait ne serait pas moindre. Il y a nécessité de le mettre à la portée des populations rurales, et de modifier plusieurs des restrictions légales qui sont de nature à entraver les développements de l'institution. Des conseils généraux, des chambres de commerce et des caisses d'épargne ont formulé des vœux dans ce sens; et dans un rapport officiel du 22 décembre 1866, les ministres des finances et des travaux publics ont reconnu leur légitimité. « Quels que soient, porte ce rapport, les résultats » obtenus aujourd'hui, il est devenu évident, pour tous ceux qui » suivent avec attention la marche des caisses d'épargne, qu'elles » sont arrivées au point le plus élevé que puisse donner l'insti- » tution sous la forme qui la régit. Dans les centres de population » agglomérée, les caisses d'épargne se sont multipliées et ont » grandi... Mais, dans les campagnes, les ouvriers ruraux vont » peu à la caisse d'épargne; elle est généralement loin d'eux... Il » faut donc, si l'on veut que l'utile institution des caisses d'épargne » se consolide et se développe, trouver le moyen de faire pénétrer » ses bienfaits dans les couches de population qui n'y ont pas par- » ticipé jusqu'ici... L'exemple de l'Angleterre est digne de frapper » l'attention, et l'on peut se demander s'il ne conviendrait pas de » rattacher, en France, la caisse d'épargne à l'un des services de » l'État qui, étendant son action sur tous les points du territoire, » pourrait multiplier les lieux de dépôt et les rendrait, par là » même, accessibles à la masse de la population, et surtout la po- » pulation rurale ». Le rapport du ministre de l'agriculture et du commerce, présenté en 1869 sur la situation des caisses d'épargne au 31 décembre 1868, annonçait la préparation d'un projet de loi destiné à donner satisfaction à ce besoin; et dans la séance du Sénat du 19 février 1869, un remarquable rapport avait exposé les éléments d'une loi nouvelle [1].

[1] Voici comment ce rapport de M. Boinvilliers résume les propositions de réforme : — « Chaque dimanche, de midi à trois heures, les dépôts seraient reçus dans toutes les communes. Un registre serait ouvert, à cet effet, à la mairie. Les dépôts seraient reçus et inscrits par un conseiller municipal de semaine assisté du secrétaire de la mairie. La commune demeurerait responsable des fonds jusqu'au lendemain à midi. Le lundi, à midi, le percepteur serait tenu de décharger le registre et de faire recette. Le dimanche suivant, un livret, signé par le directeur général de la caisse des dépôts et consignations, serait remis au déposant. L'intérêt des sommes déposées serait de 3 % et courrait du dimanche qui suivra le jour du dépôt. Le maximum des dépôts individuels pourrait s'élever à 3,000 fr. La somme entière pourrait être versée en une seule fois. Les demandes de retrait seraient inscrites, comme les dépôts, sur le registre de la mairie. L'intérêt des sommes déposées cesserait de courir

Source BIU Cujas

1586. Ainsi le gouvernement s'était saisi et avait préparé la solution de ces graves questions, lorsque survinrent les événements de 1870-1871. Un projet de loi d'initiative parlementaire a été soumis à l'assemblée nationale ; ce projet, déposé dans la séance du 3 août 1872, était conçu sur les bases indiquées par le rapport au Sénat de 1869 ; les caisses d'épargne avaient été consultées, et les avis s'étaient généralement produits dans un sens favorable aux modifications législatives, comme l'avait fait, dans la séance du 13 février 1873, le conseil des directeurs de la caisse d'épargne de Paris. Néanmoins, après de longues discussions au sein de l'assemblée nationale, ce projet de loi, dont les améliorations se perdaient dans les détails, a été rejeté et le *statu quo* a été maintenu dans la loi.

1587. Sans toucher à ce qui relève du pouvoir législatif, le gouvernement, sagement inspiré, a pris l'initiative de certaines améliorations, après le rejet de ce projet de loi. Tel a été l'objet d'un décret du 23 août 1875, en neuf articles, dont nous reproduisons les deux premières dispositions, contenant le principe des améliorations qu'il réalise dans le régime des caisses d'épargne.

Les percepteurs des contributions directes et les receveurs des postes dont le concours aura été demandé par les administrations des caisses d'épargne, pourront, sur l'avis conforme du ministre de l'agriculture et du commerce, être autorisés par le ministre des finances à recevoir les versements et à effectuer les remboursements pour le compte des caisses d'épargne de leur département (Décret du 23 août 1875, art. 1er). — Les caisses d'épargne peuvent obtenir le concours, soit de tous les percepteurs et receveurs des postes du département, soit seulement d'un certain nombre de ces comptables, déterminé par la situation ou l'importance des localités (art. 2).

le jour de la demande de retrait. La demande de retrait pourrait être faite dans toutes les communes, quel que fût le lieu de dépôt. Le dimanche qui suivrait, un mandat de paiement serait délivré au réclamant, quel que soit le chiffre du dépôt. Le dépôt pourrait être fait par un tiers au nom d'une personne désignée. Dans ce cas, le retrait ne pourrait être opéré que par le titulaire majeur de vingt et un ans. La femme mariée et le mineur seraient admis à déposer. La femme pourrait retirer le dépôt, sauf le cas d'une opposition formée par le mari. Le mineur âgé de dix-huit ans au moins pourrait retirer les sommes par lui déposées. Les registres de la caisse d'épargne seraient secrets. Aucune opposition, sauf celle du mari, ne serait reçue sur les fonds déposés. En cas de mort sans enfants du titulaire, le directeur général de la caisse des dépôts et consignations serait autorisé à remettre le dépôt à sa veuve jusqu'à concurrence de la somme de... Toute contestation entre un déposant et le directeur de la caisse des consignations serait décidée sans frais par la section des finances du conseil d'État. »

Source BIU Cujas

1588. Deux arrêtés du ministre des finances du même jour 23 août 1875 ont réglé, le premier le service des caisses d'épargne, qui auront obtenu le concours des percepteurs des contributions directes, au point de vue de ce concours; et le second le service des caisses d'épargne, qui auront obtenu le concours des receveurs des postes, relativement aussi à ce concours. Chacun de ces arrêtés, composé de quatorze articles, est divisé en deux parties, l'une traitant des *versements* et l'autre des *remboursements*.

1589. 4° *Sociétés de secours mutuels.*

Les sociétés de secours mutuels se sont, comme les caisses d'épargne, multipliées dans des proportions considérables. Elles ont « pour but d'assurer des secours temporaires aux sociétaires ma- » lades, blessés ou infirmes, et de pourvoir à leurs frais funé- » raires ». Cette définition est empruntée à l'article 6 du décret législatif du 26 mars 1852, lequel ajoute que ces sociétés « pour- » ront promettre des pensions de retraite si elles comptent un » nombre suffisant de membres honoraires ». De la combinaison de ce décret avec la loi du 17 juillet 1850 sur la même matière, complétée par le décret réglementaire du 14 juillet 1851, il résulte qu'il y a deux sortes de sociétés de secours mutuels ayant une existence et une personnalité légales. Ce sont : 1° celles reconnues par décrets rendus en conseil d'État, comme établissements d'utilité publique, en vertu de la loi de 1850, qui seules ont le droit de recevoir, acquérir des immeubles et en rester propriétaires; elles sont peu nombreuses; il n'y en avait que 11 en France au 31 décembre 1874; et 2° celles, beaucoup plus nombreuses [n° 1594], approuvées par les préfets, après avis du conseil municipal, conformément au décret législatif de 1852. Les effets de cette approbation préfectorale, au point de vue qui nous occcupe, sont énumérés dans l'article 8, ainsi conçu : « Une société de secours » approuvée peut prendre des immeubles à bail, posséder des » objets mobiliers et faire tous les actes relatifs à ces droits. Elle » peut recevoir, avec l'autorisation du préfet, les dons et legs » mobiliers dont la valeur n'excède pas cinq mille francs ».

L'examen et la rectification des statuts présentés par les sociétés de secours mutuels qui demandent l'approbation, sont placés dans les attributions du préfet, ainsi que l'autorisation des versements votés par les sociétés pour la création ou l'accroissement de leur fonds de retraites (D. décentr. tabl. A 33° et 34°). L'article 11 du

Source BIU Cujas

décret-loi du 26 mars 1852 exempte tous les actes intéressant les sociétés de secours mutuels approuvées des droits de timbre et d'enregistrement.

1590. Un décret du 26 avril 1856 est relatif aux pensions de retraite, concédées par les sociétés de secours mutuels approuvées, et des subventions sur les fonds de l'État sont allouées à celles des sociétés approuvées qui effectuent des versements à leurs caisses de pensions de retraite (Circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets du 9 août 1873 ; *Bull. off.* p. 409). Une instruction du ministre de l'intérieur en date du 21 février 1873 *(Bull. off.* p. 146) a pour objet d'éclairer complétement les sociétés de secours mutuels approuvées sur les conditions d'application du décret du 26 avril 1856.

L'article 7 de la loi du 11 juillet 1868 sur les caisses d'assurance en cas de décès et d'accidents [n° 1562], et l'article 22 du décret du 10 août 1868, admettent les sociétés de secours mutuels approuvées conformément au décret du 26 mars 1852, et *a fortiori* celles reconnues comme établissements d'utilité publique, à contracter des assurances collectives en cas de décès, s'étendant à tous les membres et d'après des tarifs spéciaux déduits des règles fixées pour les assurances individuelles. Cette disposition peut être la source de grands bienfaits pour les classes laborieuses. Le système des assurances peut ainsi être utilisé en faveur des institutions de prévoyance. La caisse d'assurance, en cas de décès, verserait aux sociétés de secours mutuels, toutes les fois qu'elles viendraient à perdre un de leurs membres, la somme pour laquelle elles auraient jugé devoir s'assurer. La caisse d'assurance contre les accidents, pour un versement de 3, 5 ou 8 francs par an, leur accorderait une pension qui ne pourrait être moindre de 150 et de 200 francs.

1591. Aux termes de l'article 3 du décret du 26 mars 1852, les présidents de sociétés de secours mutuels *approuvées* ou *déclarées établissements d'utilité publique* étaient nommés par décret. Un décret du gouvernement de la défense nationale du 27 octobre 1870 abrogeant cet article 3, dispose que « les présidents des » sociétés susmentionnées seront élus par les sociétaires ».

1592. Il existe une troisième catégorie de sociétés de secours mutuels et de prévoyance : ce sont les sociétés simplement *auto-*

Source BIU Cujas

risées, au point de vue des prescriptions des lois de police relatives au droit de réunion [n° 749], en exécution des articles 291 et 292 du Code pénal. Ces sociétés ne rentrent par conséquent dans aucune des deux catégories qui précèdent; elles ne sont ni reconnues par décret comme établissements d'utilité publique, ni approuvées par arrêté préfectoral, conformément au décret-loi du 26 mars 1852. La législation laisse à ces sociétés leur libre action, mais elle ne leur confère aucune des prérogatives réservées aux seules sociétés approuvées. En outre, comme elles n'ont pas d'existence légale, elles manquent de la capacité nécessaire pour recevoir des dons ou legs.

Nous avons dit ci-dessus [n° 1452 et *note*], en citant un exemple relatif à la société philanthropique et de secours mutuels de Poitiers, non approuvée et seulement autorisée, comment les libéralités, bien que faites à des établissements non légalement reconnus, pouvaient, suivant les circonstances, être acceptées au profit de ces sociétés par les maires des communes. Il ne s'agit pas d'une règle absolue dont toutes ces sociétés puissent solliciter l'application, mais d'une solution d'espèce pouvant dépendre des circonstances ci-dessus indiquées, et toujours subordonnée à la volonté du conseil municipal. Cette règle [établie au n° 1452], quoique de nature à rendre d'importants services aux caisses d'épargne simplement autorisées, ne fait donc pas disparaître les sérieux avantages attachés à l'autorisation préfectorale [n°s 1589, 1590, 1594] et à la reconnaissance légale [n° 1336].

Ces sociétés, seulement réglées par leurs statuts et soumises aux lois de police générale, ont toujours usé du droit d'élire leur président et leur bureau commme elles l'entendent, et le décret du 27 octobre 1870 n'a rien changé à leur situation.

1593. Il ne saurait échapper que les associations de prévoyance et de secours mutuels constituent un mode particulier d'assistance, qui a pour caractère distinctif d'empêcher de naître le mal que les institutions de bienfaisance [n° 1494] essaient d'atténuer. En outre, l'ouvrier ou tout membre d'une association doit surtout à lui-même les ressources qu'il obtient, à charge de retour, par l'assistance mutuelle. Les pouvoirs publics, depuis 1852, ont été sagement inspirés, en perfectionnant et en favorisant les sociétés de secours mutuels; et la commission supérieure d'encouragement et de surveillance des sociétés de secours mutuels a pu dire, dans un de ses rapports annuels sur la situation de ces sociétés,

Source BIU Cujas

prescrit par l'article 20 du décret organique du 26 mars 1852 : « Ces sociétés enlèvent l'ouvrier à son isolement ; elles lui donnent » des amis et des auxiliaires contre les misères de la vie ; elles lui » apprennent à ne pas séparer son intérêt de celui de ses frères, » à unir dans la même œuvre la prudence qui s'occupe de soi, et » la charité qui travaille au profit des autres ». Aussi la mutualité est-elle en quelque sorte élevée au rang d'une institution publique, comme pouvant le plus contribuer au bien-être des classes pauvres et à l'amélioration de la santé publique, à la condition de ne pas sortir de son domaine, qui doit rester absolument fermé aux passions politiques.

Dans un autre ordre d'idées, quelques sociétés, sans se demander assez si l'institution ne doit pas se renfermer dans l'objet de sa fondation, ont cru pouvoir étendre le domaine de la mutualité, et ont cherché à en tirer de nouveaux avantages, en entant sur les sociétés de secours mutuels, qui leur offraient un personnel tout préparé et une organisation régulière, des sociétés coopératives de consommation. La commission supérieure a été d'avis qu'il y aurait danger à mêler deux institutions dont chacune d'elles exige des opérations spéciales et des aptitudes particulières bien différentes, et qu'il était préférable que la société de secours mutuels restât étrangère au caractère commercial des opérations coopératives.

1594. Au 31 décembre 1874, le nombre des sociétés de secours mutuels était de 5,748, dont 4,152 approuvées et 1,596 autorisées. Le personnel des sociétés approuvées et autorisées, au point de vue de leurs membres, tant honoraires que participants, était de 846,434. L'actif des deux catégories de sociétés (approuvées et autorisées) s'élevait, à la même date, à 65,747,057 fr. 48 c.

En 1869, 1,189 sociétés approuvées avaient versé au fonds de retraites 763,419 fr. 66 c. La dotation, par laquelle l'État seconde efficacement leurs efforts, y avait ajouté 384,435 fr.; 1,500 rentes viagères étaient servies sous forme de pensions. Les événements de 1870 ont amené une décroissance considérable dans ces versements des sociétés au compte du fonds de retraites; 285 sociétés en 1870, 391 en 1871, ont seules accru leur fonds de retraites et pour une somme qui n'était, pour 1871, que de 281,474 fr. 22 c. En 1873, 782 sociétés avaient pu affecter une partie de leurs fonds disponibles à l'accroissement de leur fonds de retraites ; les versements opérés à la caisse des retraites, pendant l'année 1874, par

Source BIU Cujas

les sociétés approuvées, ont atteint le chiffre de 866,029 fr., le plus élevé qui ait été mentionné depuis la création des caisses de retraite en 1856, signe évident de leur prospérité.

Conformément aux prescriptions des décrets des 28 novembre 1853 et 26 avril 1856, des subventions proportionnelles, s'élevant au chiffre de 304,907 fr., ont été allouées en 1874, sur les fonds de l'État, aux sociétés de secours mutuels approuvées qui avaient effectué en temps utile des versements à leurs caisses de pensions de retraite.

Les rapports officiels sont suivis chaque année de tableaux indiquant les sociétés approuvées, leurs dénominations, la date de l'approbation, l'état du personnel et la situation financière de chacune d'elles, le mouvement des fonds de retraites, les rentes viagères inscrites, les placements de fonds à la caisse des dépôts et consignations à titre de dépôts libres pour la formation des fonds de réserve, enfin la situation du fonds de dotation des sociétés de secours mutuels.

1595. 5° *Monts-de-piété.*

« Les monts-de-piété, ou maisons de prêts sur nantissements, » seront institués comme établissements d'utilité publique, et » avec l'assentiment des conseils municipaux, par des décrets du » président de la République, selon les formes prescrites pour » ces établissements »; ainsi s'explique l'article 1 de la loi du 24 juin 1851 sur les monts-de-piété. Ce texte consacre à la fois la définition de ces établissements et leur caractère d'établissements d'utilité publique. Ils sont administrés par un conseil d'administration présidé par le maire, et dont les membres, nommés par le préfet (à Paris par le ministre de l'intérieur [n° 1512]) et renouvelables par tiers, sont choisis en nombre égal parmi les conseillers municipaux, les administrateurs des établissements charitables et les autres citoyens domiciliés dans la commune. Le directeur ou agent responsable est nommé par le ministre de l'intérieur ou par le préfet sur la présentation du conseil d'administration. L'article 2 de la loi de 1851 ajoute ces deux règles fondamentales : 1° que « le décret d'institution déterminera l'organi- » sation de chacun d'eux et les conditions particulières de leur » gestion »; et 2° que « les monts-de-piété seront, quant aux » règles de comptabilité, assimilés aux établissements de bien- » faisance ».

Source BIU Cujas

Les monts-de-piété peuvent ester en justice, suivant la règle commune aux établissements d'utilité publique [n° 1338 4°], sans l'autorisation préalable du conseil de préfecture ; il suffit que le directeur soit muni d'un avis du conseil de surveillance (c. ch. civ. 18 décembre 1866, *Wittersheim* c. *Mont-de-piété de Paris*).

Les monts-de-piété peuvent ou avoir une existence indépendante de tout autre établissement, ou être associés à quelque autre établissement, hospice, bureau de bienfaisance, auquel ils peuvent être astreints de verser une portion de leurs bénéfices soit d'après leurs statuts, soit d'après des conventions postérieures régulièrement approuvées.

Les monts-de-piété sont en effet créés, comme ces établissements dont ils peuvent être des annexes, dans un but de bienfaisance qu'ils n'atteignent pas toujours. L'assemblée nationale de 1871 avait été saisie de diverses propositions de loi d'initiative parlementaire les concernant, et qui n'ont pas abouti. Une circulaire du ministre de l'intérieur du 4 mai 1873 (*Bull. off.*, p. 238) a fait parvenir aux préfets un questionnaire détaillé sur l'origine, l'organisation et les attributions de chaque mont-de-piété, afin de réunir les renseignements les plus circonstanciés sur cette institution.

1596. Il existe en France, d'après la *Statistique* de l'année 1872 (nouvelle série, tome II, déjà cité [n°s 1462, 1494, 1556]), 42 monts-de-piété répartis entre 24 départements. Le département du Nord en compte 6 à lui seul; les Bouches-du-Rhône et Vaucluse chacun 4 ; le Pas-de-Calais 3 ; le Gard, Meurthe et Moselle, la Seine-Inférieure, Seine-et-Oise et le Var chacun 2. Il y a un seul mont-de-piété dans chacun des départements suivants : Ain, Alpes-Maritimes, Côte-d'Or, Doubs, Finistère, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Isère, Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Marne, Rhône, Seine, et Haute-Vienne.

La population desservie est de 1,852,000 habitants pour Paris, dont le mont-de-piété est naturellement le plus considérable par le nombre et l'importance de ses opérations, et de 2,658,000 pour les 41 autres bureaux.

En 1872 le montant des avances des monts-de-piété sous les deux formes de l'engagement et du renouvellement ont été de 64,871, 894 francs, se divisant ainsi : montant des engagements, 45,886,876 fr. (dont 28,019,549 fr. pour le mont-de-piété de Paris) ; montant des renouvellements, 18,985,018 fr. (dont 11,965,852 fr.

Source BIU Cujas

pour celui de Paris). Enfin, dans la même année 1872, si l'on se place au point de vue des dégagements, on trouve 2,547, 544 articles dégagés, sur lesquels les sommes prêtées s'élevaient à 41,163,164 fr.

1597. 6° Les *sociétés de charité maternelle*, instituées par décrets, peuvent recevoir des dons et legs avec l'autorisation du préfet, quand ils ne donnent pas lieu à réclamation, du chef de l'État dans le cas contraire, par application de la règle générale de l'article 910 du Code civil ; le préfet est aussi investi du droit d'approuver les règlements, budgets et comptes de ces sociétés (D. décentr. tableau A 31° et 32°).

« Les sociétés de charité maternelle sont venues en aide, en 1866, à 15,800 familles, entre lesquelles une somme de 610,000 francs environ a été répartie par les soins des dames qui prêtent à cette œuvre le concours de leur zèle et de leur dévouement ; 62,000 francs environ ont été affectés, en outre, à des achats de rentes sur l'État et aux frais d'administration. Ainsi 672,000 francs ont été dépensés par l'œuvre maternelle. Dans cette somme, les encouragements du gouvernement sont compris pour 140,000 francs. Le nombre des sociétés de charité maternelle approuvées est aujourd'hui de 76 (*Exposé de la situation de l'empire*; *Moniteur* du 23 novembre 1867, p. 1441). »

1598. II. — Des établissements d'utilité publique étrangers.

Ce n'est qu'au point de vue de leur situation juridique en France et des droits qu'ils peuvent avoir à y exercer, que nous avons à parler ici de ces établissements. Ce ne sont pas en effet les seuls établissements d'utilité publique français qui sont traités en France comme formant des personnes civiles ; cette qualité et les avantages qui en découlent de plein droit appartiennent également aux établissements d'utilité publique étrangers, lorsqu'ils sont investis de l'existence légale d'après les lois de leur pays ; de sorte qu'ils peuvent posséder des meubles et des immeubles en France, et y recevoir des dons et legs aux conditions auxquelles sont soumis à cet égard les établissements français. Ils bénéficient des dispositions favorables écrites dans la loi française pour les individus étrangers. C'est une large interprétation de la loi du 14 juillet 1819 ; elle donne le droit aux établissements français de prétendre aux mêmes prérogatives en pays étranger.

1599. Cette interprétation libérale des lois qui règlent la situation des étrangers en France, au profit des établissements d'utilité

Source BIU Cujas

publique étrangers, est donnée par un avis du conseil d'État du 12 janvier 1854, que nous reproduisons textuellement.

Le conseil d'État...; Sur la première question : considérant qu'aux termes de l'article 1 de la loi du 14 juillet 1819, tout étranger a qualité pour recevoir des biens situés en France ; que ladite loi n'a fait aucune exception en ce qui concerne les personnes civiles ; que la discussion et les rapports qui ont précédé l'adoption de ladite loi dans le sein des deux Chambres établissent au contraire que l'intention du législateur avait été de consacrer de la manière la plus large et la plus complète l'abolition de l'ancien droit d'aubaine dans toutes les applications dont il était susceptible ; et que, dès lors, le bénéfice de la loi du 14 juillet 1819 ne saurait être refusé à tout établissement d'utilité publique étranger, constituant régulièrement une personne civile ; — Sur la seconde question : considérant qu'aux termes de l'article 910 du Code Napoléon, les dispositions entre vifs ou par testament au profit des hospices, des pauvres d'une commune ou d'établissements d'utilité publique, n'ont d'effet qu'autant qu'elles sont autorisées par le chef de l'État; considérant que le but de cette disposition, tel qu'il a été défini par les orateurs du gouvernement lors de la discussion du Code Napoléon, est non-seulement l'exercice du droit de tutelle qui appartient à l'autorité supérieure à l'égard des établissements charitables et des autres établissements d'utilité publique qui existent en France, mais aussi la consécration d'un droit de souveraineté en vertu duquel il appartient au chef de l'État d'annuler ou d'autoriser toute libéralité faite au profit d'un établissement quelconque, s'il l'a jugé susceptible de porter atteinte soit à l'intérêt des familles, soit à l'intérêt de l'État, et que, dès lors, l'application des dispositions de l'article 910 ne saurait dépendre de la nationalité de l'établissement public auquel la libéralité a été faite ; considérant d'ailleurs que les termes de l'article 910 sont formels et qu'aucune autre disposition de la loi n'y a dérogé en ce qui touche les établissements publics étrangers ; Est d'avis : — 1° que tout établissement d'utilité publique étranger, constituant régulièrement une personne civile, a qualité pour recevoir des dons et legs de biens meubles ou immeubles situés en France ; que lesdits dons et legs au profit d'établissements d'utilité publique étrangers ne peuvent avoir d'effet qu'autant qu'ils ont été autorisés par le gouvernement français.

1600. Relativement aux sociétés étrangères, la loi du 30 mai 1857 dispose qu'elles ne peuvent ester en justice en France et y exercer tous leurs droits qu'après y avoir été autorisées par décrets rendus en conseil d'État ; cette autorisation laisse subsister le droit du défendeur d'opposer à tout étranger demandeur l'exception *judicatum solvi* (art. 16 C. civ. et 166 C. proc. civ.) ; cette intervention du conseil d'État n'emporte pas plus cette dispense que ne le fait l'admission d'un étranger indigent, par le bureau compétent, au bénéfice de l'assistance judiciaire (L. 22 janvier 1851), qui peut lui être accordée lorsqu'un tribunal français est compétent pour statuer Mais il faut noter que cette intervention du pouvoir exé-

Source BIU Cujas

cutif français laisse à ces sociétés étrangères leur caractère de sociétés commerciales ou civiles, les assimile, au point de vue de l'exercice de leurs droits, et encore sous les réserves que nous venons d'indiquer, aux sociétés françaises, mais ne leur confère nullement le caractère d'établissements d'utilité publique. Elles ne sont donc ici mentionnées que dans le but de mettre en garde contre une fausse interprétation de la loi du 30 mai 1857.

FIN DU TOME II ET DERNIER.

Source BIU Cujas

TABLE ANALYTIQUE

DU TOME SECOND.

TITRE DEUXIÈME. — RÉGLEMENTATION ADMINISTRATIVE DES PRINCIPES DU DROIT PUBLIC FRANÇAIS.

CHAPITRE III. — PRINCIPES DE L'ORDRE NATUREL OU CIVIL. (Suite.)

SECTION VI. — INVIOLABILITÉ DE LA PROPRIÉTÉ.

Numéros. Pages.

804. Du droit de propriété ; ses restrictions nombreuses. 1
805. Division de la section en quatre paragraphes. 2

§ Ier. — *Expropriation pour cause d'utilité publique.*

806. Division du sujet en trois parties. 3

A. Historique et expropriants.

807. Historique de la législation. 3
808. Du droit d'expropriation et des trois classes d'expropriants. . . . 4
809. 1° État, départements, communes. 4
810. Loi d'exception du 23 juillet 1873. 5
811. 2° Concessionnaires de l'État, des départements et des communes. . 6
812. 3° Associations syndicales autorisées. 6

B. Règles générales de l'expropriation.

813. Économie de la loi du 3 mai 1841. 7
814. 1° Déclaration de l'utilité publique ; loi du 27 juillet 1870. 7
815. 2° Désignation des terrains à exproprier. 9
816. Questions relatives aux annonces judiciaires en matière d'expropriation. 9
817. Systèmes divers; projet de loi de 1873. 11
818. 3° Transmission de propriété par traité amiable ou jugement. . . 12
819. Jugement d'expropriation. 13
820. Voies de recours ; publicité du jugement. 14
821. Effets translatifs du jugement d'expropriation ; droit de rétention. . 14
822. Ses effets attributifs de compétence. 15
823. Ses effets résolutifs des droits personnels et réels grevant l'immeuble exproprié. 16
824. Ses effets par rapport au droit de suite des créanciers hypothécaires. 17
825. 4° Règlement de l'indemnité. Offres et demandes d'indemnité. . . 17
826. Droit de poursuite appartenant à chaque expropriant. 18
827. Règles relatives à la formation du jury d'expropriation. 20
828. Règles relatives à la procédure du jury. 21
829. Mission et pouvoirs du magistrat directeur du jury. 21
830. Règles que le jury doit suivre. 22
831. Suite ; autres règles. 23

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.
832. Compétence des tribunaux civils. 23
833. 5° Paiement de l'indemnité. 24
834. Protection donnée à l'exproprié contre tous les retards de l'expropriant. 24
835. Règles relatives aux incapables du droit civil, à l'État, aux départements, communes et établissements publics. 25
836. Droit de préemption ou rétrocession; compétence. 25
837. Difficultés et controverses. 26
838. Ordonnance du 22 mars 1835 relative au contrat de rétrocession. . 27
839. De la réquisition d'emprise totale. 27
840. Articles 2 et 9 du décret législatif du 26 mars 1852. 28
841. Règlement d'administration publique du 27 décembre 1858. . . . 29

C. Exceptions aux règles générales de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

842. Exceptions au cas de déclaration d'urgence. 30
843. — pour travaux militaires et de la marine. 30
844. — pour travaux de fortifications; loi du 30 mars 1831. . . 31
845. Observation générale; maintien, dans ces cas, du grand jury. . . . 31
846. Exceptions pour les expropriations relatives aux chemins vicinaux et aux rues qui leur font suite; petit jury. 32
847. — pour les expropriations par les associations syndicales autorisées et pour le drainage; petit jury. 33
848. — d'après la loi du 7 avril 1873 sur les tombes militaires. . 33
849. Expropriation d'objets mobiliers en vertu de lois spéciales; épizooties. 34

§ II. — *Servitudes légales d'utilité publique.*

850. Textes de droit civil qui consacrent cette seconde sorte de limitation du droit de propriété; règle commune à toutes ces servitudes. . 36
851. De l'alignement. 36
852. Plans généraux d'alignement. 37
853. Leurs effets légaux. 37
854. Faculté de s'avancer sur la voie publique par suite des alignements arrêtés; article 53 de la loi du 16 septembre 1807. 38
855. Étendue du droit de préemption conféré au riverain par ce texte; il lui donne le droit d'acquérir même malgré l'administration. . . 39
856. Application de l'article 53 à toutes les routes de terre; renvoi pour les voies d'eau. 41
857. Alignements partiels de voirie urbaine. 41
858. Alignements partiels de voirie vicinale et de grande voirie. 43
859. Contraventions en matière d'alignement; cour de cassation et conseil d'État. 43
860. Observations générales. 45
861. Du nivellement. 45
862. Chemins de halage, marchepied, et autres servitudes résultant du voisinage des cours d'eau. 46
863. Servitudes résultant du voisinage des routes nationales et départementales. 47
864. Servitudes résultant du voisinage des chemins de fer. 48
865. Servitudes résultant du voisinage des cimetières. 50
866. Servitudes protectrices des sources d'eaux minérales. 51

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.
867. Servitude d'extraction, d'occupation de terrains et de dépôt de matériaux. 51
868. Conditions d'exercice de cette servitude. 52
869. Décret réglementaire du 8 février 1868. 53
870. Fixation de l'indemnité. 54
871. Renvois pour d'autres servitudes légales d'utilité publique. . . . 56

§ III. — *Restrictions au droit de propriété en matière de mines, marais, landes, montagnes, dunes, bois et forêts.*

872. Quatre systèmes généraux sur la propriété des mines; ancien droit; loi des 12-29 juillet 1791. 57
873. Idée générale de la loi du 21 avril 1810 sur les mines. 58
874. Dérogation réelle à l'article 552 du Code civil. 59
875. Définition des mines. 59
876. Règles relatives aux concessions de mines. 60
877. Renvoi pour l'étude du droit d'occupation de la surface; renvoi pour les taxes et redevances sur les mines. 61
878. Loi du 27 avril 1838 sur l'asséchement des mines. 61
879. Minières. 61
880. Fourneaux, forges et usines. 62
881. Carrières et tourbières. 63
882. Compétence et pénalité relativement aux infractions aux règlements. 64
883. Concessions des desséchements de marais. 65
884. Loi du 28 juillet 1860 relative à la mise en valeur des landes et marais communaux. 66
885. Loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes. 67
886. Loi du 8 juin 1864 sur leur gazonnement. 68
886 *bis*. Projet de loi de 1876 fusionnant les deux lois précédentes sur le reboisement et le gazonnement des montagnes, et les remplaçant. 69
887. Reboisement des dunes. 70
888. Régime forestier; renvoi. Obstacles légaux au défrichement des bois des particuliers. 72

§ IV. — *Propriété littéraire, artistique et industrielle.*

889. Caractères particuliers de cette propriété; système de la loi. . . . 74
890. Réglementation de la propriété littéraire et artistique avant la loi du 14 juillet 1866. 75
891. Nécessité et préparation de cette loi. 75
892. Loi du 14 juillet 1866 sur les droits des héritiers et ayants cause des auteurs. 76
893. Peines de la contrefaçon. 77
894. Elles ne sont pas applicables à la reproduction des actes officiels. . 78
895. Garantie de la propriété industrielle dans la législation sur les brevets d'invention; caractères, effets et délivrance du brevet. . . 78
896. Durée des brevets. 79
897. Des deux sortes de brevets; certificats d'addition; action en contrefaçon. 80
898. Statistique. 81
899. Nullités et déchéances des brevets. 81
900. Des marques de fabrique et de commerce. 82

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.
901. Loi du 23 juin 1857. 83
902. Loi du 26 novembre 1873 relative à l'établissement d'un timbre sur les marques de fabrique et de commerce. 83

TITRE TROISIÈME. — DES PERSONNES MORALES QUI RELÈVENT DU DROIT ADMINISTRATIF.

903. Objet de ce titre. 84
904. Division en deux chapitres. 84

CHAPITRE PREMIER. — DE L'ÉTAT.

905. Différents caractères de l'État confondus dans son individualité. . . 84
906. Division du chapitre en six sections. 85

SECTION PREMIÈRE. — DE L'ÉTAT CONSIDÉRÉ COMME GARDIEN DU DOMAINE PUBLIC.

907. Définition et division du domaine national. 86
908. Division de la section en quatre paragraphes. 86

§ Ier. — *Caractères constitutifs de la domanialité publique.*

909. Définition du domaine public réparti dans le domaine national, le domaine départemental et le domaine communal. 87
910. L'État n'est pas propriétaire du domaine public national. 87
911. Nécessité de déterminer les caractères du domaine public, et intérêt pratique de cette détermination. 88
912. Controverse relative au classement domanial des édifices publics. . 88
913. Notable arrêt de la cour de Paris du 18 février 1854. 89
914. Controverse relative aux caractères distinctifs de la domanialité publique. 89
915. L'article 538 du Code civil siége de la matière. 90
916. Premier caractère constitutif de la domanialité publique d'après l'article 538 du Code civil ; caractère principal et essentiel. 90
917. Importantes conséquences pratiques. 91
918. Second caractère. 92
919. Troisième caractère. 92
920. Applications de la disposition générale de l'article 538 ainsi expliquée. 93
921. Elle exclut du domaine public la généralité des édifices publics domaniaux, départementaux et communaux. 93
922. Font aussi partie du domaine public : 1° les choses qui lui sont incorporées ; 2° les choses qui s'y trouvent classées ou sont mises hors du commerce par un texte spécial. 94
923. L'article 540 du Code civil relatif aux citadelles et forteresses est un de ces textes spéciaux. 94
924. Dispositions analogues. 95
925. Les dispositions du Code civil ainsi entendues sont en harmonie avec les lois administratives et les considérations les plus graves. . . 95

§ II. — *Dépendances du domaine public national.*

926. Leur division en trois classes. 96
927. 1° Dépendances du domaine public national énumérées par l'article 538 § 1 du Code civil. 96

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.
928. Routes nationales; décret du 16 décembre 1811. 97
929. Leur division en trois classes. 97
930. Anciennes routes royales devenues départementales. 98
931. Ouverture, classement, déclassement et délaissement des routes. . 98
932. Lois du 24 mai 1842 et du 20 mai 1836, article 4. 99
933. Du droit de préemption au profit des riverains des routes nationales délaissées. 100
934. Fleuves et rivières navigables ou flottables. 101
935. Définition de la navigabilité et déclarations de navigabilité. . . . 102
936. La loi du 24 mai 1842 et le droit de préemption qu'elle consacre ne sont pas régulièrement applicables aux riverains des portions de cours d'eau délaissées. 103
937. Il en est de même de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836. 103
938. Il en est de même de l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807. . 104
939. Renvoi pour les autres questions relatives aux cours d'eau et pour les questions de délimitation des fleuves et autres dépendances du domaine public. 104
940. Rivages de la mer; définition. 104
941. Ports, havres et rades. 105
942. 2° Dépendances du domaine public par application de la disposition générale de l'article 538 § 2 du Code civil. 106
943. Canaux de navigation. 106
944. Ponts des grandes routes. 107
945. Chemins de fer. 107
946. Leurs gares et autres dépendances. 107
947. Leur statistique au 31 décembre 1874. 108
948. Loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer. 109
949. Controverse sur l'article 21 relatif à l'exercice de l'autorité réglementaire. 110
950. Affectation des chemins de fer à la caisse d'amortissement par la loi abrogée du 11 juillet 1866. 111
951. Situation exceptionnelle des chemins de fer par rapport aux autres dépendances du domaine public. 112
952. Loi relative au chemin de fer de l'Est du 17 j in 1873. 112
953. 3° Dépendances du domaine public en raison de textes spéciaux. . 113
954. Fortifications et citadelles. 114
955. Distinction relative aux autres édifices militaires. 114
956. Églises cathédrales et métropolitaines. 115

§ III. — *Du régime du domaine public.*

957. Quatre règles principales constituent ce régime. 116
958. I. Ministres chargés de représenter l'État comme gardien du domaine public, et division à ce point de vue du domaine public. . . . 116
959. II. Perception de produits accessoires du domaine public sous l'autorité du ministre des finances. 116
960. III. Pouvoir de délimitation du domaine public appartenant à l'autorité administrative. 118
961. Décrets de délimitation des rivages de la mer. 119
962. Arrêtés préfectoraux de délimitation des ports, havres et rades. . 120
963. Arrêtés préfectoraux de délimitation des fleuves et rivières navigables; graves difficultés et controverses divisant le conseil d'État et la cour de cassation. 121

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

964. Complications de la controverse. 123
965. Décisions administratives de 1871 et 1872. 123
966. Arrêts de la cour de cassation des 19 juin et 6 novembre 1872. . . 124
967. Décisions du tribunal des conflits des 11 janvier et 1er mars 1873. . 125
968. Analyse et critique de ces décisions. 128
969. IV. Principe de l'indisponibilité du domaine public. 129
970. Ses origines et son histoire dans l'indisponibilité du domaine de la couronne consacrée par l'ordonnance de Moulins de 1566. . . . 129
971. Loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790. 130
972. Les lois de 1789 et 1790 proclament le principe contraire en ce qui concerne les dépendances du domaine privé de l'État. 130
973. Motifs, étrangers à l'ordonnance de 1566, pour lesquels le principe de l'indisponibilité, restreint au domaine public, a dû rester dans le nouveau droit public de la France. 131
974. Textes qui consacrent cette distinction du domaine public indisponible et du domaine privé aliénable et prescriptible. 131
975. Portée de la règle de l'inaliénabilité du domaine public. 132
976. Principales conséquences pratiques générales de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public. 132
977. Conséquences pratiques spéciales à diverses dépendances du domaine public. 133
978. Suite. Renvoi en ce qui concerne les cours d'eau. 133

§ IV. — *Régime légal des cours d'eau du domaine public comparés à ceux qui n'en font pas partie.*

979. Division générale des cours d'eau. 135
980. Subdivision des cours d'eau qui ne font pas partie du domaine public en petites rivières et ruisseaux. 135
981. Parallèle entre les cours d'eau du domaine public et ceux qui ne font pas partie du domaine public; ressemblances et différences. 135
982. I. Règle commune; droit de police de l'État sur tous les cours d'eau navigables ou non, et même sur les ruisseaux. 136
983. Des travaux d'endiguement et de défense dans tous les cours d'eau d'après la loi du 16 septembre 1807. 136
984. — et d'après d'autres lois. 137
985. Double mode d'exercice du droit de police de l'administration; actes individuels. 138
986. Règlements d'eau. 138
987. II. Différences entre les cours d'eau navigables et non navigables. . 139
988. 1° Différence au point de vue de la juridiction répressive. 139
989. 2° — de la pêche. 140
990. 3° et 4° — de la propriété des îles, et des servitudes de halage et autres. 141
991. 5° — du curage; charge du curage. 141
992. Pouvoirs du gouvernement et du préfet. 142
993. Étendue de l'obligation des intéressés au curage des cours d'eau non navigables ni flottables. 143
994. Compétence des conseils de préfecture, et loi du 14 floréal an X. 144
995. Des modes d'exécuter le curage. 145
996. Loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales. 145
997. Économie de cette loi; associations syndicales libres; associations syndicales autorisées. 148

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

998. Renvoi pour l'étude de leur régime à la section des établissements d'utilité publique. 148
999. Associations syndicales forcées, antérieures à la loi de 1865, continuant à subsister. 148
1000. Syndicats forcés pouvant encore être créés depuis 1865. 149
1001. 6° Différences entre les deux espèces de cours d'eau relativement aux concessions ou autorisations d'usines. 149
1002. Caractère gratuit ou onéreux des concessions; compétence. . . 149
1003. Droit de suppression des concessions; clause de non-indemnité. . 150
1004. 7° Différences entre les deux espèces de cours d'eau au point de vue des autorisations pour prises d'eau d'irrigation; compétence. 151
1005. Droit des riverains à l'usage des eaux; servitudes d'aqueduc et d'appui. 152
1006. Lois de 1845 et 1847 sur les irrigations. 152
1007. Servitude de conduite d'eau pour le drainage; loi du 10 juin 1854. 153
1008. Lois sur le drainage de 1856 et de 1858. 154
1009. 8° Différence entre les deux sortes de cours d'eau, au point de vue de la domanialité du cours d'eau; controverse. 155
1009 *bis*. Questions de la compétence de l'autorité judiciaire. 156
1010. Le projet de Code rural confirmait la jurisprudence relative aux petites rivières. 157
1011. Les cours d'eau ni navigables ni flottables ou petites rivières dans le droit ancien et dans le droit intermédiaire. 157
1012. Principales raisons de décider qu'ils sont *res nullius*, lit et masse d'eau, d'après le Code civil et les lois administratives. 158
1013. Conséquences de la règle d'après laquelle ils sont *res nullius*. . . 159
1013 *bis*. Assimilation des deux sortes de cours d'eau au point de vue des juridictions compétentes pour fixer les indemnités. 160

SECTION II. — DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE DE SON DOMAINE PROPRE.

1014. Caractère du domaine de l'État. 161
1015. Division de la section en trois paragraphes. 161

§ Ier. — *Composition du domaine de l'État.*

1016. Définition du domaine privé de l'État par la loi domaniale de 1790. 162
1017. Divers biens immobiliers du domaine de l'État. 162
1018. Terrains d'anciennes fortifications. 163
1019. Lais et relais de la mer; droit d'endigage. 163
1020. Bois et forêts domaniales; régime forestier. 164
1021. Servitude de martelage; délimitation. 165
1022. Modes d'extinction des droits d'usage : rachat; cantonnement. . 165
1023. Législation spéciale relative à l'aliénation et à la prescription des bois et forêts de l'État; nécessité d'une loi d'autorisation pour leur aliénation. 166
1024. Édifices publics nationaux. 168
1025. Règles de l'affectation d'un immeuble domanial à un service public. 168
1026. Mesures prescrites par la loi du 29 décembre 1873 (art. 22, 23, 24). 169
1027. Précédents législatifs et gouvernementaux. 170
1028. Loi de 1833 et ordonnance du 6 octobre 1833. 170
1029. Elles sont complétées en 1835. 171
1030. État des propriétés immobilières appartenant à l'État publié en 1836. 172

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

1031. Textes qui prescrivent le nouvel état de 1874, et des mesures de contrôle. 172
1032. Biens meubles. 173
1033. Biens incorporels. 173

§ II. — *Modes d'acquisition, de gestion et d'aliénation du domaine de l'État, et actions domaniales.*

1034. Modes nombreux d'acquisition au profit du domaine de l'État. . 174
1035. Gestion par l'administration de l'enregistrement et des domaines. 175
1036. Baux de biens domaniaux; hypothèque. 175
1037. Modes d'aliénation des biens du domaine; principe général. . . 176
1038. Textes de quatre lois de 1789 et 1790 relatifs à l'aliénabilité du domaine privé de l'État, sauf les forêts, et aux conditions de l'aliénation. 177
1039. Échange. 178
1040. Concession. 178
1041. Vente domaniale; formes. 179
1042. Conditions de réalisation des ventes domaniales; historique. . . 180
1043. Lois des 15 et 16 floréal an X; statistique. 181
1044. Loi du 1er juin 1864 réglant le mode d'aliénation des immeubles domaniaux. 182
1045. Actions domaniales. 183
1046. Arrêté du 10 thermidor an IV; avis du conseil d'État de 1823. . . 183
1047. Instruction des procédures par l'administration des domaines. . . 184

§ III. — *Règles relatives à l'ancien domaine de la couronne.*

1048. Définition de l'ancienne liste civile et de la dotation ou domaine de la couronne; décret de suppression du 6 septembre 1870. . 185
1049. Composition et caractères légaux du domaine de la couronne. . 186
1050. Son inaliénabilité et son imprescriptibilité; conséquences au point de vue des questions de classement domanial. 187
1051. Droits et obligations de la couronne usufruitière des biens de l'ancien domaine de la couronne. 187
1052. Exercice des actions par l'administrateur de ce domaine. . . . 188

SECTION III. — DE L'ÉTAT DÉBITEUR.

1053. Classification des dettes de l'État; division de la section en deux paragraphes. 188

§ Ier. — *Dettes courantes, dette flottante, obligations du Trésor, et dette fondée.*

1054. Dettes courantes ou ordinaires de l'État; opérations préalables au paiement. 190
1055. 1° Déclaration des dettes à la charge de l'État. 190
1056. Compétence administrative pour déclarer l'État débiteur; controverse. 190
1057. Loi spéciale relative à la responsabilité de l'administration des postes. 192
1058. Questions relatives à l'administration des lignes télégraphiques. . 192
1059. Décisions du nouveau tribunal des conflits conformes à la jurisprudence du conseil d'État. 193

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

1060. Formule du système; distinction entre la responsabilité de l'État et celle de ses agents. 196
1061. 2° Liquidation. 197
1062. 3° Déchéance. 197
1063. 4° De l'ordonnancement, et 5° du paiement. 198
1064. Dette flottante. 199
1065. Bons du Trésor; dépôts aux caisses d'épargne. 200
1066. Cautionnements. 200
1067. Obligations du Trésor, dites obligations trentenaires. 201
1068. Obligations de l'emprunt dit *Morgan*, converties ou remboursées. 202
1069. Bons de liquidation émis au profit des victimes de la guerre. . . 202
1070. Dette fondée ou consolidée : rentes sur l'État 3 °/₀ et autres. . . 202
1071. Du droit de remboursement de l'État ; des conversions et de l'unification de la dette. 203
1072. Rétablissement du fonds 5 °/₀ par les emprunts de 2 et 3 milliards en 1871 et 1872, pour le paiement de l'indemnité de guerre imposée par la Prusse; charges financières résultant des événements de 1870-71. 204
1073. Des emprunts par voie de souscription publique et leurs résultats. 205
1074. Caisse d'amortissement; renvoi. 206
1075. Abrogation de la loi du 11 juillet 1866 par celle du 16 septembre 1871. 206
1076. Avantages assurés par la loi aux titres de rentes sur l'État. . . . 207
1077. Déchéance applicable aux arrérages. 208

§ II. — *Dette viagère; pensions de retraite.*

1078. Composition actuelle de la dette viagère de l'État ; nature des pensions de retraite. 209
1079. Règles générales applicables à toutes les pensions de retraite. . . 210
1080. Leur division en trois catégories. 210
1081. 1° Pensions civiles régies par la loi du 9 juin 1853. 211
1082. Pourquoi elles sont aussi appelées pensions sur fonds de retenue. 212
1083. Conditions d'âge et de durée de service. 212
1084. Réversion sur les veuves et les enfants. 212
1085. Quotité de la pension. 213
1086. Loi spéciale du 30 mars 1872. 214
1087. 2° Pensions civiles liquidées en vertu de la loi des 3-22 août 1790. 214
1088. Controverse relative à l'application de l'article 34 de la loi du 9 juin 1853. 215
1089. 3° Pensions militaires régies par les lois des 11 et 18 avril 1831 et des 25 et 26 juin 1861. 215
1090. Du temps requis pour l'acquisition du droit à pension. 217
1091. Loi du 5 janvier 1872 abrogée par celle du 29 mai 1875. 217
1092. Règles exceptionnelles aux cas de blessures, amputations et autres accidents. 217
1093. Loi du 27 novembre 1872. 219

SECTION IV. — DE L'ÉTAT DÉPOSITAIRE.

1094. Caisse des dépôts et consignations. 220
1095. Régime et mécanisme de cette caisse représentant l'État dépositaire. 221
1096. Loi du 28 juillet 1875 sur les consignations judiciaires. 222

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.
1097. Cette caisse n'est pas un établissement public distinct de l'État. . 222
1098. Il en est ainsi nonobstant son droit d'action. 223
1099. Il en est de même de la caisse d'amortissement. 223
1100. Examen et discussion de la jurisprudence. 224

SECTION V. — De l'État créancier.

1101. Énumération des principales créances de l'État. 225
1102. Des contraintes administratives et de leurs effets. 226
1103. Controverses sur les avis du conseil d'État de l'an XII et de 1811. . 227
1104. Saisies-arrêts pratiquées entre les mains de l'État. 228
1105. Créances de l'État contre les acquéreurs de biens domaniaux. . . 228
1106. — contre les fermiers de biens domaniaux. . . 229
1107. — contre les comptables. 229
1108. Loi du 5 septembre 1807 relative aux droits du Trésor sur les biens des comptables. 230
1109. Garanties de l'État dans les règles de comptabilité et de responsabilité auxquelles sont soumis les comptables. 232
1110. Créances de l'État contre les fournisseurs ; nécessité d'une dénonciation du gouvernement pour les poursuites criminelles. . . 234
1111. Autres garanties de l'État contre les fournisseurs. 236
1112. Créances de l'État contre les entrepreneurs de travaux publics. . 236
1113. Créances de l'État contre les condamnés à l'amende et aux frais de justice. 237
1114. Rétablissement de la contrainte par corps pour les frais de justice pénale dus à l'État; loi du 19 décembre 1871. 238

SECTION VI. — De l'État créancier des impôts.

1115. Division de la section en six paragraphes. 238

§ Ier. — *Règles générales et division des impôts.*

1116. Nature spéciale de cette créance de l'État; but et nécessité de l'impôt. 239
1117. Caractères du système d'impôts établi en France; rejet de diverses sortes d'impôt unique. 240
1118. Règles communes à tous les impôts. 241
1119. Règle de l'impôt proportionnel; rejet de l'impôt progressif. . . . 242
1120. Double division des impôts. 242
1121. Impôts directs. 243
1122. Impôts indirects. 243
1123. Nature mixte des droits d'enregistrement. 244
1124. Comparaison des impôts directs et des impôts indirects au point de vue économique. 244
1125. Impôts de répartition et impôts de quotité. 245
1126. Des quatre degrés de répartition. 246
1127. Commissions de répartiteurs. 247

§ II. — *Contributions directes et taxes assimilées.*

1128. Division du paragraphe en trois parties. 248

A. Les quatre grandes contributions directes.

1129. Séparation du service des contributions directes. 249
1130. Direction générale des *contributions directes*. 249

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

1131. Agence de perception des contributions directes; centralisation et direction du mouvement des fonds. 249
1132. 1° Contribution foncière. 250
1133. Exemptions permanentes et temporaires. 251
1134. Cadastre; rôle cadastral. 252
1135. Péréquation de l'impôt foncier; loi du 3 août 1875, art. 4, et projets de loi du gouvernement du 23 mars 1876 relatifs au renouvellement des opérations cadastrales. 253
1136. 2° Contribution personnelle et mobilière. 260
1137. Rôles; faculté de conversion pour certaines communes. 261
1138. 3° Contribution des portes et fenêtres. 262
1139. Exemptions. 262
1140. Règles et tarif. 263
1141. Recensements. 264
1142. Recensement de 1872. 265
1143. Tableau authentique pour cinq ans de la population de la France par départements dressé en 1872. 266
1144. 4° Contribution des patentes; caractère de la loi du 25 avril 1844. . 268
1145. Tableaux des professions patentables. 268
1146. Professions exemptées de la patente. 269
1147. Règles propres à la contribution des patentes. 270
1148. Droit fixe et droit proportionnel. 271
1149. Élévation des patentes pour certaines classes de patentables par la loi du 29 mars 1872. 272
1150. Droit d'investigation conféré par cette loi aux agents des contributions directes. 273
1151. Autre élévation des droits de patentes par la loi du 16 juillet 1872. 274
1152. Projet de révision des patentes présenté le 20 mai 1873. 275
1153. Il propose en outre d'appeler droit professionnel le droit fixe. . . 276

B. Taxes assimilées aux contributions directes.

1154. Division de ces taxes en deux classes. 277
1155. Renvoi pour les taxes assimilées non perçues par l'État. 277
1156. Taxes assimilées perçues par l'État, nouvelles et anciennes. . . 278
1157. 1° Taxe sur le revenu de valeurs mobilières; renvoi. 278
1158. 2° Contribution sur les chevaux et voitures, introduite en 1862, supprimée en 1866. 278
1159. Rétablie en 1871 et modifiée par la loi du 23 juillet 1872. . . . 279
1160. Règles relatives aux voitures. 280
1161. Règles relatives aux chevaux. 281
1162. Déclaration des propriétaires de chevaux et voitures. 282
1163. 3° Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion. 283
1164. 4° Taxe sur les billards publics et privés. 284
1165. Loi du 18 décembre 1872 qui assimile ces taxes aux contributions directes. 285
1166. Taxe, presque aussitôt abrogée qu'établie, sur les créances hypothécaires. 285
1167. Principales taxes anciennes assimilées aux contributions directes. 285
1168. 5° Taxe des biens de mainmorte. 286
1169. 6° Redevances des mines. 286
1170. De l'abonnement régi par les décrets des 6 mai 1811 et 11 février 1874. 287

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.
1171. 7° Droits de vérification des poids et mesures. 288
1172. Décret du 6 février 1873 et loi du 5 août 1874, art. 5. 288
1173. 8° Droits de visites chez les pharmaciens, droguistes, etc. . . . 289

C. Recouvrement des contributions directes et taxes assimilées.

1174. Émission du rôle par arrêté préfectoral. 290
1175. Echéances par douzièmes. 290
1176. Exception partielle en ce qui concerne les patentes; responsabilité des propriétaires. 291
1177. Droit de poursuite du percepteur. 291
1178. Nouvelles attributions des percepteurs des contributions directes. . 291
1179. Cotes indûment imposées. 292
1180. Cotes irrecouvrables. 292
1181. Des quatre degrés de poursuites. 293
1182. Privilége de l'État; loi du 12 novembre 1808. 294
1183. Diverses espèces de demandes en dégrèvement. 295
1184. Contentieux des contributions directes; demandes en décharge et en réduction. 295
1185. Formes, délais et procédure. 296
1186. Conséquences des décharges et réductions prononcées. 297
1187. Demandes, du ressort de la juridiction gracieuse, en remise et en modération. 298
1188. Fonds de non-valeur. 298

§ III. — *Contributions indirectes.*

1189. Division du paragraphe en cinq parties. 299

A. Règles communes à toutes les contributions indirectes.

1190. Direction générale des contributions indirectes. 300
1191. Abrogation du décret de 1851 qui la réunissait à la direction générale des douanes. 300
1192. Importance et origines des contributions indirectes. 301
1193. Énumération des impôts anciens et nouveaux compris sous le nom de contributions indirectes. 301
1194. Loi du 21 juin 1873 sur les contributions indirectes. 302
1195. Loi du 2 juin 1875. 304
1196. Droit de poursuite pour le recouvrement des contributions indirectes et privilége de l'État. 305
1197. Contentieux des contributions indirectes; compétence judiciaire. 305

B. Droits sur les boissons.

1198. 1° Législation relative aux droits sur les boissons. 306
1199. Liste des six droits établis sur les boissons. 307
1200. *a.* Droit de fabrication sur les bières et boissons distillées; exercice. 307
1201. *b.* Droit de consommation sur les eaux-de-vie, esprits, liqueurs, etc. 307
1202. Loi du 26 mars 1872 sur la fabrication des liqueurs. 308
1203. Maintien du droit commun pour l'alcool employé au vinage. . . 309
1204. Lois sur les bouilleurs de cru du 2 août 1872 et du 14 décembre 1875. 309
1205. Taxe de dénaturation des alcools pour l'industrie. 310
1206. Mesures prescrites par la loi du 2 août 1872. 311
1207. *c.* Droit de circulation ou d'expédition des vins, cidres, poirés, etc.; divers actes d'expédition ou titres de mouvement. 311

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.
1208. Modifications apportées par trois lois de 1871, 1873 et 1875. . . 312
1209. Disposition de deux lois de 1872 relatives à la répression de la fraude sur les spiritueux. 312
1210. *d.* Droit d'entrée. 314
1211. Villes rédimées d'après les lois de 1832 et 1841; taxe unique. . . 314
1212. Villes rédimées d'après la loi du 9 juin 1875; taxe unique. . . . 314
1213. Taxe spéciale de remplacement dans la ville de Paris. 315
1214. *e.* Droit de détail. 316
1215. *f.* Droit de licence. 316

C. Autres contributions indirectes anciennes.

1216. Objet de cette subdivision. 317
1217. 2° Droits sur le sel. 317
1218. Lois du 2 juin 1875 et du 21 mars 1874. 318
1219. 3° Droits sur le sucre indigène, et régime des sucres exotiques. . 318
1220. Lois de 1871 et 1872 qui ont augmenté les droits sur les sucres de toute origine. 319
1221. Nouvelle augmentation en vertu de la loi du 30 décembre 1873. . 319
1222. Exercice des fabriques-raffineries et des raffineries. 320
1223. 4° Droits sur les voitures publiques et les messageries en grande vitesse. 321
1224. 5° Droits de navigation. 321
1225. 6° Droits de passage d'eau. 322
1226. 7° Droits de garantie sur les matières d'or et d'argent. 323

D. Monopoles de l'État.

1227. Objet de cette subdivision; double aspect des monopoles. . . . 324
1228. 8° Cartes à jouer. 325
1229. 9° Poudres à feu; ingénieurs des poudres et salpêtres. 325
1230. 10° Tabacs. 327
1231. Lois de 1871 et 1872, relatives à la vente des tabacs. 327
1232. Direction générale des manufactures de l'État. 328
1233. 11° Allumettes chimiques. 329
1234. Observations spéciales à ce monopole. 330
1235. Loi du 2 août 1872 qui a constitué ce monopole et loi du 15 mars 1873. 330
1236. Mise en ferme du monopole au profit d'une compagnie concessionnaire; adjudication du 12 octobre 1872; loi du 28 janvier 1875. . 331
1237. Loi du 28 janvier 1875 relative à la répression de la fraude. . . . 332
1238. Renvoi pour d'autres monopoles étrangers aux contributions indirectes. 333

E. Contributions indirectes nouvelles.

1239. Multiplicité des contributions indirectes établies depuis 1870. . . 333
1240. 12° Droits établis sur les papiers par la loi du 4 septembre 1871. . 334
1241. Article 18 de la loi du 21 juin 1873. 335
1242. 13° Droits sur la chicorée. 336
1243. Extension du droit à ses similaires par la loi du 21 juin 1873. . . 336
1244. 14° Droits sur l'huile de schiste; droits de douane sur les huiles minérales importées de l'étranger et l'huile de pétrole. 338
1245. 15° Droit d'entrée sur les huiles végétales et de toute sorte, sauf les huiles minérales. 338

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

1246. 16° Droit de consommation intérieure sur les vinaigres et l'acide acétique. 339
1247. 17° Droit d'accise sur les savons de toute nature. 340
1248. 18° Droit de consommation intérieure sur l'acide stéarique, les bougies et cierges. 340
1249. 19° Taxe sur les transports à petite vitesse par chemins de fer. . 341
1250. 20° Droit sur la poudre dynamite, et la nitroglycérine. 342

§ IV. — *Douanes.*

1251. Origines, définition et caractères distinctifs des douanes. . . . 343
1252. Double aspect des droits de douane; ils méritent d'être admis à titre d'impôts, mais non comme moyens d'influence sur les prix. 344
1253. Systèmes de la prohibition, de la protection, et du libre échange. . 344
1254. Critique de la balance du commerce et des systèmes prohibitifs et protecteurs. 345
1255. Justification du principe de la liberté commerciale. 346
1256. La législation douanière française, après avoir été successivement inspirée par les idées de prohibition et de protection, consacre aujourd'hui la liberté commerciale. 347
1257. Traité de commerce avec l'Angleterre du 23 janvier 1860. 348
1258. Ses conséquences légales dans d'autres traités et dans les lois. . . 349
1259. Politique commerciale contraire suivie par le gouvernement français en 1871 et 1872; loi du 30 janvier 1872 sur la marine marchande. 349
1260. Loi du 2 février 1872, relative à la dénonciation des traités de commerce passés avec l'Angleterre et la Belgique en 1860 et 1861. . 350
1261. Loi du 26 juillet 1872, portant fixation des tarifs spécifiques sur les matières premières. 351
1262. Insuccès final de la campagne protectionniste ainsi poursuivie par le gouvernement de 1871 au mois de mai 1873. 352
1263. Lois des 25, 28 et 29 juillet 1873 abrogeant les lois de 1872 et ratifiant de nouveaux traités conclus avec l'Angleterre et la Belgique qui rétablissent ceux de 1860 et 1861 jusqu'en 1877. 354
1264. Établissement d'un droit de statistique commerciale. 355
1265. De l'admission temporaire et du drawback. 356
1266. Des diverses espèces de droits de douane. 356
1267. Rayon frontière de terre et de mer; direction générale des douanes. 358
1268. Contentieux et recouvrement : compétence du tribunal de justice de paix; contrebande : compétence correctionnelle. 359
1269. Mesures de surveillance et de répression de la loi du 2 juin 1875. . 359
1270. Hypothèque judiciaire et privilége de la régie des douanes. . . 360
1271. Loi du 10 décembre 1874 qui rend les navires susceptibles d'hypothèque et charge l'administration des douanes de la conservation des hypothèques maritimes. 361

§ V. — *Droits d'enregistrement, d'hypothèque, de greffe, de timbre, et droits divers sur les valeurs mobilières.*

1272. Impôts perçus par l'administration de l'enregistrement et des domaines. 362
1273. Subdivision du paragraphe. 362

A. Droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque.

1274. 1° Enregistrement; définition; ses caractères et ses origines. . . 363
1275. Division des droits d'enregistrement d'après la loi du 22 frimaire an VII. 363

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.
1276. Droits fixes et droits proportionnels. 364
1277. Innovation de la loi du 28 février 1872 relative aux droits fixes. . 364
1278. Droits gradués, distincts des droits fixes et des droits proportionnels. 365
1279. Droits d'acte et droits de mutation. 366
1280. Idée générale des tarifs d'après la loi de l'an VII. 366
1281. Division des actes en quatre classes au point de vue de l'enregistrement. 367
1282. Neuf mesures principales prescrites par la loi de l'an VII pour assurer l'enregistrement des actes et le paiement des droits. . 368
1283. Augmentation des droits et mesures prescrites par la loi du 23 août 1871; enregistrement des baux. 369
1284. Dispositions répressives des dissimulations. 370
1285. Loi du 28 février 1872; mesures diverses. 372
1286. Loi du 21 juin 1875 relative à divers droits d'enregistrement. . . 373
1287. Du contentieux de l'enregistrement. 373
1288. Garanties de la créance de l'État pour le recouvrement des droits de mutation. 374
1289. 2° Droits d'hypothèque et de transcription. 376
1290. 3° Droits de greffe. 377

B. Impôt du timbre.

1291. 4° Définition et législation. 377
1292. Actes assujettis au timbre avant 1870. 378
1293. Lois de 1870, 1871 et 1872 relatives au timbre. 379
1294. Actes assujettis au timbre en 1871 et 1872. 379
1295. Chèques; lois des 14 juin 1865, 23 août 1871 et 19 février 1874. . 379
1296. Du droit de timbre relatif aux quittances. 380
1297. Augmentation des droits. 382
1298. Timbre de dimension et timbre proportionnel. 383
1299. Timbre ordinaire. 384
1300. Timbre extraordinaire. 384
1301. Timbres mobiles. 384
1302. Application du timbre mobile aux copies d'actes d'huissiers; loi du 29 décembre 1873. 385

C. Impôts sur les valeurs mobilières.

1303. 5° Énumération des trois espèces d'impôts établis sur les valeurs mobilières (timbre, droit de transmission, taxe de 3 %.) . . . 387
1304. Droit de transmission sur les valeurs mobilières. 387
1305. Loi du 23 juin 1857. 387
1306. Élévation et extension du droit de transmission en 1871 et 1872. . 389
1307. Impôt direct de 3 % établi par la loi du 29 juin 1872 sur le revenu des valeurs mobilières. 389
1308. Loi du 1er décembre 1875 relative à l'application de cet impôt aux sociétés commerciales ou civiles. 390
1309. Extension de la taxe de 3 % par la loi du 21 juin 1875, art. 5. . . 391
1310. Loi du 15 juin 1872 relative aux titres au porteur. 391
1311. Application aux valeurs étrangères du droit de transmission et de tous droits frappant les valeurs françaises. 392
1312. Extension de ces droits aux titres des villes, provinces et établissements publics, étrangers. 393
1313. Application de la taxe de 3 % aux valeurs étrangères. 393

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

§ VI. — *Postes et télégraphes.*

1314. I. — Administration des postes; monopole de l'État. 395
1315. Arrêté consulaire du 27 prairial an IX. 395
1316. Réforme postale de 1848; timbres-poste. 396
1317. Poids et taxe des lettres; loi du 3 août 1875, art. 3. 396
1318. Législation relative aux transports des imprimés, journaux, papiers d'affaires, ouvrages imprimés, échantillons. 397
1319. Envois d'argent; transport des valeurs dans les lettres; loi du 4 juin 1859. 398
1320. Cartes postales; loi du 20 décembre 1872. 399
1321. Loi du 25 janvier 1873. 400
1322. Objets recommandés; déclaration de valeurs avec chargement; valeurs déclarées. 401
1322 *bis.* Projet de loi du 4 juillet 1876. 403
1323. Union générale des postes; traité de Berne; loi et décrets de 1875. 404
1324. II. — Administration des télégraphes; loi du 6 décembre 1873 relative à la modification du régime postal et du régime télégraphique, et décret du 10 juillet 1876 portant règlement d'administration publique pour son exécution. 404
1325. Télégraphie privée. Conventions télégraphiques internationales de 1865, 1872 et 1875. 405
1326. Taxes; loi du 3 juillet 1861, décret du 13 août 1864, loi du 29 mars 1872. 406
1327. Loi du 13 juin 1866; décret du 4 avril 1871. 407

CHAPITRE DEUXIÈME. — DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE.

1328. Objet de ce chapitre. 408
1329. Division en huit sections. 409

SECTION PREMIÈRE. — ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE.

1330. Objet de cette section : théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique. 409
1331. Distinction des deux classes d'établissements. 410
1332. Textes qui les distinguent. 411
1333. Définition et énumération non limitative des uns et des autres. . 412
1334. Actes de la puissance publique qui leur confèrent l'existence légale. 413
1335. Ressemblances entre ces deux classes d'établissements. 414
1336. Nécessité de l'antériorité de l'existence légale au cas de dons ou legs. 415
1337. De la dévolution des biens en cas de dissolution des deux sortes d'établissements. 416
1338. Différences principales entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique. 417
1339. Autres et nombreuses différences. 419

SECTION II. — DÉPARTEMENTS.

1340. Historique et dispositions constitutives de la personnalité civile du département. 420

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

1341. Routes départementales; statistique (note relative à la statistique des routes nationales et des voies navigables enlevées à la France par le traité imposé par l'Allemagne). 422
1342. Dispositions des lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 relatives à ces routes. 422
1343. Pouvoirs du conseil général pour la désignation des services et l'alignement des routes départementales. 424
1344. Chemins de fer départementaux; leur statistique au 31 décembre 1874. 425
1345. Composition du domaine privé départemental; édifices publics. . 427
1346. Actes de la vie civile du département. 427
1347. Ventes, échanges, acquisitions; affectation à un service public. . 428
1348. Dons et legs. 429
1349. Affaires connexes et affaires complexes. 430
1350. Baux. 431
1351. Emprunts et contributions extraordinaires. 431
1352. Transactions. 432
1353. Actions départementales. 432
1354. Actions à exercer contre le département. 433
1355. Budget départemental; diverses espèces de dépenses et de centimes additionnels départementaux d'après la loi de 1838. 434
1356. Division nouvelle du budget départemental introduite par la loi du 18 juillet 1866, et maintenue par celle du 10 août 1871. . . . 435
1357. Dispositions du titre V de la loi du 10 août 1871, relatives au budget départemental. 436
1358. Suppression du fonds commun par la loi du 18 juillet 1866 et son remplacement par le fonds de subvention. 438
1359. Statistique des départements d'après le produit d'un centime additionnel aux quatre contributions directes. 438
1360. Modifications apportées au fonds de subvention par la loi de 1871; états de répartition. 439
1361. Nouvelles ressources départementales. 440
1362. Circulaire ministérielle du 29 juillet 1867 et cadre du budget départemental. 441
1363. Son maintien par la loi du 10 août 1871. 442

SECTION III. — COMMUNES.

1364. Individualité de la commune et origines de la propriété communale. 443
1365. Division de la section en quatre paragraphes. 444

§ Ier. — *Domaine public communal.*

1366. Distinction entre le domaine public et le domaine privé de la commune. 445
1367. Composition du domaine public communal. 445
1368. Subdivision du paragraphe. 445

A. Chemins vicinaux.

1369. 1° Division des chemins vicinaux en trois classes; économie et importance de la loi du 21 mai 1836. 446
1370. Dispositions de la loi du 18 juillet 1866 remplacées par celles de la loi du 10 août 1871. 447
1371. Jurisprudence administrative relative aux articles 44, 46 §§ 7 et 8, et 86 de la loi du 10 août 1871. 447

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

1372. Instruction générale sur le service des chemins vicinaux du 6 décembre 1870, et règlement général de 1872. 449
1373. Règles relatives aux trois classes de chemins vicinaux. 449
1374. Ouverture, redressement, élargissement, reconnaissance et classement des chemins vicinaux. 451
1375. Loi du 8 juin 1864 et autres textes. 452
1376. Compétence de quatre juridictions diverses en matière de vicinalité. 452
1377. Compétence d'une cinquième juridiction; droit de préemption. . 454
1378. Budget ordinaire de la vicinalité. 456
1379. État de la vicinalité en France suivant l'*Étude historique et statistique des voies de communication de la France, d'après les documents officiels,* publiée en 1873 pour l'exposition de Vienne. 457
1380. Subventions de l'État et mesures prises en 1848, 1861 et 1867. . . 458
1381. Division tripartite des chemins vicinaux ordinaires au point de vue de leur exécution, en vertu du décret du 17 août 1867. 460
1382. Loi du 11 juillet 1868. 461
1383. Dispositions fondamentales de cette loi. 461
1384. Leurs caractères; loi de secours au profit des communes. . . . 462
1385. Dispositions subsidiaires de cette loi. 462
1386. Dispositions relatives au fonctionnement de cette loi. 463
1387. Détermination de l'assiette du réseau subventionné; rapport du ministre de l'intérieur du 15 mars 1873. 463
1388. Répartition des subventions de l'État. 464
1389. Caisse des chemins vicinaux. 465
1390. Règles de son fonctionnement; sa situation au 15 mars 1873. . . 466
1391. Loi du 25 juillet 1873, qui proroge de cinq ans les dispositions de la loi du 11 juillet 1868, et loi du 15 août 1876. 467

B. Autres voies publiques communales et fontaines publiques.

1392. 2° *Chemins ruraux.* Régime légal actuel; jurisprudence; loi du 21 juillet 1870 relative aux chemins ruraux. 469
1393. Dispositions du projet de code rural de 1869 relatives à ces chemins. 470
1394. 3° *Rues, places et passages.* 471
1394 *bis.* Accessoires de ces voies publiques; fontaines publiques, eaux communales et aqueducs. 472
1395. Du pavage des rues; obligations des riverains. 473
1396. Extension de cette charge aux voies empierrées. 474
1397. Des trottoirs. 474
1398. Prolongement des routes nationales et départementales et des chemins vicinaux de grande communication sur les rues et places; parcelles retranchées. 475
1399. 4° *Chemins de fer communaux.* 476
1400. 5° *Canaux communaux.* 476

C. Édifices publics religieux.

1401. 6° *Églises et chapelles paroissiales catholiques.* 477
1402. Leur indisponibilité et ses limites. 478
1403. Conséquences de l'indisponibilité des églises. 481
1404. Prétentions des fabriques sur les églises rendues au culte en 1801. 483
1405. Double droit d'action de la commune et de la fabrique. 484
1406. Leurs obligations respectives aux réparations de l'église et du presbytère et au paiement de l'indemnité en tenant lieu. 488

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

1407. Souscriptions recueillies par les fabriques seules pour la reconstruction ou la réparation des églises et presbytères. 491
1408. Mêmes souscriptions recueillies par les communes et les fabriques. 492
1409. 7° *Temples protestants consistoriaux*. 492

§ II. — *Domaine privé communal.*

1410. Commentaire et critique de l'article 542 du Code civil. 493
1411. Composition et revenu du domaine privé de la commune; statistique. 494
1412. Communaux soumis à la jouissance en nature des habitants. . . 495
1413. Bois communaux; affouages. 495
1414. Immeubles communaux consacrés à une destination publique. . . 496
1415. Règles relatives aux édifices publics communaux. 497
1416. Théâtres et abattoirs communaux. 500
1417. Presbytères. 500
1418. Cimetières communaux. 501
1419. Concessions de terrains dans les cimetières; compétence judiciaire. 502
1420. Droit de police des maires sur les lieux de sépulture; séparation des cultes. 506

§ III. — *Actes de la vie civile de la commune.*

1421. Des divers actes de la vie civile de la commune. 509
1422. Subdivision en deux groupes. 509

A. Actes divers de la commune et partages de biens communaux.

1423. 1° Aliénations, acquisitions, échanges. 510
1424. Purge d'hypothèques. 511
1425. 2° Baux. 511
1426. 3° Transactions. 511
1427. Nécessité de l'approbation des actes mêmes de bail, de transaction et de partage, non exigée pour les actes de vente. 512
1428. 4° Partages des biens communaux et sectionnaires. 512
1429. *a*. Partages entre communes ou sections indivises; exclusions des règles du droit civil et par suite de l'article 815 du Code civil. . 513
1430. Quatre propositions. 513
1431. Loi du 10 juin 1793; avis du conseil d'État du 20 juillet 1807 et du 26 avril 1808. 515
1432. Formes de ces partages de biens communaux indivis entre communes ou sections copropriétaires. 516
1433. *b*. Partages de biens communaux et sectionnaires entre habitants, interdits par la législation actuelle; importance de leur histoire. 518
1434. Ancien droit. 519
1435. Lois du 14 août 1792 et du 10 juin 1793; leur critique. 520
1436. Droit actuel. 522
1437. Loi du 21 prairial an IV; avis du conseil d'État du 16 mars 1838. . 523
1438. Question économique relative aux partages de biens communaux entre habitants, en ce qui concerne les biens incultes. 524

B. Dons et legs.

1439. 5° Dons et legs faits aux communes. Application d'une partie des règles contenues dans les numéros suivants, à tous les établissements publics et d'utilité publique. 526
1440. De l'autorisation d'accepter les dons et legs faits aux communes. . 526

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

1441. Affaires connexes; affaires complexes, mixtes ou collectives. . . 527
1442. Droit d'acceptation provisoire conféré aux communes par l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837, en dérogation à l'article 937 et à l'article 910 du Code civil. 528
1443. Nature et effets du droit d'acceptation provisoire. 528
1444. Conciliation de la saisine légale de l'article 1006 du Code civil avec l'article 910 du même Code. 529
1445. Droit de réduction; controverse relative aux clauses qui l'entravent. 530
1446. Conséquences juridiques de l'exercice du droit de réduction. . . 531
1447. Mise en demeure des héritiers. 531
1448. Droit d'autoriser d'office l'acceptation des dons et legs faits aux communes et aux établissements publics, consacré par la jurisprudence. 532
1449. Le droit d'autoriser d'office doit avoir pour conséquences, non-seulement le droit de réduire d'office, mais aussi celui de refuser d'office. 534
1450. Raisons de décider déduites des motifs de l'article 910 du Code civil. 535
1451. Droit du maire de la commune d'accepter les libéralités faites aux pauvres, sans autre détermination; ordonnance du 2 avril 1817. 537
1452. Droit du maire de la commune d'accepter les libéralités faites à certains établissements non légalement reconnus; avis du conseil d'État du 7 décembre 1858. 539
1453. Autres libéralités à accepter à divers points de vue par les communes. 542

§ IV. — *Finances, actions, créances et dettes des communes.*

1454. Subdivision de ce paragraphe. 543

A. Finances communales.

1455. 6° Emprunts communaux. 543
1456. 7° Contributions extraordinaires communales. 545
1457. 8° Budget communal. 546
1458. Budget ordinaire; budget extraordinaire. 547
1459. Statistique; tableau des chiffres des recettes et dépenses communales. 549
1460. Dispositions concernant les villes ayant trois millions de revenus. 550
1461. Divers impôts communaux. 551
1462. *a.* Octrois; nature légale et caractères économiques des droits d'octroi; importance de leur produit. 551
1463. Établissement des octrois. 553
1464. Modes de perception. 554
1465. Règles nouvelles de la loi du 24 juillet 1867. 555
1466. Modifications apportées par la loi du 10 août 1871; attributions des conseils généraux et limite de leurs délégations possibles aux commissions départementales en matière d'octroi. 556
1467. *b.* Droits de places dans les foires et marchés. 557
1468. *c.* Centimes additionnels communaux. 558
1469. *d.* Taxe des chiens. 560
1470. *e.* Autres taxes et impositions communales. 561

B. Actions des communes; dettes et créances communales.

1471. 9° Exercice des actions des communes, comme demanderesses ou défenderesses. 562

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

1472. De l'autorisation de plaider par le conseil de préfecture ou le conseil d'État. 563
1473. Textes relatifs à l'hypothèse de la commune demanderesse. . . . 564
1474. Droit des contribuables d'exercer les actions communales. 564
1475. Actions exercées contre les communes. 565
1476. Textes relatifs à cette hypothèse de la commune défenderesse. . . 566
1477. 10° Du paiement des condamnations et dettes des communes, des départements et des établissements publics. 567
1478. Textes qui contiennent ces règles. 568
1479. 11° Du recouvrement des créances des communes. 570
1480. 12° Actions diverses contre les communes; actions provenant de conventions relatives à l'enseignement primaire. 571
1481. Actions en responsabilité contre les communes; incendies. . . . 572
1482. Responsabilité des communes en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV. 573
1483. Exception à cette loi; son application aux insurrections politiques. 574
1484. Actions concernant des agents de la commune, et spécialement les secrétaires de mairie. 576

SECTION IV. — SECTIONS DE COMMUNE ET ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS ET DE BIENFAISANCE COMMUNAUX.

1485. Objet et subdivision de la section. 577

A. Sections de commune.

1486. Définition et statistique des sections de commune. 577
1487. Leurs origines historiques et leurs origines administratives. . . . 579
1488. Cas dans lesquels les réunions et distractions de communes peuvent amener la création de sections de commune. 579
1489. Compétence de l'autorité judiciaire relativement à l'existence, aux limites et aux droits des sections de commune. 579
1490. Patrimoine propre aux sections de commune; règlement des conditions des réunions de communes; dispositions de la loi du 18 juillet 1837 relatives aux sections de commune, et loi du 12 août 1876. 581
1491. Caractères particuliers de la personnalité civile des sections de commune; cas dans lesquels elles ont une représentation propre. . . 582
1492. Avis du conseil d'État du 9 décembre 1858. 583

B. Établissements hospitaliers communaux.

1493. Définition des hôpitaux, hospices, hôpitaux-hospices. 584
1494. Principes généraux de l'assistance publique; statistique; renvoi pour l'assistance publique générale et départementale. 584
1495. Commissions administratives des établissements hospitaliers et de bienfaisance; loi du 21 mai 1873. 586
1496. Patrimoine des établissements hospitaliers; leur droit d'usufruit légal d'après la loi du 15 pluviôse an XIII, et leurs trois droits successifs. 587
1497. Actes de leur vie civile; loi du 7 août 1851. 588
1498. Règles relatives aux dons et legs qui leur sont faits. 589
1498 *bis*. Avis du conseil d'État du 24 avril 1873. 590
1499. Règles concernant les actions des établissements hospitaliers. . . 592
1500. Assistance des malades à domicile par les établissements hospitaliers; loi du 21 mai 1873, art. 7. 592

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

C. Bureaux de bienfaisance.

1501. Bureaux de bienfaisance; leurs ressources légales. 593
1502. Innovation de la loi du 24 juillet 1867, relative à leur création. . . 594
1503. Circulaire du 3 août 1867. 594
1504. Dons et legs aux bureaux de bienfaisance. 595
1505. Jurisprudence antérieure qui faisait des bureaux de bienfaisance les représentants légaux et exclusifs des pauvres. 596
1506. Avis du conseil d'État du 6 mars 1873, décret et instruction ministérielle des 22 mars et 25 avril 1873, qui consacrent sur ce point un grave changement de jurisprudence. 597
1507. Texte de l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873. 597
1508. La jurisprudence nouvelle n'admet pas plus que l'ancienne, le droit de nommer des administrateurs particuliers pour une fondation charitable. 599
1509. Emprunts des établissements hospitaliers et de bienfaisance. . . . 600
1510. Assimilation avec les emprunts communaux. 601
1511. Budgets des établissements charitables ayant trois millions de revenus. 601
1512. Assistance publique de la ville de Paris. 602

SECTION V. — ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RELIGIEUX SE RATTACHANT A L'ORGANISATION DES CULTES RECONNUS.

1513. Objet de la section; énumération; règle commune. 603
1514. I. — Des fabriques. 604
1515. Renvoi à diverses parties de l'ouvrage en ce qui concerne de nombreuses règles déjà traitées relatives aux fabriques. 604
1516. Fabriques des métropoles et des cathédrales. 605
1517. Fabriques des paroisses; distinction entre les chapelles. 605
1518. Conseil de fabrique. 606
1519. De la présidence; avis du conseil d'État du 7 février 1867. 606
1520. Bureau des marguilliers. 607
1521. Dons et legs aux fabriques. 607
1522. Ordonnance du 14 janvier 1831, relative aux donations et legs, acquisitions et aliénations de biens, concernant les établissements ecclésiastiques et les communautés religieuses de femmes. . . . 608
1523. Rappel de l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873. 609
1524. Actes des fabriques. 610
1525. Rejet des règles de la gestion d'affaires, comme principe général applicable à tous les établissements publics et à tous les incapables du droit administratif et du droit civil. 610
1526. Budget des fabriques. 611
1527. Comptes des fabriques. 612
1528. Règles relatives aux anciens presbytères cédés aux fabriques. . . 612
1529. II. — Menses curiales, ou cures et succursales. 613
1530. III. — Menses épiscopales ou évêchés. 613
1531. De la propriété des palais épiscopaux. 614
1532. IV. — Séminaires diocésains. 614
1533. V. — Chapitres. 615
1534. VI. — Consistoires protestants et israélites. 615
1535. Autorisation de plaider nécessaire à toutes ces personnes morales. 615
1536. Droit d'action du bureau des inhumations des fabriques réunies d'une même ville. 616

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

SECTION VI. — Congrégations religieuses.

1537. Caractère légal des congrégations religieuses. 617
1538. Historique et législation générale. 618
1539. Autorisation des congrégations religieuses de femmes d'après la loi du 24 mai 1825. 619
1540. Décret du 31 janvier 1852; statistique de 1861. 620
1541. Autorisation nécessaire à chaque établissement. 621
1542. Révocation des autorisations. 621
1543. Règles auxquelles sont soumises, en tant que personnes morales, les congrégations légalement autorisées. 621
1544. Modifications aux règles de la quotité disponible relativement aux membres des congrégations religieuses de femmes. 622
1545. Attribution de succession et droit de retour légal au cas d'extinction ou de dissolution d'une congrégation. 623
1546. Congrégations d'hommes autorisées; nécessité d'une loi depuis 1817; loi du 2 janvier 1817. 623
1547. Situation légale de toutes les congrégations ou communautés d'hommes ou de femmes non autorisées. 625
1548. Système de tolérance pratiqué à l'égard des congrégations non autorisées; statistique des congrégations d'hommes en 1861. 626

SECTION VII. — De divers établissements publics et de certaines caisses de l'État.

1549. I. — De divers établissements publics. 627
1550. Institut de France; les cinq Académies. 628
1551. Académie de médecine. 628
1552. Établissements divers de l'Université de France. 629
1553. Écoles secondaires ecclésiastiques. 630
1554. Établissements d'assistance publique non communaux. 631
1555. Établissements publics généraux de bienfaisance. 631
1556. Hospices et asiles départementaux d'aliénés; statistique. 632
1557. Enfants assistés; statistique; tutelle; hospices dépositaires. . . . 633
1558. Loi du 5 mai 1869 relative aux dépenses du service des enfants assistés. 634
1559. Établissement des pupilles de la marine à Brest. 636
1560. Caisse des offrandes nationales en faveur des armées de terre et de mer. 637
1561. Caisse des retraites pour la vieillesse. 638
1562. Caisses d'assurances en cas de décès et en cas d'accidents résultant de travaux agricoles et industriels. 638
1563. II. — Caisses diverses de l'État sans personnalité civile distincte. . 639
1564. Caisse d'amortissement et caisse des dépôts et consignations; renvoi. 639
1565. Établissement des invalides de la marine. 639
1566. Caisse des prises. 639
1567. Caisse des gens de mer. 639
1568. Caisse des invalides de la marine. 640
1569. Règles communes à ces trois caisses formant l'établissement des invalides de la marine. 640
1570. Caisse des invalides de la guerre. 641

Source BIU Cujas

Numéros. Pages.

SECTION VIII. — De divers établissements d'utilité publique, et des établissements d'utilité publique étrangers.

1571. Diversité des établissements d'utilité publique ; renvoi pour leur régime général ; législation spéciale à quelques-uns de ces établissements. 642
1572. Division de la section en deux parties. 642
1573. I. — De divers établissements d'utilité publique. 643
1574. 1° Associations syndicales autorisées. Leur situation exceptionnelle en tant que personnes morales. 643
1575. Régime des associations syndicales autorisées en vertu de la loi du 21 juin 1865. 644
1576. Associations syndicales ou syndicats forcés antérieurs à la loi du 21 juin 1865. 645
1577. Syndicats forcés, pouvant être constitués, à défaut d'associations libres ou autorisées, depuis la loi de 1865. 645
1578. Les associations syndicales libres ne sont pas des établissements d'utilité publique. 645
1579. 2° Établissements et associations d'enseignement supérieur libres reconnus comme établissements d'utilité publique. 646
1580. Retour légal et dévolution des biens de ces établissements, en cas d'extinction. 647
1581. 3° Caisses d'épargne. Législation qui les concerne. 648
1582. Leur régime et leur caractère légal. 649
1583. Leurs conditions de fonctionnement; leurs succursales. 650
1584. Statistique des caisses d'épargne et des succursales. 651
1585. Nécessité de modifications; rapports de 1866 et projets de 1869. . 651
1586. Rejet du projet de loi de 1871. 653
1587. Décret du 23 août 1875 qui réalise certaines améliorations. . . . 653
1588. Arrêtés du ministre des finances du même jour. 654
1589. 4° Sociétés de secours mutuels approuvées ou déclarées établissements d'utilité publique. 654
1590. Pensions de retraite, assurances en cas de décès et d'accidents. . 655
1591. Décret du 27 octobre 1870 relatif à la présidence. 655
1592. Sociétés de secours mutuels simplement autorisées. 655
1593. Caractères des institutions de mutualité. 656
1594. Leur statistique. 657
1595. 5° Monts-de-piété. 658
1596. Leur statistique. 659
1597. 6° Sociétés de charité maternelle. 660
1598. II. — Des droits que peuvent exercer en France les établissements d'utilité publique étrangers. 660
1599. Avis du conseil d'État du 12 janvier 1854. 660
1600. Des sociétés étrangères.. 661

FIN DE LA TABLE ANALYTIQUE DU TOME II ET DERNIER.

Source BIU Cujas

TABLE DES CHAPITRES

DU TOME SECOND.

TITRE II. — Réglementation administrative des principes du droit public français.

CHAPITRE III. PRINCIPES DE L'ORDRE NATUREL OU CIVIL — (Suite).

Pages.

Section 6. Inviolabilité du droit de propriété, et diverses restrictions légales que ce principe comporte. 1

TITRE III. — Personnes morales du droit administratif. 84

CHAPITRE Ier. DE L'ÉTAT. 84

Section 1. L'État gardien du domaine public national. 86
Section 2. L'État propriétaire de son domaine propre. 161
Section 3. L'État débiteur. 188
Section 4. L'État dépositaire. 220
Section 5. L'État créancier. 225
Section 6. L'État créancier des impôts. 238

CHAPITRE II. DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE. 408

Section 1. Théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique. 409
Section 2. Départements. 420
Section 3. Communes. 443
Section 4. Sections de commune, et établissements hospitaliers et de bienfaisance communaux. 577
Section 5. Fabriques, menses, chapitres, consistoires. 603
Section 6. Congrégations religieuses. 617
Section 7. De divers établissements publics et de certaines caisses de l'État. 627
Section 8. De divers établissements d'utilité publique, et des établissements d'utilité publique étrangers. 641

TABLE ANALYTIQUE des matières du tome second. 663

Source BIU Cujas

Source BIU Cujas

1er APPENDICE.

PROGRAMME DÉTAILLÉ DES MATIÈRES ADMINISTRATIVES DES CONCOURS POUR L'AUDITORAT AU CONSEIL D'ÉTAT (1re et 2e classes) [1].

I.

Numéros de l'ouvrage.

Organisation, attributions et mode de procéder de l'administration préposée au soin des intérêts de l'État. Agents et conseils qui composent la hiérarchie administrative. 3, 4, 24, 32, 47, 50, 60 à 88.

[1] Ce programme reproduit textuellement celui qui avait été fixé par l'arrêté du ministre présidant le conseil d'État en date du 16 mars 1870. — *Voir* [tome I, pages 74 à 79, nos 78, 80 à 83] toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives aux AUDITEURS AU CONSEIL D'ÉTAT.

Mais, pendant l'impression de l'ouvrage, une loi promulguée par décret du 10 août 1876 est venue apporter des modifications importantes à l'article 5 §§ 6 et 7 de la loi du 24 mai 1872, relatif aux auditeurs et au concours à l'auditorat au conseil d'État. Cette loi porte le nombre des auditeurs de deuxième classe de vingt à vingt-quatre, fixe à six le nombre des places d'auditeurs de cette classe qui seront mises chaque année au concours au mois de décembre, substituant ainsi à un renouvellement variable un remplacement périodique à raison d'un quart des places chaque année, ce qui constitue une amélioration considérable; elle admet à concourir pour l'auditorat de la première classe, non-seulement, comme le portait le § 7 de l'article 5, les auditeurs de deuxième classe, qui cessent de plein droit leurs fonctions au bout de quatre années, mais aussi les anciens auditeurs de deuxième classe tant qu'ils n'auront pas atteint la limite d'âge de trente ans fixée par l'article 6 de la loi du 24 mai 1872. Enfin des dispositions transitoires ont eu pour objet de ménager les situations.

Nous reproduisons le texte même de cette loi votée le 9 août 1876 sous le titre de *Loi concernant le renouvellement des auditeurs de deuxième classe au conseil d'État*, promulguée par décret du 10 août et publiée au *Journal officiel* du 11.

Art. 1. Le nombre des auditeurs de deuxième classe au conseil d'État est porté à vingt-quatre. — Art. 2. Le renouvellement des auditeurs de deuxième classe au conseil d'État aura lieu annuellement par quart. Chaque année, dans le mois de décembre, un concours sera ouvert pour la nomination de six auditeurs. Les auditeurs nommés à la suite du concours entreront en fonctions le 1er janvier. — Art. 3. Les auditeurs dont les places deviendront vacantes avant le terme légal de leurs fonctions ne seront remplacés que lors du renouvellement de la série à laquelle ils appartiennent. Un ou plusieurs auditeurs pris, dans l'ordre du tableau, parmi ceux qui achèvent leur dernière année, pourront être autorisés par le ministre de la justice à remplir, pendant une année, les places qui deviendraient vacantes par suite de l'application du paragraphe précédent.—Art. 4. Les auditeurs de deuxième classe qui, pour une cause quelconque, autre que la révocation, ont quitté le conseil d'État, sont admis, s'ils sont encore dans les conditions d'âge, à concourir pour les places d'auditeurs de première classe qui deviendront vacantes à l'avenir. — *Dispositions transitoires.* — Art. 5. Il ne sera pourvu aux quatre places créées par l'article 1 de la présente loi qu'au fur et à mesure des concours annuels, et à raison d'une place nouvelle par année. — Art. 6. Les auditeurs nommés le 27 janvier 1873, et actuellement en exercice, seront maintenus, savoir : les cinq derniers dans l'ordre du tableau, jusqu'au 31 décembre 1877 ; cinq autres, en remontant le tableau, jusqu'au 31 décembre 1878. Le premier sur le tableau des auditeurs nommés le 27 janvier 1873, et les quatre auditeurs nommés le 26 décembre 1874, cesseront leurs fonctions le 31 décembre 1879. — Art. 7. Les candidats qui prendront part à toutes les épreuves du concours de décembre 1876 seront admis au concours de 1877, alors même qu'ils auraient dépassé la limite d'âge fixée par l'article 6 de la loi du 24 mai 1872.

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

Organisation, attributions et mode de procéder des agents et conseils préposés à la gestion des intérêts locaux dans les départements et les communes. Rapports de ces autorités avec l'autorité centrale. 54 à 59, 89 à 242.

Organisation spéciale à l'Algérie et aux colonies. 533 à 541, 1483.

Organisation, attributions et mode de procéder des diverses juridictions administratives. 243 à 532.

Du principe de la séparation des pouvoirs, notamment de l'indépendance de l'autorité administrative à l'égard de l'autorité judiciaire. Conflits d'attributions positifs et négatifs. Des poursuites dirigées contre les agents du gouvernement. 8 à 52, 648 à 696.

II.

Du budget de l'État. Comment il est préparé, voté, modifié et réglé. Principes généraux de la comptabilité publique. De l'établissement et de la liquidation des dettes de l'État. Du recouvrement des créances de l'État. 398, 399, 431, 444 à 463, 566 à 580, 1054 à 1063, 1477.

Des diverses ressources de l'État. Des impôts directs; leur assiette et leur recouvrement. Des impôts indirects; notions générales sur leur assiette. Des monopoles. 1115 à 1327.

Des produits de la gestion des biens de l'État. 578, 959, 1002, 1014 à 1036.

De la dette publique. 1064 à 1077.

De la caisse d'amortissement. 950, 1023, 1074, 1094 à 1100, 1389, 1390, 1564.

Des pensions civiles. Des pensions de l'armée de terre. Des pensions servies sur les fonds de la caisse des invalides de la marine. 636, 1079 à 1093, 1558, 1560, 1565 à 1570.

De la monnaie. Des divers systèmes relatifs à l'étalon monétaire. De la théorie des monnaies d'appoint, et conditions qui les distinguent des monnaies courantes. 501 à 524.

Des charges et des ressources des départements. 1355 à 1363.

Des charges et des ressources des communes. 1455 à 1470.

Des biens communaux. Des immeubles affectés aux services publics communaux, notamment des églises, presbytères et cimetières. 704, 865, 1364 à 1420.

Du régime des cultes. Rapports de l'État avec les différents cultes au point de vue spirituel et au point de vue temporel. Administration, charges et ressources des établissements publics institués pour l'exercice du culte catholique. Règles spéciales aux congrégations religieuses. Administration des établissements publics institués pour l'exercice des cultes protestants reconnus et du culte israélite. 697 à 730, 794, 810, 1513 à 1548, 1553.

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

Du régime de l'instruction publique. Enseignement supérieur, secondaire, primaire. Droits des citoyens. Pouvoirs de l'autorité publique. Des dépenses imposées à l'État, aux départements et aux communes pour l'organisation de l'instruction publique à ses différents degrés. Établissements publics et d'utilité publique qui se rattachent au service de l'instruction publique. Leur administration. 464 à 482, 752, 1355, 1453, 1457 à 1459, 1480, 1538, 1546 à 1548, 1550 à 1553, 1579, 1580.

De l'assistance publique. Constitution et administration des hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance. Règles spéciales aux aliénés et aux enfants assistés. Des établissements d'utilité publique institués en vue de l'assistance ou de la prévoyance. 417, 1485, 1493 à 1512, 1554 à 1562, 1581 à 1597.

Règles relatives au mode d'exécution des travaux publics. Des marchés ou entreprises. Des concessions de travaux. 315 à 325, 1112.

Des préjudices causés aux propriétaires par l'exécution des travaux publics. Dommages proprement dits. Extraction de matériaux et occupation de terrains. Expropriation pour cause d'utilité publique. 326 à 332, 806 à 849, 867 à 870, 1376.

Routes nationales et départementales. Établissement des routes. Droits et charges de l'État et des départements. Obligations et droits des riverains. De l'alignement et des autres servitudes imposées aux riverains. Police de la grande voirie. Police du roulage. 333 à 346, 850 à 863, 928 à 933, 944, 1341 à 1343.

Chemins de fer. Divers modes d'exécution de ces chemins. Droits et obligations de l'État et des compagnies concessionnaires. Exécution des travaux. Servitudes imposées aux riverains. Règles générales de l'exploitation. Chemins de fer d'intérêt local. Création et exploitation. 318, 814, 864, 945 à 952, 1223, 1249, 1303 à 1307, 1344, 1399.

Voirie urbaine. Droits et charges des communes. Obligations et droits des riverains. Police. 202, 333 à 340, 1394 à 1398.

Chemins vicinaux. Leur établissement. Ressources spéciales au moyen desquelles ils s'exécutent. Obligations et droits des riverains. Police. 338, 395, 396, 846, 1369 à 1391.

Chemins publics ruraux. Différence de leur condition légale et de celle des chemins vicinaux. 1392, 1393.

Du rivage de la mer. Conservation, délimitation, administration, police du rivage. Concession des lais et relais de mer et du droit d'endigage. Des ports maritimes. Règles spéciales de police de ces ports. 341, 914 à 919, 940, 941, 958 à 979, 1019

Cours d'eau navigables et flottables. Leur condition légale. Ses conséquences. Droits des propriétaires riverains. Concessions de prises d'eau pour la mise en mouvement des usines

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

et pour l'irrigation des terres. Obligations des riverains, notamment en ce qui concerne le chemin de halage. Police des cours d'eau navigables et de la navigation. Canaux de navigation. Canaux exploités par l'État. Canaux concédés. Exploitation. Obligations des riverains. Police spéciale de la navigation sur les canaux. Des cours d'eau flottables à bûches perdues. Régime spécial de ces cours d'eau. Des cours d'eau non navigables ni flottables. Leur condition légale. Droits des riverains. Établissements de barrages et de prises d'eau pour les usines et pour l'irrigation. Curage. Règles de police. 862, 934 à 939, 957 à 1014.

De la pêche dans la mer, dans les cours d'eau navigables, dans les cours d'eau non navigables et dans les étangs. Droits de l'État et des particuliers. Police de la pêche. 422, 642, 745, 989, 1033.

Des associations syndicales. Organisation et mode de procéder de ces associations. Travaux qu'elles peuvent accomplir d'après la loi du 21 juin 1865. Moyens de suppléer à leur inaction pour le desséchement des marais et l'endiguement des cours d'eau. 421, 812, 847, 883, 884, 996 à 1000, 1574 à 1578.

Des mines, minières et carrières. 408 à 413, 872 à 882.

Du régime forestier. Du régime des bois et forêts appartenant aux particuliers. Du reboisement des montagnes. 351, 392 à 394, 887 à 888, 1020 à 1023, 1413, 1459.

Des institutions établies dans l'intérêt de l'agriculture et de l'industrie. 1° Comices agricoles. Concours. Haras. 2° Chambres de commerce. Chambres consultatives des arts et manufactures. Établissements exploités par les chambres de commerce. 787 à 792, 795.

Des ateliers dangereux, insalubres et incommodes. Des machines à vapeur. 353 à 364, 792.

De la police sanitaire. 530, 736.

Des sources d'eaux minérales. Protection et exploitation de ces sources. 866.

Force publique. Organisation de l'armée de terre et de mer. Recrutement. Inscription maritime. État des officiers. 483 à 500, 581 à 642.

Places fortes et fortifications. Servitudes imposées à la propriété pour la défense du territoire. Régime de la zone frontière. Travaux mixtes. 366 à 389.

Prises maritimes. 65, 86, 532.

De la naturalisation des étrangers. Droits du gouvernement à l'égard des étrangers. 393, 401, 402, 494, 548, 563, 590 à 593, 643, 738, 1312, 1598 à 1600.

Des changements de nom. 249, 743, 744.

Source BIU Cujas

2e APPENDICE.

PROGRAMME DU CONCOURS POUR L'AUDITORAT A LA COUR DES COMPTES [1].

Le ministre secrétaire d'État du département des finances, vu l'arrêté du 17 novembre 1856 portant nomination d'une commission chargée de la préparation d'un programme d'examen pour les aspirants aux fonctions d'auditeur près la cour des comptes ; vu le projet de programme préparé par la commission d'examen ; arrête :

Art. 1. — L'examen des candidats aux fonctions d'auditeur près la cour des comptes portera :

Numéros de l'ouvrage.

1° Sur l'organisation et les attributions du conseil d'État, 16, 17, 37, 39, 50, 74 à 88, 244 à 286.

De la cour des comptes, 444 à 463.

Des conseils de préfecture. 90, 91, 126 à 128, 271, 273, 288 à 426, 536.

2° Sur les règles et les formes de la comptabilité publique,

tant en derniers, 398, 399, 444 à 462, 566 à 568, 1061 à 1063, 1107 à 1109.

Qu'en matières. 463.

3° Sur la législation relative à l'établissement et au règlement

des budgets de l'État, 39, 46, 566 à 580, et 17e appendice.

Des départements, 141, 166, 168, 1355 à 1363.

Des communes, 208, 231 à 235, 1457 à 1470, 1477.

Et des établissements publics. 1477, 1496, 1497, 1501, 1526, 1527.

4° Sur les règles d'après lesquelles doivent être justifiées les

recettes et les dépenses. 72, 141, 150, 168, 237, 398, 399, 456 à 459, 462, 568, 1055 à 1063, 1477 à 1479.

5° Sur les calculs arithmétiques.

Art. 2. Les épreuves consisteront dans une composition écrite et un examen oral. — Art. 3. Après la clôture des examens, le président de la commission remettra au ministre, avec les procès-verbaux des diverses séances, la liste des candidats qu'elle aura reconnus admissibles. — Art. 4. Le présent arrêté sera déposé au secrétariat général pour être notifié à qui de droit. — Paris, le 30 novembre 1856. MAGNE.

[1] Tous les textes relatifs à la nomination, à la position et aux fonctions des AUDITEURS A LA COUR DES COMPTES sont reproduits n° 452, tome I, pages 381 et 382.

Source BIU Cujas

3e APPENDICE.

CONCOURS POUR L'ADMISSION DES CONDUCTEURS DANS LE CORPS DES INGÉNIEURS DES PONTS ET CHAUSSÉES.

Décret portant règlement d'administration publique du 7 mars 1868.

Titre II. *Admission au concours.* — Art. 3. Les conducteurs qui désireront prendre part au concours devront en faire la demande avant le 1er février de l'année où ils auront l'intention de s'y présenter... — Art. 4. Les examens préparatoires auront lieu au chef-lieu de chaque département, devant une commission composée d'un inspecteur général, président, et de deux membres nommés par le ministre. — Art. 5. L'examen préparatoire portera sur les connaissances ci-après, dont le programme détaillé sera arrêté par le ministre : Application de la géométrie descriptive à la coupe des pierres et à la charpente ; notions de physique, de chimie et de géologie ; notions relatives à l'exécution des travaux. Il sera fait, en outre, aux candidats des questions ayant pour objet de constater d'une manière générale la pratique qu'ils auront acquise, *tant dans la partie administrative* que dans la partie technique du service. Ils remettront à la commission les rapports de quelque importance qu'ils auraient eu à présenter, les projets qu'ils auraient rédigés et les dessins exécutés par eux, le tout certifié par les ingénieurs. Enfin ils rédigeront sous les yeux de la commission *un rapport sur une question administrative ou contentieuse* ; ce rapport sera annexé au procès-verbal de l'examen.

Titre III. *Concours et classement des candidats.* — Art. 11. Le concours s'ouvrira à Paris le 1er juin de l'année qui suivra la déclaration d'admission aux examens définitifs. Il comprendra deux examens, qui seront passés à un an de distance l'un de l'autre : néanmoins les candidats pourront, sur leur demande, être admis à subir les deux épreuves dans le cours de la même année. La commission d'examen sera composée d'un inspecteur général de 1re classe, président, et de six membres. Elle sera nommée par le ministre. Les inspecteurs généraux de 2e classe chargés d'un service d'inspection, les ingénieurs qui auraient participé aux examens préparatoires, et ceux qui auraient sous leurs ordres un ou plusieurs des candidats ne pourront faire partie de la commission. — Art. 13. Les épreuves dont se composera le concours seront partagées comme il suit :

Premier examen. Questions orales sur la mécanique, les machines, la construction des bâtiments, les routes et ponts, et les chemins de fer,

Rédaction de deux avant-projets tirés au sort parmi les quatre ci-après : avant-projet de route ; avant-projet de pont en maçonnerie ou en charpente ; avant-projet de pont métallique ; avant-projet de chemin de fer.

Second examen. Questions orales sur l'hydraulique, la navigation intérieure (rivières et canaux), les dessèchements et irrigations, les ports maritimes, l'exécution des travaux, l'*administration* et le *droit administratif.*

Rédaction de deux avant-projets tirés au sort parmi les quatre ci-après : avant-projet relatif à l'amélioration d'une rivière ; avant-projet relatif à l'établissement d'un canal ; avant-projet d'irrigation ou de dessèchement ; avant-projet d'un travail se rattachant à l'établissement d'un port maritime.

Le programme détaillé des connaissances formant la partie orale de l'examen sera arrêté par le ministre...

Source BIU Cujas

4e APPENDICE.

PROGRAMME DES COURS DE DROIT ADMINISTRATIF DANS LES FACULTÉS DE DROIT.

Le ministre secrétaire d'État au département de l'instruction publique et des cultes, vu l'avis du conseil impérial de l'instruction publique en date du 10 décembre 1856, arrête :

Art. 1. — A partir du 1er janvier 1863, le programme des cours de droit administratif dans les facultés de droit est et sera modifié ainsi qu'il suit :

Numéros de l'ouvrage.

1° *Notions générales et sommaires :*

Sur l'organisation et les attributions de l'autorité administrative; la hiérarchie de ses agents, de ses conseils et de ses juridictions; 3, 4, 24, 32, 53 à 532.

Les différentes natures de contributions publiques, leur assiette et recouvrement; 1115 à 1314.

Les cours d'eau, leur curage, le règlement des usines, le drainage et les irrigations; 979 à 1014.

Le domaine public, fluvial et maritime; 907 à 978, 1014 à 1047.

Les établissements dangereux et insalubres. 353 à 365.

2° *Notions approfondies :*

Sur l'expropriation pour cause d'utilité publique; 806 à 849.

La voirie et les alignements; 333 à 346, 850 à 871, 1340 à 1345, 1366 à 1400.

La séparation des pouvoirs publics, 7 à 52.

Judiciaire, administratif, 32 à 35, 240 à 260, 648 à 656, 960 à 968, 1055 à 1060.

Et ecclésiastique; 697 à 716, 1401 à 1409, 1417 à 1430, 1513 à 1548.

Conflits; 657 à 678.

Appels comme d'abus; 717 à 730.

Mises en jugement; 679 à 696.

Autorisations. 1330 à 1340, 1345 à 1354, 1410 à 1412, 1421 à 1457, 1471 à 1484, 1485 à 1548, 1554 à 1559, 1571, 1598, 1599.

Art. 2. — MM. les recteurs des Académies sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté. — Fait à Paris, le 31 décembre 1862. ROULAND.

Source BIU Cujas

5e APPENDICE.

MATIÈRES DU COURS DE DROIT ADMINISTRATIF SUR LESQUELLES LE PROFESSEUR INTERROGE PLUS PARTICULIÈREMENT ET D'UNE MANIÈRE APPROFONDIE AU DEUXIÈME EXAMEN DE DOCTORAT DANS LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS.

Numéros de l'ouvrage.

Comparaison du conseil d'État actuel avec le conseil d'État des régimes antérieurs. 74 à 88, 261 à 286.

Séparation des autorités administrative et judiciaire, avec tout ce qui se rattache à ce principe de droit public, y compris l'indication de la place qui appartient à ces autorités dans la division des pouvoirs, la détermination du contentieux administratif, les conséquences de l'abrogation de l'article 75 de la constitution de l'an VIII, l'institution des conflits, et les applications du principe aux principales matières administratives. 23, 24, 32 à 35, 244 à 260, 648 à 696, 960 à 968, 1055 à 1060.

Législation et service monétaires. 501 à 524.

Expropriation pour cause d'utilité publique. 806 à 861.

Domaine national. 907 à 1052.

Édifices publics ; églises. 909 à 925, 955, 956, 1024, 1025, 1340, 1401 à 1409, 1414 à 1430, 1531.

Établissements publics et établissements d'utilité publique. 1328 à 1339.

Centralisation et décentralisation. 89 à 103, 138 à 174, 231 à 235.

Actes de la vie civile des départements, communes, établissements publics et établissements d'utilité publique; autorisations. 1330 à 1339, 1346 à 1355, 1410 à 1413, 1421 à 1427, 1439 à 1458, 1471 à 1536.

Partages de biens communaux et sectionaires. 391 à 394, 1428 à 1438.

Congrégations religieuses. 1537 à 1548.

Source BIU Cujas

6e APPENDICE.

CONCOURS DES ATTACHÉS A LA CHANCELLERIE ET AUX PARQUETS.

(*Article* 11 *du décret portant règlement d'administration publique du* 29 *mai* 1876 [1].)

Les épreuves du concours institué par l'article 6 du présent décret portent:

1° Sur le droit civil et commercial et sur la procédure, spécialement sur les attributions du ministère public en matière civile; sur les faillites et les banqueroutes; sur les saisies immobilières, les ordres et les contributions;

2° Sur le droit criminel, spécialement sur la police judiciaire, l'instruction, les cours d'assises;

3° Sur l'organisation judiciaire de la France, les devoirs des magistrats, la discipline judiciaire;

Numéros de l'ouvrage.

4° Sur les principes généraux du droit public et administratif, spécialement sur la séparation des pouvoirs, les conflits positifs et négatifs. 1 à 52, 53 à 103, 183 à 186, 244 à 286, 287 à 291, 443, 541 à 543, 648 à 696, 697, 731, 818 à 825, 905, 906, 960 à 968, 1055 à 1060, 1094 à 1100, 1115, 1328 à 1339.

[1] Décret portant règlement d'administration publique du 29 mai 1876, *sur l'institution des attachés à la Chancellerie et aux Parquets.* — Le président de la République française, sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, président du conseil; vu l'ordonnance royale du 24 décembre 1844; le conseil d'Etat entendu, décrète: — Titre Ier. *Dispositions générales.* — Article 1. Les attachés à la chancellerie sont nommés au concours. Leur nombre maximum reste fixé à douze. — Art. 2. Les attachés aux parquets des cours et tribunaux sont divisés en deux classes. Les attachés de première classe sont nommés au concours; leur nombre maximum ne peut dépasser quarante-huit. Les attachés de deuxième classe sont choisis parmi les docteurs en droit et les licenciés qui ont subi avec succès les deux examens de doctorat. — Art. 3. Le garde des sceaux détermine les parquets qui peuvent recevoir des attachés; il fixe le nombre maximum des attachés, soit de première, soit de deuxième classe, à chaque parquet, et règle leur organisation. Il les nomme et les révoque. Nul ne peut être attaché à un parquet que sur la présentation ou de l'agrément du chef de ce parquet. — Art. 4. Il n'est admis aux parquets de la cour d'appel de Paris et du tribunal de première instance de la Seine que des attachés de première classe. — Art. 5. Dans les parquets autres que ceux de la cour d'appel de Paris et du tribunal de première instance de la Seine, les attachés de deuxième classe peuvent obtenir le titre d'attachés de première classe en se présentant aux concours qui seront institués ci-après. Les attachés soit de première, soit de deuxième classe, ne peuvent rester en fonctions plus de trois ans dans chacune de ces classes. — Art. 6. Il est ouvert, chaque année, à Paris, dans la première semaine de décembre, un concours auquel peut être admis tout docteur en droit présenté par un premier président, un procureur général ou le bâtonnier d'un barreau près une cour d'appel, ou qui, à défaut de présentation, justifie d'un des titres suivants: attaché de deuxième classe à un parquet; lauréat de l'Institut ou des facultés de droit de l'État; admissible à l'agrégation des mêmes facultés; licencié ès lettres. Les

Source BIU Cujas

candidats se font inscrire au secrétariat général du ministère de la justice ou au parquet de la cour d'appel de leur ressort, avant le 1er septembre. Le garde des sceaux apprécie s'ils réunissent les conditions morales qui doivent être exigées des aspirants à la magistrature et arrête la liste de ceux qu'il admet à concourir. — Art. 7. Un arrêté, publié au *Journal officiel* un mois à l'avance, fixe le jour de l'ouverture du concours. Le même arrêté indique le nombre des places à donner. Jusqu'au commencement des épreuves, ce nombre peut être augmenté. — Art. 8. Le jury d'examen est nommé par le garde des sceaux, qui désigne le président; il est composé de deux membres de la cour de cassation, du secrétaire général ou d'un des directeurs du ministère de la justice, d'un membre du parquet d'une cour d'appel et d'un membre du parquet du tribunal civil, d'un professeur d'une faculté de droit, d'un membre ou d'un ancien membre du conseil de l'ordre d'un barreau près une cour d'appel. — Art. 9. Le jury classe, par ordre de mérite, les candidats dont les épreuves ont été satisfaisantes, sans s'arrêter au nombre des places mises au concours. La liste ainsi préparée est soumise au garde des sceaux. Celui-ci nomme les attachés et les répartit entre les services de la chancellerie et les parquets où il existe des places réglementaires d'attachés de première classe. Parmi les candidats promus à la première classe, ceux qui étaient attachés de deuxième classe à un parquet rentrent de plein droit, s'ils le demandent, avec leur titre nouveau, au parquet auquel ils appartenaient, lors même qu'il n'existerait pas à ce parquet de place réglementaire d'attaché de première classe. Les places mises au concours, qui, par ce motif ou par tout autre, ne sont pas occupées par les candidats auxquels leur rang de nomination les attribue, peuvent être dévolues à ceux qui les suivent dans l'ordre qu'ils occupent sur la liste arrêtée par le garde des sceaux. — Art. 10. Le garde des sceaux peut, par un arrêté spécial et sur la proposition du procureur général, ouvrir, dans une ville où sont tout à la fois établies une cour d'appel et une faculté de droit, un concours pour des places d'attachés à la chancellerie et d'attachés de première classe. L'arrêté fixe la date du concours, le nombre des places à donner et les ressorts où elles seront données. Il est publié au *Journal officiel* au moins quatre mois à l'avance. Le jury d'examen se compose de deux présidents ou conseillers et d'un membre du parquet d'une cour d'appel, d'un président ou d'un juge et d'un membre du parquet d'un tribunal, d'un professeur d'une faculté de droit, d'un membre ou ancien membre du conseil de l'ordre d'un barreau près une cour d'appel. Sont applicables, pour le surplus, toutes les dispositions du présent décret. — Titre II. *Matières des épreuves; règlement du concours.* — Art. 11 (*rapporté ci-dessus*). — Art. 12. Il y a des épreuves écrites et des épreuves orales. Après les épreuves écrites, le jury détermine les candidats qui sont admis aux épreuves orales. Les épreuves orales sont publiques. — Art. 13. Les épreuves écrites consistent en deux compositions, l'une sur une question de droit civil, l'autre sur une question de droit criminel ou de procédure civile.— Art. 14. Le sujet de chacune de ces compositions, commun à tous les candidats, est tiré au sort entre trois sujets choisis, séance tenante, par le jury. Il est dicté aux candidats, qui doivent le traiter en six heures, sans pouvoir consulter d'autres livres qu'un code non annoté. — Art. 15. Les compositions sont faites sur un papier délivré aux candidats, et en tête duquel ils inscrivent leur nom et leurs prénoms. Lors du dépôt de la composition sur le bureau, le juge surveillant place en tête un numéro d'ordre qui est répété sur le manuscrit. Les têtes des compositions sont détachées à l'instant et réunies sous une enveloppe cachetée, laquelle n'est ouverte qu'après l'examen et le jugement. — Art. 16. A la suite des épreuves écrites, la liste des candidats admis aux épreuves orales est dressée par ordre alphabétique. L'ordre dans lequel les candidats subissent chacune des deux épreuves orales est indiqué par un tirage au sort. — Art. 17. La première épreuve orale consiste en un exposé fait par le candidat sur une question tirée au sort et empruntée à l'une des matières énoncées à l'article 11. Cette question, contenue dans une enveloppe cachetée sur laquelle le président et le candidat apposent leur signature, est remise à celui-ci une heure avant le commencement de son épreuve. L'exposé ne dure pas plus d'une demi-heure. — Art. 18. La seconde épreuve orale ne peut être subie le même jour que la première; elle consiste en une interrogation d'une heure par les membres du jury sur les matières du concours, sans argumentation entre les concurrents. — Titre III. *Dispositions transitoires.* — Art. 19. Pourront être admis à concourir pour le titre d'attaché de première classe, jusqu'au 1er janvier 1878,

Source BIU Cujas

les licenciés en droit qui seront âgés de plus de vingt-trois ans au moment de la promulgation du présent décret. — Art. 20. Les licenciés en droit qui ont été nommés attachés aux parquets des cours et tribunaux avant le 1er janvier 1876, sont maintenus dans leurs fonctions avec le titre d'attachés de deuxième classe. Le délai de trois ans fixé à l'article 5 court pour eux du jour de leur nomination. — Art. 21. Les attachés de deuxième classe nommés à la suite du concours ouvert à Paris le 17 mars 1876 seront promus, sans nouveau concours, à la première classe, sous la condition de justifier du diplôme de docteur en droit. — Art. 22. Le garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois*. — Fait à Versailles, le 29 mai 1876. Maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta. — Par le président de la République : *Le garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, président du conseil*, J. Dufaure (*a*).

Arrêté du 24 juillet 1876 fixant le nombre des attachés à la Chancellerie et aux différents parquets. — Le garde des sceaux, ministre de la justice ; vu les articles 1, 2, 3, 4 et 5 du décret du 29 mai 1876, relatif à l'institution des attachés à la chancellerie et aux parquets ; sur le rapport du conseiller d'État, secrétaire général, arrête : — Art. 1. Le nombre des attachés à la chancellerie et aux différents parquets est fixé conformément au tableau ci-joint :

Chancellerie, attachés de première classe.....	12	Cour d'appel de Paris, attachés de première classe.....	6
Cour de cassation, *idem*.....	2	Tribunal de la Seine, *idem*.....	12

COURS.	1re CLASSE.		2e CLASSE.		NOMBRE.
	COURS	TRIBUNAUX.	COURS	TRIBUNAUX.	
Agen.....	»		2	1 Agen.	3
Aix.....	1	1 Marseille.	1	1 Marseille, 1 Toulon, 1 Nice	6
Alger.....	»		2	1 Alger.	3
Amiens.....	»		2	1 Saint-Quentin.	3
Angers.....	»		1	1 Angers, 1 Le Mans.	3
Bastia.....	»		1	1 Bastia.	2
Besançon....	»		2	1 Besançon.	3
Bordeaux....	2	1 Bordeaux.	2	2 Bordeaux.	7
Bourges.....	»		2	1 Nevers.	3
Caen.....	1		2	1 Lisieux.	4
Chambéry...	»		2	1 Chambéry.	3
Dijon.....	»		2	1 Dijon.	3
Douai.....	1	1 Lille.	3	1 Lille.	6
Grenoble....	»		1	1 Grenoble, 1 Valence.	3
Limoges.....	»		2	1 Limoges.	3
Lyon.....	1	1 Lyon.	1	4 Lyon, 1 Saint-Étienne.	8
Montpellier..	1		2	1 Montpellier, 1 Béziers.	5
Nancy.....	1		2	2 Nancy.	5
Nîmes.....	»		2	1 Nîmes, 1 Avignon.	4
Orléans.....	»		2	1 Orléans.	3
Pau.....	»		2		2
Poitiers.....	1		1	1 Poitiers, 1 Saintes.	4
Rennes.....	1	1 Nantes.	2	1 Nantes, 1 Brest.	6
Riom.....	»		2	1 Le Puy.	3
Rouen.....	1	1 Rouen.	1	1 Rouen, 1 Le Havre.	5
Toulouse....	2	1 Toulouse.	2	2 Toulouse.	7

Art. 2. Le conseiller d'État, secrétaire général, est chargé de l'exécution du présent décret. — Fait à Versailles, le 24 juillet 1876. J. Dufaure.

a. Ampliation de ce décret a été adressée aux procureurs généraux en même temps qu'une circulaire du même ministre en date du 4 juin, insérée au *Journal officiel* du 7 mai 1876, page 3901.

Source BIU Cujas

7e APPENDICE.

CONCOURS POUR L'ADMISSION AUX PLACES D'ATTACHÉS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR [1].

PREMIÈRE PARTIE (*épreuves écrites*).

Rédaction d'un rapport ou d'une note sur une question administrative. — Les candidats pourront, en outre, être appelés à faire les calculs arithmétiques que comporte l'expédition des affaires administratives, notamment en matière d'emprunts, d'impositions extraordinaires, de liquidation de pensions, etc.

SECONDE PARTIE (*épreuves orales*).

Notions de droit public et administratif.

Numéros de l'ouvrage.

Constitution; grands corps de l'État; organisation et attributions. 9 à 52, 561 à 565.

Séparation des pouvoirs administratif et judiciaire; conflits; garantie constitutionnelle. 33, 648 à 696.

Organisation administrative; chef de l'État; ministres; préfets, sous-préfets, maires; leurs attributions. 60 à 73, 104 à 113, 175 à 177, 187 à 217.

Juridiction administrative; conseils de préfecture; organisation et attributions. 244 à 442.

Notions générales sur les impôts et sur la comptabilité publique. 398, 399, 444 à 462, 566 à 580, 1034 à 1064, 1115 à 1327, 1477 à 1479.

Administration départementale et communale.

Organisation et attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. 129 à 174, 178 à 182, 1340 à 1363.

Organisation municipale. Attributions des conseils municipaux. 183 à 186, 218 à 240, 1421 à 1512.

Décrets de décentralisation. 89 à 103, 113 à 123.

Élections départementales et communales; contentieux. 132 à 136, 400 à 407, 545 à 560.

Matières administratives.

Expropriation pour cause d'utilité publique. 806 à 849.

Voirie urbaine et vicinale. 202, 203, 333 à 340, 1366 à 1400.

Éléments de la législation sur les hospices, les établissements de bienfaisance, les aliénés et les enfants assistés. 417, 1493 à 1512, 1554 à 1559.

[1] « Le ministre de l'intérieur a décidé que les attachés à l'administration centrale de son département se recruteraient désormais par la voie du concours. Cette mesure, qui paraît devoir donner d'excellents résultats, vient de recevoir une première application. Six places d'attachés étaient vacantes; vingt-deux licenciés en droit ont pris part au concours. Un comité composé d'un chef de division et de trois chefs de bureau a été chargé d'examiner les candidats et de les classer selon leur mérite. Ces examens consistaient en épreuves écrites et orales portant sur des questions de législation et de droit administratif. A la suite de ce concours, les six candidats inscrits par le jury en tête de la liste ont reçu le titre d'attachés au ministère (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1867, p. 524. »

Source BIU Cujas

8e APPENDICE.

PROGRAMME DES EXAMENS POUR L'ADMISSION AUX EMPLOIS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR [1].

A.

Programme de l'examen pour les emplois de rédacteur ou comptable.

1re PARTIE. — *Épreuve écrite.* — Rédaction d'un rapport ou d'une note ayant trait à des questions administratives. Opérations arithmétiques relatives aux emprunts communaux ou départementaux, à l'amortissement du capital et au service des intérêts de ces emprunts, aux impositions extraordinaires, etc. La composition écrite sera faite sous les yeux du comité et paraphée par le président. Ne pourront être admis à l'épreuve orale les candidats qui n'auraient pas obtenu dans l'épreuve

[1] Le ministre de l'intérieur, vu le décret du 26 décembre 1863 sur l'organisation du personnel de l'administration centrale du ministère de l'intérieur; vu l'arrêté ministériel du 21 septembre 1867, concernant le mode d'admission des attachés au ministère; sur le rapport du conseiller d'État, secrétaire général, arrête : — Art. 1. Les commis principaux et employés du ministère de l'intérieur sont attachés, selon les besoins du service et conformément aux ordres qui leur sont donnés, aux divers travaux de rédaction, de comptabilité de vérification, de classement, d'enregistrement, d'expédition, etc. Toutefois, suivant les épreuves qu'ils ont été appelés à subir, conformément aux articles 2 et suivants du présent arrêté, ils sont classés comme rédacteurs ou comme expéditionnaires. — Art. 2. Les employés destinés plus particulièrement aux travaux de rédaction sont choisis parmi les candidats pourvus du diplôme de bachelier ès lettres ou de bachelier ès sciences et déclarés admissibles après un examen subi conformément au programme A annexé au présent arrêté. Les employés destinés aux travaux d'expédition sont choisis après un examen subi conformément au programme B ci-annexé. — Art. 3. Les candidats doivent être Français ou naturalisés. Ils doivent être âgés, savoir : les candidats aux emplois de rédacteurs, de 21 ans au moins et de 30 ans au plus; les candidats aux emplois d'expéditionnaires, de 18 ans au moins et de 30 ans au plus. Toutefois cette limite est reculée jusqu'à 35 ans en faveur des candidats qui comptent dix ans de services militaires ou cinq années de service dans une administration dépendant du ministère de l'intérieur. — Art. 4. Toute demande d'admission doit être écrite par le candidat lui-même et accompagnée de son acte de naissance et d'un certificat constatant de bons antécédents. — Art. 5. Le ministre arrête la liste des candidats admis à l'épreuve du concours. — Art. 6. Un comité d'examen, composé de cinq membres et présidé par un chef de division, est nommé, au commencement de chaque année, par le ministre. Ce comité classe, pour chaque nature d'emploi, les candidats reconnus admissibles, suivant l'ordre de mérite que leur assigne le résultat du concours. Le ministre pourvoit aux emplois disponibles de rédacteurs et d'expéditionnaires, en choisissant sur la liste dressée par le comité. — Art. 7. Le maximum de traitement des expéditionnaires est fixé à 3,800 francs. Les expéditionnaires ne pourront être élevés à une classe supérieure s'ils ne comptent au moins trois années d'exercice dans celle à laquelle ils appartiennent. Ils ne peuvent être promus au grade de sous-chef tant qu'ils n'auront pas obtenu le titre de rédacteur, conformément aux dispositions du paragraphe suivant. Dans le cas où un

Source BIU Cujas

écrite la mention *passable*, ni ceux dont l'épreuve écrite ne serait pas d'une écriture nette et lisible, ou contiendrait des fautes d'orthographe.

2me PARTIE. — *Épreuves orales.*

	Numéros de l'ouvrage.
Éléments du droit public. Constitution. Grands corps de l'État. Organisation et attributions.	1 à 52.
Organisation administrative. Chef de l'État; ministres; préfets; sous-préfets; maires. Leurs attributions. Garantie constitutionnelle.	60 à 73, 104 à 112, 175 à 177, 187 à 217.
Administration départementale et communale. Lois des 18 juin 1833, 18 juillet 1837, 10 mai 1838, 5 mai 1855, 18 juillet 1866, et 23 juillet 1867. Décrets de décentralisation.	89 à 103, 129 à 174, 218 à 240.
Élections. Décrets de 1852, etc. Opérations électorales. Recours.	132 à 136, 266, 400 à 407, 545 à 565.
Législation sur les prisons.	318, 325, 416.
Id. sur les aliénés et les enfants assistés.	418, 734, 1556 à 1558.
Id. sur la presse.	762 à 786.
Id. sur les réunions et associations.	748 à 761, 1537 à 1548, 1574 à 1581.
Id. sur les sociétés de secours mutuels.	1589 à 1594.
Voirie urbaine et vicinale. Contraventions. Contentieux.	202, 203, 333 à 340, 850 à 861, 1366 à 1400.
Travaux publics. Expropriation. Contentieux.	315 à 332, 524 à 529, 806 à 849.
Domaine public. Domaine de l'État.	907 à 1052.
Biens communaux. Partage et jouissance.	390 à 397, 1410 à 1438.

expéditionnaire, après deux ans de service, demanderait à passer rédacteur, il pourra être admis à subir l'examen spécial pour cet emploi, sans condition d'âge et sans être obligé de produire le diplôme de bachelier ès lettres où ès sciences. Les dispositions du présent arrêté ne sont pas applicables aux employés actuellement en exercice. — Art. 8. Pourront être appelés aux emplois de l'administration centrale sans être soumis à l'épreuve des examens: 1° les fonctionnaires de l'administration départementale; 2° les chefs de division et chefs de bureau de préfecture; 3° les employés attachés à l'administration centrale des autres départements ministériels; 4° les personnes que leur connaissance spéciale des langues étrangères peut rendre utiles pour l'emploi de traducteurs; la condition de nationalité imposée par l'article 3 ne leur est pas non plus applicable; ils ne pourront être admis comme rédacteurs ou expéditionnaires dans un service autre que celui de la presse, qu'après avoir subi l'examen prescrit par l'article 2; 5° les employés attachés au cabinet du ministre. Les employés français ou naturalisés qui auront été admis comme traducteurs, conformément au paragraphe 4 ci-dessus, peuvent, après deux ans de service, être admis à subir les examens pour les emplois de rédacteurs sans condition d'âge et sans être obligés de produire le diplôme de bachelier ès lettres ou ès sciences. — Art. 9. Le conseiller d'État, secrétaire général, est chargé de l'exécution du présent arrêté. Fait le 16 mai 1869. DE FORCADE.

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

Législation hospitalière et charitable. Loi du 24 vendémiaire an II. Décret du 19 janvier 1811. Loi du 8 août 1851. 417, 1485, 1493 à 1512, 1554 à 1559.

Principes du droit pénal. Peines. Lieux où elles sont subies. Pécule. Jeunes détenus; loi du 5 août 1850. 318, 325, 416.

Notions générales sur la comptabilité publique. Cour des comptes. Comptabilité des départements et des communes. Décret du 31 mai 1862. 398, 399, 444 à 462, 566 à 580, 1054 à 1064, 1477 à 1479.

Les postulants qui n'auront pas été déclarés admissibles pourront être appelés, une seconde fois seulement, à un examen ultérieur, s'ils n'ont pas dépassé la limite d'âge.

B.

Programme de l'examen pour l'emploi d'expéditionnaire.

Copie d'un texte pendant une demi-heure, sans l'aide de transparent ni de réglure. Une page d'écriture, faite sous la dictée, sans que le candidat puisse en corriger l'orthographe au moyen d'un dictionnaire. Exécution d'un plan ou tableau conformément à un modèle donné. Exécution des quatre règles de l'arithmétique. — Système métrique. Questions orales. — *Notions sommaires sur l'organisation administrative* et la géographie de la France. Les postulants qui n'auront pas été déclarés admissibles pourront être appelés, une seconde fois seulement, à un examen ultérieur, pourvu qu'ils n'aient pas dépassé la limite d'âge.

Source BIU Cujas

9e APPENDICE.

PROGRAMME DU CONCOURS POUR L'EMPLOI DE SURNUMÉRAIRE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DES FINANCES [1].

PREMIÈRE PARTIE (*Épreuves écrites*).

1° Une page d'écriture faite sous la dictée, sans que le candidat puisse en corriger l'orthographe au moyen d'aucun livre ou secours étranger; 2° formation d'un tableau d'après les éléments indiqués par les examinateurs; 3° *rédaction d'une note ayant trait à des questions d'administration*; 4° solution de problèmes exigeant la connaissance complète de l'arithmétique.

SECONDE PARTIE (*Épreuves orales*).

	Numéros de l'ouvrage.
Notions générales sur l'organisation politique, judiciaire et administrative en France.	1 à 39, 53 à 66, 89 à 260.
Attributions des grands corps de l'État, des divers ministères, et notamment de celui des finances.	39 à 52, 67 à 73, 959, 1016 à 1115.
Organisation et attributions du conseil d'État.	74 à 88, 261 à 286.
Et de la cour des comptes.	444 à 462.
Notions élémentaires de la comptabilité; théorie de la partie double.	398, 399, 444 à 462, 566 à 580, 1054 à 1064, 1477 à 1479.
Exposé sommaire des diverses natures d'impôts.	566 à 580, 1115 à 1327.

Notions sur la géographie en général, et particulièrement sur celle de la France.

Ne sont admis à la seconde partie des épreuves que les postulants qui auront satisfait aux conditions de la première partie. Les postulants qui n'auront pas été déclarés admissibles pourront être appelés, une seconde fois seulement, à un examen ultérieur, pourvu qu'ils n'aient pas alors dépassé la limite d'âge.

Approuvé le 14 avril 1864 : le ministre secrétaire d'État des finances,

ACHILLE FOULD.

[1] « Nul n'est admis à subir l'examen avant l'âge de 18 ans ni après celui de 30 ans... (Arrêté du ministre des finances du 14 avril 1864, art. 4). — Toute demande d'admission à l'emploi de surnuméraire doit être écrite sur papier timbré par le candidat lui-même et accompagnée des pièces ci-après désignées : 1° une expédition authentique de son acte de naissance, établissant qu'il est né Français, ou la preuve qu'il a été naturalisé Français; 2° l'acte constatant qu'il a satisfait à la loi du recrutement, si son âge le comporte. Le ministre statue sur l'admissibilité aux épreuves de l'examen (art. 5). — Le ministre nomme chaque année les membres du comité d'examen, qui est composé ainsi qu'il suit : un directeur président, un sous-directeur, le chef du cabinet du ministre, deux chefs de bureau, un sous-chef secrétaire sans voix délibérative..... (art. 6) ».

Source BIU Cujas

10e APPENDICE.

CONCOURS POUR L'ADMISSION AU SURNUMÉRARIAT DANS L'ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT, DES DOMAINES ET DU TIMBRE [1].

Examen du 1er *degré* (partie écrite). — *Article* 8 (*a*) *de l'arrêté du ministre des finances du* 27 *avril* 1875.

1° Une page d'écriture faite sous la dictée, sur papier non réglé, et sans que le candidat puisse en corriger l'orthographe au moyen d'aucun livre ou secours étranger; 2° la même page recopiée à main posée; 3° établissement d'un état ou tableau d'après des indications fournies; 4° solution d'un problème d'arithmétique; 5° solution d'un problème de géométrie élémentaire pouvant comprendre la mesure des surfaces et des volumes;

Numéros de l'ouvrage.

6° Rédaction d'une lettre ou d'une note sur un sujet donné se rattachant aux notions élémentaires d'économie politique, 204, 205, 353, 501 à 524, 787 à 803, 872, 969 à 978, 1016, 1020 à 1023, 1034 à 1044, 1070 à 1075, 1094 à 1100, 1116 à 1127, 1227 à 1238, 1251 à 1263, 1314 à 1316, 1428 à 1438, 1459, 1462 à 1470, 1486.

Ou de finances. 444 à 462, 501 à 526, 1014 à 1327, 1355 à 1363, 1455 à 1470, 1477 à 1480.

(Le sujet de la composition écrite peut également être choisi parmi les matières de l'examen oral.)

[1] Le ministre des finances, vu l'article 30 de l'ordonnance royale du 17 décembre 1844; vu les arrêtés en date des 8 janvier 1846, 28 avril 1854, 9 juillet 1855, 11 novembre 1863 et 2 juillet 1874; vu les propositions de M. le directeur général de l'enregistrement, des domaines et du timbre, arrête : — Art. 1er. L'admission au surnumérariat dans l'administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre aura lieu désormais conformément aux règles ci-après. — Art. 2. Nul ne peut être nommé surnuméraire s'il n'a dix-huit ans accomplis et moins de vingt-cinq ans. Toutefois, peuvent exceptionnellement être nommés surnuméraires les candidats âgés de plus de vingt-cinq ans qui ont satisfait aux épreuves du concours avant d'avoir accompli cet âge. Les candidats ont la faculté de faire inscrire leur demande avant l'âge de dix-huit ans. — Art. 3. Tout candidat doit se présenter à la direction du département où il réside, et rédiger sa demande d'admission sous les yeux du directeur. Il produit : 1° une expédition, dûment légalisée, de son acte de naissance; 2° la justification qu'il est pourvu du grade de bachelier ès lettres ou de celui de bachelier ès sciences complet; 3° un certificat des autorités locales constatant qu'il jouit de la qualité de Français et qu'il est de bonnes vie et mœurs; 4° un certificat des mêmes autorités ou toute autre pièce authentique établissant qu'il possède personnellement, ou par sa famille, les ressources nécessaires pour assurer son existence pendant la durée du surnumérariat, et pour fournir un cautionnement de 4,000 francs au moins, lorsqu'il sera nommé receveur. — Art. 4. Chaque demande est inscrite à sa date sur un registre à ce destiné. Le directeur recueille les renseignements nécessaires sur le pétitionnaire et sur sa famille; il transmet ces renseignements, avec son avis, au directeur général, qui décide si l'inscription doit, ou non, être maintenue. — Art. 5. Au 1er juillet de chaque année, ou aux autres époques qui sont fixées par le directeur général, les directeurs adressent à l'administration (bureau du personnel) la liste des candidats inscrits dans leur département, et, s'il y a lieu, un rapport motivé sur chaque candidat. Le directeur général statue sur l'admissibilité au concours. — Art. 6. L'examen est divisé en deux parties ou degrés. Il comprend une épreuve écrite et une épreuve orale. Il a lieu conformément aux règles ci-après. — Art. 7. Les candidats admis au concours sont convoqués, pour l'examen écrit, devant des comités de premier degré, désignés par le directeur général. Chaque comité est composé du directeur du département où a lieu l'examen, de l'inspecteur et d'un vérificateur ou d'un receveur. — Art. 8.

Source BIU Cujas

Examen du 2e degré (partie orale). — *Article* 19 (*a*) *de l'arrêté du ministre des finances du* 27 *avril* 1875.

	Numéros de l'ouvrage.
1° Organisation et attributions des pouvoirs de l'État; pouvoir exécutif; pouvoir judiciaire; pouvoir législatif.	7 à 52.
Sénat; Chambre des députés.	32 à 52, 547 à 565.
Conseils généraux.	89 à 103, 129 à 174, 1340 à 1363.
Conseils d'arrondissement.	175 à 182.
Conseils municipaux.	218 à 240, 1421 à 1492.
2° Du principe de la séparation des pouvoirs, notamment de l'indépendance de l'autorité administrative à l'égard de l'autorité judiciaire; conflits.	33 à 35, 648 à 696.
Organisation, attributions et mode de procéder des diverses juridictions administratives (conseil d'État, conseil de préfecture, etc.).	244 à 443.
3° Des diverses ressources de l'État :	959, 1034 à 1044, 1101 à 1114, 1115 à 1327.
Des impôts directs : leur assiette et leur recouvrement ;	1116 à 1188.
Des impôts indirects : notions générales sur leur assiette.	1116 à 1125, 1189 à 1327.
Des monopoles.	1227 à 1238, 1314, 1315.

Le programme de l'examen écrit est fixé ainsi qu'il suit : (*a*) (*rapporté ci-dessus*). — Art. 9. Deux jours sont consacrés aux compositions écrites : chaque journée est divisée en deux séances, dont la première commence de huit à neuf heures du matin, et la seconde de une heure à deux heures de l'après-midi : 1er jour, 1re séance : épreuves nos 1 et 2; 2e séance : épreuves nos 3 et 4 ; — 2e jour, 1re séance : épreuve no 5; 2e séance : épreuve no 6. — Art. 10. Les sujets pour les compositions écrites sont les mêmes pour tous les comités ; ils sont transmis par l'administration centrale, et sous enveloppes cachetées, aux directeurs. Les enveloppes sont ouvertes en présence de tous les membres du comité et des candidats, et seulement au fur et à mesure des compositions. — Art. 11. Le temps accordé pour chaque opération est déterminé ainsi qu'il suit : Épreuves : no 1, »; no 2, 45 m.; no 3, 1 h.; no 4, 1 h. 15 m.; no 5, 2 h. 15 m.; no 6, 3 h. — Art. 12. Les compositions sont faites, en présence des membres du comité, sur des feuilles fournies par l'administration et délivrées aux candidats au commencement de chaque séance. Dès qu'il a reçu une feuille, le candidat doit apposer *très-lisiblement* son nom et sa signature à l'angle droit de cette feuille, qui est ensuite pliée et cachetée, de manière que le nom et la signature ne soient pas apparents. A l'expiration du temps fixé, les compositions, terminées ou non, sont remises au président, qui les place sous enveloppes cachetées en présence des membres du comité et des candidats, et les adresse immédiatement à la direction générale. — Art. 13. Un procès-verbal dressé à la fin de la dernière séance constate la régularité de l'opération et les incidents qui auraient pu survenir. Ce procès-verbal est transmis au directeur général dans un pli séparé. — Art. 14. Les opérations écrites sont soumises à l'appréciation d'une commission centrale dont les membres sont désignés par le directeur général. — Art. 15. Le pli contenant le nom et la signature des candidats n'est ouvert qu'après que le résultat des appréciations a été arrêté pour chaque épreuve. — Art. 16. Les fautes graves d'orthographe ou de langue française, une très-mauvaise écriture peuvent motiver l'exclusion du concours. Cette exclusion peut être prononcée contre les candidats qui n'auraient pas fait l'une des compositions écrites désignées sous les numéros 4, 5 et 6 de l'article 3; elle est applicable de droit à ceux qui auraient commis une fraude quelconque. — Art. 17. Les candidats exclus du concours, conformément à l'article précédent, et ceux qui ne se trouvent pas classés en rang utile pour être admis à l'examen oral, d'après les bases arrêtées à l'avance par le directeur général, sont ajournés à l'année suivante ou définitivement rejetés, selon les cas prévus à l'article 28 ci-après. — Art. 18. Les candidats admis à subir l'examen oral sont convoqués devant un comité de second degré. Chaque comité du second degré est composé du directeur du département où a lieu l'examen, de l'inspecteur, d'un vérificateur ou d'un receveur, et d'un agent de l'administration centrale. — Art. 19. L'examen oral portera sur les matières

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

4° Notions générales sur les règles et sur les formes de la comptabilité publique. 398, 399, 444 à 463, 1054 à 1064, 1477 à 1479.
Budget de l'État. 566 à 580.
— des départements. 1355 à 1363.
— des communes. 1455 à 1470.
Crédits. 572 à 576.
Exercices. 472, 571.
Cour des comptes. 444 à 463.

5° Des lois en général; vote; promulgation; exécution. 14 à 33, 37 à 51, 58 à 73, 104 à 125, 187 à 217.

6° Organisation de l'administration de l'enregistrement; classification hiérarchique et attribution de ses agents. 1034 à 1047, 1272, 1273, 1289, 1303 à 1313.

7° Indication sommaire des principales lois concernant l'enregistrement et le timbre. 1274 à 1302.

8° Notions élémentaires sur certaines parties du Code civil (liv. II, tit. I, *De la distinction des biens*; tit. II, *De la propriété*; liv. III, tit. I, *Des successions*; tit. VI, *De la vente*; titre VIII, *Du contrat de louage*).

9° Système métrique.

10° Arithmétique et géométrie élémentaires.

suivantes : (*a*) (*rapporté ci-dessus*). — Art. 20. L'ordre dans lequel les candidats admis à l'examen oral doivent subir cet examen est déterminé par le sort. La durée de cette épreuve ne doit pas dépasser quarante-cinq minutes. — Art. 21. Les candidats sont examinés sur chacun des paragraphes du programme. Chaque examinateur tient note de son appréciation. L'opinion du comité est exprimée séparément pour chaque paragraphe. Il est dressé procès-verbal de l'examen de chaque candidat et de l'appréciation du comité. — Art. 22. Les comités se prononceront sur l'éducation, l'intelligence et la tenue des candidats, la position et l'honorabilité de leur famille. Ils exprimeront leur avis au moyen de chiffres et d'après les bases d'appréciation prévues dans l'article 24 ci-après. — Art. 23. Les procès-verbaux de l'examen oral, revêtus de la signature de tous les membres du comité, sont transmis au directeur général, avec les observations particulières du directeur, s'il y a lieu — Art. 24. Afin d'arriver à une appréciation exacte et comparative des candidats, il est attribué à chacune des épreuves de l'examen écrit, par la commission mentionnée à l'article 14 ci-dessus, et à chaque paragraphe de l'examen oral, par le comité départemental, une valeur numérique exprimée par des chiffres qui auront respectivement la signification ci-après : 0, néant; 1, très-mal; 2, mal; 3, 4, médiocrement; 5, 6, 7, assez bien; 8, 9, bien; 10, très-bien. Les nuances entre ces appréciations pourront être exprimées par des nombres fractionnaires. La valeur relative des épreuves et des paragraphes pour les deux examens sera déterminée par un coefficient indiqué sur les procès-verbaux, et qui devra être multiplié par le nombre de points accordés. — Art. 25. Il sera accordé dix points supplémentaires aux candidats qui justifieront des deux diplômes de bachelier ès lettres et bachelier ès sciences, et vingt points aux candidats qui auront obtenu un des prix institués dans les facultés de droit par l'ordonnance du 17 mars 1840. — Art. 26. La commission centrale prépare et le directeur général arrête, d'après le résultat des procès-verbaux des deux examens, le classement par ordre de mérite de tous les candidats. Le directeur général fait dresser ensuite et soumet à l'approbation du ministre la liste définitive des surnuméraires. — Art. 27. Le directeur général fixe, au moment de leur nomination, la résidence des surnuméraires. — Art. 28. Sont rayés de la liste des candidats : 1° les jeunes gens non admis et qui, à raison de leur âge, ne pourraient pas se présenter au concours de l'année suivante; 2° ceux que les comités ou la commission supérieure auront indiqués comme ne pouvant être admis à subir un nouvel examen; 3° ceux qui se seront présentés deux fois au concours sans être admis, à moins qu'ils n'aient obtenu le grade de licencié ou de docteur en droit postérieurement au premier concours, auquel cas ils pourront être admis à concourir une troisième fois. — Art. 29. Le nombre des surnuméraires ne peut pas dépasser le cinquième du nombre des bureaux existants et de ceux qui doivent être créés dans le courant de l'exercice. — Paris, le 27 avril 1875. — Signé : L. Say.

Source BIU Cujas

11e APPENDICE.

EXAMEN POUR L'ADMISSION AU GRADE DE SURNUMÉRAIRE PRÈS L'ADMINISTRATION DES MONNAIES.

Article 3 *de l'arrêté du ministre des finances du* 16 *avril* 1849[1] :

Les candidats appelés devant le comité d'examen auront à faire, sous la dictée, une pièce d'écriture.

Ils établiront des états et tableaux conformes à un modèle donné.

Ils rédigeront également, séance tenante, une lettre ou une note sur un sujet qui leur sera indiqué. Cette rédaction aura pour but de faire apprécier le mérite des candidats sous le rapport du style, de l'orthographe et de la netteté de l'écriture.

Les candidats seront interrogés sur l'arithmétique jusques et y compris la théorie des proportions, et sur le système métrique.

Numéros de l'ouvrage.

Ils seront interrogés sur les diverses attributions de l'administration des monnaies, et sur les lois et règlements applicables aux ateliers monétaires et à la garantie des matières d'or et d'argent. 501 à 524, 797, 798, 1226.

[1] Le ministre des finances, vu les articles 16, 17, 18, 19 et 21 de l'ordonnance du 17 décembre 1844, portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances; vu l'article 94 de ladite ordonnance, ainsi conçu : « Les » conditions d'admission au surnumérariat seront, comme pour les adminis- » trations financières, déterminées par un arrêté ministériel rendu sur la pro- » position du président de la commission des monnaies »; sur la proposition du président de la commission des monnaies et médailles, arrête : — Art. 1. Le comité d'examen pour le grade de surnuméraire près la commission des monnaies sera composé du président et des deux commissaires généraux de ladite administration, qui s'adjoindront deux des chefs du service central des monnaies. — Art. 2. Les candidats au grade de surnuméraire, qui devront être âgés de dix-huit ans au moins et de trente ans au plus, transmettront une demande écrite par eux et produiront les pièces justificatives exigées par l'article 16 de l'ordonnance du 17 décembre 1844. — (Article 3, *rapporté ci-dessus.*) — Art. 4. Il sera tenu compte aux candidats des connaissances qu'ils pourraient avoir en chimie, en physique et en mécanique. — Art. 5. Le nombre des surnuméraires sera déterminé par le ministre des finances, sur la proposition du président de la commission des monnaies. — Art. 6. Le présent arrêté sera déposé au secrétariat général et notifié à qui de droit. — Paris, le 16 avril 1849. H. Passy.

Extraits de l'ordonnance du 17 décembre 1844. — Art. 16. Toute demande d'admission à l'emploi d'aspirant surnuméraire devra être écrite par le candidat et accompagnée des pièces suivantes : 1° l'acte de naissance; 2° le diplôme

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

Ils fourniront aussi des explications sur les mots suivants : *Fin, tolérances en fort ou en faible, bons de monnaies, coins et viroles, poids, titre et diamètre des espèces fabriquées.* 506, 507, 515.

de bachelier ès lettres au moins. — Art. 17. Pourront être dispensés de la production du diplôme de bachelier, les militaires libérés du service et les jeunes gens dont l'écriture brillante, rapide et exempte de toutes fautes ou incorrections à la dictée, serait reconnue utile aux besoins des bureaux pour les emplois d'expéditionnaires. — Art. 18. Les élèves des écoles polytechnique et de Saint-Cyr sortis admissibles dans les services du gouvernement pourront être reçus en qualité de commis de troisième classe. Les candidats qui auront exercé des fonctions publiques pendant dix ans, et que leurs connaissances spéciales rendraient utiles à l'administration, pourront également être admis sans passer par l'aspirance et le surnumérariat. Il en sera de même des avocats qu'il y aurait lieu d'appeler à la direction du contentieux, après dix années d'exercice habituel de leur profession, constatées par les présidents et procureurs du roi de leur ressort. Toutefois, les exceptions contenues dans les trois paragraphes précédents ne pourront jamais dépasser le dixième des vacances. — Art. 19. Tout candidat qui se présentera pour être admis au nombre des aspirants au surnumérariat devra subir, d'après un programme déterminé, un examen d'aptitude et de capacité devant un comité dont les membres seront désignés par le ministre des finances. — Art. 21. La durée du surnumérariat sera d'une année au moins.

Source BIU Cujas

12e APPENDICE.

EXAMEN POUR L'ADMISSION AUX PLACES D'ATTACHÉS SURNUMÉRAIRES A LA DIRECTION DES CONSULATS ET AFFAIRES COMMERCIALES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

Le ministre secrétaire d'État au département des affaires étrangères arrête ce qui suit : — Art. 1. Nul ne sera nommé attaché surnuméraire à la direction des consulats et affaires commerciales s'il ne figure sur une liste de candidats admissibles dressée à la suite d'un examen spécial. — Art. 2. Pour être admis à l'examen, les postulants dont l'inscription aura été préalablement autorisée sur un registre ouvert à cet effet devront être âgés de vingt ans au moins et de vingt-cinq ans au plus et justifier du grade de licencié dans l'une des facultés de droit, des lettres ou des sciences. — Art. 3. Le concours portera sur les matières suivantes : économie politique; droit des gens; *droit administratif*; droit commercial; histoire diplomatique depuis la paix de Westphalie; géographie, physique et politique; langues vivantes. — Art. 4. L'examen comprend des épreuves écrites et des épreuves orales. *Épreuves écrites* : 1° rédaction d'un travail sur une des matières indiquées à l'article précédent; 2° exercices de traduction sur une langue vivante, comprenant une version et un thème. *Épreuves orales* : 1° interrogation sur les matières indiquées à l'article 3; 2° lecture et traduction d'un texte en langue étrangère imprimé ou manuscrit. — Art. 5. Les épreuves seront jugées par une commission d'examen composée de cinq membres désignés par le ministre des affaires étrangères, et choisis, soit parmi les sous-directeurs du ministère des affaires étrangères, soit parmi les consuls généraux. Cette commission sera présidée, soit par le directeur des consulats et affaires commerciales, soit par un ministre plénipotentiaire. — Art. 6. D'après les résultats des épreuves, la commission d'examen dressera la liste, par ordre de mérite, des candidats admissibles, dont le nombre sera fixé en raison des vacances existant dans le cadre des attachés surnuméraires. — Fait à l'hôtel des affaires étrangères, le 13 juillet 1868. MOUSTIER.

Source BIU Cujas

13e APPENDICE.

PROGRAMME GÉNÉRAL D'EXAMEN POUR LES CANDIDATS AU GRADE D'ÉLÈVE-CONSUL (annexé à l'arrêté du ministre des affaires étrangères du 6 octobre 1847, pris en exécution de l'ordonnance royale du 26 avril 1845, art. 2 [1]).

L'examen roulera sur les langues étrangères, sur l'administration consulaire, sur le droit des gens, sur l'économie politique, sur la technologie et la statistique commerciales, conformément aux cinq programmes suivants [2] :

1° Programme de l'examen sur les langues étrangères. Tout candidat doit faire preuve qu'il possède deux langues, savoir : 1° l'anglais, 2° l'italien ou l'espagnol... — 2° Programme des questions d'administration consulaire..... — 3° Programme des questions de droit des gens..... — 4° Programme des questions d'économie politique :

Numéros de l'ouvrage.

I. Notions fondamentales; richesse, valeur, capital; de la nature des valeurs, monnaies, métaux précieux, monnaies de compte, monnaies de papier. 501 à 524, 872.

II. Du travail..... Liberté du travail; comparaison entre les corporations et le système de la concurrence. Du système réglementaire en général. 203 à 206, 787 à 803.

Des marques de fabrique. 900 à 902.

[1] Nul ne sera nommé élève-consul s'il n'est âgé de vingt ans au moins et de vingt-cinq ans au plus, et licencié en droit, et s'il n'a été jugé admissible par une commission spéciale. La composition de cette commission, le mode et les conditions de l'examen seront déterminés par un règlement que notre ministre secrétaire d'État au département des affaires étrangères soumettra à notre approbation (Ord. royale du 26 avril 1845, art. 2). — Les aspirants au grade d'élève-consul joindront à la lettre par laquelle ils nous feront connaître leur intention de se présenter à l'examen, leur acte de naissance et le diplôme de licencié en droit. Les candidats devront joindre à ce diplôme celui de bachelier ès sciences physiques. Leur demande à fin d'admission et les pièces à l'appui demeureront déposées à la direction commerciale de notre département (Arrêté du ministre des affaires étrangères — M. Guizot — du 6 octobre 1847, art. 2).

[2] Aucune des questions des trois premiers de ces programmes ne rentre dans le Droit administratif, et quelques-unes seulement des deux derniers (celles-là seules que nous reproduisons) se rattachent à cette branche du droit. Nous ne donnons donc ici qu'un extrait de ce programme.

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

III. Du capital..... En quoi le papier-monnaie émis par les gouvernements diffère des billets de banque. 509.

De l'impôt; nature et effets; assiette de l'impôt. 566 à 580, 1115 à 1327.

Des emprunts des États; système moderne des émissions de rentes; de l'amortissement des rentes. 568, 1070 à 1077, 1094 à 1100.

IV. De la terre..... 1132 à 1135, 1251 à 1255.

V. Circulation de la richesse; Débouchés, marché, échange; Les produits ne se paient qu'avec des produits. 1254, 1255.

VI. Ce qu'on entend par liberté du commerce, par la protection, par les prohibitions ou l'élévation des droits; par l'amélioration des conditions du travail en elles-mêmes. 1251 à 1271.

5° Programme des questions de technologie et de statistique commerciales.

I. Quel sens attache-t-on aux expressions suivantes dans le langage des douanes et de la statistique commerciale? commerce général, commerce spécial, importation, exportation, réexportation, entrepôt, transit, préemption, droits différentiels, surtaxe. 1251 à 1271.

II. Qu'entend-on, en douane, par droits à la valeur et par droits spécifiques? 1266.

V. Qu'entend-on par drawbach et prime? 1265.

XVI. Quels sont nos principaux articles d'importation et d'exportation avec les principaux pays? 1257.

XVII. Quelle est la valeur de notre commerce de terre, de mer? 1258.

XXII. Qu'est-ce que le zollverein? 1258, 1266.

Source BIU Cujas

14e APPENDICE.

PROGRAMME DU CONCOURS POUR L'ADMISSION A L'EMPLOI D'ÉLÈVE COMMISSAIRE DE LA MARINE.

(Extrait du programme général d'examen pour l'admission au grade d'aide-commissaire de la marine [1]*.)*

Notions élémentaires sur des matières de droit public et de droit administratif.

CHAPITRE I. — DROIT PUBLIC EN FRANCE.

Numéros de l'ouvrage.

Définition sommaire de ce qu'on entend par droit public, par droit constitutionnel, par droit public international, par droit des gens maritime. 1 à 8.

Organisation et attributions des pouvoirs publics en France. 8 à 52.

CHAPITRE II. — DROIT ADMINISTRATIF.

§ 1. *Du droit administratif.* Définition du droit administratif. Division territoriale administrative. Organisation administrative. 3 à 7, 54 à 61, 89 à 103, 183 à 186.

[1] Le président de la République, vu le premier paragraphe, ainsi conçu, de l'article 6 du décret du 7 octobre 1863, portant réorganisation du corps du commissariat de la marine : « Le recrutement du commissariat, sauf les exceptions » mentionnées à l'article 3, a lieu par des élèves commissaires à la nomination » de notre ministre de la marine et des colonies »; considérant qu'il y a lieu de faire précéder l'admission des candidats pourvus du diplôme de licencié en droit d'un concours analogue à celui qui est imposé par le deuxième paragraphe du même article aux candidats bacheliers ès lettres; considérant que l'expérience a également démontré la nécessité de doubler la période du stage déterminée par l'article 8 du même décret pour les élèves commissaires licenciés en droit; sur le rapport du ministre de la marine et des colonies; le conseil d'amirauté entendu; décrète : — Art. 1. Les jeunes gens pourvus du diplôme de licencié en droit, qui sollicitent leur admission à l'emploi d'élève commissaire de la marine, sont inscrits annuellement sur un registre qui est clos à un jour annoncé d'avance par le ministre de la marine et des colonies. Les candidats pourvus du seul diplôme de bachelier ès lettres, qui peuvent être nommés élèves commissaires à défaut de licenciés en droit, sont inscrits sur le même registre. — Art. 2. La nomination aux emplois d'élève commissaire, dont le nombre est annuellement fixé suivant le besoin du service (art. 9 du décret du 7 octobre 1863), s'effectue d'après l'ordre de classement des candidats, sur une liste établie, par ordre de mérite, après des épreuves écrites auxquelles ils sont appelés à prendre part du 1er au 15 octobre. Ces épreuves sont : 1° une dissertation française permettant d'apprécier la valeur littéraire du candidat; 2° *une dissertation sur une question choisie parmi les matières de droit comprises dans le programme de l'examen pour le grade d'aide-commissaire de la marine*; 3° la solution d'une ou de plusieurs questions d'arithmétique ou de géométrie, ces dernières se rapportant au mesurage des surfaces et des solides. — Art. 3. La liste par ordre de mérite, dressée après le concours dont il s'agit, n'est valable que pour l'année même du concours. Elle est annulée aussitôt après la promotion en vue de laquelle elle a été établie. — Art. 4. Le stage des élèves commisssaires, fixé par l'article 8 du décret du 7 octobre 1863, à un an pour les licenciés en droit, est porté à deux ans. Celui des élèves commissaires,

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

§ 2. *Du domaine.* Du domaine national. Définition sommaire. Distinction entre le domaine public et le domaine de l'État. Fonctionnaires chargés de la gestion du domaine de l'État. 903 à 1047.

Du domaine militaire. Servitudes qui s'y rattachent. Administration du domaine militaire. A qui dévolue? 366 à 389, 923, 954, 955, 958, 1018.

Du domaine forestier. Bois soumis au régime forestier. Administration forestière. Du martelage pour la marine dans les bois de l'État. 233, 392 à 394, 888, 1019 à 1023, 1339.

§ 3. *Contentieux administratif.* Instruction du contentieux administratif. Principes généraux. Interprétation des actes de l'autorité administrative. Rôle de l'autorité judiciaire quant à leur application. Contrats administratifs. Interprétation et application de ces contrats. Jugement des réclamations. Recours par la voie gracieuse. Recours par la voie contentieuse. Caractères auxquels on reconnaît le contentieux administratif. 244 à 260, 648 à 656.

Des conflits. Principes généraux sur cette matière. 657 à 678.

§ 4. *Justice administrative. Juges du premier degré.* Conseils de préfecture. Organisation de ces conseils. Indication sommaire des matières de leur compétence. Limites des attributions de

provenant des candidats munis du seul diplôme de bachelier ès lettres, reste fixé à trois ans. — Art. 5. Les élèves commissaires des deux origines sont réunis dans un seul port militaire où le cours d'administration, mentionné à l'article 7 du décret du 7 octobre 1863, leur est fait par un officier supérieur du commissariat. Ce cours commence le 1er novembre et dure deux ans. L'officier supérieur qui en est chargé est, autant que possible, dispensé de tout autre service dans le port. (Décret du 15 septembre 1871.)

Le vice-amiral ministre de la marine et des colonies, vu le décret du 7 octobre 1863, portant réorganisation du corps du commissariat de la marine, ensemble l'arrêté ministériel du 26 août 1868, relatif à l'admission à l'emploi d'élève commissaire des candidats bacheliers ès lettres; vu le décret du 15 septembre 1871, qui règle le mode de nomination à l'emploi d'élève commissaire de la marine des candidats licenciés en droit; le conseil d'amirauté entendu, arrête : — Art. 1. Tout candidat à l'emploi d'élève commissaire de la marine doit joindre à l'appui d'une demande écrite de sa main : 1° sa thèse pour la licence en droit; 2° un certificat de bonnes vie et mœurs; 3° un certificat médical attestant qu'il est propre au service militaire; 4° son acte de naissance constatant qu'il a, au plus, vingt-deux ans accomplis au 1er janvier de l'année du concours, c'est-à-dire moins de vingt-trois ans, ainsi que l'exige l'article 6 du décret du 7 octobre 1863. Le candidat doit indiquer s'il possède une langue étrangère. — Art. 2. Les trois épreuves écrites qui déterminent le classement par ordre de mérite des candidats à l'emploi d'élève commissaire de la marine se font à Paris. Elles ont lieu sous la surveillance de deux officiers du commissariat désignés par le ministre. — Art. 3. Le sujet de dissertation française et les questions de droit et d'arithmétique ou de géométrie à traiter par les licenciés en droit, candidats à l'emploi d'élève commissaire, sont choisis en séance secrète par une commission nommée chaque année par le ministre et composée de : un commissaire général de la marine, un commissaire ou un commissaire adjoint, et un sous-commissaire. La même commission examine les compositions et dresse, par ordre de mérite, la liste d'après laquelle les nominations doivent s'effectuer. — Art. 4. Le sujet de la composition à faire dans la séance est remis aux officiers surveillants à l'ouverture de chaque séance, sous pli cacheté et scellé. Il est ac-

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

ces conseils. Mode de procéder en matières contentieuses. Ministres. Leur compétence comme juges administratifs exceptionnels à l'égard des marchés de fournitures, de la liquidation des créances de l'État, des pensions de retraite, etc. 288 à 442.

Tribunal supérieur. Conseil d'État. Son organisation. Sa compétence en matière de juridiction administrative. Formes de recours. Demande en autorisation de poursuites contre les fonctionnaires publics. 74 à 88, 261 à 286, 679 à 696.

§ 5. *Cour des comptes.* But de son institution. Sa juridiction et son contrôle. Son organisation. Vérification et jugement des comptes. Forme des arrêts et des déclarations. Mode de recours contre les arrêts. Déclarations de conformité. 444 à 463.

CHAPITRE III. — EXTRAITS DES CODES NAPOLÉON, DE PROCÉDURE CIVILE, DE COMMERCE, D'INSTRUCTION CRIMINELLE ET PÉNAL.

§ 1. *Code Napoléon.* Titre préliminaire. De la publication, des effets et de l'application des lois en général. Livre I. Titre I. De la jouissance et de la privation des droits civils. Titre II. Chap. 1, 2, 4, 5 et 6. Des actes de l'état civil. Titre IV. Des absents. Livre II. Titre I. De la distinction des biens. Livre III. Dispositions générales. Titre I. Chap. 1, 2, 3, 4 et 5. Des successions. Titre II. Chap. 5. Des dispositions testamentaires. Titre III. Chap. 1, 2 et 3. Des contrats ou des obligations conventionnelles en général. Titre XIII. Du mandat. Titre XIV. Du cautionnement. Titre XX. De la prescription.

cordé trois heures aux candidats pour traiter chaque question séance tenante et sans désemparer. Le plus ancien des officiers surveillants, après avoir procédé à l'appel des candidats, ouvre le pli cacheté et dicte le sujet à traiter. En tête de sa composition, chaque candidat inscrit une devise accompagnée d'une figure quelconque et les reproduit sur un bulletin qui porte les nom, prénoms et signature. La composition ne doit porter ni nom ni signature, ni aucune indication propre à faire reconnaître le candidat. Les compositions et les bulletins sont placés dans deux enveloppes distinctes fermées, séance tenante, par les officiers surveillants et remises immédiatement par eux à M. le directeur du personnel. — Art. 5. Après leur nomination à cet emploi, les élèves commissaires sont dirigés sur Brest et restent attachés à ce port pendant la durée du cours d'administration qu'ils ont à suivre en vertu de l'article 8 du décret du 7 octobre 1863 et du décret du 15 septembre 1863. — Art. 6. Les interrogations sur le droit, dont les candidats munis du diplôme de licencié pouvaient être dispensés en vertu de l'article 11 de l'instruction du 26 août 1868, seront désormais obligatoires dans l'examen oral pour le grade d'aide-commissaire. (Arrêté du ministre de la marine et des colonies du 15 septembre 1871.)

Le président de la République française, vu le décret du 7 octobre 1863, portant réorganisation du corps du commissariat de la marine; vu les décrets des 15 septembre 1871 et 11 mai 1875, concernant le mode de recrutement des élèves commissaires; sur le rapport du ministre de la marine et des colonies; le conseil d'amirauté entendu; décrète : — Art. 1. Les licenciés en droit comptant trois ans de service dans les bureaux de la marine sont admis à se présenter, jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans, au concours pour l'emploi d'élève commissaire de la marine. — Art. 2. Le ministre de la marine et des colonies est chargé de l'exécution du présent décret. — (Décret du 3 septembre 1875.)

Source BIU Cujas

§ 2. *Code de procédure civile.* Livre II. Titre III. Constitution d'avoués et défense. Titre XXV. Procédure devant les tribunaux de commerce.

§ 3. *Code de commerce.* Livre I. Titre I. Des commerçants. Titre III. Des sociétés. Titre V. Des bourses de commerce, agents de change et courtiers. Titre VI. Des commissionnaires. Titre VII. Des achats et ventes. Titre VIII. De la lettre de change, du billet à ordre et de la prescription. Livre II. Du commerce maritime.

§ 4. *Code d'instruction criminelle.* Livre II. Titre VII. Chap. 5. De la prescription.

§ 5. *Code pénal.* Dispositions préliminaires. Livre I. Article 6 à 11 inclusivement. Des peines en matière criminelle et correctionnelle. Livre II. Des personnes punissables, excusables ou responsables, pour crimes et délits. Livre III. Titre I. Chap. 3. Section 2. De la forfaiture, et des crimes et délits des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions. Titre II. Chap. 2. Section 2 § 4. Entraves apportées à la liberté des enchères. Chap. 2. Section 2 § 6. Délits des fournisseurs. 318, 432, 1110, 1111.

(*Annexe au décret du président de la République* (M. Thiers) *et à l'arrêté du ministre de la marine* (vice-amiral Pothuau) *du* 15 *septembre* 1871.)

Source BIU Cujas

15e APPENDICE.

PROGRAMME GÉNÉRAL D'EXAMEN POUR L'ADMISSION AU GRADE D'AIDE-COMMISSAIRE DE LA MARINE.

(*Annexé à l'instruction du ministre de la marine et des colonies en date du* 26 *août* 1868.)

Titre 1. — Langues étrangères. Langue anglaise ou espagnole.

Titre 2. — Notions élémentaires sur des matières de droit public et administratif. (*Nota. — Cette partie du programme a été entièrement empruntée par le décret et l'arrêté ministériel de* 1871, *relatifs au concours pour l'emploi d'élève commissaire;* voir le 14me *appendice.*)

Titre 3. — Extraits des codes Napoléon, de procédure civile, de commerce, d'instruction criminelle et pénal. (*Nota. — Même observation et même renvoi au* 14me *appendice.*)

Titre 4. — Législation et administration de la marine [1].

Numéros de l'ouvrage.

Chap. I. Notions générales. Marine militaire, marine du commerce; organisation générale des arsenaux et établissements de la marine; organisation des colonies; constitution et organisation de divers corps de la marine; état de l'officier; hiérarchie militaire; recrutement de l'armée de mer. 500, 537 à 541, 626 à 642.

Chap. II. Justice maritime.

Chap. III. Service du commissariat. 1° Du commissaire général. 2° Inscription maritime : organisation, classement, levées; police de la navigation; 636 à 638.

Pêches maritimes; 642, 977.

Domanialité publique maritime (délimitation du rivage de la mer, fixation des limites de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières, opérations délimitatives...); 940, 941, 958, 960 à 962, 1019.

Bris et naufrages;

Etablissement des invalides de la marine (caisse des prises, caisse des gens de mer, caisse des invalides). 1559, 1565 à 1569.

Des pensions. 266, 1089 à 1093, 1560.

3° Revues. 4° Armements. 5° Service administratif à la mer. 500.

6° Approvisionnements. 7° Subsistance. 8° Hôpitaux. 9° Chiourmes et transportation. 10° Travaux. 11° Comptabilité financière et détail des fonds. 315, 453 à 461, 1055 à 1063.

12° Comptabilité des matières. 462.

[1] Une portion seulement des matières comprises dans cette partie du programme rentre dans le Droit administratif général; aussi nous ne donnons ici que des extraits de ce vaste programme, tout en reproduisant en entier ses divisions.

Source BIU Cujas

16e APPENDICE.

CLASSIFICATION DES PRÉFECTURES ET SOUS-PRÉFECTURES AU 1er JANVIER 1876.

(*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1876, n° 1, p. XLV.)

PRÉFECTURES [1].

Hors classe.

Préfecture de la Seine. | Préfecture de police.

1re *Classe* (11).

Alpes-Maritimes.	Loire.	Rhône.
Bouches du-Rhône.	Loire-Inférieure.	Seine-Inférieure.
Garonne (Haute-).	Meurthe-et-Moselle.	Seine-et Oise.
Gironde.	Nord.	

2e *Classe* (31).

Aisne.	Gard.	Puy-de-Dôme.
Calvados.	Hérault.	Pyrénées (Basses-).
Charente-Inférieure.	Ille-et-Vilaine.	Saône-et-Loire.
Cher.	Indre-et-Loire.	Savoie.
Corse.	Isère.	Seine-et-Marne.
Côte-d'Or.	Loiret.	Somme.
Côtes-du Nord.	Lot-et-Garonne.	Vaucluse.
Dordogne.	Maine-et-Loire.	Vienne.
Doubs.	Manche.	Vienne (Haute-).
Eure.	Oise.	
Finistère.	Pas-de-Calais.	

3e *Classe* (43).

Ain.	Eure-et-Loir.	Orne.
Allier.	Gers.	Pyrénées (Hautes-).
Alpes (Basses-).	Indre.	Pyrénées-Orientales.
Alpes (Hautes-).	Jura.	Rhin (Haut-) (*Territoire de Belfort*).
Ardèche.	Landes.	Saône (Haute-).
Ardennes.	Loir-et-Cher.	Sarthe.
Ariége.	Loire (Haute-).	Savoie (Haute-).
Aube.	Lot.	Sèvres (Deux-).
Aude.	Lozère.	Tarn.
Aveyron.	Marne.	Tarn-et-Garonne.
Cantal.	Marne (Haute-).	Var.
Charente.	Mayenne.	Vendée.
Corrèze.	Meuse.	Vosges.
Creuse.	Morbihan.	Yonne.
Drôme.	Nièvre.	

[1] Les préfectures et sous-préfectures des trois départements de l'Algérie ne sont pas comprises dans cette classification.

Source BIU Cujas

SOUS-PRÉFECTURES (275).

1re *Classe* (51).

Abbeville.
Aix.
Alais.
Arles.
Autun.
Bastia.
Bayonne.
Bergerac.
Béziers.
Boulogne.
Brest.
Cambrai.
Castres.
Châlon-sur-Saône.
Cherbourg.
Compiègne.
Coutances.
Dieppe.
Douai.
Dunkerque.
Fontainebleau.
Langres.
Le Havre.
Libourne.
Lisieux.
Lorient.
Lunéville.
Meaux.
Montluçon.
Narbonne.
Pontoise.
Rambouillet.
Reims.
Riom.
Roanne.
Rochefort.
Saint-Denis.
Saint-Nazaire.
Saintes.
Saint-Malô.
Saint-Omer.
Saint-Quentin.
Saumur.
Sceaux.
Sedan.
Sens.
Toulon.
Valenciennes.
Verdun.
Vienne.
Villefranche (Rhône).

2e *Classe* (56).

Argentan.
Aubusson.
Avesnes.
Avranches.
Bayeux.
Beaune.
Belley.
Béthune.
Brive.
Carpentras.
Châtellerault.
Cholet.
Cognac.
Corbeil.
Dax.
Dinan.
Dôle.
Dreux.
Epernay.
Etampes.
Fontenay.
Grasse.
Gray.
Hazebrouck.
Issoudun.
La Flèche.
Lodève.
Louviers.
Mamers.
Marmande.
Mayenne.
Mantes.
Milhau.
Moissac.
Montargis.
Montbrison.
Montélimar.
Morlaix.
Oloron.
Orange.
Pamiers.
Péronne.
Pontivy.
Provins.
Saint-Claude.
Saint-Dié.
Saint-Flour.
Saint-Gaudens.
Senlis.
Soissons.
Thiers.
Tournon.
Vendôme.
Villefranche (Aveyron).
Villeneuve-d'Agen.
Yvetot.

Les 168 *autres sous-préfectures sont de troisième classe.*

Source BIU Cujas

17e APPENDICE.

LOIS VOTÉES ET PROMULGUÉES PENDANT L'IMPRESSION DE L'OUVRAGE.

1° Loi *concernant le renouvellement des auditeurs de 2e classe au conseil d'État*, promulguée par décret du 10 août 1876. — Cette loi, qui modifie les nos 80 à 82 de l'ouvrage, est ci-dessus rapportée en note du 1er appendice contenant le programme du concours pour l'auditorat du conseil d'État, tome II, page 689.

2° Loi *fixant une date uniforme pour la première session annuelle des conseils généraux*. — Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté, le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article unique. Le paragraphe 3 de l'article 23 de la loi du 10 août 1871 est modifié ainsi qu'il suit : « L'ouverture de la première session annuelle » aura lieu de plein droit le second lundi qui suit le jour de Pâques. »

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État. Fait à Versailles, le 12 août 1876. — [Cette loi modifie le n° 136 de l'ouvrage.]

3° Loi promulguée par décret du août 1876 (qui modifie le n° 163 de l'ouvrage), *ayant pour objet de modifier l'article 70 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux. — Article unique*. L'article 70 de la loi organique du 10 août 1871 est abrogé et remplacé par la disposition suivante : « Les » fonctions de membre de la commission départementale sont incompa- » tibles avec celles de maire du chef-lieu du département et avec le man- » dat de député ou de sénateur. »

4° Loi promulguée par décret du 5 août 1876, *relative au droit de limiter ou de suspendre la fabrication des pièces de 5 francs en argent*. — [Cette loi complète ce qui est dit au n° 523 *bis* de l'ouvrage.] — Art. 1. La fabrication des pièces de 5 francs en argent, pour le compte des particuliers, pourra être limitée ou suspendue par décret. — Art. 2. La présente loi n'aura d'effet que jusqu'au 31 janvier 1878.

Décret du 6 août 1876, rendu en exécution de cette loi. — Le président de la République française : vu la loi du 5 août 1876, portant que la fabrication des pièces de 5 francs en argent pour le compte des particuliers pourra être limitée ou suspendue par décret ; sur la proposition du ministre des finances ; décrète : — Art. 1. L'admission des lingots ou matières premières pour la fabrication des pièces de 5 francs d'argent, pour le compte des particuliers, est suspendue au bureau de change des monnaies de Paris et de Bordeaux. — Art. 2. Le ministre des finances

Source BIU Cujas

est chargé de l'exécution du présent décret. — Fait à Versailles, le 6 août 1876.

5° *Loi relative aux demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires.* — Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté, le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit : — *Article unique.* Le ministre des finances réunit en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir dans les divers services, pendant l'intervalle d'un mois au moins. Il ne procède par projets de lois spéciaux que dans le cas d'urgence. — La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État. Fait à Versailles, le 12 août 1876. — [Cette loi doit être ajoutée au n° 576 de l'ouvrage.]

6° Loi promulguée par décret du août 1876 (qui modifie le n° 1031 de l'ouvrage), *ayant pour objet de modifier la composition de la commission chargée de réviser les affectations d'immeubles faites aux divers services publics.* — Art. 1. La commission mixte chargée, par l'article 24 de la loi du 29 décembre 1873, de réviser, tous les trois ans, les affectations d'immeubles faites aux divers services publics tant en France qu'en Algérie, dans les autres colonies et à l'étranger, et d'émettre son avis sur l'opportunité de maintenir, de réduire ou de faire cesser ces affectations, est composée : 1° du ministre des finances, président; 2° de deux sénateurs élus par le Sénat; 3° de deux membres de la Chambre des députés élus par elle; 4° du gouverneur général de l'Algérie; 5° du président de la section des finances au conseil d'État; 6° du directeur général des domaines; 7° des secrétaires généraux des divers ministères ou de fonctionnaires désignés par le gouvernement pour les suppléer. — Art. 2. Les nominations sont faites pour trois ans; les membres sortants sont rééligibles. Leurs fonctions sont gratuites. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. — Art. 3. Les dispositions de l'article 24 de la loi du 29 décembre 1873 sont abrogées dans ce qu'elles peuvent avoir de contraire à la présente loi.

7° Loi promulguée par décret du 12 août 1876, *relative aux contributions directes à percevoir en* 1877.

Article 8. — Lorsqu'en exécution du paragraphe 4 de l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837, il y aura lieu, par le gouvernement, d'imposer d'office sur les communes des centimes additionnels pour le paiement des dépenses obligatoires, le nombre de ces centimes ne pourra excéder le maximum de dix, à moins qu'il ne s'agisse de l'acquit de dettes résultant de condamnations judiciaires, auquel cas il pourra être élevé jusqu'à vingt centimes. — [Cet article modifie le n° 1458 de l'ouvrage et doit être ajouté au n° 1478.]

Article 13. — A partir du 1er décembre 1876, les arrérages trimestriels

Source BIU Cujas

des rentes viagères pour la vieillesse et des pensions inscrites sur le grand-livre de la dette publique seront payables aux époques des 1er mars, 1er juin, 1er septembre et 1er décembre de chaque année. Par exception, les arrérages à payer le 1er décembre 1876 comprendront seulement le montant des deux premiers mois du quatrième trimestre de 1876, échus à cette époque. — [Cet article doit être ajouté aux nos 1079 et 1561.]

8° Décret portant règlement d'administration publique du 14 juin 1876 qui rapporte les articles 1, 2 et 3 du décret du 27 décembre 1858 relatif aux rues de Paris (reproduit au n° 841 de l'ouvrage) et les remplace par les dispositions suivantes :

Art. 1. Lorsqu'il y aura lieu de procéder à l'ouverture, au redressement ou à l'élargissement d'une rue à Paris ou dans une des villes auxquelles l'article 2 du décret du 26 mars 1852 aura été déclaré applicable, et qu'il paraîtra nécessaire de comprendre dans l'expropriation, en conformité dudit article, des parties d'immeubles situées en dehors des alignements, ces parcelles seront désignées sur le plan soumis à l'enquête prescrite par le titre Ier, article 2, de la loi du 3 mai 1841, et mention en sera faite dans l'avertissement publié en vertu de l'article 3 de l'ordonnance royale du 23 août 1835. Il sera statué sur l'autorisation d'acquérir lesdites parcelles par le décret qui déclarera d'utilité publique l'opération de voirie projetée. — Art. 2. Si postérieurement au décret portant déclaration d'utilité publique, l'administration reconnaît la nécessité d'acquérir des parties d'immeubles situées en dehors des alignements, ces parcelles seront indiquées sur le plan soumis à l'enquête prescrite par le titre II de la loi du 3 mai 1841; il en sera fait mention dans l'avertissement donné conformément à l'article 6 de ladite loi, et l'expropriation n'en pourra être autorisée, même en l'absence d'opposition, que par un décret rendu en conseil d'État. — Art. 3. La disposition qui précède ne fait pas obstacle à ce que le préfet statue, conformément aux articles 11 et 12 de la loi du 3 mai 1841, aussitôt après l'accomplissement des formalités prescrites par le titre II de ladite loi, à l'égard de toutes autres propriétés comprises dans l'expropriation.

[Décret du 14 juin 1876 et circulaire du ministre de l'intérieur pour son exécution, en date du 26 juin suivant, insérés au *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1876, pages 401 et suivantes.]

Source BIU Cujas

TABLE ALPHABÉTIQUE

DES MATIÈRES CONTENUES DANS LES DEUX VOLUMES.

A

Numéros de l'ouvrage.

Abattoirs, 115, 1133.
Abus (recours pour), 692, 707, 717 à 730.
Académies, 464 à 467, 1550 à 1552.
Actes gouvernementaux, 25, 32, 50, 64, 248, 252, 253.
Actes administratifs proprement dits, 32, 63, 65, 72, 109, 209, 210, 247, 650 à 655.
Actes contractuels de l'administration, 72, 103, 111, 208, 209, 245, 247, 432, 1034 à 1044, 1054, 1094, 1105, 1106, 1346 à 1352, 1421 à 1456.
Actes réglementaires, 62, 73, 86, 110, 211 à 214, 247, 650 à 655.
Actions domaniales, 1045 à 1047, 1052.
Actions des départements, 103, 145, 1353, 1354.
Actions des communes, 128, 208, 1471 à 1484.
Adjoints, 190 à 195, 215 à 217.
Adjudications publiques, 318, 432, 1036, 1041.
Administration, 3, 4, 24, 32.
Admission temporaire, 1265.
Affichage et affiches, 784 à 786.
Affouages, 233, 392, 393, 1410 à 1413.
Agents du gouvernement, 679 à 696.
Agents voyers, 1343, 1369.

Numéros de l'ouvrage.

Agriculture (conseil supérieur de l'), 790.
Agriculture (écoles pratiques d'), 791.
Alcools, 1198 à 1215.
Algérie, 37, 40, 41, 533 à 536, 540.
Aliénations domaniales, 971 à 974, 1023, 1037 à 1044.
Aliénés, 418, 734, 1494, 1554 à 1556.
Alignement, 851 à 861, 1343, 1374, 1392.
Allumettes (monopole des), 1227, 1233 à 1238.
Amortissement, 950, 1023, 1074, 1075, 1099, 1100, 1564.
Annexes, 1401.
Annonces judiciaires, 816, 817.
Apprentissage, 789.
Armée de terre, 483 à 499, 581 à 633, 849, 1089 à 1093, 1560, 1570.
Armée de mer, 500, 634 à 642, 1089 à 1093, 1559, 1560, 1565 à 1569.
Armes, 792.
Arrondissement, 56, 89, 97, 98, 121, 122, 175 à 182, 400 à 405, 1340.
Articles organiques, 707 à 715.
Assistance publique, 1493 à 1512, 1554 à 1556.
Assistés (enfants), 1557, 1558.
Associations, 468, 748 à 752, 759, 760, 1537 à 1548, 1579, 1580, 1592.
Associations syndicales, 421, 812, 847, 983, 984, 996 à 1000, 1574 à 1578.

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

Ateliers dangereux, insalubres, incommodes, 353 à 364.
Attachés à la chancellerie et aux parquets, 6e appendice.
Attroupements, 761, 1482, 1483.
Auditeurs à la cour des comptes, 452 et 2e appendice.
Auditeurs au conseil d'État, 80 à 82, et 1er appendice.
Auteurs (droits des), 889 à 894.
Autorisations de plaider, 128, 171, 1338, 1471 à 1476, 1499, 1535, 1536, 1582.
Autorité administrative, 3, 4, 24, 32 à 34, 53 à 73, 91 à 123, 187 à 217, 684 à 696.
Autorité judiciaire, 24, 33 à 35, 648 à 696.
Avocats (au conseil d'État), 265 à 286, 800 à 802.
Avocats (près les cours d'appel et tribunaux), 799.

B

Bacs, 1225.
Balanciers, 797, 798.
Bancs (d'églises), 1401 à 1403
Bans (de vendanges et autres), 205 à 207.
Biens de mainmorte (taxe des), 1168, 1335.
Billards (taxe sur les), 1164, 1165.
Bois et forêts, 351, 392 à 394, 885 à 888, 1020 à 1023, 1413.
Boissons, 1198 à 1215.
Bons du Trésor, 1064, 1065, 1069.
Bougies (impôt sur les), 1248.
Bouilleurs de cru, 1204.
Boulangerie, 204, 793.
Brevets d'invention, 895 à 900.
Brochures, 763, 764.

Numéros de l'ouvrage.

Budget communal, 208, 231 à 235, 1457 à 1470, 1477.
Budget de l'État, 39, 46, 566 à 580, et 17e appendice.
Budget départemental, 141, 166, 168, 1355 à 1363.
Budget de liquidation, 570.
Budget des fabriques, 1526.
Bureaux de bienfaisance, 1485, 1494, 1501 à 1512.

C

Cadastre, 1134, 1135.
Caisse d'amortissement, 950, 1023, 1074, 1075, 1099, 1100, 1389, 1390, 1564.
Caisse des dépôts et consignations, 1094 à 1098, 1564.
Caisse des retraites pour la vieillesse, 1561.
Caisse des invalides de la marine, 636, 1565, 1568, 1569.
Caisse des prises, 1566.
Caisse des gens de mer, 1567.
Caisse des chemins vicinaux, 1382 à 1384, 1389, 1390.
Caisses d'assurance en cas de décès et d'accidents, 1562.
Caisses d'épargne, 1065, 1581 à 1588.
Caisses des offrandes nationales en faveur des armées de terre et de mer, 1093, 1560.
Canaux, 920, 943, 1400.
Cantonnement, 1022.
Cantons, 56, 130, 179, 400, 485, 493, 594 à 596.
Carrières, 881, 882.
Cartes à jouer, 1228.
Cartes postales, 1320.
Cartons (impôt sur les), 1240.
Casernes, 955, 1414, 1415.

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

Cathédrales, 922, 924, 956, 1401 à 1403.
Cautionnements, 458, 800 à 802, 1066, 1094, 1104 à 1114.
Centimes additionnels, 1351, 1355 à 1363, 1378, 1456 à 1461, 1468.
Cercles (taxe sur les), 1163, 1165.
Chambres (*voir* Sénat et Députés).
Chapelles, 704, 705, 1401, 1517.
Chapitres, 1533.
Chasse, 110, 177, 745.
Chemins de fer, 341, 814, 920, 945 à 952, 1223, 1249, 1344, 1399.
Chemins ruraux, 1392, 1393.
Chemins vicinaux, 395, 396, 846, 1369 à 1391.
Chèques, 1295.
Chevaux et voitures (taxe des), 1158 à 1162.
Chicorée et ses similaires (droit de fabrication sur la), 1242, 1243.
Chiens (taxe des), 1469.
Cimetières, 415, 704, 849, 865, 1418 à 1420.
Citoyen, 546, 563.
Coalitions, 789.
Code rural, 205 à 207, 1010, 1393.
Colonies, 37, 41, 455, 537 à 541, 561, 565.
Colportage, 783.
Commerce (traités de), 37, 50, 1251 à 1263.
Commissaires de police, 241, 242, 681.
Commissaires du gouvernement, 84, 125, 264, 296, 299.
Commission des monnaies (ancienne), 501 à 524.
Commissions départementales, 55, 101 à 103, 161 à 174, 1346, 1374, 1466.
Commissions de liquidation, 529.
Commissions de plus-value, 524 à 529.

Numéros de l'ouvrage.

Commissions de desséchement des marais et d'endiguement, 531.
Communautés (*voir* Congrégations).
Communes, 56 à 58, 91 à 102, 183 à 241, 809, 835, 1364 à 1493.
Comptabilité et comptables, 398, 399, 444 à 463, 566 à 568, 1061 à 1063, 1107 à 1109.
Comptes (cour des), 444 à 463.
Concession domaniale, 971 à 973, 1019, 1040.
Concession de travaux publics, 317, 1112.
Concession de terrains pour sépulture, 1419.
Concordat, 706 à 710.
Concours d'agrégation, 478.
Conflit de juridiction, 272, 657.
Conflit d'attribution, 657 à 678.
Congrégations religieuses, 1537 à 1548.
Conseil d'État, 16, 17, 37, 39, 50, 74 à 88, 244 à 286.
Conseil du sceau des titres, 744.
Conseil supérieur de l'instruction publique, 464 à 475, 1580.
Conseil supérieur (commerce, agriculture, industrie), 790.
Conseils académiques, 467, 476 à 478.
Conseils d'arrondissement, 178 à 182.
Conseils départementaux de l'instruction publique, 467, 479 à 482.
Conseils généraux, 90 à 103, 129 à 174, 1340 à 1363.
Conseils municipaux, 90 à 102, 184 à 186, 218 à 240, 1421 à 1492, 1497 à 1499, 1524, 1541, 1582.
Conseils de préfecture, 90, 91, 126 à 128, 271, 273, 288 à 426, 536.

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

Conseils de recensement, 487, 595.
Conseils de révision, 483 à 498.
Conseils sanitaires, 530, 736.
Consistoires protestants, 712 à 715, 1409, 1534 à 1536.
Consistoires israélites, 716, 1534 à 1536.
Constitutions, 12, 13, 36, 37.
Constitution de 1875, 37 à 52.
Consuls (élèves), 13e appendice.
Contagion, 530, 736, 849.
Contentieux administratif, 244 à 540, 1183 à 1186.
Contraintes administratives, 1102, 1103.
Contrainte par corps, 1114.
Contraventions (de grande voirie), 337 à 346.
Contrefaçon, 893, 894, 897.
Contre-seing ministériel, 37, 51, 71.
Contribution foncière, 1132 à 1135.
Contribution des patentes, 1144 à 1153, 1470.
Contribution personnelle et mobilière, 1136, 1137.
Contribution des portes et fenêtres, 1138 à 1143.
Contributions directes, 1121, 1124, 1126 à 1188.
Contributions indirectes, 1189 à 1250.
Conversion de titres, 1304, 1305.
Conversion de la dette publique, 1071.
Cote (mutation de), 1132, 1137, 1140.
Cotes indûment imposées, 1179.
Cotes irrecouvrables, 1180.
Cour (*voir* Comptes).
Cours d'eau, 979 à 1014, 1574 à 1578.
Courtiers, 803.
Créances de l'État, 1101 à 1116.
Crédit foncier, 1332, 1339, 1351, 1455.

Numéros de l'ouvrage.

Crédits, 574 à 576, et 17e appendice.
Crieurs publics, 786.
Cultes (liberté et police des), 697 à 705, 717 à 730.
Cultes reconnus, 706 à 730, 810, 956, 1401 à 1409, 1513 à 1548.
Curage, 420, 991 à 1008, 1574 à 1578.

D

Dangereuses (matières), 353 à 364, 792.
Décentralisation administrative, 92 à 103, 113 à 123, 138 à 174, 231 à 235.
Déchéance, 1062.
Décrets, 23, 47 à 51, 61 à 66, 83 à 87.
Défrichement des bois, 888.
Délimitation du domaine public, 960 à 968.
Demandes en dégrèvement des contributions directes, 266 à 268, 1183 à 1188.
Démolitions ordonnées, 335, 336.
Dénaturation (taxe de), 1205.
Dénombrement, 1141 à 1143.
Départements, 56 à 58, 89 à 174, 809, 835, 1330 à 1335, 1340 à 1363, 1477.
Dépenses publiques, 566 à 576.
Députés (Chambre des), 37 à 39, 42, 43, 46, 561 à 564.
Desséchement de marais, 419, 883.
Dessins de fabrique, 900 à 902.
Dette publique, 1053 à 1100.
Distributeurs publics, 783 à 786.
Domaine communal, 909, 1364 à 1420.
Domaine [de la couronne (ancien), 1048 à 1052.
Domaine de l'État, 1014 à 1047.
Domaine départemental, 909, 1340 à 1346.

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

Domaine maritime, 940, 941, 959 à 962, 1019.
Domaine militaire, 954, 955, 1018.
Domaine national, 907 à 1052.
Domaine public, 821, 909 à 1013, 1341 à 1344, 1366 à 1409.
Domaines nationaux, 347 à 351.
Dons et legs, 115, 119, 147, 234, 235, 1332, 1336, 1348, 1349, 1439 à 1453, 1498, 1504 à 1508, 1521 à 1523, 1543 à 1548, 1592.
Douanes, 580, 1251 à 1271.
Dunes, 887.
Drawback, 1265.
Droguistes, 424, 793.
Droit administratif (programme des cours de), 3, 4, préface de la 1re édition, 4e et 5e appendices.
Droits de l'homme et du citoyen (déclaration des), 12.
Drainage, 812, 847, 996, 997, 1007, 1008.
Dynamite (droit sur la poudre), 1250.

E

Eaux minérales (sources d'), 866.
Échange domanial, 931, 932, 937, 1037 à 1039.
Échanges (liberté des), 204, 1252 à 1263.
Écoles chrétiennes (frères des), 1480, 1538, 1546.
Économie politique, 203 à 207, 505 à 524, 787 à 803, 872 à 888, 971 à 974, 1095, 1116 à 1125, 1227 à 1238, 1251 à 1263, 1314, 1462.
Édifices publics, 912 à 925, 953 à 956, 1024 à 1031, 1048 à 1052, 1394 *bis*, 1401, 1409, 1414 à 1418.
Égalité devant la loi, 742 à 747.
Église gallicane, 706 à 711, 722, 723.

Numéros de l'ouvrage.

Églises, 710, 711, 810, 924, 956, 1401 à 1409, 1492, 1514 à 1517.
Élections, 10, 31, 37, 40 à 42, 130 à 135, 161 à 163, 400 à 407, 545 à 565, 756 à 758.
Emprunts de l'État, 568, 1064 à 1077, 1094 à 1100.
Emprunts (autres), 1094 à 1100, 1332, 1339, 1351, 1389, 1390, 1455, 1460, 1509, 1510, 1524, 1525.
Endiguement, 419, 982 à 984, 996 à 1000, 1019, 1574 à 1578.
Enfants assistés, 1557, 1558.
Enfants du premier âge, 795.
Enfants employés dans l'industrie, 795.
Engagements volontaires, 609 à 625.
Enregistrement (droits d'), 1123, 1272 à 1290.
Enregistrement (surnuméraires de l'), 10e appendice.
Enseignement, 464 à 482, 752, 1480, 1546 à 1548, 1579, 1580.
Entrepreneurs de travaux publics, 315 à 332, 1112.
Épiciers (droit de visite des boutiques d'), 1173.
Épidémies, 530, 736.
Épizooties, 203, 849.
Esclavage (prohibition de l'), 740.
Essartement, 863.
Établissements dangereux, incommodes insalubres, 353 à 364.
Établissements généraux de bienfaisance, 1555.
Établissements publics, 835, 1330 à 1340, 1346, 1364, 1365, 1421, 1439, 1477, 1485 à 1536, 1549 à 1562.
Établissements publics religieux, 1513 à 1536, 1553.
Établissements d'utilité pu-

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

blique, 1330 à 1339, 1537 à 1548, 1571 à 1600.
Établissements d'utilité publique étrangers, 1598, 1599.
Établissements universitaires, 1552.
Étalon monétaire, 519 à 524.
État, 56, 58, 60 à 88, 92 à 102, 809, 905 à 1327.
État (questions d'État), 401, 402, 494.
État (*voir* Siége, Paix, Guerre).
Étiers, 996 à 1000, 1574 à 1578.
Étrangers, 393, 401, 402, 494, 548, 563, 590 à 593, 643, 738, 1312, 1313, 1598 à 1600.
Étudiants des Facultés, 62, 478.
Evêchés, 703, 708 à 711, 1530, 1531.
Excès de pouvoir (recours pour), 64, 66, 74, 173, 252, 253.
Exercice de la régie, 1124, 1189 à 1250, 1462 à 1466.
Expertises (*voir* Procédure).
Expropriation pour cause d'utilité publique, 653, 806 à 849.
Extradition, 654, 738.
Extraction de matériaux, 330 à 332, 867 à 870, 1376.

F

Fabrique (dessins et marques de), 900 à 902.
Fabriques d'églises, 711, 1401 à 1409, 1514 à 1529.
Fermes-écoles, 791.
Fleuves et rivières navigables, 934 à 939, 960 à 968, 978 à 1014.
Foires et marchés, 1467.
Fonds commun (suppression du), 1358.
Fonds de non-valeur, 1188.
Fonds de secours, 1188.

Numéros de l'ouvrage.

Fonds de subvention, 1358, 1360.
Fontaines publiques, 1394 *bis*, 1470.
Forêts (*voir* Bois).
Forges et fourneaux, 880.
Fortifications, 366 à 388, 844, 845, 922, 923, 953 à 955, 1018.
Fournisseurs et marchés de fournitures, 318, 432 à 435, 1110 à 1111.

G

Garantie administrative des agents du gouvernement supprimée, 679 à 696.
Garde nationale, 499.
Gardes du génie, 370, 388.
Gardes d'artillerie, 385, 386.
Gardiens de batterie, 387, 388.
Gazonnement des montagnes, 886.
Gestion d'affaires, 382, 1335, 1525.
Goëmons, 977.
Gouvernement, 24 à 32, 37, 47 à 51, 64, 248.
Grades et emplois dans l'armée, 631 à 633.
Greffe (droits de), 1290.
Guerre (faits de), 366, 381 à 384.
Guerre (état de), 375.
Guerre (places de), 366 à 380.

H

Halage (chemin de), 862, 990.
Halles, 397, 1414, 1415.
Hautes cours de justice, 33, 45, 747.
Havres, 941, 962.
Hôpitaux et hospices, 1493 à 1500, 1554 à 1558.
Hôtels de ville, 912, 1340, 1414, 1415.
Huiles minérales (taxe sur les), 1244.

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

Huiles végétales (taxe sur les), 1245.
Huissiers (actes d'), 1302.
Hypothèque (droits d'), 1289.
Hypothèque conventionnelle, 1036, 1424.
Hypothèque judiciaire, 1102 à 1113, 1182, 1196, 1270, 1288.
Hypothèque légale, 460, 1107, 1108, 1338.
Hypothèque maritime, 1271.

I

Impôt progressif, 1119.
Impôts généraux, 566 à 580, 1115 à 1327.
Impôts départementaux, 1351, 1355 à 1361.
Impôts communaux, 1378, 1395 à 1397, 1456 à 1470.
Imprescriptibilité, 340, 969 à 978, 1102, 1403.
Imprimeurs, 780 à 782.
Inaliénabilité, 969 à 978.
Incendies, 151, 1481.
Industrie (liberté de l'), 353, 787, 1255.
Inscription maritime, 500, 636 à 642, 1559, 1565 à 1569, 14e et 15e ap.
Insertions légales, 816, 817.
Institut de France, 1550.
Institut agronomique, 791.
Instruction publique, 464 à 482, 752, 1458, 1459, 1480, 1550 à 1553, 1579, 1580.
Internationale (association), 700.
Interprétation législative, 38, 75, 76.
Interprétation d'actes administratifs, 254, 654, 655.
Invalides de la marine, 636, 1565 à 1569.
Irrigations, 996 à 1000, 1004 à 1013, 1574 à 1578.

Numéros de l'ouvrage.

Israélites, 716, 730, 1534, 1535.

J

Jetons, 797, 798.
Journaux, 739, 763, 766 à 783, 1318.
Jours fériés, 711, 794.
Juridiction contentieuse (*voir* Contentieux administratif).
Juridiction gracieuse, 66, 100, 122, 249 à 251, 1187, 1188.

L

Lais et relais de la mer, 961, 1019, 1040.
Landes, 884, 1438, 1486.
Lazaristes, 1538, 1546.
Legs (*voir* Dons).
Lettres (taxe des), 1314 à 1323.
Liberté individuelle, 732 à 741.
Liberté religieuse (*voir* Cultes).
Liberté commerciale, 203, 204, 511, 512, 787 à 803, 900 à 902, 1251 à 1271.
Liberté d'enseignement, 464 à 482, 752, 1579, 1580.
Libraires, 780 à 782.
Libre échange, 1253 à 1263.
Licence (droit de), 1199, 1215, 1216 à 1250.
Lignes télégraphiques, 1324 à 1327.
Liquidation (des dettes de l'État), 266, 431, 1061, 1062, 1079.
Liquidation (bons de), 383, 384, 529, 1069.
Liquidation (budget de), 570.
Liste civile, 1048.
Listes électorales, 552 à 565.
Livres, 762 à 765.
Livrets d'ouvriers, 789.
Logements insalubres, 365.
Lois, 1 à 3, 11, 14 à 22, 39, 49.
Lois constitutionnelles, 37 à 52.
Lyon (ville de), 195, 224, 1460, 1511.

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

M

Machines à vapeur, 353 à 364, 792.
Magasins à poudre, 385, 386.
Magistrat directeur du jury, 829, 846
Mainmorte (biens de), 1168.
Maires, 58, 186 à 214, 441, 442.
Manufactures, 353 à 364, 792, 1139.
Marais, 419, 883, 884, 991 à 1000, 1411, 1438, 1574 à 1578.
Marais salants, 996 à 1000, 1574 à 1578.
Marchepied, 862.
Marchés (*voir* Fournitures, Prisons, Travaux publics).
Marques (*voir* Fabrique).
Martelage (servitude de), 1021.
Matières d'or et d'argent, 1226.
Médailles, 501, 797, 798, 11e append.
Médecins, 793, 1145.
Mendicité, 737.
Menses curiales, 414, 1529, 1535.
Menses épiscopales, 414, 1530, 1535.
Mesures (poids et), 424, 788, 1171, 1172.
Mines et minières, 408 à 413, 872 à 879, 1169, 1170.
Ministres, 29, 30, 39, 48, 51, 67 à 73, 427 à 437.
Mise en jugement des fonctionnaires, 679 à 696.
Monnaies, 501 à 524, 11e appendice.
Monopoles de l'État, 792, 796, 1227 à 1238, 1314 à 1327.
Monts-de-piété, 1595, 1596.

N

Nationalité, 393, 401, 402, 494, 548, 590 à 593, 643, 738.
Naturalisation, 86, 563.
Navigabilité, 862, 915 à 917, 935, 963 à 968.

Numéros de l'ouvrage.

Navigation (droits de), 1224.
Nitroglycérine (droit sur la), 1250.
Nivellement, 861.
Noms de famille, 249, 743, 744.
Non-valeur (fonds de), 1188.
Nourrissons, 795, 1557, 1558.

O

Obligations (du Trésor), 1067, 1068.
Occupation de terrains, 330 à 332, 867 à 870, 1376.
Octrois, 1462 à 1466.
Offices ministériels, 800 à 803.
Officiers (*voir* Armée).
Ordonnateurs, 72, 454, 457, 462, 1063.
Ouvrages dramatiques, 889 à 893.

P

Paiement des dépenses publiques, 1063.
Paix (état de), 373, 374.
Palais épiscopaux, 1024, 1531.
Papiers (impôt sur les), 1240, 1241.
Paris (ville de), 52, 105, 123, 131, 194, 223, 296, 333, 1483, 1512.
Partage de biens communaux, 390 à 393, 1428 à 1438.
Passeports, 735.
Patentes, 787, 1144 à 1153.
Pauvres (droit des), 417, 1501.
Pauvres (dons et legs faits aux), 1451, 1452, 1504 à 1508, 1523, 1534.
Pavage, 1395, 1396.
Pêche, 422, 642, 745, 989, 1033.
Pensions de retraite, 266, 267, 431, 1078 à 1093.
Percepteurs, 237, 1107 à 1109, 1131.
Personnes morales ou civiles, 4, 56, 89, 176, 183, 903 à 906, 1328 à 1339, 1340, 1364, 1421, 1485 à 1600.

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

Pétition (droit de), 66, 251, 643 à 647.
Pétrole, 355, 792, 1244.
Pharmacies, 424, 793, 1173.
Physiocrates (doctrine des), 508, 509, 872, 1117, 1251 à 1255.
Places de guerre, 366 à 381, 954.
Plus-value, 326, 524 à 529, 830.
Poids et mesures, 424, 788, 1171, 1172.
Police sanitaire, 530, 736.
Pompes funèbres, 325, 415, 1418, 1536.
Pompiers, 151, 1481.
Ponts, 920, 944.
Ponts et chaussées (administration des), 926 à 939, 942 à 952, 958, 973 à 1013.
Ponts et chaussées (conducteurs des), 3e appendice.
Population, 1141 à 1143.
Portes et fenêtres (contribution des), 1138 à 1140.
Ports, 941, 962.
Postes, 1314 à 1323.
Poudres et salpêtres, 792, 849, 1229.
Poudres (magasins à poudre), 385, 386.
Pouvoir exécutif, 8, 11, 12, 23 à 36, 37, 47 à 52, 61 à 66, 644.
Pouvoir législatif, 8, 11, 12, 14 à 22, 37, 39 à 46, 50 à 52, 561 à 565.
Préemption (terrains), 836 à 839, 854 à 856, 933, 936 à 938, 1377.
Préemption (douanes), 849, 1266.
Préfectures, 16e appendice.
Préfets, 90 à 123, 295, 426, 438, 439.
Préfets maritimes, 500, 634 à 642, 1565 à 1569.
Presbytères, 711, 1417, 1528.
Presse, 762 à 783.
Principes du droit public français, 1 à 6, 7 à 52, 541 à 903.
Prises maritimes, 65, 86, 532.

Numéros de l'ouvrage.

Prisons (marchés pour le travail et le service des), 325, 416.
Privilége de juridiction, 746, 747.
Priviléges de l'État, 905, 1037, 1101 à 1114, 1182, 1196, 1270, 1288.
Procédure, 277 à 286, 299 à 312, 331, 332, 401 à 404, 436, 437, 442, 667 à 678, 828, 1185.
Propriété (droit de), 804 à 903.
Propriété littéraire et artistique, 889 à 894.
Propriété industrielle, 895 à 902.
Protecteur (système), 1253 à 1255.
Protestants (cultes), 703 à 705, 712 à 715, 730.
Protestants (temples), 1409.
Prud'hommes (conseils de), 405, 789, 1281.
Publications administratives officielles, 784, 894, 1292.
Purge d'hypothèques, 1424.

Q

Quotité (impôts de), 1120, 1125.

R

Raffinerie, 1222.
Reboisement des montagnes, 885, 886.
Reboisement des dunes, 887.
Recensement, 1141 à 1143.
Réclamations en matière de contributions directes, 1183 à 1188.
Recouvrement des contributions directes, 1131, 1174 à 1182.
Recrutement de l'armée, 483 à 500, 581 à 642.
Reculement (servitude de), 853.
Redevances des mines, 1169, 1170.
Règlements (*voir* Actes réglementaires).

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

Règlements d'eau, 985, 986, 1001 à 1008.
Religion (*voir* Cultes).
Rentes sur l'État, 1070 à 1077.
Répartition de l'impôt, 140, 181, 577, 1125 à 1127.
Responsabilité des communes, 1480 à 1484.
Responsabilité des fonctionnaires, 679.
Réunion (droit de), 748 à 761.
Révision (clause de), 37, 38.
Rivages de la mer, 915 à 919, 940, 958 à 977.
Roulage (police du), 346.
Routes nationales, 333, 814, 863, 927 à 933, 957, 958, 969.
Routes départementales, 333, 814, 863, 920, 1341 à 1343, 1398.
Rues et places, 333 à 339, 1392 à 1398.
Rues de Paris, 333.
Ruisseaux, 979 à 987.

S

Salpêtres, 792, 849, 1229.
Sapeurs-pompiers, 151, 499.
Savons (impôt sur les), 1247.
Sceau (référendaires au), 744.
Schiste (huile de), 1244.
Secrétaires généraux de préfecture, 124, 125, 293, 299.
Secrétaires de mairie, 210, 1484.
Sections de commune, 1486 à 1492.
Seine (département de la), 52, 105, 123, 131, 194, 223, 296, 333, 827, 1483, 1512.
Sel (droits sur le), 1217, 1218.
Séminaires, 710, 711, 1532, 1535, 1553.
Sénat, 37 à 52, 407, 565, 758.
Sénatus-consultes, 13, 18, 36.
Séparation des pouvoirs législatif et exécutif, 7 à 52.

Numéros de l'ouvrage.

Séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, 32 à 35, 250, 256 à 259, 401, 402, 494, 532, 648 à 696, 818, 819, 832, 960 à 968, 1055 à 1060.
Servitudes légales d'utilité publique, 850 à 871, 1005, 1007.
Servitudes militaires ou défensives, 366 à 389.
Siége (état de), 376, 377, 739, 766, 777.
Sociétés anonymes, 65.
Sociétés étrangères, 1600.
Sociétés secrètes, 748, 749, 760.
Sociétés de bienfaisance, 751.
Sociétés de charité maternelle, 1597.
Sociétés de secours mutuels, 1589 à 1594
Sources d'eaux minérales, 866.
Sous-préfets, 175 à 177, 440
Sous-préfectures, 13e appendice.
Statistique commerciale (droit de), 1264.
Stéarine (impôt sur la), 1248.
Successions en déshérence, 1034.
Sucres (droits sur les), 1219 à 1222.
Surnuméraires des finances, 7e appendice.
Syndicats (*voir* Associations syndicales).
Syndicales (commissions), 1491.

T

Tabacs, 423, 1230 à 1232.
Taxes assimilées aux contributions directes, 424, 1164 à 1173, 1467, 1469, 1470.
Télégraphie, 1324 à 1327.
Temples, 1409.
Théâtres, 1416.
Timbre, 1291 à 1302.
Timbres-poste, 1316.

Source BIU Cujas

Numéros de l'ouvrage.

Tombes militaires, 848.
Traités de commerce, 50, 1256 à 1263.
Transports (impôts sur les), 1223, 1249.
Travail (*voir* Liberté du).
Travaux mixtes, 387, 388.
Travaux publics, 315 à 332, 814, 842 à 847, 1112, 1339, 1574.
Trésoriers-payeurs généraux, 455, 1063, 1107 à 1109, 1131.
Tribunaux administratifs, 243 à 540.
Trottoirs, 1397.
Typhus contagieux des bêtes à cornes, 203, 849.

U

Union monétaire, 515 à 517.
Université de France, 464, 1552.
Usines, 353 à 364, 792, 880, 1001 à 1003, 1139.

Numéros de l'ouvrage.

V

Valeurs mobilières (impôts sur les), 1303 à 1313.
Varechs, 977.
Ventes domaniales, 1037, 1041 à 1044.
Vinage, 1203.
Vinaigres (droits sur les), 1246.
Vins, 1198, 1199, 1206 à 1215, 1462 à 1466.
Vœux religieux, 741, 1537 à 1548.
Voirie, 333 à 346, 850 à 864, 867 à 871, 928 à 939, 943 à 952, 1341 à 1344, 1369 à 1400.
Voitures (impôts sur les), 1158 à 1162.
Voitures publiques (droits sur les), 1223.

Z

Zone frontière, 387, 388.

Source BIU Cujas

TABLE GÉNÉRALE.

TOME PREMIER.

Pages.

AVERTISSEMENT DE L'ÉDITEUR POUR LA 5e ÉDITION. 1
Extrait de l'Avertissement de la 4e édition. 4
Extrait de l'Avertissement de la 3e édition. 5
Extrait de la PRÉFACE DE LA 1re ÉDITION. 6
Explication des abréviations. 8

INTRODUCTION. — Notions préliminaires de droit constitutionnel; principe de la séparation des pouvoirs; lois constitutionnelles. . . 9

TITRE PREMIER. — Autorités, conseils et tribunaux administratifs. 57

CHAPITRE Ier. AUTORITÉS ET CONSEILS ADMINISTRATIFS. 57

Section 1. Administration centrale. 60
Section 2. Administration départementale. 89
Section 3. Administration communale. 173

CHAPITRE II. TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS. 218

Section 1. Du contentieux administratif et du conseil d'État délibérant au contentieux. 218
Section 2. Tribunaux administratifs généraux. 250
Section 3. Tribunaux administratifs spéciaux. 375

TITRE II. — Réglementation administrative des principes du droit public français. 458

CHAPITRE Ier. PRINCIPES DE L'ORDRE POLITIQUE. 459

Section 1. Souveraineté nationale; législation électorale. 459
Section 2. Vote annuel des dépenses et de l'impôt. 480
Section 3. Obligation nationale au service militaire dans les armées de terre et de mer. 490
Section 4. Droit de pétition. 545
Section 5. Séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire; conflits et tribunal des conflits. 550

CHAPITRE II. PRINCIPES DE L'ORDRE RELIGIEUX. 593

Section 1. Principes de cet ordre considérés en eux-mêmes. 593
Section 2. Organisation des cultes reconnus dans leurs rapports avec l'État. 602
Section. 3. Recours pour abus. 614

Source BIU Cujas

TOME PREMIER.

Pages.
CHAPITRE III. PRINCIPES DE L'ORDRE NATUREL OU CIVIL. 625
Section 1. Liberté individuelle. 626
Section 2. Égalité civile. 633
Section 3. Droit de réunion et d'association. 638
Section 4. Liberté de la presse. 647
Section 5. Liberté du travail, du commerce et de l'industrie. 667

TABLE ANALYTIQUE des matières du tome premier. 681

TOME SECOND.

Pages.
Section 6. Inviolabilité du droit de propriété, et restrictions légales que ce principe comporte. 1

TITRE III. — Personnes morales du droit administratif. . 84

CHAPITRE Ier. DE L'ÉTAT. 84
Section 1. L'État gardien du domaine public national. 86
Section 2. L'État propriétaire de son domaine propre. 161
Section 3. L'État débiteur. 188
Section 4. L'État dépositaire. 220
Section 5. L'État créancier. 225
Section 6. L'État créancier des impôts. 238

CHAPITRE II. DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE. 408
Section 1. Théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique. 409
Section 2. Départements. 420
Section 3. Communes. 443
Section 4. Sections de commune, et établissements hospitaliers et de bienfaisance communaux. 577
Section 5. Fabriques, menses, chapitres, consistoires. 603
Section 6. Congrégations religieuses. 617
Section 7. De divers établissements publics et de certaines caisses de l'État. 627
Section 8. De divers établissements d'utilité publique, et des établissements d'utilité publique étrangers. 641

TABLE ANALYTIQUE des matières du tome second. 663

1er Appendice. — Concours pour l'auditorat au conseil d'État. 689
2e Appendice. — Concours pour l'auditorat à la cour des comptes. . . . 693

Source BIU Cujas

TOME SECOND.

Pages.

3e Appendice. — Concours des conducteurs des ponts et chaussées pour le grade d'ingénieur. 694
4e Appendice. — Programme des cours de Droit administratif dans les Facultés de droit. 695
5e Appendice. — Matières du cours de droit administratif sur lesquelles le professeur interroge plus particulièrement au deuxième examen de doctorat dans la Faculté de droit de Poitiers. 696
6e Appendice. — Concours des attachés à la Chancellerie et aux Parquets. 697
7e Appendice. — Concours pour l'admission aux places d'attachés du ministère de l'intérieur. 700
8e Appendice. — Concours pour emplois du ministère de l'intérieur. . 701
9e Appendice. — Concours pour le surnumérariat des finances. . . . 704
10e Appendice. — Concours pour le surnumérariat de l'enregistrement. 705
11e Appendice. — Concours pour le surnumérariat des monnaies. . . 708
12e Appendice. — Concours pour le surnumérariat de la direction des consulats et affaires commerciales au ministère des affaires étrangères. 710
13e Appendice. — Concours pour le grade d'élève consul. 711
14e Appendice. — Concours pour l'emploi d'élève commissaire de la marine. 713
15e Appendice. — Concours pour le grade d'aide commissaire de la marine. 717
16e Appendice. — Classification des préfectures et sous-préfectures. . . 718
17e Appendice. — Lois votées pendant l'impression de l'ouvrage. . . . 720

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LES DEUX VOLUMES. . 723
TABLE GÉNÉRALE DE L'OUVRAGE. 734

Bibliothèque de l'École de Droit

f 002

Poitiers.— Typ. de A. DUPRÉ.

Source BIU Cujas