CORBEIL. — IMPRIMERIE DE CRÉTÉ.

Source BIU Cujas

COURS DE DROIT PUBLIC

ET

ADMINISTRATIF

25013

PAR M. F. LAFERRIÈRE,

ANCIEN PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF A LA FACULTÉ DE RENNES,

INSPECTEUR GÉNÉRAL DE L'ORDRE DU DROIT.

« C'est par la méthode seulement que le
« droit administratif acquerra le caractère
« de la science. »

(M. DE GÉRANDO.)

Deuxième Edition,

Corrigée et augmentée d'un appendice contenant les lois nouvelles, des ordonnances spéciales et une table des matières conférée avec le programme d'examen de la Faculté de Droit de Paris.

Bibliothèque de l'École de Droit

060 051665 5

PARIS,

JOUBERT, LIBRAIRE DE LA COUR DE CASSATION,

Rue des Grès, n. 14, près de l'École de Droit.

1841-1846

Source BIU Cujas

Source BIU Cujas

INTRODUCTION.

L'ouvrage, dont nous publions la deuxième édition, revue avec soin (1), n'est ni un abrégé, ni un manuel, ni un cours développé : c'est un cours de droit public et administratif réduit aux proportions d'un livre. Il s'adresse non seulement aux étudians en droit, mais aux publicistes et à tous ceux qui veulent connaître les droits et les devoirs des citoyens dans l'exercice des libertés publiques, les droits et les devoirs des pouvoirs politiques et administratifs dans leurs rapports avec les citoyens et la société. C'est une exposition de principes et de législation où l'on cherche surtout à coordonner et à vivifier les élémens de la science. Dans l'état actuel des études et des travaux sur le Droit administratif, il

(1) Les principales additions sont l'*introduction*, un chapitre sur *les institutions de crédit public et commercial*, un chapitre sur *les établissemens d'aliénés*, des chapitres sur la comptabilité municipale, *les attributions du maire*, sur la cour des comptes, plusieurs changemens et développemens dans le cours de l'ouvrage, et des indications bibliographiques sous chaque titre important.

Source BIU Cujas

m'a semblé que l'objet le plus important était la méthode et l'établissement des principes. Ramener la science à ses véritables bases, simplifier les choses et les détails par une méthode rigoureuse, telle a été ma pensée. J'ai eu présente à l'esprit cette maxime d'un mathématicien philosophe du siècle dernier : « Plus on diminue le nombre des principes d'une « science, plus on leur donne d'étendue. » Il ne s'agissait pas, en partant de ce point de vue, de donner beaucoup de développemens ; c'est dans le cours oral qu'ils trouvent naturellement leur place; il fallait donner la substance même des idées, et toutefois y rattacher les détails nécessaires pour éclairer les principes, pour montrer les liens entre la théorie et la pratique : en un mot, j'ai cherché à simplifier la méthode pour les étudians en droit, et à généraliser, pour les hommes instruits, les principes du droit administratif.

Les documens que nous fournissent l'histoire, l'économie politique, la statistique, dans leur rapport le plus direct avec le droit administratif, ont dû s'unir dans le plan de l'ouvrage, et quelquefois faire corps avec la théorie même du droit. Ce n'est pas seulement l'ensemble des droits et des devoirs de l'administration et des citoyens que nous avons voulu faire connaître : en étudiant l'administration de son pays, il faut que l'on connaisse les principales ressources qu'il possède. C'est peut-être, d'ailleurs, le moyen de donner quelque intérêt à un ouvrage de droit, sans manquer aux exigences rigoureuses de l'esprit scientifique.

Nous indiquons le but que nous nous sommes

Source BIU Cujas

proposé; nous sommes loin de l'avoir atteint; mais nous faisons acte de dévoûment pour nous en rapprocher, et nous demandons que, par ce motif du moins, on veuille bien nous tenir un peu compte de nos efforts. Nul n'est plus que nous convaincu de la difficulté de faire un livre vraiment scientifique sur le droit public et administratif : MM. de Cormenin et Macarel ont, les premiers, dirigé la pratique; MM. de Gérando (1), Proudhon (2) et Foucart (3) ont dignement ouvert la voie à l'enseignement de cette branche du droit. Arrivé un des derniers dans la carrière, j'ai tâché de profiter de leurs travaux; je n'ai pas eu la pensée de faire mieux, à Dieu ne plaise! J'ai voulu faire autrement, persuadé que l'état de la science et la diversité des esprits demandent que l'homme qui travaille consciencieusement présente son point de vue personnel.

Le Droit administratif est l'objet principal de ce livre, mais il n'en est pas l'unique objet. Ce n'est pas sans réflexion que nous avons franchi les limites apparentes que semblait nous imposer la spécialité de l'enseignement qui nous est confié. Aussi croyons-nous devoir exposer ici quelques considérations qui touchent aux graves intérêts de l'enseignement dans les Facultés de provinces, lesquelles ont des chaires de droit administratif et non des chaires de droit constitutionnel. (4)

---

(1) *Programme du cours de droit public positif et administratif à la Faculté de droit de Paris*, 1819. *Institutes du droit administratif français* (4 vol. 1829-1830). — C'est dans le programme de 1819 que M. de Gérando a exposé les principes généraux. — (2) *Traité du domaine public*, 5 vol. 1833.

(3) *Élémens du Droit public et administratif* (2e édit., 3 vol. 1839).

(4) La loi du 22 vent. an XII, porte «qu'on enseignera le *droit public français*, « et le droit civil dans ses rapports avec l'*administration publique*. » — Elle n'a pas séparé le droit public et le droit administratif ; les associer, c'est se conformer au vœu de la loi fondamentale.

Source BIU Cujas

En contemplant le droit administratif dans sa propre nature, et en présence de ses nombreuses ramifications, nous nous sommes demandé s'il ne pouvait pas être exposé isolément, si, par lui-même et abstraction faite de tout autre élément, il ne pourrait pas constituer une science ou du moins une branche vivante de la science et de l'enseignement du droit; mais nous nous sommes convaincu, d'abord, que séparer le droit administratif du droit public ce serait lui enlever sa raison d'existence; et, de plus, nous avons aussi reconnu que séparer le droit public des principes philosophiques, pris dans la nature de l'homme et de la societé, ce serait lui enlever sa base scientifique : nous avons été ainsi ramené, par la nécessité logique, du droit administratif au droit public, du droit public au droit philosophique.

Ce n'est pas qu'on ne puisse et qu'on ne doive même distinguer, dans les termes et dans la réalité, le droit administratif du droit public. Cette distinction est essentielle. Le droit public, comme objet d'enseignement, est la science de l'organisation et des attributions des pouvoirs sociaux, établis pour régir l'ensemble et les divisions du territoire national. Il se confond, dans une même notion, avec le droit politique et le droit constitutionnel.

Le droit administratif est la science de l'*action* et de la *compétence* du pouvoir exécutif central et des administrations locales, dans leur rapport avec les administrés.

Mais, d'abord, quand on veut aller au fond des choses, pourrait-on séparer, dans l'enseignement du moins, l'organisation et l'action? On ne peut

Source BIU Cujas

faire connaître l'action d'un pouvoir sans faire connaître ce pouvoir lui-même; et comment y parvenir, si l'on n'étudie pas son organisation, ses attributions et ses rapports généraux avec les autres pouvoirs de la société ? L'étude du droit administratif est donc liée naturellement à celle du droit public, comme l'avait voulu avec sagesse la loi de l'an XII, sur les écoles de droit.

D'un autre côté, l'organisation sociale a, dans la réalité, deux origines: la tradition historique; la notion plus ou moins developpée de l'homme et de la société. Quant à la tradition historique, ou l'on présentera une vue d'ensemble, l'histoire même des institutions politiques et administratives, et alors on traitera un immense sujet, dont les liens avec le droit actuel ne sont pas intimes, et qui demande un développement particulier; ou l'histoire sera un moyen d'éclairer certaines parties des institutions existantes qui représentent une ancienne institution, et alors elle se confondra avec l'exposition même du droit moderne. L'histoire, dans l'un et l'autre cas, sera utile, mais elle ne constituera pas une base scientifique. — Au contraire, la notion philosophique de l'homme et de la société, c'est la nature même des choses sur lesquelles doit reposer l'organisation sociale, c'est le principe nécessaire et fondamental, sans lequel l'édifice de la science n'a plus de base.

Droit philosophique, droit public, droit administratif, tel est donc l'ordre naturel, et telles sont les trois grandes divisions du cours. Toutefois, la dernière partie, à cause de la spécialité de la chaire instituée, doit être beaucoup plus développée que les autres. Nous allons présenter dans cette introduction quel-

Source BIU Cujas

ques vues sur chacun des objets compris dans le cours; elles pourront faire apprécier l'esprit de la méthode qui nous a dirigé, et jeter d'avance quelque lumière sur le vaste sujet que nous avons embrassé.

I. Le droit philosophique ou la philosophie du droit, c'est le droit lui-même interrogé dans sa source rationnelle et morale. Le droit ne peut pas exister comme science sans la philosophie, puisque le droit est, pardessus tout, la science des principes et des rapports, moralement nécessaires, de l'homme et de la société.

Le grand penseur de l'Allemagne, Kant, dit, dans ses *Principes métaphysiques du droit* (1) : « La « question *Qu'est-ce que le droit en soi?* est aussi « embarrassante pour le jurisconsulte que la question « *Qu'est-ce que le vrai?* est propre à embarrasser le « logicien.» — Deux philosophes chrétiens, Bossuet et Fenélon, ont d'avance répondu pour le logicien et même pour le jurisconsulte.

Bossuet a défini Dieu, CELUI QUI EST : en suivant sa trace, si élevée et si lumineuse, le logicien définit le vrai, CE QUI EST.

Fénélon (2) a distingué deux sortes de lois, l'une qu'il appelle LA LOI QUI EST (la loi universelle, éternelle, immuable), l'autre LA LOI QUI A ÉTÉ FAITE ; à l'aide de cette lumière, qui fut celle des jurisconsultes romains (3), le jurisconsulte pourra définir le droit en soi, sous le point de vue naturel ou philoso-

(1) *Principes métaphysiques du droit*, par Kant, traduction de M. J. Tissot, page 33.— (2) *Essai sur le gouvernement civil.*

(3) Non tam spectandum est quid Romæ factum est, quam quid fieri debeat. *Proculus dig.*, l. 1, tit. XVIII, l. 12.)—C'est aussi la doctrine de Domat (*Traité des lois*).

Source BIU Cujas

phique, LA LOI QUI EST, et le droit positif, LA LOI QUI A ÉTÉ FAITE.

Or, la société humaine, état naturel de l'homme, renferme ces deux ordres de lois. La loi *qui est faite*, ou le droit positif, doit s'associer à la loi *qui est*, c'est-à-dire au droit philosophique, pour la manifester, la vivifier par la forme extérieure, et la sanctionner au nom de la société.

La nature de l'homme et celle de la société, les rapports moraux qui en dérivent et qui doivent se combiner ensemble, donnent la base du droit philosophique; l'organisation de la société politique et civile donne les garanties publiques qui doivent protéger les rapports moralement nécessaires, c'est-à-dire assurer l'exercice des droits et l'accomplissement des obligations. Il y a par conséquent deux choses à considérer sous le point de vue de la philosophie du droit : d'abord, le droit et le devoir qui sont fondés sur la nature de l'homme et sur la nature de la société; ensuite, leurs garanties respectives qui sont fondées sur l'organisation sociale.

La société, vue en elle-même, est toujours un état nécessaire et légitime, puisque l'état de société est essentiellement en rapport avec la nature humaine; il n'en est pas ainsi de son organisation particulière d'où dépendent les garanties. L'organisation sociale est souvent arbitraire, illégitime, produite par la force et les circonstances; mais ses formes étant mobiles et variées, sont susceptibles d'amélioration, de progrès : la légitimité philosophique de l'organisation sociale est dans le rapport des institutions avec l'état successif de la condition humaine, laquelle

Source BIU Cujas

est sujette à divers degrés de développement. Les formes et les institutions doivent se combiner avec ces diversités; elles doivent réfléchir l'homme et la civilisation dans leur situation actuelle; elles doivent seconder leurs développemens progressifs.

Il suit évidemment de là que telle forme d'organisation qui était utile et légitime dans un temps et pour un peuple, peut être funeste et illégitime dans un autre temps ou pour un autre peuple. Il n'y a pas de bonté absolue, quand il s'agit des formes de gouvernement; mais il y a un point de départ et un but entre lesquels peuvent se placer les différens modes d'organisation et les diverses institutions. Le point de départ, moralement nécessaire, c'est que la forme de gouvernement ne soit pas hostile ou antipathique à la nature de l'homme considéré comme un être libre et intelligent, comme un être individuel et social : le but c'est la parfaite alliance du pouvoir et de la liberté.

II. Au point où la civilisation française est parvenue, l'homme a droit au libre exercice de toutes ses facultés. Les développemens de sa nature individuelle et sociale demandent une forme large et généreuse, dans laquelle puissent se mouvoir la liberté et l'intelligence, sans autre limite que celle du bien public. Ces formes généreuses existent pour nous. Nos institutions représentatives, avec tous les genres de progrès qu'elles portent en elles, répondent au besoin réel des esprits, à notre état de développement et de civilisation; elles réfléchissent l'homme libre et intelligent, une société éclairée et avide de progrès pacifiques.

Source BIU Cujas

En étudiant notre histoire politique, on voit la société française sortir du christianisme et des communes; on voit nos libertés *communales*, *provinciales* et *nationales* naître et se développer sous l'influence de la royauté, des états et des parlemens de provinces, des états-généraux et du parlement de Paris. Ce qui constitue notre identité nationale dans le passé et dans le présent, c'est l'esprit de liberté et d'unité : il a dirigé nos ancêtres dans les grandes périodes communale et parlementaire de l'ancienne monarchie; il a éclaté en 1789 de toute sa puissance d'expansion; il a donné à la révolution de juillet sa rapide victoire, et à la charte de 1830 le sceau du concours national (1). Ce même esprit de liberté et d'unité, qui anime nos institutions actuelles, tendra sans cesse à les perfectionner, en élevant l'idée du devoir social à toute la hauteur, à toute la force de l'idée du droit.

La révolution française s'est faite au nom des *droits de l'homme;* il fallait peut-être toute l'énergie, toute l'exaltation que donnait ce sentiment exclusif, pour lutter contre la société aristocratique et monarchique des deux derniers siècles, pour conquérir un avenir nouveau. Les masses politiques ne sont ébranlées et mises en mouvement que par la conscience et l'impulsion de leurs droits. Les révolutions sociales se sont faites et se feront encore au nom des droits de l'homme méconnus et violés. Le sentiment du droit est le levier qui remue le monde politique; le point d'appui pour ce levier ne manquera jamais

(1) Quid interest suffragio populus voluntatem suam declaret, an rebus ipsis et factis ? (*Dig.* 1. 3. 32. § 1. Juli.)

Source BIU Cujas

à l'homme, car il est dans sa nature et dans sa conscience. Mais ce qui est bon pour soulever les masses, pour renverser l'édifice, que le temps a condamné, n'est pas suffisant pour asseoir définitivement la société sur ses véritables fondemens. S'il ne s'élevait pas de la conscience de l'homme une autre puissance morale que celle du droit individuel, la société ne pourrait avoir une organisation durable, une vie d'ordre et d'harmonie. Le sentiment exclusif du droit produirait dans la société cet égoïsme fatal qu'on a qualifié d'*individualisme*, et dissoudrait lentement les liens de la sociabilité. Mais la puissance conservatrice existe dans la conscience humaine; c'est le sentiment, c'est la loi du devoir : et cette puissance a fait depuis long-temps son apparition dans le monde moral et religieux par une éclatante manifestation; car le christianisme, en proclamant le principe de liberté et d'égalité, a proclamé aussi le devoir comme loi morale du genre humain. — La théorie qui a conduit l'homme à l'émancipation politique en 1789 a pris certainement une place immense dans la science et l'histoire; elle s'est réalisée dans la société française par une conquête désormais impérissable, la liberté individuelle. Mais tout l'homme n'était pas dans l'être *individuel;* il fallait que l'homme social parût aussi dans sa grandeur et dans sa force. Le mérite de nos institutions actuelles, leur progrès sur les constitutions de 1791, de l'an III, de l'an VIII, c'est de reconnaître, dans l'organisation des garanties publiques, les droits et la condition de l'homme considéré non seulement comme être individuel, mais aussi comme être social. La charte de 1830 ne

Source BIU Cujas

dit pas avec la constitution de l'an III : « Le peuple « français proclame, en présence de l'Être suprême, « la déclaration des *droits* et des *devoirs* de l'*homme* « et du *citoyen*. » Elle fait mieux ; elle tend à réaliser cette union morale du droit et du devoir ; elle associe, sans les confondre, l'homme et le citoyen ; elle fait de cette alliance rationnelle le fond même de nos institutions politiques, la base du droit public français.

Le rapport, entre le présent et le passé de la France, existe donc par le sentiment de liberté et d'unité qui a successivement animé la révolution communale, la monarchie des états-généraux, les révolutions de 89 et de 1830. La différence, entre l'esprit des institutions actuelles et l'esprit des institutions révolutionaires, c'est que dans la révolution, l'idée du droit avait prédominé ; et que, dans l'esprit des institutions actuelles, il doit y avoir association et réalisation des deux grandes idées, du droit et du devoir.

C'est à dégager et à éclairer ces résultats que doit tendre un cours de droit public : par cette direction il peut combattre et prévenir l'influence des idées exagérées, et par conséquent des idées fausses.

Un homme dont le courage civil a honoré la Bretagne, Lanjuinais, au sortir des grandes crises de la révolution, en 1797, revint professer le droit à Rennes, sa ville natale. Il avait vu de près les grandeurs et les excès de la révolution française ; il avait reconnu que la prédominance de l'idée du droit, ses expansions violentes, sans contrepoids,

Source BIU Cujas

sans mesure, avaient été l'une des causes morales de nos malheurs publics. En passant de la tribune dans une chaire, il avait voulu servir son pays par la science du publiciste, comme il l'avait déjà servi par le courage et l'éloquence du citoyen. A la reprise de son enseignement, il fit un cours de *droit naturel;* mais, tout plein des abus commis au nom des droits de l'homme, il fonda son enseignement sur la théorie des *droits* et des *devoirs*. Il montra la nécessité du lien qui les unit dans la doctrine, et qui est trop souvent rompu dans la vie pratique des individus et des peuples. Le souvenir de ce cours ne nous a été transmis que par la Biographie qui précède les œuvres du député de la Bretagne (1); mais la pensée toute chrétienne de Lanjuinais peut facilement nous faire apercevoir la source de laquelle dérivait sa théorie. C'est à la même source que nous avons puisé. — Le christianisme a scellé l'union du droit et du devoir. —A côté de l'idée indestructible du droit individuel il faut appeler incessamment, dans la science et dans les faits, la *loi du devoir*. Le fruit de l'*individualisme*, c'est l'égoïsme, c'est l'absence même du devoir et du dévouement : « Quand il n'y a que des individus, a « dit Benjamin Constant, il n'y a que de la poussière, « et quand l'orage vient, la poussière est de la « fange (2). » —La théorie du droit politique, qui suit encore trop souvent les traces aventureuses de quelques écrivains du dix-huitième siècle, a besoin de revenir sur elle-même, de reprendre le mouvement interrompu, et de se rattacher à l'école spiritualiste

(1) *OEuvres de Lanjuinais*, en 4 vol., t. I, p. 57 de la notice par M. Victor Lanjuinais.— (2) *De la Religion*, t. I. Préface.

Source BIU Cujas

de Leibnitz et de Montesquieu, afin d'embrasser dans l'unité d'harmonie, l'être individuel et social, le droit et le devoir, l'homme et la société (1).

III. Le Droit administratif, considéré comme science, est d'une origine moderne. A toutes les époques, il y a eu des institutions administratives; à toutes les époques, certaines branches de l'administration ont produit des règles destinées à diriger les fonctionnaires; mais le droit administratif n'était pas constitué.

Plusieurs jurisconsultes romains avaient porté leurs méditations sur des objets de régime public ou municipal. Gaïus avait commenté le titre *De publicanis* de l'édit du préteur de la ville (2); Callistrate avait fait un livre, *De jure fisci* (3); Ulpien avait fait des traités de *Officio proconsulis* (4) et *De censibus* (5). Le Digeste contient des livres ou des titres sur les revenus publics, le droit du fisc, la voie publique, les fleuves, le régime des municipes, les charges et les honneurs (6). On sait le grand parti que M. Proudhon a tiré de quelques textes dans son *Traité sur le domaine public* (7). Toutefois, si le

(1) Leibnitz, voir *Observationes de principio juris* (t. IV, 3e partie, édit. de Dutens), et *Dissertation* en tête de son Code diplomatique. — Dans son jugement sur Puffendorf, il lui reproche de n'avoir pas bien établi le fondement du droit : « Il ne l'a pas bien établi, puisqu'il le cherche non dans la nature même « des choses et les maximes de la droite raison qui y sont conformes et qui « émanent de l'entendement divin, mais dans la volonté d'un supérieur. »

(2) *Dig.*, lib. 39, tit. IV, l. V. Gaius ad edictum prætoris urbani.

(3) *Dig.*, lib. 49, tit. XIV, l. 1.

(4) *Dig.*, lib. 50, tit. II, l. 3.

(5) *Dig.*, lib. 50, tit. XV.

(6) *Dig.*, lib. 39, tit. IV, de publicanis et vectigalibus; lib. 49, tit. XIV, lib. 43, tit. X et XI de via publica. — Tit. XII et XIII de flumin.—lib. 50, ad municipalem.

(7) Dans son discours de rentrée à la cour de cassation, novembre 1839, M. le procureur-général Dupin dit, en parlant de M. Proudhon : « Il fit également un « grand usage des lois romaines dans son *Traité du domaine public* qui offre

Source BIU Cujas

droit romain nous a transmis des règles pour certains objets d'administration, il n'a pas laissé un corps de doctrine, comme en matière civile : ces règles spéciales étaient comprises dans le *Jus publicum quod ad statum rei romanæ spectat;* elles reposaient non sur des *principes* de l'ordre rationnel, mais seulement sur des *institutions.* — Dans le droit civil, de l'école stoïcienne, les principes constituaient un ensemble de doctrine fondé sur la raison; les institutions n'étaient qu'un accessoire, un corollaire: dans le droit public et administratif, les institutions étaient dominantes, et les règles n'étaient qu'un dérivé des institutions; or, les institutions par leur nature sont essentiellement variables, comme toute œuvre de l'homme. La base rationnelle et immuable, qui existait pour le droit civil, n'existait pas encore pour le droit administratif. Les *institutions* dominaient, les *principes* étaient subordonnés. Les institutions venant à périr, tout tombait. Aussi quand les formes de l'organisation romaine furent détruites par l'invasion germanique, les lois sur l'administration furent des lois mortes: au contraire, le droit civil se maintint, et devint même, sous plusieurs rapports, la loi du vainqueur. Une seule institution survécut, dans l'ordre administratif, la cité, l'institution municipale. Toutefois, elle subit les altérations des barbares et du temps. Si l'évêque, défenseur de la cité, représentait l'ancienne curie,

---

« d'ingénieuses applications de ce droit; » et comme un de ses amis lui en marquait sa surprise et le complimentait sur ce qu'il avait trouvé tant de choses dans les Pandectes, il se contenta de répondre avec une apparente ingénuité : « Vous ne savez donc pas que, du temps des Romains, il y avait des rivières et des grands chemins? » (Procès-verbal de rentrée, p. 41.)

Source BIU Cujas

le comte des rois franks luttait, avec la violence de l'homme du Nord, contre l'indépendance de la cité gallo-romaine. L'institution municipale, non éteinte, mais affaiblie par degrés, semble bientôt se faire oublier sous la rivalité des seigneurs et des évêques. La féodalité l'engloutit ensuite ou l'opprime dans ses derniers asyles. Au réveil du douzième siècle, la révolution communale crée une organisation et une administration nouvelles, ou transforme, en évoquant l'antique cité, l'organisation et le droit des cités de la Gaule Romaine : certes, le droit romain *ad municipalem* n'était plus alors la loi administrative des villes érigées en communes ni des villes de bourgeoisie.

Le droit administratif a-t-il pu vraiment exister dans l'ancienne monarchie française? Non. Les quatre grands faits de l'histoire nationale, savoir, 1° l'émancipation des communes; 2° la réunion successive des provinces à la couronne de France avec ou sans les états-provinciaux; 3° l'intervention des états-généraux; 4° l'action politique et administrative de la royauté et des parlemens, du conseil du roi et des intendans; ces quatre grands faits ont produit une organisation communale, une administration provinciale et un centre d'action politique, mais ils n'ont pas produit un système uniforme d'administration. Il n'y avait point de forme permanente; il n'y avait pas de principe général qui pût devenir la base scientifique du droit administratif. Au quinzième siècle, et au milieu des factions qui se disputaient la France, l'université avait tracé un plan de réforme; son ordonnance, du 25 mai 1413, fut inaugurée par l'insurrection du parti bourgui-

Source BIU Cujas

gnon des *Garçons-Bouchers* (appelés les *Cabochiens*) : tentait la centralisation de l'ordre financier par la chambre des comptes, la centralisation de l'ordre judiciaire par le parlement; elle recueillait toutes les réformes que les états-généraux de 1356 avaient déjà proclamées avec hardiesse; mais, peu de jours après sa violente inauguration, elle fut déchirée des mains de Charles VI au sein du parlement, et elle tomba sous la réprobation qui frappa la faction des *Cabochiens* (1). — Les états-généraux de Tours, en 1483, voulurent aussi des principes généraux d'administration. Ils prétendaient vérifier par un examen sévère les comptes de la royauté, et ils se contentèrent d'exhaler par des murmures étouffés leur juste indignation, en reconnaissant matériellement faux les registres qu'on avait audacieusement soumis à leur vérification (2); et cependant que de lumière et même d'énergie dans ces états de 1483!

A toutes les époques, à toutes les crises de la monarchie, l'esprit de réforme administrative s'est éveillé en France. —Sous Louis XIV, il produit par l'inspiration de Colbert, l'administration régulière des biens des villes et communautés; mais il détruit, autant qu'il le peut, l'institution des états-provinciaux. Il limite l'action administrative des parlemens, mais il donne au conseil du roi une suprématie qui envahit même les attributions judiciaires (3). Il établit des intendans au sein des généralités qui

(1) Voir l'analyse lumineuse que M. Michelet a donnée de cette ordonnance dans le quatrième volume de son *Histoire de France*.

(2) Voir le *Journal de Masselin*, *in fine*. — Documens inédits sur l'Histoire de France.

(3) Arrêt du conseil du 8 juillet 1661. *Histoire du conseil*, par Gaillard, p. 121 (in-4° 1718.)

Source BIU Cujas

forment la division administrative du royaume; mais ces intendans du *militaire*, de la *police* et des *finances* sont aussi des intendans de *justice*, et leur règle dominante d'administration est d'opposer à toutes les réclamations des administrés l'*autorité du Roi*. En 1698, lorsque le roi veut faire cesser les persécutions religieuses contre les protestans, l'intendant du Languedoc, M. de Basville, lutte contre l'esprit de tolérance qu'il reproche à Bossuet, et demande que l'on contraigne, au moins, les protestans à la messe par de *petites amendes* (1).—Après la mort de Louis XIV, la magistrature rentre dans la vie politique et administrative, et la lutte recommence bientôt entre les parlemens et la Couronne, entre les parlemens et les intendans. La confusion des limites qui doivent séparer le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif devient d'autant plus grande que l'opposition parlementaire est encouragée par les sympathies des peuples. La royauté s'effraie des parlemens, et songe à rétablir des assemblées provinciales pour contrebalancer leur pouvoir. Mirabeau père les avait proposées en 1750; et Louis XVI, animé de l'esprit de réforme administrative, établit en 1779, comme un premier essai, des assemblées provinciales dans la Haute-Guienne et le Berry.—Le mémoire de Necker, qui créa l'institution, contient la censure la plus vive du régime des intendans et des subdélégués (2).

Il n'y avait donc pas, à proprement parler, de

(1) Histoire de Bossuet, par le cardinal de Beausset, t. IV, p. 98.

(2) « A peine peut-on donner le nom d'administration à cette volonté arbitraire « d'un seul homme qui, tantôt présent, tantôt absent, tantôt instruit, tantôt in- « capable, doit régir les parties les plus importantes de l'ordre public.....Les « *subdélégués* n'ont jamais de relation avec leur ministre, même en l'absence de « l'intendant. De tels hommes doivent être timides devant les puissans, et arro- « gans devant les faibles. » (Mém. au roi, 1778).

Source BIU Cujas

droit administratif, dans l'ancienne monarchie; il y avait des institutions, il y avait des règles de pratique qui en étaient nées; mais il n'y avait pas de corps de doctrine; il n'y avait pas de science parallèle à la science du droit civil.

A quelles conditions le droit administratif pouvait-il naître en France? à la condition d'une révolution sociale, qui enfanterait l'unité administrative, comme l'anciennne monarchie avait produit l'unité politique; à condition que les principes d'administration, puisés dans l'ordre rationnel, seraient dominans, et que les institutions ne seraient que la réalisation ou le corollaire des principes.

L'idée philosophique avait été préparée par le XVIIIe siècle; l'Assemblée constituante se donna la grande mission d'établir des principes conformes à la philosophie politique, et de créer des institutions pour la mise en action de ces mêmes principes. Le respect des institutions du passé était anéanti; un esprit profondément régénérateur surgissait des besoins et des idées du XVIIIe siècle. Ce n'était plus ni le système communal du XIIe siècle, ni les états-généraux du XIVe, ni le système des états provinciaux et des parlemens, que réclamaient l'opinion publique et la civilisation française. L'intérêt de la nation résumait et dominait tous les autres. La révolution de 1789 aspirait à constituer complètement l'unité nationale, l'unité politique, administrative et civile. Ce sera la gloire éternelle de l'Assemblée constituante, d'avoir voulu réaliser sur tous les points l'unité et la liberté; mais la faute que l'histoire lui reproche avec justice, c'est d'avoir protégé les droits de l'homme plus que les droits de la société; c'est d'avoir timidement établi

Source BIU Cujas

dans l'organisation politique et administrative, l'union fondamentale et nécessaire du DROIT et du DEVOIR.

Après dix ans de convulsions révolutionnaires, le génie du Premier consul a compris que sa mission intérieure, à lui, était de réorganiser la société nationale. L'Assemblée constituante avait mis la liberté en première ligne et le pouvoir dans l'ombre. Bonaparte a fait le contraire; il a mis le pouvoir sur le premier plan, et la liberté politique à l'écart. Il n'a vu l'ordre et l'unité possibles, à cette époque, que dans la force du pouvoir; et tous les ressorts de la centralisation administrative, tendus par son génie organisateur, ont ramené les intérêts généraux et locaux à l'impulsion d'une volonté unique.

La révolution de 1830 a repris l'œuvre de la Constituante et du Consulat; elle s'est sentie assez forte, assez éclairée pour faire sortir des institutions administratives le despotisme de l'Empire et de la Restauration, et pour y placer la liberté.

L'Assemblée constituante, le Consulat, la Révolution de 1830, voilà donc la triple source du Droit administratif: la Constituante en a promulgué le principe rationnel et philosophique, mais l'a d'abord affaibli par une vicieuse organisation de corps collectifs; le Consulat lui a donné l'énergie de l'unité, mais a cherché l'unité dans la direction exclusive du pouvoir; la révolution de 1830 a maintenu le principe rationnel comme base du droit administratif, a maintenu l'unité dans l'action du pouvoir administratif; et de plus, elle a réalisé dans l'organisation administrative l'union de la liberté et du pouvoir, qui s'étaient réciproquement exclus, dans les deux époques précédentes. — Ainsi donc, principe rationnel, comme fon-

Source BIU Cujas

dement du droit; unité, comme fondement de l'action; alliance des droits du pouvoir et de la liberté du citoyen, dans les formes d'organisation, tels sont les caractères qui ont élevé le droit administratif à l'état de science possible. — Ce ne sont plus dès-lors les institutions qui prédominent; ce sont les principes qui appellent et qui s'assimilent les institutions.

La matière étant donnée pour la science, c'est à la méthode dogmatique à faire sortir la science de son enveloppe première, à dégager les idées des faits sociaux, à manifester et à étendre le lien vivant entre les principes et les institutions. M. de Gérando l'a dit avec toute l'exactitude de son esprit philosophique : « C'est par la méthode seulement que le Droit ad-« ministratif acquérera le caractère de la science (1).»

L'enseignement théorique repose sur des principes généraux; et les principes généraux de notre Droit public et administratif se rattachent à la constitution de l'État. L'unité politique et administrative, qui a été le résultat historique du développement national, ne permet pas de commencer une exposition par l'administration communale ou départementale, car l'existence des communes et des départemens n'est pas isolée, et ses relations multiples avec l'État supposent d'abord l'existence et la notion de l'administration générale du pays. Nous suivrons donc une méthode toute opposée à celle suivie par M. de Gérando lui-même dans ses Institutes, et habilement appliquée par M. Bechard dans son Essai sur la *centralisation administrative* (2). La méthode que nous excluons, et qui va de la commune au département,

(1) Institutes du droit administratif, p. 9.

(2) M. Béchard, qui est préoccupé surtout du point de vue historique, a pu, sans inconvénient, suivre cette méthode. M. Foucard, dans ses Élémens de droit administratif, s'est défendu le premier de cette erreur de division générale.

Source BIU Cujas

et du département à l'État, nous semble méconnaître la différence profonde qui sépare notre constitution de la société Française du XIIe siècle et de la constitution actuelle des États-Unis d'Amérique.

Au XIIe siècle, quand se fit la révolution des communes, les villes avaient une existence politique et tous les droits qui se rattachent à la souveraineté ; elles formaient comme des républiques isolées qui se régissaient, à leurs risques et périls, et sans lien commun avec l'État, lequel n'était pas encore aperçu dans l'image lointaine de la royauté. L'État, alors, se trouvait dans chaque ville assez forte pour se défendre contre les seigneurs suzerains. Pour reproduire l'ancienne société, on devrait donc commencer par les communes. La méthode historique doit marcher du simple au composé, des communes à l'État. Son procédé analytique est imposé par l'ordre dans lequel se sont formées les institutions, et se trouve naturellement approprié à la marche de la civilisation française.

Dans un ordre de choses tout moderne, aux États-Unis de l'Amérique du Nord, la commune aussi est prédominante; la société est dans la commune. « Les « communes de la nouvelle Angleterre (selon l'obser« vation de M. de Tocqueville) n'ont pas reçu leurs « pouvoirs de l'État. Ce sont elles, au contraire, qui « semblent s'être dessaisies en faveur de l'État d'une « portion de leur indépendance (1).» — La souveraineté du peuple est tout entière dans l'existence démocratique de la commune américaine. Le suffrage universel existe, ou à peu près, car il suffit de payer une taxe quelconque pour avoir droit de suffrage. La commune vend et achète, attaque et défend de-

(1) De la Démocratie en Amérique, t. Ier.

Source BIU Cujas

vant les tribunaux, charge ou dégrève son budget, sans l'intervention ou la tutelle d'une autorité supérieure. « En France, dit le même écrivain, le percep-« teur de l'État lève les taxes communales (1); en Amé-« rique le percepteur de la commune lève la taxe de « l'État.» Ce trait peut servir à caractériser la différence des deux gouvernemens.— Parmi nous le gouvernement central prête ses agens à la commune, il est sur le premier plan ; aux États-Unis, la commune, levant par ses mains les deniers de l'État, est en première ligne; l'État se trouve sur un plan secondaire.

La société, en Amérique, est démocratique et communale dans ses élémens et dans son organisation; le publiciste qui en examine les institutions doit remonter de la commune à l'État, car la commune y fait vraiment le fond de la société.

En France, l'élément démocratique a une grande importance, comme nous le verrons plus tard; mais l'organisation est monarchique et représentative. La centralisation subordonne l'action de la commune et des autres divisions administratives à l'unité prédominante de l'État. Il faut donc se placer au sein de cette unité, sous peine de perdre toute vue d'ensemble, toute intelligence de notre organisation politique et administrative : il faut descendre de l'État aux départemens et aux communes.

En suivant cette méthode synthétique, qui va des élémens généraux aux élémens les plus simples, nous aurons à déterminer, dans notre constitution actuelle, les principes qui embrassent toutes les divi-

(1) Cela est vrai seulement en ce sens que le percepteur de l'État remplit les fonctions de receveur municipal, aux termes de la loi; mais les communes qui ont plus de 30,000 fr. de revenus peuvent avoir particulièrement un receveur municipal, qui est nommé par le roi sur trois candidats que le conseil municipal présente. (Loi du 18 juillet 1837, art. 65.) Voir ci-dessous, liv. 2, chap. 2.

Source BIU Cujas

sions politiques et territoriales, qui s'étendent sur tous les degrés de la hiérarchie administrative.

Ils se résument en deux grandes idées, l'ACTION et la DÉLIBÉRATION, et en deux grandes institutions qui les représentent : le pouvoir *exécutif* ou *administratif*, le pouvoir *délibératif*.

Le même principe d'organisation qui a placé au sommet de l'État la royauté et la représentation nationale, a organisé, dans les sphères inférieures, des institutions correspondantes, qui représentent aussi, dans les départemens et les communes, l'action et la délibération, le pouvoir administratif et le droit d'examen ou de contrôle; en d'autres termes, le pouvoir et l'intervention sociale. « Le gouverne-« ment représentatif (disait M. Martin de Gray « à la tribune) est l'intervention du peuple, par ses « délégués, dans l'exercice des pouvoirs publics, afin « que les pouvoirs s'exercent dans son intérêt. Il in-« tervient par ses députés dans la législation et l'im-« pôt, dans les tribunaux par le jury, dans les ad-« ministrations locales par des magistrats ou des « conseils de son choix, dans l'ordre et la défense « du pays par la garde nationale (1). »

Ainsi toutes les divisions de notre sujet, considéré dans son ensemble, seront soumises au principe essentiel qui place l'organisation des institutions politiques et administratives sous le double point de vue de l'*action* et de la *délibération*, et qui les résume, par conséquent, dans l'union du pouvoir et de la liberté.

Quant au *Droit administratif*, proprement dit, il est une loi de méthode générale qui nous a paru dominer ses divisions logiques et pénétrer ses par-

(1) Discours à la chambre des députés, du 17 mai 1820. — *Moniteur*.

Source BIU Cujas

ties les plus intimes : on verra, dans le cours de ce livre, que tout le plan du *Droit administratif* repose sur deux idées fondamentales : la CONSERVATION de la société, le DÉVELOPPEMENT de la société (1). Toutes les lois qui constituent le droit administratif de l'État, des départemens, des communes, nous ont paru subordonnées à ces deux principes, qui sont les principes mêmes de la vie sociale.

Cette division ne s'est présentée à notre esprit qu'après de longs travaux qui venaient toujours échouer devant le nombre et le désordre des dispositions légales; une fois trouvée, elle a de suite aidé notre marche et simplifié le système. C'est dans l'espérance que ce principe de méthode pourra ne pas être inutile, que j'offre mon faible tribut à une science qui est encore près de son berceau, et qui ne peut marcher que dans une voie progressive.

En résumant ces observations préliminaires, nous disons : séparer le droit administratif du droit public, ce serait lui enlever sa raison d'existence, séparer le droit public des principes philosophiques, pris dans la nature de l'homme et de la société, ce serait lui enlever sa base scientifique. Droit philosophique, droit public, droit administratif, telles sont donc les trois parties dans lesquelles se divise le cours; mais le Droit administratif se subdivise lui-même en trois livres: l'administration générale, l'administration locale, la juridiction, lesquelles sont considérées, du point de vue de notre méthode, par rapport à la conservation et au but de la société.

(1) Voir pour le développement de ce plan, le chapitre préliminaire, intitulé : Matière spéciale et plan du droit administratif.

Source BIU Cujas

DROIT PHILOSOPHIQUE[1].

Le droit, dans le sens universel, c'est la raison appliquée aux rapports naturels, politiques et civils de l'homme et de la société.

Considéré dans chacun de nous, le droit, c'est la liberté de l'homme dans ses rapports avec la loi du devoir.

§ 1er. — ORIGINE DE LA SOCIÉTÉ.

L'homme et la société sont inséparables. L'homme n'existe comme être physique, intellectuel et moral que dans la société. Comme être physique, il ne vit et ne se soutient que par les soins des père et mère ou de la famille, ce qui constitue la première société; comme être moral et intellectuel, il ne vit et ne se développe que par l'éducation de la famille et de la société. L'action du droit s'exerce par suite de ce lien naturel et indissoluble entre l'homme et la société. Hors de la société humaine, il n'y a pas de rapports possibles, et là où il n'y aurait pas de rapports possibles, il n'y aurait ni droits ni devoirs. L'*état de nature*, confondu avec l'idée d'isolement absolu, et opposé à l'état de société, détruit toute application de la notion du droit, et détruit l'homme lui-même, qui, d'après ses conditions

(1) On peut consulter : 1° le *Traité des lois*, de Domat, en tête de ses *Lois civiles*; 2° L'ouvrage de Portalis, sur l'*Usage et l'abus de l'esprit philosophique*, 2 vol.; 3° Le *Discours préliminaire* sur le projet du Code civil, par Portalis; 4° Les *Études de droit public*, de M. Schutzemberer, professeur à la Faculté de droit de Strasbourg, 1 vol. in-8°, 1837; 5° L'*Introduction philosophique* au cours de législation pénale, par M. Ortolan, professeur à la Faculté de droit de Paris, 1839; 6° L'*Introduction à l'Histoire du droit* et la *Philosophie du droit*, de M. Lerminier, 3 vol. in-8°.

Source BIU Cujas

d'existence matérielle et spirituelle, ne peut vivre qu'en société, et qui, d'après l'histoire, ce grand témoin de l'humanité, n'a jamais vécu que dans la société de famille, de tribu, de peuple. Ainsi le droit, et même ce qu'on appelle le *droit naturel*, est essentiellement rationnel et social. Né de la raison, il s'applique aux rapports des hommes entre eux et avec la société.

Les publicistes qui se rattachent au système de Th. Hobbes sur l'origine des sociétés, comme Rousseau en France et Bentham en Angleterre, regardent l'homme comme un *être isolé*, ou, s'ils traitent de ses relations avec ses semblables, ce n'est pas en posant la loi de société comme loi naturelle. Ils sont préoccupés d'un *état de nature* distinct même de celui des peuplades sauvages. La société semble un accident de l'humanité, la condition sociale un état arbitraire qui pouvait ne pas être et qui n'a d'autre but que l'*utilité*. Ils ne voient pas que la vie humaine ne pouvant se développer sous ses rapports physiques, intellectuels et moraux, que dans le sein de la société, la société est vraiment l'*état naturel* de l'homme. — Mais, en adoptant le système fondamental de Hobbes sur l'origine des sociétés, ils lui demandent des conclusions entièrement opposées. — Hobbes, dans son livre du *citoyen*, fondait sur les effets de la convention primitive le pouvoir d'un seul; Rousseau fondait sur le *contrat social* la souveraineté absolue de tous: en partant du même point, l'état de nature antérieur à toute société, le premier voulait arriver au despotisme, le second à la liberté. Le publiciste anglais du temps de Charles II avait été plus grand logicien en cette matière que le philosophe du XVIIIe siècle. — En effet, il voyait l'état de guerre individuelle dans l'état de nature, et il admettait la domination de la force comme le vrai et légitime résultat de l'association humaine. — A ses yeux la force de *tous*, résumée et régularisée dans la puissance d'un seul, valait mieux que le combat perpétuel des individus, l'anarchie de l'état primitif. La société, même sous le joug du despotisme, était donc, en ce sens, un progrès, une conquête *utile* sur l'état de nature. — Mais c'était le même principe,

Source BIU Cujas

la force, que le philosophe anglais voyait dans les deux situations, et il ne tirait de ce principe matérialiste qu'une seule conclusion sociale, la légitimité de la force dominante. — J.-J. Rousseau, spiritualiste dans son traité de l'éducation, voulait aussi sans doute, en philosophe spiritualiste, appuyer la liberté politique sur une base immuable par son traité du *Contrat social*, publié en même temps que l'*Émile*, en 1762. — Mais en suivant la doctrine de Hobbes, il tombait dans une double inconséquence; car, premièrement, adversaire déclaré du matérialisme d'Helvétius, il partait d'un principe matérialiste pour arriver à une conclusion de liberté; or le matérialisme, comme principe, tue la liberté; et, secondement, il faisait reposer la liberté sociale sur une fiction qui se réalisait, en dernière analyse, par les seules idées de la force et du nombre. Le principe de Hobbes, adopté par Rousseau, est si profondément ennemi de la condition humaine, que même en voulant arriver par lui à la souveraineté du peuple comme doctrine et garantie de liberté politique, on arrive à une doctrine d'oppression et de tyrannie brutale: « Un peuple « est toujours le maître, dit Rousseau (1), de changer ses « lois, même les meilleures, car s'il lui plaît de se faire « mal à lui-même, qui est-ce qui a le droit de l'en empê- « cher? » — C'est donc la force de la volonté populaire, la force de tous, qui est mise à la place du droit et du devoir tant de l'homme que de la société; le despotisme, que Hobbes a placé dans la main du roi, est placé par Rousseau dans la main du peuple; et tout cela vient de la fausse doctrine qui rapporte l'origine de la société à une convention arbitraire, au lieu de la chercher dans la nature même de l'homme.

§ II. — SOUVERAINETÉ DU PEUPLE.

La société emporte nécessairement avec elle l'idée de *souveraineté*, de *pouvoir*. Mais la souveraineté des rois, des corps aristocratiques, ou du peuple, considérée comme absolue, conduirait logiquement à la négation de toute vérité,

(1) *Contrat social*, liv. II, chap. 12.

Source BIU Cujas

de toute justice, et à la destruction de toute société. Par cela même qu'elle ne reconnaîtrait aucune limite, aucune barrière, et qu'elle se proclamerait *absolue* (1), la justice et la vérité n'auraient aucun droit sur elle : or, une souveraineté, indépendante de l'idée de justice, n'est autre chose que l'empire de la force ; mais la force n'est pas un droit; séparée de l'idée du droit, elle n'est qu'un effet purement physique. Vainement tout un peuple se réunirait pour décréter qu'en toute occasion l'homme peut tuer son semblable, que l'existence et les droits de la nation sont livrés, sans réserve, au pouvoir d'un prince, comme l'a fait, en 1660, le peuple du Danemarck (2); ces absurdes décrets n'anéantiraient pas plus les principes de la morale et de la société que le décret portant *que la partie est plus grande que le tout,* n'anéantirait la vérité rationnelle que le tout est plus grand que l'une de ses parties. Il est une loi qui s'élève au dessus du délire des passions et de l'aberration des hommes. « La violence et la vérité ne peuvent rien l'une « sur l'autre, a dit Pascal; tous les efforts de la violence « ne peuvent affaiblir la vérité. — La violence n'a qu'un « cours borné par l'ordre de Dieu, au lieu que la vérité « subsiste éternellement comme Dieu même (3). » — Ce n'est donc pas à des volontés mobiles, que tout altère et change, que peut appartenir la souveraineté absolue. Elle appartient à ce qui est immuable et nécessaire, à la raison, à la vérité, à Dieu (4). C'est la souveraineté du droit et du devoir qui détrône la souveraineté de la force, qui réprouve le despotisme de tous comme le despotisme d'un seul (5).

Si l'on se reporte en esprit vers une époque antérieure à un mode d'organisation sociale, trouvera-t-on dans l'agrégation une souveraineté *absolue ?* — Non. — Il y aura

(1) *Sic volo, sic jubeo, sit pro ratione voluntas.* Juv.

(2) Ce qui peut excuser le peuple danois, c'est qu'il voulait se soustraire à l'oppression de l'aristocratie en se livrant à un roi absolu; il aimait mieux le despotisme à une tête que le despotisme à cent têtes.

(3) *Lettres provinciales,* 18e lettre.

(4) La *formule* est : Il ne faut pas mettre l'*absolu* dans la *volonté,* mais dans la *raison.*

(5) Voir *Principes politiques*, par Benjamin-Constant, 1815, p. 13.

Source BIU Cujas

une sorte de souveraineté à laquelle participeront tous les membres de la réunion, en raison surtout de leur capacité intellectuelle, et cette souveraineté primitive aura pour objet de constituer l'agrégation en corps social; elle s'exercera sur le mode d'organisation à adopter, elle aura la puissance de créer des formes, des autorités, des institutions, des garanties : ainsi firent les Anglais, qui s'exilèrent de la terre natale pour vivre en Amérique sous un gouvernement créé par eux. Mais une telle création ne sera même légitime en son principe et durable en ses effets que si l'organisation peut s'approprier et à la nature de l'homme et au développement actuel et futur de ses facultés. Cette souveraineté, qui s'est exercée quelquefois près du berceau des nations, n'est qu'une souveraineté relative et passagère : c'est le pouvoir constituant. Ce pouvoir, qui réside dans le sein de toute nation, qui s'exerce à de rares et grandes époques pour créer ou modifier les constitutions nationales, ce pouvoir disparaît devant son œuvre, pour laisser l'action sociale aux pouvoirs constitués. En ce sens, il existe pour la France une souveraineté nationale, qui est la source des pouvoirs politiques; mais cette souveraineté est tout-à-fait distincte de la souveraineté du peuple, qui s'exerce immédiatement et sans délégation (1). La souveraineté nationale s'identifie avec l'idée de l'indépendance d'un peuple qui ne reconnaît, dans l'ordre moral, d'autre souverain que la raison, que Dieu; et dans l'ordre politique, d'autre supérieur que la loi constitutionnelle et les pouvoirs déterminés par la constitution.

Ces pouvoirs, dont l'exercice a lieu suivant la constitution, ne peuvent être assimilés à la souveraineté : ils sont subordonnés à la constitution; ils ne peuvent la changer; ils ne sont pas le pouvoir constituant qui se réveille au moment des révolutions politiques et sociales, et qui manifeste la souveraineté nationale sous les formes imposées par la nécessité impérieuse dés évènemens; à ce pouvoir extraordinaire on ne peut assigner de règles. Son exercice est un

(1) C'est la différence fondamentale entre la Constitution de 1791 et la Constitution de 1793. Voir à cet égard le 2e vol. de notre *Histoire du droit français*.

Source BIU Cujas

fait social qu'on apprécie par l'idée du droit, qui seul absout dans son origine le principe révolutionnaire. Mais la puissance révolutionnaire, qui est un fait, n'est pas un dogme politique; on ne peut l'associer, dans la théorie, au dogme de la souveraineté nationale, principe des pouvoirs organisés. Les nations ont, comme l'homme lui-même, leur spontanéité d'intelligence et de volonté, que la philosophie reconnaît et constate, mais qu'elle ne règle pas. La spontanéité de la raison dans l'homme est un fait divin; qui oserait dire que la spontanéité des révolutions nationales n'est pas un fait providentiel? Qui l'oserait en présence de l'histoire, et surtout des révolutions de 1688, de 1789 et de 1830?

Si la société entraîne avec soi l'idée de souveraineté et de pouvoir, la souveraineté et le pouvoir emportent avec eux l'idée de loi.

Qu'est-ce que la loi? — La justesse de la définition dépend du point de vue sous lequel on envisage le sujet. Nous sommes ici placés sous le point de vue philosophique, sous celui que Montesquieu se proposait en inscrivant sa définition des lois en tête de son immortel monument. — Tâchons donc de bien comprendre ce qui a été souvent méconnu par des hommes éminens, depuis Voltaire jusqu'à M. Toullier, qui n'avaient pas voulu accepter les conditions du problème telles que Montesquieu se les était imposées (1).

§ III. — COMMENTAIRE SUR LA DÉFINITION DES LOIS DE MONTESQUIEU.

« Les lois, dans la signification la plus étendue, sont LES « RAPPORTS NÉCESSAIRES QUI DÉRIVENT LE LA NATURE DES CHOSES. »

Telles sont les premières lignes du livre de l'*Esprit des lois*, qui ont été si vivement critiquées par les philosophes et les jurisconsultes.

Montesquieu, ayant médité vingt ans sur les institutions des peuples, s'élève à toute la hauteur de la raison humaine, aux rapports de justice et d'équité antérieurs aux lois positives, indépendans des lois politiques et civiles.

(1) Voltaire, *Remarques sur Montesquieu.* — Toullier, *Prolégomènes.*

Source BIU Cujas

Sa sphère n'a pas d'autres bornes que celles da la nature physique et de la nature morale. Il prend le terme de *lois* dans sa plus vaste acception; il voit dans les lois primitives et indépendantes de la puissance humaine « les rapports qui dérivent de la nature des choses. » Pour connaître ces lois, il faut donc étudier d'abord la *nature des choses,* expression philosophique qui embrasse tout ce qui existe, et par conséquent l'*homme*. Or, les choses ne sont pas isolées dans le monde ; elles se tiennent, elles s'enchaînent; elles ont donc *des rapports* entre elles. Mais ces rapports dérivent de leur existence, de leur nature, et partant ils sont pour elles des rapports *nécessaires*. La difficulté, à l'égard de l'homme, est de connaître et cette nature des choses et les rapports qui en dérivent. C'est l'attribut du génie de se placer fortement au centre des choses et des faits, afin d'en saisir les rapports encore inconnus ; et pour apprécier la pensée de Montesquieu sur les lois en général, il ne faut pas mêler aux rapports, qui résultent immédiatement de la nature des choses, ceux de convention qui pourraient être ou ne pas être, qui sont contingens et arbitraires. Il faut se placer sous le même point de vue que lui, et considérer la *nature des êtres,* pure de tout mélange. — Cela posé, la vérité et la fécondité de la définition frappent l'esprit. En effet, si les choses ont des rapports entre elles et des rapports nécessaires résultant immédiatement de leur nature, elles ont des *lois nécessaires* auxquelles elles sont inévitablement soumises, puisqu'elles ne peuvent *dépouiller ni changer leur nature*. En interrogeant la matière, Newton a compris que les corps s'attiraient les uns les autres; et cette découverte lui a dévoilé le mécanisme de l'univers. Entre les dffiérens corps qui se meuvent dans l'espace avec une si admirable régularité, il y a des rapports qui dérivent de leur masse et déterminent leur action réciproque. Ces rapports, nécessaires parce qu'ils dérivent de la nature des choses créées, sont des lois immuables, les lois de l'*attraction,* qui régissent l'univers et maintiennent son harmonie.

Or, s'il y a des relations nésessaires entre les choses in-

Source BIU Cujas

animées, il doit y en avoir aussi entre les êtres animés. Par cela seul qu'ils existent, ils ont entre eux et avec les objets extérieurs des rapports qui sont aussi les lois de leur existence. Toutes les lois physiques qui gouvernent l'homme sont autant de rapports qui dérivent de sa nature et de celle des choses. Par exemple, les rapports qui existent entre son organisation et l'atmosphère qui l'enveloppe, sont d'une telle nécessité que, si on le suppose privé d'air ou plongé dans une atmosphère tout-à-fait corrompue, il mourra *nécessairement*. La nature établit donc entre les êtres des rapports qui sont pour eux les lois de leur existence, et des lois tellement nécessaires, que l'œuvre de la nature est détruite si ces lois sont violées.

Mais l'homme n'est pas seulement un être physique, un être matériel soumis aux lois de l'attraction et de la respiration : il a une nature libre et intelligente, il est une puissance animée qui a conscience d'elle-même, qui réagit sciemment et volontairement contre le monde extérieur, qui étudie cet univers, et puis s'élance hors de ses limites, cherche à s'abreuver aux sources de la vérité, remonte nécessairement à la notion d'une *cause suprême*, principe de toutes les autres, et reçoit avec la notion du vrai celle du juste, celle du droit et du devoir. — Si les rapports dérivant de sa nature morale sont continuellement violés, l'homme ne sera plus lui-même; il sera encore un être matériel, il pourra vivre physiquement, mais il sera dégradé de sa dignité naturelle, destitué de sa nature morale et intelligente. — Ainsi (et c'est là un exemple qui reparaîtra plus tard comme principe fondamental), tous les hommes sont naturellement *libres;* ils sont égaux par conséquent sous le rapport de la liberté; ils ont un droit égal à l'exercice de leur liberté. Mais, pour excercer légitimement son droit, il faut que l'homme respecte le droit de ses semblables. — Le droit des autres étant égal au sien, il n'a pas de *droit* contre *leur droit* (1). — Le devoir de respecter la liberté

(1) C'est la fameuse expression de Bossuet (5e *avertissement aux protestans*), répétée à la tribune nationale par M. Royer-Collard, dans la discussion sur la loi du sacrilége.

Source BIU Cujas

d'autrui est donc inhérent au droit d'exercer notre liberté personnelle. Ce droit et ce devoir sont corrélatifs; il y a entre eux un rapport nécessaire qui dérive de notre nature, puisque Dieu nous a créés des êtres libres; et ce rapport, *moralement nécessaire*, est pour les hommes une loi qu'ils ne peuvent méconnaître sans cesser d'être eux-mêmes ; si ce rapport est constamment violé, il n'y a plus d'hommes libres : il y a des oppresseurs et des opprimés.

De notre nature morale comme de notre nature physique dérivent donc des rapports nécessaires qui sont pour nous des lois. Mais il faut évidemment distinguer quant à la *nécessité* de ces rapports : de la nature physique dérivent des rapports *physiquement* nécessaires, et la nécessité physique est irrésistible et *fatale* : de notre nature morale dérivent des rapports *moralement* nécessaires ; or ces derniers ne sont pas irrésistibles : nous pouvons volontairement les violer, puisque nous sommes des êtres libres; mais, au milieu des infractions, ils restent les seuls rapports légitimes; au milieu des actes de puissance ou de tyrannie qui usurpent le nom de lois, ils constituent *notre véritable loi*, celle à laquelle nous *devons* obéir, celle qui unit l'homme à Dieu.

La pensée de Montesquieu n'est donc pas une vaine généralité. Aussi, quand il vient à caractériser les lois politiques et civiles, il dit : « La loi, en général, est la *raison humaine*, en tant qu'elle gouverne tous les peuples « de la terre; et les lois politiques et civiles de chaque « nation ne doivent être que *les cas particuliers* où s'appli- « que cette *raison humaine*. »

Concluons, et disons d'après Montesquieu :

Les lois, considérées dans leur essence, dans leur nature immuable et antérieure aux lois écrites, sont les rapports qui dérivent de Dieu et de la nature de l'homme et des choses. Ainsi disait Cicéron avec les stoïciens, dans son traité *De legibus* : la loi c'est la raison suprême et la nature des êtres, *lex ratio summa insita in natura... lex naturæ vis* (1).

(1) Cic., *De leg.*, V, VI. Ce traité est celui dans lequel Cicéron s'est le plus in-

Source BIU Cujas

Donc, en considérant les lois sociales conformément à leur essence et à leur but légitime, il faut dire, suivant le principe de Montesquieu : « Les lois *doivent* être l'expression des rapports politiques et civils qui dérivent de la nature de l'homme et de la société.

Étudier la nature des choses comme principe des lois, considérer les lois sociales dans leur *essence* et conformément à *leur but légitime* est l'objet de la philosophie du droit ; à une époque de civilisation comme la nôtre, où les lois positives se rapprochent de plus en plus des lois rationnelles, la philosophie du droit se lie nécessairement à la science du droit : la philosophie du droit est le droit lui-même ; et ce qui a fait la grande supériorité des jurisconsultes romains, c'est qu'ils ne séparaient pas la philosophie de la science du droit, *veram philosophiam non simulatam affectantes*, dit Ulpien (1).

Les bases du droit public et administratif doivent être posées sur ce principe philosophique de *la nature des choses ;* c'est ce qu'avait voulu, mais non complètement réalisé, l'assemblée constituante, et ce que l'expérience de la révolution a rendu possible au XIXe siècle.

En effet, le droit public et le droit administratif français sont pour nous, et en d'autres termes, le gouvernement représentatif de la France manifesté dans son *organisation* et dans son *action*.

Or, le gouvernement représentatif n'a pas été imposé à la France par la force : il est le résultat des révolutions successives de la société et de la civilisation ; il a des rapports moralement nécessaires avec la société qu'il représente et qu'il régit : la société elle-même a des rapports nécessaires avec la nature des hommes qui la composent comme individus et comme citoyens ; c'est donc de l'homme, de sa nature individuelle et sociale, qu'il faut partir pour arriver au droit public et administratif. Là seulement se trouve le fondement de la science : là se trouve aussi ce qui

---

spiré de la philosophie stoïcienne. Voir l'introduction et les notes de M. Ch. de Rémusat, dans les œuvres de Cicéron, édit. Leclerq, in-8°, t. XXVIII.

(1) *Dig.*, I. I. § 1.

Source BIU Cujas

constitue la grandeur du gouvernement représentatif, dont le plus beau caractère est de réfléchir avec sincérité, avec vérité, l'homme et l'état social dans leurs conditions actuelles et leurs élémens de progrès.

La connaissance de l'homme et de la société dans leur nature et leurs rapports, c'est une vaste partie de la science philosophique. Ce n'est pas ici que nous pouvons suivre la philosophie du XIXe siècle dans son point de départ, ses phases et les riches développemens que lui ont donnés surtout MM. Laromiguière, Maine-de-Biran et V. Cousin (1): nous ne rappelons que des résultats en les appliquant à la théorie du droit politique.

§ IV.— RÉSULTATS PHILOSOPHIQUES APPLIQUÉS A LA THÉORIE DU DROIT POLITIQUE.

I. Considéré en lui-même, l'homme est un être sensible, libre et intelligent; il est *moral*, parce qu'il est libre; *religieux*, parce qu'il est intelligent. Sensibilité, liberté, intelligence et foi, sont les élémens qui se trouvent réunis dans l'homme; mais il en est un surtout qui le constitue spécialement. — L'élément qui constitue l'homme proprement dit, le *moi* humain, c'est la *volonté* que j'appelle aussi *liberté*. Par le sentiment de sa volonté, l'homme *se pose*, s'individualise dans *le moi;* l'homme, selon une expression célèbre, est un *tout qui s'isole et qui* VEUT (2).

L'homme ne se donne pas *les passions;* il les éprouve et les subit; il est devant elles dans un état passif ou il les combat par son activité intérieure. — L'homme ne crée pas les *idées*, la vérité, objet de son intelligence; il aperçoit les idées; il les trouve, il les combine; l'intelligence ne *fait* pas la vérité; elle n'en est pas la source; elle n'est qu'une faculté de connaître la vérité qui n'est ni dépendante

(1) Laromiguière, *Leçons de philosophie*, 2 vol. — Maine-de-Biran, *Rapports du physique et du moral*, 1 vol., 1834, publié par M. Cousin. Et de plus, l'article *Leibnitz*, dans la Biographie de Michaud. — M. V. Cousin. Voir principalement les *Fragmens philosophiques*, 2 vol., 1838. — La préface contient l'ensemble des idées de l'auteur sur la psychologie. Voir aussi le cours de 1828, et la belle introduction aux œuvres inédites d'Abelard, dans la collection des documens inédits sur l'histoire de France.

(2) C'est l'expression traduite du système de J.-G. Fichte. Voir l'*Histoire de la philosophie de Tennemann*, traduction par M. Cousin, t. II, p. 264.

Source BIU Cujas

ni *individuelle*, et qui a les grands caractères d'indépendance, d'universalité, d'immutabilité. — Mais si l'homme ne crée ni les possions ni les idées, l'homme produit les actes de sa volonté, il *les crée* : il VEUT. Les actes de sa volonté, de sa liberté lui appartiennent immédiatement; il veut, il agit par sa propre force, par sa *force libre*.

L'homme est donc vraiment une puissance libre et spirituelle, placée entre la sensibilité organique et l'intelligence, autrement dit entre les *passions* et la *raison*. Pour conserver les rapports moralement nécessaires qui dérivent de sa double nature matérielle et spirituelle, pour obéir à la loi naturelle ou divine, l'homme, par sa liberté, doit être supérieur aux passions et subordonné à la raison.

II. Considéré à la fois en lui-même et dans sa condition de vie extérieure, l'homme est un être *individuel* et *social;* et de plus il est susceptible de progrès ou perfectible dans ses deux conditions d'individu et de membre de la société humaine. — Ainsi l'homme, qui, sous un premier rapport, est un être sensible, libre et *moral*, intelligent et *religieux*, est sous un autre rapport un être individuel, social et perfectible.

Voilà les résultats pour l'homme. — Voyons les résultats quant à la société.

La société n'est pas un état arbitraire et contingent formé par une convention, où chaque individu aurait figuré comme *souverain;* convention qui aurait constitué dans l'association la souveraineté du peuple, comme toujours présente et toujours maîtresse de ressaisir son exercice, en vertu d'une volonté qui, par sa nature, était inaliénable (1). La société est l'état naturel et nécessaire de l'homme : il faut donc repousser la doctrine du contrat social. Il faut repousser aussi, sous un rapport, la doctrine de la souveraineté du peuple, et ne garder de cette doctrine si fausse, quand elle est absolue, que le principe de la souveraineté nationale, comme source de tous les pouvoirs organisés par la constitution. La société étant l'état naturel et nécessaire de

(1) C'est le principe sur lequel repose le *Contrat social* de J.-J. Rousseau. Voir les chap. Ier, VII, XV.

Source BIU Cujas

l'homme, elle a des principes naturels, nécessaires, immuables. Ces principes se rapportent à deux idées fondamentales : l'idée de la *société* en soi, l'idée des *hommes* qui la composent.

Le premier principe qui tient à l'existence, à l'idée même de la société, à sa possibilité, c'est la nécessité du *pouvoir*. Montesquieu l'a dit : « Une société ne saurait subsister sans « un gouvernement. » — On ne peut comprendre une société depuis l'existence de famille, de tribu, jusqu'à celle de nation, sans l'existence d'un pouvoir quelconque; car l'idée d'ordre est inhérente à celle de société, et l'ordre suppose un pouvoir qui empêche ou réprime le désordre. La notion du pouvoir est aussi nécessaire dans la science politique, que la notion de cause dans la science philosophique.

Le second principe, qui tient aux hommes mêmes qui composent la société, c'est que la société doit se rapporter, dans son organisation et ses lois, à la *nature humaine* : la société n'existe que pour l'homme, elle doit être conforme à la nature de l'homme. — Pour poser les lois fondamentales d'une bonne organisation sociale, il a donc fallu reconnaître les élémens, les lois de la nature humaine. Les principes de l'organisation politique doivent se rapporter aux conditions constitutives de l'homme lui-même. Le meilleur gouvernement est celui dans lequel se manifeste avec le plus de vérité le rapport entre la forme sociale et la nature de l'homme.

Il faut donc voir d'abord l'homme dans la société avec sa qualité d'*être individuel;* nous le verrons ensuite avec sa qualité d'*être social*.

I. Nous l'avons dit : c'est la liberté qui constitue l'homme; le moi, dans chacun de nous, exprime le sentiment intérieur d'un être qui s'appartient à lui-même; l'homme a conscience de cette liberté qui *veut*, qui est *lui*. Or, l'homme est égal à l'homme par son principe de liberté; le *moi*, dans chacun de nous, est égal au *moi;* la liberté est égale à elle-même, selon l'expression de M. V. Cousin; la véritable égalité a sa racine dans notre nature libre. Nous ne recevons pas tous les mêmes impressions, nous n'éprouvons

Source BIU Cujas

pas tous les mêmes passions, ou nous les éprouvons à des degrés bien différens: en un mot, nous ne sommes pas égaux en sensibilité. D'un autre côté, nous n'avons pas tous la même intelligence, la même capacité: la capacité varie d'un homme à un autre d'une manière presque incommensurable; mais nous pouvons tous *également* prononcer le *moi* humain, nous avons tous *également* le sentiment du *moi*, de la liberté intérieure; nous sommes donc *égaux* dans notre *liberté*, c'est-à-dire dans le principe constitutif de notre être: c'est là, c'est dans la liberté que se trouve l'égalité de *notre nature*, et c'est de la liberté que vient aussi l'égalité de *notre droit* dans la société.

Chaque homme, portant en lui le principe constitutif de son être, la liberté, a droit au développement de son principe naturel, à l'exercice de sa liberté. L'action de la liberté est le droit de chacun; la liberté est le principe de nos droits *individuels;* tous les droits individuels, que l'organisation sociale devra garantir, se rattachent à ce principe, depuis la liberté de la personne physique jusqu'à la liberté de la pensée et de la conscience.

Mais si, dans la liberté de l'homme, nous puisons ainsi,

1° Le principe de l'égalité,

2° Le principe des droits individuels,

Nous y puisons, en troisième lieu, un principe non moins important, celui du *devoir individuel.*

La liberté étant le droit de chacun, et ce droit étant égal pour tous les hommes, il en résulte pour chacun de nous le devoir de respecter la liberté d'autrui, comme nous l'avons dit plus haut.

Le devoir de respecter la liberté d'autrui est corrélatif au droit d'exercer notre liberté propre. Le *droit* et le *devoir* individuels sont donc également sacrés pour l'homme; ils dérivent de la même source, la liberté humaine.

Voilà pour l'homme considéré dans sa qualité d'être individuel.

II. Examinons ce qui sera par rapport à l'homme considéré comme être social.

Source BIU Cujas

La société ne peut exister sans un pouvoir : elle ne peut exister légitimement sans un pouvoir conforme à la nature de l'homme libre et raisonnable. Le pouvoir, à l'image de l'homme, doit revêtir le double caractère de liberté et de raison : l'action libre du pouvoir doit s'étendre jusqu'à la limite posée par la loi de raison et de justice.

Le pouvoir, élément nécessaire dans la société, a pour objet normal de conserver la société et de la diriger vers son but ; son œuvre est donc essentiellement une œuvre d'INTELLIGENCE, de CAPACITÉ.

Or, si l'homme est égal à l'homme dans sa liberté constitutive, l'homme n'est pas égal à l'homme, comme nous l'avons vu, dans son intelligence, dans sa capacité. Si les hommes ont des droits égaux à l'exercice de leur liberté individuelle, parce qu'ils sont tous naturellement libres, les hommes n'étant pas égaux entre eux en capacité, n'ont pas naturellement des droits égaux à l'exercice des fonctions sociales. Les droits individuels et naturels sont fondés sur la liberté : les droits *politiques* sont fondés sur la capacité. L'homme, comme individu, a droit à l'égalité absolue pour l'exercice de sa liberté individuelle et civile, jusqu'aux limites de la loi. Mais l'homme, comme être social, n'a pas droit à l'égalité absolue dans l'exercice du pouvoir, à l'égalité dans les droits politiques. Le principe de l'égalité civile, dans le premier cas, est fondé sur l'égalité dans la liberté naturelle de l'homme ; le principe de l'inégalité politique, dans le deuxième cas, est fondé sur l'inégalité dans la capacité naturelle de l'homme.

Une loi constitutionnelle, qui mettra une différence fondamentale entre les droits individuels, naturels ou civils, et les droits politiques en vertu desquels les citoyens peuvent participer aux pouvoirs sociaux, sera donc conforme à notre nature ; elle sera l'expression vraie de rapports différens qui tiennent à notre nature d'êtres libres et intelligens : là se retrouvera la pensée de Montesquieu, qui rattache le principe fondamental des lois aux rapports nécessaires dérivant de la nature des choses.

Source BIU Cujas

III. Or l'organisation politique de la Charte constitutionnelle est fondée :

Sur l'égalité des droits naturels qui tiennent à la *liberté ;*

Sur l'inégalité des droits politiques et des fonctions sociales qui tiennent à la *capacité ;*

Elle a pour but d'établir des garanties publiques :

1° Afin que tous les droits naturels et civils fondés sur la liberté de l'individu soient également respectés dans tous et par tous ;

2° Afin que les droits politiques et les fonctions sociales soient attachés à des conditions de capacité, soient exercés par les membres de la société ayant la *capacité* nécessaire.

Ainsi, sous le premier rapport, la liberté individuelle, la liberté de religion, la liberté de publier ses opinions, la liberté et l'inviolabilité de la propriété privée, sauf dans le cas d'utilité publique, toutes ces libertés sont autant de droits individuels qui doivent être et qui sont garantis par la Charte en faveur de chacun de nous, dans la limite naturelle de notre liberté, moralement soumise à la loi de justice et de raison. L'égalité *sociale* est ici le corollaire et la réalisation de l'*égalité naturelle*.

Sous le second rapport, et quant aux droits politiques qui nous font participer à la formation ou à l'exercice des pouvoirs sociaux, comme les droits qui tiennent aux qualités d'électeurs, d'éligibles, de députés, de conseillers départementaux, de jurés, de conseillers municipaux, la loi constitutionnelle les a soumis à des conditions de *capacité* spéciale; l'inégalité sociale est encore ici le corollaire de l'inégalité naturelle. Les conditions que la Charte exige ont pour objet de conférer ces droits et ces fonctions politiques à ceux des membres de la société qui, pris en masse, ont l'intelligence et la capacité nécessaires pour les exercer. Toutes les conditions légales sont des présomptions légales de capacité.

L'organisation fixée par notre Charte constitutionnelle est donc en rapport avec la nature de l'homme considéré comme être individuel et social.

Source BIU Cujas

IV. Mais, d'un autre côté, la société organisée doit représenter l'homme dans ses élémens constitutifs : elle doit avoir des formes corrélatives aux conditions qui constituent l'homme en lui-même.

Voyons donc si l'organisation des pouvoirs, dans le gouvernement représentatif de la France, réfléchit la nature humaine.

Notre organisation politique comprend les pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire, religieux; et par cela même elle a des pouvoirs qui correspondent aux conditions élémentaires de l'homme. Le pouvoir législatif représente l'intelligence, la raison de l'homme; le pouvoir exécutif représente la volonté active, la puissance d'action; le pouvoir judiciaire représente la volonté supérieure aux passions; le pouvoir spirituel ou religieux représente la foi, disposition spéciale et indestructible de l'intelligence humaine.

Ainsi l'organisation du gouvernement représentatif est vraiment faite à *l'image de l'homme*, être individuel et social, puissance libre, susceptible de passions et capable de raison.

V. L'homme, comme nous l'avons dit, a une qualité de plus qui s'étend aux autres élémens : il est PERFECTIBLE. Il faut donc savoir encore si la perfectibilité humaine et sociale est représentée dans la constitution politique.

Elle y est représentée par trois principes de notre droit public : le principe de l'élection ou de l'intervention sociale, le principe de l'enseignement public, le principe de la liberté de la presse.

Le principe de l'élection est appliqué à la chambre des députés, et par conséquent à une partie du pouvoir législatif, lequel représente la raison de la société; il est appliqué aussi à la formation des assemblées départementales qui ont droit d'exprimer des vœux sur des objets d'intérêt général. Or, en premier lieu, l'élection est un mobile propre à faire pénétrer le progrès des idées dans l'organisation politique, à introduire le vœu public, les idées acquises dans les faits sociaux, dans les lois.

En second lieu, l'enseignement public et supérieur est

Source BIU Cujas

un puissant moyen de communiquer directement à l'esprit de la jeunesse les idées, les résultats scientifiques, et par conséquent de lier le progrès des individus au progrès des connaissances humaines.

En troisième lieu, la liberté de la presse, vue dans sa plus haute mission, n'est pas seulement une garantie contre les abus du pouvoir, elle est aussi une puissance capable de faire passer dans les esprits, dans les mœurs, dans les lois, dans les actes du gouvernement, les idées salutaires qui ont pu être conçues par des intelligences éclairées; et par conséquent, la liberté de la presse est encore un moyen de lier le progrès social au progrès individuel.

Et comme, en définitive, toutes les idées sont accessibles, par le droit de pétition et par les autres instrumens de publicité, au pouvoir qui représente l'intelligence de la société, il s'ensuit que ce pouvoir, éclairé par les lumières individuelles et générales, peut améliorer la législation et l'enrichir des résultats de la science et de l'expérience.

VI. Ainsi donc, l'homme individuel et social, l'homme né libre, intelligent, religieux, perfectible, l'homme tout entier vit et respire librement dans le gouvernement représentatif de la France! — Les droits de la liberté, de la raison, de la foi, de la perfectibilité, sont garantis non seulement par l'union *moralement* nécessaire du droit et du devoir, mais par le concours effectif de toutes les puissances de la société, qui ont pour objet d'assurer l'exercice des droits, l'accomplissement des devoirs, et d'unir dans une alliance féconde la LIBERTÉ et le POUVOIR, c'est-à-dire l'homme et la société; car la liberté rationnelle c'est L'HOMME, la liberté et le pouvoir c'est la SOCIÉTÉ.

Tels sont les résultats de la philosophie appliquée au droit politique : la philosophie du droit fonde ainsi la science politique sur une base immuable : premièrement, la nature de l'homme et de la société; secondement, les rapports moralement nécessaires qui dérivent de cette nature.

Source BIU Cujas

DROIT PUBLIC.

CHAPITRE PREMIER.

NATURE ET PRINCIPE DU GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF EN FRANCE (1).

Montesquieu a distingué entre la *nature* du gouvernement et son *principe*. « Il y a cette différence, dit-il, entre la « nature du gouvernement et son principe, que sa nature « est ce qui le fait être tel, et son principe ce qui le fait agir. « L'une est sa structure particulière, et l'autre les passions « humaines qui le font mouvoir. »

En appliquant à notre droit public une distinction que l'auteur de l'*Esprit des lois* nous a donnée comme la pensée créatrice de son ouvrage, on doit se demander quelle est la *nature* du gouvernement représentatif en France, et quel est son *principe*.

Sa nature? — Elle n'est ni purement monarchique, ni purement aristocratique, ni purement démocratique. Elle est formée par l'alliance de la royauté, de l'aristocratie, de la démocratie; mais cette alliance suppose nécessairement que chacun de ces élémens s'est dégagé de ce qu'il a de

(1) On peut consulter principalement : 1° Les *Principes politiques applicables à tous les gouvernemens représentatifs*, par Benjamin-Constant, 1 vol., mai 1815 ;
2° Les *Constitutions de la nation française*, par Lanjuinais, t. 2 de ses œuvres complètes en 4 vol., 1832;
3° Le *Régime constitutionnel*, de M. Hello, 1 vol., 1830;
4° Le *Cours d'histoire du droit politique et constitutionnel*, de M. Ortolan, 1 vol., 1831;
5° Les *Élémens de droit politique* de M. Macarel, 1 vol., 1833;
6° Le *Commentaire sur la Charte de* 1830, par M. Berriat de Saint-Prix fils, 1 vol., 1836;
7° Les *Élémens de droit public et administratif*, de M. Foucard, 3 vol., 1839;
8° Le *Traité de la prérogative royale en France et en Angleterre*, par M. Lorieux de Nantes, 1840.

Source BIU Cujas

dangereux et d'excessif quand il est isolé; que chacun n'a mis dans l'association que ses avantages naturels, ses qualités vitales. Ainsi la royauté, dans sa situation nouvelle, cesse d'être menaçante, de tendre au pouvoir absolu; elle revêt le caractère d'un pouvoir actif et modérateur.—Ainsi, l'aristocratie n'est plus la puissance nobiliaire et territoriale. L'élément matériel de l'ancienne aristocratie a été brisé et dispersé par la révolution : la loi civile et politique de l'égalité des partages, si profondément enracinée dans nos nouvelles mœurs, rend sa recomposition impossible dans l'avenir. La richesse territoriale, l'antiquité des souvenirs et des noms de famille ne se suffisent plus à elles-mêmes; il faut qu'elles s'ennoblissent de l'éclat du mérite personnel, des grands services, des grands talens : c'est la seule aristocratie désormais possible en France; et cette aristocratie de gloire et d'intelligence, concentrée dans un pouvoir constitué, a pour mission spéciale, dans l'ensemble des pouvoirs sociaux, d'assurer la stabilité de l'État. — Ainsi encore, la démocratie française, ne prenant une part active au mouvement politique que par l'exercice de certains droits attachés à des conditions de capacité, se sépare de la turbulence des anciennes républiques, des désordres de 92 et de ceux qu'elle entraîne encore aujourd'hui aux États-Unis d'Amérique. Dans sa condition nouvelle, elle unit les citoyens par les liens de l'intérêt commun, elle répand la vie et l'activité dans les membres du corps social, elle oppose une barrière permanente aux envahissemens du pouvoir, sans déchaîner sur lui la violence des masses.—L'alliance de ces trois élémens, la royauté, l'aristocratie moderne, la démocratie, et leur combinaison pour la plus grande garantie de l'ordre et du but social, telle est donc la *nature* du gouvernement représentatif.

Quel sera son *principe*, c'est-à-dire le mobile qui devra le faire agir, la vertu ou la passion humaine qui devra le faire mouvoir? Question grave, car « les lois, dit Montesquieu, ne doivent pas être moins relatives au principe de chaque gouvernement qu'à sa nature. »

Ce principe viendra du sentiment de liberté et d'égalité qui

Source BIU Cujas

constitue l'homme lui-même, et du besoin de trouver dans le gouvernement représentatif la garantie des rapports légitimes de l'homme et de la société. La noble passion de la société française, née du christianisme et éclairée par la civilisation moderne, c'est l'amour de la liberté publique et civile : cette vertu nationale sera le principe d'action du gouvernement représentatif. Ce principe agira et réagira sans cesse de la société sur le pouvoir, du pouvoir sur les citoyens; l'amour de la liberté et de l'égalité, sentiment énergique au cœur des citoyens, se changera dans le gouvernement en respect nécessaire pour la liberté et l'égalité des droits, garantie par la constitution. — Montesquieu assigne pour principes aux anciens gouvernemens et à ceux de son temps, savoir : Au gouvernement démocratique, l'amour de l'égalité; au gouvernement aristocratique, la modération; à la monarchie, l'honneur; au despotisme, la crainte : mais quand il se place en présence de l'Angleterre, il lui faut un mobile de plus : « Il y a une nation dans le monde, » dit-il, qui a pour objet direct de sa constitution *la liberté politique*. » — L'amour de la liberté politique est donc regardé par lui comme le principe du gouvernement anglais, c'est-à-dire du seul gouvernement représentatif alors existant. Mais la constitution de la France, au XIXe siècle, n'a pas seulement ou principalement en vue la liberté politique; elle a pour but de garantir tous les résultats donnés par la révolution de 89, qui a porté sur le droit naturel et civil des personnes et des propriétés, comme sur les bases et l'exercice de la souveraineté; elle a directement pour objet et la liberté civile fondée sur l'égalité, et la liberté politique. Ce n'est donc pas seulement l'amour de la liberté politique que l'on peut assigner comme principe à notre gouvernement; c'est l'amour de la liberté publique et de la liberté civile ou privée qui agit vraiment au sein de la société française, qui en forme le principe vivifiant, et qui de la société doit naturellement pénétrer dans les lois et dans l'action des pouvoirs. Ce principe d'action est tellement celui du gouvernement représentatif en France, que, s'il venait à se corrompre, à se dissoudre, si l'amour de la

Source BIU Cujas

liberté publique et de la liberté civile s'éteignait dans les cœurs, le gouvernement représentatif n'existerait plus; il ne serait qu'une forme vaine, qu'un impuissant simulacre. Là se justifierait cette autre maxime, puisée par Montesquieu dans l'histoire des nations, que les gouvernemens périssent par la corruption de leur principe.

La *nature* et le *principe* du gouvernement représentatif en France étant reconnus, interrogeons la constitution nationale dans l'ensemble de ses dispositions.

CHAPITRE II.

ÉLÉMENS DE NOTRE DROIT PUBLIC POSITIF.

Le droit public est celui qui détermine l'organisation, les attributions et les rapports généraux des pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire, spirituel, et qui règle les droits ou devoirs des citoyens dans l'exercice des libertés publiques : *Jus publicum, quod spectat ad statum reipublicæ.*

La charte a suivi le procédé de la science et des constitutions modernes qui se sont occupées des droits de l'homme avant de traiter des formes politiques (1) : elle a statué sur les droits naturels des Français avant de créer l'organisation des pouvoirs.

La première idée qu'elle consacre est un principe d'égalité : « Les Français sont égaux devant la loi, quels que « soient d'ailleurs leurs titres et leurs rangs; » la seconde est une idée de liberté : « Leur liberté individuelle est éga- « lement garantie. » Ce sont ces idées chrétiennes d'égalité et de liberté qui ont fait la révolution de 89. « L'esprit de « la révolution, disait Mirabeau, trouve sa sanction dans « les principes mêmes et les élémens du christianisme. — « L'Évangile et la liberté sont les bases inséparables de la « vraie législation et le fondement éternel de l'état le plus « parfait du genre humain. » Mais après avoir consacré le principe de la civilisation moderne, la Charte donne à ce principe la garantie du devoir et du pouvoir social.

(1) L'école de Grotius et des philosophes du *droit naturel* a précédé celle de Montesquieu, qui, dans le chapitre 5, liv. II de l'*Esprit des lois*, sur la constitution d'Angleterre, a enseigné le jeu et la puissance des formes politiques. La constitution des États-Unis et les constitutions de 1791, de 1793 et du 5 fructidor an 3, étaient précédées de déclarations de droits.

Source BIU Cujas

La Charte se compose de trois parties bien distinctes, sinon par une division formellement exprimée dans le texte, du moins par leur nature; ce sont :

Les droits individuels,

Les droits politiques,

L'organisation des pouvoirs et leurs attributions.

Nous allons traiter d'abord des droits individuels et politiques.

L'organisation des pouvoirs formera la matière d'un chapitre séparé.

§ I. — DROITS INDIVIDUELS.

Les droits individuels sont les droits naturels et civils qui tiennent à la personne de tout Français: c'est ce que Blakstone appelle *droits absolus* (1). Ils sont fondés sur la liberté et l'égalité de notre nature, sur les droits que nous avons tous à l'exercice de notre liberté dans les limites de la raison et de la loi. Ils sont compris dans les dispositions de la Charte qui consacrent la liberté de la personne [art. 4], la liberté de religion [art. 5], la liberté d'imprimer et de publier ses opinions [art. 7], la liberté dans l'exercice des droits de propriété [art. 8], le droit de n'être cité que devant ses juges naturels [art. 53-54].

Les articles 1, 2 et 3 de la Charte où se trouvent exprimées l'égalité devant la loi, l'égalité proportionnelle des charges, l'égale admissibilité aux emplois publics, ne constituent pas des principes absolus. Ce sont des dispositions empruntées à la déclaration des droits de 1791 [art. 1,6,13], qui sanctionnent la destruction de priviléges reconnus dans l'ancien régime. — L'égalité devant la loi ne contient point un principe absolu, car la Charte ne veut pas, par exemple, que tous les Français soient électeurs ou éligibles. L'article signifie qu'il n'y aura plus de priviléges fondés sur des titres et des rangs pour échapper aux lois ou aux juri-

(1) *Commentaires sur les lois d'Angleterre* liv. Ier. — Benjamin-Constant, *Cours de politique constitutionnelle* (en 4 vol., 1818), s'est servi de l'expression *droits individuels* et en a fait la matière d'une distinction dans le même sens que celui adopté par nous. Voir son t. Ier, p. 144 et p. 300.

On peut consulter aussi l'Essai sur les garanties individuelles, de M. F. Daunou, 1819, 1 vol.

Source BIU Cujas

dictions ordinaires.—L'égalité proportionnelle aux charges de l'État ne suppose pas que cette proportion sera recherchée à la rigueur partout et envers tous, car on ne s'arrête qu'à des circonstances extérieures pour asseoir la répartition de certains impôts; la loi se contente nécessairement, et pour éviter les mesures inquisitoriales, d'apparences souvent trompeuses. Mais la Charte veut dire qu'il n'y a plus et qu'il ne pourra plus y avoir d'ordres privilégiés ou de nobles qui puissent s'affranchir de l'obligation de payer les impôts.— L'égale admissibilité aux emplois civils et militaires ne signifie pas que tout le monde pourra indistinctement être magistrat, fonctionnaire public, officier d'un haut grade; cela veut dire qu'il ne sera plus nécessaire de produire ses titres de noblesse pour être, par exemple, colonel d'un régiment, comme du temps de Louis XV, ou pour être magistrat, comme on l'exigeait au parlement de Bretagne. — Ces trois premiers articles sont donc la condamnation constitutionnelle de l'ancien régime, la prohibition des priviléges de juridiction, des priviléges en matière d'impôts, des priviléges d'admissibilité aux emplois militaires et civils. Mirabeau avait dit : Guerre aux priviléges! La révolution les avait vaincus dans la nuit du 4 août: la déclaration des droits avait enregistré le résultat de la victoire : la Charte a de nouveau consacré les effets de la conquête.

Il ne faut regarder comme des vérités absolues que les dispositions applicables aux droits individuels. La Charte n'a en vue que le présent et l'avenir, quand elle proclame la liberté individuelle, la liberté de conscience, la liberté de la presse, le droit de propriété. C'est le droit de chaque Français, droit fondé sur sa nature libre et intelligente, qu'elle déclare et qu'elle garantit.

La Charte a dit et nous répétons avec elle que c'est le droit des *Français*. Cependant les droits individuels ne sont pas vraiment limités à la personne des Français ou des naturalisés français. La liberté de conscience, la liberté de la presse, le droit de propriété et de transmission par voie de succession sont aussi des droits communs aux étrangers résidant en France. La liberté individuelle de l'étranger su-

Source BIU Cujas

bit seulement une restriction lorsqu'il a contracté une dette ou encouru une condamnation judiciaire envers un Français (1). La loi permet de s'assurer provisoirement de sa personne pour garantir l'acquittement de son obligation: cette exception tient à la protection que la loi française doit aux intérêts des nationaux.

La Charte n'a pas voulu faire une déclaration des droits de l'homme à l'exemple des Constitutions de 91 et de l'an III; mais les droits qu'elle reconnaît appartenir aux Français, en général, appartiennent évidemment à l'homme, considéré comme être libre, intelligent, capable de posséder et de transmettre, abstraction faite de son origine nationale.

Il n'en est pas ainsi des droits politiques: ils appartiennent exclusivement aux citoyens français.

§ II. — DROITS POLITIQUES.

Les droits politiques ou civiques sont la participation à la formation ou à l'exercice soit du pouvoir législatif soit de tout autre pouvoir public dérivant de l'élection directe ou de la vocation de la loi.

Les droits politiques ne reposent pas, comme les droits individuels, sur la liberté; ils reposent sur la capacité. Ils n'appartiennent donc pas à tous les Français, mais à ceux des Français qui remplissent les conditions auxquelles la loi a attaché la présomption de capacité. Ces personnes sont les seules à qui appartienne la qualité de citoyen, puisque seules elles exerçent les droits politiques, à moins qu'elles ne se trouvent en état de domesticité, de faillite, d'interdiction légale, d'accusation ou de condamnation par contumace.

La qualité de citoyen, qui s'obtenait, d'après la Constitution de l'an VIII, par l'inscription sur le registre civique de l'arrondissement communal, après un an de domicile, ne s'acquiert plus, sous la Charte, par l'accomplissement de certaines formalités. La disposition de la Constitution de l'an VIII est tombée en désuétude. La qualité de citoyen, dans

(1) Loi du 17 avril 1832, art. 14, 15.

Source BIU Cujas

l'état actuel de notre droit public, ne s'acquiert pas directement et pour elle-même : elle existe seulement comme résultat de la participation légale à des droits politiques, inégaux dans leur étendue : pairs de France, députés, électeurs et éligibles dans la sphère législative, jurés, électeurs et éligibles dans la sphère inférieure des conseils de départemens, d'arrondissemens et des communes, tous possèdent des droits civiques à des degrés différens : mais il n'y a plus une classe uniforme de citoyens. Il suit de là que l'homme, privé de la qualité de citoyen par l'effet des lois rendues sous un régime antérieur, se trouve privé de la faculté légale attachée aux diverses qualités ci-dessus énoncées. — Bien que les gardes nationaux exercent dans un but spécial le droit d'élection, ils n'exercent pas en cela un droit politique ou civique. — La qualité de garde national emporte avant tout l'idée d'un service d'ordre et de sûreté. Il suffit d'être admis à jouir des droits civils en France, quoique étranger, et d'avoir à défendre un intérêt de propriété territoriale ou industrielle, pour pouvoir être appelé au service de la garde nationale (1).

Les droits politiques, qui viennent d'être énumérés, sont soumis à des conditions de capacité plus ou moins élevées, selon leur degré d'importance sociale; ceux relatifs à l'électorat et à l'éligibilité, dans l'ordre législatif, sont subordonnés à quatre conditions : l'âge, le cens, le domicile politique, l'inscription sur la liste électorale. Mais de ces conditions il n'en est qu'une qui soit déterminée par la Charte constitutionnelle, l'âge de vingt-cinq ans, au moins, pour les électeurs, de trente ans pour les éligibles; les autres conditions réglées aujourd'hui par la loi du 19 avril 1831, sur les élections, et la loi du 2 mai 1827, sur les listes électorales, peuvent être modifiées par le législateur.— C'est dans le cercle du droit administratif, proprement dit, que se placera l'examen des conditions nécessaires pour l'exercice du droit électoral à ses degrés successifs.

(1) Loi du 22 mai 1831, art. 10.

Source BIU Cujas

CHAPITRE III.

ORGANISATION DES POUVOIRS, LEURS ATTRIBUTIONS, LEURS RAPPORTS.

La société ne peut exister sans un pouvoir qui se divise et se ramifie selon le degré de civilisation auquel est arrivé l'état social.

En considérant la société en général et chaque nation en particulier, on peut dire que toute forme de gouvernement est transitoire; mais qu'à chaque époque de la société il est des formes relatives qui puisent leur caractère de bonté et de légitimité dans leur rapport même avec la nature humaine et la condition actuelle de la société.

En considérant les formes du pouvoir en elles-mêmes et sous le point de vue rationnel, on doit reconnaître que toute forme simple, qui confondra les pouvoirs en un seul, sera la moins appropriée à la véritable nature de la société. La démocratie pure, l'aristocratie pure, la monarchie pure, la pure théocratie, sont autant de formes simples et par conséquent vicieuses. Le despotisme s'attache nécessairement à toute forme simple qui confond en une seule les institutions politiques ou qui déplace leurs rapports naturels. A mesure que les institutions se dégageront de cette confusion; que les rapports naturels se feront sentir entre les pouvoirs sociaux, la forme du gouvernement s'élèvera dans l'échelle du perfectionnement : la plus défectueuse sera celle qui confondra en un seul pouvoir, homme, corps privilégié, assemblée populaire ou corps sacerdotal, les quatre institutions essentielles, c'est-à-dire les pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire et spirituel. La forme la plus élevée sera celle qui, les distinguant selon leur nature, et garantissant leur indépendance respective, assurera l'exercice libre de leur action légitime et l'harmonie de leurs rapports. Réaliser la séparation, l'indépendance respective et l'harmonie nécessaire des pouvoirs sociaux, c'est le but que s'est proposé la Charte de 1830.

L'organisation des pouvoirs a pour objet de garantir l'exercice des droits individuels, l'exercice des droits poli-

Source BIU Cujas

tiques; en d'autres termes, la liberté privée et publique. — Les attributions des pouvoirs sont la part que chacun a reçue de la constitution pour concourir à la garantie commune. — Leurs rapports et leurs différences tiennent à la nature même de ces attributions.

Il est une division qui, fondamentale dans l'ancien droit public tel que l'enseignaient Domat et tous les jurisconsultes, a été totalement omise dans les ouvrages des publicistes modernes; elle doit reparaître, bien que la forme de l'ancienne monarchie soit brisée, car elle est fondée sur la nature des choses : c'est la division du pouvoir politique et du pouvoir spirituel. La Charte est muette à cet égard, mais elle constate ce fait social, que la religion catholique, apostolique et romaine, est la religion de la majorité des Français; elle promet une égale *protection* aux cultes reconnus par l'État; et l'art. 59, portant que le Code civil et les *lois actuellement existantes*, qui ne sont pas contraires à la Charte, restent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé, il en résulte le maintien du Concordat de l'an IX et de la loi organique de 18 germinal an X, qui étaient l'un et l'autre déclarés *lois de l'État* par le consulat et le corps législatif. Or, qu'est-ce qu'un concordat, sinon un traité, une transaction entre le pouvoir politique et le pouvoir spirituel? Quel fut l'objet que se proposèrent Bonaparte et Portalis dans le concordat et la loi de l'an X, sinon de déterminer les relations de l'Église gallicane avec les conciles, celles du souverain pontife avec l'État, et de régler enfin tous les rapports du pouvoir spirituel et du pouvoir temporel? — C'est donc une des bases nécessaires de notre droit public; et l'ancienne division doit être adoptée sous l'empire du droit nouveau. Nous la reproduisons, et nous partageons ainsi en deux sections ce qui regarde l'organisation des pouvoirs et leurs attributions.

SECTION Ire.

POUVOIR POLITIQUE ET INSTITUTIONS ACCESSOIRES.

Tout gouvernement porte en lui les puissances législative, exécutive et judiciaire; leur confusion ou leur bonne

Source BIU Cujas

distribution fait la différence entre les gouvernemens absolus et les gouvernemens libres : réunies en un seul homme, en une seule assemblée soit aristocratique, soit populaire, ou mal distribuées, elles constituent la monarchie absolue, le despotisme de Venise ou de la convention : séparées et contrebalancées les unes par les autres, elles constituent le gouvernement libre et représentatif : « Pour « qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut, dit Montes- « quieu, que par la disposition des choses le pouvoir arrête « le pouvoir (1). »

§ I. — PUISSANCE LÉGISLATIVE.

La puissance législative en France est collective ; elle s'exerce par le roi, la chambre des députés, la chambre des pairs. La Charte, dans l'ordre de sa contexture, met la chambre des pairs avant la chambre des députés. Mais, dans l'ordre réel, la branche législative sortie de l'élection a plus d'influence et plus d'activité que celle formée par la nomination royale ; la Charte lui reconnaît le droit de priorité dans le vote des lois d'impôt. C'est donc à cet ordre réel plus qu'à l'ordre apparent que doit se soumettre la méthode dogmatique.

I. Royauté.—Les droits et les devoirs de la royauté dans ses rapports avec la puissance législative s'appliquent et aux relations du roi avec les chambres, et à la confection des lois.

Quant aux chambres : le roi a le droit de les convoquer annuellement ; c'est aussi son obligation, et l'une des grandes garanties de la liberté publique. Le défaut d'obligation constitutionnelle à cet égard a paralysé l'ancienne institution des états-généraux. Ainsi en 1483 les états de Tours avaient réclamé leur convocation au bout de deux ans ; le chancelier l'avait promise au nom de Charles VIII; mais les états ne furent point convoqués; ils l'ont été soixante-dix-sept ans après la promesse, en 1560. — L'art. 42 de la Charte constitue un droit national et positif : « Le roi convoque chaque année les deux chambres. »

Le roi a la faculté d'ouvrir la session soit en personne,

(1) *Esprit des lois*, liv. II, ch. 4.

Source BIU Cujas

soit par un ministre délégué spécialement à cet effet. Le discours de la Couronne, en ce qui touche l'exposition de la situation politique du pays et les projets annoncés pour l'avenir, est arrêté en conseil des ministres et mis sous la responsabilité morale du cabinet.

Aussi l'adresse en réponse au discours du roi est-elle précédée de l'examen général de la politique suivie par les ministres : dans l'état actuel de nos usages parlementaires, la discussion de l'adresse est l'épreuve solennelle de la politique et de la vitalité d'un ministère.

Le roi a le droit de proroger les chambres, c'est-à-dire de clore la session qui s'ouvre et se termine aux mêmes époques pour les deux chambres. La clôture se fait par une ordonnance du roi communiquée aux chambres par un ministre, et après la lecture de laquelle toute délibération serait inconstitutionnelle. La loi du 13 août 1814 (1) [tit. 2, art. 4] reconnaît aussi un droit de prorogation ou *d'ajournement* qui se réduit à suspendre pendant un certain temps la session commencée. La Charte se tait sur ce droit de suspension, dont l'exercice a eu lieu une fois depuis 1830, et dont l'usage demande la plus grande circonspection. Ce droit ne peut jamais être employé pour arrêter les discussions commencées à la tribune : ce serait violer la liberté nationale.

Le roi a la haute prérogative de dissoudre la chambre des députés : c'est un appel au pays, aux colléges électoraux, qui peut être fait par la royauté, soit quand il y a opposition formelle entre le vœu de la majorité de la chambre et la politique suivie par le ministère, soit quand il y a absence de majorité réelle, soit quand l'existence de la chambre approchant du terme quinquennal, il y a utilité à renouveler par anticipation la chambre élective, afin de présenter avec plus de sécurité des projets de lois

(1) Cette loi est intitulée *Règlement concernant les relations des chambres avec le roi et entre elles.* — A la fin, il est dit que le règlement discuté, délibéré et adopté dans les deux chambres, sera publié et enregistré pour être exécuté *comme loi de l'État.* — C'est celui qu'on observe encore, sauf une disposition de *cérémonie* sur le droit des députés de s'asseoir devant le roi; la *permission* du chancelier est tombée en désuétude depuis 1830.

Source BIU Cujas

ou des vues gouvernementales qui demandent l'appui du temps et d'une majorité durable.

La royauté qui nomme les pairs de France n'a pas le droit de dissoudre la chambre des pairs : autrement l'existence de celle-ci, livrée à l'arbitraire, n'aurait aucune dignité, et partant aucune valeur. Mais le nombre des pairs n'est pas fixé : le roi a le droit de l'augmenter et peut exercer par sa prérogative une influence réelle sur une majorité qui serait hostile au gouvernement représentatif. Ce droit, quoique illimité en soi, est limité par la nature des choses. Une sage réserve est imposée à la Couronne par le besoin de conserver à un corps, composé de supériorités sociales, son caractère d'illustration, et le principe de sa puissance politique, qui est surtout une puissance intellectuelle et morale.

Quant à la confection de la loi, le roi a le droit de proposition, mais il partage l'initiative avec les chambres. Il ne peut intervenir directement dans la discussion, car il n'y aurait plus de discussion libre : par la même raison, les ministres, les commissaires appelés à soutenir des projets de lois spéciales, les orateurs des deux chambres ne peuvent faire intervenir le nom du roi dans la discussion.

Le roi seul sanctionne et promulgue les lois [18]. — Il sanctionne en apposant sa signature au projet de loi adopté par les deux chambres. Cette approbation est la part complémentaire attribuée à la royauté dans l'exercice de la puissance législative. L'initiative du projet de loi a pu être prise par l'une des deux chambres ; la discussion a pu modifier par amendement le projet présenté d'abord au nom de la Couronne ; il faut donc que la loi ou les modifications soient adoptées par celle des trois branches du pouvoir législatif qui n'a pu encore faire connaître sa volonté. Du droit d'accorder naît celui de refuser la sanction, refus qui s'exprime par la formule *le roi avisera*; ou le *roi veut en délibérer* [L. 13 août 1814]. Le *veto* purement *suspensif*, dans la Constitution de 1791, reposait sur la prédominance accordée à l'assemblée législative pour la confection de la loi ; la Charte a établi l'égalité dans l'action générale des

Source BIU Cujas

branches du pouvoir législatif : le droit de sanction s'unit donc au droit de proposition soit pour le compléter, soit pour le remplacer, quand l'initiative n'est pas venue de la couronne.

Si le droit de proposition est partagé entre le roi et les chambres, le droit de sanction, au contraire, appartient au roi *seul* : cela vient de ce que le roi ne pouvant prendre part à la discussion de la loi, le droit de sanction lui tient lieu du droit de discussion. Il ne faut pas toutefois en conclure que la signature du roi sera seule apposée à la loi. Le contre-seing d'un ministre est nécessaire pour tous les actes émanés de la royauté ; ces actes n'existent pour la société que par l'attestation qui résulte du contre-seing ministériel. L'usage du contre-seing remonte au règne de Louis XI, et a été reconnu comme nécessité constitutionnelle par l'assemblée nationale (Const. de 1791, tit. 3). C'est parce que la signature du roi était au XVe siècle facilement imitée par des faussaires que la règle s'est établie, dans l'ancien droit public de la France, que la signature du roi, dans tout acte de gouvernement, devait être contresignée. L'obligation du contre-seing est, dans le droit moderne, l'une des bases et des garanties de la responsabilité ministérielle. Mais tout contre-seing apposé par un ministre n'entraîne pas responsabilité. La responsabilité s'applique aux actes du pouvoir exécutif et non aux actes du pouvoir législatif : c'est une distinction, une règle prise dans la nature des choses : la puissance législative ne peut pas faire un crime à un ministre d'une chose qu'elle a voulue, délibérée et acceptée. L'usage du contre-seing, antérieur dans l'histoire au principe de la responsabilité ministérielle, se lie donc à la responsabilité sans l'entraîner comme conséquence nécessaire.

La promulgation des lois appartient au roi, mais ne dépend pas de sa participation à la puissance législative; elle se fait par l'insertion au Bulletin des lois, accompagnée du sceau royal et de la signature du ministre de la justice. C'est comme chef du pouvoir exécutif que le roi notifie la loi à la société dans les formes légales. La loi existe

Source BIU Cujas

avant la promulgation, puisqu'elle est achevée par la sanction royale, mais elle n'est exécutoire, elle n'acquiert la force coërcitive qu'en vertu de la promulgation et du mandement d'exécution adressé par le roi aux magistrats de l'ordre judiciaire et administratif. Il ne suffit pas que la publicité de droit s'attache à la loi par la promulgation, il faut qu'elle s'attache à la promulgation elle-même : l'art. 1er du Code civil, combiné avec l'ordonnance du 27 novembre 1816, établit un délai progressif en rapport avec les distances, afin de laisser aux autorités et aux citoyens le temps de connaître la loi et sa promulgation. La publicité de fait, qui aurait antérieurement existé, n'entraînerait aucune conséquence légale. Après la promulgation par l'insertion au Bulletin des lois, après le délai d'un jour au siége de la promulgation, et, pour les départemens, le délai déterminé légalement selon la progression des distances, nul n'est censé ignorer ni la loi ni sa promulgation : cette présomption de droit tient lieu de la notification individuelle à tous les citoyens; notification impraticable. Dans les cas urgens, les formes ordinaires de la promulgation sont remplacées par une forme plus rapide, l'envoi direct des lois aux préfets qui les font immédiatement imprimer et afficher; elles sont exécutoires du jour de la publication (1).

La promulgation étant un acte du pouvoir exécutif, son omission peut être un cas de responsabilité ministérielle, car les intérêts du pays peuvent avoir gravement à souffrir de la non-promulgation d'une loi votée et sanctionnée; c'est le garde des sceaux, ministre de la justice, qui, spécialement chargé de faire connaître l'acte de promulgation, serait responsable de son omission.

II. CHAMBRE DES DÉPUTÉS. Les droits de la chambre des députés concernent:

Sa participation à la puissance législative et le contrôle qu'elle exerce sur les actes du pouvoir exécutif;

Son organisation comme chambre législative;

(1) Ord. 18 janvier 1817.

Source BIU Cujas

Les priviléges de ses membres, et ceux de la chambre, comme corps de l'État;

Et enfin quelques conditions attachées, dans l'intérêt public, à la qualité de député.

1° L'initiative des lois, possédée en commun avec les autres branches du pouvoir législatif, le droit de discuter librement, d'adopter avec ou sans amendement, ou de rejeter les projets de lois, le vote annuel de l'impôt, le vote annuel du contingent de l'armée, l'antériorité de dicussion et de vote sur la chambre des pairs pour le budget et toute loi *d'impôt*, tels sont les actes qui constituent la participation de la chambre à l'exercice du pouvoir ligislatif; et, sous ce rapport, la Charte a consacré complètement la doctrine de Montesquieu : « La puissance « législative doit statuer d'année en année sur la levée « des deniers publics, sur les forces de terre et de mer: « autrement la puissance exécutrice ne dépendrait plus « d'elle. »

Mais il est une autre prérogative non moins importante, le droit d'examen et de contrôle à l'égard des actes du pouvoir exécutif : « Le corps des représentans, dit encore « Montesquieu, ne doit pas être choisi pour prendre quel- « que résolution active, mais pour faire des lois ou *voir si l'on « a bien exécuté celles qu'il a faites* (1). » — Tous les actes du pouvoir exécutif tombent sous le contrôle de la chambre, puisque tous les services sont passés en revue par l'examen et le vote du budget de l'État. Le droit de contrôle, attribué à la chambre, s'étend jusqu'au droit d'accusation contre les ministres, qui appartient exclusivement aux députés.

Une autre prérogative, qui associe encore l'action de la chambre à celle du pouvoir exécutif, c'est le droit de discuter les traités qui contiendraint quelque clause à la charge du trésor public, ou quelque aliénation du territoire national ou colonial, et de rejeter les clauses de cette nature. Le droit de la royauté de faire les traités de paix, d'alliance et de commerce, ne s'exerce pleinement que dans les ma-

(1) *Esprit des lois*, liv. II, ch. 6.

Source BIU Cujas

tières qui ne touchent pas au droit national sur le vote des impôts et l'intégrité du territoire. Le territoire du royaume, même sous l'ancienne monarchie, était réputé indivisible, et nulle cession de province ou de contrée ne pouvait avoir lieu qu'avec le concours des états-généraux. Ainsi la première cession de quatorze provinces, consentie par le roi Jean, prisonnier en Angleterre, fut rejetée par les états de 1359, avec acclamation et cris de guerre; la deuxième cession, contenue au traité de Brétigny et souscrite même par le dauphin Charles V, fut postérieurement déclarée contraire aux lois du royaume par la cour des barons et des pairs, sur la provocation du dauphin devenu roi; ainsi le traité de François Ier avec Charles-Quint, pour la cession de la Bourgogne, fut rejeté par les états assemblés à Cognac, quoiqu'il s'agît encore de la délivrance d'un roi de France, prisonnier de guerre. — Ces principes ne sont pas consacrés textuellement par la Charte, mais ils font partie essentielle de nos traditions de droit public, fortifiées encore par le dogme de la souveraineté nationale. Ils étaient formulés par la Constitution de l'an VIII, qui n'est abrogée que dans les dispositions incompatibles avec le texte et l'esprit de la Charte constitutionnelle.

Justement jalouse de la dignité du pays, la Charte de 1830 a encore associé les chambres au pouvoir exécutif en statuant qu'aucune troupe étrangère ne serait admise au service de l'État qu'en vertu d'une loi [13]. — Ce même sentiment de nationalité a dicté la loi du 14 octobre 1814 sur les lettres de grande naturalisation. L'étranger, même naturalisé Français, ne peut être appelé à siéger à la chambre des pairs ou à celle des députés, qu'après avoir obtenu du roi des lettres de grande naturalisation, fondées sur d'importans services, et *vérifiées* dans les deux chambres. Ce droit de vérification entraîne celui d'examiner la nature et la grandeur des services rendus.

Telle est la part de la chambre des députés dans la puissance législative et le contrôle national. La durée de ses pouvoirs est de cinq ans, mais elle peut être abrégée par le droit de dissolution attribué à la royauté, sous la

Source BIU Cujas

condition de convoquer dans trois mois une chambre nouvelle.

2° Quant à son *organisation constitutionnelle* : les droits de la chambre sont relatifs à la vérification des pouvoirs des nouveaux élus, à l'élection de son président et de ses vice-présidens, secrétaires et questeurs ; à la publicité des séances, à la formation et au renouvellement des bureaux et des commissions pour préparer la discussion des lois ou l'examen des propositions émanées d'un de ses membres ; à la création, pour la durée d'une session, d'une commission d'enquête (1), à la confection de son règlement intérieur.

3° Les *priviléges* des députés et ceux de la chambre elle-même comme corps se résument dans l'inviolabilité de la personne des représentans et dans celle de la chambre. — Inviolabilité du député à l'occasion des discours prononcés dans le sein de la chambre : elle tient à l'indépendance de la tribune ; elle fut décrétée en 1789, sur la motion de Mirabeau ; elle est consacrée par l'art. 21 de la loi du 17 mai 1819. — Inviolabilité du député pendant la durée de la session, même pour des faits étrangers aux fonctions législatives ; ainsi il ne peut être poursuivi, en matière criminelle, sans l'autorisation de la chambre, sauf le cas de flagrant délit ; des créanciers ne peuvent exercer contre lui la contrainte par corps six semaines avant la session, pendant sa durée, et six semaines après. — Inviolabilité de la chambre comme corps dans l'État : elle a le droit de traduire à sa barre l'écrivain ou toute autre personne qui, par des moyens de publicité, aura commis une offense envers elle, le journaliste qui aura rendu de ses séances un compte infidèle et de mauvaise foi, ou bien un compte offensant pour l'un de ses membres (2).

4° Certaines *conditions* sont attachées à la qualité de député, dans l'intérêt public : les députés ne sont pas exclus des fonctions publiques, mais ils sont soumis à la réélection en cas de promotion à quelque fonction salariée. C'est aux électeurs à juger la conduite du député devenu

(1) Résolution de la chambre, 16 février 1835.
(2) Loi du 25 mars 1822, 15, 16, 7.

Source BIU Cujas

fonctionnaire et à lui refuser la députation si l'intérêt public a été sacrifié à l'intérêt privé. La faute politique reprochée au trop grand désintéressement de l'assemblée constituante, qui excluait ses membres même du ministère, était contraire aux vrais intérêts du gouvernement représentatif, et n'a pas été reproduite par la Charte constitutionnelle. Le député qui exerce une grande influence sur les délibérations peut légitimement aspirer au plus haut rang de l'administration, dans l'intérêt même de l'opinion qu'il représente : l'exercice de la puissance exécutive doit être confié aux organes de la majorité, car l'harmonie entre les chambres et le pouvoir est une condition nécessaire du gouvernement. Il y a toutefois des incompatibilités de fonctions que la loi électorale a déclarées et qu'elle pourra étendre à des cas nouveaux.

Les députés sont les représentans de la France : aussi n'est-il pas nécessaire qu'ils soient pris exclusivement parmi les éligibles qui ont leur domicile politique dans le département qui les nomme. Il suffit que dans chaque département la moitié des députés élus remplissent cette condition du domicile politique. Les députés, libres de faire des professions de foi qui deviennent des engagemens d'honneur, ne peuvent cependant s'imposer ni accepter la condition de tel ou tel vote, car les députés ne reçoivent plus des électeurs un mandat écrit, des pouvoirs spéciaux et limités. Ce grand caractère de représentans de la France, et non de telle ou telle contrée de la France, les distingue profondément des députés aux anciens états-généraux, lesquels devaient se conformer aux pouvoirs exprimés dans les cahiers des trois ordres. Les intérêts de la localité et l'opinion des électeurs doivent avoir sans doute des organes et des défenseurs, mais des organes libres. L'opinion électorale a ses grands jours de jugement et de sanction au renouvellement de la chambre : les électeurs prononcent alors leur sentence politique.

III. Chambre des pairs. La chambre des pairs doit être considérée dans sa formation, sa participation à la puissance législative, son organisation, ses priviléges, sa transformation en cour des pairs.

Source BIU Cujas

1° *Sa formation.* Elle n'est plus un corps aristocratique fondé sur la puissance territoriale; elle est un corps de notabilités politiques, administratives, judiciaires, militaires, commerciales, intellectuelles. L'aristocratie, telle qu'on la connaissait dans l'ancienne France, telle qu'elle existe encore chez les peuples du Nord et qu'elle se soutient en Angleterre contre les luttes de la réforme, l'aristocratie ne se crée point à volonté; elle est fille du temps; elle est la puissante tradition des siècles. Mais lorsque la société, agitée par de profondes commotions, a rompu avec le passé, les conditions de l'aristocratie et les conséquences qui en étaient inséparables ont dû changer par la force des choses. Le principe de l'hérédité se lie naturellement à l'aristocratie territoriale : en transmettant sa province, son comté, son fief à l'aîné de la famille, on lui transmet sa puissance matérielle, et par conséquent l'élément aristocratique qu'on a soi-même reçu de ses ancêtres et qu'on a dû recevoir avec le caractère d'inaliénabilité. Mais quand la base territoriale de l'aristocratie a été dispersée en des milliers de fragmens, l'antique aristocratie n'existe plus : des apparences purement nominales, des titres sans priviléges réels, des souvenirs, ne peuvent la représenter, la reconstituer : c'est le principe de la capacité qui vient la remplacer. Or, la loi de l'hérédité ne s'attache pas à la capacité intellectuelle, à la gloire personnelle : le père ne peut transmettre à son fils ni son intelligence ni la gloire entière des services qu'il a rendus au pays; et par conséquent l'élément de cette aristocratie nouvelle, qui n'a pu être reçu des ancêtres, ne peut être transmis aux descendans. L'hérédité de la pairie serait donc en contradiction avec la nature de l'aristocratie moderne, qui est toute personnelle : « Jadis on pouvait être beaucoup par sa position, « a dit M. de Châteaubriand, maintenant on n'est quelque « chose que par soi-même; jadis on voulait des titres, main- « tenant on demande des talens, nouvelle espèce de no- « blesse, qui s'étend dans l'avenir comme l'ancienne dans « le passé. Celle-là compte *les aïeux*, celle-ci *la postérité.* » — Ainsi la pairie en France devait naturellement cesser d'être héréditaire. L'abolition de l'hérédité, entraînait l' a-

Source BIU Cujas

bolition des majorats. Toute institution de majorats est interdite pour l'avenir; les majorats existans sont déclarés révocables par le fondateur, à moins qu'un appelé n'ait contracté, antérieurement à la loi abolitive, un mariage non dissous ou dont il soit resté des enfans; dans tous les cas, ils sont limités à deux degrés outre l'institution. [Loi 12 mai 1835.]

L'hérédité étant supprimée, et cependant l'indépendance des pairs devant être à l'abri de tout danger, la garantie de l'inamovibilité a été attachée à la pairie. Il fallait en outre que le principe de capacité qui fonde l'aristocratie nouvelle eût ses garanties; et les conditions d'admissibilité à la pairie sont déterminées par une loi dont le germe était dans la Charte, mais dont les dispositions peuvent être ultérieurement modifiées par le législateur. Les conditions sont puisées dans les preuves de capacité qui résultent :

1° De la participation pendant six ans aux fonctions de député, ou de la nomination à trois législatures (trois élections générales);

2° Des emplois supérieurs dans l'armée de terre et de mer (grades de maréchaux et amiraux, de lieutenans-généraux et vice-amiraux);

3° Des plus hautes fonctions politiques, diplomatiques, administratives, judiciaires;

4° De l'élection réitérée à des fonctions locales : trois élections à la présidence des conseils généraux; deux élections comme membre du corps municipal, et cinq ans de mairie dans les villes de 30,000 ames et au dessus; quatre nominations à la présidence des tribunaux de commerce dans les villes du même ordre;

5° De la grandeur de la fortune territoriale et industrielle, représentée par 3, 000 fr. d'impositions, quand il s'y joindra, toutefois, une grave présomption de capacité et d'estime publique, par l'élection législative, départementale ou consulaire.

6° Enfin, la science ou les talens littéraires qu'annonce

Source BIU Cujas

la qualité de membre titulaire de l'une des *cinq* académies de l'Institut, et les grands services reconnus par une récompense nationale, décernée nominativement et par une loi, sont encore une source élevée où la royauté peut puiser la dignité de la pairie (1).

La loi exige comme sanction de ces conditions d'admissibilité que les ordonnances de nomination soient *individuelles*, mentionnent les services et indiquent les titres sur lesquels sera fondée la nomination.

Plus d'hérédité, plus de dotations à venir à titre de majorats, nomination par le roi dans certaines classes de notabilités, inamovibilité de la pairie, telles sont les conditions sur lesquelles repose la formation de la chambre des pairs. — Il existe une seule exception: dans l'ancienne monarchie les princes du sang royal étaient de plein droit pairs du royaume; les princes du sang sont maintenus dans cette qualité : ils sont pairs de naissance et par droit d'hérédité. L'exception se rattache aux intérêts du pays et à l'hérédité de la couronne. Les princes du sang peuvent être appelés à régner un jour, et leur participation aux travaux de la chambre des pairs les initie à la science et à la pratique constitutionnelle.

2° *Participation législative.* — La participation de la chambre des pairs à la puissance législative est semblable à celle de la chambre des députés, sauf l'importante matière des impôts, dont le vote par priorité appartient à la chambre élective. Cette différence est très-grave dans ses conséquences, car le vote annuel du budget appelle l'examen général de l'action exécutive: la priorité de discussion donne, pour ainsi dire, toute la discussion. Les patientes investigations, la revue critique de tous les services ont dans la chambre des députés le temps de se produire : et le temps, ce grand levier de la puissance du contrôle, man-

(1) Loi du 29 décembre 1831, remplaçant l'art. 23 de la Charte, et rendue en exécution de l'art. 68. — Une ordonnance royale du 26 oct. 1832 ayant rétabli dans le sein de l'Institut l'ancienne classe des sciences morales et politiques organisée par la loi du 3 brumaire an IV et supprimée par l'arrêté du 3 pluviôse an XI, il n'y a plus seulement, comme le dit la loi de 1831, *quatre*, mais *cinq* académies dont les membres soient admissibles à la pairie.

Source BIU Cujas

que à l'examen de la chambre qui vient en seconde ligne.

3° *L'organisation* de la chambre des pairs a ses règles spéciales : la chambre ne nomme pas son président ; elle est présidée par le chancelier, ou, en son absence, par un pair que désigne le roi. Elle enregistre les ordonnances de nomination à la pairie; elle se partage en bureaux et en commissions pour la préparation de ses travaux; elle fait ou modifie son règlement intérieur; la publicité, longtemps appelée par les vœux d'un ancien pair, M. de Châteaubriand, a été accordée à ses séances par la Charte de 1830.

4° Le *privilége* de ses membres est plus étendu que le privilége personnel des députés. Un pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la chambre, et ne peut être jugé que par elle en matière criminelle. La constitution a eu foi dans le sentiment de dignité d'un corps inamovible; chaque pair défend sa dignité propre en réprouvant celui qui s'est abaissé au dessous de son rang. — Le même caractère d'inviolabilité, dont la loi de 1822 a couvert l'existence morale et les débats de la chambre élective, protége l'existence morale et les débats de la chambre inamovible. La chambre a le droit d'appeler les journalistes à sa barre, et de punir qui l'outrage directement ou dans le compte infidèle de ses discussions. Le droit de se garantir contre la mauvaise foi possible de quelques organes de la presse n'est pas un privilége exclusif en faveur des chambres législatives: il appartient aux cours et tribunaux, il fait partie de cette haute police que les corps délibérans ou judiciaires exercent comme leur droit de défense légitime : attaquer leur dignité, c'est attaquer leur vie.

5° *Cour des pairs.* « Quoiqu'en général, dit Montes-« quieu, la puissance de juger ne doive être unie à au-« cune partie de la législative, cela est sujet à trois ex-« ceptions (1). »

Ces trois exceptions, dans notre droit public, sont :

(1) *Esprit des lois*, liv. II, chap. 6, sur la constitution d'Angleterre.

Source BIU Cujas

1° Le cas déjà indiqué d'une poursuite criminelle contre un membre même de la chambre des pairs;

2° Le cas de crimes de haute trahison et d'attentats à la sûreté de l'État;

3° Le cas où les ministres sont poursuivis comme responsables, et accusés par la chambre des députés.

La première attribution est justifiée par cette observation de Montesquieu: « Les grands sont toujours exposés à l'en-« vie, et s'ils étaient jugés par le peuple, ils pourraient « être en danger, et ne jouiraient pas du privilége qu'a le « moindre des citoyens, dans un État libre, d'être jugé par « ses pairs. »

La deuxième attribution est expliquée par cet autre passage de l'*Esprit de lois*: « Il peut arriver que quelque ci-« toyen, dans les affaires publiques, viole les droits du « peuple et fasse des crimes que les magistrats établis ne « *sauraient* ou ne *voudraient* pas punir. »

La troisième attribution tient et à la nature du pouvoir qui accuse, et à l'ordre des matières sur lesquelles porte l'accusation. — Devant qui la chambre élective accusera-t-elle? « Ira-t-elle s'abaisser, dit encore Montesquieu, de-« vant les tribunaux de la loi qui lui sont inférieurs, et « d'ailleurs composés de gens qui, étant du peuple comme « elle, seraient entraînés par l'autorité d'un si grand accu-« sateur? Non, il faut, pour conserver la dignité du peuple « et la sûreté du particulier, que la partie législative du « peuple accuse devant la partie législative des *nobles*, la-« quelle n'a ni les mêmes intérêts qu'elle ni les mêmes « passions. — C'est l'avantage qu'a ce gouvernement sur « la plupart des républiques anciennes où il y avait cet abus « que le peuple était en même temps et juge et accusa-« teur. » — Dans l'état actuel de notre société, l'attribution spéciale de la chambre des pairs dérive de la nature intelligente d'une aristocratie qui apprécie avec calme la véritable portée des crimes politiques, et qui connaît les besoins de la société du sein de laquelle elle est récemment émanée.

Tels sont les trois élémens de la puissance législative. —

Source BIU Cujas

La royauté, la chambre des députés, la chambre des pairs ont, comme pouvoirs, et afin de contenir chaque branche dans ses limites constitutionnelles, leurs garanties respectives.

La garantie du roi contre la chambre des députés, c'est le droit de dissolution; contre la chambre inamovible, c'est le droit de nomination des pairs en nombre illimité; contre l'une et l'autre, c'est l'inviolabilité de sa personne : « La personne du monarque doit être sacrée, dit Montes- « quieu, parce qu'étant nécessaire à l'État pour que le « corps législatif n'y devienne pas tyrannique, dès le mo- « ment qu'il serait accusé ou jugé, il n'y aurait plus de « liberté. »

La garantie des chambres contre tel ou tel ministre, ou même contre tous les membres du ministère, est dans le droit d'accusation par la chambre des députés, dans le droit de jugement par la chambre des pairs; et enfin la grande et dernière garantie, l'*ultima ratio* contre les aberrations du pouvoir exécutif, c'est le refus du budget, ressource extrême dont la possibilité seule suffit pour constituer une garantie efficace. Quel gouvernement en effet pousserait l'aveuglement assez loin pour appeler sur lui le refus du budget? — Celui-là seul qui ne craindrait pas d'affronter les coups d'État et d'ouvrir la carrière aux révolutions.

En présence des trois élémens qui constituent la puissance législative, on serait tenté de prévoir les dangers d'une lutte destructive ou d'une fatale inertie; mais le génie de Montesquieu et l'expérience nous rassurent : « Ces « trois puissances, dit l'*Esprit des lois*, devraient former « repos ou inaction; mais comme, par le mouvement né- « cessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles « seront forcées d'aller de concert. »

§ II. — PUISSANCE EXÉCUTIVE.

La royauté constitutionnelle résume les principes du passé dans quatre maximes fondamentales de notre droit public : 1° la transmissibilité de la couronne de mâle en mâle, dont l'origine remonte à une disposition civile de la loi

Source BIU Cujas

salique et à l'application politique qui en fut faite au XIVe siècle entre Philippe de Valois et Édouard d'Angleterre; 2° la transmissibilité par ordre de primogéniture, qui vient du droit féodal; 3° l'indivisibilité du royaume de France, qui dérive aussi de l'indivisibilité primitive du droit de fief, substituée aux partages pratiqués par les rois des première et deuxième races; 4° l'inviolabilité de la personne royale, qui tenait surtout à l'idée religieuse du sacre. Ces principes d'*hérédité*, de *primogéniture masculine*, d'*indivisibilité*, d'*inviolabilité*, qui ont leur racine dans l'antique monarchie, reparaissent dans notre droit public avec un nouveau caractère; ils forment la base sur laquelle s'appuient la grandeur et la durée de l'État : élémens issus du droit germanique, féodal et catholique, ils se transforment pour nous en principes de droit rationnel et politique, en garantie de force et de stabilité nationale.

Au roi seul appartient la puissance exécutive : le pouvoir judiciaire, qui est une branche du pouvoir exécutif, émane aussi du roi; mais il y a entre les deux branches d'un même pouvoir cette différence essentielle dans notre constitution, que le roi exerce directement, en certains cas, la puissance exécutive, mais qu'il n'exerce jamais personnellement la puissance judiciaire proprement dite; il délègue celle-ci aux juges qui, nommés ou institués par lui, administrent la justice en son nom.

Le roi, disons-nous, exerce personnellement, en certains cas, la puissance exécutive.

En effet, il agit personnellement et comme chef suprême de l'État : 1° lorsqu'il commande lui-même les forces de terre et de mer; 2° lorsqu'il convoque les chambres; 3° lorsqu'il dissout celle des députés; 4° lorsqu'il nomme ses ministres; 5° lorsqu'il fait grace soit *individuellement*, soit par ordonnance d'*amnistie*, à des personnes jugées et condamnées. — Alors il use de la prérogative constitutionnelle essentiellement attachée à la couronne. Les ministres, signataires des actes relatifs à cet exercice de la prérogative royale, ne peuvent en être responsables; leur contre-seing dans ce cas n'est qu'une attestation authentique de la vo-

Source BIU Cujas

lonté royale, comme en matière de sanction et de promulgation des lois. Dans la théorie du gouvernement représentatif, il n'y aurait pas de royauté sans ces actes primitifs, supérieurs, moralement inséparables de l'idée d'une royauté constitutionnelle; ils sont de l'essence de ce pouvoir. Au contraire, sous le point de vue spéculatif, l'idée de la royauté constitutionnelle pourrait être séparée de la faculté de déclarer la guerre, de faire les traités de paix, d'alliance, de commerce, de nommer aux emplois inférieurs d'administration publique. Bien que ces derniers actes et ceux de même espèce appartiennent, à juste titre et d'après notre constitution, à la royauté française, on conçoit cependant qu'ils pourraient être confiés à des ministres, sous le contrôle des chambres, ou résulter des décrets d'une assemblée législative, comme on l'a vu dans les Constitutions de 91 et de l'an VIII; mais on ne conçoit pas qu'il en pût être ainsi du droit de nommer les ministres, de convoquer et de dissoudre la chambre, qui s'identifie et se confond avec l'idée même de la royauté dans une monarchie représentative. Il faut donc appliquer aux actes du pouvoir exécutif une distinction souvent employée, en matière civile, par les jurisconsultes : il faut distinguer entre les actes qui sont de l'*essence* et ceux qui sont de la *nature* de la royauté constitutionnelle : le roi exerce DIRECTEMENT les premiers par la seule force de sa prérogative; le roi, comme chef de la puissance exécutive, exerce les seconds, mais par l'INTERMÉDIAIRE OBLIGÉ de ses ministres. — C'est sur cette distinction que repose la théorie de la responsabilité ministérielle. Les ministres ne seront pas responsables des actes qui tiennent *essentiellement* à la prérogative royale, mais ils seront responsables de tous les actes qui tiennent à la *nature* de la puissance exécutrice, que le roi aura exercés par leur intermédiaire obligé, ou qu'ils auront accomplis soit par eux-mêmes soit par leurs subordonnés.

Nous avons fait connaître les actes que le roi exerce directement en vertu de sa prérogative; ils sont, comme on l'a vu, au nombre de cinq, et s'accomplissent dans la plus haute sphère du pouvoir actif et modérateur. — Les

Source BIU Cujas

actes que la royauté exerce par l'intermédiaire obligé de ses ministres sont : 1° les déclarations de guerre; 2° les confections des traités de paix, de commerce et d'alliance; 3° les nominations aux emplois de l'administration publique et judiciaire, les nominations même des pairs de France, depuis la loi de 1831, qui exige des conditions positives d'admissibilité; 4° la confection des règlemens et ordonnances pour l'exécution des lois.

A ces deux classes d'actes que le roi exerce soit personnellement soit par l'intermédiaire obligé de ses ministres, il faut joindre une troisième classification : celle-ci embrasse les actes de l'administration publique, prise dans le sens le plus restreint, l'exécution des services administratifs.

Le roi nomme aux emplois de l'administration publique, mais il n'administre pas. Il en est de l'administration publique, proprement dite, comme de l'exercice de la justice : le roi nomme aux fonctions et *délègue le pouvoir* sur les divers degrés de la hiérarchie judiciaire et administrative.

A la lueur de ces principes, on peut apprécier la formule : *Le roi règne et ne gouverne pas;* en restant dans la théorie de la Charte, on doit dire : *Le roi règne et n'administre pas.* — Le gouvernement représentatif est composé de plusieurs pouvoirs qui se balancent et se limitent les uns les autres ; ce n'est pas un de ces pouvoirs, c'est leur ensemble, c'est leur action combinée qui constitue, à vrai dire, le gouvernement : la royauté a sa part constitutionnelle dans le gouvernement représentatif, et la Charte en a placé l'exercice sous le titre, *formes du gouvernement du roi;* mais certainement la royauté n'est pas, elle ne peut pas être le gouvernement tout entier. — Si par *gouverner* on entend appliquer l'action exécutive aux détails, on prend *gouverner* dans le sens d'administrer, et il est évident que, dans ce sens restreint, le roi ne *gouverne pas*, puisqu'il n'administre pas. — Si par *gouverner* on entend exercer l'action du pouvoir exécutif en général, il est évident encore que le roi gouverne tantôt par lui-même, tantôt par l'intermédiaire obligé de ses ministres respon-

Source BIU Cujas

sables, selon la différente nature des actes de la puissance exécutive : *régner et gouverner*, alors, c'est une seule et même chose pour la royauté. Mais, comme nous l'avons dit, c'est l'action combinée des pouvoirs constitutionnels qui forme le gouvernement représentatif; le roi a sa part de gouvernement qu'il ne peut étendre et qu'on ne peut lui enlever. D'après la Charte, en un sens il gouverne, en l'autre il ne gouverne pas : la formule proposée est donc vague, insuffisante; la formule, conforme à la vérité constitutionnelle est celle que nous avons énoncée : *Le roi règne et n'administre pas.*

§ III. — PUISSANCE JUDICIAIRE.

La Charte a dit l'*ordre* et non le pouvoir judiciaire; mais ce que Montesquieu appelle la puissance de juger forme si bien, dans notre constitution, une branche différente du pouvoir exécutif proprement dit, que le roi, qui exerce, en certains cas, le pouvoir exécutif, ne peut jamais, comme les rois de la monarchie féodale et parlementaire, exercer le droit de rendre personnellement la justice.

L'art. 48 de la Charte, « toute justice émane du roi, » est une réminiscence des luttes que la royauté avait soutenues contre les prétentions des justices féodales et ecclésiastiques. Le droit de justice, uni par la féodalité au droit de fief, fut rattaché lentement à la couronne comme un droit essentiellement régalien; et si le principe n'avait pas eu autrefois une application absolue, puisqu'il existait encore, en 1789, des justices patrimoniales, il avait donné, du moins, à la royauté une suprématie générale par le droit de ressort et d'appel. Les légistes avaient préparé cette centralisation judiciaire par la maxime que *toute justice émane du roi*. Dans le droit actuel, où toutes les juridictions ont puisé leur origine au sein de la révolution de 89, cette maxime, avec son côté historique, a une valeur de théorie, en ce sens que la nomination et l'institution des magistrats inamovibles, des membres amovibles du ministère public et des juges de paix, émanent du roi; que les juges consulaires, élus par les notables commerçans, sont institués au

Source BIU Cujas

nom du roi; qu'enfin tous les jugemens sont revêtus de la formule exécutoire et sont exécutés au nom du roi. —Au principe tiré des anciennes maximes et renouvelé par la révolution, la Charte a joint une garantie absolue contre le retour des commissions et des tribunaux extraordinaires, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce puisse être; et, de plus, elle s'est approprié l'institution du jury. Le jury, en matière criminelle, en matière de délits de la presse et de délits politiques, c'est l'intervention sociale dans le pouvoir judiciaire, comme la chambre des députés est l'intervention sociale dans le pouvoir législatif. — Au sommet de l'ordre judiciaire, l'assemblée constituante avait placé la cour de cassation pour juger non les procès, mais les jugemens et arrêts dans leur rapport avec la loi. Cette belle création, dont Tronchet avait emprunté l'idée à l'ancien conseil d'État, est acceptée et consacrée par la Charte comme l'institution qui, participant à la nature du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif, est le centre de l'uniformité des lois, le foyer de l'interprétation doctrinale et de la jurisprudence rationnelle.

§ IV. — INSTITUTIONS AUXILIAIRES DU POUVOIR EXÉCUTIF. — CONSEIL D'ÉTAT. — COUR DES COMPTES.

L'action exécutive serait souvent défectueuse, et quelquefois impossible, si elle n'était préparée et éclairée par les conseils de l'expérience et de la science administrative :— de là l'institution du conseil d'État.

D'un autre côté, le vaste maniement des deniers publics a besoin d'une garantie spéciale qui en assure l'exactitude, qui constate les écarts de l'incurie ou de l'improbité des comptables, qui fonde la sécurité des fonctionnaires de cet ordre, ou prépare leur répression publique :— de là l'institution de la cour des comptes.

Ces deux institutions ne forment pas des pouvoirs à part; elles se lient aux fonctions du pouvoir exécutif, et sont tantôt les auxiliaires, tantôt les régulateurs de l'action administrative.

I. L'existence du conseil d'État est conforme à la nature de nos institutions qui supposent, dans le pouvoir exécutif,

Source BIU Cujas

l'intelligence des besoins de la société, la connaissance des faits, la lumière du droit. Il est naturel et nécessaire qu'auprès des agens supérieurs de l'administration il existe un corps imposant de fonctionnaires spéciaux et expérimentés, qui prépare les ordonnances ou les règlemens d'administration publique, et qui écarte les obstacles que l'administration peut rencontrer soit dans les intérêts et les droits particuliers, soit dans l'action de l'autorité judiciaire : de là les attributions du conseil en matière purement administrative, en matière contentieuse et dans les cas de conflit.— Mais qu'il soit appelé à discuter un acte d'administration ou à résoudre une question contentieuse, le conseil d'État garde, dans notre droit public, son caractère purement consultatif; ses décisions en matière contentieuse sont revêtues de la forme des ordonnances et de la signature du roi (1): les affaires qui, d'abord purement administratives, deviennent contentieuses, changent d'aspect, mais non de nature; interpréter un acte administratif, c'est toujours, en définitive, administrer; et le pouvoir exécutif, dont le conseil d'État est le puissant auxiliaire, doit conserver son indépendance et les formes ordinaires de son action.

La Charte ne mentionne pas expressément le conseil d'État, mais l'article 59 a maintenu les lois non contraires à ses dispositions. Créé par l'art. 52 de la constitution de l'an VIII, « afin de rédiger les projets de lois et les règlemens d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative, » le conseil d'État fut successivement investi de prérogatives incompatibles avec la liberté d'action et la responsabilité des ministres. Sous le régime consulaire et impérial, la responsabilité des ministres n'existait que dans les rapports des ministres avec le chef du gouvernement. Elle n'existait pas dans les

(1) Nous exposons l'état actuel de la législation; mais c'est une grave question que celle de savoir si le conseil d'État, quand il statue en matière contentieuse, doit conserver ce caractère *consultatif* ou bien prendre le caractère d'un tribunal supérieur qui donne force suffisante à ses arrêts sans l'intervention du roi. Dans le projet de loi présenté en 1840 et amendé par la commission où figuraient MM. Dalloz, Odilon-Barrot, Isambert, Toqueville, etc., on s'est arrêté à l'idée d'un tribunal supérieur rendant des arrêts exécutoires sans la signature du roi.

Source BIU Cujas

rapports des ministres avec le corps législatif : ils avaient alors pour supérieur le conseil d'État, par l'intermédiaire duquel le chef du gouvernement dirigeait ou arrêtait l'action ministérielle. La Charte de 1814 a établi la responsabilité ministérielle envers les chambres; il a fallu dès lors que l'action ministérielle fût libre, car la responsabilité emporte nécessairement la liberté d'action. Toutes les dispositions des lois intermédiaires, qui sont fondées sur cette différence entre les deux gouvernemens, sont donc implicitement abrogées par la Charte; mais quant aux autres dispositions, elles restent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé (1).

Les attributions du conseil d'État sont prises dans sa nature, 1° comme conseil supérieur de l'administration; 2° comme conseil de juridiction supérieure en matière administrative-contentieuse; 3° comme conseil investi d'une juridiction imparfaite.

Sous le premier rapport, le conseil d'État est *nécessairement* appelé à délibérer sur certains actes, comme les règlemens d'administration publique et les affaires administratives dont les lois lui ont renvoyé l'examen. — Il donne aussi son avis sur les projets d'ordonnances et de lois qui lui sont renvoyés par les ministres; mais son concours alors n'est pas obligé; les ministres peuvent ne pas le réclamer, ou ne pas avoir égard aux résultats de la délibération.

Sous le second rapport et en matière contentieuse, il propose les ordonnances qui statuent sur l'appel des décisions administratives en premier ressort, sur le pourvoi en cassation contre les arrêts de la cour des comptes pour violation des formes et de la loi.

Sous le troisième rapport, le conseil d'État est associé à la haute tutelle que l'administration exerce sur l'établissement des sociétés commerciales anonymes, sur l'établissement des usines, sur les autorisations des communes pour

(1) Le projet de loi amendé par la commission de la chambre des députés comprend : 1° la *composition* du conseil d'État; 2° ses fonctions et attributions. — Voir le rapport de M. Dalloz, *Revue de législation*, t. XII, p. 96.

Source BIU Cujas

ester en justice, sur la mise en jugement des fonctionnaires publics ; de plus, il exerce sur tous les actes des fonctionnaires publics une attribution régulatrice en cas d'incompétence ou d'excès de pouvoir; il statue sur les conflits, objets qui rentrent dans le livre du droit administratif (1).

Nous verrons aussi bientôt que le dépôt des libertés de l'Église gallicane lui a été confié par la loi du 18 germinal, an X.

II. L'institution de la cour des comptes a été créée par la loi du 16 septembre 1807. — Dans sa nature, elle est en rapport avec le gouvernement représentatif, puisqu'elle est la garantie de la comptabilité publique; dans son existence, elle est confirmée par l'art. 59 de la Charte.

Sa mission participe de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

De sa nature judiciaire elle tient l'inamovibilité de ses membres, l'intitulé de ses arrêts et leur force exécutoire sur la personne et sur les biens des comptables condamnés, ou sur les biens des comptables en exercice, pour la réduction et la main-levée des hypothèques.

De sa nature administrative, elle reçoit une action toute spéciale pour assurer l'exactitude de la comptabilité: elle est chargée du jugement de tous les comptes, depuis ceux du trésor et des receveurs-généraux jusqu'à ceux des hospices et établissemens de bienfaisance (2); elle suit tous les mouvemens d'espèces ou toutes les opérations administratives qui constituent des recettes ou dépenses publiques. Son attribution la plus élevée dans ce genre est le contrôle des comptes ministériels, qui résulte de la déclaration par laquelle la cour établit chaque année la comparaison entre le résultat de ses arrêts sur les comptes individuels des agens comptables, et les opérations comprises dans les comptes publiés par les ministres.

Cette attribution de contrôle s'exerce aussi par le rap-

(1) Voir liv. IIIe, Justice administrative.

(2) Elle juge au second degré seulement la comptabilité des communes et des établissemens publics dont le revenu n'excède pas 30,000 fr. — L. 18 juillet 1837, art. 66.

Source BIU Cujas

port annuel au roi sur l'ensemble des actes de l'administration concernant les finances de l'État : le rapport présente la comparaison des dépenses avec les crédits, le résultat de l'exécution des lois des finances. — Il prépare le contrôle souverain des chambres : aussi doit-il être imprimé et distribué (1).

§ V. — INFLUENCE DE LA RÉVOLUTION DE 1830 SUR NOS LOIS CONSTITUTIONNELLES (2).

La révolution de juillet a profondément modifié le droit public établi par la Charte de 1814. En considérant ces modifications dans leur esprit et dans leur ensemble, on se convainc que la Charte de 1830 est vraiment une Charte nouvelle. Si celle de 1814 avait voulu *renouer la chaîne des temps*, interrompue par la révolution, celle de 1830, en profitant des lumières de l'expérience, a puissamment rattaché le présent et l'avenir aux grandes idées de 1789.

Les modifications ont porté sur tous les objets essentiels du droit public :

Les principes de la souveraineté nationale,

Les droits individuels,

Les droits politiques,

L'organisation des pouvoirs constitués.

I. La Charte de 1814, dans son préambule, niait le principe de la *souveraineté nationale*, pour y substituer l'ancienne souveraineté des rois de France : « Nous avons considéré « que, bien que *l'autorité tout entière résidât en France dans la « personne du roi*, nos prédécesseurs n'avaient point hésité « à en modifier l'exercice suivant la différence des temps ;... « nous avons dû, à l'exemple des rois nos prédécesseurs, « apprécier les effets des progrès toujours croissans des lu- « mières... A ces causes, nous avons volontairement, et « *par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et ac- « cordons, fait concession et octroi à nos sujets*, etc. » — Le premier acte de la révolution, pour la réforme de la Charte,

(1) L. 21 avril 1832, art. 15.

(2) On peut consulter l'ouvrage publié par M. le procureur-général Dupin, sous le titre de RÉVOLUTION DE 1830. — *Caractère légal et politique du nouvel établissement fondé par la Charte constitutionnelle de* 1830, in-12, 1835.—On y trouve, avec le récit des évènemens, toutes les pièces historiques qui s'y rapportent.

Source BIU Cujas

fut la suppression du préambule : la souveraineté nationale a été reconnue comme source de tous les pouvoirs constitués. Un député (M. Persil) proposa d'inscrire en tête de la Charte nouvelle l'art. 3 de la Déclaration de 1791 sur la souveraineté nationale; et l'illustre rapporteur, M. Dupin, écarta la proposition comme superflue, la même pensée étant nettement exprimée dans la déclaration de la chambre des députés [7 août 1830]. Cette déclaration, qui a eu pour but de rétablir le principe de la souveraineté nationale, est ainsi conçue : « Selon le vœu et dans l'intérêt du peuple français, « le préambule de la Charte constitutionnelle est supprimé « comme blessant la DIGNITÉ NATIONALE, en paraissant oc- « troyer aux Français des DROITS QUI LEUR APPARTIENNENT ES- « SENTIELLEMENT. »

La Charte, du reste, a revêtu le caractère d'un pacte synallagmatique entre la nation et le prince appelé au trône vacant *en fait et en droit* (Déclaration) : « Moyennant l'accep- « tation de ces dispositions et propositions, la Chambre « des députés déclare que l'intérêt universel et pressant du « peuple français appelle au trône S. A. R. Louis-Philippe « d'Orléans, lieutenant-général du royaume, et ses des- « cendans à perpétuité, de mâle en mâle, par ordre de pri- « mogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et « de leur descendance. »

ART. 66. « La présente Charte et tous les droits qu'elle « consacre demeurent confiés au patriotisme et au courage « des gardes nationales et de tous les citoyens français. »

« La première vertu d'un peuple, a dit M. Guizot, est de « se respecter et de se faire respecter : » le sceau du concours national, imprimé à la Charte constitutionnelle, a rétabli les droits de la nation dans leur force et dignité ; la nation française a respecté et fait respecter ses droits.

De ce caractère de la Charte résulte son inviolabilité : la maxime anglaise sur l'*omnipotence parlementaire* est exclue de notre droit public. La Charte est la loi des lois, la loi de tous les pouvoirs constitués; les pouvoirs créés par elle ne peuvent donc y porter atteinte : si plus tard des modifications étaient jugées nécessaires, il faudrait que le

Source BIU Cujas

pouvoir constituant se manifestât et agît d'après des formes qui auraient été légalement arrêtées d'avance par la puissance législative, formes qui n'existent pas aujourd'hui et qu'il n'est pas utile de créer immédiatement, car le premier des besoins pour le pays est la stabilité.

II. Les *droits individuels* ont reçu de la Charte de 1830 plus de garantie, ont été affranchis par elle des entraves qui les avaient embarrassés. — La liberté individuelle a reçu une garantie nouvelle par la prohibition absolue des cours prévôtales et des tribunaux extraordinaires, disposition qui a fait rétablir en 1830 le jury dans la Corse, et qui a motivé le célèbre arrêt de la cour de cassation, du 30 juin 1832, contre l'attribution exceptionnelle des conseils de guerre à l'égard des individus non militaires. — La liberté individuelle a reçu une seconde garantie par l'application du jury aux délits politiques.

La liberté religieuse et l'égalité des cultes reconnus par l'État ont reçu de la Charte une entière sauvegarde. En supprimant le titre de religion de l'État, exclusivement attaché à la religion catholique, la révolution a coupé la racine des abus qui naissaient d'une qualification que Portalis avait écartée de la loi de l'an X, avec une intention motivée dans son discours sur l'organisation des cultes (1).

La liberté de la presse a été assurée à jamais par l'exclusion absolue de la censure et par l'application du jury aux délits de la presse, application élevée au rang de loi constitutionnelle. Ce droit a entraîné celui de prouver contre les fonctionnaires la vérité des imputations ou des faits diffa-

---

(1) Exposé des motifs. — *Choix de Rapports*, t. XVIII, p. 71.

« Je ne dois pas omettre la disposition par laquelle on déclare que la religion « catholique est celle des trois consuls et de la très-grande majorité de la nation; « mais je dirai en même temps qu'en cela on s'est réduit à énoncer deux faits qui « sont incontestables, sans entendre par cette énonciation attribuer au catholicisme « aucun des caractères politiques qui seraient inconciliables avec notre nouveau « système de législation. Le catholicisme est en France, dans le moment actuel, « la religion des membres du gouvernement et non celle du gouvernement « même; il est la religion de la majorité du peuple français et non *celle de l'État*. « Ce sont des choses qu'il n'est pas permis de confondre et qui n'ont jamais été « confondues. »

Source BIU Cujas

matoires relatifs à leur vie publique; de là une surveillance nécessaire et continue exercée par la presse sur les fonctionnaires et par les fonctionnaires sur eux-mêmes (1).

III. Les *droits politiques* de l'électorat et de l'éligibilité ont été mis à la portée d'un plus grand nombre de citoyens, par l'abaissement des conditions de l'âge et du cens. L'institution de la garde nationale, avec droit d'élection pour la nomination des officiers, est devenue une garantie constitutionnelle dont le grand objet est le maintien de la Charte, de l'ordre et de la liberté publique. Dans les momens de calme, on songe peu aux bienfaits de l'institution; aux jours du danger, on sent quelle force immense est dans les mains des citoyens. La pensée de Sieyès et de Lafayette, en 1790, était d'armer la société en faveur de la liberté et de l'ordre; la même pensée est écrite dans les art. 66 et 68 de la Charte : c'est une garantie qui seule, et à défaut des autres, suffirait pour rendre le despotisme impossible en France.

IV. En touchant à l'*organisation des pouvoirs*, la révolution de juillet a d'abord développé l'action législative : aux deux branches du pouvoir législatif elle a communiqué l'*initiative*, acte qui seul est toute une révolution par l'égalité mise entre les chambres et la royauté, et l'influence gouvernementale que les chambres peuvent en recevoir; elle a établi le vote annuel du contingent de l'armée, que Montesquieu avait regardé comme une garantie nécessaire; elle a subordonné à la volonté de la loi le service des troupes étrangères. — L'hérédité de la pairie, l'institution des majorats, ont disparu devant son principe.

Le pouvoir exécutif a été renfermé dans ses véritables limites; le droit de faire des ordonnances a été défini exactement dans ses rapports avec la seule exécution des lois. Le prétexte des ordonnances pour la *sûreté de l'État* (2) a été à jamais enlevé à l'esprit d'arbitraire. — La limitation des cas de responsabilité ministérielle a été supprimée; et la

(1) Loi 8 octobre 1830, abroge art. 18 de la loi du 25 mai 1822, et rétablit art. 20 de la loi du 26 mai 1819.

(2) Art. 14 de la Charte de 1814.

Source BIU Cujas

responsabilité est étendue aux autres agens du pouvoir que les citoyens blessés trouvent plus près d'eux, et peuvent plus facilement attaquer devant la justice du pays.

Les départemens et les communes, dotés d'institutions fondées sur le système électif, ont reçu le principe d'une nouvelle vie: les lois d'organisation et d'attributions ont trouvé les esprits prêts à recevoir leur salutaire influence: la vie locale va grandir sous leur protection, sans porter atteinte au vrai principe de l'unité politique et administrative. — Les colonies enfin ont été placées sous l'empire du régime légal.

Ainsi la Charte de 1814 est sortie toute rajeunie de la révolution de 1830; elle a dépouillé tout ce qu'elle avait retenu des traditions de la monarchie absolue et des débris de la féodalité. La révolution de juillet a fait triompher les idées de 89, épurées au creuset de quarante ans d'expérience sociale. — La Charte de 1814 avait formé laborieusement l'éducation constitutionnelle des nouvelles générations; elle fut une transition utile et féconde; elle prépara les esprits à la pleine possession de la liberté publique et privée. — La Charte de 1830 a établi le droit public français sur sa véritable base, le respect du droit national, l'inviolabilité des droits et des devoirs individuels et sociaux.

§ VI. — THÉORIE SUR LA TRANSMISSION DES POUVOIRS DANS TOUTES LES DIVISIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES.

La théorie du pouvoir politique, d'après notre constitution actuelle, peut être ramenée à deux grandes idées, l'action et la délibération, autrement dit, le pouvoir actif et la société. Ces deux élémens embrassent toutes les divisions politiques et administratives, et s'étendent sur tous les degrés de la hiérarchie. Le pouvoir, dans sa plus haute expression, est représenté par la royauté; la société, dans sa plus haute expression, est représentée par les assemblées constitutionnelles et l'intervention effective des citoyens. Le même principe d'organisation, qui a placé au sommet de l'État la royauté et la représentation nationale, a organisé, dans les sphères inférieures, des institutions correspondantes qui représentent aussi, dans les départemens et les

Source BIU Cujas

communes, l'*action* et la *délibération*, le pouvoir exécutif et le droit d'examen, en d'autres termes, le prince et le peuple, le pouvoir et la liberté.

Aux deux idées, aux deux institutions fondamentales, viennent se rattacher les moyens par lesquels sont créées les fonctions de l'ordre exécutif et de l'ordre délibératif. Suivant la Charte de 1830, les fonctions publiques ont deux principes différens : 1° le pouvoir exécutif qui est inhérent à la royauté ; 2° l'élection directe des citoyens. — La souveraineté nationale, qui est la source placée à l'origine de la Charte, s'est divisée en deux canaux : l'un, par lequel se propage et se transmet le pouvoir exécutif ; l'autre, par lequel s'étend et se manifeste la volonté ou la représentation nationale. Dès lors toutes les fonctions publiques qui tiennent à l'action exécutive ou judiciaire découlent de la royauté constitutionnelle : c'est la royauté qui donne l'impulsion, qui nomme les fonctionnaires, qui distribue la force, dont elle est l'expression sociale, sur tous les degrés de la hiérarchie politique et administrative. Mais pour certaines fonctions qui ne se rapportent pas exclusivement à l'action, et qui se combinent avec la représentation nationale et locale, avec la défense de la liberté et de l'ordre public, la nomination royale concourt avec la vocation de la loi ou l'élection des citoyens. Pour la nomination des pairs de France, législateurs et quelquefois juges, ells se combine avec les conditions de la loi sur les notabilités sociales; pour la nomination des maires et des officiers d'un haut grade dans la garde nationale, elle se combine avec l'élection des citoyens ; pour la nomination des juges de commerce, elle se combine avec l'élection faite par une classe de personnes. — Le pouvoir communiqué par la royauté entraîne ou le droit d'*action* seulement, ou le droit de *conseil* avant l'action, ou le droit de *jugement* : quand le pouvoir communique l'action, il impose la responsabilité. L'action et la responsabilité sont unies dans le fonctionnaire actif comme le droit et le devoir.

Si le pouvoir, dans sa plus haute expression, est repré-

Source BIU Cujas

senté par la royauté, la société, de son côté, est représentée par les assemblées constitutionnelles et par l'intervention des citoyens. L'intervention sociale se fait :

1° Dans la puissance législative, par les députés et leur participation à la loi ;

2° Dans la puissance exécutive, par les députés investis du droit d'examen et de contrôle ;

3° Dans la gestion et la défense des intérêts locaux, par les membres des conseils de départemens, d'arrondissemens, de communes ;

4° Dans le pouvoir judiciaire, par le jury ;

5° Dans la défense générale de l'ordre public et de la liberté, par la garde nationale.

La communication du droit d'intervention sociale se fait :

Par l'élection directe, quand il s'agit du droit de délibération ou d'examen à l'égard des intérêts généraux et locaux (nomination des députés, des conseillers généraux et municipaux) ;

Par l'élection combinée de la loi et du sort, quand il s'agit de prononcer, par déclaration de fait, sur des intérêts tout à la fois publics et privés (formation du jury de jugement, du jury d'expropriation) ;

Par la vocation de la loi et l'élection directe ou indirecte, quand il s'agit de l'inscription sur les contrôles et de la nomination aux différens grades de la garde nationale (1).

La première condition d'exercice des fonctions publiques, à quelque ordre qu'elles appartiennent, est le serment. Un acte de foi religieuse sert d'inauguration au pouvoir : la royauté se place, à son avènement, sous la protection du serment indispensable à la Charte constitutionnelle : un principe moral et chrétien domine donc tous les pouvoirs, de quelque source qu'ils émanent, de la royauté ou de la nation. — Le serment est même regardé comme une garantie tellement essentielle, qu'il

(1) L. 22 mars 1831, art. 2, 19, 50, 56.

Source BIU Cujas

est exigé de ceux qui, sans exercer des fonctions publiques, exercent des professions ou un ministère qui intéressent la société.

Nous avons examiné l'organisation et les attributions des pouvoirs politiques de la société, ou le pouvoir *temporel*, il faut examiner le pouvoir *spirituel* en lui-même, et surtout dans ses rapports avec l'État, ce qui nous conduit à la deuxième section de l'organisation des pouvoirs.

SECTION II.

POUVOIR SPIRITUEL, SES RAPPORTS AVEC L'ÉTAT; OU DROIT PUBLIC ECCLÉSIASTIQUE.

§ I. NATURE DU POUVOIR SPIRITUEL. — DISTINCTION. — LIMITES DE LA QUESTION. — MONUMENTS DE L'ANCIEN DROIT PUBLIC ECCLÉSIASTIQUE (1).

Toutes les religions ont leur foi, leur morale, leur culte, leur discipline, qu'elles enseignent et qu'elles pratiquent. En ce sens, toutes les religions ont leur pouvoir spirituel, puisqu'elles ont pour objet d'agir sur les esprits et sur les cœurs.

Mais entre les pays luthériens et les pays catholiques il y a cette différence, que les chrétiens issus de la réforme du XVIe siècle ne reconnaissent pas hors de leur nationalité un pouvoir tout religieux, et qu'ils remettent entre les mains du chef temporel le dépôt du pouvoir spirituel : ainsi l'Angleterre, sous Henri VIII, reçut de lui son symbole, quand l'Église anglicane se sépara de l'Église universelle; et l'on voit chez les luthériens le chef de chaque état politique se déclarer chef de la religion. Chaque protestant, affranchi de l'autorité de l'Église et des conciles, libre dans son examen et dans ses interprétations des saintes Écritures, ne relève vraiment que de lui-même, de sa conscience in-

(1) On peut consulter : 1° le *Commentaire sur le Traité des libertés de l'Église gallicane*, de Pierre Dupuy (1652, in-4°), suivi de l'histoire de la *Pragmatique* et des *Concordats* : — 2° la *Défense de la déclaration du clergé de* 1682, par Bossuet : l'original en latin a été traduit en 2 vol. in-4°; — 3° un *Traité de la puissance eccclésiastique et temporelle*, contenant les preuves des propositions de la déclaration (Anonyme, 1 vol. in-8°, 1707); — 4° un *Traité de l'autorité du clergé et du pouvoir du magistrat politique*, 2 vol. 1767, par un avocat au parlem.

Source BIU Cujas

dividuelle; il ne reconnaît pas de règle dogmatique qu'il ne puisse modifier dans son for intérieur; il ne reconnaît donc point de pouvoir spirituel proprement dit: s'il veut s'imposer ou imposer à ses co-religionnaires une règle obligatoire, il faut que cette règle de dogme, de culte ou de discipline soit établie au nom du chef de l'État. — La loi organique des cultes protestans, du 18 germinal an X, a suivi cette pente naturelle au protestantisme. Elle ne permet les assemblées synodales des calvinistes qu'en présence des préfets ou sous-préfets (18,19,24,31); elle ne permet la décision dogmatique que sous l'approbation du pouvoir civil. Le pouvoir civil n'examine pas seulement la décision *dans sa forme;* il a le droit d'entrer dans l'examen dogmatique (4). — Le pouvoir civil est donc le directeur suprême; il y a union des deux puissances, cette union que Th. Hobbes avait préconisée, et que J.-J. Rousseau avait approuvée en ces termes dans le *Contrat social:* « De tous « les auteurs chrétiens, le philosophe Hobbes est le seul qui « ait bien vu le mal et le remède, qui ait osé proposer de « réunir les deux têtes de l'aigle, et de tout ramener à « l'*unité politique*, sans laquelle jamais État ni gouverne- « ment ne sera bien constitué. » [Liv. IV, chap. 8.] — La confusion des deux puissances est une des fatalités du protestantisme. Dans le moyen-âge, c'était la puissance spirituelle qui absorbait la puissance temporelle: la réforme du XVIe siècle a donné l'exemple d'un abus diamétralement opposé; c'est la puissance temporelle qui, sur le théâtre de la religion réformée, a absorbé la puissance spirituelle.

Le pouvoir spirituel, indépendant, à l'égard des peuples chrétiens, n'existe donc vraiment que dans le catholicisme; et ce n'est que sous le point de vue de la religion catholique qu'il faut chercher les rapports du pouvoir spirituel et du pouvoir politique, rapports qui excluent la confusion et qui font une partie essentielle de notre droit public ancien et moderne.

L'état actuel des choses, en cette matière, a dans le passé de si profondes racines, qu'on ne peut se rendre compte de l'œuvre de Portalis, c'est-à-dire des règles du concordat

Source BIU Cujas

et de la loi de l'an X, adoptées par la Charte constitutionnelle, sans remonter aux souvenirs et aux principes de l'Église gallicane.

Nous n'avons pas à retracer ici la lutte des deux puissances sous le rapport politique; c'est dans l'introduction historique que cet objet a dû être examiné. Nous ne devons nous attacher qu'aux institutions et aux monumens de la législation; ce qui appelle notre attention sur sept objets antérieurs au Concordat de l'an X :

1. L'époque qui a précédé le XIIIe siècle;
2. La pragmatique-sanction de saint Louis, 1268;
3. L'institution de l'appel comme d'abus, 1329;
4. La pragmatique-sanction de Charles VII, 1438;
5. Le concordat de François Ier et de Léon X, 1516;
6. La déclaration du clergé de France, 1682;
7. La constitution civile du clergé, 1790.

1. *Époque antérieure au* XIIIe *siècle.*—Protection de l'Église catholique par le pouvoir du prince; telle est l'idée première qui apparaît à l'origine de la monarchie, et celle qui se développe dans tout le cours de son existence. Après la victoire qui assurait la prédominance aux Franks dans la Gaule du nord; après le baptême de Clovis qui attestait aussi l'influence de l'épiscopat gallo-romain, le pape Anastase s'empressa de chercher dans la puissance nouvelle une puissance de protection en faveur de l'Église. — L'arianisme était maître du midi de la Gaule, sous la domination des Goths. L'hérésie des Goths avait pénétré dans l'est occupé par les Burgondes; elle semblait devoir tout envahir, au grand désespoir des évêques orthodoxes du centre et du nord, quand se fit la conversion de Clovis; et c'est alors, en 496, que le pape Anastase écrivait au roi frank la lettre conservée par l'histoire, où se trouve ce passage caractéristique : « Nous louons le Seigneur qui a pourvu à son Église, « en exaltant un prince assez puissant pour la protéger « (*Dominum collaudamus qui in tanto principe providet Eccle-* « *siæ qui possit eam tueri*) (1).»

(1) Et contra occurrentes pestiferorum conatus galeam solutis induere... Ut cum audieris lætitiam patris crescas in bonis operibus, impleas gaudium nostrum et

Source BIU Cujas

Cette idée de protection, jointe aux exemples donnés par Constantin, au IVe siècle, a produit le pouvoir exercé par Clovis et par ceux de sa race, par les rois de la seconde dynastie, et surtout par Charlemagne, à l'égard des conciles et de leurs actes. — L'Église universelle avait ses conciles généraux ou œcuméniques ; l'Église des Gaules avait, dès le IVe siècle, ses conciles provinciaux qui étaient convoqués, chaque année, au siége de la métropole par l'évêque métropolitain, et auxquels devaient assister tous les évêques de la province. Quand les Gaules furent enlevées à la domination romaine, l'Église des Gaules eut de plus ses conciles nationaux. Le premier concile national, qui fut convoqué par Clovis lui-même, est celui d'Orléans, de l'an 511. Or, les trente évêques qui le composaient déclarèrent par leur lettre à Clovis qu'ils s'étaient assemblés par son ordre (*quos ad concilium venire jussisti*); qu'ils avaient discuté tous les points indiqués par lui ; et ils réclamèrent son approbation pour les canons du concile, « afin que le jugement ou le consentement d'un si grand prince fortifiât « d'une plus grande autorité la sentence des évêques (1). » Dans les conciles suivans on voit les rois assister à l'assemblée avec les grands et leurs fidèles (2). C'est dans des conciles mi-partis d'évêques et de laïques que Pepin et Charlemagne firent dresser les capitulaires les plus importans dans l'ordre civil et ecclésiastique.

Charlemagne avait agrandi la puissance de la papauté et préparé la suprématie du pape, à l'entrée du moyen-âge. La nuit du Xe siècle, le chaos des premiers temps de la féodalité, en se dégageant de leurs ombres les plus épaisses, vers le milieu du XIe siècle, avaient laissé à découvert deux grands adversaires, le pape et la féodalité, Rome et l'empire, Grégoire VII et l'empereur Henri IV.

sis corona nostra, gaudeatque mater Ecclesia de tanti regis, *quem nuper Deo peperit*, profectu. — Lecointe, Annal. ecl. fr. 1-194. — Dubos, 3-118. — Fauriel, Hist. de la Gaule mérid., 2-41.

(1) Concilia antiqua Galliæ, du p. Sirmond, t. I, an. 511.

(2) Concile de Paris, an 615, Clothaire II : Quicumque vero hanc deliberationem quam cum pontificibus vel tam magnis viris optimatibus aut fidelibus nostris in synodali concilio instituimus, temerare præsumpserit in ipsum, capitali sententia judicetur (Conc. antiq., an 615)

Source BIU Cujas

La papauté victorieuse avait confondu en elle les puissances spirituelle et temporelle ; seulement la confusion, acceptée par la foi et l'ignorance des peuples, était un sujet de résistance et de lutte de la part des suzerains et des rois de la monarchie féodale. Le concile œcuménique de 1139 avait déclaré le pape seigneur de tous les évêques, et distributeur de toutes les dignités ecclésiastiques (1). Les papes avaient succédé au droit des empereurs de Constantinople de convoquer les conciles généraux ; ils avaient déclaré, aux XIIe et XIIIe siècles, qu'il n'y aurait plus même de conciles provinciaux que de leur autorité ou de celle des légats, changement qui effaça l'ancien caractère des conciles de provinces, et qui a fait dire au savant Fleury (*Hist. ecclésiastique*) que les conciles provinciaux avaient cessé d'exister au XIIe siècle, parce qu'ils n'avaient plus en effet cette indépendance primitive qu'ils tenaient de la convocation des métropolitains (2).

A l'aide des fausses décrétales, les papes avaient établi le principe de leur juridiction supérieure, universelle ; à l'aide du droit canonique, le clergé avait absorbé en grande partie les causes que jugeaient d'abord, suivant la coutume du lieu, les *cours laïes* des seigneurs féodaux ; enfin les papes levaient des tributs de toute espèce sur les terres et sur les églises de France. — La puissance spirituelle marchait donc à grands pas vers la conquête du pouvoir absolu. — Louis IX opposa, le premier, une barrière à ces envahissemens. — Il puisa dans sa piété le courage de la résistance ; et l'Église universelle, en le mettant au rang des saints, a pour ainsi dire sanctifié les libertés de l'Église gallicane, dont il fut le pieux défenseur, au sein du moyen-âge.

2. *Pragmatique-sanction de* 1268. — La pragmatique a été donnée à la France deux ans avant le dernier voyage de Louis IX pour la croisade, et avant la publication des établissemens. Déjà un édit de 1228 avait posé quelques uns

(1) 2e concile général d'Occident et le 2e de Latran sous le pape Innocent II, et Louis-le-Jeune, roi de France. Il s'y trouva près de mille évêques.

(2) Durand de Maillane, *Dict. can.*, 2, p. 58, v° Conciles. Le concile de Trente a reconnu le droit des métropolitains de convoquer le concile provincial.

Source BIU Cujas

des principes développés et confirmés par la pragmatique. — Les adversaires des libertés gallicanes ont voulu d'abord contester l'authenticité du monument de saint Louis; mais des témoignages irrésistibles ont dissipé tous les doutes. Ainsi, Dutillet affirme avoir recueilli la pragmatique dans les anciens registres du parlement de Paris; on la retrouve aussi dans l'ancien style du parlement de Guillaume Dubreuil, de l'an 1315; Jean Juvenal des Ursins la cite dans ses remontrances à Charles VII; le parlement l'invoque en 1461, les états de Tours en 1483, l'université de Paris en 1491; enfin de Laurière, dans le Recueil des ordonnances, Bossuet, dans la défense de la déclaration du clergé, la placent au premier rang des monumens antiques de notre histoire et de notre droit; et ainsi la chaîne des témoignages et de la tradition nous conduit du XIIIe au XVIIe siècle.

Le premier effort que devait faire le roi de France, comme protecteur de l'Église gallicane, c'était d'enlever à l'usurpation du pape les provisions et collations de bénéfices que s'arrogeait absolument la cour de Rome, surtout depuis le 2e concile de Latran (1139); c'était de maintenir les églises dans leur droit d'élection aux dignités ecclésiastiques; c'était d'empêcher les trafics honteux des choses saintes, et les levées de deniers que faisaient les papes sur les églises du royaume : l'œuvre de Louis IX répond à ces besoins; en voici la traduction littérale :

« 1° Les églises, les prélats, les patrons et les collateurs *ordinaires* des bénéfices jouiront pleinement de leurs droits, et on conservera à chacun sa juridiction.

« 2° Les églises cathédrales et autres auront la liberté des élections, qui produiront leur plein et entier effet.

« 3° Nous voulons que la simonie, ce crime si pernicieux à l'Église, soit bannie de tout notre royaume.

« 4° Les promotions, collations, provisions et dispositions de prélatures, dignités et autres bénéfices ou offices ecclésiastiques, quels qu'ils soient, se feront suivant *le droit commun*, les conciles et les institutions des anciens pères.

« 5° Nous ne voulons aucunement qu'on lève ou qu'on recueille les exactions pécuniaires et les charges très-pesantes que la cour de Rome a imposées ou pourrait imposer aux églises de notre royaume, et par lesquelles il est miserablement appauvri, si ce n'est pour une cause raisonnable et très-urgente, et pour une inévitable nécessité, et du *consentement libre et exprès de nous et de l'Église*.

« 6° Nous renouvelons et approuvons les libertés, franchises, prérogatives et

Source BIU Cujas

« priviléges accordés par les rois nos prédécesseurs, et par nous aux églises, « aux monastères et autres lieux de piété, aussi bien qu'aux personnes ecclé- « siastiques. »

Saint Louis avait élevé une digue contre les abus de la papauté, et maintenu par les élections les libertés intérieures de l'Église gallicane; mais il n'avait pas touché à la question des juridictions laïque et ecclésiastique. Le droit canonique portait une atteinte profonde à la procédure féodale du combat judiciaire; et saint Louis qui, de son côté, attaquait les justices seigneuriales par l'institution de l'*appel au roi*, n'avait pas arrêté le droit canonique dans la mission civilisatrice qu'il accomplissait alors. Mais, après son règne, le besoin de marquer une limite à la juridiction ecclésiastique devint impérieux : en 1276, au concile de Bourges, les évêques et prélats proclamèrent leur droit de juridiction absolue; le parlement défendit de suivre les décrets du concile. Les barons féodaux depuis long-temps aussi réclamaient; et Philippe de Valois rassembla les prélats et les barons à Vincennes, pour statuer sur la querelle des juridictions. Pierre de Cugnières, avocat du roi au parlement de Paris, présenta soixante griefs contre les abus de la puissance ecclésiastique. De là est venu l'*appel comme d'abus* qui a produit dans la suite les plus salutaires effets pour maintenir dans ses limites le pouvoir ecclésiastique.

3. *Institution de l'appel comme d'abus*, 1329. — L'appel comme d'abus n'a été, ni à son origine, ni plus tard, renfermé dans une nomenclature exacte de cas particuliers, prévus et déterminés à l'avance. Il tirait son origine d'une lutte de la puissance temporelle contre les progrès toujours croissans de la juridiction cléricale; c'était un appel au parlement, pour cause d'incompétence et d'excès de pouvoir de la part des tribunaux ecclésiastiques. Mais si les cas particuliers ne furent pas spécifiés malgré les désirs souvent manifestés à cet égard par le clergé, la jurisprudence canonique assigna à l'appel comme d'abus quatre

(1) Texte latin dans le *Recueil de jurisprudence canonique*, de Guy du Rousseau de Lacombe, 2e partie, p. 5.

Source BIU Cujas

causes générales qui s'appliquaient à tous les cas possibles : 1° entreprises de juridiction; 2° attentats aux décrets et canons reçus; 3° attentats contre les ordonnances, édits du roi et arrêts du parlement; 4° attentats aux droits, franchises et libertés de l'Église gallicane.

L'appel comme d'abus, cependant, n'a pas empêché tout mélange de juridiction; les *officialités* ont conservé dans leur compétence exceptionelle plusieurs matières qui touchaient à la juridiction temporelle; et les officiaux, juges délégués par les évêques, avaient plusieurs moyens d'atteindre la personne et les biens des laïques; mais les droits des officiaux étaient regardés comme une concession des rois, étrangère à la juridiction purement spirituelle des évêques, et par conséquent révocable.

4. *Pragmatique de Charles VII*, 1438 (*enregistrée au parlement*, 13 *juillet* 1439).

La pragmatique de saint Louis avait été souvent méconnue, obscurcie par les doctrines de la cour de Rome. Le grand schisme d'occident avait donné lieu aux conciles œcuméniques de Constance [1414] et de Bâle [1431]: celui de Constance avait déclaré la supériorité du concile universel sur le pape; celui de Bâle avait proposé la réforme de l'Église dans son chef et ses membres, dans la discipline et les mœurs. L'Église gallicane sentait le besoin de renouveler la pragmatique de Louis IX, et de proclamer l'adoption des maximes de Constance et de Bâle. De là le concile national tenu à Bourges en 1431, 1438, et la pragmatique-sanction de Charles VII. Ce beau monument de la science ecclésiastique et de la foi catholique du XVe siècle reproduisit d'abord les dispositions de la pragmatique de saint Louis sur la liberté des élections, sur les provisions et collations de bénéfices, sur l'abolition des levées de tributs, qui s'étaient régulièrement appliqués, sous le nom d'*annates* [1319], aux fruits de la première année de bénéfices vacans. L'assemblée de Bourges, à laquelle assistaient les députés du concile de Bâle et les envoyés du pape Eugène IV, proclama, de plus, la suprématie du concile universel sur le pape, adopta pour la réforme de l'Église, et sous

Source BIU Cujas

quelques modifications, la discipline établie par le concile de Bâle, et interdit les appellations au pape, même pour cause ecclésiastique. — Louis XI abolit la pragmatique; ses lettres-patentes [1461] n'ont j'amais été enregistrées. La pragmatique a été invoquée avec énergie soit par le parlement, soit par les états de Tours; Louis XII ordonna en 1499 qu'elle serait inviolablement observée. Mais, odieuse à la cour de Rome, elle a été l'objet des bulles fulminantes commençant par les mots *execrabilis et inauditus;* et François Ier, aidé du chancelier Duprat, afin de terminer les différends avec la cour de Rome, a consenti avec Léon X une transaction dont les droits de l'Église gallicane et les richesses du royaume faisaient le prix, à l'avantage réciproque du roi et du pape.

5. *Concordat de* 1516. — Dumoulin dit que le concordat a été fait non pour interpréter ou suppléer la pragmatique, mais pour l'abroger et l'exclure, et comme une loi pu re ment nouvelle : *Non ad interpretationem aut supplementum pragmaticæ, sed ad ejus abrogationem et exclusionem, et tanquam lex mere nova* (1). Cependant si cette pensée d'abrogation absolue fut dans les intentions de Léon X, si elle fut même positivement exprimée dans une bulle du pape, cette bulle ne fut jamais présentée à l'enregistrement du parlement; François Ier s'y refusa; et le concordat porte, dans le *prœmium*, que, si le NOM de pragmatique doit être absolument abrogé, cependant la convention a été conçue et tempérée de manière que la plupart des chapitres de la pragmatique-sanction ont été confirmés et ratifiés. (*Ita confecta temperataque sunt ea conventa ut pleraque pragmaticæ-sanctionis capita firma nobis posthac rataque futura sint* (2). Le concordat adoptait l'ordre des chapitres de la pragmatique, et, sous les mêmes titres, plaçait des dispositions qui modifiaient les premières ou les changeaient complètement : quelques chapitres furent passés sous

(1) Molinæi opera, t. V, *De infirmis resignantibus*, nº 276, p. 54.

(2) Texte du concordat dans le *Recueil des conciles du père Labbe*. Il est rapporté en entier, avec un commentaire, dans les *Observations de Michel Duperrai*, in-12, 1722; et dans Lacombe, 2e partie, p. 54. — Voir aussi Durand de Maillane, vis Concordat et Pragmatique.

Source BIU Cujas

silence, et les canonistes les regardaient comme réservés. La pragmatique n'a été abolie expressément ni par un édit enregistré ni par le concordat, et l'Église gallicane l'a toujours regardée comme faisant le droit commun du royaume dans tous les cas où il n'y avait pas eu dérogation expresse ou tacite : c'est ainsi que, depuis le concordat, si le pape refusait l'institution des évêques, sans motif suffisant, on reconnaissait que, suivant l'ancien usage de l'Église gallicane et les règles de la pragmatique, l'institution devait être conférée par le métropolitain dans l'assemblée des évêques suffragans. — Trois dispositions sont fondamentales dans le concordat : l'abolition des élections, le rétablissement des annates, le rétablissement des appellations au pape. — Aux élections furent substituées la nomination de l'évêque par le roi et l'institution canonique par le saint-siége ; les annates furent rétablies pour les grands bénéfices ; les appellations au pape furent permises, avec obligation pour le souverain pontife de commettre des juges dans l'intérieur du royaume. Ainsi Léon X investissait le roi des libertés intérieures de l'Église, et François Ier rendait au pape l'immense revenu des annates, avec son titre de juridiction. Ils avaient disposé l'un et l'autre de choses qui ne leur appartenaient pas. Le parlement et l'université résistèrent vivement au concordat, qui ne fut enregistré que *ex ordinatione et de præcepto domini nostri regis, reiteratis vicibus facto.* [22 mars 1517.]

Les états d'Orléans demandèrent le rétablissement de la pragmatique : l'ordonnance de 1560 y fit droit en ce qui touchait les élections et la prohibition des annates ; mais l'ordonnance ne fut jamais exécutée sur ce point.

Les troubles de la réforme provoquèrent le concile de Trente, et produisirent une réaction vers les doctrines du moyen-âge : on vit renaître les prétentions de la cour de Rome sur le gouvernement des choses temporelles. L'ordonnance de Blois [1579] se ressentit de cette réaction, et confondit, en matière de mariage, le contrat civil et le sacrement religieux. Le clergé, aux États de Blois,

Source BIU Cujas

demanda vivement l'enregistrement du concile de Trente; il renouvela ses réclamations aux États de 1614, et le cardinal Duperron les formula dans une théorie menaçante pour l'indépendance de la royauté. — Ces doctrines, bien que combattues par la publication de P. Pithou sur les libertés de l'Église gallicane [1594], et par les arrêts du parlement [1615], se répandaient de toutes parts (1); les calvinistes, au milieu du XVIIe siècle, s'en prévalaient même pour justifier la réforme et pour résister aux savans efforts que faisaient Port-Royal et Bossuet en vue de ramener les églises dissidentes à la communion catholique. Les doctrines ultramontaines reparaissaient jusque dans les bulles d'Innocent XI, sur le droit de *régale*. De là vint la nécessité de la célèbre déclaration dont Bossuet fut le rédacteur.

6. *Déclaration du clergé de France*, 19 *mars* 1682. — La déclaration du clergé est devenue loi de l'État par l'édit du 23 mars qui en a ordonné l'enregistrement dans les cours de parlement, et l'enseignement dans toutes les facultés de théologie, dans tous les colléges et maisons séculières et régulières de chaque université; l'arrêt du parlement du 20 avril 1682 en prescrivit l'enregistrement aussi dans les facultés de *droit civil et canon*. — Le caratère légal de la déclaration, confirmé, au XVIIIe siècle, par l'arrêt du parlement du 31 mars 1753, par l'arrêt du conseil du 24 mars 1766, a été renouvelé, dans le droit actuel, par la loi du 18 germinal an X [art. 24], qui en fait l'un des fondemens de l'enseignement théologique, et par le décret du 25 février 1810, qui reproduit textuellement l'édit de Louis XIV, rend obligatoire dans les séminaires la doctrine de la déclaration, et proclame l'édit de mars 1682 *loi générale de l'empire*. La vie légale de la déclaration de 1682 a été reconnue, sous la Charte de 1814, par un arrêt solennel de la cour royale de Paris : « Considérant que ce n'est ni manquer au respect « dû à la religion ni abuser de la liberté de la presse

(1) Voir le commentaire sur le *Traité des libertés de l'Église gallicane*, de Pierre Dupuy.

Source BIU Cujas

« que de discuter et de combattre l'introduction et l'établis-
« sement dans le royaume de toutes associations non
« autorisées par les lois ; que de signaler... les dangers
« et les excès d'une doctrine pui menace tout à la fois
« l'indépendance de la monarchie, la souveraineté du roi
« et les libertés publiques garanties par la Charte constitu-
« tonnelle et par la Déclaration du clergé de France en
« 1682, DÉCLARATION TOUJOURS RECONNUE ET PROCLAMÉE LOI
« DE L'ÉTAT. » [Arrêt 3 déc. 1825.] — Ainsi nul doute sur le caractère de légalité imprimé à la Déclaration, dans le passé et dans le présent.

Mais la déclaration du clergé, en elle-même, est-elle émanée d'une assemblée compétente ? On doit le reconnaître : l'assemblée de 1682 n'était point, à proprement parler, un concile national, car elle était composée de députés du clergé ; et, dans un concile, tous les évêques ont le droit de séance en leur qualité propre, *jure suo*. Mais, d'un autre côté, l'assemblée du clergé de 1682 n'a rien de commun avec les assemblées partielles qui se formaient tous les cinq ans, depuis 1561, pour régler les subventions du clergé et en examiner la comptabilité : elle était composée d'évêques et d'ecclésiastiques députés par *tout le clergé de France*, et convoqués expressément en assemblée générale par ordonnance du roi, « afin d'y prendre des résolutions convenables à la con-
« servation des droits de l'Église et de l'État. » — « C'é-
« taient donc, dit un profond écrivain, les députés du
« clergé de France que le souverain avait convoqués pour
« délibérer sur des matières ecclésiastiques qu'il leur avait
« indiquées lui-même (1). » Ainsi la forme représentative était la seule différence qui pouvait distinguer cette assemblée d'un concile national.

Au surplus, les quatre articles de la déclaration ne tirent pas précisément leur force de la compétence de

(1) *De l'autorité du clergé et du pouvoir du magistrat politique sur l'exercice des fonctions du ministère ecclésiastique*, par M**, avocat au parlement (1766), 2 vol. in-12, t. Ier, p. 298 ; ouvrage auquel Portalis se réfère dans son Rapport au conseil d'État sur le Concordat (*Choix de rapp.*, t. XIX, p. 21), en qualifiant son auteur d'*écrivain très-profond*.

Source BIU Cujas

l'assemblée de 1682 ; ils la tiennent surtout de la source même dans laquelle les évêques les ont puisés. — L'assemblée du clergé n'a pas prétendu émettre des vérités nouvelles, mais seulement rappeler et entourer d'une nouvelle lumière des vérités fondamentales, souvent proclamées par l'Église gallicane. Ce sont les paroles même de Jésus-Christ, les préceptes de l'apôtre saint Paul, et les décrets du concile œcuménique de Constance, qui sont la base de la déclaration.

Les quatres articles se résument ainsi :

1° « Que le pape et l'Église elle-même n'ont reçu de puissance de Dieu que sur les choses spirituelles, et non temporelles et civiles ; maxime qui fonde l'entière indépendance du pouvoir temporel ;

2° « Que le pouvoir des conciles généraux est supérieur au pouvoir du pape, suivant les décrets du concile de Constance [1414] ;

3° « Que les canons reçus généralement dans l'Église, que les règles, les usages, les institutions, les libertés du royaume et de l'Église gallicane doivent rester inébranlables ;

4° « Que le jugement du pape n'est infaillible et irréformable que lorsqu'il est confirmé par le consentement de l'Église. »

Bossuet attachait une haute importance à l'expression solennelle de ces vérités fondamentales pour régler les rapports du pape et de l'Église avec l'État, et il a déposé les preuves irréfragables des quatre articles dans l'ouvrage qui en contient la défense. On ne s'étonnera pas de cette active sollicitude, quand on se rappellera que l'évêque de Meaux, à la même époque, travaillait à ramener les protestans à l'unité catholique, en dissipant les prétextes dont ils appuyaient leur scission ; quand on se rappellera encore que l'une des lumières de la France et de l'Église, que Fénelon, dans son traité *De summi pontificis auctoritate, cap. VIII*, a soutenu l'infaillibilité du jugement du pape et sa supériorité sur les conciles !

La déclaration, en posant des maximes générales, n'a-

Source BIU Cujas

vait point statué sur le mélange des juridictions qui se rattachait à l'institution des officialités. — Louis XIV, par l'édit d'avril 1695, maintint et régla la juridiction civile et criminelle des officiaux. Réputés juges *spirituels*, ils statuaient sur les fiançailles et en matière de nullité de mariage pour cause de parenté, de vœux, d'impuissance. Juges des crimes *spirituels* d'hérésie, de sacrilége, etc., ils punissaient par l'aumône, la fustigation, la *prison perpétuelle!*

La déclaratian de 1682 avait réglé les rapports extérieurs de l'Église de France, mais elle n'avait point touché à la base posée par le concordat de 1516. La liberté des élections ecclésiastiques n'avait point été revendiquée : le choix du roi, fait avec un soin éclairé, avait doté l'Église de France d'évêques éminens. Mais l'école janséniste, née de la philosophie de Port-Royal, allait au delà des libertés extérieures : elle rappelait à la pureté, à la sévérité des maximes de l'Église primitive. Elle s'alliait ainsi naturellement avec l'esprit parlementaire qui fut comprimé sous Louis XIV, et qui se ranima sous ses successeurs. L'esprit sévère et libre du jansénisme se répandit, au XVIIIe siècle, dans les nombreux écrits des canonistes; les idées dépassèrent promptement la borne posée par l'école de Port-Royal, et elles avaient acquis une grande puissance de réaction contre les principes du concordat de 1516, quand éclata la révolution de 89.

7. *Constitution civile du clergé,* 12 juillet 1790 (1). — L'assemblée constituante secoua avec empressement le joug d'une religion *dominante,* tout en professant un profond respect pour la religion catholique; elle abolit les officialités, comme toutes les juridictions exceptionnelles; elle proclama la liberté des *opinions* religieuses (2).

Le comité ecclésiastique de l'assemblée, composé de canonistes distingués (Lanjuinais, Durand de Maillane,

(1) On peut consulter : 1° l'ouvrage de Durand de Maillane, *Histoire apologétique du comité ecclésiastique de l'assemblée nationale,* 1 vol. 1791; — 2° Celui intitulé : *Accord des vrais principes de l'Église sur la constitution civile,* par les évêques des départemens, membres de l'assemblée nationale.

(2) Déclaration des droits, art. 10, et décret 7 sept. 1790, art. 13.

Source BIU Cujas

Expilly, d'Ormesson, etc.), issus de la dernière branche du jansénisme, donna à la France la constitution civile du clergé, comme l'effet d'un retour légitime à la discipline de l'Église primitive. La constitution civile laissait intactes la foi et les mœurs; elle statuait sur quatre points essentiels de la discipline ecclésiastique :

1° L'élection des évêques et des curés;

2° Le mode d'élection, non, comme au temps de saint Louis et de Charles VII, par le clergé des églises cathédrales et autres, mais par le suffrage de tous les citoyens appelés aux droits ordinaires d'élection politique et administrative;

3° L'institution canonique par les métropolitains, suivant l'antique usage, au lieu de l'institution par le souverain pontife;

4° Enfin la circonscription des diocèses par le pouvoir civil, à l'exclusion du pape.

Ces quatre dispositions n'ont eu légalement qu'une existence éphémère, elles sont du domaine de l'histoire; mais ce qui importe au droit public, c'est de savoir si l'assemblée nationale était *compétente* pour statuer sur ces matières. Les évêques opposans en 1790 ont contesté la compétence du pouvoir législatif, et la question a son intérêt actuel et permanent, bien que les choses décidées alors ne figurent plus dans la législation positive.

Le droit naturel de la puissance souveraine ou du gouvernement politique est d'exercer autorité et surveillance sur tout ce qui intéresse l'ordre public et l'État. Or, en matière de discipline ecclésiastique, on distingue la discipline intérieure et la discipline extérieure : « La première, disent « les mémoires du clergé, est celle qui se pratique dans le « for intérieur de la pénitence, et l'autre se manifeste au « dehors et intéresse l'ordre public des États. La première « est indépendante de toute puissance séculière, l'autre est « sous l'autorité du roi, qui, d'après l'art. 10 des libertés « de l'Église gallicane et toutes ses preuves, a *le droit de* « *régler par des lois* cette discipline, d'accepter ou de refu-

Source BIU Cujas

« ser, de modifier ou de changer sur cet objet les décrets et « les canons même des conciles œcuméniques (1). »

Le dogme, la morale, la discipline intérieure appartiennent essentiellement au pouvoir spirituel de l'Église; mais tout ce qui regarde la police des cultes, les rapports publics du prêtre avec les citoyens et avec l'État, la discipline extérieure, en un mot, est du ressort de la puissance temporelle. Les questions d'élection, de capacité extérieure pour conférer l'institution canonique, de circonscription des diocèses, que décidait la constitution civile, avec une hardiesse imprudente, rentraient dans la sphère mobile de la discipline extérieure. — Une seconde distinction, au surplus, était propre à dissiper entièrement les difficultés. Elle fut exprimée à la tribune par un ecclésiastique, le curé Jallet, membre de l'assemblée constituante (2) : il distingua entre les institutions tout-à-fait *nouvelles*, en matière de discipline, et les institutions *renouvelées* des anciens usages. Dans le premier cas, il reconnaissait que le pouvoir spirituel des évêques devait, par un exercice préalable en un concile national, concourir à l'action de la puissance temporelle; dans le second cas, il admettait la plénitude d'action du pouvoir politique; et, appliquant ce principe à la question controversée, il rappelait que, de l'aveu des prélats opposans, la constitution civile n'était pas un établissement nouveau, mais s'appuyait sur d'anciens usages renouvelés des temps primitifs de l'Église. Cette règle, pleine de circonspection, qui résulte de la discussion de l'assemblée nationale, nous paraît avoir deux antécédens imposans dans l'histoire ecclésiastique : la pragmatique de saint Louis et celle de Charles VII; la première, qui n'innovait pas, en matière de discipline, mais qui renouvelait d'anciens usages, fut rendue par saint Louis sans qu'il y eût, au préalable, un concile national; la seconde, qui paraissait innover au sujet de la discipline extérieure, avait été précédée du concile national de Bourges. Telle est donc la règle de discipline extérieure qui doit survivre à la constitution ci-

(1) Mém. du clergé, t. VII, p. 1546.
(2) *Histoire parlementaire* (Buchez et Roux), mai 1790, t. VI, p. 29.

Source BIU Cujas

vile du clergé : elle ne justifie pas dans ses dispositions l'acte imprudent du 12 juillet 1790; mais, ce qui est le plus important, elle fonde la compétence de l'assemblée nationale et *de tout pouvoir législatif*, en matière de discipline renouvelée de l'Église primitive.

Telle est la série des monumens ecclésiastiques destinés à régler les rapports de l'Église et de l'État, depuis l'origine de la monarchie jusqu'à la révolution de 89. La théorie qui en résulte est facile à déterminer.

§ II. — THÉORIE DE L'ANCIEN DROIT PUBLIC ECCLÉSIASTIQUE.

La théorie du droit public ecclésiastique de l'ancienne monarchie se réduisait à trois grands principes : 1° concours du pouvoir temporel aux effets de la puissance législative de l'Église; 2° protection de l'Église par le pouvoir temporel, et protection des citoyens contre les abus du ministère ecclésiastique; 3° maintien de l'ordre public dans l'État, conservation des droits et libertés de l'Église gallicane.

I. Le concours du pouvoir temporel aux effets de la puissance législative de l'Église s'exerçait, en matière de foi, par le droit de convocation des conciles et de proposition ou indication des matières de décision, par le droit d'examiner dans la forme les canons faits par les conciles, et enfin par le droit de promulgation, avec sanction pénale pour l'exécution. Constantin et les empereurs d'Orient convoquaient les conciles généraux, parce que l'univers chrétien était soumis à leur souveraineté. L'empire romain de l'Occident étant divisé en royaumes particuliers, le pape, comme chef universel de l'Église, a succédé au droit impérial de convoquer les conciles œcuméniques; le premier exemple est de l'an 1122 (1). — Mais les rois de France ont seuls convoqué les conciles nationaux, les assemblées du clergé; et le concours de leur volonté était encore vrai-

(1) 1er concile de Latran. La question des *investitures*, des dignités et des bénéfices ecclésiastiques, par les princes séculiers, en fut le principal sujet. C'est le premier concile général où le pape se soit servi de ces mots absolus *autoritate sedis apostolicæ volumus, prohibemus* (sous le pape Calixte II). — V. *Analyse ou idée générale des conciles*, Anvers 1707.

Source BIU Cujas

ment nécessaire pour la tenue des conciles généraux, puisque les évêques avaient besoin de leur autorisation pour s'y rendre : c'est ce consentement nécessaire de la puissance temporelle à la réunion des conciles œcuméniques qui a fondé l'usage suivi d'envoyer des ambassadeurs aux conciles pour y représenter les divers souverains. On a vu au concile de Trente les ambassadeurs du roi de France protester au sein du concile contre le concile même.

II. La protection de l'Église catholique par le pouvoir temporel était une règle obligatoire pour les rois, dans notre ancien droit public; cette règle de protection était fondée sur la vérité de la religion catholique, et se liait ainsi au dogme de l'unité de foi. Protéger l'Église, c'était la défendre contre les ennemis du vrai culte; c'était, par exemple, sous Henri IV et Louis XIII, rendre le culte catholique *dominant;* sous Louis XIV et Louis XV, le rendre *exclusif* : l'idée de la protection temporelle avait fini par se confondre avec l'idée de l'intolérance civile. — Là était le vice de cette protection qui était devenue une puissance d'oppression pour tous les cultes dissidens : les rois étaient proclamés, comme Constantin, *évêques extérieurs*, qualification énergique que d'Aguesseau appliquait à Louis XIV, en plein parlement, après la révocation de l'édit de Nantes; qualification qui identifiait la royauté avec l'idée même du catholicisme, et matérialisait ainsi l'intolérance purement spirituelle de la religion catholique, intolérance qui combat l'erreur sans exclure la charité chrétienne (1).

Mais la protection du pouvoir ne s'exerçait pas seulement au profit de l'Église, elle s'exerçait aussi en faveur des sujets catholiques pour empêcher les abus des ministres de la religion. Dans la déclaration du 29 mai 1696, Louis XIV exprimait « l'obligation du roi d'employer l'autorité qu'il

(1) Requisitoire relatif à l'enregistrement de la bulle contre le livre des *Maximes des saints*, 1699.—« Que resta-t-il après cela, si ce n'est qu'un roi dont le « règne victorieux n'a été qu'un long triomphe encore plus pour la religion que « pour lui-même, voulut toujours mériter le titre auguste de *protecteur de l'Église « et d'évêque extérieur*, en joignant les armes visibles de la puissance royale à la « force invisible de l'autorité ecclésiastique. » (*Œuvres de Daguesseau*, édit. in-8°, 1-260.)

Source BIU Cujas

« a plu à Dieu de lui donner pour maintenir l'ordre et la « discipline pour l'exécution des saints canons, *dont nous « tenons à honneur*, dit Louis XIV, *d'être les défenseurs.* »

La protection, sous ce rapport, avait pour objet :

1° De garantir les citoyens contre les abus du sacerdoce ;

2° D'assurer les *biens spirituels*, selon les canons de l'Église, à tous les citoyens, comme membres de l'Église catholique.

A ces deux objets se rattachaient les appels comme d'abus, et les poursuites devant les parlemens pour *refus de sacremens* ou *de sépulture ecclésiastique*, hors des cas déterminés par les canons reçus dans l'Église gallicane. — De là naissait pour les magistrats le besoin de connaître à fond les lois ecclésiastiques, afin d'y ramener les prêtres qui les méconnaissaient ou qui en abusaient ; de là cette austère vigilance des gens du roi, qui surveillaient l'action du clergé avec le courage de la foi et les lumières de la véritable science.

III. Le pouvoir temporel, gardien de l'ordre dans l'État, avait le droit de se faire rendre compte de tous les actes religieux, non dans le cercle de la religion, mais dans ce qu'ils avaient de purement extérieur, et dans leur rapport avec l'ordre public : ainsi les assemblées, les processions, le culte extérieur, appelaient sa surveillance.—Conservateur et gardien des droits, franchises et libertés de l'Église gallicane, qui n'étaient que le maintien du droit commun de l'Église universelle contre les innovations du moyen-âge et des temps modernes, le pouvoir temporel prohibait dans le royaume la publication et l'exécution de tous les actes de la cour de Rome, des bulles, brefs, constitutions des papes, des décrets et canons des conciles qui n'avaient pas été examinés par les gens du roi et enregistrés au parlement de Paris. Les autres parlemens avaient le droit de juger les appels comme d'abus pour les faits, les actes, les instituts ecclésiastiques ou monastiques apparaissant dans leur ressort, comme on l'a vu au XVIIIe siècle, à l'occasion de l'institut des jésuites ; mais le parlement de Paris représentait le pouvoir politique pour la vérification et l'enregistrement des actes généraux du pouvoir spirituel.

Source BIU Cujas

§ III. — PRINCIPE NÉ DE LA RÉVOLUTION. — CONCORDAT ET LOI ORGANIQUE DE L'AN X ; — ESPRIT DE LA CHARTE EN MATIÈRE RELIGIEUSE.

De ces trois grands principes qui régissaient autrefois les rapports de l'Église et de l'État, un seul, la protection exclusive en faveur de l'Église catholique, a subi dans les décrets de l'assemblée constiuante une modification profonde et durable : au principe politique de l'unité de la foi a succédé le principe social de la liberté de conscience et de religion. C'est le principe vraiment nouveau, né de la révolution française, le principe désormais impérissable qui a modifié le caractère de la protection due par l'État aux institutions religieuses.

La constitution civile du clergé de 1790 avait été emportée dans les flots de 92 et de 93, avec les derniers débris du catholicisme.

La constitution républicaine de l'an III avait dit, article 354 : « Nul ne peut être empêché d'exercer, en se conformant aux lois, le *culte* qu'il a choisi. — Nul ne peut « être forcé de contribuer aux dépenses d'aucun culte ; la « république n'en salarie aucun. »

Le mouvement avait été rapide de 1790 à l'an III : la première déclaration des droits de l'homme proclamait la liberté des *opinions* religieuses ; la constitution de l'an III proclamait la liberté des cultes ; et la loi du 7 vendémiaire an IV, se référant à cette dernière, organisait dans la pratique le principe de liberté absolue. La liberté était entière, excepté pour le catholicisme, que la convention regardait encore comme un ennemi. La doctrine de l'an III était celle de l'Amérique du nord : exercice absolu de la liberté individuelle, en matière de culte, indifférence politique en matière religieuse ; — doctrine qui rejetait loin de l'État toute idée de *protection* autre que celle promise en général aux membres individuels de la société.

Le 18 brumaire fit cesser les persécutions de fructidor contre les prêtres catholiques (1) ; mais la constitution

(1) Arrêté 9 frim. an VIII.

Source BIU Cujas

consulaire de l'an VIII fut muette au sujet de la religion. Ce silence ne menaçait pas: il annonçait qu'une œuvre de réorganisation se préparait. Le premier consul et Portalis présentèrent bientôt au corps législatif le concordat de l'an IX, les articles organiques du 18 germinal an X; et ces actes furent déclarés *lois de l'État*.

La constitution civile du clergé, l'art. 354 de la constitution de l'an III et la loi du 7 vendémiaire an IV furent frappés d'une abrogation tacite, mais absolue. L'esprit de retour vers la plus ancienne discipline, comme l'esprit de liberté illimitée, étaient repoussés par le consulat. Un ordre de choses apparaissait qui venait concilier le principe de liberté religieuse et l'état social acquis définitivement à la France, avec le rétablissement du catholicisme et de l'Église gallicane.

L'organisation intérieure,

Le régime de l'Église dans ses rapports avec la police de l'État et les droits des citoyens,

Les libertés extérieures de l'Église gallicane furent empruntées au droit public qui existait avant la révolution.

I. Sous le rapport de *l'organisation intérieure*, le concordat du 26 messidor an IX adopta, selon l'esprit du concordat de 1516, la nomination des archevêques et évêques par le chef de l'État, l'institution canonique par le pape, la nomination des curés par les évêques sous l'agrément du chef temporel, la circonscription des dioscèses avec le concours du saint-siége : toutes questions que la constitution civile de 1790 avait résolues en un sens contraire.

II. Sous le point de vue du *régime de l'Église* dans ses rapports avec la police de l'État et les droits des citoyens, la loi organique de l'an X reproduisit l'institution de *l'appel comme d'abus* en faveur des citoyens contre les abus des ecclésiastiques, et en faveur de ces derniers, contre les atteintes qui seraient portées à l'exercice public et à la liberté légale du culte.

Les principes de l'appel comme d'abus en faveur des citoyens et du pouvoir temporel furent posés conformément

Source BIU Cujas

à l'ancien droit canonique ; la loi ne chercha pas à spécifier les cas particuliers, elle assigna les causes générales (1) :

1° Usurpation ou excès de pouvoir ;

2° Contravention aux lois et règlemens de l'État ;

3° Infraction des règles consacrées par les canons reçus en France ;

4° Attentats aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane ;

5° Les refus *arbitraires* et injurieux de sacremens, de sépulture ecclésiastique, les offenses contre les personnes par le moyen des prédications, tous ces actes d'intolérance et de scandale qui avaient appelé la fréquente intervention des parlemens, furent compris dans le cas d'abus sous cette disposition générale : « Toute entreprise ou tout procédé « qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'hon- « neur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, « dégénérer contre eux en oppression, ou en injure, ou en « scandale public » [L. 18 germ. an X, art. 6] (2).

La loi organique a ainsi rétabli la protection due par l'État aux citoyens en matière de religion : « L'État, dit « Portalis, doit garantir à ceux qui professent une re- « ligion la jouissance des *biens spirituels* qu'ils s'en pro- « mettent. » Lorsqu'un citoyen est privé d'une portion de ces biens spirituels en dehors des règles canoniques reçues dans l'Église gallicane, il peut se plaindre ; ou la répression de l'acte arbitraire et injurieux qui aura troublé ses derniers momens, qui aura insulté à sa mémoire, pourra être réclamée par les représentans du défunt et les dépositaires de son honneur. S'il y a scandale public, et à défaut de plainte

---

(1) On peut consulter : 1° le *Traité de l'abus*, de Fevret, édit. 1736, 2 vol. in-f° ; — 2° les *Lois ecclésiastiques* de Dhéricourt ; — 3° les *Institutions au droit ecclésiastique*, par Fleury, 2 vol. in-12 ; — 4° le *Dictionnaire canonique*, de Durand de Maillane, 1776, 5 vol. in-4°.

(2) « La participation aux sacremens appartient à tous ceux qui sont dans la « communion de l'Église ; les en priver publiquement, c'est les excommunier, « puisque c'est leur retrancher la portion qui leur appartient dans la commu- « nauté des *biens spirituels*. Le souverain a donc le droit, il est même obligé « d'examiner ces refus d'examen, s'ils sont réguliers et justes, et d'user des re- « mèdes qu'il a en main pour arrêter les *abus* et les contraventions aux canons « à cet égard. » (*Autorité*, t. II, p. 9.)

Source BIU Cujas

particulière, le recours devra être exercé d'office par l'autorité. — La seule différence entre l'ancien et le nouveau droit est dans la nature de l'autorité compétente : l'exercice du recours d'office par les préfets a remplacé l'imposante action du ministère public; la déclaration d'abus par le conseil d'État a remplacé les arrêts des parlemens : mais peut-être un jour, l'attribution des cas d'abus sera-t-elle rendue à la magistrature. C'est un vœu public qui avait été accueilli même en 1813 et en 1817 par des essais de concordats destinés, d'ailleurs, à mourir dans l'ombre. C'est un vœu fondé sur la nature des choses, puisque les cas d'abus intéressent tout à la fois l'ordre public et les droits des citoyens, lesquels sont placés sous l'égide de la magistrature.

III. Sous le point de vue des libertés extérieures de l'Église gallicane, la loi organique ne pouvait que confirmer les règles de l'ancien droit. C'était le glorieux patrimoine de l'ancienne monarchie, transmis des premiers temps à saint Louis, de saint Louis à Louis XIV. La déclaration de 1682 et l'édit du 23 mars redevenaient donc une loi de l'État. La nécessité pour le pouvoir spirituel de soumettre tous ses actes à l'autorisation du gouvernement, avant leur publication, redevenait dans la loi de l'an X une disposition fondamentale. Le conseil d'État héritait encore ici, mais plus justement, de la prérogative parlementaire.

Ainsi l'autorisation préalable est aujourd'hui nécessaire 1° pour la publication et exécution des bulles, rescrits, provisions ou autres expéditions de la cour de Rome ; 2° pour l'exercice sur le sol français des fonctions de nonce, légat ou commissaire apostolique ; 3° pour la réunion des conciles nationaux ou métropolitains, des synodes diocésains ou autres assemblées du clergé.

4° Quant aux décrets des conciles généraux, l'examen, avant toute publication, de *leur forme*, de leur conformité avec les lois et franchises de l'État et de l'Église gallicane, est aussi maintenu selon la tradition de nos anciennes maximes.

Et afin d'assurer la perpétuité, dans le clergé moderne,

Source BIU Cujas

des principes qui doivent régler les rapports de l'Église et du pouvoir temporel, la loi de l'an X prescrit l'enseignement, dans les séminaires, de la doctrine que Bossuet a exprimée, avec l'assentiment de l'Église de France, dans la déclaration de 1682.

L'ancienne doctrine de l'Église gallicane, modifiée par le principe de la liberté religieuse : tel est donc le fondement sur lequel s'appuie le droit public ecclésiastique au XIXe siècle. L'État a repris le système de *protection* abandonné par la Constitution de l'an III; mais la protection du pouvoir, au lieu de s'appliquer exclusivement à la religion catholique, s'étend aux divers cultes chrétiens. Là est la différence caractéristique entre l'ancien et le nouvel ordre de choses : « Tout gouvernement, dit Portalis, exerce deux « sortes de pouvoirs en matière religieuse : celui qui com- « pète essentiellement au magistrat politique en tout ce qui « intéresse la société, et celui de *protecteur* de la religion « elle-même (1)... On peut protéger une religion sans la « rendre ni exclusive ni dominante. Protéger une religion, « c'est la placer sous l'égide des lois, c'est empêcher qu'elle « ne soit troublée, c'est garantir à ceux qui la professent la « *jouissance des biens spirituels* qu'ils s'en promettent, « comme on leur garantit la sûreté de leurs personnes et de « leurs propriétés : dans le simple système de protection il « n'y a rien d'exclusif ni de dominant, car on peut protéger « plusieurs religions, on peut les protéger toutes. — Le « système de protection diffère essentiellement du système « d'indifférence et de mépris que l'on a si mal à propos « décoré du nom de tolérance (2)... — Dans les temps les « plus calmes, il est de l'intérêt des gouvernemens de ne « point renoncer à la conduite des affaires religieuses; ces « affaires ont toujours été rangées par les différens codes des « nations dans les matières qui appartiennent à la haute « police de l'État. — L'autorisation d'un culte suppose né- « cessairement l'examen des conditions suivant lesquelles « ceux qui le professent se lient à la société, et suivant les-

(1) Rapport au conseil d'État. (*Choix*, t. XVIII, p. 19.)
(2) Discours au corps législatif. (*Choix*, t. XVIII, p. 52.)

Source BIU Cujas

« quelles la société promet de l'autoriser.... Ce n'est qu'en « suivant par rapport aux différens cultes le système d'une « protection éclairée qu'on pouvait arriver au système bien « combiné d'une surveillance utile; car, nous l'avons déjà « dit, *protéger un culte* ce n'est point chercher à le rendre « dominant ou exclusif, c'est seulement veiller sur sa *doc-* « *trine* et sur sa *police*, pour que l'État puisse diriger des « institutions si importantes vers la plus grande utilité pu- « blique, pour que les ministres ne puissent *corrompre la* « *doctrine* confiée à leur enseignement, ou secouer arbi- « trairement le joug *de la discipline*, au grand préjudice des « particuliers et de l'État (1). »

Tout l'esprit du concordat et de la loi organique se trouve renfermé dans cet extrait du *rapport* et du *discours* de Portalis. Ces deux productions, le *rapport* au conseil d'État et le *discours* au corps législatif, doivent être réunies aux monumens dont nous avons donné l'idée et la série, pour former l'ensemble de la doctrine gallicane dans les temps anciens et modernes. Portalis s'est placé, tout à la fois, sous l'influence des anciennes maximes et sous l'empire du principe philosophique de 1789, afin de rétablir les bases du droit public ecclésiastique, et d'asseoir solidement les rapports des pouvoirs spirituel et temporel. Il a ainsi évité l'écueil où avait péri le système exclusivement protecteur de l'ancienne monarchie, et l'écueil où avaient successivement échoué dans leurs projets de réforme ou de liberté absolue, la constituante, la convention, le directoire. Cette alliance de la philosophie et de la religion a fondé l'exposition théorique de Portalis et l'organisation qui l'a réalisée.

En définitive, tous les droits et devoirs respectifs de l'État, de l'Église, des citoyens, d'après l'organisation nouvelle, se résument dans les résultats suivans :

1° *Indépendance* du pouvoir temporel; *protection* de l'État à l'égard du culte catholique et des autres cultes légalement reconnus; *garantie*, en faveur des citoyens, de la *jouissance des biens spirituels* qu'ils ont droit d'attendre de leur re-

(1) Discours au corps législatif. (*Choix*, t. XVIII, p. 55, 56.)

Source BIU Cujas

ligion; — Voilà les droits et les devoirs du gouvernement.

2° Indépendance de l'Église catholique dans la sphère purement spirituelle, limites marquées à cette indépendance par les lois de l'État, par les droits, franchises et libertés de l'Église gallicane ; obligation de départir aux fidèles les biens spirituels, selon les décrets et canons reçus en France : — Voilà les droits et les devoirs du pouvoir spirituel.

3° Liberté de conscience, et droit de tous les individus, pendant leur vie et au moment de leur décès, aux biens spirituels, dans les limites tracées par les lois canoniques de la France : — Tels sont enfin les droits et les devoirs des citoyens.

Ces droits et ces devoirs sont compris, mais sous une forme très-générale, dans l'art. 5 de la Charte de 1830 : « Chacun professe sa religion avec une égale liberté, et « *obtient* pour son culte la même *protection*. » — La Charte a reconnu aussi, comme le Concordat, que la religion catholique, apostolique et romaine est professée par la majorité des Français ; elle a reconnu l'existence légale des autres cultes chrétiens, et assuré des traitemens aux ministres de l'une et l'autre religions. Une loi postérieure (8 février 1831) a fait participer à la faveur du traitement les ministres du culte israélite, par ce motif surtout que le judaïsme est la souche du christianisme. Une obligation commune aux ministres des différens cultes, pour avoir droit au traitement, c'est l'exercice de fait et la résidence dans la commune qui leur a été désignée (1).

L'idée de PROTECTION qui a dominé dans l'ancienne monarchie jusqu'à l'intolérance la plus exclusive, mais qui s'est alliée dans la loi du 18 germinal an X avec le principe de liberté religieuse, a passé dans la Charte constitutionnelle avec le caractère d'égalité et de liberté imprimé à la législation moderne par la révolution française. Ce que Portalis a enseigné sur le caractère de la protection de l'État, en matière religieuse, est donc actuellement d'une application nécessaire à notre droit public. Les écrivains qui

(1) Loi 28 avril 1833, art. 8.

Source BIU Cujas

voient dans l'art. 5 de la Charte le principe de liberté absolue pour les citoyens et les ministres du culte, mettent volontairement ou involontairement le régime de la Constitution de l'an III et de la loi du 7 vendémiaire an IV à la place du régime de la Charte constitutionnelle.

Cet article 5 au surplus a donné lieu à de graves questions qui touchent au droit public : nous devons les passer en revue : la cour de cassation les a, pour la plupart, éclairées de sa doctrine.

§ IV.—QUESTIONS SPÉCIALES DE DROIT PUBLIC ET DE LIBERTÉ RELIGIEUSE.

1re Question. — Les cultes nouveaux ont-ils besoin de l'autorisation du gouvernement?

L'article 5 contient deux parties distinctes : *la liberté religieuse* (chacun professe sa religion avec une égale liberté); *la protection des cultes* (et obtient pour son culte la même protection).

La liberté de religion est la liberté de foi et de conscience, refusée aux citoyens par les édits de Louis XIV et de Louis XV, qui imposaient le dogme politique de l'unité de foi. La liberté religieuse tient à la liberté individuelle; elle constitue dans la Charte un droit personnel et absolu. Mais la Charte ne consacre pas d'une manière absolue, et comme la Constitution de l'an III, la liberté des cultes : elle ne protége cette liberté qu'en faveur des cultes autorisés par l'État : avant d'*obtenir* la protection de l'État, il faut la *demander* (1); et l'État est libre d'accorder ou de refuser sa protection aux cultes nouveaux qui se produisent. — Le culte catholique et les cultes dissidens sont reconnus dans la Charte, et ont droit par cela même à la protection du pouvoir social : pour que les cultes nouveaux puissent obtenir le même avantage, il faut qu'ils se mettent dans la même condition, qu'ils se fassent reconnaître, que l'État puisse apprécier leur doctrine, leur morale, leur discipline, et juger si elles sont favorables ou contraires à l'ordre social dont le gouvernement est le défenseur naturel. —

(1) Voir une dissertation de M. Hello, avocat-général à la cour de cassation (Revue de législation, t. VIII, *De la liberté religieuse en France.*)

Source BIU Cujas

Tout le système de notre législation, en cette matière, repose sur la nécessité de l'autorisation des cultes ; c'est aux cultes *autorisés* ou *légalement établis en France* que s'appliquent les garanties de pénalité contenues dans les articles 260 et 386 du Code pénal.

Tel est donc le principe de notre droit constitutionnel : liberté de conscience, *absolue ;* liberté des cultes, *relative ;* protection de l'État due seulement aux cultes reconnus par l'État. Trois arrêts de la cour de cassation ont appliqué cette doctrine depuis 1830 : arrêts du 23 déc. 1831, sur les saint-simoniens ; du 22 juillet 1837, sur l'église française ; arrêt du 12 avril 1838, qui déclare la loi du 7 vendémiaire an IV abrogée, comme inconciliable avec la loi du 18 germinal an X, et qui contient ce motif fondamental : « Que la surveillance et l'intervention de l'autorité « publique ne doivent point être séparées de la *protection* « promise à tous les cultes ; que cette protection est aussi « une garantie d'ordre public, mais qu'elle ne peut être « réclamée que par les *cultes reconnus* et publiquement « exercés. »

2e Question. — Les personnes professant un culte reconnu par l'État peuvent-elles se réunir dans tout lieu, tout édifice, sans autorisation ?

L'art. 291 du Code pénal, confirmé par la loi du 10 avril 1834, prohibe les *associations* non autorisées, de plus de vingt personnes, dont le but est de s'occuper d'objets religieux ; mais cet article n'est pas applicable quand il s'agit d'une réunion de personnes sans *association* entre elles. — C'est l'article 294 qui régit le cas d'une réunion pour l'exercice d'un culte dans un lieu non consacré à cet usage. — La permission de l'autorité municipale est exigée ; c'est à elle qu'appartient, dans ce cas, la police du culte. Il ne suffit pas de déclarer à l'autorité communale l'intention d'ouvrir un édifice à l'exercice d'un culte, comme le permettait la loi abrogée du 7 vendémiaire ; il faut avoir obtenu l'autorisation municipale. Si cependant la demande a été faite, et si la déclaration n'a été suivie d'aucune réponse, l'autorité est en défaut, et la condition exigée par la loi peut

Source BIU Cujas

être tenue pour remplie, *pro impleta tenetur;* telle est du moins la grave opinion exprimée deux fois devant la cour de cassation par M. Dupin, procureur-général (1).

3e Question. — Les ministres du culte peuvent-ils être poursuivis directement et sans autorisation préalable du conseil d'État, pour des faits relatifs à leur ministère?

L'art. 75 de la Constitution de l'an VIII, dont nous examinerons plus tard l'application aux diverses classes de fonctionnaires publics, exige une décision du conseil d'État, préalablement à toute poursuite contre les agens du gouvernement. Mais cet article, antérieur au Concordat, ne pouvait pas avoir en vue les ministres de la religion CATHOLIQUE, car ce culte n'était pas encore reconnu par la loi. Depuis le Concordat, nulle loi n'a identifié le prêtre avec le fonctionnaire public, aucune disposition n'a étendu aux ecclésiastiques un article spécial aux *agens du gouvernement*. « Les agens du gouvernement dont parle l'art. 75 « sont ceux qui, dépositaires d'une partie de son autorité, « agissent directement en son nom, et font partie de la « puissance publique : or, les ministres des cultes ne « sont par dépositaires de l'autorité publique, ils n'agis« sent pas au nom du prince et ne sont pas ses agens di« rects (2). »

Toutefois, une distinction est essentielle : quand le fait imputé à l'ecclésiastique rentre dans un des cas d'abus prévus par l'art. 6 de la loi du 18 germinal an X, alors le plaignant doit, avant tout, saisir le conseil d'État de l'appel comme d'abus; si le conseil déclare l'*abus*, il renvoie l'affaire devant les tribunaux, pour être statué suivant l'exigence des cas : par exemple, la diffamation dont un ecclésiastique peut, du haut de la chaire, se rendre coupable envers un citoyen, constitue une cause d'appel comme d'abus; la personne lésée par la diffamation doit déférer l'abus au conseil d'État, et attendre une déclaration conforme et un renvoi devant l'autorité compétente avant d'in-

(1) Réquisit. de M. Dupin, t. II, p. 489; arrêts cass. 22 nov. 1833 et 20 mai 1836.
(2) Réquisit. de M. Dupin, t. II, p. 25; arrêt cass. 23 juin 1831.

Source BIU Cujas

tenter contre l'ecclésiastique une action judiciaire (1).

4e Question. — Comment se concilie le droit de surveillance de l'épiscopat sur les livres d'église imprimés dans les diocèses, avec le droit public qui garantit la liberté de la presse?

La surveillance des évêques sur les livres de piété est nécessaire pour maintenir, dans l'enseignement de la loi, la pureté de la doctrine catholique.

Sous l'ancienne monarchie, le droit d'*approbation* était accordé par les rois à l'évêque comme gardien de la foi de de son diocèse (2). Au plus fort de la révolution, le décret du 19 juillet 1793 laissait absolument libre la faculté de réimprimer les livres d'église. Sous la Charte de 1814, on reconnaissait aux évêques un droit de propriété sur les livres de cette nature; on regardait leur responsabilité religieuse et politique comme la base de cette propriété tout exceptionnelle (3).

Sous la Charte de 1830, le principe de surveillance a été rétabli dans ses véritables limites : la loi du 18 germinal an X [art. 14] porte que les archevêques veilleront au maintien de la foi et de la discipline dans les diocèses dépendant de leur métropole : tel est le principe général également applicable aux évêques dans l'étendue de leur diocèse. Ce principe a été spécialisé au sujet des livres d'église par le décret du 7 germinal an XIII : « Les livres d'église, les heu-« res et prières ne pourront être imprimés ou réimprimés « que *d'après la permission* donnée par les évêques diocé-« sains, laquelle permission sera textuellement rapportée « et imprimée en tête de chaque exemplaire. » — Mais une permission réclamée pour garantir la pureté de la doctrine catholique ne peut être le fondement d'une propriété littéraire; c'est un objet de police ecclésiastique confié à la sollicitude pastorale; ce n'est pas un titre de propriété pour l'évêque, de privilége ou de monopole pour l'imprimeur qui a obtenu le visa et le permis d'imprimer. Le but de

(1) Arrêts de cass. 18 février 1836 et 12 mars 1840, affaire Guille.
(2) Déclaration de juin 1674.
(3) Arrêts cass. 30 avril 1825, 23 juillet 1826.

Source BIU Cujas

la loi est la surveillance de la doctrine; la permission s'applique donc au livre et non à tel imprimeur plutôt qu'à tel autre : chaque exemplaire reproduisant le permis d'imprimer, porte avec lui son certificat de fidélité à la doctrine de la foi. Si un imprimeur faisait une édition inexacte du livre autorisé, il s'exposerait au péril d'un jugement qui ordonnerait à son préjudice la saisie et la destruction de l'édition fautive. Ainsi donc, point de propriété littéraire pour l'évêque, à l'égard des livres dont il n'est pas personnellement l'auteur; point de privilége et de monopole pour un imprimeur à l'égard des livres d'église; liberté pour tous d'imprimer en rapportant l'approbation donnée au livre : par là se concilie le droit de surveillance de l'épiscopat avec le droit public du royaume et les droits individuels (1).

§ V.— INSTITUTIONS PARTICULIÈRES ET ACCESSOIRES AU CATHOLICISME.

Nous avons examiné sous le point de vue historique et dogmatique, général et spécial, les rapports de l'Église avec le pouvoir politique et les citoyens; il faut nous occuper *des institutions particulières* du catholicisme, dans leur rapport avec le droit public; ce qui comprend 1° les congrégations religieuses, 2° les biens des établissemens ecclésiastiques, 3° l'existence légale des séminaires et pepetits-séminaires, 4° enfin les priviléges personnels des ecclésiastiques.

I. *Congrégations religieuses.* — Les décrets des 13 et 19 janvier 1790 et 18 août 1792 avaient prohibé les ordres monastiques et les congrégations: le Concordat et la loi organique ne rétablirent point les institutions de cette nature. « Toutes les institutions monastiques ont disparu, « disait Portalis au conseil d'État, 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. » Toutefois, la répugnance pour les congrégations ne pouvait pas s'étendre, comme sous la con-

(1) Arrêt cass. 26 avril 1836. — Réq. de M. Dupin, 2-515.

Source BIU Cujas

vention, à celles dont le but pieux était de se dévouer au service des pauvres et des infirmes. Aussi un premier décret du 3 messidor an XII, en prohibant les congrégations d'hommes, autorisa les congrégations des sœurs de charité et des hospitalières, à la charge de soumettre leurs statuts au conseil d'État; un second décret [18 fév. 1809] rétablit les congrégations de femmes, dont l'objet était de desservir les hospices ou de porter des secours aux pauvres. Ce décret autorise les vœux pour cinq ans : les vœux doivent être reçus par l'officier de l'état civil concurremment avec l'évêque. Le lien existe ainsi sous le rapport civil et religieux; la loi ne reconnaît pas de vœux perpétuels.

Les congrégations devaient être autorisées par un décret, sous l'empire, et par une ordonnance en 1814.

Une loi du 2 janvier 1817, en présence de la multiplicité des établissemens religieux, voulut soumettre les établissemens futurs à l'autorisation du législateur; mais elle ne fut pas exécutée. C'est la loi du 24 mai 1825 qui a fondé le dernier état de choses, et qui, couvrant de son indulgence les établissemens nés depuis 1817, a statué définitivement *qu'à l'avenir* les congrégations de femmes ne pourraient être créées qu'avec le consentement du pouvoir législatif. — Les congrégations d'hommes sont de nouveau défendues; une seule exception a été faite en 1812, dans un but d'humanité et d'enseignement populaire, en faveur des frères de la doctrine chrétienne : les statuts ont été approuvés alors par le conseil de l'université, et la congrégation existe en vertu de l'autorisation royale.

II. *Biens ecclésiastiques.* — Les bénéfices avaient été abolis, les biens du clergé avaient été mis à la disposition de la nation par le décret du 2 novembre 1789; les fondations avaient été réunies successivement au domaine national. — La loi organique du Concordat maintint l'abolition des bénéfices : « Les immeubles, autres que les édifices « destinés au logement et les jardins attenans, ne pourront « être affectés à des titres ecclésiastiques, ni possédés par « les ministres du culte, *à raison de leurs fonctions* [74]. » Les fondations ecclésiastiques ne pouvaient être faites et

Source BIU Cujas

acceptées par l'évêque avec l'autorisation du gouvernement, qu'en rentes sur l'État [73]. La loi de l'an X craignait de reconstituer, même en partie, la propriété des biens-fonds ecclésiastiques. L'esprit de réaction de 1816, au contraire, fut favorable au rétablissement des propriétés de *main-morte;* la loi du 2 janvier 1817 porte : « 1. Tout établissement ecclé-« siastique reconnu par la loi pourra accepter, avec l'au-« torisation du roi, tous les biens meubles, *immeubles* ou « rentes qui lui seront donnés par actes entre vifs ou par « actes de dernière volonté (1).

« 2. Tout établissement ecclésiastique reconnu par la loi « pourra également, avec l'autorisation du roi, acquérir « des biens *immeubles* ou des rentes (2).

« 3. Les immeubles ou rentes appartenant à un établis-« sement ecclésiastique seront possédés à perpétuité par le-« dit établissement, et seront *inaliénables;* à moins que « l'aliénation n'en soit autorisée par le roi. »

La loi du 24 mai 1825 a confirmé ces dispositions; mais, de plus, elle a voulu prémunir les établissemens contre les charges attachées au titre de successeur universel, et donner aussi quelques garanties aux familles contre l'esprit d'entraînement et de prodigue libéralité. Elle n'a donc permis l'acceptation des dons et legs par les établissemens ecclésiastiques et les communautés religieuses qu'à titre particulier; elle a limité au quart des biens la quotité dont une personne, faisant partie d'un établissement, pourrait disposer en faveur de cet établissement ou d'un de ses membres, à moins que le don ou legs n'excédât pas la somme de dix mille francs [art. 5] : elle porte, en outre, que, si la congrégation vient à s'éteindre ou à être révoquée,

---

(1) Une ordonnance du 2 avril 1817 porte que l'acceptation des dons et legs en objets mobiliers n'excédant pas 300 fr. sera autorisée par les préfets. Mais la loi du 24 mai 1825, art. 4, exige aussi l'autorisation *du roi* pour l'acceptation des biens *meubles*, sans distinction de valeur. — L'ord. de 1817, contraire à la loi, est donc sans force.

(2) L'ordonnance du 2 août 1817, art. 6, avait *illégalement* dérogé à la loi en disant que les *acquisitions* et *emplois* en rentes constituées sur l'État ou les villes ne seraient point assujettis à la nécessité de l'autorisation. C'est l'*aliénation* de ces rentes qui devaient être immobilisées qui avait besoin de l'autorisation. — L'ord. du 14 janv. 1831 a rétabli les choses.

Source BIU Cujas

les biens *donnés* feront retour aux donateurs. Le droit civil moderne ne donne au droit de retour légal ou conventionnel que le caractère d'un droit *personnel* au donateur (1). La loi de 1825 déroge à cette règle du Code ; elle permet le retour au profit des parens des donateurs ou testateurs, au degré successible. — Enfin si la congrégation éteinte avait pendant sa durée *acquis* des biens, ils ne tombent pas dans le domaine de l'État, selon la règle du droit de déshérence que l'assemblée constituante appliqua aux biens des couvens et de l'ordre du clergé : la loi de 1825 répugnait à ce principe *révolutionnaire ;* et elle ordonne que les biens acquis seront répartis par moitié entre les établissemens ecclésiastiques et les hospices des départemens dans lesquels étaient situés les établissemens éteints. — Au surplus, une ordonnance du 14 janvier 1831 a réglé l'exécution des lois de 1817 et 1825 ; elle exige une ordonnance royale pour les inscription et transfert de rentes sur l'État, au profit des établissemens ecclésiastiques et des communautés religieuses de femmes : les notaires ne peuvent passer aucun acte de vente, de cession, de constitution de rente, de transaction au nom de ces établissemens, s'il n'est justifié de l'ordonnance royale portant autorisation de l'acte [1-2].

III. *Séminaires.* — « Pour avoir de bons prêtres et de « bons évêques, dit Portalis, il est nécessaire que ceux qui « se destinent aux fonctions ecclésiastiques reçoivent l'in- « struction et contractent les habitudes convenables à leur « état : de là l'établissement des séminaires, autorisé et « souvent ordonné par les lois... L'enseignement des sémi- « naires est sous l'inspection du magistrat politique. » La loi organique ne distingue point les grands et petits séminaires. La création des petis séminaires est postérieure à la restauration, et a été régularisée par les ordonnances des 16, 28 juin et 26 novembre 1828.

Les évêques sont chargés de l'organisation du séminaire diocésain ; ils en nomment les directeurs et professeurs ;

(1) Code civil, art. 747, 951. — Dans le droit coutumier, le droit de retour était *réel*, c'est-à-dire transmissible aux héritiers : dans le droit romain, il était purement *personnel*.

Source BIU Cujas

mais ils soumettent à l'approbation du roi les règlemens d'organisation et la nomination des professeurs, qui doivent souscrire à l'obligation d'enseigner la Déclaration de 1682.

Les petits séminaires ou écoles secondaires ecclésiastiques ont été institués afin de pourvoir à l'instruction première des jeunes gens qui se destinent aux fonctions ecclésiastiques, et de les mettre en état d'entrer dans les séminaires diocésains. — Les petits séminaires étaient sortis des limites naturelles de leur institution; les ordonnances de 1828 ont eu pour but de les y faire rentrer. — Les évêques peuvent avoir une école ecclésiastique dans chaque département; ils ne peuvent en établir une seconde sans l'autorisation du ministre des cultes. La nomination des directeur et professeurs doit être soumise au roi : l'État se prémunit contre l'invasion des congrégations religieuses en exigeant des professeurs l'affirmation par écrit qu'ils n'appartiennent à aucune congrégation non légalement établie en France. — Le nombre des élèves est limité dans chaque diocèse, conformément à un tableau approuvé par le roi; des externes ne peuvent être admis. — Les élèves ne peuvent dépasser le total de 20000; une ordonnance du 21 octobre 1839 a fait entre les 80 diocèses une nouvelle répartition du nombre des élèves qui peuvent être admis dans les écoles ecclésiastiques. Une riche dotation de huit mille bourses sur les deniers de l'État a été supprimée en 1830 [Ordon. 30 septembre].

Les grands et petits séminaires, placés, comme établissemens religieux et d'instruction publique spéciale, sous la direction des évêques, sont soumis à la haute tutelle, à la surveillance du pouvoir exécutif. La conservation, la gestion des biens de ces établissemens, leur comptabilité, sont assujetties à des règles administratives déterminées par le décret du 6 novembre 1813.

IV. *Priviléges personnels des ecclésiastiques.* — La Charte porte : « que les Français sont égaux devant la loi, quels « que soient d'ailleurs leurs titres et leurs rangs. » Mais ce principe général n'est pas absolu, comme nous l'avons déjà dit, et il souffre ici plusieurs exceptions.

Source BIU Cujas

Les archevêques et évêques qui seraient prévenus de quelque délit franchiraient le premier degré de la juridiction correctionnelle : ils seraient traduits directement devant la cour royale, comme les magistras auxquels s'applique l'art. 479 du Code d'instruction criminelle (1).

Les ecclésiastiques en général sont exempts des fonctions du jury (2). Les curés sont exempts de tutelle et curatelle (3). Les traitemens ecclésiastiques sont déclarés insaisissables dans leur totalité (4). Mais les prêtres ne sont point exempts de l'impôt personnel et mobilier (5).

Enfin les élèves des grands séminaires, autorisés à continuer leurs études ecclésiastiques, sont considérés comme ayant satisfait à la loi du recrutement; mais, s'ils ne sont pas entrés dans les ordres majeurs à vingt-cinq ans accomplis, ils sont tenus d'accomplir le temps de service prescrit (6).

Tels sont, dans leur ensemble, les rapports que l'Église universelle et gallicane, le pape, les évêques, les ecclésiastiques, les institutions accessoires soutiennent avec le pouvoir politique. L'Église est dans l'État, et l'État la protége; mais il protége aussi sa propre indépendance et les droits des citoyens contre les envahissemens et les abus de la puissance spirituelle. C'est l'ensemble de ces rapports entre les pouvoirs spirituel et temporel qui fonde, dans le droit public, cette branche particulière que nous appelons *le droit public ecclésiastique*, et à laquelle la science du droit ne pourrait refuser une place sans méconnaître elle-même toute l'étendue de son domaine.

---

(1) L. 8 août 1810.
(2) Arrêté 23 fruct. an X.
(3) Avis du cons. d'État, 26 nov. 1806.
(4) Arrêté 18 niv. an XI.
(5) L. 21 avril 1832, art. 15.
(6) L. 21 mars 1832, art. 14.

Source BIU Cujas

DROIT ADMINISTRATIF[1].

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.

§Ier.—MATIÈRE SPÉCIALE.—DÉFINITION ET PLAN DU DROIT ADMINISTRATIF.

L'organisation, les attributions et les rapports des pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire, spirituel, représentent dans la société la raison de l'homme, la volonté active, la volonté répressive des passions, la foi religieuse, comme nous l'avons vu dans le résumé philosophique.

L'organisation sociale est donc personnifiée à l'image de l'homme; il y a intelligence et volonté, il y a des organes pour leur manifestation : de même que l'homme est une puissance libre, éclairée par la raison et servie par des sens, de même, la société personnifiée est une puissance d'action, éclairée par l'intelligence et servie par des organes. En considérant la corrélation qui existe dans leurs élémens constitutifs, on peut le dire : la société, c'est l'homme.

---

(1) On peut consulter : pour l'*ancien droit*, le *Droit public* de Domat, le *Traité de la police*, par Delamare : pour le *droit nouveau*, 1° les *Institutes de droit administratif français*, par M. de Gérando, 4 vol.; (1828–1830).

2° Les *Élémens de droit public et administratif* de M. Foucard, 3 vol.; 2e édition; (1839).

3° Le *Droit administratif de M. de Cormenin*, 2 vol., 5e édition; (1840).

4° Le *Code administratif de M. Blanchet*, 1 vol., 1839;

5° La *Jurisprudence administrative de M. Ch. Chevalier*, 2 vol. et supp.;

6° Le *Dictionnaire de droit public et administratif de MM. Magnetot et Delamarre*, 2 vol.;

7° Le *Répertoire de Favard-Langlade*, aux mots relatifs à l'administration;

8° La *Collection des lois de Duvergier*, avec notes relatives aux lois qui touchent à l'administration, 39 vol.;

9° Le *Recueil des arrêts du conseil d'État*, par MM. Roche et Le Bon, 1839, 5 vol.;

10° Le *Recueil de M. Bouchené-Lefer*, sous le titre de *Droit public et administratif*, 6 vol. — Ouvrage non terminé. Nous indiquerons sous chaque titre les ouvrages spéciaux.

Source BIU Cujas

L'organisation sociale, dotée de ses différens pouvoirs et de leurs attributions, comme nous l'avons vu dans la partie du droit public, va-t-elle rester inactive? — Non.

Elle repose sur un territoire et au milieu d'une population distinguée par une nationalité propre. Le territoire national a son ensemble et ses divisions; la population nationale a sa masse générale et ses centres partiels. — C'est au sein de ces deux élémens que l'organisation sociale de la France est appelée à la vie active et réelle. Il ne faut donc pas seulement la considérer, comme nous l'avons fait jusqu'à présent, dans ses pouvoirs constitutifs, leurs attributions et leurs rapports (ce qui est l'objet du droit public): il faut la considérer DANS SON ACTION sur le territoire et à l'égard de la population pour lesquels elle existe; ce qui va nous donner la matière du droit administratif.

Et d'abord quelle est la loi naturelle et moralement nécessaire qui doit régir l'*action* de la société organisée? — C'est la loi de toute organisation physique ou morale destinée à la vie :

Vivre, c'est se *conserver;*

Vivre, c'est se *développer* pour atteindre le but de sa destination naturelle.

Il faut donc que l'organisation sociale agisse par ses facultés réunies *pour se conserver* et pour *se développer* vers son but. — Il faut, d'une part, que les actes qu'elle produira par sa faculté législative soient produits en vue de la conservation de la société et de sa destination légitime; il faut, d'autre part, que les actes qu'elle exercera par sa puissance exécutive aient pour objet de suivre les lois et de les faire exécuter dans le sens de la conservation de la société et de son but. Nous avons vu que la puissance exécutive avait deux branches: l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, l'une qui s'exerce par l'exécution des lois en général, l'autre par l'application particulière des lois civiles et pénales. Cette division, fondée sur la nature des choses, et jointe aux notions de droit public sur l'organisation et les attributions des pouvoirs constitutionnels, détermine l'étendue et les limites de l'action administrative.

Source BIU Cujas

Toutes les lois qui ne sont pas la base du droit public ou constitutionnel, et celles qui ne sont pas comprises dans le domaine du pouvoir judiciaire, entrent dans le domaine du pouvoir administratif. Mais le pouvoir administratif a deux objets qu'il ne faut pas confondre ici : l'un concerne l'agencement des services publics, leur organisation intérieure et détaillée, les rapports respectifs des agens supérieurs et inférieurs, l'exécution matérielle, en un mot, le côté purement technique des différens services; l'autre concerne les rapports de l'administration avec les citoyens pour l'exécution des lois et ordonnances, c'est-à-dire les droits et devoirs réciproques des administrateurs et des administrés. — Le premier objet constitue *la partie règlementaire et technique* de l'administration et non le droit administratif; c'est le deuxième objet qui seul constitue *le droit administratif* proprement dit. Ce droit saisit l'administration au moment où elle se manifeste à l'égard des administrés, à l'instant même où elle exerce son action sur les citoyens (1).

Or, la puissance législative de l'État devant être exercée dans la direction des deux idées fondamentales de la conservation et du but de la société, la même direction est imposée nécessairement au pouvoir qui doit exécuter et faire exécuter les lois, et spécialement à l'autorité administrative dans ses rapports avec les citoyens. — C'est donc aussi à ces deux idées primitives de la conservation et du but de la société que se rattache nécessairement le droit administratif, lequel renferme une vaste partie des lois sociales et règle par ces lois l'action de l'autorité administrative.

Telle sera la division rationnelle et fondamentale à laquelle sera subordonné le plan du droit administratif, et

(1) M. de Gérando, *Institutes de droit administratif*. Avertissement, V. 9 : « Toutes les dispositions des lois ou règlemens relatifs à l'administration n'appartiennent pas pour cela à un véritable code administratif. Le code ne doit « s'emparer que de celles qui fondent un droit ou qui règlent l'exercice d'un « droit, dans le sens que le terme de *droit* prend en ces matières, c'est-à-dire de « celles qui concernent les obligations mutuelles de l'administration et des « administrés. Il ne doit pas comprendre de celles qui n'ont pour objet que les « parties purement techniques des différens services publics. »

Source BIU Cujas

qui se reproduira dans ses diverses parties : nous l'avons demandé à la destination même de la société, et nous avons voulu que sa simplicité pût servir d'appui à la mémoire et de guide à l'intelligence.

Avant d'indiquer le plan que cette idée doit dominer, il faut achever de dissiper toute incertitude sur ce qui compose la matière spéciale du droit administratif.

I. Le droit administratif est celui qui règle l'action et la compétence de l'administration, dans ses rapports avec les centres partiels de population ou les citoyens individuellement, pour l'exécution des lois, ordonnances et arrêtés rendus dans l'intérêt général ou local.

II. On ne doit pas confondre la science administrative avec le droit administratif : la première comprend la connaissance de tous les principes, de tout le mécanisme et de tous les travaux relatifs à l'administration ; le deuxième comprend les droits respectifs et les obligations mutuelles des administrateurs et des administrés ; cette distinction rentre dans celle que nous venons d'établir entre la partie règlementaire ou technique de l'administration et le droit administratif.

III. On doit se garder aussi de confondre les lois administratives, prises dans un sens restreint, avec le droit administratif lui-même. Les lois appelées administratives, *restricto sensu*, règlent quelques points d'organisation ou d'action administrative, comme la loi du 28 pluviôse an VIII sur la division territoriale et les préfectures, les lois sur les chemins vicinaux ou sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, les lois sur l'organisation départementale et communale. Les lois de cette nature sont un des élémens du droit administratif, mais elles n'en sont pas la limitation : confondre ces choses, ce serait absorber le tout dans une de ses parties intégrantes.

Nous avons énoncé plus haut que le droit administratif renfermait toutes les lois sociales, excepté celles qui servaient de fondement à l'organisation constitutionnelle et celles qui rentraient dans le *domaine judiciaire* : cela ne veut pas dire, en ce qui touche le domaine des tribunaux, que

Source BIU Cujas

toutes les lois, dont certaines dispositions doivent être appliquées par l'autorité judiciaire, soient en dehors du droit administratif; ce serait une erreur manifeste: il est certainement des lois qui font partie essentielle du droit administratif, et qui cependant sont appliquées, sous le rapport de la pénalité ou des questions de propriété, par le pouvoir judiciaire: par exemple, le code forestier, les lois sur les contributions indirectes et l'enregistrement. Ces lois, et beaucoup d'autres, sont d'une nature mixte; l'ensemble de leurs dispositions, sur les rapports de l'administration avec les individus, appartient au droit administratif, mais les dispositions civiles ou pénales se rattachent à la juridiction civile ou correctionnelle. Les questions de propriété ou de liberté appellent la compétence des tribunaux; les règles et les questions relatives aux rapports de l'administration avec les administrés appartiennent au droit administratif. Cela posé, nous reprenons la définition de la matière de ce droit, et nous disons: toutes les lois, en tant qu'elles peuvent servir de base aux rapports respectifs de l'autorité administrative et des administrés, excepté les lois et les dispositions de l'ordre constitutionnel, civil et pénal, sont la matière du droit administratif.

A cette branche du droit ainsi déterminée dans son étendue, deux sciences peuvent servir d'auxiliaires: l'économie politique et la statistique; l'une pour lui donner des notions scientifiques sur les principes de la richesse publique et des impôts; l'autre pour lui fournir des données exactes sur le territoire, la population et les produits du travail social.

Maintenant posons les bases de notre plan.

Le territoire et la population, au sein desquels va s'exercer l'action du pouvoir administratif, sont naturellement considérés et par rapport à leur ensemble et par rapport à leur division.

Il y a donc deux grandes sphères d'activité pour la puissance sociale:

La première comprend l'ensemble du territoire et de la population;

Source BIU Cujas

La deuxième comprend les divisions territoriales et les centres partiels de population;

Ce qui divise d'abord le sujet en deux parties :

Droit administratif dans ses rapports avec l'administration générale;

Droit administratif dans ses rapports avec l'administration locale.

Mais l'action administrative ne doit pas être considérée seulement dans son exercice direct : elle doit l'être aussi dans ses limites légales et dans les obstacles que peuvent lui opposer les intérêts et les droits des individus; en d'autres termes, elle doit être examinée sous le rapport de la *compétence* et du *contentieux ;* de là une troisième partie qui embrasse les conflits et les règles générales de la juridiction administrative à ses divers degrés. — Nous disons les *règles générales ,* car l'explication de chaque matière importante du droit administratif doit contenir ses règles spéciales de compétence administrative ou judiciaire: si l'on rejetait ces spécialités de compétence dans la partie consacrée à la juridiction administrative, on ferait de cette partie un recueil de questions où les principes disparaîtraient sous l'amas des détails: au contraire, en appliquant à chaque matière ses règles de compétence, et en réservant pour la partie de la juridiction les règles générales et celles des conflits d'attributions, on se ménage la facilité de faire connaître des détails utiles à la pratique, sans étouffer la théorie.

Ainsi donc le droit administratif, dans ses applications, se divise en trois grandes sections, que nous indiquerons sous le nom de livres :

Livre Ier. — Application du droit administratif à l'ensemble du territoire et de la population :

Objet de l'administration générale.

Livre IIe. — Application du droit administratif aux divisions territoriales et aux centres partiels de population :

Objet de l'administration locale.

Livre IIIe. — Application des règles générales du droit administratif à la *compétence* et au *contentieux :*

Source BIU Cujas

Objet de la justice administrative à ses divers degrés.

Or, dans les deux premiers livres consacrés aux règles de l'action générale et locale du pouvoir administratif, dominera la division essentielle que nous avons établie plus haut : il faudra donc considérer les lois et l'action du pouvoir administratif,

1° Dans leur rapport avec la nécessité de la conservation sociale;

2° Dans leur rapport avec la nécessité du but social.

Il y aura toutefois une différence dans les applications de la méthode :

L'idée fondamentale donnera lieu à une subdivision en deux parties, dans le premier livre, à cause de l'étendue des matières et de la facilité du classement; elle dominera aussi le sujet du second livre, mais sans servir de fondement à une subdivision. Le même procédé qui doit donner la lumière dans le premier cas, parce qu'il y a de grandes masses à éclairer, nuirait, dans le second cas, à la clarté, parce qu'il diviserait trop les objets. Il y aura unité dans les vues méthodiques, avec une différence d'application employée pour mieux arriver au but de la méthode elle-même, qui est de simplifier la science du droit administratif.

Nous n'entrerons pas d'avance dans les détails du plan; nous en donnerons le tableau synoptique à la fin du cours; il nous suffit en ce moment d'avoir déterminé l'idée à laquelle tout sera subordonné. Chaque section attestera la fidélité à la méthode par les élémens dont elle sera composée, et si quelques difficultés se présentaient sur la classification de certains objets, il serait facile à la pensée de chacun d'y remédier, en cherchant un rapport plus exact avec les deux principes de la conservation sociale et du développement de la société vers son but naturel et légitime.

Mais, avant d'entrer dans ces divisions, nous devons fixer notre attention sur deux points qui s'appliquent à l'ensemble et qui en sont le préliminaire indispensable : la division territoriale et administrative, la hiérarchie administrative.

Source BIU Cujas

§ II. — DIVISION TERRITORIALE, ECCLÉSIASTIQUE ET ADMINISTRATIVE.

Les trente-trois grandes provinces de l'ancienne monarchie, partagées en deux zones, pays d'états et pays d'élections, étaient comprises en quatre divisions au XVIIIe siècle ; elles étaient divisées :

1° Sous le rapport ecclésiastique, en diocèses, 111 évêchés, 18 archevêchés ;

2° Sous le rapport militaire, en 12 gouvernemens ;

3° Sous le rapport administratif, en 29 généralités qui comprenaient les 33 provinces du royaume ;

4° Sous le rapport judiciaire et électoral, en 829 présidiaux, bailliages et sénéchaussées.

L'assemblée constituante effaça la division des provinces et toutes les divisions administratives qui s'y appliquaient ; à l'œuvre des rois de France, qui avaient fondé l'unité politique, elle ajouta l'unité administrative, par la division territoriale en départemens, districts et municipalités (1) ; elle confondit la division ecclésiastique dans la division départementale. — Après le 9 thermidor, dans la seconde période de son existence, la convention, effrayée du pouvoir anarchique des 48,000 municipalités qui avaient accepté la constitution de 93, réagit contre l'organisation municipale décrétée par la première assemblée ; la constitution de l'an III remplaça les communes par des municipalités de cantons (au nombre de 7,800), et substitua les tribunaux de département aux 547 tribunaux de district.

Sous le consulat et la constitution de l'an VIII, le législateur revint à l'idée fondamentale de l'assemblée constituante sur la division territoriale ; la loi du 28 pluviôse an VIII rétablit les communes ; elle recomposa les districts sous le nom d'arrondissemens, et conserva les cantons comme ressort des justices de paix, en réduisant leur nombre.

Dans l'état actuel de notre législation, nous devons distinguer trois espèces de divisions qui sont régies par des règles différentes :

La division territoriale proprement dite ;

(1) Décret 26 fév. 1790.

Source BIU Cujas

La division ecclésiastique ;

Les circonscriptions des services purement administratifs.

I. La division territoriale en départemens [86], arrondissemens [363], cantons [2,834], communes [37,187], est administrative et politique, judiciaire, électorale, municipale.

Elle est l'œuvre de la loi, elle ne peut être modifiée que par elle, soit qu'il s'agisse de changer les chefs-lieux, soit qu'il s'agisse des limites de la circonscription. Aucune modification ne peut se faire, à moins que les conseils locaux n'aient été appelés à émettre leur avis (1).

Les communes n'avaient pas cette garantie légale de leur stabilité avant la révolution de 1830 ; mais la loi depuis cette époque les a mises sous la protection du pouvoir législatif. Les réunions et distractions de communes ou de sections de communes, qui modifieraient la composition d'un département, d'un arrondissement, d'un canton, ne peuvent être prononcées que par une loi. Il doit être aussi statué par une loi dans les autres cas ; si cependant les conseils municipaux, réunis aux plus imposés dans les communes respectivement intéressées aux changemens, consentaient aux modifications proposées, alors une ordonnance du roi suffirait pour sanctionner ce consentement (2).

Les élémens de la division territoriale ne sont pas de la même nature. L'élément le moins étendu, la commune, est donné par la situation locale. L'unité communale se forme de l'association des personnes, des choses, des intérêts qui sont compris dans un territoire étroitement circonscrit. Qu'on étende ce territoire, qu'on le prolonge de la commune au canton, on trouvera bien là une certaine communauté de besoins, qui se fera surtout sentir au moment des discussions les plus ordinaires sur les questions d'intérêt ; mais ce ne sera pas une association de chaque jour applicable à tous les besoins de la vie sociale. Que l'on avance encore, de la commune à l'arrondissement, de la commune au département : les liens se relâcheront d'autant plus,

(1) L. 12 mai 1838.

(2) Art. 1-4. — Voir ci-dessous liv. XI, chap. 2, sect. 2, § 2, n. 1.

Source BIU Cujas

qu'ils porteront sur une plus grande étendue; il y aura des intérêts d'administration, et surtout d'administration judiciaire, pour la garantie la plus efficace des propriétés et des personnes; mais l'association n'aura plus ce caractère primitif de la communauté de vie et d'habitation qui constitue l'unité communale. Celle-ci n'est donc pas arbitraire; elle est créée par l'unité de situation qui engendre des besoins et des rapports journaliers; elle est le fondement de l'ordre social : c'est pour elle que la société générale travaille, car c'est à la protection des personnes, des familles, des propriétés, que se rapporte son action; et la commune est la première, la plus intime société des personnes, des propriétés, des familles.

Le canton est une circonscription judiciaire pour la juridiction qui intéresse le plus les campagnes. C'est là son titre originaire; mais le régime de liberté établi dans l'organisation départementale par la loi du 28 juin 1833 a fait du canton l'unité électorale pour le choix des membres des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement. Le canton a donc pris une grande importance dans la division territoriale, depuis qu'il est associé à l'institution vitale des départemens.

L'arrondissement est tout à la fois circonscription judiciaire, électorale et administrative. Son titre primitif est sa destination judiciaire pour les premiers degrés de juridiction civile, correctionnelle et commerciale. L'affectation politique des arrondissemens à l'élection législative est venue de la loi rétrograde du 29 juin 1820, qui a dépouillé le chef-lieu de département de l'influence électorale et légitime que lui avait donnée la loi libérale du 5 février 1817. Sa destination administrative est purement secondaire; l'arrondissement n'est qu'un intermédiaire entre le département et la commune; l'administration départementale passe par cet intermédiaire pour agir et pénétrer dans les diverses localités.

C'est le département qui est la grande unité locale, celle qui d'abord s'associe directement par les préfets à l'action de l'État, et qui ensuite rattache à l'unité sociale de l'État toutes les sphères particulières d'intérêts, tous les centres

Source BIU Cujas

partiels de population. Toutefois les départemens ne forment pas une fraction territoriale assez grande pour que les villes et communes qu'ils contiennent concentrent leur vie et leurs intérêts dans la sphère départementale. Les anciennes provinces avaient un caractère puissant d'individualité, et faisaient du royaume, sous le point de vue de l'administration, un ensemble d'États particuliers, une sorte d'État fédératif. Les départemens, en se formant des débris de ces grandes divisions, ont donné un territoire nouveau à des institutions nouvelles : la base territoriale a été assise en vue de l'unité politique et de la centralisation administrative; et, sous ce rapport, la division de la France en départemens fut l'une des plus grandes idées de l'assemblée constituante. Il fallait déraciner l'esprit antique, les habitudes féodales ou parlementaire des provinces : c'était la condition nécessaire pour arriver à l'uniformité des lois administratives et civiles. Mais là s'arrêtait la pensée du législateur de 89. L'assemblée nationale ne voulait pas et ne pouvait pas détruire ces fortes distinctions qui sont dans les races ou qui tiennent aux relations de l'homme avec la terre qu'il habite; elle voulait que la même loi régnât à Cambray et à Toulouse, à Lyon et à Brest; mais elle savait que les mœurs, les besoins, les idées même des contrées diverses d'un vaste pays ne pourraient subir le joug de l'uniformité. Ce qui fait la grandeur et la force de la France, c'est son inépuisable variété d'esprits, de ressources, de besoins. La ligne qui sépare un département d'un autre est quelquefois indivisible; un sentier, un ruisseau, une borne l'atteste: et cependant entre les mœurs et les besoins de leurs habitans il existe souvent des différences marquées, à peu de distance de la ligne séparative. La division départementale n'a pas pour objet de mettre le niveau sur des inégalités naturelles. Ce serait donner à ses effets une extension arbitraire et fatale que de vouloir tout confondre sous le point de vue de l'uniformité ; c'est un but de politique et d'administration, et non de nivellement absolu que s'est proposé le législateur de 89. Aussi la centralisation administrative qui tendrait à absorber les détails et les intérêts

Source BIU Cujas

de la vie locale, comme à effacer les différences d'esprits et de mœurs, serait contraire au but de l'institution. L'action administrative doit s'allier avec les diversités naturelles, sans chercher à les comprimer.

Le département, qui est la grande unité locale, sous le rapport politique et administratif, est aussi l'unité judiciaire pour la juridiction criminelle des cours d'assises et du jury. Tous les besoins de la justice sociale sont ainsi satisfaits dans la division départementale, depuis le tribunal de police de la commune et la justice de paix du canton, jusqu'au tribunal civil, commercial, correctionnel de l'arrondissement et à la cour d'assises du chef-lieu.

Le district ou arrondissement, sous la constitution de 1791, le département, sous la constitution de l'an III, suffisaient aux besoins de l'organisation judiciaire de premier et deuxième ressorts, telle que l'avaient voulue ces deux constitutions qui, craignant de ressusciter les grands corps de magistrature, déféraient l'appel des jugemens à des tribunaux du même ordre. La constitution de l'an VIII fut plus hardie ou plus confiante dans l'état nouveau de la France; elle établit des cours d'appel supérieures; et de là une circonscription nouvelle qui enferme aujourd'hui trois, quatre, cinq départemens dans les ressorts d'une cour royale, soumet à la présidence d'un conseiller la cour d'assises de chaque département, et place sous la surveillance du procureur-général de la cour tout entière les tribunaux et les officiers ministériels du ressort. — L'immutabilité légale, imposée à la circonscription politique et judiciaire, devenait aussi l'un des fondemens nécessaires de la circonscription des 27 cours royales.

II. La division territoriale sous le rapport ecclésiastique (14 archevêchés, 66 évêchés) n'est point soumise à la division politique, comme l'avait voulu la constitution civile du clergé. La circonscription des diocèses établie, d'après le concordat et la loi organique du 18 germinal an X, par le pouvoir législatif et l'assentiment du souverain pontife, ne peut être modifiée, dans le droit actuel, que par le concours des mêmes pouvoirs. Cependant ce prin-

Source BIU Cujas

cipe n'a pas été suivi par la loi du 4 juillet 1821, qui autorisait l'établissement successif de 30 siéges épiscopaux dans les villes où le roi le jugerait nécessaire : la loi portait que l'établissement et la circonscription de tous ces diocèses seraient consentis entre le roi et le saint-siége : ainsi la *création* des siéges épiscopaux, en un certain nombre, émanait du législateur, mais la *circonscription* était abandonnée aux pouvoirs combinés du roi et du pape. C'était une dérogation au principe de la loi du 18 germinal ; cette dérogation exceptionnelle, née d'un temps de réaction, ne peut tirer à conséquence pour changer le principe général, en matière de circonscription diocésaine. — C'est par la loi aussi qu'a été établie la circonscription des paroisses de canton (1) ; elle ne pourrait être modifiée que par une loi. Les curés de canton sont inamovibles, et la circonscription devait participer à l'inamovibilité du titre. Mais les succursales des cures cantonales peuvent être établies et modifiées par l'action simultanée des évêques et des préfets, avec l'avis préalable des communes intéressées, et sous l'autorisation du roi (2).

III. Les circonscriptions purement administratives tiennent uniquement à l'exercice du pouvoir exécutif ; elles ont pour objet de faciliter le service des administrations ; il suffit donc d'une ordonnance du roi pour les créer, les modifier ou les supprimer. — Comme les services administratifs auxquels elles sont liées, elles embrassent divers rapports. Les circonscriptions sont distribuées :

1° Sous le rapport militaire, en 20 divisions (ord. 20 oct. 1835) ;

2° Sous le rapport maritime, en 6 arrondissemens ;

3° Sous le rapport des ponts et chaussées, en 14 divisions ;

4° Sous le rapport du service des mines, en 18 arrondissemens ;

5° Sous le rapport des douanes, en 26 directions ;

6° Sous le rapport forestier, en 32 arrondissemens ;

(1) L. 18 germinal an X, art. 60.
(2) L. 18 germ., 61, 62 ; D. 11 prairial an XII.

Source BIU Cujas

7° Sous le rapport universitaire, en 26 académies, dont la circonscription repose sur celle des cours royales (moins la cour royale d'Ajaccio) ;

8° Sous le rapport financier (c'est-à-dire pour les contributions directes, les contributions indirectes, l'enregistrement, la poste aux lettres) en recettes, directions, perceptions et bureaux dont l'assiette est déterminée par la division territoriale en départemens, arrondissemens, cantons et communes.

Sur ce territoire ainsi divisé pour l'exercice de l'action sociale se trouve répandue une population de 33,541,000 habitans (1). La statistique du royaume donne sur les divers centres et sur la répartition de la population générale les documens suivans :

Les 86 villes, chefs-lieux de départemens, ont 2,773,271 habitans ;

Les 435 villes de 3,000 habitans et au dessus renferment 2,906,842 habitans ;

Les 36,666 communes rurales, de moins de 3,000 habitans, ont 26,889,108 habitans.

D'après ce résultat, la population des bourgs et des campagnes forme donc près des 5/6 de la population totale du royaume.

§ III. — HIÉRARCHIE ADMINISTRATIVE.

C'est au sein de ce territoire et des divisions politiques, judiciaires, électorales, administratives qui le partagent, c'est pour régir cette population des villes et des communes rurales, que le pouvoir se distribue sur tous les degrés de la hiérarchie administrative.

La hiérarchie part du roi et descend jusqu'aux derniers rangs de l'exécution. Le roi n'administre pas ; il délègue le pouvoir administratif à des agens supérieurs ; mais il conserve, sous la responsabilité ministérielle, la nomination aux fonctions publiques et le droit de révocation.

Les ministres forment le second degré de la hiérarchie : le conseil des ministres est le représentant de l'action

(1) Ordonnance 15 mars 1837, état au 1er janvier.

Source BIU Cujas

exécutive dans son ensemble ; chaque ministre en particulier représente la branche d'exécution qui lui est confiée. Comme il s'agit exclusivement du pouvoir exécutif, une ordonnance royale peut étendre ou restreindre les attributions de chaque ministère. Les ministres exercent l'administration générale au siége du gouvernement, au centre de l'État.

Mais il faut que l'administration générale sorte de ce centre d'activité et se répande vers tous les points de la circonférence : les préfets sont les représentans de l'administration générale dans les départemens : ils forment le troisième degré de la hiérarchie. Ils ne relèvent pas seulement du ministère de l'intérieur dans l'exercice de leurs attributions ; ils sont les intermédiaires par lesquels l'action de tous les ministères peut se communiquer dans les départemens. Des agens spéciaux relèvent de chaque ministère pour les services administratifs ; ils en reçoivent directement l'action pour la communiquer ; le préfet seul est le représentant de l'administration générale de l'État. Du centre partiel de chaque préfecture, il faut aussi que l'action se propage dans le département, et arrive à la commune, à l'unité primitive de la société : entre les départemens et les communes se trouve, comme on l'a dit, une circonscription intermédiaire, l'arrondissement; entre les préfets et les maires il existe un agent intermédiaire, le sous-préfet. Sous l'empire, l'application de ce principe avait donné un sous-préfet, même à l'arrondissement du chef-lieu de préfecture. Aujourd'hui, l'arrondissement du chef-lieu est sous l'administration immédiate du préfet. — Le sous-préfet n'agit pas par lui-même ; il fait exécuter les instructions, les ordres, les arrêtés du préfet dans les communes de son arrondissement, en se mettant en communication directe avec les maires. Les sous-préfets ne sont donc pas administrateurs ; ils sont des agens intermédiaires d'administration : il n'y a qu'un administrateur dans le département, c'est le préfet.

Le département, ramené à l'unité locale et primitive, se résout en communes : c'est donc dans la commune que

Source BIU Cujas

se trouve le quatrième et dernier échelon de la hiérarchie administrative. Les maires ont en effet deux qualités bien distinctes : celle d'administrateurs municipaux, celle de fonctionnaires de l'État. Dans la première, ils représentent le pouvoir communal proprement dit ; dans la seconde, ils représentent l'action générale de l'État : sous ce dernier rapport, ils relèvent du préfet, du ministre de l'intérieur, du roi, ils sont sous leur *autorité* (1).

Ainsi les quatre degrés de la hiérarchie administrative descendent du trône vers l'unité communale : le roi, les ministres, les préfets, les maires, voilà l'ordre hiérarchique. Le roi *procure* l'action, mais il ne l'exerce pas; les ministres l'exercent et la procurent ; les préfets l'exercent et la procurent; les maires la reçoivent, l'exercent et ne la procurent pas; elle s'arrête en eux, elle se résout dans leur part d'attributions administratives.

L'action, dans l'administration actuelle de la France, repose sur l'unité ; elle est, à tous les degrés, confiée à un *seul* fonctionnaire. Les directoires administratifs, créés par l'assemblée constituante, ont fait place au système de l'unité administrative du consulat, selon la loi du 28 pluviôse an VIII.— Mais à côté de l'action, pour la faciliter et l'éclairer, se trouve l'institution des conseils.

A chaque ministère est attaché un comité du conseil d'État, qui est chargé de préparer les instructions, les règlemens, les solutions de toutes les questions qui peuvent intéresser le service; c'est un comité consultatif du premier ordre. — A côté des préfets est placé le conseil de préfecture, lequel, dans ses attributions complexes, est chargé de donner son avis sur toutes les décisions, sur tous les arrêtés qui doivent être légalement pris par le préfet, *en conseil de préfecture;* ce conseil n'est pas alors un tribunal administratif, il n'est qu'un comité consultatif, dont l'avis peut n'être pas suivi. — A côté des maires se trouvent le conseil des répartiteurs pour l'assiette des impôts, et le conseil municipal qui, en certains cas intéressant l'ordre public, peut éclairer l'action du maire.

(1) Voir ci-dessous, livre IIe, le chap. 2, De l'adm. municipale.

Source BIU Cujas

Agir, conseiller, voilà donc les deux premiers modes par lesquels se manifeste la puissance administrative : si la fonction du pouvoir *actif* est exercée, aux divers degrés de la hiérarchie, par un seul fonctionnaire, la fonction du pouvoir *consultatif* est naturellement exercée par plusieurs.

L'administration, sous l'influence des conseils légaux, agit soit par voie générale d'ordonnance et de règlement sur l'ensemble du royaume, soit par voie d'arrêté et d'action spéciale sur les divisions territoriales et les individus. — Elle agit aussi par voie de décision et de jugement, en matière administrative-contentieuse ; et alors ce sont ou les fonctionnaires actifs qui deviennent juges en premier ressort, ou les conseils qui, institués comités consultatifs sous un rapport, deviennent, sous un autre, conseils de juridiction et tribunaux administratifs de premier et de deuxième degrés.

Mais si l'action administrative manifeste sous ces diverses formes le pouvoir exécutif de l'État, la société aussi a son action d'examen et de contrôle sur l'administration : l'intervention sociale et le droit d'examen sont représentés, à côté des ministres, par les chambres législatives ; à côté des préfets et sous-préfets, par les conseils de département et d'arrondissement ; à côté des maires, par les conseils municipaux : l'action du pouvoir administratif et le contrôle social se présentent donc toujours sur deux lignes parallèles.

Ainsi la hiérarchie administrative comprend : 1° les degrés successifs de l'administration générale et locale ; 2° les adjonctions, à chaque degré, de conseils consultatifs ; 3° les adjonctions, à certains degrés, de juges et tribunaux administratifs ; et, de plus, l'ordre constitutionnel et la hiérarchie administrative embrassent les institutions diverses par lesquelles la société est représentée dans son droit souverain d'examen et de contrôle général et local.

Le pouvoir administratif étant fondé dans sa hiérarchie et réglé dans ses divers modes d'action, de conseil, de jugement, de contrôle national, le législateur a dû lui assurer l'indépendance la plus entière : le pouvoir judiciaire,

Source BIU Cujas

par son impulsion propre, ou par l'effort des intérêts particuliers qui s'agitent en sa présence, pouvait se laisser facilement entraîner hors de ses limites : le souvenir de l'intervention des parlemens dans la sphère administrative était, au surplus, un avertissement légué par l'ancienne monarchie : aussi la loi du 16 août 1790 [art. 13] a-t-elle défendu aux tribunaux ordinaires de troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, et de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions (1).

L'indépendance réciproque des pouvoirs administratifs et judiciaires est aujourd'hui un principe fondamental de notre droit public et administratif.

Ces caractères généraux reconnus, nous pouvons aborder les trois grandes sections de notre plan : l'administration générale, l'administration locale, la justice administrative, considérées par rapport à la conservation et au but de la société.

---

(1) Voir aussi décr. 22 déc. 1789, sect. 3, art. 7 : « Elles (les administrations « de département et de district) ne pourront être troublées dans l'exercice de « leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire. »

Source BIU Cujas

LIVRE PREMIER.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

PREMIÈRE PARTIE.

DROIT ADMINISTRATIF

DANS SES RAPPORTS AVEC LA CONSERVATION DE LA SOCIÉTÉ.

Cette première partie embrasse les matières qui se rattachent essentiellement à la conservation de la société sous le point de vue de l'intérieur et sous le point de vue de l'extérieur. De là plusieurs titres qui pourraient se placer sous deux sections correspondantes, mais que nous comprenons dans une seule série, pour ne pas multiplier les divisions sans nécessité absolue :

Titre I. Du domaine national;

Titre II. Des impôts ;

Titre III. De la défense sociale considérée dans ses moyens préventifs et répressifs, et dans ses rapports avec les droits et les devoirs de l'administration;

Titre IV. De la force armée ;

Titre V. Des servitudes militaires;

Titre VI. De l'institution diplomatique, dans ses rapports avec les droits et les devoirs respectifs de l'administration et des citoyens.

TITRE PREMIER.

DU DOMAINE NATIONAL[1].

Nous avons trois périodes à étudier au sujet du domaine :

(1) On peut consulter : 1° Le *Traité du Domaine public* de M. de Proudhon, 5 vol.; 2° Le *Traité de la Fortune publique en France*, par MM. Macarel et Boulatignier, 1838, et 1840, 2 vol. (L'ouvrage en aura 6.)

Source BIU Cujas

1° Le droit ancien ; 2° le droit né de la révolution ; 3° le droit actuel ; ce qui nous donne la matière d'autant de chapitres ; mais nous ne demanderons au passé que des résultats indispensables.

CHAPITRE I.

DROIT ANCIEN.

L'idée de la royauté s'était élevée si haut dans l'ancienne monarchie, que le domaine de la couronne, au lieu d'être regardé comme une branche du domaine national, était l'expression générique qui comprenait toutes les parties du domaine. Il y avait donc identité entre le domaine de l'État, en général, et le domaine de la couronne. Nous ne rechercherons ici que deux résultats : quels étaient les *élémens* du domaine de la couronne, et quels *principes* le régissaient.

I. Les élémens du domaine de la couronne étaient de deux espèces, le domaine corporel et le domaine incorporel.

Le domaine corporel comprenait le *grand* et le *petit* domaine.

Le grand domaine renfermait des seigneuries ayant justice haute, des duchés, marquisats, principautés, et leurs mouvances. — Les forêts royales, les chemins publics, les fleuves, les rivages de la mer étaient attribués expressément au roi en propriété par les ordonnances de Louis XIV, de 1669 et 1681.

Le petit domaine se composait d'objets détachés qui ne constituaient pas un corps de seigneurie, comme des prés, des bois, des fours, des moulins, des marais, etc.

Le domaine incorporel comprenait des droits dont les uns étaient féodaux par leur origine, les autres régaliens : ainsi les droits d'amortissement, de franc-fief, de bâtardise, d'aubaine, avaient été pris par le domaine de la couronne dans le régime féodal ; les droits d'anoblissement, de confiscation, de déshérence ; le droit de créer des offices vénaux, les droits de contrôle, de centième denier, avaient été puisés dans le pouvoir inhérent à la royauté : ce sont ces droits

Source BIU Cujas

productifs et leurs semblables dont l'ensemble constituait le domaine incorporel.

Voyons maintenant quels principes régissaient le domaine de la couronne.

II. Le principe de l'inaliénabilité s'est formé historiquement, par succession de temps et révolution d'idées.

Sous les deux premières races et sous la monarchie féodale, jusqu'à saint Louis, les dons et aliénations des biens du domaine ont été parfaitement libres; les dons et aliénations qu'avait pu faire le saint roi n'ont jamais été l'objet d'aucune réclamation. Mais les successeurs de saint Louis, et surtout Philippe-le-Bel, avaient dissipé les biens de la couronne; et, pour la première fois, en 1318, trois ordonnances de Philippe-le-Long révoquèrent les dons faits depuis saint Louis (1): son exemple fut suivi; les états-généraux de 1356 réclamèrent vivement des révocations qui furent prononcées par l'ordonnance de Charles V, de l'année 1379 (2). — La maxime de la révocabilité devint populaire; l'ordonnance née de l'insurrection du 25 mai 1413 (3), sous Charles VI, la rappela comme une règle nationale; et au XVIe siècle le principe de l'*inaliénabilité* et de l'*imprescriptibilité* du domaine fut nettement formulé par l'ordonnance de François Ier, du 30 juin 1539. Mais l'établissement du principe, ses effets, ses exceptions, les règles domaniales dans leur ensemble, ne furent définitivement organisés que par l'ordonnance de 1566, appelée l'ordonnance du domaine, et qui est l'œuvre du chancelier de Lhôpital. Pour avoir le Code complet de l'ancien droit sur cette matière, il faut y joindre les édits d'avril 1667, d'août 1708 et d'octobre 1711.

La maxime fondamentale voulait que le domaine de la couronne fût inaliénable et imprescriptible. La maxime souffrait quatre exceptions :

---

(1) Ord. 18, 29 juillet, 16 novembre 1318. — Même révocation fut prononcée sous Charles-le-Bel et Philippe-de-Valois, en 1321 et 1349.

(2) Collect. du Louvre, t. 6, p. 54.

(3) C'est l'ordonnance connue sous le nom d'ordonnance *cabochienne*, du nom de Caboche, garçon boucher, chef de l'insurrection bourguignonne. (V. art. 17-21.)

Source BIU Cujas

1° Les objets dépendant du petit domaine pouvaient être aliénés irrévocablement (édit 1708);

2° Les biens du domaine en général pouvaient être, en cas urgent, engagés, c'est-à-dire aliénés sous faculté perpétuelle de rachat (1566); c'est ce genre d'aliénation qui a produit la classe importante des *domaines engagés;*

3° Les biens pouvaient être valablement échangés contre d'autres biens; pour la validité de l'échange, il fallait des procès-verbaux d'évaluation et des lettres patentes enregistrées par le parlement (1711);

4° Les biens pouvaient être concédés à titres d'apanages.

Les principes, en matière d'apanage, ont subi de grandes modifications. Jusqu'au XIIIe siècle, les apanages furent transmissibles aux filles des princes apanagés. Sous Louis VIII (1226), les apanages devinrent des fiefs masculins, reversibles à la couronne à défaut d'héritiers mâles. — Une ordonnance de Charles V (1379) fut rendue pour empêcher à l'avenir les démembremens du domaine qui avaient affaibli la couronne, sous le roi Jean, par les apanages de la Bourgogne, du Languedoc et de l'Anjou, constitués en faveur des fils puînés du roi. L'ordonnance portait : « Il sera donné apanage en nos terres, de 12,000 livres tournois, avec le titre de comte, et 40,000 livres de deniers pour entrée. » C'était un principe nouveau; la concession de l'apanage ne paraissait alors qu'une indication de paiement d'une pension annuelle et pécuniaire. Les états-généraux, tenus à Tours en 1483, réclamèrent l'exécution d'une ordonnance si favorable à l'unité territoriale du royaume; mais le principe passa dans la doctrine des jurisconsultes et des domanistes (1), et non dans les faits: les apanages furent constitués suivant l'ancien usage, avec condition de retour à la couronne; le principe de Charles V, des états-généraux, des domanistes, ne fut réalisé qu'en 1790 par l'assemblée constituante.

La maxime de l'inaliénabilité du domaine, avec les exceptions ci-dessus indiquées, était la première règle de l'an-

(1) Voir Choppin, *Traité du Domaine*, liv. II, tit. 3, n° 9.

Source BIU Cujas

cien droit; une seconde règle non moins essentielle, c'était la dévolution des biens du prince au domaine, lors de son avènement au trône de France. Tous les biens que le prince possédait, à quelque titre que ce fût, de prince apanagiste ou de propriétaire de son chef, étaient unis au domaine par le fait seul de son avènement. Quelques uns des rois, Louis XII et Henri IV principalement, voulurent empêcher cette confusion de biens; mais, après Louis XII, l'ordonnance de 1566 consacra la maxime de la dévolution, et ne fit aucune distinction entre les biens qui avaient appartenu à ce prince et les autres biens domaniaux. Henri IV fit enregistrer au parlement de Bordeaux la donation qu'il avait faite à sa sœur de ses biens du Béarn. Le parlement de Paris refusa l'enregistrement des lettres patentes, et sa courageuse résistance amena Henri IV à reconnaître le principe monarchique de la dévolution. Dans l'édit de juillet 1607, il le confirma de nouveau et le représenta comme l'effet du *mariage saint et politique* des rois avec la couronne de France.

Telles sont les notions essentielles de l'ancien droit sur les élémens constitutifs du domaine de la couronne et sur les principes qui le régissaient.

CHAPITRE II.

DROIT NÉ DE LA RÉVOLUTION.

Le domaine de la couronne, comme la souveraineté du roi, embrassait tout dans l'ancienne monarchie. La généralité de ce domaine répondait à la généralité du pouvoir royal. La révolution de 1789 met la souveraineté nationale à la place de la souveraineté du roi, et le *domaine national* est mis aussi à la place du *domaine de la couronne*. Une qualification générale en remplace une autre par suite de la révolution profonde qui s'est opérée dans le système politique.

C'est dans le décret du 22 novembre 1790 que l'assemblée constituante a déposé sa doctrine nouvelle en matière domaniale. Nous allons, en suivant la même méthode que dans le chapitre précédent, examiner les élémens du domaine national et les principes qui le régissaient d'après le législateur de 89.

Source BIU Cujas

Le domaine national, comme celui de la couronne, se composait d'un domaine *corporel* et d'un domaine *incorporel*. Cette distinction prise dans la nature des choses par l'ancien droit, et acceptée par la révolution, est fondamentale aussi dans le droit nouveau.

Le domaine corporel, d'après le décret de 1790, comprenait :

1° Les objets non susceptibles de propriété privée (chemins publics, fleuves, ports, rades, attribués au roi par les ordonnances du XVIIe siècle);

2° Les fortifications des villes déclarées places de guerre, et les anciennes fortifications des villes qui ne l'étaient plus, si toutefois ces villes n'avaient ni un titre contraire, ni la possession de dix ans, ni même une ancienne possession troublée seulement par les prétentions du domaine dans les quarante dernières années.

3° Les immeubles qui, au moment de la révolution, faisaient partie du domaine de la couronne;

4° Les biens du clergé et des monastères que le décret du 2 novembre 1789 avait mis à la disposition de la nation; et plus tard, sous l'assemblée législative et la convention, les biens des émigrés qui furent confisqués au profit du domaine national.

Le domaine *incorporel* avait subi plusieurs réductions; il avait perdu les droits originaires du régime féodal, et les droits régaliens, empreints du caractère de la royauté absolue, comme le droit de créer des offices vénaux, le droit d'aubaine, le droit de confiscation. — Il avait retenu le droit de déshérence, celui d'occupation sur les objets sans maîtres, et de plus un droit important qui faisait la transition entre l'ancien et le nouveau régime, celui de ressaisir les domaines engagés, échangés et apanagés.

Il y avait ainsi de grandes modifications dans les élémens du domaine; il y eut révolution plus profonde encore dans les principes qui devaient le régir.

Le domaine fut déclaré aliénable; la maxime de l'ancien droit fut donc renversée.

Trois causes doivent être assignées à ce changement es-

Source BIU Cujas

sentiel. — La vue d'utilité publique qui avait fondé l'ordonnance de 1566 était le désir de soulager le peuple d'une partie des impôts, et d'enlever aux courtisans le moyen de s'approprier les biens de l'État. Mais elle ne s'était point réalisée. Les revenus des biens de la couronne en 1788 figuraient dans les recettes de l'État pour 2 millions ; la faveur avait dispersé entre les mains des courtisans les lambeaux du domaine ; le motif de l'ordonnance de 1566 avait cessé depuis long-temps. — En second lieu l'assemblée nationale éprouvait l'immense besoin d'acquitter les charges de l'État, de rembourser le prix des offices supprimés, d'éteindre non la dette constituée en rentes, mais la dette exigible. En 1790, la dette exigible en capitaux était de 2 milliards 300 millions, les biens domaniaux étaient estimés 2 milliards 450 millions. Les assignats furent créés dans le but d'appliquer la valeur des domaines nationaux à l'extinction de la dette : les assignats, délivrés aux créanciers de l'État et destinés à l'acquittement des prix de ventes, se liaient ainsi à la division des propriétés. — Le besoin, dans l'intérêt de la révolution, de diviser et de mobiliser les vastes possessions du clergé fut donc un troisième motif qui détermina l'assemblée constituante à proclamer le principe de l'aliénabilité du domaine national. — Le domaine pouvant être aliéné par un acte du pouvoir législatif, était, par voie de conséquence, déclaré prescriptible ; le temps de la prescription fut fixé à quarante ans.

Des exceptions étaient nécessaires :

Les grandes masses des forêts (100 arpens, ou 150 hectares) furent mises hors de l'aliénation et du commerce (1);

Les édifices consacrés à un service public,

Les salines de l'État,

Les terrains militaires,

Furent mis en dehors de l'aliénation et de la prescription.

Voilà pour le changement des principes domaniaux et l'action de la révolution sur les biens compris réellement dans le domaine national. Il faut voir de plus quelles furent l'action de la révolution et les règles spéciales :

(1) D. 6 août 1790. — 22 nov., art. 12.

Source BIU Cujas

1° Sur les droits de la royauté constitutionnelle en matière réelle et domaniale;

2° Sur les biens détachés de l'ancien domaine par engagement, échanges et apanages;

3° Sur les biens vendus nationalement, et particulièrement désignés dans les lois sous le nom de domaines nationaux.

I. *Droits de la royauté constitutionnelle en matière réelle et domaniale.* — La révolution, qui confondait l'ancien domaine de la couronne avec le domaine national, dota richement la royauté, 1° par la création d'une liste civile de 25 millions, d'un douaire de 4 millions en faveur de la reine survivante, et de rentes apanagères en faveur des fils puînés; 2° par l'affectation à la jouissance personnelle du roi des châteaux et domaines laissés au choix de Louis XVI; 3° et enfin par la faculté attribuée légalement au roi de se créer un domaine privé dont il aurait la libre disposition à titre de propriétaire (1). — Tout était nouveau pour la France dans cette législation; c'était une nécessité du passage de l'ancienne monarchie au gouvernement représentatif. Le principe nouveau entraînait plusieurs corollaires : ainsi, la liste civile devait être votée au commencement de chaque règne, mais après le serment du roi à la constitution; la liste civile devait avoir un administrateur qui exercerait les actions judiciaires du roi et contre lequel les actions et jugemens seraient dirigés et prononcés (2); les fils puînés du roi devaient être élevés et entretenus aux frais de la liste civile jusqu'à leur mariage ou jusqu'à l'âge de 25 ans accomplis. — La nation était déclarée exempte à l'avenir des dettes contractées par les rois. — Les objets dépendant de la dotation mobilière et immobilière de la couronne étaient livrés au roi à titre de jouissance usufructuaire; la propriété en appartenait à la nation.

L'innovation relative à l'existence légale d'un *domaine privé* naissait de la situation particulière d'un roi constitutionnel qui, libre dans l'emploi de sa liste civile, pouvait

(1) D. 22 nov. 90, 26 mai, 13 juin 91.
(2) Const. 91, chap. 2, art. 11.

Source BIU Cujas

faire des acquisitions immobilières *à titre singulier*. Le roi devenait alors propriétaire et pouvait disposer par acte entre vifs des objets acquis; mais s'il n'en avait pas disposé, la réunion des biens se faisait au profit du domaine national. Les fils puînés de France n'avaient aucun droit à prétendre dans la succession du roi, de la reine, de l'héritier présomptif de la couronne (1).

A côté de ces innovations, l'assemblée constituante maintint l'ancien principe de la dévolution des biens : « Les « biens particuliers que le roi possède à son avènement au « trône sont réunis irrévocablement au domaine de la na« tion (2). »

II. *Biens détachés de l'ancien domaine*. Le décret du 22 novembre donna à la nation le droit de déposséder les engagistes, quelle que fût la date de leurs titres, et les acquéreurs apparens des biens du domaine, dont le titre était postérieur à l'ordonnance de 1566. Mais il imposa au Trésor l'obligation de rembourser le prix, et autorisa les détenteurs à se maintenir en possession jusqu'au remboursement.

Les échanges furent soumis à un examen sévère dans leurs formes et leurs dispositions; si les formes légales n'avaient pas été observées, ou si les échanges voilaient un titre gratuit, ils devaient être annulés.

La condition du remboursement empêcha la nation de se mettre de suite en possession des biens. Un décret de la convention, du 10 frimaire an II, ordonna la main-mise immédiate et sans remboursement; cette rigueur du comité de salut public ne fut pas exécutée. Le directoire, par la loi du 14 ventôse an VII, adopta une base toute nouvelle pour consolider entre les mains des détenteurs les biens engagés, échangés ou *donnés*, qui provenaient de l'ancien domaine. Les détenteurs furent déclarés propriétaires incommutables, à la charge par eux de payer au trésor le quart de la valeur des domaines possédés. Depuis, et par une loi du 12 mars 1820, le législateur a statué qu'il ne serait fait aucune

(1) D. 22 nov. 90, 7, 17.
(2) Const. 1791, chap. 7, 9.

Source BIU Cujas

recherche des anciens biens, aucune réclamation de l'indemnité légale après le laps de trente ans, à partir du 14 ventôse an VII. — Les trente ans expiraient en mars 1829; mais l'administration des domaines, pour interrompre la prescription, a lancé des centaines d'assignations qui ont provoqué devant les tribunaux un grand nombre de discussions sur les anciens caractères des concessions domaniales.

Ce qui précède concerne les domaines engagés, échangés ou donnés : restent les biens apanagés.

L'assemblée constituante a professé sur les apanages le principe de Charles V et des états de 1483; mais, sans remonter jusqu'à cette origine historique, elle prit pour point de départ la doctrine enseignée par Choppin (au Traité du domaine) (1) :

« L'apanage des enfans de France ne consiste plus « qu'en une pension annuelle et pécuniaire, pour laquelle « on délivre à l'apanagé une certaine quantité de fonds de « terre. » — Elle en concluait que les concessions ne renfermaient qu'un mode d'indication de paiement, et que la nation pouvait reprendre les biens en y substituant une rente apanagère. Elle prononça donc la révocation des apanages existans, par le décret du 13 août 1790; toutefois, dans son décret général sur les matières du domaine (22 novembre), elle ne reproduisit pas la révocation formelle, d'où l'on peut induire son intention de susprendre alors les effets de la révocation. Mais par l'art. 16 de ce dernier décret elle déclara qu'à l'avenir il ne serait plus créé d'*apanages réels*, et qu'il serait assigné, sur le trésor royal, aux fils puînés du roi, âgés de 25 ans, des rentes apanagères dont la quotité serait déterminée à chaque époque par la législature en activité.

Les anciens apanages, qui avaient été restitués en 1814 aux princes apanagistes, ont fait définitivement retour au domaine par l'avènement de Charles X et de Louis-Philippe (2). Il n'y a plus de possession à titre d'apanage,

(1) Voir le *Rapport du comité des domaines*, par Enjubault, 13 août 1790.
(2) L. 2 mars 1832.

Source BIU Cujas

et la disposition non abrogée de la loi de 1790 qui prohibe la création à venir des *apanages réels* est tout-à-fait en rapport avec l'esprit de nos institutions.

III. *Domaines nationaux*. Sous l'assemblée constituante, le domaine national avait absorbé les biens du clergé et ceux de l'ancien domaine pour les aliéner et les diviser au profit des individus et de la société entière; d'un autre côté, la nation avait remis aux héritiers des religionnaires fugitifs de 1685 les biens confisqués par le roi après la révocation de l'édit de Nantes, et non aliénés au profit des particuliers (1). Un principe de droit et de devoir social avait détermié la double mesure adoptée par l'assemblée.

La constituante n'étant plus, la situation politique s'aggrava soit à l'intérieur, soit du côté de l'étranger; et l'assemblée législative, après deux sommations, l'une au nom du roi, l'autre au nom de la nation représentée, décréta la confiscation et la vente, au profit de la nation, de tous les biens mobiliers et immobiliers des émigrés (2). Ce sont les biens justement attribués au domaine national par l'assemblée de 89, et ceux que la législative et la convention confisquèrent à titre de représailles, sur l'émigration en guerre contre la France, qui ont formé, par suite des aliénations publiques et des reventes privées, la masse des propriétés long-temps désignées sous le nom de *domaines nationaux*. Cette classe de propriété a été une ample matière à la législation civile, administrative, exceptionelle. Les lois sur les domaines non encore aliénés, et sur ceux déjà vendus aux citoyens, ont subi toutes les variations des systèmes politiques qui se sont succédé en France, depuis la révolution de 1789 jusqu'à celle de 1830. Mais enfin tous les débats sont clos; et le droit administratif qui, sous la restauration, a été si abondamment alimenté par les discussions sur les domaines nationaux, peut aujourd'hui se contenter de recueillir 1° quelques notions sur les rapports successifs de l'État et des émigrés à l'égard des biens confisqués; 2° quelques règles d'application aux dif-

(1) D. 10 juillet 1790.
(2) D. 27 juillet 1792.

Source BIU Cujas

ficultés qui peuvent s'élever encore à l'occasion des actes primitifs, ou de clauses insérées dans les ventes nationales.

La constitution consulaire de l'an VIII avait déclaré que les biens des émigrés étaient *irrévocablement* acquis au profit de la république. Mais, deux ans après, le sénatus-consulte du 6 floréal an X, sur l'amnistie des émigrés, ordonnait au profit des amnistiés la *remise* des biens *non aliénés*, sauf les bois et les forêts déclarés inaliénables et les biens affectés aux hospices. La restauration, par la loi du 5 décembre 1814, ordonna la remise des biens non vendus et faisant partie du *domaine de l'État*. La concession était plus large que celle exprimée sous le consulat; cependant ce n'était pas une *restitution* que la loi voulait faire; l'expression de biens *restitués* qui aurait pu emporter l'idée d'un *droit* de la part des anciens émigrés fut volontairement rejetée. La remise des biens n'était qu'un abandon à titre de *libéralité* en faveur des émigrés et de leurs parens; aussi l'héritier légitime de l'émigré fut-il appelé à l'exclusion du légataire universel; et le parent le plus proche, au jour de la remise des biens, fut-il préféré aux autres parens.

Mais, de 1814 à 1825, les idées favorables à l'ancienne émigration avaient fait de grands progrès. Ce n'est plus à titre de libéralité, c'est à titre de droit que réclament les représentans des émigrés, et la loi du 27 avril 1825 porte que : « 30 millions de rente, au capital d'un milliard, sont affectés à l'indemnité DUE par l'État aux Français dont les biens-fonds situés en France.... ont été confisqués et aliénés...» — Le fait quelquefois engendre le droit, quelquefois il prend le masque du droit : la guerre de l'émigration contre la France engendra le droit de dépossession; la réaction aristocratique de 1825 prit le masque du droit pour saisir une indemnité qui, accordée à une seule classe d'infortunes, n'était qu'un privilége injuste. —La révolution de 1830 n'est pas entrée dans la voie des réactions; seulement elle a annulé, au profit du trésor, une valeur libre de 300 millions qui était offerte encore aux espérances des participans à l'indemnité. La loi de 1832 (21 août) a prononcé la déchéance contre ceux qui ne

Source BIU Cujas

présenteraient pas, dans un certain délai, les titres justificatifs de leur demande d'indemnité; et la loi du 14 juin 1835 a enfin proclamé la clôture de toutes les réclamations contre l'État, pour fait d'émigration. — Ainsi le droit administratif et les tribunaux sont affranchis par cette loi de toutes les questions soulevées, pendant dix ans, sur l'indemnité des émigrés et les prétentions de leurs créanciers.

La matière des domaines nationaux ne concerne aujourd'hui le droit administratif que relativement à la validité des ventes, à l'application des règles sur la contenance et les délimitations, à l'interprétation des clauses d'adjudication, aux règles de la compétence.

Validité des titres de vente nationale. — Un procès-verbal de vente nationale fait foi jusqu'à inscription de faux. — Nulle preuve n'est admise outre et contre le contenu au procès-verbal. — Les irrégularités dont les procès-verbaux peuvent être atteints ne sont point des nullités; il suffit qu'il y ait preuve de ce qui constitue la substance de la vente; les vices qui ne peuvent être imputés à l'adjudicataire ne peuvent lui préjudicier.

Si deux ventes ont été faites successivement du même objet, la première est valable, sans égard à la possession contraire du second acquéreur, sauf le cas de prescription par ce dernier. — Si la vente portait sur un objet déclaré non aliénable par les lois révolutionnaires, elle serait sans effet légal : la prescription ne pourrait même pas être invoquée à l'appui de la vente, car l'art. 2226 porte qu'on ne peut prescrire le domaine des choses qui ne sont point dans le commerce. La prescription n'aurait lieu, indépendamment de l'acte, qu'à partir du moment où la loi aurait rendu les choses aliénables et prescriptibles.

Contenance et délimitation. La vente en bloc d'un domaine national comprend tout ce qui est contenu dans le domaine; la vente en détail ne s'applique qu'aux objets spécifiés; la vente à la mesure, c'est-à-dire à raison de *tant* la mesure, s'applique à la quantité de terre comprise dans la mesure énoncée. — La délimitation exprimée par les procès-verbaux donne à l'adjudicataire tout ce qui est renfermé

Source BIU Cujas

en dedans des limites, mais les confins sont en dehors de la vente.

Interprétation. Les procès-verbaux peuvent donner lieu à des difficultés d'interprétation. Bien que l'interprétation ne soit pas l'objet principal du procès, et qu'elle puisse ne se présenter qu'incidemment, il doit y être fait droit avant tout, et si l'autorité judiciaire est saisie d'une affaire où se présente la question incidente de l'interprétation, il doit être sursis au jugement sur le fond jusqu'à ce que l'interprétation ait été donnée par l'autorité compétente.

Compétence. Les actes d'adjudication de biens nationaux sont des contrats d'exception : ils sont soumis à une juridiction exceptionnelle, celle des conseils de préfecture qui, juges ordinaires en matière administrative, sont, en matière de biens vendus *révolutionnairement*, des juges d'exception par l'extension même donnée, sur ce sujet, à leur compétence ordinaire. — Toutes les questions de *validité* des titres d'adjudication nationale, celles de contenance et d'application de limites, enfin celles d'interprétation, sont de la compétence des conseils de préfecture au premier degré, et du conseil d'État en dernier ressort. Cette compétence si étendue était fondée sur un motif tout politique. La loi du 28 pluviôse an VIII, en la créant, avait pour but le maintien et la garantie des ventes nationales. Le législateur craignait l'action des tribunaux en une matière qui touchait aux crises de la révolution; c'était pour consolider les ventes que l'autorité administrative était investie d'une juridiction presque absolue. Encore que le motif politique ne puisse pas avoir aujourd'hui la même force, cependant la loi ne saurait être appliquée autrement qu'elle n'a été conçue; les tribunaux ne seraient donc compétens, que dans les cas où les motifs de la loi n'auraient eu aucune possibilité d'application, c'est-à-dire dans les cas où, les actes d'adjudication gardant le silence, les questions ne pourraient être résolues que par des titres anciens ou les principes du droit commun. Là où le droit exceptionnel cesse, la juridiction exceptionnelle doit cesser : là où le droit commun reprend sa force, la juridiction ordi-

Source BIU Cujas

naire reprend son autorité. Il est certain donc, que les tribunaux civils ne peuvent jamais avoir le droit de juridiction quand il s'agit de la *validité*, de la *contenance*, de l'*interprétation* des titres nationaux, questions qui tiennent à l'existence même et aux effets directs des ventes; mais ils reprennent leur caractère de compétence quand les questions tombent dans les règles du droit commun. Ainsi, les domaines nationaux ont été adjugés selon les clauses ordinaires, « avec leurs dépendances et leurs servitudes actives ou passives; » ces dépendances, ces servitudes, ne peuvent souvent être appréciées que par d'anciens titres, ou des preuves du droit civil; la connaissance en appartient par conséquent aux tribunaux, seuls juges des questions de propriété hors le cas exceptionnel de la validité des titres d'adjudication et des actes nationaux qui s'y rattachent.

CHAPITRE III.

DROIT ACTUEL. — DU DOMAINE NATIONAL ET DE SES DIVISIONS.

Le domaine national, dans le sens le plus étendu, est celui qui, abstraction faite des droits de la propriété individuelle, appartient à la société considérée comme un être moral et collectif, souverain du territoire qu'il occupe: c'est le domaine *éminent* et de souveraineté.

Nous divisons le domaine national en trois parties: le domaine de la couronne, le domaine public, le domaine de l'État. Cette division n'est pas conforme à celle ordinairement adoptée qui fait du domaine de la couronne une branche du domaine de l'État. Les principes qui régissent le domaine de la couronne étant opposés sur plusieurs points essentiels à ceux du domaine public et à ceux du domaine de l'État, il est d'une saine logique d'en faire un ordre à part, et de réunir toutes les branches du domaine sous l'idée générale d'un domaine *éminent* et de souveraineté, le domaine national, expression que la révolution de 89 a naturalisée dans nos lois, et qui avait son équivalent en droit romain par le terme de *dominium populi romani* (1).

(1) *Inst.* Gaius, com. II, § 2.

Source BIU Cujas

SECTION I.

DU DOMAINE DE LA COURONNE.

La théorie législative sur les biens et les droits réels de la couronne que l'assemblée constituante a réalisée par le décret du 22 nov. 1790, a été adoptée, sous quelques modifications importantes, par la loi du 2 mars 1832. — Ainsi, 1° le principe de la liste civile votée au commencement de chaque règne, et représentée dans ses droits actifs et passifs par un administrateur au choix de la royauté; 2° la dotation mobilière et immobilière de la couronne, donnant au roi la qualité d'usufruitier, libre de faire les additions et changemens utiles à la conservation et à l'embellissement des édifices; 3° l'existence d'un domaine privé laissé à l'entière disposition du roi, même par testament et sans restriction de quotité indisponible [23]; la nécessité d'un administrateur du domaine privé contre lequel seraient dirigés les actions et jugemens relatifs à ce domaine; 4° l'établissement d'un douaire au profit de la reine survivante : toutes les innovations de la constituante ont passé, avec des dispositions plus explicites, dans la loi de 1832.

Les biens de la couronne sont déclarés inaliénables et imprescriptibles [8]. Ils n'appartiennent pas au roi, dont les droits constituent un usufruit d'un ordre exceptionnel; ils appartiennent à la société comme être moral, investi de la souveraineté du territoire et du domaine éminent. Les échanges ne pourraient être faits qu'en vertu d'une loi; les coupes extraordinaires dans les forêts de la dotation auraient aussi besoin de l'intervention légilsative [12]. Les bois de la couronne sont soumis au régime forestier comme les bois de l'État et des établissemens publics; mais ils sont placés sous la surveillance d'agens et gardes spéciaux qui, nommés par l'administration de la liste civile, ne dépendent pas de l'administration forestière (1). Les biens de la dotation, livrés au roi, au nom de la société, dans l'intérêt de la dignité du trône, sont affranchis de l'impôt général des propriétés foncières; ils restent soumis aux charges départe-

(1) Code forest. 86, 87, 88.

Source BIU Cujas

mentales et communales qui n'ont pas ce caractère de généralité [13]. La société donne; elle a dû offrir les objets exempts de l'impôt levé en son nom; mais les départemens et les communes ne donnent pas; il n'y avait donc pas la même raison d'affranchir des charges locales les biens de la dotation.

L'exécution des titres et jugemens peut être poursuivie sur les biens du domaine privé, non sur ceux de la dotation ou sur les deniers de la liste civile. Le législateur a cru même devoir, par respect pour la dignité royale, déclarer expressément ces deniers insaisissables [27-28].

Si la loi de 1832 a recueilli les institutions nouvelles de 1790, elle a fait aussi des innovations d'une grande importance. Le principe de la dévolution des biens, fondamental dans l'ancien droit public et maintenu par la constitution de 1791, a été aboli par l'art. 22 de la loi du 2 mars. Les biens possédés par le prince, au jour de son avènement au trône, ne sont plus réunis au domaine national ; ceux qu'il a pu acquérir pendant son règne ne sont point frappés de réunion, lors même qu'il n'en aurait disposé ni entre vifs ni par testament; ils sont soumis à toutes les lois qui régissent les autres propriétés [24]; ils sont donc sous l'empire du droit commun, relativement à l'impôt, à l'exercice du droit de propriété et à la transmission *ab intestat*. On ne peut plus dire, avec la loi de 1790, qu'il n'y a pas de succession du roi, de la reine, de l'héritier présomptif. La loi civile a fait remonter ses règles de succession légitime et d'égalité jusque sur les marches du trône. Le législateur de 1832 a voulu, par l'organe de M. Salverte, auteur de la proposition, « l'assimilation du domaine du prince à celui de tout particulier.»

Ainsi, ni la personne privée n'est absorbée dans la personne royale, ni le domaine privé dans le domaine national ; et comme conséquence de ce principe nouveau, le rapporteur de la loi, M. Dupin, proclamait que « jamais les dettes du roi ne seraient les dettes de l'État. »

Cette conséquence était indispensable, mais elle ne suffisait pas en présence de l'importance progressive que pou-

Source BIU Cujas

vait acquérir le domaine privé, par suite du changement de législation : aussi ce domaine est-il légalement grevé d'une charge qui ne lui était pas imposée par le décret de 1790.

La loi de 1832 établit sur les fonds du trésor une somme annuelle d'un million pour la dotation de l'héritier de la couronne; des dotations peuvent être accordées aux fils puînés et aux princesses, filles du roi, par des lois spéciales. Les apanages *réels*, prohibés pour l'avenir par le décret du 22 novembre 1790 [16], ne sont point rétablis par la loi du 2 mars, et les dotations, prévues comme *possibles* en faveur des fils puînés, ne sont dans les termes et l'esprit de la législation nouvelle que des dotations en argent, ou *des rentes apanagères*, selon l'expression du décret de 1790. Mais la différence qui existe sur ce point entre la loi de 90 et celle de 1832, c'est que la première imposait la rente comme obligatoire pour l'État, à partir du mariage des fils du roi ou de leur âge de 25 ans accomplis, tandis que la seconde rend la dotation annuelle seulement facultative, et l'autorise *en cas d'insuffisance du domaine privé* [21]. Cette différence entre les deux législations de 89 et de 1830 vient du changement de condition dans le domaine privé : puisqu'on l'affranchissait du droit de dévolution au profit de l'État, on devait lui imposer les charges que son accroissement successif lui permettait de supporter, *ubi commoda, ibi et onus;* c'est encore le droit civil qui a fait invasion dans le droit public. — La loi de 1832 n'est pas toutefois plus rigoureuse que celle de 1790; elle a déduit seulement une juste conséquence de l'innovation, par laquelle était anéantie la maxime de la réunion des biens, au jour de l'avènement du prince et à l'époque de son décès.

SECTION II.

DU DOMAINE PUBLIC.

L'assemblée constituante a souvent confondu dans ses décrets le domaine *national* et le domaine *public*. — D'un autre côté, nos lois nouvelles qualifient du nom de domaine de l'État et même de domaine public ce que les lois de la

Source BIU Cujas

révolution appelaient domaine de *la nation*. Il faut écarter ces confusions de langage qui empêchent la précision des idées et obscurcissent la clarté des doctrines.

Le domaine national, d'après la définition donnée plus haut, est le domaine éminent et de souveraineté; il comprend généralement ce qui est en dehors de la propriété individuelle.

Le domaine public est une des branches du domaine national; selon la juste définition de M. Proudhon, « il « embrasse tous les fonds qui, sans appartenir à personne, « ont été civilement consacrés au service public de la so- « ciété. »

Le domaine de l'État est celui dont l'État, représenté par les pouvoirs constitués, jouit comme un simple particulier, exclusivement et à titre de propriétaire : il est aussi, comme le domaine de la couronne et le domaine public, une branche du domaine national.

La doctrine des jurisconsultes avait confondu, depuis le Code civil, le domaine public et le domaine de l'État : mais M. Proudhon (*Traité du Domaine public*) a fait la division avec tant de netteté et de profondeur, en s'appuyant sur le droit romain qui avait aussi distingué les *quædam publica* et les *quædam universitatis*, que la distinction est aujourd'hui définitivement acquise à la science du droit.

Cette distinction au surplus est fondée sur la nature des choses. Il est des choses qui, improductives naturellement ou par la volonté sociale, sont destinées à l'usage de tous, comme les rivages, les ports, les routes, les fleuves, et généralement toutes les portions du territoire qui ne sont pas susceptibles de propriété privée [C. civ. 538]; les membres de la société en jouissent en cette qualité *ut singuli*. — Il est aussi des choses productives, comme des forêts, des domaines, des hôtels, qui sont possédés non par les membres de la société, *ut singuli*, mais par la société elle-même, *ut universitas*, représentée par les pouvoirs de l'État.

Cette distinction, fondée sur le droit romain et sur la

Source BIU Cujas

nature des choses, est aussi consacrée par le Code civil. Le domaine public est caratérisé par les art. 714, 538, 540; ces deux dernières dispositions emploient même l'expression propre de *domaine public*. — Le domaine de l'État est expressément qualifié par les art. 713, 541, 560.

L'article 539 paraît contraire à cette distinction nette et tranchée, en déclarant que tous les biens vacans et sans maîtres, et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au *domaine public*. Il est évident que ces objets ne sont pas livrés à l'usage de tous, et que par conséquent ils ne peuvent pas tomber vraiment dans le domaine public tel que nous l'entendons. — Mais une vérification de texte a prouvé que c'est par erreur que les mots *appartiennent au domaine public* ont été substitués à ceux du texte original promulgué le 14 pluviôse an XII, et qui portait les mots *appartiennent à la nation*. Sous le consulat, le législateur suivait la tradition de l'assemblée constituante; il disait encore *la nation* dans le sens où nous disons *l'État*. Lorsqu'en 1807 Napoléon a voulu mettre le nouveau Code civil en harmonie avec les formes du gouvernement impérial, « les dénominations *empereur, empire,* « *État* y ont été substituées à celles de *premier consul, gou-* « *vernement, république, nation;* » ce sont les expressions même de Bigot-Préameneu dans l'exposé des motifs (1). Ce n'est pas, comme l'a pensé M. Proudhon (2), par l'ordonnance du 30 août 1816 que le mot *domaine public* a été substitué par erreur dans l'art. 539 à celui de *nation* qui s'y trouvait. L'erreur remonte jusqu'à la loi du 3 septembre 1807, qui contenait l'édition officielle du Code Napoléon. D'après l'exposé des motifs, le mot *État* devait remplacer le mot *nation;* l'expression *domaine public* de l'art. 539 est donc une erreur matérielle. Ce fait authentiquement reconnu maintient dans toute son exactitude, d'après notre code, la distinction fondamentale entre le domaine public et le domaine de l'État.

(1) Locré, *Législation civile*, t. I, p. 114.
(2) *Domaine public*, t. I, p. 274.

Source BIU Cujas

Les conséquences de cette distinction sont importantes et à l'égard de l'État et à l'égard des individus.

1° Le droit de l'État sur le domaine public s'exerce par un pouvoir d'administration, de surveillance, d'entretien, de police, de juridiction, dans l'intérêt de tous, et afin que chacun puisse en jouir librement. — Mais son droit sur le domaine de l'État, proprement dit, est celui du propriétaire; sa gestion est celle qui tient au titre de propriété; de là des différences importantes pour l'application de la compétence administrative ou judiciaire;

2° A l'égard des tiers, la distinction n'est pas moins essentielle dans ses effets : chaque chose qui fait partie du domaine public est hors du commerce et imprescriptible [2226] : — chaque chose qui fait partie du domaine de l'État est aliénable et prescriptible [2227].

Un objet peut passer du domaine public dans le domaine de l'État; l'art. 541 en donne un exemple dans les terrains, remparts et fortifications des places qui cessent d'être places de guerre. En passant d'un domaine dans l'autre, l'objet qui était inaliénable et imprescriptible devient aliénable et prescriptible.

Une question grave s'est élevée : est-il nécessaire qu'il y ait une décision expresse de l'autorité administrative, pour que la transition d'un immeuble, du domaine public dans le domaine de l'État, produise ses effets légaux à l'égard des tiers? — L'affectation d'un fonds à un service public est un fait extérieur : si ce fait cesse complètement, si, par exemple, l'assiette d'une ancienne route est cultivée comme un champ pendant plus de trente années depuis la cessation du service public, il n'y a plus d'affectation réelle à l'usage de tous; il n'est pas besoin de déclaration expresse à cet égard. L'imprescriptibilité du fonds naissait de son incorporation au domaine public; le fonds y était incorporé par sa qualité de chemin public; mais si cette cause d'incorporation a cessé, l'effet a dû cesser également : le fonds n'a plus eu que la qualité d'un terrain ordinaire dépendant du domaine de l'État, et susceptible de propriété privée. — Il ne faisait pas partie

Source BIU Cujas

du domaine public par sa nature, mais par sa destination; la destination ayant changé pendant longues années, le fonds a repris sa nature primitive; la forme fait ici la réalité, *forma dat esse rei;* le terrain, en cessant d'être livré au service public, est redevenu susceptible d'appropriation, et la possession privée a pu servir de base à la prescription trentenaire. — Le cas d'un chemin est cité comme exemple et non comme limitation de la règle. — Si nous avons insisté sur cette proposition, que l'affectation d'un fonds à un service public peut être abolie *expressément* ou *tacitement*, c'est que MM. Macarel et Boulatignier (1) ont formellement combattu sur ce point la doctrine de M. Proudhon, conforme à la solution que nous venons de présenter (2).

Après avoir caractérisé le domaine public, ses différences avec le domaine de l'État, et les conséquences légales de cette diversité, il nous reste à déterminer les élémens qui le composent.

Ces élémens sont :

1° Les objets énoncés dans l'art. 538, « les chemins, « routes et rues à la charge de l'État, les fleuves et rivières « navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la « mer, les ports, les havres, les rades et généralement « toutes les portions du territoire français, qui ne sont pas « susceptibles d'une propriété privée; »

2° Les objets énoncés dans l'art. 540 : « les portes, « murs, fossés, remparts des places de guerre et des forte- « resses. » — Il ne faut pas s'arrêter à la rédaction vicieuse de l'art. 541, qui met sur la même ligue (*il en est de même*) les terrains des places qui ne sont plus places de guerre, en ajoutant qu'ils appartiennent à l'État : les premiers mots assignent ainsi au *domaine public* ce que les derniers mettent avec raison dans le domaine de l'*État;*

3° Les églises consacrées au service public du culte,

(1) *De la Fortune publique en France et de son administration*, t. Ier, p. 83. — Dans le même sens, M. Isambert, *Traité de la Voirie*, n° 374. — *Répertoire de Favard-Langlade*, v° *Inaliénabilité*.

(2) Proudhon, *Domaine public*, t. Ier, p. 289.

Source BIU Cujas

« tant que leur destination n'a pas été changée ou par la « force des choses ou par le même pouvoir qui les avait « précédemment placées hors du commerce (1); »

4° Les canaux de navigation intérieure;

5° Les chemins de fer.

Bien que, dans les deux derniers cas, il puisse y avoir lieu à des drois de péage, ces voies de communication n'en sont pas moins destinées à un service public; les droits perçus ne sont qu'un impôt levé sur le voyageur, et ils ne donnent pas le caractère de propriété privée à une dépendance du domaine public.

6° Doit-on mettre dans les dépendances de ce domaine les cours d'eau non navigables, selon la doctrine de M. Proudhon, qui enseigne que « le corps et le *très-fonds* du lit naturel des petites rivières font partie du domaine public quant à la nue propriété, le droit de superficie ou d'usufruit perpétuel en étant concédé aux riverains pour la revendication et jouissance des divers avantages que peut leur procurer le voisinage de ces cours d'eau (2). »

Cette doctrine a été vivement combattue par M. Troplong (3), et la raison fondamentale de ce dernier jurisconsulte est prise du rapprochement des art. 560, 561; il dit en résumé : — Ces articles sont placés sous le titre de l'*accession;* l'art. 560 déclare que les îles et atterrissemens qui se forment dans les fleuves et rivières appartiennent à l'État. Pourquoi? Parce que l'État est propriétaire du lit des fleuves, et que l'accessoire suit la nature du principal. — L'art. 561 attribue aux propriétaires riverains les îles et atterrissemens formés dans les rivières non navigables. Pourquoi? Évidemment par l'application du même principe que l'accessoire suit le principal.

La raison décisive du savant magistrat est donc prise de l'application que l'on doit nécessairement faire aux deux dispositions du code de la règle *accessorium sequitur naturam principalis*. Mais si l'on établit que l'art. 560 n'est pas fondé

(1) Proudhon, n° 341.
(2) Domaine public, t. III, n°s 933, 937, 956, 967.
(3) Commentaire du titre de la prescription, t. Ier, n° 145.

Source BIU Cujas

sur cette règle, il s'ensuivra qu'on ne doit pas dès lors regarder cette règle comme le fondement nécessaire de l'art. 561. Le Code fournit à cet égard deux argumens qui nous semblent péremptoires :

Premier argument, la distinction entre le domaine public et le domaine de l'État est consacrée par le Code civil, nous l'avons démontré plus haut ; or, l'art. 538 dit que les fleuves et rivières navigables sont des dépendances du *domaine public*, et l'art. 560 dit que les îles et atterrissemens formés dans leur lit appartiennent *à l'État ;* donc il y a une différence entre les fleuves et leurs îles quant *au domaine de propriété*. Tout le monde peut naviguer sur un fleuve, tout le monde ne peut jouir de l'île qui surgit d'un fleuve. Le fleuve est inaliénable et imprescriptible ; l'usine établie sur le lit de ce fleuve sera toujours censée établie par tolérance, et la possession ne sera jamais une cause de propriété : au contraire, l'île née d'un fleuve est aliénable et prescriptible comme tout autre domaine de l'État. Il ne faut donc pas dire que la règle *accessorium* soit ici applicable, puisque l'île aura, en droit, une nature différente de celle du fleuve et de son lit. — Le même raisonnement s'étend à l'art. 561 ; l'île née d'une rivière non navigable peut être attribuée en propriété aux riverains, sans en conclure que la rivière et son lit leur appartiennent. La loi a été libre d'attribuer cet objet aux riverains qui y ont le plus d'intérêt par leur voisinage, comme le droit romain attribuait aux riverains les îles des fleuves, bien que les fleuves fissent partie du domaine public (1) : ces attributions sont indépendantes de la question de propriété des fleuves et rivières.

Le deuxième argument, à l'appui de notre thèse, est puisé dans l'art. 563. Lorsqu'une rivière non navigable se forme un nouveau cours et abandonne son ancien lit, le lit donné est attribué non *aux riverains*, mais aux propriétaires des fonds nouvellement occupés : si la propriété de l'ancien lit avait nécessairement appartenu aux riverains, ou la loi civile l'aurait laissée à ces derniers, ou, les expropriant

(1) *Instit.*, lib. II, tit. 1, § 22, *De rerum divisione.* — *Dig.*, lib. XLIII, tit. 12, L. 1, § 6, *Si insula in publico flumine.*

Source BIU Cujas

en faveur d'autrui, elle leur aurait assuré une indemnité : au contraire, c'est expressément à titre d'*indemnité* qu'elle attribue l'ancien lit aux propriétaires dépossédés par le changement du cours d'eau. Pourquoi donc cette indemnité ? La raison en est que, dans nos principes de droit, il est dû indemnité toutes les fois qu'il y a expropriation pour cause d'utilité publique. Ici, le propriétaire dépossédé pour cause d'utilité publiqne reçoit une indemnité en nature de fonds, et le nouveau lit de la rivière pour lequel l'indemnité est payée tombe naturellement dans le domaine public. Si ce nouveau lit venait lui-même à être abandonné, il ne retournerait pas à son ancien propriétaire; il serait attribué, pour la même cause, à celui qui serait nouvellement dépossédé par le changement du cours de l'eau. —Le principe de la propriété particulière ne se fait donc sentir qu'en faveur de celui qui est nouvellement privé de son fonds ; le propriétaire riverain du lit abandonné est mis tout-à-fait en dehors de son application par l'art. 563.

Ajoutons qu'aux termes de l'art. 3 du Code de la pêche fluviale (1), « dans le cas où des cours d'eau seraient ren« dus ou déclarés navigables ou flottables, les propriétaires « qui *seront privés du droit de pêche* auront droit à une « indemnité préalable. » — La loi accorde indemnité pour le droit de pêche, qui appartient incontestablement aux propriétaires riverains; mais elle n'accorde pas d'*indemnité* pour la prétendue propriété du *lit du cours d'eau*, qui passerait cependant alors, dans le système de M. Troplong, du domaine privé dans le domaine public.

Nous concluons de tout cela que, dans le silence de la loi, on doit s'attacher à la nature des choses. Or, l'eau courante est dans le domaine public, le lit qui lui sert de passage et de véhicule est donc aussi dans le domaine public ; Ulpien l'a dit, en ne considérant les choses que sous le point de vue logique, *impossibile est ut alveus fluminis publici non sit publicus* (2). Et l'on sait qu'en droit romain les cours d'eau étaient publics, sans distinction des fleuves

(1) Loi du 15 avril 1829.
(2) *Dig.*, lib. XLIII, tit. 12, L. 1, § 7, *De fluminibus.*

Source BIU Cujas

navigables ou non navigables, *flumina autem omnia publica sunt* (1); *pertinet interdictum ad flumina publica, sive navigabilia sunt, sive non sunt* (2). Cette théorie, qui classe les fonds des cours d'eau non navigables ni flottables dans le domaine public, nous paraît la seule vraiment rationnelle et conforme aux principes de notre droit. — Il faut mettre dans une classe à part les *canaux artificiels* destinés soit à l'irrigation des terres, soit à l'alimentation des usines; le terrain a été fourni volontairement et par contribution pour recevoir le passage de l'eau dans un but déterminé. Ces canaux et leurs francs-bords font exception aux règles ordinaires des cours d'eau.

Cette doctrine serait peu importante, si l'on ne considérait que l'intérêt immédiat du propriétaire riverain, puisque tous les droits *utiles* sont reconnus lui appartenir; mais elle est très-essentielle, du point de vue administratif, en ce qu'elle fonde le droit de l'administration sur le régime des cours d'eau. Hors de cette théorie, le droit de l'administration est exceptionnel et exorbitant; avec cette théorie, il devient, comme nous le verrons plus tard, d'une facile et régulière application.

SECTION III.

DU DOMAINE DE L'ÉTAT.

Le domaine de l'État est aujourd'hui, comme sous l'ancien droit, corporel et incorporel.

Il faut considérer les élémens qui le composent et les règles qui le régissent sous l'un et l'autre rapport.

---

(1) *Instit.*, lib. II, tit. 1, n° 2, *De rerum divisione.*

(2) *Dig.*, lib. XLIII, tit. 13, L. 1, § 2, *Ne quid in flumine publico.*—On peut opposer la loi 1 du tit. 12, § 3, portant : *Fluminum quædem publica sunt, quædam non.* Mais le sens de cette loi n'est pas équivoque ; car Ulpien, à qui elle est empruntée, dit que Cassius définit *publicum flumen quod perenne sit*, et il approuve la définition. C'est donc la continuité du cours qui constitue la qualité du *fleuve public;* le *flumen privatum* sera celui qui ne coulera que pendant un certain temps *torrens vel hyeme fluens.* C'est dans ce sens seulement que le jurisconsulte dit, § 4 : « Si « autem flumen privatum sit cessabit interdictum ; nihil enim differt a cæteris « locis privatis flumen privatum. »

Source BIU Cujas

§ I. DOMAINE CORPOREL.

I. *Élémens constitutifs.* — Le domaine corporel renferme des biens meubles et immeubles.

Les biens meubles se composent d'objets d'un nombre indéfini et d'une valeur inappréciable, tels que les bibliothèques royales, les archives nationales, les objets de l'imprimerie royale, les collections d'objets d'arts et de sciences formées et entretenues par l'État ; tous les objets précieux, diamans, pierreries, statues, musées, tableaux, etc., compris dans la dotation mobilière de la couronne, et inventoriés en vertu de la loi du 2 mars 1832; mais les monumens et les objets d'arts placés, depuis cette loi, dans les maisons royales, soit aux frais de l'État, soit aux frais du roi, sont déclarés *propriétés de la couronne* [7]. — Dans les biens meubles, il faut comprendre encore le mobilier et le matériel des ministères et des administrations publiques, les matières premières ou fabriquées destinées aux services publics, à la marine, aux finances, à la guerre, et enfin les armes et objets confiés à la garde nationale. Ces élémens d la fortune publique dans un État comme la France sont d'une importance incalculable : aussi n'a-t-on pas essayé de donner la statistique de la richesse mobilière de l'État.

Les biens immeubles se composent :

1° Des immeubles et forêts provenant de l'ancien domaine et du clergé, qui n'ont pas été compris dans la dotation immobilière de la couronne par la loi du 2 mars 1832;

2° Des biens provenant du domaine extraordinaire créé sous l'empire par le sénatus-consulte du 30 janvier 1810, et réuni au domaine de l'État par la loi du 15 mai 1818 (c'est ce sénatus-consulte qui avait ressuscité des inféodations transmissibles de mâle en mâle, et reversibles, en cas d'extinction de la race masculine);

3° Des biens provenant de la dotation de l'ancien sénat et des sénatoreries, réunis au domaine par la loi du 28 mai 1829 [art. 7];

4° Des édifices et biens immeubles affectés au service des ministères et administrations générales ;

Source BIU Cujas

5° Des biens qui ont cessé de faire partie du domaine public sans passer dans la propriété privée par titre ou prescription;

6° Des îles et atterrissemens qui se sont formés dans les fleuves et rivières navigables;

7° Des biens qui ont été recueillis par l'État comme vacans et sans maître [539-713], et de ceux advenus par droit de deshérence [723-768];

8° Des biens donnés ou légués à l'État purement et simplement, ou sous certaines charges et conditions.

La statistique publiée en 1837 nous fournit des résultats précis sur le nombre et l'importance des immeubles de l'État.

Services des cultes.	245 propriétés;	
consistant en.	74 évêchés;	
	86 séminaires;	
	31 écoles secondaires ecclésiastiques;	
	15 écoles tenues par des prêtres ou des religieuses;	
	39 communautés religieuses.	
	Propriétés estimées au total de. . .	430,047,573 fr.
Forêts de l'État.	1,473 forêts d'une étendue totale de 1,019,139 hectares, estimées. . . .	726,993,456 fr.
Chambres législatives.	8 propriétés. .	14,798,393 fr.
MINISTÈRES		
de la justice.	7	8,458,800
des affaires étrangères.	3	2,951,492
de l'instruction publique. . . .	11	28,625,343
de l'intérieur.	432	49,319,366
des travaux publics.	61	23,151,082
de la guerre.	6,260	205,451,840
de la marine.	384	127,374,554
des finances.	1,079	38,439,160
Propriétés de l'Etat non affectées à des services publics (1).	808	8,695,570
	10,771	1,277,295,629 fr.

Ainsi, le nombre total des propriétés de l'État est d'environ onze mille; et le total de la valeur estimative est de plus d'un milliard deux cent soixante-dix-sept millions.

II. C'est à cette richesse immobilière que se rapporte

(1) Le produit de ces biens qui sont affermés, d'après les comptes officiels a été, en 1835, de 560,722 fr. — *Fortune publique*. t. I, p. 198.

Source BIU Cujas

l'*exercice du droit de propriété appartenant à l'État ;* cet exercice est subordonné à des modes de gestion générale ou spéciale.

GESTION GÉNÉRALE.

Elle comprend quatre objets :
Les modes d'acquérir ;
Les modes d'aliéner ;
L'administration des biens ;
L'exercice des actions judiciaires.

1° *Modes d'acquérir.* — Le droit de la guerre et la conquête, par les armes et les traités, ont toujours été regardés par les nations comme le plus grand moyen d'accroissement territorial. La guerre était devenue en Europe une cause si désastreuse de changement de possessions et d'États, que Grotius, au XVIIe siècle, voulant faire un traité de droit naturel applicable aux bases de la société, fit un traité sur le *droit de la guerre et de la paix*. La civilisation chrétienne cependant a fini par transformer le droit des gens en matière de conquête. La conquête aujourd'hui a pour objet l'acquisition et la conservation, et son titre est juste ou injuste selon que la cause primitive de la guerre était ou non appuyée sur la justice. Napoléon, en 1810, avait fondé, sur les bénéfices des conquêtes, l'existence d'un domaine extraordinaire dont les derniers restes ont été réunis à l'État, et la loi du 2 mars 1832 porte : « Il ne « sera plus formé de domaine extraordinaire ; en consé- « quence, tous les biens meubles et immeubles acquis par « droit de guerre ou par des traités patens ou *secrets* ap- « partiendront à l'État [25]. » — Il faudrait une loi expresse pour donner à la couronne quelques uns des objets de la conquête, et les stipulations des *traités secrets* ne peuvent jamais profiter ni au roi ni aux chefs militaires ; les produits de toute nature appartiennent au domaine de l'État.

Le droit de conquête est un mode d'acquisition d'un ordre à part.

L'État acquiert ordinairement ou à titre gratuit par

Source BIU Cujas

donation et testament, ou à titre onéreux, par échange et par vente; il peut aussi acquérir par prescription.

Les donations et legs ne peuvent être acceptés qu'avec l'autorisation du roi, défenseur non seulement de l'État, mais encore des familles. Si l'intérêt légitime de celles-ci sollicite le refus, l'intérêt indirect de l'État doit céder à la faveur des titres de parenté.

Les échanges ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une loi approbative. L'ordonnance du 12 décembre 1827 a déterminé les formes à suivre pour préparer l'échange d'un bien privé contre un bien du domaine de l'État : la demande doit être adressée au ministre des finances, communiquée, s'il y a lieu d'y donner suite, au préfet de la situation, accompagnée d'une expertise, et soumise au conseil d'administration du domaine et au comité des finances du conseil d'État. Le contrat d'échange sera enregistré et transcrit; les biens donnés à l'État seront purgés de toute hypothèque; la radiation des inscriptions sera rapportée; la loi ne sera présentée aux chambres qu'après l'accomplissement de toutes les formalités; et l'échangiste ne pourra entrer en jouissance que lorsque la loi aura été rendue [6-11].

Une seule exception existe en matière d'échange. — Les portions de terrains dépendantes d'anciennes routes ou chemins, et devenues inutiles par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une route royale ou départementale, pourront être cédées par l'administration, sur estimation contradictoire, à titre d'échange et par voie de compensation du prix, aux propriétaires des terrains sur lesquels les parties de route neuve devront être exécutées. — Seulement, lorsqu'il s'agira de terrains abandonnés par des routes royales, l'acte de cession devra être soumis à l'approbation du ministre des finances (1).

Les acquisitions ne sont pas assujetties directement à la nécessité d'une loi pour leur validité; mais comme l'acquisition au nom de l'État suppose un prix, et que les spécialités du budget peuvent ne pas s'appliquer à cette destination, il faut ordinairement une loi soit pour autoriser, soit

(1) Loi 20 mai 1836, art. 4.

Source BIU Cujas

pour ratifier l'acceptation. Ainsi, une loi du 24 mai 1836 a ouvert spécialement un crédit supplémentaire pour l'acquisition d'un terrain qui sera *affecté*, dit la loi, au service du Muséum d'histoire naturelle. — Non seulement l'acceptation est autorisée, mais l'affectation même du terrain à acquérir est ici spécifiée par le législateur. Cependant la règle en matière d'acquisition n'est pas absolue; des acquisitions se font par *ordonnances;* dans la même année 1836, une ordonnance du 8 mai a autorisé l'acquisition d'une dépendance des bains de Plombières.

La nécessité d'une loi pour l'acquisition par vente ne peut pas être aussi impérieuse que pour l'acceptation par échange. — L'échange emporte aliénation d'une partie du domaine de l'État; l'acquisition n'est qu'un accroissement en faveur du domaine; et comme une ordonnance suffit à l'acceptation d'une donation, une ordonnance peut suffire à la validité d'une acquisition, sauf le besoin d'un fonds spécial pour subvenir au prix, ce qui emporte alors la nécessité de l'intervention législative.

Les particuliers peuvent prescrire contre l'État; par la même raison le domaine peut prescrire contre les particuliers; la possession de trente ans, publique et continue est donc pour l'État un mode d'acquisition selon le droit commun.

2° *Modes d'aliéner.* — En règle générale, l'aliénation des biens de l'État ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi et aux enchères, avec publicité et concurrence. Tel est le principe posé par les décrets de l'assemblée constituante, au moment même où elle proclamait l'aliénabilité du domaine (1).

Dans l'état actuel de notre législation, trois modifications ont été apportées pour des cas spéciaux.

La première est relative aux biens ruraux, maisons, bâtimens et usines de l'État: les lois des 15 floréal an X et 5 ventôse an XII ont confirmé à cet égard les formes prescrites par la loi du 16 brumaire an V, qui consistent dans la

(1) Décr. 22 nov. 1790, art. 8.

Source BIU Cujas

mise aux enchères, mais sans qu'il soit besoin de l'intervention législative : ces formes sont encore pratiquées par l'administration des domaines pour les ventes de cette nature d'immeubles; c'est une mesure exceptionnelle qui devrait céder au respect du principe général.

La seconde modification est relative aux concessions de marais, d'atterrissemens, etc. La loi du 16 septembre 1807, sur le dessèchement des marais, porte, art. 41 : « Le gou« vernement concèdera, *aux conditions qu'il aura réglées,* les « marais, les lais, relais de la mer..., accrues, atterrissemens « et alluvions des fleuves, rivières et torrens, quant à ceux « de ces objets qui forment propriété publique ou doma« niale. » — La concession se fait par une ordonnance royale rendue en conseil d'État [5].

La troisième modification est relative aux terrains usurpés sur les rives des forêts domaniales et non prescrits par le possesseur. L'État avait le droit d'agir en revendication et de mettre en vente publique les terrains qui seraient restitués. Mais la crainte de jeter le trouble dans la classe nombreuse et pauvre des possesseurs a motivé la loi du 20 mai 1836 qui autorise le *gouvernement* a concéder aux détenteurs, sur estimation contradictoire et aux conditions qu'il aura réglées, les terrains dont l'État n'est pas en possession et qu'il serait fondé à revendiquer. — Cette faculté de traiter ainsi, par transaction, avec les détenteurs actuels, doit être exercée dans les dix ans de la loi, sans qu'il puisse y avoir déchéance, après ce délai, du droit de l'État d'exercer des poursuites contre les détenteurs qui n'auraient pas valablement prescrit.

Ce droit spécial de concession ne peut s'appliquer aux terrains usurpés qui seraient enclavés dans les forêts domaniales; mais la faculté accordée au gouvernement peut s'étendre aux usurpations commises sur la partie du domaine de l'État étrangère au sol forestier, pour tous les terrains dont la contenance n'excèderait pas cinq hectares (art. 2). Dans tous les cas, la concession n'est permise qu'en faveur des détenteurs eux-mêmes; en concédant à des tiers les terrains usurpés, on eût donné lieu à des spéculations con-

Source BIU Cujas

traires au but de paix et de consolidation que se proposait le législateur.

3° *Modes d'administrer.* — L'administration générale de l'État se compose de différens ministères et services auxquels doivent être affectés les immeubles dont ils ont besoin : aussi le domaine de l'État est-il réparti entre les diverses branches du pouvoir, moins les forêts et un certain nombre de propriétés isolées. Cette *affectation* d'un immeuble à un service administratif se fait par une ordonnance du roi; car c'est un acte d'administration et non d'aliénation. Mais entre les ministères et les administrations diverses il y a des rapports qui représentent les relations d'individu à individu : ainsi une administration ne peut empiéter sur les immeubles affectés à une autre : les droits qui tiennent à l'affectation d'un immeuble, faite dans l'intérêt d'un service, ne peuvent être valablement soutenus ou invoqués, dans les litiges judiciaires ou administratifs, par des fonctionnaires étrangers à cette branche de service public; une administration ne peut pas argumenter du fait d'une autre comme de son fait propre. Enfin, si une administration dépossédée par une ordonnance du roi en éprouve du préjudice, elle doit être indemnisée par celle qui la remplace (1).

L'administration des *domaines* s'exerce par un service central et par un service départemental. C'est le ministre des finances qui est le chef naturel et responsable du domaine, car de lui relèvent toutes les ressources ordinaires et extraordinaires de l'État. Il a sous sa dépendance hiérarchique un directeur-général, qui étend ses vues et son action sur l'ensemble des biens domaniaux.

Le service local a deux agens principaux : le directeur de l'enregistrement et des domaines du département, et le préfet. Mais il y a cette différence essentielle dans leur caractère, que le directeur des domaines exerce la régie, la gestion matérielle, et que le préfet a la surveillance, la haute administration. Ainsi, la direction recouvre les créances en capitaux ou arrérages; elle fait procéder aux ventes de mobilier; elle prépare les élémens nécessaires à la confection

(1) Art. cons. d'Etat, 29 mai 1822.

Source BIU Cujas

des baux et des ventes d'immeubles; elle perçoit les prix de ferme et les prix de vente; mais le préfet, qui seul administre au nom de l'État, préside soit par lui-même, soit par un conseiller de préfecture délégué, aux baux administratifs et aux adjudications d'immeubles.

En un mot, l'État est propriétaire; comme tel, il a des *régisseurs* de ses biens, ce sont les employés des domaines; et il a des *représentans*, ce sont dans les départemens les préfets, à Paris le ministre des finances.

Les règles de gestion des biens domaniaux non affectés à des services administratifs ont été fixées par le décret du 28 octobre 1790 [tit. 2, art. 1], qu'on suit aujourd'hui dans la pratique, en tenant compte des changemens opérés dans l'organisation administrative. La constituante mettait l'administration dans des assemblées et des directoires; le principe de l'unité a remplacé, depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, l'action collective des corps administratifs par l'action personnelle du fonctionnaire; c'est une différence qu'il ne faut jamais perdre de vue, quand on applique les lois de la révolution au nouvel ordre de choses. Cela posé, voici la règle établie par le décret de 1790 : « Les assemblées ad-« ministratives ou leur directoire ne pourront régir par eux-« mêmes ou par des préposés quelconques aucun des biens « nationaux; ils seront tenus de *tous les affermer*, même les « droits incorporels. » — Une exception nécessaire a été faite par le décret du 19 août 1791 [8] : « Dans le cas où « quelques objets ne pourraient être affermés, ils seront « régis de la manière la plus avantageuse par le départe-« ment, sur la proposition du préposé de la régie. »

Les formes et les effets des baux administratifs sont déterminés par le même décret [13-22], le bail doit être précédé de publications par affiches : il ne peut avoir lieu qu'aux enchères et à charge de cautions. L'acte de bail emporte hypothèque, exécution parée. — Si l'immeuble est aliéné avant l'expiration du bail, le fermier, malgré son acte authentique, peut être expulsé, sauf une juste indemnité; l'art. 1743 du Code civil n'est pas applicable. Si le fermier est privé de récoltes par cas fortuit, gelée, inonda-

Source BIU Cujas

tion, il ne peut réclamer une diminution de prix; l'article 1769 est aussi sans application.

On a voulu écarter ainsi, dans l'intérêt de l'État, des ventes futures toute entrave, et des revenus toute incertitude : les adjudicataires ont dû prendre ces motifs d'ordre public en considération.

4° *Exercice des actions judiciaires.* — Ici deux questions à résoudre : Quelle est l'autorité compétente pour connaître des matières domaniales? — Quel fonctionnaire a qualité pour exercer l'action, et dans quelle forme doit-elle être exercée, soit au nom de l'État, soit contre lui?

Quelle autorité est compétente?

Il ne s'agit ici ni des ventes de biens nationaux aliénés en vertu des lois révolutionnaires, ni des objets saisis en guerre. Des motifs politiques en ont fait attribuer la connaissance à l'autorité administrative. — Il s'agit de la propriété domaniale ordinaire. — Or, règle générale, toute discussion sur des questions de possession, de propriété, de servitudes, appartient aux tribunaux civils. Toutefois, si le procès entre l'État et les particuliers ne peut être jugé sans qu'il y ait lieu d'interpréter la vente par adjudication, les tribunaux doivent surseoir et renvoyer les parties à se pourvoir en interprétation devant le conseil de préfecture : mais ce n'est qu'un *sursis* qui ne dessaisit pas le tribunal de la connaissance du fond, et qui ne doit être ordonné que lorsqu'il y a réellement doute et obscurité dans la clause du contrat.

Ce renvoi pour cause d'interprétation est fondé sur la séparation constitutionnelle entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire; celle-ci pourrait s'immiscer dans les actes administratifs, les contredire, les annihiler sous prétexte d'interprétation, si le droit d'interpréter lui était abandonné : elle ne peut donc qu'exercer le droit d'*appliquer* les conventions dont le sens est indubitable (1).

La compétence des tribunaux, quand il s'agit des baux administratifs, est encore plus étendue que lorsqu'il s'a-

(1) Sur la compétence entre particuliers, voir liv. III, chap. 1er, *in principio*.

Source BIU Cujas

git de ventes et de droits réels : l'interprétation elle-même appartient alors à l'autorité judiciaire, comme les questions de validité des baux, d'exécution, de résiliation. Pourquoi? Parce que la difficulté ne peut alors toucher aux droits *réels* de l'État, qu'elle est nécessairement relative à des droits plus ou moins étendus sur les *fruits* d'un immeuble; l'État, dans ce cas, est assimilé à la personne individuelle qui, dans son intérêt privé, s'efforce de tirer le meilleur parti de son revenu : or les tribunaux sont les juges naturels des intérêts privés.

La compétence judiciare est donc le principe général en matière de baux administratifs.

La compétence administrative n'est que d'exception. Cette compétence exceptionelle s'applique à trois cas particuliers.

La première exception existe lorsqu'il s'agit des établissemens thermaux qui appartiennent à l'État (1), et qui sont aujourd'hui ceux de Vichy, Bourbonne, Plombières, Provins; on suit alors les règles déterminées par l'arrêté consulaire du 6 nivôse an XI, lequel est en contradiction avec les principes actuels de la jurisprudence administrative; la compétence exceptionelle s'étend aux questions même qui regardent la ferme de ces établissemens. — La deuxième exception est relative aux baux que l'administration des domaines passe en présence des officiers du génie et des intendans militaires pour les herbages des fortifications (2). La troisième exception est applicable au salaire administratif réclamé par un gardien du domaine.

Ainsi, les règles de la compétence, au sujet du domaine de l'État, sont aujourd'hui d'une grande simplicité; les obstacles qui s'étaient long-temps élevés contre le progrès de la juridiction civile étaient nés successivement de l'esprit ombrageux de la législation révolutionnaire, qui se défiait de la doctrine des tribunaux, et de l'interprétation

---

(1) Arrêté consulaire du 3 floréal an VIII.

(2) Décr. 10 juillet 1791. — Diction. des travaux publics, par M. Tarbé, conseiller d'Etat, v° Baux administ. M. de Cormenin, 5e édit., p. 270, regarde cette exception comme contestable.

Source BIU Cujas

extensive et fausse donnée à l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. On assimilait tous les biens du domaine de l'État à ceux qui avaient été vendus nationalement pendant la révolution, et l'on violait, par l'application d'une exception politique, la garantie légitimement due aux droits et à la propriété ordinaires. Aussi, quand la Charte de 1814 a proclamé l'inviolabilité de toutes les propriétés, sans distinction de celles appelées *nationales;* quand elle a rendu la vie à ce vieux principe de notre droit, si souvent méconnu, que nul ne peut être distrait de ses juges naturels, le droit administratif s'est profondément modifié dans sa doctrine sur la compétence : les juges civils sont les *juges naturels* de la propriété, et le conseil d'État, par une ordonnance du 25 mars 1830, a reconnu le principe, désormais incontestable, que toutes les questions de propriété devaient appartenir aux tribunaux.

Quel fonctionnaire a qualité pour exercer les actions en matière domaniale, et dans quelle forme doivent-elles être exercées?

D'après ce qui vient d'être établi on doit reconnaître qu'il y a des actions domaniales judiciaires et des actions domaniales administratives; les unes qui rentrent dans la compétence ordinaire, les autres dans la compétence exceptionnelle : mais le même fonctionnaire est aujourd'hui reconnu avoir seul *qualité* pour exercer les unes et les autres (1). — Ce fonctionnaire, dans les départemens, c'est le préfet : à Paris, c'est le ministre des finances.

Le préfet est chargé de l'administration (2) : il a donc seul le droit de plaider au nom de l'État (3). — La direction des domaines n'a pas le droit de concourir à l'action.

Le représentant de l'État, dans sa plénitude d'indépendance, n'a besoin, pour intenter l'action domaniale ou pour y défendre, ni de l'autorisation ni de l'avis du conseil de préfecture (4).

---

(1) Arr. cons. d'Etat, 23 décembre 1835.
(2) L. 28 pluv. an VIII, art. 3.
(3) C. proc. 69.
(4) Avis cons. d'État, 28 août 1823.

Source BIU Cujas

Mais les tiers ne peuvent intenter d'action contre l'État qu'après l'accomplissement d'une formalité essentielle. La loi du 28 octobre 1790 porte : « Il ne pourra être exercé « d'action contre le procureur-général-syndic, en sa qua- « lité (de représentant de l'État), par qui que ce soit, sans « qu'au préalable on ne se soit pourvu par simple *mémoire* « d'abord au directoire du district pour donner son avis, « ensuite au directoire du département pour donner une « décision, *à peine de nullité.* » [Tit. 3, art. 15.]

D'après la loi du 28 pluviôse, qui n'a abrogé cette disposition ni implicitement ni explicitement, le mémoire doit être adressé, non au conseil de préfecture, mais au préfet, seul administrateur.

L'objet de la disposition, qui exige le mémoire préalable, est de prévenir les procès ou de les concilier, s'il est possible. Le mémoire doit contenir, dans ce but, l'exposé des motifs sur lesquels on entend fonder l'action future.

Le mémoire étant exigé par la loi produit l'effet d'interrompre la prescription ; si le préfet ne répond pas dans le mois, le tribunal peut être saisi directement de la connaissance du litige par la partie intéressée; l'État est censé avoir connu et apprécié les moyens à leur juste valeur, quand il n'y a pas répondu dans ce délai.

Le mémoire est exigé à peine de nullité (1); mais la nullité n'est pas d'ordre public, et elle ne peut pas être opposée en tout état de cause (2). Le mémoire est un préliminaire de conciliation, et le défaut de citation en bureau de paix, dans les matières ordinaires, peut être couvert par la défense des parties. — Quand l'État se défend au fond, il est présumé avoir vu dans les moyens du demandeur trop peu de force pour justifier la demande : s'il avait cru à leur force réelle, il aurait opposé, sans doute, la nullité tirée du dé-

---

(1) Les lois nouvelles ont étendu cette formalité essentielle du mémoire préalable aux demandes que l'on veut intenter contre les départemens et les communes. Ainsi le droit administratif est devenu presque uniforme, quand il s'agit d'*actions à intenter* par les tiers, mais non quand il s'agit, pour l'État, les départemens, les communes, de *défendre* aux actions. Voir le *livre 2 sur l'admin. locale.*

(2) Arrêt cass. 4 août 1835.

Source BIU Cujas

faut de mémoire préalable; il ne peut imputer qu'à lui-même de n'avoir pas invoqué la nullité *in limine litis*.

Comme il s'agit de questions réelles, de droits de propriété ou de jouissance, la procédure, l'instruction, les degrés de juridiction, ne doivent pas avoir de caractère exceptionnel; seulement le préfet adresse au ministère public un mémoire contenant les moyens de l'État. Les causes du domaine sont susceptibles d'appel et de cassation; le pourvoi soit en cassation soit au conseil d'État, dans les affaires administratives, doit être formé par le préfet ou par les tiers dans les trois mois de la notification de l'arrêt ou de la décision. Le privilége d'extension de délai accordé à l'État par le règlement de 1738 a été aboli (1).

Après le pourvoi, le préfet cesse d'être pour la suite du procès le représentant légal; c'est le chef naturel du domaine, au siége du gouvernement, le ministre des finances, qui représente alors l'État et qui doit poursuivre les effets du pourvoi à la diligence de la direction générale des domaines.

GESTION SPÉCIALE. — FORÊTS DE L'ÉTAT.

Parmi les biens de l'État non affectés à des services publics il en est qui ne sont pas soumis aux règles ordinaires du domaine. Nous avons indiqué l'exception qui concerne les établissemens thermaux au sujet de la compétence (2). Mais une exception d'une tout autre importance a été faite à l'égard des forêts de l'État. Cette partie du domaine a dû être soumise à une gestion spéciale, à raison de sa nature. —Il en fut ainsi aux différentes époques de la monarchie.

Sous la seconde race, des officiers étaient établis pour la régie des forêts. Les Capitulaires disaient : « *Forestarii bene defendant forestas; forestæ bene sint custoditæ* (3). Mais ces

(1) L. 1, déc. 1790; arrêté 15 thermidor an XII.

(2) Il y a exception aussi aux règles ordinaires du domaine, à l'égard des salines de l'Est qui ont été affermées à une compagnie et que le gouvernement a soumises à des règles particulières de gestion. Voir M. Macarel, *Fortune publique*, p. 229.

(3) Capitulaires de Baluze, t. I, p. 336.

Source BIU Cujas

officiers avaient une double mission : garder les forêts, favoriser les défrichemens et empêcher la plantation de forêts nouvelles. — Charlemagne disait aux préposés de ses domaines : *et ubi locus fuerit ad stirpandum, stirpare facient judices* (Capit. 802). Louis-le-Débonnaire prescrivait aux comtes de ne point planter de bois nouveaux et de faire arracher les bois plantés sans son autorisation. Cela s'explique par l'immense étendue des forêts au IXe siècle; selon Pecquet (*Lois forestières*), cette étendue était alors, en France, de 40 millions d'hectares.

Sous le régime féodal, les seigneurs donnaient quelquefois en fief la garde et la défense des forêts; Ducange cite une charte de 1202 : « *Concessi in foresta forestariam custodiam in feodo* (1). » De là sont venues les sergenteries *fieffées* qui ont subsisté jusqu'à l'ordonnance de 1669.

Sous la monarchie parlementaire, les maîtres des eaux et forêts furent institués comme administrateurs et comme juges en cette matière. Charles V créa, en 1360, la charge de grand-maître, lequel fut « souverain-général maître in- « quisiteur, dispositeur et réformateur seul et pour le tout « des eaux et forêts. » A cette époque remonte l'institution de la TABLE DE MARBRE, siége général de juridiction forestière. — Henri II érigea en offices des charges de lieutenans du grand-maître et établit des siéges de la table de marbre dans les divers parlemens (février 1554). — Sous Henri III, les offices de grands-maîtres furent réduits à cinq, et l'ordonnance de 1669 réunit définitivement dans l'institution des maîtrises l'*administration* et la *juridiction* en matière d'eaux et forêts. En plusieurs parlemens, et notamment en celui de Bretagne, année 1704, le siége de la table de marbre devint une chambre du parlement.

La révolution abolit les maîtrises comme juridiction et administration (2). — Les juges de district furent investis de la juridiction; l'administration fut confiée à une conservation générale de cinq membres, ayant sous ses ordres des conservateurs pour les départemens.

(1) Supp., vo *Forestaria custodia*
(2) D. 7 sept. 1790.

Source BIU Cujas

La loi du 15 septembre 1791, sur l'*organisation forestière*, et les ordonnances des 1er août 1827 et 5 janvier 1831, constituent les bases de l'organisation actuelle. Les attributions conférées à l'administration forestière sont exercées, sous l'autorité du ministre des finances, par une direction générale.

Le directeur-général, nommé par le roi, est assisté de trois sous-directeurs qui forment le conseil d'administration : il dirige et surveille toutes les mesures relatives au service ; il rend compte au ministre des finances des résultats de toutes ses opérations.

Le service local se fait dans les 32 arrondissemens forestiers par les conservateurs ; des inspecteurs et sous inspecteurs correspondent aux divisions et subdivisions des conservations forestières : on compte 440 gardes-généraux, 140 gardes à cheval, 2,950 gardes à pied : une école royale forestière est établie à Nanci (1).

Les garanties principales exigées des agens de l'administration sont :

1° L'âge de 25 ans au moins ;

2° Le serment prêté devant le tribunal civil et enregistré au greffe ;

3° L'incompatibilité de leurs fonctions avec toute autre fonction administrative et judiciaire ;

4° Le dépôt de l'empreinte de leur *marteau* aux greffes des tribunaux et des cours royales.

L'ordonnance des eaux et forêts de 1669 et la loi du 15 septembre 1791 avaient confondu dans leurs dispositions ce qui était du domaine de la loi et ce qui était de l'ordre purement règlementaire. Le Code forestier (2) a recueilli tout ce qui était du domaine de la loi ; l'ordonnance du 1er août 1827, ce qui était du domaine de l'ordonnance : leur ensemble forme une législation complète sur les forêts. Le Code est la seule loi pour l'avenir [art. 218] ; les droits anciens sont régis par les lois et les titres du passé.

Le sol forestier de la France n'est aujourd'hui que de 7

(1) Ord. 26 août 1824 - 31 octobre 1838.
(2) Loi 21 mai, 31 juillet 1827.

Source BIU Cujas

millions 422 mille hectares. Cette étendue est répartie de la manière suivante :

3,237,000 hectares appartiennent aux particuliers;

3,165,000 hectares appartiennent aux communes et aux établissemens publics;

1,019,000 hectares appartiennent à l'État.

L'État a donc la plus faible partie de la richesse forestière; cette partie est évaluée à la somme de 727 millions.

La législation en cette matière est nécessairement complexe, puisque la propriété des forêts est répartie entre propriétaires d'une qualité toute différente. Les règles relatives aux bois de l'État ne doivent pas être séparées complètement de l'ensemble du régime forestier; il y a des affinités qui se soutiennent et s'éclairent mutuellement. Ainsi, nous considérerons la législation forestière, 1° sous le point de vue du droit commun à l'égard de tous propriétaires, État, communes, particuliers; 2° sous le point de vue du droit spécial à l'administration des forêts de l'État.

LÉGISLATION FORESTIÈRE, DE DROIT COMMUN (1).

Le but de la législation actuelle est de concilier l'intérêt public, qui demande la conservation des bois, avec le droit de la propriété privée qui réclame son libre exercice. L'ancienne législation sacrifiait le droit des particuliers à l'intérêt présumé du public; le Code de 1827 est une transaction entre ces intérêts rivaux, mais transaction fondée à la fois et sur l'expérience et sur les progrès de l'économie sociale.

Sous le point de vue du droit commun, nous comprenons les règles relatives :

A la soumission ou non-soumission des bois au régime forestier;

Aux défrichemens;

Aux droits d'usage;

---

(1) On peut consulter : 1° le *Code forestier*, par M. le procureur-général Dupin; 2° Le *Code forestier*, par M. A. Chauveau, professeur à la Faculté de droit de Toulouse;

3° Le *Traité des droits d'usage et servitudes réelles*, par Proudhon, édition augmentée par M. Curasson (à la suite du *Traité de l'Usufruit*).

Source BIU Cujas

Aux affectations établies pour le service de la marine;

A la servitude légale concernant les arbres de lisières;

A la prohibition d'établissemens dans un certain rayon.

I. Sont soumis au régime forestier, c'est-à-dire aux règles de gestion et d'administration déterminées par le code et l'ordonnance du 1er août 1827 : 1° Les forêts de la couronne (sauf la nomination des officiers, qui ne dépend pas de l'administration forestière); 2° les forêts de l'État; 3° les bois des communes et établissemens publics; 4° les bois indivis de l'État, des communes, des établissemens publics avec les particuliers.

Les bois qui appartiennent exclusivement aux propriétaires privés sont soumis seulement à la surveillance de l'administration, et non au régime forestier [2-117]. La surveillance est toute de protection : elle ne gêne point l'exercice du droit de propriété; elle garantit la propriété des abus dont les bois auraient à souffrir.

II. La question des défrichemens est la question vitale du sol forestier. Le législateur a prescrit des règles différentes, selon que les bois appartiennent à l'État, aux communes, aux simples citoyens. — Pour autoriser le défrichement des bois de l'État, une loi est nécessaire. — Défricher un bois, c'est presque l'aliéner; ce n'est plus posséder comme l'usufruitier, *salva rerum substantia;* le pouvoir législatif devait donc intervenir afin d'autoriser le défrichement comme pour autoriser l'aliénation elle-même d'un bien de l'État. — Une autorisation spéciale du gouvernement suffit pour les bois des communes et des établissemens publics [91]. Le pouvoir exécutif est le tuteur des communes; il a le droit d'autoriser le défrichement parce qu'il a le droit d'autoriser par ordonnance l'aliénation des biens des communes. — Quant aux particuliers, la liberté du défrichement est restreinte, mais seulement pendant les vingt années qui s'écouleront à partir du Code de 1827. — La restriction consiste dans l'obligation imposée au propriétaire qui veut défricher d'en faire, six mois à l'avance, la déclaration à la sous-préfecture de la situation. Ce délai est donné à l'administration des forêts, afin qu'elle puisse former son opposi-

Source BIU Cujas

tion, si elle le juge convenable. Le préfet est tenu de statuer dans les six mois de l'opposition, sauf recours au ministre des finances. — Cette restriction n'est pas applicable au défrichement des bois qui forment parc ou enclos, ou des bois ouverts d'une étendue inférieure à quatre hectares.

III. Les droits d'usage dans les bois et forêts tirent leur origine des concessions que les rois, les seigneurs féodaux et ecclésiastiques, les monastères, avaient faites à des communautés d'habitans, à des familles de tenanciers. Les concessions avaient été faites à raison de l'*habitation* des tenanciers sur les lieux, et en vue *des terres* qui relevaient du roi, des seigneurs, des abbayes; les droits d'usage qui, par leur nature, étaient des droits réels, se trouvaient assujettis au mode de jouissances appelé *pro modo jugerum*, c'est-à-dire que la jouissance des tenanciers indivis ou des membres de la communauté était réglée selon l'étendue des héritages que chacun possédait dans le fief ou dans la paroisse : la base du droit et le mode de jouissance étaient donc toujours réels; et c'est cette double réalité que les anciens jurisconsultes exprimaient par ces mots : « *Sic fit ut debeantur rei a re* (1). »

Le principe est aujourd'hui changé, relativement au mode de jouissance des communaux entre habitans de la commune (par exemple, pour les droits d'*affouage*) et relativement à la fixation des parts de plusieurs communes dans les biens indivis entre elles; on ne prend plus pour base l'étendue des possessions territoriales; les partages, en matière d'affouages ou de biens communaux, se font par feux, c'est-à-dire par chefs de famille ayant domicile (2). Mais les anciens droits d'usage qui appartiennent soit aux particuliers, communes et villages dans les bois de l'État, soit aux particuliers, communes et villages dans les bois des simples propriétaires, sont soumis à l'empire des titres et des principes du passé; et, par conséquent, c'est encore la règle *pro modo jugerum* qui est la règle applicable,

(1) Guy-Coquille, quest. 303, t. II.

(2) D. 20 juillet 1806, avis du cons. d'Etat, 20 juillet 1807, 26 avril 1808, code forestier, art. 105.

Source BIU Cujas

sauf les modifications conventionnelles. Les droits d'usage dans les bois et forêts, au surplus, constituent une perception de fruits plutôt qu'une servitude discontinue; dès lors ces droits sont régis par des lois spéciales et non par les principes des servitudes : ils peuvent être acquis par la prescription, et l'on doit suivre la règle de droit *tantum præscriptum quantum possessum* (1).

Le Code forestier se trouvait en présence de plusieurs classes d'usagers et de plusieurs sortes d'usages. Des déchéances nombreuses avaient été prononcées depuis la révolution, contre les usagers qui n'avaient pas rempli certaines conditions; le Code les a relevés de déchéances trop rigoureuses, et il a reconnu parmi les usagers des bois de l'État : 1° ceux qui pourraient invoquer des actes du gouvernement, des jugemens ou arrêts définitifs, sans distinction entre les actes administratifs ou judiciaires; 2° ceux dont les droits seraient avérés par suite d'instance administrative ou judiciaire alors engagée [1827]; 3° ceux qui, ayant la jouissance de fait au moment de la promulgation, feraient reconnaître leurs droits devant les tribunaux, par suite d'instance engagée dans les deux ans [61].

Mais si le Code forestier a maintenu largement les droits du passé, il a stipulé aussi en faveur de l'avenir. L'art. 62 porte : « Il ne sera plus fait à l'avenir, dans les forêts de « l'État, aucune concession de droit d'usage de quelque « nature et sous quelque prétexte que ce puisse être. »

Les forêts de l'État comprennent dans leur ensemble 1473 articles de propriétés; il en est 236 qui, d'après les relevés de l'administration, sont aujourd'hui grevés de droits d'usage.

Les usages sont de deux espèces distinctes : ou ils s'exercent sur les bois mêmes, et donnent un produit en bois; ou ils s'exercent sur la superficie seulement du terrain, comme le pâturage. Il était de l'intérêt public de donner à l'État, aux communes et même aux particuliers, le moyen d'affranchir les forêts, en partie ou en totalité, de l'exercice des droits d'usage, si préjudiciables à leur

(1) C. c. 636, cass. 19 août 1829, Proudhon, *Usuf.*, t. VI, n° 3087.

Source BIU Cujas

prospérité. De là le cantonnement et le droit de rachat.

Le cantonnement est la conversion du droit d'usage en un droit de propriété sur une partie déterminée du bois généralement soumis à l'usage.

Le droit de cantonnement a son origine légale dans un arrêt du parlement de Paris de décembre 1515; il a été maintenu par le décret du 20 sept. 1790 [8-9] et par le Code forestier. L'action en affranchissement d'usage par voie de cantonnement appartient au gouvernement [3], aux communes, aux établissemens publics [111], et aux particuliers [118]: cette action n'appartient point aux usagers; c'est à ceux qui possèdent à titre de propriétaires à juger de l'intérêt qu'ils peuvent avoir à renoncer à une partie de leur domaine pour affranchir l'autre. Le cantonnement sera réglé de gré à gré, ou, en cas de contestation, par les tribunaux, quelle que soit la qualité du propriétaire [63-111-121].

Le droit de rachat s'applique spécialement aux usages *dans les bois*, comme pacage, panage et glandée. Il n'est pas permis de restreindre l'usager à une propriété partielle, qui ne pourrait tenir lieu de l'objet qu'on s'était proposé par la concession originaire du droit d'usage. Une indemnité en argent, de gré à gré ou fixée à dire d'experts par les tribunaux, pouvait seule représenter la valeur du droit; et le propriétaire, quel qu'il soit, État, commune ou citoyen, a la faculté de racheter l'usage, sans que l'usager puisse en imposer l'obligation. — Cependant l'intérêt des communes pauvres, dont la principale ressource est dans la possibilité d'élever des bestiaux, non pour le commerce, mais à l'usage des habitans [70], a fait établir une exception : « Le rachat ne pourra être requis par l'administra-
« tion, les communes, les particuliers dans les lieux où
« l'exercice du droit de pâturage est devenu d'une absolue
« nécessité. — Si la nécessité est contestée, les parties se
« pourvoiront devant le conseil de préfecture, qui, après
« une enquête *de commodo et incommodo*, statuera sauf le
« recours au conseil d'État [64-112-120]. »

La nécessité de la conservation des bois subordonne l'exercice des droits de pâturage et de panage à la condition

Source BIU Cujas

que les bois auront été déclarés *défensables* par l'administration forestière : ce qui est commun aux bois de l'État, des communes, des particuliers [69-112-119].

L'administration a un autre droit plus important encore, c'est celui de *réduire* l'exercice des droits d'usage suivant l'*état* et la *possibilité* des forêts.

Dans les bois de l'État, des communes et des établissemens publics, cette réduction peut porter sur les droits d'usage, quel qu'en soit l'objet : dans les bois des particuliers, cette réduction, suivant l'*état et la possibilité*, n'est applicable qu'aux droits de pâturage, parcours, panage et glandée [65-112-119].

IV. L'intérêt de la marine royale a créé dans les bois et forêts *des affectations spéciales* à son service. Il y avait des affectations de bois établies aussi en faveur des ateliers d'artillerie (1) et de l'administration des poudres (2); mais tous les priviléges autres que celui de la marine ont été virtuellement abrogés par le Code forestier; la discussion des chambres ne laisse aucun doute à cet égard. Ce privilége consiste dans le droit qui appartient au département de la marine de faire *choisir* et *marteler* par ses agens, lorsque des coupes devront avoir lieu, les arbres propres aux constructions navales. Les arbres marqués pour le service de la marine dans une coupe ne peuvent être détournés de leur destination par l'adjudicataire; ils sont compris dans l'adjudication, mais ils doivent être livrés à la marine pour le prix qui sera déterminé à l'amiable ou par expertise à frais communs; les experts sont nommés contradictoirement, et, en cas de partage, un expert d'office est désigné par le président du tribunal civil [123-127]. — L'ordonnance de 1669 consacrait le droit de choix et de martelage dans les bois des particuliers. Le Code de 1827 a vu dans ce droit une atteinte à la propriété privée, atteinte que la nécessité de l'intérêt public peut seule justifier. Cette nécessité n'a pas paru impérieuse à notre époque où le commerce donne à la marine royale les moyens de faciliter ses approvision-

(1) Ord. 28 août 1816.
(2) Décret 16 floréal an XIII.

Source BIU Cujas

nemens; le privilége de la marine dans les bois des particuliers n'avait donc été maintenu que transitoirement et pendant les dix ans postérieurs à la promulgation du Code. Aujourd'hui, il n'existe plus; la propriété privée en est affranchie. Le droit de choix et de martelage ne peut être exercé, depuis 1838, que dans les bois soumis au régime forestier, c'est-à-dire ceux de la couronne, de l'État, des communes, des établissemens publics.

V. C'est ordinairement dans les lisières des bois que se trouvent en plus grand nombre les arbres propres aux constructions navales : aussi, pour favoriser leur développement, l'ordonnance de 1669 avait-elle prohibé l'élagage des arbres de lisière, en ce sens que les propriétaires riverains n'avaient pas le droit de faire élaguer les branches qui avançaient sur leur héritage. C'était une servitude légale imposée à la propriété riveraine des bois et forêts, dans un intérêt d'utilité publique. L'art. 672 du Code civil porte que celui sur la propriété duquel avancent les branches du voisin peut contraindre ce dernier à couper ses branches. Mais les lois générales ne dérogent pas tacitement aux lois spéciales, et la prohibition de l'ordonnance de 1669 subsistait. Le Code forestier s'est placé entre la disposition absolue de l'ordonnance et l'art. 672 : si les arbres de lisière ont plus de trente ans, les propriétaires riverains ne peuvent se prévaloir de l'art. 672; s'ils ont moins de trente ans, les voisins peuvent invoquer le droit commun, et par conséquent demander même que les arbres à haute tige, placés à une distance moindre de deux mètres de la ligne séparative, soient arrachés, sauf la différence des usages locaux pour la règle des distances (1). — La servitude légale et d'utilité publique en faveur des lisières de bois et forêts est applicable aux bois des particuliers comme à ceux des communes et de l'État.

VI. L'intérêt public et la sûreté des bois et forêts soumis au régime forestier ont fondé des prohibitions légales contre les établissemens qui, soit dans l'enceinte, soit en dehors de la forêt, pourraient être des causes d'incendie ou des

(1) C. for. 150; C. civ. 671.

Source BIU Cujas

moyens de favoriser les soustractions de bois : l'autorisation du gouvernement est indispensable pour toute construction de four à chaux, tuilerie, maison ou ferme, etc., dans un rayon tantôt d'un kilomètre, tantôt de 500 mètres [151-153].

LÉGISLATION FORESTIÈRE DANS SES RAPPORTS SPÉCIAUX AVEC LES FORÊTS DE L'ÉTAT.

I. *Affectations de coupes de bois à titre particulier.* — Les bois de l'État, comme on l'a vu, sont soumis à des droits d'usage que le Code a renfermés dans de justes limites, et aux priviléges de la marine. Ils restent, de plus, soumis à des affectations, à titre particulier, qui n'existent pas, comme les droits d'usage, dans les bois des citoyens et des communes. — Les ordonnances de Moulins, 1566, de Blois, 1579, et celle des eaux et forêts de 1669 avaient successivement prohibé les affectations de coupes de bois, à titre particulier, dans les forêts de l'État. Mais malgré les prohibitions, des concessions de coupes avaient été attribuées gratuitement à des paroisses, à des établissemens industriels, à des individus : elles étaient au nombre de 87 lors de la promulgation du Code forestier. — Le législateur a statué, à ce sujet, et en vue du passé et en vue de l'avenir. Quant aux concessions du passé, il faut avec le code distinguer entre elles : 1° Toutes les affectations temporaires ou perpétuelles faites depuis les prohibitions, c'est-à-dire depuis 1566, ont été bornées à une durée de dix ans; elles ont dû expirer au 1er septembre 1837; cette dernière période de dix ans est une concession transitoire faite à l'ancienneté d'un abus, sous la foi duquel avaient pu s'établir d'importantes usines; 2° les affectations, dont les concessionnaires prétendraient que le titre n'a pas été atteint par les anciennes prohibitions, celles, par exemple, dont l'existence serait antérieure à l'an 1566, pourront subsister, mais il faut, sous peine de déchéance, que les intéressés se soient pourvus devant les tribunaux, dans l'année de la promulgation du Code forestier, pour faire statuer sur l'irrévocabilité de leurs droits [58].

Source BIU Cujas

Les affectations maintenues aujourd'hui, comme irrévocables, en conséquence de ces dispositions, sont au nombre de dix-sept. — L'État peut en affranchir ses forêts par un cantonnement amiable ou judiciaire; mais l'action en cantonnement ne peut être exercée contre lui. « Les affectations faites pour le service d'une usine cessent de plein droit et sans retour, si le roulement de l'usine est arrêté pendant deux années consécutives, sauf les cas d'une force majeure dûment constatée [59] ». — Mais si le Code a ainsi ménagé les intérêts du passé, il a été plus libre en face de l'avenir, et il porte qu'à l'avenir il ne sera plus fait dans les bois de l'État aucune affectation ou concession de cette nature, en faveur des communes, des particuliers, des établissemens industriels [58, 60].

II. *Règles de gestion.* La gestion des forêts de l'État diffère essentiellement de la gestion des autres biens qui lui appartiennent : les biens du domaine doivent être affermés; les bois et forêts ne peuvent jamais l'être. Un grand intérêt social commandait cette distinction sans laquelle les forêts auraient été livrées aux irrégularités funestes des gestions particulières. Mais cette distinction fondamentale étant faite, la loi a dû déterminer les règles que l'administration forestière serait tenue d'observer dans la gestion des bois de l'État. Ces règles embrassent la délimitation et le bornage, l'aménagement, les adjudications, les exploitations de coupes et le réarpentage.

1° Délimitation et bornage.

La délimitation est la séparation établie régulièrement entre les bois de l'État et les propriétés riveraines; elle est partielle ou générale.

Lorsqu'elle est partielle, si elle est effectuée par un simple bornage, les frais de l'opération sont en commun; si elle est effectuée par des fossés de clôture, les fossés sont exécutés aux frais de *la partie requérante*, et pris en entier sur son terrain. — La loi moderne a rejeté bien loin cette rigueur de l'ordonnance de 1669 [tit. 27], qui voulait que les riverains se limitassent par des fossés de quatre pieds de large, à peine *de réunion*.

Source BIU Cujas

Lorsque l'administration veut opérer la délimitation générale et le bornage d'une forêt de l'État, l'opération doit être annoncée à l'avance par un arrêté du préfet : l'arrêté doit être publié et affiché dans les communes limitrophes, et de plus signifié au domicile des propriétaires riverains, ou à celui de leurs fermiers ou agens. La loi prend toutes les précautions [11] pour que le procès-verbal de limitation, déposé au secrétariat de la préfecture, soit utilement communiqué à tous les intéressés : le droit d'opposition peut être exercé pendant un an ; le gouvernement, dans le même délai, doit déclarer s'il approuve ou s'il refuse d'homologuer le procès-verbal ; sa déclaration est rendue publique. — S'il n'y a ni opposition ni refus, l'opération est définitive, et le bornage est effectué en présence des parties intéressées, ou elles dûment appelées par un arrêté du préfet.

La délimitation générale est dans l'intérêt de tous les riverains et de l'État ; aussi les actions partielles en séparation devront-elles être suspendues, dans le cas où l'administration offrirait de procéder, dans les six mois, à la délimitation générale de la forêt.

Les actions partielles en séparation, comme les contestations nées des oppositions au procès-verbal de délimitation générale, doivent être portées devant les tribunaux.

2° Aménagement.

L'aménagement est la division d'une forêt en coupes successives ; c'est l'opération la plus importante pour la reproduction et la prospérité des forêts. L'aménagement est réglé par des ordonnances royales ; il sert de base aux mises en vente des coupes ordinaires. Les quarts en réserve ou les massifs réservés ne pourraient être mis en vente sans une ordonnance spéciale du roi, à peine de nullité des ventes [16].

3° Adjudications.

Les adjudications de coupes de bois doivent être publiques, à peine de nullité. La publicité légale résulte des mesures de publications qui doivent, de quinze jours au

Source BIU Cujas

moins, précéder l'adjudication, et du caractère de publicité qui doit s'attacher à l'opération même de la vente [17-18-19].

Le Code forestier a été modifié, à l'égard des adjudications, par la loi du 4 mai 1837. Les articles 25 et 26 sont supprimés et remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 25. — Toute adjudication sera définitive du moment où elle sera pro-« noncée, sans que dans aucun cas il puisse y avoir lieu à *surenchère*.

« Art. 26. — Les divers modes d'adjudication seront déterminés par une or-« donnance royale; ces adjudications auront toujours lieu avec publicité et libre « concurrence. »

Le but de cette loi est d'autoriser à l'avance les modes d'adjudication publique que l'administration jugera le plus convenables, par enchère, par soumission cachetée, ou au rabais, ce qui n'était pas légalement possible auparavant; le Code permettait de faire, le lendemain de l'adjudication, une surenchère qui excluait tout autre mode de vente que la vente aux enchères.

La loi de 1837 a aussi modifié quelques expressions des articles 20 et 27 du Code forestier, pour les mettre en rapport avec le changement qui précède.

Toutes les contestations qui pourraient s'élever pendant les opérations d'adjudication, soit sur la validité des opérations, soit sur la solvabilité de ceux qui auraient fait les offres et de leurs cautions, sont décidées immédiatement par le fonctionnaire (préfet, sous-préfet, ou maire s'il s'agit de bois communaux) qui présidera la séance d'adjudication.

Les formalités et les règles relatives à l'adjudication des coupes sont applicables aux adjudications de glandée; mais les adjudicataires ne peuvent abattre ni emporter les glands, faînes ou autres fruits, semences ou productions des forêts, compris dans les adjudications [53-57).

4° Exploitation des coupes et réarpentage.

L'adjudicataire des coupes ne peut les exploiter qu'après avoir obtenu le permis par écrit de l'agent forestier local : il sera tenu de faire agréer à cet agent un garde-vente as-

Source BIU Cujas

sermenté ; il sera responsable des délits commis dans les ventes et *à l'ouïe de la cognée*, fixée à 250 mètres à partir des limites de la coupe [45-31].

Il aura besoin d'une décharge émanée du préfet pour mettre sa responsabilité à couvert, et être entièrement dégagé envers l'administration forestière. Cette décharge ne peut être accordée qu'après la confection d'un procès-verbal de réarpentage et de récolement, auquel l'adjudicataire ou son cessionnaire sera tenu d'assister. Si, dans les délais de la loi, l'administration, mise en demeure de faire procéder au réarpentage, ne l'a pas fait, l'adjudicataire demeurera libéré [51-48-37].

III. *Compétence.* Les règles établies pour la compétence judiciaire, relativement aux biens de l'État en général, sont applicables aux contestations qui concernent les bois et forêts : propriété, droits d'affectation à titre singulier, droits d'usage, difficultés sur cantonnement, tout rentre dans la juridiction ordinaire.

La compétence des conseils de préfecture ne s'exerce que sur les questions essentiellement administratives.

Ainsi, 1° sur les difficultés relatives soit à la forme, soit aux énonciations du procès-verbal de réarpentage entre l'administration et l'ancien adjudicataire [50];

2° Sur les contestations relatives à la nécessité de conserver aux habitans d'une commune le droit de conduire leurs bestiaux au pacage dans les bois de l'État [64];

3° Sur les questions de libération de la part de l'adjudicataire et de ses cautions ; mais si le non-paiement était certain et ne donnait pas lieu à une contestation, c'est au préfet seul, représentant l'État, qu'il appartiendrait de prononcer la déchéance avec restitution de fruits ; [Loi 15 floréal an X, art. 8.]

4° Il est toutefois une attribution de compétence qui regarde les usagers en général, et qui s'applique à l'exercice de leurs droits. L'administration forestière, comme on l'a vu, a la prérogative de réduire l'exercice des droits d'usage suivant *l'état et la possibilité* des bois ; l'intérêt public qui se lie à la prospérité des forêts est la base de cette pré-

Source BIU Cujas

rogative : en cas de contestation sur la possibilité et l'état des forêts, le recours a lieu devant le conseil de préfecture. — Il en est de même si les difficultés portent sur les cantons déclarés *défensables;* le conseil de préfecture est juge des contestations relatives à la déclaration [65-67]. L'initiative de ces deux espèces de déclarations appartient à l'administration : or ces mesures ne constituent pas des actes civils de propriété ou d'usage; elles forment des actes de police forestière : la connaissance en appartient donc naturellement aux conseils de préfecture et au conseil d'État.

Quand il s'agit des biens de l'État, le préfet seul a qualité pour exercer les actions domaniales ; quand il s'agit des bois et forêts, la capacité varie selon que l'action a pour objet la répression d'un délit et la réclamation ou la défense d'un droit ; en cas de poursuite correctionnelle, l'administration forestière agit concurremment avec le ministère public; en cas de procès civil ou administratif, le préfet représente l'État; l'agent de l'administration forestière n'a pas plus de droit à cet égard que l'agent de l'administration des domaines pour les matières domaniales : l'État alors est en cause, et son représentant départemental, c'est le préfet.

IV. *Aliénabilité du sol forestier.* — Le principe de l'inaliénabilité des forêts du domaine avait été maintenu, pour les grandes masses de bois, par le décret du 22 novembre 1790. Cette loi avait défendu de les comprendre dans la vente des biens nationaux; ces biens étaient donc *hors du commerce* et par conséquent *imprescriptibles,* aux termes de l'art. 2226 du Code civil. La première loi qui ait porté atteinte à cette inaliénabilité est celle du 25 mars 1817, qui déclara tous les bois de l'État affectés à la caisse d'amortissement [143]; c'était une garantie offerte aux créanciers de l'État et une base de crédit public : mais par cela même que les forêts étaient comme hypothéquées par la loi, elles étaient implicitement reconnues aliénables. — Après 1830, des besoins impérieux se firent sentir. Sur la richesse foncière affectée à la caisse d'amortissement, la loi de 1817 avait réservé la valeur d'un revenu de quatre millions

Source BIU Cujas

qu'elle destinait à la dotation d'établissemens ecclésiastiques : ce projet d'affectation qui n'avait pas conféré des droits acquis, a été anéanti par la loi du 25 mars 1831 ; et cette loi, pour concourir à l'extinction des charges publiques, a permis l'aliénation des forêts jusqu'à concurrence des quatre millions réservés. — L'organe du gouvernement avait bien dit, lors de la discussion, qu'il ne serait rien aliéné des *grandes masses de forêts,* mais la loi de 1831 n'a fait aucune exception ; et dès lors, les lois de 1817 et de 1831 doivent être considérées comme ayant établi en France l'aliénabilité des forêts de l'État.

L'opération consommée en vertu de la loi du 25 mars, a produit des résultats importans de différente nature. Sous le rapport de l'économie sociale, le résultat a été de livrer à la propriété privée, à la circulation du commerce, à l'application de l'impôt foncier et de l'impôt de mutation, une étendue de 116,000 hectares de bois, dont une partie a été défrichée, selon les facultés stipulées dans les cahiers des charges. — Sous le rapport financier, la vente a versé dans les caisses de l'État une somme de 114 millions, et cependant le revenu des forêts qui, avant la loi de 1831, était de 26 millions, est encore aujourd'hui de 24 millions et demi, ce qui n'est pas une diminution de revenu proportionnelle au capital réalisé (1). — Enfin, sous le point de vue des principes du droit, les lois de 1817 et de 1831 ont mis les forêts de l'État sur la même ligne que les biens de l'État en général ; elles leur ont imprimé le caractère commun de biens aliénables et prescriptibles donné par l'art. 2227 du Code civil aux biens de l'État et des communes.

Nous venons d'examiner le domaine *corporel,* ses élémens constitutifs, la gestion générale des biens de l'État, la gestion spéciale de ses forêts ; nous arrivons maintenant au domaine incorporel.

§ II. DOMAINE INCORPOREL.

Nous allons considérer en même temps les élémens qui le composent et les règles qui le régissent.

(1) *De la fortune publique*, par M. Macarel, p. 236.

Source BIU Cujas

Le domaine incorporel de la couronne comprenait autrefois tous les droits inhérens à la royauté, tous les attributs du pouvoir, comme celui de créer des offices, de lever certains impôts. — Le domaine incorporel de l'État est aujourd'hui tout-à-fait distinct des attributs de la royauté constitutionnelle et des fonctions du pouvoir législatif; ainsi, créer des charges pour l'administration générale du royaume, conférer des titres pour l'exercice de charges particulières, comme celles d'avoué, d'agent de change, de notaire, ou établir des impôts, c'est faire des actes du pouvoir exécutif ou législatif, et non des actes de propriété domaniale.

Le domaine imcorporel de l'État, dans le sens restreint de notre législation, se compose de droits productifs dont les uns sont susceptibles de ferme, dont les autres sont exercés par l'administration, au nom de l'État. Les droits susceptibles de ferme se réduisent à quatre espèces : 1° droits de pêche fluviale; 2° droits de bacs et bateaux; 3° droits de péage sur les ponts à la charge du gouvernement; 4° droits de chasse dans les forêts de l'État. — Les droits non susceptibles de ferme sont aussi au nombre de quatre: 1° droit de confiscation spéciale; 2° droit d'amende; 3° droit d'épaves; 4° droit de déshérence.

Nous devons parcourir ces deux classes de droits.

PREMIÈRE CLASSE. — DROITS SUSCEPTIBLES DE FERME (1).

1° *Pêche fluviale.* — Les droits de pêche s'exercent au profit de l'État dans les fleuves, rivières navigables et flottables, canaux, contre-fossés, dont l'entretien est à la charge de l'État ou de ses ayant-cause. La loi sur la pêche fluviale [15 avril 1829] a déterminé les droits et les obligations réciproques de l'administration et des citoyens. L'administration a la prérogative de classer les rivières, de déclarer navigables celles qui n'avaient pas encore ce caractère. En cas de déclaration nouvelle, il est dû aux propriétaires riverains une indemnité pour le droit de pêche particulière dont ils sont privés.

(1) Voir le *Traité de la fortune publique*, de MM. Macarel et Boulatignier, t. 1er.

Source BIU Cujas

Le droit de l'État ne devait pas nuire à la liberté de la pêche maritime. La démarcation entre la pêche maritime et la pêche fluviale se trouve déterminée par les circonscriptions dans lesquelles s'exerce l'*inscription maritime*, (ou mode de recrutement de l'armée de mer) ; les avantages de la pêche ont dû être accordés librement aux habitans des contrées sur lesquels pèse exclusivement le service de mer. Une ordonnance du 10 juillet 1835 a marqué, pour les départemens qui en étaient susceptibles par leur situation, le point jusqu'où s'étend l'action de l'inscription maritime, et par conséquent elle a déterminé la limite précise entre la pêche maritime et la pêche fluviale. La même ordonnance a aussi fixé le tableau des fleuves, rivières, canaux et portions de fleuves et rivières dans lesquels la pêche sera exercée au profit de l'État; le tableau comprend 77 départemens.

La concession des droits de la pêche se fait par voie d'adjudication aux enchères, avec concurrence et publicité, ou par voie de licence, à défaut d'offres suffisantes pour l'adjudication. Toute location clandestine serait nulle; la concession par licence est la seule exception, et une exception forcée, à l'adjudication publique.

Les fonctionnaires dont la participation aux enchères pourrait nuire à la concurrence, sont déclarés incapables de se rendre adjudicataires. Ainsi, sont incapables les agens et gardes forestiers, les préfets et conseillers de préfecture, les juges civils de l'arrondissement, les membres du ministère public, les greffiers. Les associations secrètes qui auraient pour objet les adjudications, sont prohibées ; les adjudications faites aux associés sont frappées de nullité: on a voulu prévenir et réprimer des coalitions funestes aux produits de la ferme, aux revenus de l'État ; (ces produits sont annuellement d'environ 450,000 fr.). — Les adjudications sont faites pour neuf années; des cantonnemens de pêche sont assignés à chaque fermier. — Le procès-verbal d'adjudication emporte exécution parée et contrainte par corps contre les adjudicataires et leurs cautions.

Les contestations, en général, telles qu'interprétation,

Source BIU Cujas

exécution des baux, questions de propriété ou d'indemnités, fondées sur des titres anciens ou sur les principes du droit commun, sont de la compétence ordinaire des tribunaux civils (1).

Sont réservées à la compétence administrative des conseils de préfecture, les difficultés relatives à la validité des surenchères, parce qu'il s'agit alors d'un des élémens de l'opération administrative : sont réservées au conseil d'État les questions que peut provoquer l'application de l'ordonnance du 10 juillet 1835 sur la délimitation de la pêche fluviale et maritime ; il s'agit, en ce cas, de l'interprétation d'une ordonnanee administrative, que le roi seul peut donner en son conseil d'État.

2° *Droits de bacs et bateaux.* — Les droits de cette nature appartenaient autrefois aux seigneurs féodaux : l'ordonnance des eaux et forêts [tit. 27, art. 41], les avait maintenus en faveur de ceux dont les titres étaient antérieurs à 1566, époque de l'ordonnance du domaine. L'Assemblée constituante ôta à ce droit son caractère féodal, mais en laissa l'exercice aux anciens seigneurs à titre de propriété. —L'Assemblée législative supprima entièrement le droit, et accorda à tous la liberté d'établir des bacs et bateaux de passage (2). — Le Directoire revendiqua au profit de la nation le droit de bacs et bateaux. La loi du 6 frimaire an VII, ordonna aux détenteurs de bateaux de passage de justifier de la propriété de ces objets, ou de les restituer à l'État. Le remboursement fut assuré en faveur des propriétaires, et les préposés de la régie furent autorisés à prendre possession des objets AU NOM DE LA NATION [9]. Les motifs qui réunissaient le droit de bacs et bateaux au domaine national étaient pris, par la loi, dans la sûreté personnelle des citoyens, dans la nécessité de maintenir le bon ordre et la police, dans l'intérêt du trésor, dans le droit de souveraineté nationale. L'article 2 parlait seulement du passage des fleuves, rivières et canaux navigables et flottables. De là s'est élevée la question de savoir si les passages publics

(1) Art. 4, l. 15 avril 1829.
(2) D. 25 août 1792.

Source BIU Cujas

sur les rivières non navigables appartenaient aux simples particuliers : ces passages rentrent dans la dépendance du domaine de l'État, en raison surtout des routes en prolongement ou continuité desquelles le passage est établi (1).

La perception des droits de bacs et passage d'eau doit être affermée aux enchères publiques, à la diligence du préfet pour les baux de trois à neuf ans, avec approbation du ministre des finances pour les baux de quinze et dix-huit ans. — Le matériel appartient à l'État (il est estimé 700,000 fr.); les adjudicataires sont obligés de l'entretenir. C'est l'administration des contributions indirectes qui a la régie de cette branche du domaine incorporel de l'État.

Les contestations entre l'administration et les fermiers, relativement au paiement des fermages échus (2), et celles qui peuvent s'élever entre les fermiers et sous-fermiers pour leurs droits respectifs, sont de la compétence judiciaire; mais les contestations étrangères aux conditions du prix, et relatives aux clauses, à l'exécution des baux entre l'administration et les fermiers, aux indemnités que les fermiers pourraient prétendre, par exemple, pour résiliation de bail, pour préjudice résultant de travaux publics, comme la construction d'un pont, pour dommage causé par l'établissement d'un autre bac de passage, toutes les contestations de ce genre sont de la compétence du conseil de préfecture. Il s'agit alors de l'entreprise d'un service public, d'un intérêt de communication et de viabilité, d'une surveillance à exercer sur une dépendance du domaine public, la compétence administrative devient, en ce cas, la compétence ordinaire (3).

3°. *Droits de péage.* — Plusieurs lois avaient autorisé des droits de péage en faveur des compagnies; la loi du

(1) Avis du cons. d'État, 2 avril 1829.

(2) Par exemple, les oppositions aux contraintes ou commandemens de payer décernés par l'administration des contributions indirectes, les demandes en indemnités pour non-jouissance. Voir plusieurs cas particuliers résultant de la jurisp. du cons. d'État. — *Fortune publique*, 1, 369.

(3) *Fortune publique*, de MM. Macarel et Boulatignier, 1, 371. — Ord. du cons. d'État du 6 sept. 1826.

Source BIU Cujas

24 mai 1834 a aussi autorisé des droits de péage en faveur de l'État pour concourir à la construction et à la réparation des ponts à la charge du gouvernement. Cette perception peut être mise en ferme ou en régie, selon les circonstances. Les droits de péage sont autorisés par la loi annuelle des recettes de l'État. — La compétence, en cas de difficulté, est purement administrative, car il s'agit exclusivement d'un intérêt de viabilité sur une dépendance du domaine public.

4°. *Droits de chasse dans les forêts de l'État.* — La concession de ces droits était, sous la restauration, entre les mains du prince (1). La loi du 21 avril 1832 [art. 5] a voulu que le droit fût affermé et mis en adjudication publique aux enchères. — Cette branche de revenu ayant été peu productive, une seconde loi du 24 avril 1833 a donné aux préfets la faculté de faire des concessions à prix d'argent; la ferme n'est donc plus obligatoire. — La concession peut être faite pour six saisons. (Le revenu annuel est d'environ 100,000 fr.)

DEUXIÈME CLASSE. — DROITS NON SUSCEPTIBLES DE FERME.

1° *Confiscations spéciales.* — Le droit de confiscation immobilière, aboli par la Constitution de 1791, rétabli par le décret du 27 juillet 1792, maintenu par le Code pénal de 1810 et définitivement anéanti par la Charte [57], n'a point entraîné dans sa chute le droit de confiscation mobilière sur des objets saisis. Ce droit subsiste et dans plusieurs dispositions du Code pénal actuel [11-470-464-477, etc.], et principalement dans les lois sur les douanes et les contributions indirectes. Quelquefois les objets confisqués sont détruits [477], quelquefois ils sont attribués aux hospices [180], le plus souvent ils appartiennent au domaine de l'État.

2° *Amendes.* — Les amendes prononcées par les tribunaux judiciaires ou administratifs ne sont point attribuées définitivement au trésor public.

Les unes sont affectées en partie ou en totalité aux com-

(1) Ord. 15 août 1814.

Source BIU Cujas

munes (amendes de police rurale, municipale, correctionnelle; amendes de grande voirie, de police de roulage et d'octroi); les autres sont attribuées à des administrations spéciales (amendes en matière de douanes): ce sont principalement les amendes prononcées en matière criminelle qui font partie des revenus casuels de l'État. — Le recouvrement en est fait au nom du procureur du roi par la régie de l'enregistrement et des domaines (1); l'exercice en appartient, pour certaines classes de contraventions, à des administrations spéciales, telles que l'administration des forêts et celle des contributions indirectes qui sont chargées d'en faire le versement au Trésor. Le droit d'amende dérive de la réparation due à la société lésée par les contraventions, les délits et les crimes; la répartition entre les communes, certaines administrations et le Trésor, est l'œuvre de la loi, qui a ordinairement réglé l'attribution sur le caractère de l'intérêt le plus spécialement attaqué par la nature et l'espèce du délit.

3° *Épaves.* — Le droit d'épaves est celui qui s'exerce sur les objets mobiliers qui n'ont pas de maître.

Par le droit romain, les épaves appartenaient à l'inventeur; par le droit coutumier, au seigneur haut-justicier et au fisc royal.

L'assemblée constituante abolit le droit des seigneurs à cet égard (2), mais les droits de la nation ou de l'État furent établis sans précision (3).

Les art. 539, 713 du Code civil ont reproduit la même indétermination en parlant des biens qui n'ont pas de maître, et l'art. 717 a renvoyé pour plusieurs cas aux lois particulières.

On distingue trois espèces d'épaves : les épaves maritimes, les épaves de fleuves, les épaves de terre.

1° Les épaves maritimes sont régies principalement par les dispositions de l'ordonnance de la marine de 1681. Le droit de *bris et naufrage* a été aboli par l'ordonnance; mais

(1) Code d'inst. crim., art. 197.
(2) D., 13 avril 1791, art. 7.
(3) D. 22 nov. 1790.

Source BIU Cujas

l'État a conservé des droits sur les objets qui, provenant de jets de mer et de naufrages, n'ont pas reçu de signe de propriété : les deux tiers appartiennent à l'État, le tiers à l'inventeur; il en est de même pour les objets trouvés sur grève. — Les vaisseaux échoués tombent entièrement dans le domaine de l'État. — Les objets trouvés doivent être déclarés immédiatement au juge de paix qui fait procéder à la vente (1).

S'il s'agit d'objets trouvés en mer ou tirés du fond de l'eau, la propriété en est à l'inventeur seul. — De même, le *varech* et les herbes marines utiles à l'agriculture appartiennent à l'inventeur, s'il est habitant de la commune la plus voisine de la côte où l'herbe est déposée par les flots.

2° Les épaves de fleuves, d'après l'ordonnance de 1669, appartiennent à l'État.

Si des frais ont été faits pour retirer les objets, les inventeurs n'ont droit qu'à l'indemnité de leurs travaux et de leurs dépenses.

3° Les épaves de terre comprennent plusieurs objets dont les maîtres ne sont pas connus.

Les objets abandonnés dans les bureaux des voitures publiques doivent être vendus, après deux ans, au profit de l'État;

L'argent déposé à la poste appartient à l'État, s'il n'est réclamé dans les huit ans (2);

Les objets déposés dans les greffes des tribunaux par saisies ou par suite d'instructions judiciaires doivent être vendus de six mois en six mois; le prix en est déposé à la caisse des consignations; après trente ans, il est acquis à l'État. — Quant aux objets perdus, l'inventeur doit en faire la déclaration au greffe du tribunal civil; après trois ans, s'ils ne sont pas réclamés, ils appartiennent à l'inventeur (3).

4°. *Droit de déshérence.* — Le droit d'aubaine a été aboli par l'assemblée constituante : le Code civil l'avait rétabli

(1) D. 9 août 1791.
(2) L. 31 janvier 1833.
(3) Décision minist. du 3 août 1825.

Source BIU Cujas

indirectement par le droit de réciprocité; la loi du 14 juillet 1819 en a effacé les dernières traces. Mais le droit de déshérence, dont la nature était tout-à-fait distincte, a été maintenu. L'État succède aux biens de ceux dont l'hérédité est abandonnée, ou qui, morts *ab intestat*, n'ont pas laissé de parens au degré successible; il recueille aussi les biens acquis par un condamné depuis la mort civile.

L'État est un successeur irrégulier; il n'a point la saisine, c'est-à-dire la possession de droit [724]; l'administration des domaines, qui prétend droit à la succession, est obligée de faire apposer les scellés et de faire faire inventaire par acte notarié [769]. L'État doit se faire envoyer en possession par justice. — Il est successeur aux biens et non à la personne; il n'est donc tenu des dettes que jusqu'à concurrence des biens. La pétition d'hérédité peut être exercée contre lui; il n'est qu'un successeur irrégulier dont les droits cessent devant ceux de l'héritier; la revendication des biens peut donc être faite pendant trente ans; les tribunaux sont seuls compétens pour connaître des actions relatives aux biens et de celles qui seraient intentées par des créanciers.

L'État est propriétaire des biens échus par succession vacante; ils font partie du domaine; nul n'en peut disposer. — Une exception a été faite à l'égard des biens laissés par un mort civilement; le roi peut faire, au profit de la veuve ou de la famille du condamné, telle disposition que l'humanité lui suggèrera [33] : cette faculté est une branche du droit de grace, l'une des plus belles prérogatives de la couronne : le roi aurait pu faire grace au père, à l'époux condamné, mais la société aurait souffert peut-être de l'acte de clémence. Par la remise de tout ou partie des biens, le roi, sans danger pour la société, fait grace à la veuve, aux enfans, de la rigoureuse application du droit civil.

Nous avons examiné ce qui concerne le domaine national et ses subdivisions sous le droit ancien, sous le droit intermédiaire, sous le droit nouveau : élémens constitutifs, règles de gestion générale et spéciale, compétence, tel est le

Source BIU Cujas

cadre dans lequel nous avons renfermé le droit administratif du domaine.

Nous allons passer au second titre, à l'impôt.

TITRE II.

DES IMPOTS (1).

NOTIONS PRÉLIMINAIRES. — PRINCIPES D'ÉCONOMIE POLITIQUE DANS LEUR RAPPORT AVEC LA NATURE ET LA DIFFÉRENCE DES IMPÔTS. — DIVISION.

Le système des impositions de l'ancienne monarchie est si différent, dans la multiplicité de ses branches et de ses ramifications, du système des impositions actuelles, qu'il n'y a pas nécessité de lier ici l'exposé de l'ancien droit administratif à l'explication du droit qui nous régit. Mais on ne peut écarter ainsi les idées de l'assemblée constituante en matière d'impôts : car le lien est évident sur plusieurs points entre la législation actuelle et celle de la révolution.

L'économie politique touche directement à la question des impôts. La législation d'une époque en reproduit ordinairement les idées économiques, surtout quand elle est refondue d'un seul jet dans un temps de révolution.

L'assemblée constituante a réalisé, en grande partie du moins, dans ses lois sur les contributions, les principes de l'école de Quesnay, de Mirabeau père, de Turgot. Les économistes du XVIIIe siècle ne reconnaissaient qu'une seule source de richesse, le revenu territorial, le produit net des immeubles. Ce revenu engendrait et représentait toute la richesse nationale qui n'était, sous ses apparentes variétés, aux yeux des économistes, que la transformation du revenu foncier : il s'ensuivait que ce revenu seul devait être frappé directement de l'impôt, et que les impôts in-

(1) On peut consulter : 1° le *Traité de la fortune publique*, de MM. Macarel et Boulatignier;
2° Le *Traité des contributions directes*, de Gervaise;
3° Le *Code des contributions directes*, par Belmond.

Source BIU Cujas

directs n'étaient qu'un mensonge dispendieux, puisqu'en définitive ils retombaient exclusivement sur le producteur. Cette doctrine effaçait donc la distinction des impôts directs et indirects sur laquelle reposait l'édifice confus des anciennes impositions. — Elle avait été combattue avec une admirable logique par un écrivain de la Bretagne, Graslin, receveur-général des fermes à Nantes, dans son *Essai analytique sur la richesse et l'impôt* (1). Mais la secte des économistes était toute-puissante : sa théorie exclusive avait passé dans les esprits; et l'assemblée constituante abolit tous les droits de consommation, appelés droits d'aides, sur les boissons (2), tous les droits sur les sels (3), sur les tabacs, et même tous les droits d'octroi (4); elle ne conserva que les droits de douane, les droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèque qui ont une nature à part. Si elle maintint encore, sous ce dernier point de vue, la division en impôts directs et impôts indirects, cette distinction, fondamentale dans l'ancien système de la monarchie, n'avait plus de valeur, de sens réel dans la nouvelle législation : elle était purement *nominale*.

La division adoptée par l'assemblée constituante fut celle en contribution foncière et mobilière sur les revenus, et en imposition sur les capitaux (5).

La contribution sur les revenus présumés embrassait :

L'impôt foncier, assis sur le revenu net des immeubles (6);

L'impôt mobilier, assis sur les revenus présumés de la personne, d'après la valeur locative de l'habitation (7);

L'impôt des patentes, assis sur la valeur locative du logement de l'industriel et du logement de l'industrie (8).

La contribution sur les capitaux embrassait :

---

(1) Ouvrage publié en 1767, sans nom d'auteur, et portant l'indication de *Londres*.

(2) D. 2 mars 1791.

(3) D. 11 mars 1790.

(4) D. 9 février 1791.

(5) Voir sa doctrine exposée dans l'adresse à la nation, du 24 juin 1791.

(6) D. 23 nov., 1er déc. 1790.

(7) D. 13 janvier 1791.

(8) D. 2 mars 1791.

Source BIU Cujas

Les droits d'enregistrement et de succession (1);

Les droits de douane reportés aux frontières du royaume (2).

Afin de suppléer aux droits d'octroi, aux impôts de consommation qu'elle avait supprimés, et de pourvoir aux dépenses municipales, la constituante établit les *sols additionnels* aux contributions foncière et mobilière (3).

Elle rejeta la proposition d'un impôt sur les rentes de l'État, par des motifs d'intérêt public (4); mais le droit de remboursement fut reconnu dans les rapports du comité de contribution (5).

Elle décréta pour l'assiette et la répartition de l'impôt foncier la grande pensée du cadastre par *masse* et par *parcelles* (6). C'était le moyen de réaliser le principe d'égalité proportionnelle dans les charges foncières.

Le directoire, qui fut un gouvernement de transition entre l'époque des crises révolutionnaires et l'époque de la réorganisation, éprouva des besoins impérieux d'argent; il avait à déblayer le sol national de la confusion et du discrédit des assignats. Il appela à son aide l'esprit de fiscalité, reconstitua les droits de greffe, et modifia les droits d'enregistremeut de la constituante en recueillant dans ses lois les doctrines des fermiers-généraux sur les droits de contrôle. C'est au directoire que nous devons l'impôt des portes et fenêtres (7), et l'impôt personnel des *trois journées* de travail (8).

Le consultat rétablit les impôts indirects (9), et il les rétablit au nom de la justice : « La contribution indirecte, disait l'exposé des motifs, pesant sur chacun en proportion de ses besoins ou de sa consommation, *est le plus juste des impôts*, et la voie la plus sûre pour obtenir des res-

(1) D. 5 déc. 1790 - 7 fév. 1791.
(2) D. 1er déc. 1790 - 28 juillet 1791.
(3) D. 29 mai 1791.
(4) D. 4 déc. 1790.
(5) Rapport de M. de Montesquiou, 27 août 1790
(6) D. 21 août-16 sept. 1791.
(7) L. 6 frimaire an VII.
(8) L. 3 nivôse an VII.
(9) L. 5 thermidor an XII.

Source BIU Cujas

sources extraordinaires sans accabler aucun genre de propriété. »

Ainsi l'assemblée constituante, le directoire, le consulat, peuvent revendiquer une part à peu près égale dans notre système actuel de contributions directes et indirectes. — La constituante a innové par sa large théorie de l'impôt foncier et mobilier ; le directoire s'est rattaché au passé par sa codification des droits d'enregistrement et de greffe, par son impôt sur le jour des maisons habitées, et sur la tête de chaque individu ; le consulat a remonté au delà de l'école des économistes en rétablissant, comme fondamentale, la division en impôts directs et impôts indirects ou de consommation.

La législation actuelle est partie des bases données par ces trois gouvernemens successifs, qui ont marqué la première et la dernière période de la révolution. L'école moderne des économistes s'est trouvée conduite, par son libre progrès, à professer des principes en harmonie avec les bases générales de notre système d'impôts. Aujourd'hui donc la théorie de l'impôt en France se trouve conforme aux notions d'économie politique données par la science et par l'état même de la société. La théorie de l'impôt ne peut plus être séparée de ces notions.

Cette branche de la science sociale, qu'on appelle l'économie politique, embrasse des faits et des rapports : « C'est « une science toute de faits, et bornée, par sa nature, à « la recherche des rapports que les hommes ont entre eux « et avec les objets de leurs besoins (1). » Elle s'exerce principalement sur les rapports de la société et des individus avec les choses : de là ses relations possibles avec le droit civil, qui, dans une de ses applications, s'exerce aussi sur les rapports de la société et des individus avec les choses ; mais la différence fondamentale entre les deux sciences est que le droit civil considère les choses dans leur attribut de *propriété*, dans leur transmission héréditaire ou volontaire, tandis que l'économie politique con-

(1) *Essai analytique sur la richesse et l'impôt*, de Graslin.

Source BIU Cujas

sidère seulement les choses dans leur valeur échangeable et productive : *propriété*, *valeur*, deux idées essentiellement distinctes, et qui ont dû servir de base à deux sciences différentes.

L'économie politique, comme science de faits sociaux qui changent, se modifient, se développent, est une science relative; elle repousse l'absolu; elle est mobile dans ses points de vue comme la société, dont elle comprend et éclaire la situation sous le rapport de la richesse nationale. Elle embrasse tous les faits qui constituent ou qui modifient la valeur échangeable et productive des choses, d'après l'état donné de la société à l'intérieur et à l'extérieur; elle indique les moyens appropriés à l'état de la société pour développer les élémens de la richesse nationale : de là ses rapports avec le droit administratif, surtout en matière d'impôts; car les impôts sont un des élémens de la richesse ou de la misère publique, et ils exercent une grande influence sur la valeur échangeable et productive.

L'économie sociale renferme quatre faits principaux : la production de la richesse, la distribution des produits, l'échange des valeurs, la transmission volontaire ou héréditaire des capitaux.

La production de la richesse ou des revenus se fait par trois classes de producteurs : les *propriétaires fonciers*, y compris les fermiers-cultivateurs; les *capitalistes* ou ceux qui disposent soit d'une force pécuniaire, soit d'une force intellectuelle; les *travailleurs*, ce qui embrasse les industriels, les commerçans par échanges ou par transports, les ouvriers.

La distribution de la richesse se fait entre les différentes classes de producteurs : les propriétaires fonciers ont le revenu net, les cultivateurs la rente territoriale, c'est-à-dire le bénéfice de vente qui dépasse les frais de production; les capitalistes ont les profits de leur capital pécuniaire ou les revenus de leur fonds intellectuel; les travailleurs ont les profits de l'industrie et du commerce, ou le salaire du travail.

Source BIU Cujas

Ces deux faits de la production et de la distribution de la richesse supposent un échange préalable de valeurs, ou nécessitent un échange postérieur à la production et à la distribution, car l'échange des revenus et des objets est l'élément indispensable de la satisfaction des besoins réciproques.

Enfin les valeurs étant produites, distribuées, échangées, deviennent, dans la part qui excède la consommation, un capital nouveau qui produira de nouveaux revenus, subira différentes mutations, et sera transmis par les derniers détenteurs à leurs héritiers légitimes ou testamentaires.

Or, tout agent qui concourt à la production des revenus doit prendre part à leur distribution. C'est là un principe fondamental en économie politique, et c'est ce principe qui devient la base légitime de l'impôt.

En premier lieu, le gouvernement prend part à la production de la richesse nationale par la protection qu'il exerce, au nom de la société, sur les producteurs, sur tous les élémens de la production, et par les travaux d'utilité générale qu'il entreprend et qu'il dirige;

En second lieu, il facilite les échanges et en assure les effets;

En troisième lieu, il garantit les transmissions héréditaires par cette même protection sociale dont il est l'instrument toujours actif. Donc, participant à *la production*, l'État doit, comme tous les autres agens, avoir part aussi à la *distribution*: telle est la base rationnelle et scientifique de l'impôt.

C'est dans ce concours de l'État à la production, aux échanges, aux transmissions, que se trouve la raison de l'impôt général sur les revenus et de l'impôt spécial sur les capitaux.

L'impôt est donc le prix de la protection exercée par le gouvernement au nom de la société: ce prix est payé par les propriétaires fonciers et les fermiers sur les revenus nets de leur terre, par les capitalistes de différentes classes sur leurs produits présumés, par les travailleurs indus-

Source BIU Cujas

triels, commerçans, mercenaires, sur leurs profits et salaires présumés.

C'est là l'impôt général et direct sur les revenus.

L'impôt indirect ou de consommation a la même base; il est le tribut payé par tous et surtout par la classe la plus nombreuse, en vue de la protection qui maintient l'ordre de la société, donne au travail des moyens d'exercice, et crée des institutions de bienfaisance publique et d'instruction pour la classe ouvrière. On peut les considérer comme une juste compensation de l'impôt que paient les propriétaires territoriaux : « Les impôts indirects pèsent princi-« palement sur le pauvre, mais ils sont balancés par ceux « qui portent uniquement sur les propriétaires de biens-« fonds, et ils les *justifient* (1). »

Enfin, les impôts de mutation sur les capitaux échangés entre les personnes ou transmis d'une génération à une autre, sont également le prix de la protection sociale qui a concouru à la formation, à la circulation du capital, et qui garantit sa transmission : c'est au moment où le capital apparaît et se manifeste par un emploi productif, par une transformation territoriale, que le prélèvement est fait sur le capital au profit de la société, qui protége la transaction. C'est au moment où l'héritier du sang, où le successeur testamentaire va profiter du capital à la formation duquel il n'a pas concouru, que la société réclame une sorte de prime d'assurance pour l'avenir, un prélèvement qui devient le prix anticipé de la garantie publique.

Impôts directs, impôts indirects, droits d'enregistrement et de mutation, telle est la division qui servira de base aux trois chapitres suivans; mais nous plaçons ses différentes branches sous l'empire de cette idée générale, que l'impôt en lui-même est la part assignée par la loi au gouvernement dans la distribution de la richesse publique, et que, dans son principe économique et rationnel, il est le prix de la protection que la société accorde à tous les intérêts.

---

(1) M. de Tracy, *Traité d'économie politique*, chap. XII, p. 304, de l'édition in-18, 1823.

Source BIU Cujas

CHAPITRE I.

IMPOTS DIRECTS.

Les impôts, considérés dans leur application aux citoyens, sont des impôts de répartition ou des impôts de quotité. Il y a impôt de *répartition* quand une somme fixe et totale est votée par le pouvoir législatif, sauf à des pouvoirs intermédiaires et locaux à la répartir entre les communes et les individus contribuables. Il y a impôt de *quotité* lorsque la somme à payer par chaque contribuable est fixée à l'avance par la loi ou par un tarif, mais que le total à recouvrer pour le trésor est incertain; il n'y a pas alors de répartition à faire par les pouvoirs locaux : les agens du fisc agissent directement contre les contribuables. — La contribution foncière, par exemple, est un impôt de répartition; la contribution des patentes est un impôt de quotité; tous les impôts indirects sont des impôts de quotité.

Les impôts directs, proprement dits, sont de quatre espèces :

La contribution foncière,

La contribution des portes et fenêtres,

La contribution personnelle et mobilière,

La contribution des patentes;

Il faut y joindre les *centimes additionnels*.

Nous aurons à nous occuper ici de l'établissement des impôts et de leur recouvrement.

En outre des contributions de droit commun, il y a des contributions spéciales assimilées aux impôts directs; ce sont :

Les redevances sur les mines;

L'impôt universitaire;

Les contributions pour l'instruction primaire;

Les prestations pour les chemins vicinaux.

Ce chapitre se divise donc naturellement en trois sections : contributions directes de droit commun, recouvrement, contributions spéciales assimilées aux impôts directs.

Source BIU Cujas

SECTION Ire.

CONTRIBUTIONS DIRECTES DE DROIT COMMUN.

§ Ier. — IMPOT FONCIER.

L'impôt foncier est celui qui frappe directement sur le revenu net des immeubles.

Les principes en furent établis par le décret du 23 novembre 1790; ce décret, à la vérité, a été abrogé par la loi du 3 frimaire an VII [art. 154]; mais cette loi, qui régit l'impôt aujourd'hui, a conservé l'esprit et les dispositions fondamentales du décret de l'assemblée constituante.

Il faut considérer l'impôt foncier dans sa nature, dans sa base, dans ses règles de répartition.

I. *Nature de l'impôt.* — La contribution est indépendante de la personne du propriétaire. C'est la propriété qui doit; le propriétaire n'est qu'un agent qui acquitte la dette de la propriété : l'impôt est donc un *droit réel.* De là naissent deux conséquences : le propriétaire a le droit de *délaissement;* pour s'affranchir de l'impôt, il peut délaisser au profit de la commune les terres vaines et vagues, les landes et bruyères qui sont imposées : d'un autre côté, le Trésor a le droit de poursuivre l'expropriation d'un immeuble qui serait privé de tout produit par la négligence et l'incurie du propriétaire (1).

L'impôt, qui est un droit réel, est assis spécialement sur les fruits et revenus des immeubles : aussi doit-il être payé non par celui qui a la propriété directe, mais par celui qui a la propriété utile, comme l'emphytéote et l'usufruitier.—Les détenteurs qui possèdent au nom du propriétaire et à titre précaire, comme les locataires et fermiers, et ceux qui ont seulement un droit d'usage ou d'antichrèse, lequel ne donne pas la propriété utile, ne sont pas personnellement obligés au paiement de l'impôt; ils n'en sont tenus qu'à l'acquit et décharge du propriétaire, et comme détenteurs des récoltes affectées à l'impôt. Le trésor peut donc agir contre eux, en cette qualité de détenteurs, mais ils imputent la

(1) Arrêt du cons. d'État, 21 février 1821.

Source BIU Cujas

somme payée sur le prix de ferme dû au propriétaire. [C. civ. 2098.]

II. *Base de l'impôt.* — L'impôt est établi sur le revenu des propriétés non bâties, et sur celui des propriétés bâties.

Le revenu imposable des propriétés non bâties est le revenu net; on appelle ainsi le revenu qui reste au propriétaire, déduction faite des frais de culture, de semence, d'exploitation, d'entretien; cette déduction emporte ordinairement le tiers du revenu brut. C'est sur l'évaluation du revenu net qu'est assis l'impôt territorial.

Le revenu imposable des propriétés bâties est représenté par le revenu net de la valeur locative; on l'obtient en déterminant d'abord la valeur locative de la maison, et puis en faisant soustraction du quart de cette valeur pour indemnité de dépérissement, frais d'entretien et de réparation. S'il s'agit de bâtimens destinés à l'industrie, la déduction, pour former le revenu net, est du tiers de la valeur locative, parce que les objets de cette nature demandent un entretien plus dispendieux pour le propriétaire. — Pour asseoir l'impôt des propriétés bâties, on considère deux choses : la superficie du sol sur lequel s'appuie la construction et la construction elle-même : le revenu du sol est évalué comme celui des terres de première qualité; le revenu des bâtimens est estimé d'après leur valeur locative et selon leur destination ordinaire ou industrielle.

Les salines, salins et marais salans sont cotisés à la contribution foncière dans les rôles des communes où ils sont situés, savoir : les bâtimens qui en dépendent, d'après leur valeur locative, et les terrains et emplacemens, sur le pied des meilleures terres labourables (1).

Des exceptions ont été faites, relativement à l'impôt :

Les premières sont fondées sur la destination des immeubles à des services d'intérêt public : ainsi les domaines de la couronne, les bois et forêts de l'État, les autres biens de l'État, affectés à des services administratifs, les places publiques servant aux foires et aux marchés, les chemins pu-

(1) Décr. 15 oct. 1810; Loi sur les sels du 17 juin 1840.

Source BIU Cujas

blics et vicinaux et les rivières, quoique non navigables, sont exempts de l'impôt foncier (1).

Les secondes exceptions sont fondées sur l'intérêt de l'agriculture : ainsi les marais desséchés ne subissent aucune augmentation d'impôts pendant 25 ans; les terres vaines et vagues pendant 30 ans, si elles sont plantées ou semées en bois; pendant 20 ans, si elles sont plantées en vignes, mûriers, arbres fruitiers; pendant 10 ans, selon les autres genres de culture qui suivront le défrichement [112]. Le propriétaire qui veut opérer ces améliorations et jouir de l'exemption d'impôt doit en faire la déclaration à la sous-préfecture.

La troisième exception est fondée sur l'intérêt des entreprises et des améliorations de construction : ainsi les propriétés nouvellement bâties ou reconstruites ne peuvent être imposées que la troisième année après la reconstruction.

La contribution cesse complètement si les bâtimens sont en démolition ou hors de service.

III. *Répartition de l'impôt. — Cadastre. — (Statistique).* — La répartition entre les départemens se fait par les chambres législatives, et dans la loi même de l'impôt. Les bases générales doivent être renouvelées tous les cinq ans, afin que les charges soient en rapport avec la population et les revenus des départemens, selon les états dressés par les soins de l'autorité administrative.

La répartition entre les arrondissemens se fait par le conseil général du département et sur les tableaux fournis par la direction des contributions. — Si le conseil refusait la répartition, le préfet aurait le droit de la faire, car l'intérêt général ne doit pas souffrir d'une résistance particulière.

Entre les communes, la répartition a lieu par les soins du conseil d'arrondissement : ce conseil a deux sessions à cet effet, l'une pour exprimer et transmettre au conseil général les vœux et réclamations des communes de l'arrondissement, l'autre pour opérer la répartition d'après les

(1) L. 3 frim. an VII, 103.

Source BIU Cujas

décisions émises et les bases posées par le conseil général.

Entre les contribuables, la répartition est faite par l'autorité communale que représente la commission des *répartiteurs*. Cette répartition, qui se fait la dernière, est celle qui atteint les individus; jusqu'alors les divisions territoriales ont été seules comprises dans les opérations législatives et administratives : celle-ci touche à la propriété individuelle; c'est là que doit se réaliser le principe constitutionnel de l'égalité proportionnelle des impôts. — Le moyen employé pour atteindre ce but, c'est l'institution du cadastre parcellaire. Le cadastre parcellaire est dans chaque commune la base de la répartition de l'impôt foncier; et ses résultats généraux par chaque département servent aussi de base principale à la répartition faite par les chambres entre tous les départemens du royaume.

Le cadastre, dont l'origine se retrouve dans les tables de recensement de la Gaule romaine des IVe et Ve siècles, peut être réputé, après un si long oubli, une création de l'assemblée constituante (1). Les décrets des 21 août [art. 30] et 16 sept. 1791 portaient que l'opération contiendrait d'abord un plan de *masse* qui présenterait la circonscription de la communauté et sa division en sections, et puis des plans de détail qui composeraient le *parcellaire* de la communauté.—La convention avait décrété l'institution du cadastre pour tout le territoire de la France.—Le premier consul, en 1799, avait fortement appuyé au conseil d'État la réalisation du cadastre : « On n'a jamais rien fait « en France pour la propriété, disait-il; celui qui fera une « bonne loi sur le cadastre méritera une statue (2). » L'institution ne s'est vraiment réalisée que depuis la loi du 31 juillet 1821 [art. 20], qui a mis les frais du cadastre au nombre des dépenses obligées des départemens. — Le cadastre parcellaire a reçu un immense développement. (En 1836, on portait à 113 millions la somme dépensée par les départemens pour l'opération cadastrale.)

(1) Il y avait cependant une sorte de cadastre en Provence et en Languedoc : c'était une tradition de l'usage romain.

(2) *Histoire financière de la France*, de Jacques Bresson, t. II, p. 248. On y rapporte le discours entier de Bonaparte; il est plein d'énergie.

Source BIU Cujas

L'ensemble de l'opération embrasse plusieurs objets : la levée des plans ou arpentage, l'expertise, la répartition individuelle, les réclamations des parties intéressées.

1° La levée des plans est une opération d'art exécutée par le géomètre du cadastre, que nomme le préfet. Elle comprend d'abord la circonscription de la commune à cadastrer, sa division en sections, et la triangulation qui a pour objet de fixer la position respective de points importans, afin d'assurer la corrélation des parties et de l'ensemble. — Elle comprend ensuite le plan de chaque pièce et parcelle d'héritage, sa représentation exacte et son arpentage.

2° L'expertise est confiée à des propriétaires nommés par le conseil municipal, et les plus imposés; ils forment la commission des *vérificateurs* et *classificateurs;* ils sont assistés d'employés des contributions. — L'objet de l'expertise est d'évaluer le revenu net imposable de toutes les propriétés cadastrées : pour l'atteindre, on fait la *classification;* cette opération consiste à désigner en combien de classes chaque nature de propriété (prés, vignes, bois, etc.) doit être divisée dans la commune; on ne peut admettre plus de cinq classes pour chaque nature de propriété. — Après cette division générale, la commission indique à quelle classe appartient chaque parcelle d'héritage : c'est le *classement*. — Après avoir classé chaque parcelle, la commission fait l'évaluation du revenu imposable, c'est-à-dire qu'elle estime le produit brut et les déductions nécessaires, et qu'elle détermine le produit net et par conséquent imposable de *chaque classe* de propriété.

3° Ces opérations donnent tous les élémens du travail qui concerne spécialement chaque commune, chaque section de commune, chaque propriétaire. Il ne reste plus à faire qu'une opération secondaire de chiffre et d'attribution pour arriver à la répartition individuelle. Ce service, purement administratif, concerne le directeur des contributions. Il dresse les *états de section* dans l'ordre des numéros du plan cadastral, les *matrices de rôles* qui indiquent, sous le nom de chaque propriétaire, les différentes par-

Source BIU Cujas

celles qui lui appartiennent, le *rôle cadastral* qui contient le montant de la contribution foncière en principal et centimes additionnels, auquel la commune est imposée, la somme de son revenu cadastral et la proportion dans laquelle chaque propriétaire doit acquitter sa part de contribution. Le directeur des contributions met ainsi en œuvre tous les élémens donnés par l'opération cadastrale, laquelle est adoptée ou rejetée, en cas d'inexactitude ou d'injustice, par un arrêté du préfet, pris en conseil de préfecture.

4° L'opération cadastrale, à ses divers degrés, peut contrarier les intérêts et les droits des propriétaires ; il faut donc que la voie des réclamations leur soit ouverte. Elle est ouverte à trois époques principales : après la confection du plan parcellaire, après la confection du rôle cadastral, après la mise à exécution de ce même rôle par le recouvrement. Après la confection du plan, les propriétaires reçoivent de la direction du département des bulletins qui indiquent l'opération relative à leurs parcelles d'héritage ; et, de plus, le plan parcellaire est déposé à la mairie : pendant un mois, un ingénieur vérificateur réside dans la commune, et il est chargé de recevoir les réclamations, de procéder au réarpentage, s'il y a lieu, et de faire les rectifications nécessaires. — Après la confection du rôle cadastral, les propriétaires reçoivent aussi des bulletins qui contiennent le résumé des travaux faits par la direction pour assigner à chacun sa part de contribution. Un expert est délégué pour recevoir les réclamations; pendant deux mois, il les reçoit et marque les changemens qui lui paraissent fondés. — Dans le troisième cas, et bien que le recouvrement du rôle ait commencé, les propriétaires sont admis à réclamer dans les six mois de la mise en recouvrement, mais alors leur réclamation ne peut porter que sur le *classement* de leurs parcelles d'héritage, classement qui sert de base à l'évaluation du revenu imposable (1).

(1) Ordonn. 30 oct. 1821.

Source BIU Cujas

Lorsque toutes les communes du ressort d'une justice de paix ont été cadastrées, chaque conseil municipal nomme un propriétaire, qui se rendra au chef-lieu de la sous-préfecture pour y prendre connaissance des évaluations des diverses communes du même canton ; l'assemblée de ces propriétaires délégués, présidée par le sous-préfet, examine et discute les évaluations ; elle prend connaissance des diverses expertises, et peut appeler ceux des experts qu'elle désirera consulter. — Elle donne son adhésion formelle au travail ou ses conclusions positives et motivées, à la pluralité des voix, sur les changemens à faire aux estimations. Le procès-verbal de l'assemblée est adressé au préfet, lequel, sur le rapport du directeur des contributions, et après avoir pris l'avis du conseil de préfecture, statue sur les réclamations, et fixe définitivement le revenu imposable, appelé l'*allivrement cadastral*.— Le seul recours possible contre l'arrêté est le pourvoi devant le ministre des finances (1).

D'après la statistique du royaume (2), il y avait, en 1836, 28,262 communes entièrement cadastrées ; les 9,089 communes qui ne l'étaient pas encore ont été cependant comprises dans des travaux préparatoires, qui ont permis de tracer le tableau représentatif de la division agricole de la France et des cotes foncières du royaume en 1835 : ces documens sont trop précieux pour être omis dans un cours de droit administratif.

Division agricole. — Contenance des propriétés imposables.

Terres labourables,	25,559,151 hect.	
Prés,	4,834,621	
Vignes,	2,134,822	
Bois,	7,422,314	
Vergers, Jardins, Pépinières,	643,699	
Oseraies, Aulnaies, etc.	64,490	49,863,610 hect.
Etangs, Canaux d'irrigation, Abreuvoirs, etc.,	209,431	
Landes, Pâtis, Bruyères, etc.,	7,799,672	
Canaux de navigation,	1,631	
Cultures diverses,	951,934	
Superficie des propriétés bâties,	241,841	

(1) L. 15 sept. 1807, art. 29, 33 ; Arrêt du cons. d'État, 8 nov. 1829.
(2) Voir le 1er vol. publié en 1837, *Territoire, Population.*

Source BIU Cujas

Contenance des propriétés non imposables.

Routes, Chemins, Places publiques, Rues, etc.,	1,225,014 hect.	
Rivières, Lacs, Ruisseaux,	458,165	
Forêts de l'État et de la couronne, Domaines de l'État non productifs,	1,203,960	2,905,008 hect.
Cimetières, Églises, Presbytères, Bâtimens publics,	17,847	

Le total des contenances imposables et non imposables représente toute l'étendue du territoire de la France. Il est de. . . . . 52,768,618 hect.

TABLEAU DES COTES FONCIÈRES DU ROYAUME. (AN 1835.)

Le total général est de 10,893,528 cotes foncières.

Cette masse d'environ onze millions de propriétés est représentée par une progression de cotes foncières qui donne l'état de la division de la propriété en France :

Cotes foncières	au nombre de	
Au dessous de 5 fr.	5,205,411	
de 5 fr. à 10 fr.	1,751,994	
de 10 fr. à 20 fr.	1,514,251	10,448,257 cotes foncières.
de 20 fr. à 30 fr.	739,206	
de 30 fr. à 50 fr.	684,165	
de 50 fr. à 100 fr.	553,230	
de 100 fr. à 200 fr.	341,459	
de 300 fr. à 500 fr.	57,555	445,271
de 500 fr. à 1,000 fr.	33,196	
de 1,000 et au dessus.	13,361	
		10,893,528 cotes foncières.

Ces résultats authentiques sont l'image bien expressive de l'état de la propriété immobilière ; ils donnent la mesure des effets territoriaux produits par la révolution et par la loi sur l'égalité des partages; ils prouvent que la petite propriété et la propriété moyenne sont l'élément qui domine la propriété territoriale; qu'il n'y a plus de base possible pour une aristocratie foncière, et que la base *réelle* de la société est essentiellement démocratique.

Les onze millions de cotes foncières donnent, dans l'état actuel de nos impositions et budget, une somme d'environ 262 millions de francs, c'est-à-dire le quart de l'impôt total du milliard, et 60 ou 80 millions que paie annuellement la France.

§ II. — IMPOT DES PORTES ET FENÊTRES.

Cette contribution, créée par la loi du 4 frimaire an VII,

Source BIU Cujas

n'est pas une *contribution foncière* dans le sens absolu; elle a, dans sa nature, un caractère mixte. Pour le trésor, la contribution est due par la propriété; elle est exigible du propriétaire, de l'usufruitier, de celui qui a la propriété utile, mais sauf leur recours contre les locataires. En réalité, c'est le locataire qui supporte l'impôt, soit en remboursant la somme au propriétaire qui peut réclamer même après l'année, soit en payant un loyer proportionnel, quand le bail met expressément cet impôt à la charge du propriétaire (1). Cependant, une partie de l'impôt est toujours à la charge de la propriété : lorsqu'une maison est occupée par plusieurs locataires, l'impôt des portes et fenêtres communes à ces derniers est supporté par le propriétaire seul [15].

La loi a eu en vue et la *propriété* et le fait de l'*habitation* : l'impôt est dû par la propriété habitable, à raison de l'habitation; c'est là ce qui constitue son caractère mixte, ce qui fonde la diversité des dispositions légales, et ce qui fait comprendre l'impôt des portes et fenêtres dans le cens électoral au profit du locataire seul, même dans le cas de convention qui mette l'impôt à la charge du propriétaire (2).

L'impôt est assis sur les portes et fenêtres des bâtimens servant à l'habitation des hommes et donnant sur les rues, cours et jardins : il a lieu sur tout le territoire sans exception des villes et des campagnes; c'est, comme on l'a dit, l'impôt *sur le jour et l'air*. La loi du 21 avril 1832 a donné le tarif qui doit lui servir de base. Le tarif est gradué 1° selon la population des villes et communes, 2° selon le nombre des ouvertures, 3° selon le nombre des étages.

La contribution, à son origine, était un impôt de quotité; en l'an X, elle devint un impôt de répartition; une loi du 26 mars 1831 avait rétabli son caractère primitif : mais l'impopularité de cette mesure la fit abroger l'année suivante; la loi du 21 avril 1832 [tit. 2, art. 8] restitua à

(1) Loi du 4 frim. an VII, art. 12.

(2) Loi du 19 avril 1831, art. 6. — Voir ci-dessous 2e partie, tit. II, chap. 1, sect. 1, § 1, *du Cens*.

Source BIU Cujas

l'impôt son caractère d'impôt de répartition. Le tarif annexé à cette loi semble représenter encore l'idée de quotité; mais la commune est soumise au contingent déterminé par la répartition du conseil d'arrondissement, et si les produits du tarif ne sont pas égaux au contingent assigné à la commune, l'excédant doit être réparti sur les contribuables. — La répartition individuelle est fondée sur le recensement annuel des portes et fenêtres : le recensement est fait par le contrôleur des contributions dans les communes cadastrées, par le maire, l'adjoint et le contrôleur dans celles qui ne le sont pas encore (1).

§ III. — IMPOT PERSONNEL ET MOBILIER.

Sa nature complexe se compose de deux contributions distinctes, réunies par la loi du 3 nivôse an VII, séparées en 1831 et réunies de nouveau par la loi du 21 avril 1832, qui régit cette matière.

La contribution personnelle est le *census capiti*, la capitation, sans l'arbitraire qui l'accompagnait autrefois. Elle est fixée à la valeur de *trois journées* de travail, dont chacune, au minimum de 50 c., ne peut dépasser 1 fr. 50 c. Elle atteint le salaire des ouvriers, et c'est là son vice, mais elle l'atteint sans application spéciale et humiliante pour la classe ouvrière; elle s'adresse également à toutes les personnes, françaises ou étrangères, habitant le territoire du pays; elle est due dans la commune du domicile réel (2).

La contribution mobilière, créée par l'assemblée constituante, consiste en une portion des revenus mobiliers, présumés d'après l'apparence et la valeur locative de l'habitation. La loi ne pourrait, sans être inquisitoriale, fouiller le secret des revenus particuliers de chaque citoyen; elle attache sa présomption à un fait extérieur qui est ordinairement en rapport avec la position réelle de l'individu; le chef de famille proportionne les jouissances de son habitation à ses revenus. L'assemblée constituante avait fondé

(1) L. 13 floréal an X, art. 21.
(2) L. 21 avril 1832, art. 13.

Source BIU Cujas

son système de proportion sur cette observation de fait que le pauvre met, dans la dépense de son loyer, une part de son revenu proportionnellement plus forte que le riche : ainsi quand le loyer est au dessous de 100 fr., il est censé représenter la moitié du revenu; de 100 fr. à 500 fr., le loyer représente le tiers du revenu; de 500 fr. à 1,000 fr., il représente le quart; de 1,000 fr. à 1,500 fr., il représente le cinquième; le dernier degré de l'échelle de proportion est pour le loyer de 12,000 fr. et plus : alors il est censé représenter le douzième du revenu. Donc en prenant les deux extrêmes de cette échelle légale, on voit que celui qui paie 50 fr. de loyer est censé avoir 100 fr. de revenu; celui qui paie 12,000 fr. et plus est censé avoir 144,000 fr. de revenu. Après avoir réglé la proportion légale, la constituante a pris pour base de la contribution mobilière le vingtième ou le dix-huitième des revenus représentés par la valeur locative des logemens; l'impôt ordinaire était le sou pour livre (le cinq pour cent) du vingtième des revenus ainsi présumés (1).

Les lois postérieures sur l'impôt mobilier supposent ces bases préexistantes et ne les rappellent point expressément; il en résulte que si l'on ne remonte pas au décret de 1791, on ignore la loi de cette importante contribution. — La valeur locative de l'habitation est aujourd'hui, comme alors, la base de l'impôt; elle constitue la présomption légale de la fortune mobilière des citoyens. La cote mobilière doit donc être établie d'après une juste appréciation de la valeur locative de l'habitation du contribuable, et non d'après les facultés que pourraient faire présumer d'autres circonstances (2). La contribution mobilière n'est pas due seulement au domicile réel, comme la contribution personnelle; elle est due dans toutes les communes où les contribuables ont des habitations meublées : c'est une innovation introduite en 1831 et confirmée par la loi du 21 avril 1832 [13]; elle est juste, car elle saisit le revenu du riche dans ses manifestations permanentes.

(1) D. 13 janv. 1791, art. 18.
(2) Arrêt du cons. d'État, 13 avril 1836.

Source BIU Cujas

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.

Dans l'intérêt du trésor, la loi assimile aux personnes qui jouissent de leurs droits les mineurs des deux sexes ayant des moyens suffisans d'existence par leur fortune personnelle ou par la profession qu'ils exercent; ils sont soumis à la contribution personnelle et mobilière, lors même qu'ils habitent avec leurs père, mère, tuteur ou curateur [12].

L'avantage du logement gratuit dans des bâtimens appartenant à l'État, aux départemens, aux communes et aux hospices, ne devait point dispenser les fonctionnaires, les ecclésiastiques et les employés civils et militaires qui en profitent, de la loi commune de l'impôt; ils sont donc imposables d'après la valeur locative des parties de ces bâtimens affectées à leur habitation personnelle [15].

Enfin, les habitans qui n'occupent qu'un appartement garni sont assujettis à l'impôt à raison de la valeur locative de leur logement évalué comme logement non meublé. L'impôt n'est dû cependant que par les individus demeurant habituellement, et depuis six mois, dans la même commune; tel est du moins le sens dans lequel s'est expliquée la commission de la chambre des députés sur l'art. 11 de la loi du 26 mars 1831.

La loi a cherché des garanties contre les effets possibles et de la vente du mobilier des contribuables et de leur déménagement. En cas de vente volontaire ou forcée, la contribution personnelle et mobilière sera exigible pour la totalité de l'année courante. — S'il y a déménagement des locataires, hors du ressort de la perception, la responsabilité des propriétaires ou des principaux locataires qui les remplacent est reconnue en principe et peut se trouver engagée. Le déménagement s'est-il effectué sans que les propriétaires aient averti le percepteur un mois à l'avance, ou dans les trois premiers jours de ce mois? ils restent personnellement responsables de la contribution qui serait encore due par leurs locataires. Pour mettre à couvert leur

Source BIU Cujas

responsabilité, ils doivent donc se faire représenter par ces derniers, un mois avant le déménagement, la quittance des contributions personnelle et mobilière. — Dans le cas d'un déménagement furtif, ils encourent aussi la responsabilité légale, s'ils ne l'ont pas fait constater dans les trois jours par le maire, le juge de paix ou le commissaire de police. — Enfin ils répondent absolument de la contribution des personnes qu'ils logent en appartement garni; aucune sorte de déclaration ne les met, à cet égard, à l'abri d'une responsabilité qui devient alors un cautionnement solidaire et de plein droit (1).

D'après la loi du 14 juillet 1838 [art. 2], un nouveau projet de répartition entre les départemens, tant de la contribution personnelle et mobilière que de la contribution des portes et fenêtres, doit être soumis aux chambres dans la session de 1842, et ensuite de dix années en dix années. — La répartition de l'impôt personnel et mobilier entre les arrondissemens et les communes est faite par le conseil-général et par les conseils d'arrondissement sur les tableaux présentés par la direction des contributions. — La répartition du contingent assigné à chaque commune se fait d'après le nombre des contribuables assujettis à la taxe personnelle, et d'après la valeur locative des habitations. — Quant à la taxe personnelle, l'opération consiste à multiplier le nombre des contribuables par le chiffre qui indique la valeur des trois journées de travail, selon le taux fixé par le conseil-général; on impute le total sur le contingent assigné à la commune par le conseil d'arrondissement, et l'excédant indique l'impôt mobilier à répartir entre les individus de la commune.

Les commissaires-répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions, déterminent l'évaluation des loyers qui serviront de base à la répartition individuelle; ils rédigent la matrice des rôles de contribution personnelle et mobilière; leur travail est soumis au conseil municipal. Le conseil désigne alors ceux qui doivent être exempts des deux

(1) L. 1832, 22-23.

Source BIU Cujas

contributions, comme indigens, et ceux qu'on doit seulement assujettir à la contribution personnelle.

Les villes en général ont, depuis la loi de 1832, la faculté de convertir l'impôt personnel et mobilier, pour le tout ou pour partie, en une contribution indirecte sur les denrées et les produits destinés à la consommation : l'assiette et la perception de l'impôt sont alors changées en imposition payée par la caisse de l'octroi. Cette faculté de conversion avait été limitée par la loi du 26 mars 1831, dans son exercice, à vingt-cinq villes, et, dans sa durée, à l'année 1833; mais la loi du 21 avril 1832 [art. 20] a fait disparaître ces limites de temps et d'exercice : la faculté de conversion existe donc légalement; elle est subordonnée à deux conditions : la délibération du conseil municipal et l'autorisation par ordonnance du roi. — Cette conversion d'impôt mobilier en impôt d'octroi est trop favorable aux riches; car, en rejetant l'impôt des revenus présumés d'après l'habitation, sur les objets de consommation, on rejette le fardeau sur la classe pauvre et nombreuse, qui supporte la plus grande partie des contributions indirectes. La faculté de conversion ne peut donc être autorisée que dans des cas graves, sous peine de méconnaître le principe constitutionnel de l'égalité proportionnelle des impôts.

§ IV. — IMPOT DES PATENTES.

C'est un impôt de quotité; il n'y a point, par conséquent, de répartition à faire opérer par les conseils de département, d'arrondissement et des communes. Il se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel. Le droit fixe n'est pas uniforme pour toute la France; il est distribué en sept catégories, et les catégories légales sont déterminées à raison de la population et à raison de la nature de l'industrie (1). — Le droit proportionnel est établi d'après la valeur locative des maisons d'habitation, des magasins et des ateliers, mais sans aucune déduction. — Le droit proportionnel s'élève ordinairement au *dixième* du loyer.

La patente est personnelle; les divers associés d'une

(1) L. 1er brum. an VII; L. 26 mars 1831, art. 26.

Source BIU Cujas

maison de commerce sont obligés de s'en munir individuellement. Elle est exigée de tous ceux qui exercent un commerce, une industrie, un métier ou *profession quelconque* (1), sauf les exceptions déterminées par la loi. — Une patente suffit pour l'exercice de plusieurs industries par une seule personne. — Elle est due pour l'année entière, bien que l'industrie ait cessé dans l'année.

L'esprit de la législation par laquelle l'assemblée constituante a établi les patentes (2) était de remplacer les droits de maîtrise et de jurande et le vingtième d'industrie par une contribution applicable au commerce et à l'industrie nouvellement émancipés ; la patente était créée pour les professions commerciales et industrielles. Le législateur n'avait pas la pensée de l'étendre aux professions libérales. « Le droit des patentes, dit l'assemblée dans son adresse « du 24 juin 1791, correspond aux jurandes, aux maî« trises, aux vingtièmes d'industrie, à la portion de taille « personnelle que l'on faisait payer aux artisans et aux « marchands de plus qu'aux autres citoyens, et aux droits « d'entrée des villes.... Les patentes sont jointes à un « grand avantage bien long-temps désiré, celui d'établir « pour tout le monde la liberté de toute espèce *d'industrie* « *et de commerce.....*» — Le directoire a manqué à l'esprit de l'institution par l'extension de la patente à des professions libérales, telles que l'exercice de la médecine. Le motif, que les médecins ont une action en justice pour réclamer le prix de leurs soins, ne peut légitimer l'impôt, car ce droit d'action ne transforme pas *en commerce* et *industrie* la pratique de la science et les devoirs de l'humanité, qui ont aussi leur place dans l'exercice de la médecine. Le même prétexte ne pourrait, au surplus, être invoqué pour soumettre à la patente les membres du barreau, comme on l'a quelquefois demandé : ils n'ont pas d'action devant les tribunaux pour réclamer leurs honoraires : il y aurait donc une double injustice à leur appliquer une mesure fiscale, dont l'idée répugne profondément à toutes

(1) L. 1er brum. an VII, art. 3.
(2) Décr. 3 mars 1791.

Source BIU Cujas

les traditions et à tous les sentimens que l'ordre des avocats doit inviolablement conserver.

§ V. — CENTIMES ADDITIONNELS.

L'assemblée constituante avait créé les sous additionnels pour remplacer les droits d'octroi par elle supprimés, et donner aux communes les moyens de subvenir à leurs dépenses. Les droits d'octroi ont été rétablis, et les sous additionnels sont restés dans notre système financier : il est rare qu'un impôt, une fois établi, cesse d'exister en France. Les centimes additionnels se sont multipliés sous différentes formes, et principalement comme centimes législatifs, centimes départementaux, ordinaires et extraordinaires, centimes communaux. Sous ces formes diverses et dans leurs différentes applications, ils sont toujours un accroissement à l'impôt foncier, à l'impôt mobilier, et quelquefois au principal des quatre contributions directes. Les centimes législatifs constituent une surtaxe votée par la loi annuelle des finances pour couvrir les frais de perception et les non-valeurs, pour subvenir aux dépenses départementales d'un ordre fixe, et former le fonds commun, dans l'intérêt des départemens dont les ressources seraient insuffisantes (1). — Les patentes ont spécialement leurs centimes additionnels, destinés aux dépenses des chambres et des bourses de commerce (2).

SECTION II.

RECOUVREMENT DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Deux branches d'administration concourent au recouvrement de l'impôt, l'une pour en préparer l'exacte application et en disposer tous les élémens, c'est l'administration des contributions directes; l'autre pour en effectuer et centraliser la perception, c'est l'administration du trésor. Elles dépendent toutes les deux du ministère des finances. La première a une direction générale sous les ordres du ministre, une direction par département, composée d'un di-

(1) Voir ci-dessous, liv. II, chap. 1, § 2, nos 2 et 3.
(2) L. 28 février 1809.

Source BIU Cujas

recteur, d'un inspecteur, d'un nombre de contrôleurs proportionné à l'étendue du département; la seconde est une agence de perception qui a son centre au trésor, et ses ramifications dans les départemens, les arrondissemens, les communes, par les receveurs-généraux des finances, les receveurs particuliers, les percepteurs. Nous n'avons point à rendre compte des détails techniques et du mouvement intérieur de cette organisation; nous aurons seulement à constater ses rapports avec les trois objets qui se rattachent au recouvrement des contributions : 1° la confection des rôles; 2° la perception des deniers; 3° les demandes en dégrèvement.

1° *Confection des rôles.* — La direction des contributions dresse chaque année le rôle des contribuables de chaque commune. Les rôles sont formés d'après les matrices générales; ils expriment la somme due par le contribuable, suivant la base imposable de chaque état de répartition. Depuis l'année 1818, les quatre contributions directes sont réunies dans un seul rôle.

Le préfet rend les rôles exécutoires par un arrêté, et alors se fait l'*émission* des rôles (1). Le directeur fait passer les rôles aux receveurs des finances; ceux-ci les adressent aux percepteurs; les percepteurs les remettent aux maires avant le 1er janvier. Les maires sont tenus de faire publier et afficher, au premier jour de dimanche, l'avis que les rôles sont remis au percepteur, et que chaque contribuable doit acquitter sa part d'impôt. Dans les cinq jours, les rôles sont rendus aux percepteurs avec les *visa* nécessaires.

L'émission des rôles doit être accompagnée des *avertissemens*, lesquels sont rédigés par le directeur au fur et à mesure de la confection des rôles. Ils doivent énoncer en détail le montant de ce que chaque contribuable doit payer en principal, accessoires et centimes additionnels (2). Ils doivent être transmis avec les rôles aux percepteurs, qui sont chargés de les adresser au domicile des contribuables.

2° *Perception, actes préalables, poursuites.* — Les contri-

(1) Arrêté 16 therm. an VIII, art. 13.
(2) L. 15 mai 1818, art. 50.

Source BIU Cujas

butions ne peuvent être exigées des citoyens que lorsque l'autorité administrative, représentée par le maire de la commune, a mis les citoyens en demeure par un avis public et général; mais il faut de plus que l'agent même de la perception ait été mis, une première fois, en communication avec les contribuables par l'intermédiaire de l'autorité municipale. Le percepteur nouvellement nommé par l'administration doit donc être installé par le maire qui constate l'entrée en fonctions par le procès-verbal d'installation, et fait reconnaître le percepteur aux contribuables.

Les percepteurs doivent résider dans l'une des communes de leur perception. Ils doivent se transporter dans les autres, avec leur registre à souche et les rôles, à des époques périodiques, déterminées et publiées à l'avance, sous l'autorisation du maire. Ces obligations sont imposées aux percepteurs dans l'intérêt des contribuables qui doivent l'impôt du revenu et non l'impôt du temps, capital précieux pour le travailleur.

L'impôt, divisé par douzième, est exigible immédiatement après l'expiration de chaque mois : dans l'usage, il n'est pas exigé le jour même de l'échéance : des avertissemens officieux sont donnés. La loi ne permet pas que le premier acte du percepteur contre le contribuable soit un acte qui entraîne la moindre charge au préjudice de celui-ci; la première sommation est sans frais. Elle est faite par le porteur de contrainte qui remplit les fonctions d'officier ministériel en matière de contribution (1) : cet acte préalable doit précéder de huit jours tout acte de poursuite.

Les huit jours étant expirés sans résultat, la série des poursuites légales peut commencer. En voici les degrés successifs :

1° *Sommation avec frais :* elle contient menace d'établissement de garnisaire après trois jours;

2° *Contrainte par garnison :* La contrainte est délivrée par le receveur particulier; la garnison est collective contre la commune, ou individuelle; collective, elle s'exerce contre

(1) Arrêté 15 therm. an VIII.

Source BIU Cujas

plusieurs contribuables; le garnisaire ne peut rester plus de dix jours dans la commune, plus de deux jours dans la maison où il s'établit : individuelle, elle ne peut se prolonger au delà de dix jours contre le contribuable en retard : au garnisaire sont dus le logement, la nourriture, et une rétribution d'un franc avancée par le percepteur (1).

3° *Commandement :* Il peut être fait par le porteur de contraintes comme par un huissier;

4° *Saisie :* Elle a lieu selon les formes ordinaires des saisies judiciaires : elle peut porter sur les meubles et sur les fruits pendans par racines. Les objets insaisissables sont ceux désignés par l'article 592 du code de procédure combiné avec l'article 52 de l'arrêté du 16 thermidor an VIII. On ne peut pas dire que la disposition du Code de procédure ait abrogé la disposition antérieure; il est de principe que les lois d'ordre civil n'abrogent pas les lois d'ordre public et administratif. Donc aux objets compris dans l'article 592 comme insaisissables, il faut joindre ceux que comprend de plus l'arrêté consulaire de l'an VIII, c'est-à-dire les chevaux et bêtes de trait pour labour, les grains pour semence, les abeilles et vers à soie (2).

5° *Droit de saisie-immobilière et d'expropriation :* Cette poursuite si rigoureuse suppose que nulle autre ressource ne peut suffire à l'impôt, et le percepteur a besoin, pour l'intenter, de l'autorisation de l'administration supérieure.

6° *Priviléges en faveur de l'impôt :* Lorsque la vente est faite soit à la diligence de l'administration, soit à la requête de simples particuliers, et qu'il s'agit de la distribution des deniers, le trésor peut réclamer le privilége d'être payé avant tout autre créancier : 1° sur le produit des récoltes, fruits, revenus et loyers pour la contribution foncière d'un an et de l'année courante; 2° sur le produit de la vente de tous meubles, pour la contribution personnelle et mobilière pendant le même laps de temps (3).

(1) L. 17 brum. an V, art. 3.

(2) Voir les *Élémens de droit public et administratif*, par M. Foucart, doyen de la Faculté de Poitiers, t. II, p. 108, 2e édit.

(3) Code civil, 2098; Loi 12 nov. 1808.

Source BIU Cujas

7° *Prescription :* La prescription, en matière de contribution, est accomplie par la durée de trois ans, sans poursuites; si les poursuites ont été commencées, mais interrompues pendant trois ans, la prescription est également acquise.

Tout ce qui vient d'être exposé s'applique aux poursuites coutre les débiteurs; la loi a de plus établi des moyens de poursuite contre les tiers.

Les notaires et officiers publics, tels que commissaires-priseurs, dépositaires de deniers appartenant au contribuable, sont obligés de payer les impositions échues sur simple *sommation* émanée du percepteur. — De même la sommation suffit quand elle est adressée, pour la partie privilégiée de l'impôt, à un débiteur du contribuable; le débiteur ne pourrait valablement opposer des saisies antérieures pour cause privilégiée.

Mais si la créance de l'impôt n'est pas privilégiée, soit à raison du temps pour lequel l'imposition est due, soit à raison de l'origine des deniers saisis, il n'y a point de dispense des formes ordinaires : la saisie-arrêt est alors soumise dans ses formes et dans ses effets aux règles du droit commun.

Tels sont les moyens de recouvrement : la légalité de la perception est garantie par la sanction pénale insérée annuellement dans les lois de finances, conformément aux dispositions détaillées de la loi du 21 avril 1832 [art. 52] sur les perceptions de toute espèce qui seraient entachées d'arbitraire et d'illégalité. Il n'est point besoin d'une autorisation préalable pour exercer l'action publique en concussion, ou pour intenter devant les tribunaux l'action en répétition. L'action civile en répétition peut être exercée, pendant trois années, contre tous receveurs, percepteurs, ou individus qui auraient fait une perception autre que celle autorisée par la loi, à quelque titre et sous quelque dénomination qu'ait été perçue la prétendue contribution.

3° *Demandes en dégrèvemens.* — A côté des poursuites qui tendent au recouvrement de l'impôt, la loi a dû ouvrir aux citoyens la voie des réclamations et dégrèvemens.

Source BIU Cujas

Lorsqu'une personne a été imposée pour un bien et des facultés qu'elle n'a pas, pour un bien qu'elle ne possède pas, du moins, dans la commune, elle peut réclamer *sa décharge*; si seulement sa cote d'imposition lui paraît trop élevée, elle peut en demander la *réduction*. — La décharge ou la réduction peut être appliquée aux quatre contributions directes, pour faux emploi, double emploi, ou surtaxe d'un dixième, comparativement aux contributions des autres habitans. — Si cependant la commune a été cadastrée, la surtaxe pour impôt de propriété non bâtie n'est point une cause admissible de réclamation. En effet, les opérations cadastrales ont eu pour objet d'établir l'évaluation du revenu imposable, et le contribuable avait le moyen de faire rectifier les erreurs aux époques légalement déterminées.

La décharge et la réduction sont fondées en justice : elles prouvent une erreur de répartition à l'égard de certains contribuables ; elles ne prouvent pas que le contingent assigné à la commune soit trop fort, il y a donc lieu de réimposer la commune jusqu'à concurrence de la somme totale des réductions et décharges individuelles.

Si le contribuable a perdu, en général, ses revenus ou facultés imposables, l'État doit lui faire la *remise* de l'impôt; s'il n'a perdu qu'une partie, il y a lieu à *modération*. — La stérilité de l'année, la grêle, l'inondation, sont des causes de décharge ou de modération pour l'imposition foncière, le défaut de location ou d'habitation des maisons, quand il y a déclaration du propriétaire, justifie la décharge de l'impôt des portes et fenêtres. Les malheurs du commerce, la preuve de pertes considérables, sont des motifs de dégrèvement pour l'impôt des patentes.

Les voies à suivre pour obtenir le dégrèvement, dans tous les cas, sont les mêmes : une pétition doit être adressée au sous-préfet dans les trois mois de l'émission des rôles (1) ; la quittance des termes échus doit s'y trouver annexée ; la pétition est transmise au contrôleur ; il est fait vérification : les répartiteurs sont consultés, s'il y

(1) L. 21 avril 1832, art. 28.

Source BIU Cujas

a lieu; les pièces sont remises au directeur des contributions: s'il approuve la réclamation, elle est portée immédiatement devant l'autorité, qui doit statuer; s'il n'approuve pas la réclamation, son avis et les pièces sont communiqués à la partie intéressée, qui en prend connaissance au secrétariat de la sous-préfecture: une expertise peut être demandée par le contribuable comme moyens d'instruction; le tout est ensuite porté devant l'autorité qui doit statuer. Cette autorité, c'est le conseil de préfecture, s'il s'agit d'une demande en *décharge ou réduction;* c'est le préfet, s'il s'agit d'une demande *en remise et modération* (1). Dans le premier cas, il y a réclamation apparente fondée sur une cause de justice, la juridiction administrative est compétente; dans le second cas, la réclamation est fondée sur un motif d'équité, d'humanité, c'est la justice *gracieuse* qui est invoquée, et c'est l'autorité active qui en est toujours dépositaire. Si la demande n'est pas accueillie, et que le contribuable veuille exercer un recours contre la décision du conseil ou le refus du préfet, la même distinction est naturellement observée au deuxième degré du pourvoi : la demande, portée une première fois en conseil de préfecture, est jugée en dernier ressort par le conseil d'État, la réclamation portée devant le préfet, et non accueillie par lui, peut être renouvelée en dernier lieu devant le ministre des finances.

SECTION III.

CONTRIBUTIONS SPÉCIALES ASSIMILÉES, AUX CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Les quatre contributions directes ont un caractère général, et sont de droit commun; il en est qui ont un caractère spécial, et qui s'appliquent à des produits territoriaux, industriels, à des vues d'utilité publique et communale. Nous plaçons dans cette classe :

Les redevances sur les mines,

La taxe universitaire,

(1) Arrêt du cons. d'État, 21 mars 1834.

Source BIU Cujas

La contribution pour l'instruction primaire,
Les prestations pour les chemins vicinaux.

I. *Redevances sur les mines.* — La superficie du terrain occupé par les mines reste soumise à la contribution foncière, selon les règles ordinaires; ce n'est pas de celle-ci qu'il s'agit. — Les redevances spéciales sur les mines sont fixes et proportionnelles; elles sont établies par la loi du 21 avril 1810 et le décret du 6 mai 1811. La redevance fixe est de 10 fr. par kilomètre carré; elle est déterminée d'après le tableau, arrêté par le préfet, de toutes les mines concédées dans le département, tableau qui énonce la dénomination de chaque mine, sa situation, son étendue superficielle. La redevance proportionnelle est assise sur le revenu net des produits de l'extraction; elle ne peut dépasser le maximum de 5 pour 100. Le produit net est déterminé d'après des *états d'exploitation* dressés par les maire et adjoints, les répartiteurs, les ingénieurs des mines, et d'après des *états d'évaluation* arrêtés en un comité où siégent le préfet, deux membres du conseil-général, le directeur des contributions, deux propriétaires de mines et l'ingénieur des mines du département (1). — Les matrices des rôles sont établies sur ces états d'exploitation et d'évaluation, et la redevance est perçue comme contribution foncière. — Elle fait partie du cens électoral.

II. *Taxe universitaire.* — Des quatre classes d'enseignement primaire, industriel, ecclésiastique et *classique*, l'enseignement classique est le seul soumis à la rétribution universitaire. Cette taxe a deux élémens, la rétribution du *vingtième* du prix payé par tous les élèves, et le *droit annuel* payé par les chefs d'institution : elle a été instituée par le décret du 17 mars 1808.

La taxe porte sur les pensions et institutions, et sur les colléges royaux ou communaux. Elle n'est pas assise seulement sur le prix payé par chaque élève pour son instruction, mais sur le prix total de la pension. Elle pèse directement sur les familles et non sur l'industrie des chefs

(1) La loi sur les mines de sel du 17 juin 1840 a déclaré qu'aucune redevance proportionnelle ne serait établie sur cette nature de mines [art. 4].

Source BIU Cujas

d'institution qui stipulent toujours un prix de pension indépendant de la rétribution universitaire qu'ils doivent acquitter. Le droit annuel porte vraiment sur l'*industrie* du maître de pension ; il tient lieu pour lui de la patente ; il entre comme la patente dans les élémens du cens électoral ; et c'est là que l'impôt peut être justement et régulièrement assis.

Dans le principe, et en vertu du décret de 1808, l'Université avait sa dotation propre et son budget spécial. La rétribution universitaire était perçue directement par ses préposés ; elle était le fonds principal de sa dotation, et devait suffire aux dépenses de l'Université. Mais, depuis 1835, l'Université n'a plus de budget spécial ; la rétribution est perçue par les agens du trésor, comme les taxes ordinaires : la recette et la dépense ont été centralisées par les lois des 24 mai 1834 [art. 8], et 17 août 1835 [art. 9].

D'après le nouvel état de choses, l'administration de l'instruction publique est chargée, conjointement avec les agens des contributions directes, de l'assiette des rétributions universitaires et du droit annuel ; en cas de dissidence entre les deux administrations, le préfet doit statuer. Les pourvois dirigés par les individus contre la base de la rétribution ou du droit annuel sont jugés par le conseil de préfecture.

Les recouvremens sont poursuivis sur les rôles rendus exécutoires par le préfet, à la diligence des agens du trésor public et dans les mêmes formes que pour les contributions directes.

Le seul droit réservé à l'administration de l'instruction publique, exclusivement, est le droit de prononcer sur les demandes en *remise* et *modération* qui s'adressent à la justice *gracieuse*. L'Université peut donc écouter et juger les réclamations du malheur et de la pauvreté, en respectant la limite des crédits alloués au budget (1).

La perception étant centralisée au trésor, n'est plus, sauf la distinction relative au droit annuel, qu'un impôt sur l'intelligence et sur les familles, qui peut préjudicier aux

(1) Loi 17 août 1835.

Source BIU Cujas

colléges royaux et communaux par l'exemption accordée aux petits séminaires. L'égalité, principe constitutionnel de l'impôt, est violée par la taxe universitaire qui ne pèse aujourd'hui que sur une branche de l'enseignement public. La famille ne trouve même pas ici la compensation que donnent tous les autres impôts directs, puisque la rétribution universitaire ne figure pas parmi les élémens du cens électoral. Le maintien de l'impôt, dans l'avenir, est problématique. Sa nature est, au surplus, équivoque et douteuse; s'il est assimilé, pour la perception, à l'impôt direct, il ne figure cependant dans les tableaux qui font suite aux lois des finances qu'au rang des impositions indirectes (1).

III. *Contribution pour l'instruction primaire.* — La loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire a établi cette contribution nouvelle pour répandre dans toutes les communes de France le bienfait de l'enseignement, en y associant l'éducation morale et religieuse, sans laquelle l'éducation primaire manquerait son véritable objet. La loi constitutive de l'impôt a eu en vue l'établissement de l'école dans un bâtiment convenable, un traitement fixe pour l'instituteur, et la certitude d'une rétribution mensuelle régulièrement perçue. La loi a donc voulu créer l'école, et donner à l'instituteur le moyen de vivre sans humiliation. Si, par son caractère spécial, cet impôt est vraiment moral et civilisateur, il se distingue encore des impositions ordinaires sous un autre aspect. Comme il tient à un besoin social, mais qu'il doit aussi se résoudre dans des intérêts de localité, il dérive de trois sources : il est général, départemental et communal. Ainsi, des fonds généraux sont portés au budget pour l'instruction pri-

(1) Un arrêt de la Cour de Paris du 27 janvier 1840 (*Droit*, 30 janvier) a jugé, en adoptant les motifs des premiers juges, que la rétribution universitaire doit être rangée parmi les impôts *indirects*, et qu'en conséquence le trésor n'a point de privilége pour le paiement de cette rétribution : il s'agissait de celle due par un chef d'institution déclaré en état de faillite. Les raisons de l'arrêt sont : 1° que la rétribution dépendant du nombre des élèves, du prix de la pension, est essentiellement variable; 2° qu'elle ne figure dans les tableaux qui font suite aux lois de finances depuis 1834 qu'au rang des impositions indirectes; 3° que la rétribution n'est pas comptée pour le cens électoral.

Source BIU Cujas

maire, des centimes additionnels sont votés par les conseils de département pour les dépenses de l'instruction primaire; des centimes additionnels au principal des quatre contributions directes sont votés par les conseils municipaux dans les limites d'un *maximum* déterminé par la loi annuelle du budget des recettes (1).

La contribution destinée à l'établissement, à l'entretien des bâtimens de l'école primaire et au traitement fixe de l'instituteur, est obligatoire pour les communes; à défaut de vote à cet égard de la part d'un conseil municipal, cette imposition peut être établie d'office par ordonnance royale. Cette substitution d'une mesure de haute administration au vote des conseils municipaux était indispensable pour vaincre la résistance des préjugés locaux; en 1834, vingt mille neuf cent soixante-une communes furent imposées d'office : la résistance des préjugés s'est affaiblie; en 1839, les impositions par ordonnances ont été appliquées à quatre mille sept cent quatre-vingt-six communes (2).

La rétribution mensuelle n'est pas en elle-même une imposition communale; elle est l'indemnité payée par chaque chef de famille, pour les soins donnés à l'éducation de ses enfans; mais cette rétribution a été élevée, quant à son mode de perception, au niveau de l'impôt. Le taux de la rétribution est réglé par le conseil municipal. Un rôle est établi; il est recouvrable de mois en mois contre les chefs de famille sur un état des élèves, certifié par l'instituteur, visé par le maire, rendu exécutoire par le sous-préfet. La perception est faite par le fonctionnaire chargé de la perception publique ou communale. Si des réclama-

(1) Les recettes et les dépenses allouées pour le service de l'instruction primaire en 1839, sont :

Recettes.		*Dépenses obligatoires.*	
Fonds des communes,	8,361,954 f. 85 c.	Écoles primaires,	9,559,380 f. 32 c.
Fonds des départemens,	4,659,355 » 64 »	Écoles normales,	1,702,616 » 15 »
Fonds de l'État,	1,600,000 » 00 »	Dépenses des comités,	90,423 » 15 »
	14,621,310 f. 49 c.		11,388,419 f. 62 c.
(Rapport général de l'instruction publique, 6 juin 1840.)		Dépenses extraordin.,	2,283,383 » 53 »
		Fonds sans emploi,	949,507 » 34 »
		Total égal,	14,621,310 f. 49 c.

(2) Même rapport.

Source BIU Cujas

tions s'élèvent contre la rétribution, elles sont de la compétence du conseil de préfecture. La loi, par les formes dont elle a entouré l'établissement et la perception de cette rétribution, a voulu protéger l'indépendance et la dignité de l'instituteur.

Si ces formes ordinaires sont employées pour la rétribution mensuelle, à plus forte raison sont-elles applicables à l'impôt proprement dit, qui est relatif à l'établissement ou à l'entretien de l'école primaire et au traitement fixe de l'instituteur. Ce dernier impôt concourt à la formation du cens électoral; mais il y entre sans la rétribution mensuelle, car seul il est compris dans les supplémens d'impôts de toute nature, et les centimes additionnels communaux que la loi du 19 avril 1832 comprend dans la composition du cens.

IV. *Prestations pour les chemins vicinaux.* — Si l'intérêt de l'instruction primaire a créé un nouvel impôt, l'intérêt des communications entre les communes et les arrondissemens a fait aussi établir l'impôt des prestations. — La loi du 28 juillet 1824 avait rendu les prestations facultatives; elle avait manqué son but, qui était l'amélioration des chemins vicinaux. La loi du 21 mai 1836 a rendu l'impôt annuel et obligatoire. Si le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté, dans la session destinée à cet effet, les prestations et centimes nécessaires, le préfet peut d'office imposer la commune dans les limites du *maximum* [5].

L'impôt consiste en prestations de journées de travail au profit des chemins de la commune. Le *maximum* de l'impôt annuel est de *trois* journées pour chaque contribuable. La prestation doit être faite en nature ou en argent. Si le contribuable ne fait pas expressément son option entre ces deux modes de libération, il est légalement présumé avoir opté pour l'acquittement en argent. L'appréciation en argent est déterminée pour chaque commune par le conseil-général, sur le rapport du conseil d'arrondissement. Le conseil d'arrondissement peut proposer une valeur applicable à tout l'arrondissement, ou distribuer les communes en certaines classes en graduant la valeur de la journée. Le

Source BIU Cujas

conseil-général apprécie définitivement la prestation pour chaque commune. Les journées de prestation non rachetées en argent peuvent être converties en tâches; c'est un moyen de rendre l'emploi de la prestation plus utile pour la commune et plus facile pour le *prestataire* : la loi donne aux conseils municipaux le droit de décider que la conversion aura lieu et d'en arrêter le tarif sous l'approbation du préfet [4].

L'ancien impôt des corvées de grandes routes, que Turgot voulut abolir, ne pesait que sur la classe des cultivateurs; il était tout à la fois humiliant et injuste. L'impôt des prestations a dépouillé ces odieux caractères, il a pour base l'égalité; mais dans cette égalité il faut saisir deux rapports bien distincts : l'obligation imposée à l'habitant comme habitant, et l'obligation imposée à tout individu de la commune en vue de sa famille ou de son établissement (1).

1° L'obligation imposée à l'habitant de la commune individuellement s'applique à tout habitant mâle, valide, âgé de 18 à 60 ans, et inscrit au rôle des contributions directes de la commune. Le bon état des communications est dans l'intérêt personnel de chaque habitant, et la prestation légale est, sous ce premier rapport, l'impôt direct qui atteint le contribuable en vue seulement de sa personne et de son intérêt à l'entretien de la viabilité.

2° L'impôt, sous un second rapport, porte, non sur la personne individuellement, mais sur ses moyens d'exploitation. L'obligation est alors imposée à tout individu de la commune, soit en vue de la famille dont il est le chef, soit en vue de l'établissement agricole ou industriel dont il est propriétaire, ou gérant comme régisseur, fermier, colon partiaire [art. 3]. L'impôt devant porter sur les moyens d'exploitation, est proportionné au nombre des membres de la famille, âgés de 18 à 60 ans, au nombre des serviteurs, aux instrumens de travail ou moyens de transports, tels que charrettes, voitures, bêtes de somme, de selle ou de trait. Cette proportion est d'autant plus juste

(1) Voir une instruct. ministérielle, 24 juin 1836.

Source BIU Cujas

qu'elle repose et sur l'utilité que le chef de maison retire des moyens de communication, et sur les ressources qu'il manifeste par l'étendue de son exploitation. — Sous ce deuxième point de vue de l'impôt des prestations, la personne disparaît : peu importe l'âge, le sexe, l'état de validité du chef de l'exploitation ; peu importe même le lieu de son habitation personnelle, la loi ne s'en occupe pas : c'est l'exploitation agricole ou industrielle qui doit l'impôt, en proportion des personnes et des moyens de transport qu'elle emploie.

La prestation en nature peut être regardée comme impôt de quotité, puisqu'elle ne repose pas sur un chiffre total déterminé d'avance ; mais comme elle doit atteindre tous ceux qui sont portés au rôle des contributions directes, les *répartiteurs* prennent part à la confection du rôle primitif (1). Un état de tous les contribuables est dressé par le maire, les répartiteurs et le percepteur municipal. L'état est déposé à la mairie ; les réclamations y sont reçues pendant un mois : le rôle est rendu exécutoire par un arrêté du préfet. — Tout imposable omis dans le rôle primitif peut, si le maire et les répartiteurs en font la demande, être repris sur un rôle supplémentaire. Cette confection d'un rôle supplémentaire est fondée sur le principe que la prestation en nature est en général un impôt de quotité (2).

Le recouvrement des rôles est effectué comme pour les contributions directes. Les modes de poursuite et de jugement sont les mêmes (3).

Les cotes exigibles *en argent* doivent être recouvrées dans les mêmes délais que les contributions directes.

Les cotes exigibles *en nature* doivent être exigées dans l'année ou dans les délais fixés pour la clôture de l'*exercice*

(1) On doit considérer comme affranchis de la prestation tous ceux qui sont venus s'établir dans la commune après la confection des rôles.— Ainsi le fermier qui abandonne la ferme dans le courant de l'année, et non son remplaçant dans la ferme, qui n'est pas porté au rôle des contributions directes, doit la prestation de l'année. [Solution minist., 15 mai 1837.]

(2) Solution du min. de l'int., 2 mai 1837. — *Traité de l'organisation, etc.*, par Bost., t. Ier, p. 442.

(3) Loi 28 juillet 1824, art. 6.

Source BIU Cujas

auquel elles se rattachent, ce qui peut prolonger l'année de quelques mois. Elles ne peuvent être mises en réserve d'une année ou d'un *exercice* sur l'autre; ce serait laisser accumuler des journées dont le poids serait trop lourd ensuite pour ceux qui auraient à supporter les prestations en nature, c'est-à-dire pour la classe des cultivateurs.

L'impôt des prestations fait partie du cens électoral (1).

CHAPITRE II.

IMPOTS INDIRECTS.

NOTIONS PRÉLIMINAIRES. — DIVISION.

L'impôt indirect est celui qui frappe soit sur les denrées soit sur d'autres produits destinés à la consommation ou à l'usage, soit sur les services de transport. — Il est *indirect* parce qu'il est supporté *indirectement*, comme élément du prix, par le consommateur ou par celui qui use de la chose et du service imposés.

Montesquieu dit « que la taxe capitale est plus naturelle « à la servitude, et que la taxe sur les marchandises est « plus naturelle à la liberté, parce qu'elle se rapporte d'une « manière moins directe à la personne. » — C'est la denrée, c'est la marchandise que l'impôt a directement en vue; la personne n'en est atteinte qu'indirectement.

Deux lois rationnelles existent en matière d'impôts indirects, et l'impôt devient une charge oppressive si ces lois sont violées; elles ont été ainsi exprimées par l'auteur de l'*Essai analytique* : « En premier lieu, la taxe sur les objets « de consommation ne doit point être établie *sur ceux de* « *première nécessité;* en second lieu, elle doit être toujours « plus forte sur les autres objets, *en raison de ce qu'ils s'é-* « *loignent davantage de la première nécessité.* — Le plus « grand vice, sans doute, serait que l'homme qui, à quel- « que titre que ce soit, ne peut que se procurer sa vie stric- « tement, se trouvât chargé de quelque impôt, soit par la « diminution de ses moyens, soit par l'augmentation du « prix des objets de *première nécessité* : » c'est le fondement

(1) Cass. 28 juillet 1830 et 12 février 1838.

Source BIU Cujas

de la première loi. — Le fondement de la seconde est que l'impôt doit être réparti entre les contribuables dans la proportion de leur aisance. Or, cette règle d'équité proportionnelle sera suivie, si la taxe sur chaque objet de besoin est plus forte « en raison de ce que le besoin s'éloigne da- « vantage de la première nécessité (1).

Si l'on soumet notre système des impositions indirectes à l'épreuve de ces deux lois théoriques, on peut facilement se convaincre que notre législation s'y est conformée sur un point, en ne soumettant à aucune taxe les céréales, objet de première nécessité, mais que sur d'autres points la théorie n'a pas encore rectifié la pratique. Ainsi l'impôt sur le sel porte sur un objet de première nécessité, et quoique dégagé de la tyrannie de la gabelle, il est une charge également pesante et pour le pauvre et pour l'agriculture.

Nous n'adoptons pas, sous le point de vue du droit administratif, la classification ordinaire des impôts indirects, dans laquelle on embrasse les quatre administrations des contributions indirectes, des douanes, des postes, de l'enregistrement. Cette classification, utile et complète sous le point de vue purement financier (2), n'offre pas le même avantage au droit administratif. — Nous retranchons l'administration des postes, qui n'offre pas d'aliment au droit qui règle seulement les relations entre l'administration et les citoyens, et nous avons déjà réservé pour un chapitre séparé le droit d'enregistrement, comme imposition sur les capitaux. — Nous comprenons donc, en ce moment, sous le nom d'IMPOTS INDIRECTS :

En premier lieu, les contributions indirectes, proprement dites, qui renferment :

Les droits sur les denrées,

Les droits de monopole en faveur de l'État,

Les droits sur la fabrication et la marque d'objets de luxe,

(1) *Essai analytique sur la richesse et l'impôt*, de Graslin, 2e part., chap. 4.

(2) C'est celle adoptée par les auteurs de l'ouvrage sur la *Fortune publique en France.*

Source BIU Cujas

Les droits sur les transports;
En second lieu, les octrois;
En troisième lieu, les douanes.
Ce qui va nous donner trois sections à parcourir.

SECTION Ire.

CONTRIBUTIONS INDIRECTES PROPREMENT DITES.

§ Ier. — DROITS SUR LES DENRÉES.

Les droits sur les denrées s'appliquent aux boissons, aux sels, aux sucres indigènes.

Impots sur les boissons. — La législation moderne sur les boissons, qui a commencé par la loi du 5 ventôse an XII, qui est devenue si rigoureuse par celle du 25 novembre 1808, est aujourd'hui renfermée dans la loi du 28 avril 1816, modifiée et tempérée par les lois des 12 décembre 1830 et 26 avril 1832.

Toutes les boissons, vins, eaux-de-vie, esprits et liqueurs, bières, cidres et généralement toutes les liqueurs fermentées, sont soumises à l'impôt; les liquides dénaturés de manière à être impropres à servir de boisson sont seuls exempts des droits (1). Les droits sont de différente nature, selon la différence des liquides qui s'y trouvent soumis.

Les droits de fabrication et de consommation sont spéciaux à la bière, aux eaux-de-vie et liqueurs fabriquées.

Les droits de circulation, d'entrée, de détail, sont communs aux vins, cidres, eaux-de-vie, esprits et liqueurs.

I. *Droits de fabrication et de consommation.* La bière passe directement du producteur au consommateur; elle se fabrique à mesure des besoins de la consommation; imposer la fabrication, c'est donc atteindre la consommation. Le droit est assis à raison de la quantité fabriquée, ce qui entraîne l'*exercice* par les employés de la régie, ou bien il est déterminé par voie d'abonnement; l'abonnement n'est admis que dans les villes de plus de 30,000 ames.

(1) Cass. 9 nov. 1833.

Source BIU Cujas

La bière, imposée à la fabrication, est exempte des autres droits, sauf les droits d'octroi.

Les *bouilleurs* et les distillateurs doivent faire la déclaration préalable de la quantité de vins, d'eaux-de-vie et d'esprits qu'ils veulent employer, pour que la régie puisse surveiller la fabrication des eaux-de-vie et liqueurs, et constater les résultats. Le propriétaire ou fermier qui veut transformer en eaux-de-vie les vins qu'il a récoltés n'est pas astreint à la déclaration : c'est la spéculation industrielle et commerciale que la loi a voulu atteindre par le droit de fabrication (1).

Les eaux-de vie et liqueurs qui sont frappées, à leur naissance, du droit de fabrication, sont suivies dans leurs divers mouvemens par les droits communs aux boissons, que nous examinerons bientôt, et sont atteints d'un dernier droit qui leur est spécial, celui de *consommation*. Ce droit est dû par le consommateur à la réception du liquide. Les marchands ne le paient pas, à moins qu'ils n'abandonnent leur profession, car ils les paient alors sur ce qu'ils conservent pour leur usage personnel. Ce droit de consommation est élevé; il est égal à celui de *détail* que paie le commerce : il n'y a d'exemption du droit que pour les eaux-de-vie expédiées à l'étranger et celles que l'habitant fait transporter pour lui d'un domicile à l'autre [L. de 1816]. La loi a considéré les eaux-de-vie et liqueurs comme objet de luxe; elle a ajouté le droit de consommation à tous les autres; elle ne s'est pas écartée de la base légitime de l'impôt; la taxe pouvait être plus forte sur cet objet, *« en raison de ce qu'il s'éloignait davantage de la première nécessité. »*

II. *Droit de circulation, d'entrée, de détail.* — Ces droits sont relatifs aux vins, cidres, eaux-de-vie, esprits et liqueurs : ils leur sont communs.

1° Droit de circulation.

Il est dû à chaque enlèvement ou déplacement du liquide avec destination particulière; il est dû une seule fois, quand

(1) L. 20 juillet 1837-8.

Source BIU Cujas

la destination est déclarée, malgré le changement des moyens de transport, l'interruption de voie et la longueur du trajet à parcourir. La loi de 1816 a abrogé cette législation de 1808, qui, à chaque mutation, exigeait un nouveau droit. Pour protéger le liquide dans son mouvement de circulation, il faut qu'il y ait eu déclaration préalable par l'expéditeur ou l'acheteur, et que le conducteur soit porteur du congé délivré par l'administration des contributions indirectes. — Le droit a pour but d'atteindre le consommateur; il est étranger à la production.

Des exemptions ont été établies en faveur de l'agriculture ou de l'industrie agricole et en faveur du commerce.

Les vins et boissons conduits du pressoir des propriétaires dans leurs caves ou celliers, ceux que le fermier et le colon recevront du propriétaire ou lui remettront en exécution de leurs baux ou des usages du pays, sont exempts du droit de circulation. La loi de 1816 [art. 3] avait accordé aux propriétaires et fermiers un privilége tout-à-fait contraire aux intérêts du commerce; elle leur donnait le droit d'expédier en franchise leurs vins à tout destinataire dans l'étendue du département où la récolte avait été faite, et même dans les arrondissemens limitrophes du lieu de la récolte, quoique étrangers au département. La loi du 17 juillet 1819 a dérogé à cette disposition, et l'a réduite, en faveur des mêmes personnes, au droit de faire transporter librement, dans les mêmes limites, les vins de leur récolte, des caves ou celliers où ils avaient été d'abord déposés, dans d'autres celliers à leur usage personnel et exclusif.

Les négocians, courtiers, commissionnaires, marchands en gros et en détail qui font le commerce de vins et boissons, ont la même exemption de droit pour les liquides qu'ils font transporter d'un de leurs magasins dans l'autre, sans dépasser la limite du département. Les boissons qui sont destinées aux marchands en gros et en détail, devant être soumises à l'exercice, et par conséquent à d'autres droits, sont affranchies du droit de circulation. Il en est de même des boissons destinées à l'étranger et aux colonies.

Source BIU Cujas

Le droit de circulation a été subordonné, par la loi du 28 avril 1816, à un tarif qui divise les départemens en quatre classes (1); une loi du 24 juin 1824 avait établi un droit unique; le droit de circulation, suivant le tarif, a été rétabli par la loi du 12 décembre 1830.—La sanction de l'impôt est l'amende et la confiscation des boissons saisies.

2° Droit d'entrée.

Le droit d'entrée est fixé *par la loi* au *profit de l'État;* il ne doit pas être confondu avec le droit d'octroi, qui est principalement au profit des villes, et qui n'est pas établi par la loi.

Il est déterminé par un tarif progressif qui repose sur deux bases, la population des villes et la situation des départemens (2). Les villes de 4,000 habitans et au dessus sont assujetties au droit d'entrée : le tableau comprend sept classes de villes, en mettant dans la première les villes de 4,000 ames, et, dans la plus élevée, les villes de 50,000 habitans. La progression de la population est la seule base suivie lorsqu'il s'agit des droits d'entrée sur les cidres. — Outre la population, on prend comme base la situation des départemens pour les droits d'entrée sur les vins. La France, sous ce rapport, est divisée en quatre classes, qui correspondent à peu près aux divisions géographiques du midi, du nord, de l'est et de l'ouest. La combinaison est extrêmement habile dans les différens rapports qu'elle saisit et qu'elle enchaîne. En étudiant la base du tarif, on peut découvrir l'idée qu'il récèle. — Dans les départemens du midi, où les vins sont plus chers et les frais de production plus élevés que dans les autres contrées, on a dû ménager les consommateurs, déjà grevés par le haut prix de la denrée; les droits d'entrée y sont moindres qu'ailleurs : c'est la première classe. — Dans les régions de l'est et du nord-est, où les vins sont d'un prix inférieur, les droits d'entrée ont pu être plus élevés : c'est la

(1) L. de 1816, art. 19.
(2) L. 12 déc. 1830.

Source BIU Cujas

deuxième classe. — Dans le nord, où la bière est une boisson fabriquée sur les lieux, où la classe aisée fait seule usage du vin, les droits d'entrée ont pu s'élever encore, puisqu'ils ne frappaient pas sur le pauvre : c'est la troisième classe. — Enfin dans l'ouest, où le cidre est la boisson généralement adoptée, où les vins sont recherchés seulement par la classe riche, les droits d'entrée ont pu être élevés au maximum : c'est la quatrième classe.

Les droits d'entrée ont pour objet d'atteindre la *consommation;* des mesures administratives étaient donc nécessaires pour protéger les intérêts du commerce contre l'impôt : de là le *passe-debout*, formalité qui donne le droit de traverser en franchise la ville sujette au droit d'entrée, et d'y séjourner moins de vingt-quatre heures, consignation étant faite à l'entrée, ou cautionnement donné par le conducteur de la marchandise : — de là encore la déclaration de *transit,* avec consignation ou cautionnement, si le sejour est de plus de vingt-quatre heures ; — de là, enfin, la faculté d'*entrepôt*, d'après laquelle la marchandise entre sans payer de droits, à condition qu'elle les paiera plus tard, à la sortie, et, par conséquent, lorsque le commerçant aura vendu. La loi de 1816 avait permis l'entrepôt à domicile, même dans les villes où il y aurait un entrepôt public. La loi du 28 juin 1833 ne l'a permis à domicile que lorsqu'il n'y aurait pas d'établissement public ouvert au commerce.

3° Droit de détail.

Ce droit, depuis la loi de 1830, est de dix pour cent du prix de vente : l'abaissement du droit a amené dans la perception de l'impôt une diminution de 30 millions, qui a profité à la classe des *débitans*. Ce sont les débitans au jour, au mois, à l'année, qui sont soumis au droit de détail (1). Deux obligations leur sont imposées : avoir une mesure de capacité fixe pour les liquides (l'hectolitre au moins); souffrir la visite des employés et l'*exercice* à domicile.

(1) Cass. 10 mai 1821.

Source BIU Cujas

L'exercice ne pouvant avoir lieu sans atteinte portée à l'inviolabilité du domicile, la loi a permis les abonnemens soit *individuels,* pour un droit fixe, soit *généraux* par communes, pour une somme annuelle qui doit être payée de quinze jours en quinze jours, soit *collectifs* entre débitans, lorsque les deux tiers au moins des débitans de la commune demandent l'abonnement avec l'approbation du conseil municipal : les débitans, dans ce dernier cas, sont *solidaires* (1).

Les marchands en gros sont soumis au droit de détail et à l'exercice à raison des *manquans;* mais la loi leur accorde une déduction pour coulage (8 p. 100), et permet la compensation des excédans avec les manquans, ce qui donne toute garantie au commerce vraiment ennemi de la fraude.

Les contributions indirectes pour la ville de Paris étaient régies par une législation spéciale. Les droits de circulation, d'entrée et de détail étaient et sont encore remplacés par une taxe unique à l'entrée. Mais cette législation, que l'on pouvait considérer, avant 1830, comme un privilége en faveur de la capitale, est devenue applicable aux autres villes ayant plus de 4,000 ames, par les lois des 12 décembre 1830 et 21 août 1832 [art. 37]. Les conseils municipaux sont autorisés à demander la suppression de l'exercice, et à introduire ainsi une liberté entière dans l'enceinte des villes.

A l'ensemble des droits sur les boissons, il faut joindre un droit particulier de *licence* exigé des personnes qui exercent le commerce des boissons, sans distinction ici entre les bières et les vins. La licence est une sorte de patente spéciale à cette branche de commerce ; le tarif en est dressé suivant la profession exercée et la population [L. de 1816].

Le produit de tous les droits sur les boissons est porté au budget de 1839 pour la somme de 84 millions : on suppose, d'après les données statistiques de Chaptal, que la France produit, année commune, 35 millions d'hectolitres de vins, et que 8 millions d'hectolitres sont consommés par les propriétaires, fermiers et vignerons, qui n'ont pas de droits à payer; c'est donc le surplus, sauf la partie que la fraude

(1) L. 28 avril 1816, art. 80.

Source BIU Cujas

dérobe à la vigilance administrative, qui alimente, avec les autres liquides, l'impôt annuel des 80 millions (1).

Impôt sur les sels. — C'était sous le nom de gabelle l'impôt le plus odieux au peuple de l'ancienne monarchie; le monopole s'y était associé avec toutes ses rigueurs. Le royaume avait sa géographie des gabelles, dont Necker nous a tracé la carte (2); on y voit la France divisée en cinq régions : les douze provinces de grandes gabelles, situées au nord et au centre du royaume, étaient forcées de payer à la ferme générale le prix du sel au taux moyen de 62 livres de quintal, et de s'approvisionner aux greniers de l'État, d'après la distribution moyenne et obligatoire de 9 livres de sel par personne. En 1787, l'impôt de la gabelle coûtait au peuple 74 millions, et donnait à l'État un revenu net de 54 millions; vingt millions de frais de perceptions... ! L'impôt fut supprimé par le décret du 2 mars 1790. —Le directoire n'avait pu le reproduire, car, adopté par le conseil des cinq-cents en l'an VII, l'impôt fut rejeté par le conseil des anciens. C'est le gouvernement impérial qui se sentit assez fort, non pour rétablir la gabelle, mais pour frapper d'un impôt le produit que la révolution avait affranchi avec le plus d'empressement. Malgré sa force, il cherchait, par la considération de la lutte avec l'Angleterre et par les ménagemens de l'*exposé des motifs*, à faire excuser l'innovation. — L'orateur du gouvernement (M. Crétet) reconnaissait « qu'il s'agissait d'un objet de consommation « générale et de première nécessité; » mais il atténuait la mesure en la représentant comme légère, uniforme et exempte de tout monopole. La loi du 24 avril 1806 [tit. 7, art. 48] portait : « Il est établi au profit du trésor public un « droit de deux décimes par kilogramme de sel sur tous les « sels enlevés soit des marais salans de l'Océan, soit de ceux « de la Méditerranée, soit des salines de l'Est, soit de toute « autre fabrique de sel. » Ainsi donc, sel marin, sel provenant des sources, sel fossile, toutes les variétés du produit se

(1) Voir un *Essai sur la théorie de l'impôt indirect*, par M. d'Arbin, 1830.

(2) *Compte rendu au roi*, par M. Necker, directeur-général des finances au mois de janvier 1781, in-4° (carte coloriée à la suite).

Source BIU Cujas

trouvent soumises à l'impôt (1). L'art. 51 dispose qu'il ne pourra être établi aucune fabrique, chaudière de sel, sans une *déclaration préalable*, à peine d'amende et de confiscation des ustensiles. En outre, un décret d'exécution du 11 juin 1806 établit la nécessité d'une *autorisation préalable* pour les fabriques de sel et les exploitations. — La loi sur le sel, du 17 juin 1840, est relative aux mines de sel, aux sources et aux puits d'eau salée; elle ne s'applique pas à l'exploitation des marais salans [art. 15]. Elle porte : « Nulle exploitation de mines de sel, de source ou de « puits d'eau salée, naturellement ou artificiellement, ne « peut avoir lieu qu'en vertu d'une concession consentie « par ordonnance royale délibérée en conseil d'État;

« Les lois et les règlemens généraux sur les mines sont « applicables aux exploitations des mines de sel : mais « aucune redevance proportionnelle n'est exigée au profit « de l'État. »

Les concessionnaires de mines et de sources sont tenus à la *déclaration* avant toute exploitation, et ils doivent extraire ou fabriquer au minimum et annuellement une quantité de 500,000 kilogrammes de sel pour être livrés à la consommation intérieure, et assujettis à l'impôt (2).

L'impôt du sel est un droit de consommation : il est dû par l'acheteur au moment de l'enlèvement; le commerce, en fournissant caution, peut obtenir des délais de paiement.

Les moyens de perception consistent dans la formalité nécessaire d'une déclaration préalable à l'enlèvement, et la représentation d'un congé. Les fabriques et les salines ont été soumises à l'exercice. Tout exploitant ou fabricant de sel dont les produits n'auront pas atteint le minimum de 500,000 kilogrammes sera passible d'une amende égale au droit qui aurait été perçu sur les quantités de sel manquant pour atteindre le minimum, à moins qu'une ordon-

(1) Les salines de l'Est supportaient une charge de plus que les autres, un droit de 2 fr. par quintal. Les réclamations élevées contre ce surcroît d'impôt ont provoqué la loi sur le sel, du 17 juin 1840, qui a changé l'état de la législation impériale, quant aux mines de sel, aux sources et aux puits d'eau salée (*Moniteur*, 27 juin 1840).

(2) Loi du 17 juin 1840, art. 1, 2, 5.

Source BIU Cujas

nance royale n'ait autorisé la fabrication au dessous du minimum (1).

Deux administrations concourent à protéger l'existence et la perception de l'impôt sur les sels : l'administration des douanes et celle des contributions indirectes ; la première dans un rayon de trois lieues à partir des côtes maritimes et pour leur surveillance ; la deuxième, à l'intérieur du pays, et dans un même rayon de trois lieues autour des fabriques. La perception dont est chargée l'administration des douanes est bien plus importante que celle de l'administration des contributions indirectes. L'impôt du sel produit un total de 55 à 56 millions par années : or les douanes versent un produit de 49 millions dans la caisse de l'État, et les contributions indirectes ne versent, pour le même objet, qu'une somme de 6 à 7 millions par année.

En cas de contravention, les sels et *les moyens de transport* sont confisqués.

L'impôt souffre des exceptions dans l'intérêt du commerce et de l'État lui-même.

L'exemption des droits existe 1° au profit des sels destinés à l'étranger ; 2° au profit des sels destinés aux salaisons de la pêche ; 3° au profit des sels employés à la fabrication de la soude artificielle, dont l'invention, due au procédé du célèbre Vauquelin, nous a affranchis des soudes de l'Espagne qui ont si long-temps alimenté nos verreries et nos manufactures (2).

Aux termes de l'art. 12 de la loi du 17 juin 1840, des *règlemens d'administration publique* détermineront les conditions auxquelles il sera permis d'enlever, de transporter, d'employer en franchise ou avec modération de droits *le sel de toute origine*, les eaux salées et les matières salifères à destination des exploitations *agricoles* ou *manufacturières* et de la salaison, soit en mer, soit à terre, des poissons de toute sorte. — Cette loi a donc permis à l'autorité du conseil d'État, chargé de faire les règlemens d'administration publique, de s'occuper des intérêts de l'agri-

(1) Loi 17 juin 1840, art. 5 et 8.
(2) Ord. 8 juin 1822.

Source BIU Cujas

culture, pour laquelle on avait réclamé depuis long-temps une exemption des droits sur le sel.

Sucres indigènes. — L'impôt a été créé sur ce produit par la loi du 18 juillet 1837. Considéré en lui-même, il est légitime, car il porte sur un produit qui n'est pas un objet de première nécessité; mais il touchait aux plus graves intérêts de l'agriculture et de l'industrie : les colonies voyaient dans son élévation ou son abaissement une question de vie ou de mort pour elles. Aussi la législation a-t-elle été incertaine et timide dans ses essais. La loi de 1837 établit un droit de *licence* (de 50 fr.) pour les fabricans, et un droit de *fabrication*, avec soumission à l'*exercice*. Une ordonnance du 4 juillet 1838, dans l'intention de favoriser l'industrie nouvelle, a permis la perception de l'impôt à la fin de chaque mois, selon la quantité de sucre enlevée par suite des achats. Depuis, la lutte est devenue vive entre les intérêts des colonies et ceux des fabricans de sucre indigène (1). Elle a été terminée par la loi du 3 juillet 1840, qui établit le tarif des sucres coloniaux et étrangers à l'importation, et veut que ce tarif ne puisse être modifié que par une loi (2). Elle statue, en outre, que le droit de *fabrication* sur le sucre indigène de toute espèce, établi par la loi de 1837, sera perçu d'après les types formés en exécution de l'ordonnance du 4 juillet 1838, et conformément à un tarif que la loi elle-même détermine. La conversion en loi définitive des règlemens provisoires faits ou à faire pour assurer la perception est renvoyée à la prochaine session des chambres.

§ II. — MONOPOLES PUBLICS.

Les monopoles qui seraient établis, dans l'intérêt privé, pour l'exercice d'un commerce et d'une industrie, non fondés sur l'invention d'un procédé, seraient en opposition directe avec le principe de liberté industrielle proclamé par

(1) Voir un ouvrage où la question est examinée avec soin et entourée de détails statistiques : *Examen de la question des sucres*, par M. Molroguier (Rennes, 1840).

(2) C'est une dérogation au principe qu'en matière de douanes le gouvernement peut, en cas d'urgence, modifier provisoirement par ordonnance.

Source BIU Cujas

l'assemblée constituante. Mais cette assemblée, si jalouse de la liberté individuelle, avait reconnu cependant que certains produits ne pouvaient être abandonnés à l'industrie particulière : ainsi, la fabrication des monnaies, la fabrication et la vente de la poudre, furent maintenues comme des monopoles légitimes et nécessaires en faveur de l'État (1). Le monopole des poudres, qui touche si profondément aux bases de la sûreté publique, a été réglé postérieurement par la loi du 13 fructidor an V, qui est encore en vigueur. La fabrication et la vente sont exclusivement réservées à l'administration.

Le monopole des tabacs ne repose pas sur le même principe d'intérêt social : c'est dans l'intérêt du trésor qu'il existe ; c'est la quotité des sommes produites, comparativement à celles qui résulteraient d'une taxe sur la fabrication et la vente, qui est l'unique objet de la loi ; la prohibition est toute fiscale. — Colbert a fait, le premier, de la vente des tabacs un objet de monopole ; elle fut comprise par lui dans la ferme générale pour une modique somme de 500,000 fr. — Après Colbert, le monopole s'étendit de la vente à la fabrication, puis il amena les prohibitions de culture et la prohibition des tabacs étrangers. — En 1789, le monopole produisait une valeur d'environ 30 millions au profit du trésor ; malgré son produit et la vive opposition de Mirabeau, il fut supprimé par le décret du 14 février 1791, comme contraire au droit de propriété et au droit de liberté industrielle et commerciale.

Le monopole ne s'est rétabli en France que par degrés. La loi du 5 ventôse an XII a créé un droit de *fabrication* sur les feuilles des tabacs indigènes et étrangers ; une loi de 1806 [24 avril] a doublé la taxe, et le décret du 29 décembre 1810 a rétabli le monopole pour la *fabrication* et la *vente*, sous peine de 10,000 fr. d'amende et de confiscation des produits. Maintenu en 1814 et par le titre 5 de la loi du 28 avril 1816, le monopole cependant n'était plus présenté comme une institution définitive ; il n'a passé dans les lois que comme un privilége temporaire ; renouvelé en 1819,

(1) Adresse du 24 juin 1791.

Source BIU Cujas

il devait expirer en 1837 ; une loi du 12 février 1835 l'a prorogé jusqu'au 1er janvier 1842. Une enquête a recueilli, depuis 1835, les documens propres à éclairer la question dans ses rapports avec l'intérêt de l'État et les intérêts du commerce, de l'industrie, de l'agriculture : l'argument en faveur de l'État est puissant sous le rapport de l'utile et du juste : 1° le monopole verse au trésor plus de 80 millions ; il faudra le remplacer par un impôt aussi productif, pour ne pas tarir les autres sources des contributions ; 2° le monopole en lui-même n'est pas injuste, parce qu'il frappe sur un produit qui n'est pas de première nécessité. En conséquence, une loi, du 23 avril 1840, a prorogé jusqu'au 1er janvier 1852 l'effet de la législation qui attribue exclusivement à l'État l'achat, la fabrication et la vente du tabac dans toute l'étendue du royaume (1).

§ III. — DROITS SUR LA FABRICATION ET POUR LA GARANTIE D'OBJETS DE LUXE.

Ces droits sont relatifs à la fabrication des cartes à jouer et à la marque des matières d'or et d'argent.

1° Le droit sur les cartes a été établi en 1778, supprimé en 1791 [2 mars], et renouvelé par la loi du 7 vendémiaire an VI, avec droit de timbre. — Les fabricans et débitans de cartes sont obligés de prendre une licence, que la régie ne peut refuser, mais qu'elle peut révoquer, s'il y a eu condamnation pour fraude. L'administration des contributions indirectes fournit le papier filigrane, et sous ce rapport le droit sur les cartes se rattache au monopole. L'impôt est un droit de fabrication qui est perçu au moment de la levée du papier filigrane qui doit être employé par le fabricant. L'impôt entraîne et l'*exercice* au domicile des fabricans ou débitans de cartes, et le droit des employés de se présenter dans les établissemens publics pour la vérifi-

(1) La loi porte, art 2 : « A l'avenir, les tabacs dits de *cantine* ne pourront, « même sous marques et vignettes, circuler en quantités supérieures à un kilo- « gramme, à moins qu'ils ne soient enlevés des manufactures royales ou des « entrepôts de la régie, et accompagnés d'un acquit à caution ou d'une facture « délivrée par l'entreposeur. Toute contravention à cette disposition sera punie « conformément à l'art. 216 de la loi du 28 avril 1816. »

Source BIU Cujas

cation des cartes et du timbre de la régie. (L'impôt donne un produit annuel d'environ 500,000 fr.)

2° Une taxe pour la garantie des matières d'or et d'argent fut établie dès le XVe siècle. Elle s'est perpétuée, sans interruption légale, pendant la révolution ; la loi du 5 ventôse an XII a conféré l'exercice des droits de garantie à l'administration des contributions indirectes ; l'œuvre d'art que nécessite la vérification est dans les attributions des employés de la Monnaie. Une ordonnance du 5 février 1835 a réduit au nombre de quatre-vingt-onze les bureaux établis pour l'essai et la marque des matières d'or et d'argent. Les *essayeurs* sont nommés par le préfet, sur certificat de capacité délivré par l'administration des Monnaies.

Les *essayeurs* agissent dans l'intérêt du public pour la vérification des matières qui leur sont soumises ;

Les *contrôleurs* (nommés par le ministre des finances) appliquent le poinçon ;

Les *inspecteurs* représentent l'administration des monnaies dans les départemens qu'ils parcourent pour l'examen du service ;

Les *receveurs,* dépendant de l'administration des contributions indirectes, perçoivent les droits de garantie dans l'intérêt du trésor.

Les droits de garantie sont perçus sur tous les ouvrages d'or et d'argent fabriqués de *neuf ;* la marque a pour objet de constater le titre, c'est-à-dire la *quantité de fin* qui entre dans le métal soumis à l'œuvre de l'artiste. — La contravention est punie d'une peine qui impose une grande prudence aux fabricans et commerçans, la confiscation. L'impôt de garantie est dans l'intérêt du commerce, autant et plus que dans l'intérêt du trésor : il ne produit qu'une somme d'environ 1,500,000 fr. On conçoit facilement que le luxe pourrait ici être atteint, dans une de ses branches les plus étendues, par un impôt indirect qui retomberait sur l'acheteur, avec des résultats plus productifs pour le trésor, et plus propres à alléger d'autres branches d'impôts. — La loi des recettes, 1840, affranchit de la marque

Source BIU Cujas

des poinçons français et du droit de garantie les ouvrages d'or et d'argent destinés à l'exportation et déposés dans les bureaux de la régie jusqu'à l'exportation réelle.

§ IV. — DROITS SUR LES TRANSPORTS PAR TERRE ET PAR EAU.

Ces droits s'appliquent aux transports par les voitures publiques et par la navigation. Le motif fondamental qui les a fait établir est d'obtenir en faveur de l'État un dédommagement des dépenses nécessaires pour faciliter et entretenir les voies de communication par terre et par eau.

1° Les entrepreneurs des voitures publiques sont astreints à se pourvoir d'une licence, à faire des déclarations aux préfectures des points de départ et d'arrivée, à obtenir de la régie des contributions indirectes un *laissez-passer*. L'ensemble des mesures qui les concernent est déterminé par l'ordonnance du 16 juillet 1828. S'il y a contravention, la saisie des moyens de transport peut avoir lieu, mais seulement aux entrées des villes et aux relais, restriction apportée dans l'intérêt des voyageurs. — D'après la loi du 20 juillet 1837 [11], toute personne qui veut mettre *accidentellement* une voiture en circulation à prix d'argent, dans un lieu où il existe une voiture publique, est tenue d'en faire la déclaration au bureau de la régie.

Les contributions assises sur les voitures publiques sont différentes, selon la différence des services à jour et à heure fixes pour des lieux déterminés, des services d'occasion et à volonté, et des services accidentels. L'impôt du dixième du prix des places contenues dans chaque voiture, sous la déduction du quart de ces places, s'applique aux voitures qui forment un service régulier; une taxe annuelle et fixe, calculée sur la dimension des voitures, est applicable aux voitures d'occasion (1); celles qui ne partent qu'accidentellement sont soumises à un droit de 15 centimes par place pour un jour, droit qui est perçu au moment de la déclaration (2). La pénalité, s'il y a infraction pour ce dernier cas, n'est point exprimée dans la loi, et l'on ne peut, par analo-

(1) L. 25 mars 1817, art. 112; L. 28 juin 1833, art. 8.
(2) L. 20 juillet 1837.

Source BIU Cujas

gie, appliquer les dispositions pénales légalement établies pour les autres voitures.

Les entrepreneurs de voitures publiques sont tenus de payer aux maîtres de poste des droits de subvention, dont le total annuel à répartir entre les maîtres de poste, selon les six classes de relais, s'élève à la somme d'environ 5 millions. Le droit est de 25 centimes par poste et par cheval; il est établi par la loi du 16 ventôse an XIII; il est dû par tout entrepreneur de voitures publiques et de messageries qui ne se sert pas des chevaux de la poste. La loi exempte du droit, 1° les voitures des loueurs qui vont avec les mêmes chevaux, à petites journées, et qui partent à volonté; la petite journée s'entend de la distance de dix lieues du point de départ au point d'arrivée; 2° les voitures non suspendues, c'est-à-dire celles dont les caisses sont entièrement adhérentes au train et au brancard. [Ord. 11 nov. 1822.]

Cette subvention ne profite pas directement au trésor, mais cependant elle existe à sa décharge, en faveur d'un service public, le transport des malles renfermant les dépêches : voici l'origine explicative de cette subvention. Lorsque Louis XI, par ordonnance du 19 juin 1464, instituait le service des postes, l'Université de Paris créait les messageries; elle en conserva le privilége jusqu'en 1779, époque à laquelle l'État en fit l'acquisition : l'État, réunissant ainsi le droit exclusif des postes et celui des messageries, les maîtres de poste furent chargés de l'une et de l'autre exploitation. Ce double privilége fut maintenu par l'assemblée constituante (1) et dura jusqu'à la loi du 9 vendémiaire an VI. Les messageries nationales qui avaient remplacé les messageries royales furent supprimées alors, et la loi livra cette exploitation à l'industrie privée, sous la retenue du dixième du prix des places. — Les établissemens des maîtres de poste eurent gravement à souffrir de ce changement. La concurrence des compagnies fit abandonner le service des relais de poste pour le transport des voyageurs; les relais étaient désertés, le service public du

(1) D. 29 août 1790.

Source BIU Cujas

transport des lettres et dépêches allait être compromis ou retomber à la charge du trésor; c'est après plusieurs tentatives pour arrêter le mal que fut rendue la loi de l'an XIII qui créa, en faveur des maîtres de poste, la subvention de 25 centimes par poste et par chaque cheval attelé aux voitures publiques. Ainsi, bien que la subvention ne soit pas versée dans les caisses de l'État, elle profite au trésor et aux citoyens; l'État, en l'absence de cette subvention payée par l'industrie aux agens commissionnés d'un service public, serait obligé à des sacrifices d'argent, à une levée de contributions pour entretenir le service du transport des lettres et des dépêches qui est établi dans l'intérêt général de la société.

2° Le droit de navigation, créé par la loi du 29 floréal an X, est perçu par la régie des contributions indirectes, d'après un tarif déterminé pour chaque fleuve.

Les droits de passage par bacs et bateaux, que nous avons vus parmi les droits incorporels de l'État, assujettis à l'obligation de la ferme par adjudication, sont mis aussi sous la surveillance de l'administration des contributions indirectes : les produits en sont perçus par elle de la main des fermiers. Mais les droits de navigation ne sont pas affermés : ils sont perçus directement par les employés, et c'est par ce double caractère qu'ils ont dû être classés dans les contributions indirectes proprement dites.

SECTION II.

OCTROIS (1).

Les octrois sont des contributions indirectes perçues à l'entrée des villes sur divers objets de consommation locale, pour subvenir aux dépenses qui sont à la charge des communes.

Leur objet principal est de donner les moyens de pourvoir aux dépenses des hospices, à celles de l'instruction primaire, à l'entretien des villes ; mais les octrois profitent

(1) Voir un écrit intitulé : *De l'administration des octrois municipaux*, par M. Ch. Charpillet, 2e édition. Rennes, 1838.

Source BIU Cujas

aussi à l'État par le prélèvement, en sa faveur, du dixième des produits : ils forment donc une contribution dans l'intérêt local et l'intérêt général.

Les villes de France qui ont des octrois sont aujourd'hui au nombre de 1,420. En exceptant l'octroi de Paris, qui seul donne 27 millons, les octrois produisent un revenu annuel de 48 millions, c'est-à-dire le tiers du revenu total des communes (qui est de 155 millions), et le 20e du produit des impôts en France. — Le dixième prélevé sur les octrois des villes, autres que Paris, est, pour le trésor public, une ressource annuelle de 4 à 5 millions. — On compte aujourd'hui seize villes dont les octrois s'élèvent au dessus du revenu de 400,000 fr.; les frais de perception s'étendent de 7 à 14 pour 100 (1).

Les taxes communales, contemporaines de l'émancipation des communes au XIIe siècle, peuvent être considérées comme le premier germe des octrois. Lorsque la royauté eut compris l'importance de la révolution communale, elle chercha, sous Louis-le-Jeune ou plutôt sous l'influence de son habile représentant, l'abbé Suger, à rattacher les communes nouvelles à la couronne de France : la maxime s'établit que toute ville qui se déclarait commune relevait directement du roi : bientôt le patronage de la royauté fut encore plus efficace, lorsque les communes, en grand nombre, se transformèrent en bourgeoisies; le roi était le premier chef des villes de bourgeoisies, et il *octroyait* à ces villes le droit de s'imposer : de là le titre même d'*octrois*, qui est resté à ce genre d'imposition. Charles IX, en 1561, établit un droit d'octroi, au profit du trésor royal, à l'entrée des villes du royaume ; et l'on vit en 1648, sous la régence et l'administration de Mazarin, la moitié de l'octroi des villes affectée aux besoins du trésor. Les octrois se perpétuèrent jusqu'à la révolution avec un prélèvement plus ou moins important en faveur de la royauté : ils furent généralement abolis par le décret du 19 février 1791.

(1) Tableaux insérés par M. Charpillet dans la *Revue administrative*, t. Ier.

Source BIU Cujas

Leur rétablissement, purement *facultatif*, fut d'abord autorisé en l'an VIII (1); mais il fut bientôt déclaré *obligatoire*, si les hospices n'avaient pas de revenus suffisans (2); ils reçurent alors la dénomination d'*octrois municipaux et de bienfaisance*. — Un règlement général des octrois fut contenu dans le décret du 17 mai 1809 : une classification en cinq articles, *boissons*, *comestibles*, *combustibles*, *matériaux*, *fourrages*, fut prescrite à toutes les villes pour servir de base aux tarifs d'octroi. Au reste, les octrois pouvaient être affermés ou mis en régie intéressée : les abus de *la ferme* furent poussés jusqu'au scandale; et le décret du 8 février 1812 mit l'administration des octrois dans les mains de la régie des contributions indirectes. Les villes furent dépouillées, sous ce rapport, de leur droit d'administration; et souvent même les produits reçurent, sous le despotisme impérial, une destination toute autre que l'utilité des villes : les mécontentemens étaient extrêmes.

En 1814, la restauration sentit le besoin de remettre aux communes et aux maires l'administration des taxes municipales : la loi du 8 décembre, avertie par les abus antérieurs, interdit la faculté d'affermer les octrois ou de les mettre en régie intéressée; l'ordonnance du 9 décembre recueillit avec soin toutes les dispositions relatives aux mesures d'exécution : c'est l'ordonnance encore en vigueur à cet égard.

La loi du 28 avril 1816 a d'abord reconnu le principe général : « Lorsque les revenus d'une commune sont in-« suffisans pour ses dépenses, dit l'art. 147, il pourra « être établi, sur la demande du conseil municipal, un « droit d'octroi sur les consommations. » Mais elle a modifié gravement sur quelques points le système de 1814.

Les modifications donnèrent quatre règles importantes, qui forment les règles générales en cette matière.

I. Règles générales. — 1° La loi de 1816 permet d'affermer l'octroi ou de le mettre en régie intéressée;

(1) Loi du 27 frimaire an VIII.
(2) Loi du 5 ventôse an VIII.

Source BIU Cujas

2° La loi donne aux maires le droit exclusif de présenter à la nomination du ministre des finances le préposé en chef de l'octroi ;

3° Elle donne aux conseils municipaux le droit d'établir des taxes sur tous les objets de consommation locale, sans égard aux limites des tarifs, établies par les lois de 1809 et de 1814 ; elle constitue par conséquent en faveur des conseils municipaux un droit plus large que celui attribué par les lois antérieures : les cinq divisions sont encore la base ordinaire des tarifs, mais sans en être la base exclusive ou même obligatoire (1) ;

4° Enfin la loi défend d'élever les droits d'*octroi* au dessus des droits d'*entrée* établis en faveur de l'État, et c'est une maxime fondamentale à laquelle il ne peut être dérogé que par une ordonnance du roi, en des cas extraordinaires [149].

A ces dispositions il faut réunir celles de la loi du 24 mai 1834 : l'une qui permet de visiter, à l'entrée de toutes les villes, les voitures suspendues qui en étaient exemptes auparavant, sauf à l'entrée de Paris ; l'autre qui punit la fraude à l'octroi d'une amende de 100 fr. à 200 fr.

Telles sont les règles générales qui résultent de la législation actuelle ; examinons les spécialités de la matière.

II. RÉGLES SPÉCIALES. — 1° *Établissement de l'octroi, tarifs.* — Les conseils municipaux ont l'initiative des délibérations pour l'établissement de l'octroi. Cependant les préfets peuvent provoquer les délibérations à ce sujet, si les dépenses de la commune paraissent supérieures aux ressources. Dans le cas où le conseil municipal, appelé à émettre son vœu, se refuserait à l'établissement de l'octroi, une ordonnance du roi pourrait l'imposer d'office. Cette prérogative royale est contraire à la nature même de l'octroi qui est essentiellement une taxe communale et qui ne profite qu'accessoirement au trésor public.

Les tarifs d'octroi sont établis sur des objets de consommation locale qui peuvent être classés dans les cinq

(1) Loi 28 avril 1816, art. 147, 148 ; Cass. 18 juillet 1834.

Source BIU Cujas

divisions ordinaires ou choisis en dehors; l'appréciation du conseil passe sous les contrôles successifs de l'administration des contributions indirectes, des sous-préfets et préfets, des ministres de l'intérieur et des finances. Un arrêt du 13 thermidor an VIII permet à l'autorité administrative de faire des modifications aux élémens du tarif; mais cet arrêté est tombé en désuétude : aujourd'hui le principe d'administration est que les élémens du tarif doivent être acceptés ou rejetés. — Le tarif ne peut produire son effet légal que lorsqu'il est revêtu de l'homologation du roi en forme d'ordonnance. C'est le seul impôt qui existe sans être voté par la loi ou en exécution de la loi. Il tire ce caractère spécial de son origine, qui remonte à l'indépendance des communes : les communes du moyen-âge avaient le droit de se régir librement et de s'imposer : en s'associant à l'unité monarchique, elles ont conservé le droit de se créer, sous la protection royale, des ressources utiles à leur prospérité.

2° *Modes d'administration et de gestion.* — La perception de l'octroi fait partie des attributions de l'administration municipale (1). Il y a, dans l'état actuel de la législation, quatre modes d'administration et de perception : la régie simple, le bail à ferme, la régie intéressée, l'abonnement avec l'administration des finances.

Dans la *régie simple*, la perception de l'octroi est sous l'administration immédiate des maires : les maires ne sont ni gérans ni comptables, mais ils exercent une surveillance directe sur le préposé en chef des octrois. Le préposé en chef est nommé par le ministre des finances sur la présentation du maire; les autres employés sont nommés par le maire, sous l'approbation du préfet.

Le conseil municipal arrête les règlemens, fixe les frais de perception, qui, d'après le décret de 1809, ne doivent pas dépasser 12 pour 100. Le maire organise le personnel, surveille l'ordre général du service, décide toutes les questions non judiciaires; il est investi du droit de transiger

(1) L. 27 frim. an VIII, art. 9.

Source BIU Cujas

sur les procès-verbaux, et même d'autoriser la décharge des droits.

La régie simple est le mode vraiment municipal : les produits sont tout entiers au profit de la commune, sauf le prélèvement du dixième.

Dans l'octroi mis *en bail à ferme*, c'est le droit de percevoir les produits qui est adjugé aux enchères, sur un cahier des charges et pour un prix déterminé par l'adjudication.

Par ce mode de gestion, le maire renonce à l'administration, et à la nomination des employés ; le fermier nomme les employés, sous l'approbation du préfet : le préposé en chef est surveillant et non directeur de l'octroi. Tous les produits sont pour le fermier qui est libéré par l'acquittement de son prix ; seulement il ne peut transporter son droit de gestion à un tiers sans le consentement de la commune.

La régie intéressée a pour objet de diminuer les inconvéniens du bail à ferme, en ce que les bénéfices faits par les traitans, au dessus du prix d'adjudication, sont partagés par moitié entre eux et la commune. Les régisseurs ont le même droit que les fermiers pour la nomination des employés. La moitié des 1,420 octrois qui existent sont gérés à titre de ferme ou de régie intéressée, mode de gestion qui a cependant contre lui ce dilemme : ou les traitans font des bénéfices, et alors c'est un impôt de trop pour la commune : ou les traitans se ruinent, et alors c'est un gain immoral pour la ville. Mais cette gestion a pour elle l'exemption des soins d'administration que la régie simple impose aux maires ; et c'est là sans doute ce qui a donné un si grand effet à la disposition facultative de la loi du 28 avril 1816 (1).

L'*abonnement* avec l'administration des contributions indirectes est un dernier mode de gestion d'après lequel tous les produits de l'octroi sont versés dans la caisse municipale, sous la réserve des frais de perception réglés avec l'administration. — Nulle surveillance directe n'est impo-

(1) *De l'administration des octrois*, p. 91.

Source BIU Cujas

sée aux maires : seulement ils conservent leur plus bel attribut, la justice *gracieuse*, même après la condamnation prononcée pour cause de contravention.

3° *Perception effective.* — Règle générale : en matière d'octroi, nul ne peut prétendre à l'affranchissement des droits (1); mais toute personne n'est pas sujette à la visite aux entrées des villes. Ceux qui voyagent à pied et à cheval en sont affranchis : les voitures particulières n'en sont plus exemptes depuis la loi de 1834. L'application même du principe de l'égalité peut s'étendre aux *voitures de la maison du roi*, d'après une ordonnance du 15 février 1775.

Les porteurs ou conducteurs d'objets assujettis à l'octroi sont obligés de faire la déclaration des objets avant leur introduction, ou de montrer l'acquit-à-caution ; les préposés de l'octroi peuvent suivre et saisir à l'intérieur les objets qu'ils ont vus pénétrer. — La saisie des objets introduits en fraude n'entraîne pas leur confiscation, comme en matière ordinaire de contributions indirectes. Mais ils sont déposés au bureau, et mis en vente, si, dans les dix jours, le propriétaire ne se présente pas pour payer l'amende, ou ne forme pas opposition à la vente. Les objets qui ne peuvent être vendus et qui se trouvent délaissés par les maîtres sont affectés aux hospices.

La surveillance est exercée concurremment et par les employés de l'octroi et par les employés des contributions indirectes. Il y a échange de services entre les deux administrations : la force armée légalement requise doit leur prêter main-forte.

Le principe de l'uniformité de la perception à l'égard des personnes ne s'applique pas à des services publics d'un certain ordre : ainsi, les provisions destinées à la marine royale, et les matières nécessaires à la fabrication des poudres, sont exceptées de l'application des tarifs d'octroi.

RAPPORTS DES OCTROIS AVEC L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE. — L'octroi ne peut frapper sur les matières premières qui

(1) Ord. 9 déc. 1814, art. 105.

Source BIU Cujas

servent d'élément à l'industrie, et sur les objets destinés au commerce. C'est un impôt de consommation locale, et qui, même parmi les objets de consommation, doit épargner absolument les objets de première nécessité, comme les grains et les sels. Aucun tarif en France ne porte sur ces deux espèces de produits.

L'octroi ne peut tendre à isoler la commune par ses prohibitions, car alors il renouvellerait en partie l'ancien abus des douanes intérieures; il ne doit nullement entraver la circulation des produits de toute espèce que le commerce veut transporter d'un lieu dans un autre; de là les facultés de *passe-debout*, de *transit*, d'*entrepôt* réel et fictif, qui protégent le commerce contre les droits d'octroi, comme elles le garantissent du paiement des droits d'entrée au profit de l'État.

Rapports des octrois avec l'État. — Depuis le XVIe siècle, le trésor a toujours prétendu à un droit de prélèvement sur les octrois. Le prélèvement du dixième sur le produit net a été exigé par la loi du 24 avril 1806, pour tenir lieu de la retenue qui se faisait sur les octrois pour le *pain de soupe des troupes* [75]. Adopté en 1814, il a été confirmé encore en 1816, pour toute la durée de la loi du 28 avril : il existe aujourd'hui par l'effet de cette disposition [153]; il n'a donc vraiment, dans la législation actuelle, qu'un caractère provisoire. C'est un impôt préjudiciable aux villes, qui sont souvent obligées de recourir à des emprunts; c'est un impôt qui manque à la condition fondamentale de notre système de contribution, l'égalité; une ville paie plus qu'une autre, car elle paie à raison du chiffre de sa recette, sans aucun égard aux proportions inégales qui peuvent exister entre les charges et les ressources.

Les frais du casernement des troupes, autres que la gendarmerie, sont à la charge de l'État (1); mais comme les taxes d'octroi augmentent les dépenses nécessaires pour la consommation des troupes, il est juste que les villes indem-

(1) Les frais de casernement de la gendarmerie sont à la charge des départemens [Décr. 11 juin 1810]. — En aucun cas, ces dépenses ne peuvent être supportées par les communes.

Source BIU Cujas

nisent l'État de ce surcroît de charges : de là est venue la règle administrative que les communes doivent contribuer aux dépenses du casernement. La loi des finances du 15 mai 1818, pour éviter toute difficulté entre les villes et l'État sur le mode de contribution, a statué qu'il pourrait être fait, sur les centimes ordinaires et extraordinaires des communes, un prélèvement qui ne pourrait s'élever, par chaque année, au dessus de 7 fr. par homme et de 3 fr. par cheval. De plus, l'ordonnance du 5 août 1818 a établi que, dans les villes qui perçoivent des octrois, les fonds nécessaires au paiement de l'indemnité seront compris chaque année au budget des communes, et qu'ils seront perçus d'après le mode suivi pour le prélèvement du dixième de l'octroi. Les conseils municipaux peuvent demander l'autorisation de convertir en *abonnement fixe*, et d'une fraction constante de l'octroi, le produit moyen de l'indemnité établie par la loi (1).

Nous avons déjà fait observer que, dans certains cas, les droits d'octroi pouvaient être appelés à tenir lieu, envers le trésor, de l'impôt personnel et mobilier des habitans d'une ville. Le système de la conversion facultative de l'impôt direct en impôt indirect est reconnu par la loi du 21 avril 1832; mais comme il tend à dénaturer l'impôt mobilier, dont l'assiette repose sur une présomption apparente de revenus, et qu'il ne peut exister qu'en vertu d'une ordonnance royale, on doit considérer ce rapport éventuel de l'octroi avec l'État comme étant de nature à se réaliser seulement dans de rares circonstances.

En résumé, l'octroi est un impôt indirect, mais il embrasse bien plus d'objets divers que les contributions indirectes proprement dites : et il est fidèle, dans les tarifs, à la loi fondamentale qui défend d'atteindre les objets de première nécessité. Dans l'état actuel de notre législation, quatre dispositions semblent solliciter vivement sur elles l'attention et la réforme législatives :

1° Celle qui permet l'établissement des octrois d'office,

(1) Ord. 5 août 1818, art. 101. *Traité de l'organisation et des attributions des corps municipaux*, par M. Bost, t. II, p. 228.

Source BIU Cujas

par ordonnance royale et contre le vœu des conseils municipaux;

2° Celle qui permet la gestion par bail à ferme et régie intéressée;

3° Celle qui établit le droit du dixième en faveur de l'État.

4° Celle qui autorise la conversion de l'impôt mobilier en impôt de consommation locale.

SECTION III.

DROITS DE DOUANES.

Les droits de douanes sont ceux qui frappent les marchandises étrangères à l'importation en France, et les marchandises nationales à l'exportation.

Les questions de douanes touchent profondément aux bases de l'économie sociale et de la richesse publique : elles ont donné lieu à la législation réglementaire la plus surchargée de détails : plus de vingt volumes en forment la collection..... Nous ne pouvons ici embrasser une analyse qui réclamerait seule un volume (1).

Deux points de vue généraux renferment tout ce qui se rattache essentiellement à notre plan : nous devons considérer les douanes,

1° Dans leur rapport avec le principe d'économie sociale que s'est proposé le législateur;

2° Dans leur rapport avec le régime administratif et l'application des droits.

§ Ier. — DOUANES DANS LEUR RAPPORT AVEC LES VUES D'ÉCONOMIE SOCIALE.

Le premier législateur français en matière de douanes, c'est Henri III. Avant lui existaient les *traites* à l'intérieur (les douanes entre provinces); de plus, certaines marchandises d'une rare consommation, comme les draps d'or et d'argent, subissaient un droit d'importation; mais c'est par son édit de 1581 qu'une taxe fut établie à l'importa-

(1) Il a été publié en 1836 un *Résumé analytique des lois et règlemens des douanes*, par M. Fasquel, un vol. in-4°.

Source BIU Cujas

tion sur toutes les marchandises. C'était une ressource purement financière : il n'y entrait aucune vue de protection pour l'industrie de la France, aucune appréciation des produits respectifs de la France et des autres contrées.

Le second législateur, c'est Colbert : il fut vraiment le créateur d'un système qui reposait sur une idée grande et féconde; il voulut protéger les développemens de l'industrie nationale par des entraves mises à la concurrence de l'industrie étrangère; il créa un système de protection et non un système prohibitif et absolu. La déclaration du 18 août 1667 ordonna la perception de certains droits à toutes les entrées du royaume, et une perception uniforme à la sortie seulement de quelques matières premières. L'ordonnance du 1er février 1687, rendue après Colbert, mais conformément à ses vues, devint, par son tarif et les règlemens qu'elle contenait, le code de la douane.

Le troisième législateur, c'est l'assemblée constituante : l'économie politique et les usages des nations européennes lui donnaient à choisir entre quatre systèmes : le système prohibitif absolu, pratiqué par l'Espagne; le système de réciprocité proposé par l'Angleterre, laquelle, par son industrie avancée, devait en absorber les avantages; le système de liberté illimitée qu'exaltaient les économistes, et enfin le système restrictif de Colbert. L'assemblée adopta l'idée de Colbert, en modifiant le tarif existant selon les besoins de l'industrie nationale : elle vit dans la douane, reportée aux frontières, autre chose que le produit des 20 millions que la taxe avait procurés à l'État en 1789 (revenu net, 14 millions). — Le rapport du 23 avril 1791 contient toute sa pensée : « Ce serait mal juger les douanes, « dit l'organe du comité, que de placer au premier rang « le produit qui en résulte pour le trésor public : les droits « de douane doivent être essentiellement considérés sous « le rapport de l'économie politique, parce qu'ils sont *un* « *moyen de protection* pour l'agriculture et les manufactures « de la nation. » — Le comité expose les principes fondamentaux d'économie sociale que s'est proposés le législateur

Source BIU Cujas

de 1791, et qui gouvernent encore la matière des douanes. Ces principes peuvent se résumer ainsi :

1° Mettre des entraves à l'*introduction* de tous les objets que nos fabriques peuvent fournir à notre consommation, et *à la sortie* de tous ceux qui sont essentiels à l'industrie nationale;

2° Établir des droits pour favoriser la concurrence de nos manufactures avec les manufactures étrangères;

3° Appeler par un affranchissement absolu les matières premières dont nous sommes dépourvus.

Tel est le fondement des décrets du 2 mars et du 22 août 1791, qui dominent encore notre législation. La loi du 10 brumaire an V, dirigée surtout contre l'industrie anglaise, et les lois des 17 décembre 1814 et 28 avril 1816, ont apporté successivement quelques modifications dans les détails, quelques changemens motivés par les circonstances; mais les principes sont restés ceux de Colbert, ceux de l'assemblée constituante. Et même aujourd'hui, en présence des 112 millions que produisent annuellement les droits de douanes, on doit dire encore avec le rapporteur du Comité du commerce de 1791 : « Ce serait mal juger les douanes « que de placer au premier rang le produit qui en résulte « pour le trésor public. »

§ II. — DOUANES DANS LEURS RAPPORTS AVEC LE RÉGIME ADMINISTRATIF ET L'APPLICATION DES DROITS.

Cette branche importante des revenus publics est placée dans les attributions du ministre des finances. L'administration centrale se compose d'un directeur et de quatre sous-directeurs qui forment le conseil d'administration (1). — L'administration locale est distribuée en 26 directions dont les limites sont fixées par ordonnance. — L'organisation est civile et militaire; membres d'une organisation civile, les employés de la douane prêtent serment devant les tribunaux, et ils sont compétens pour faire, en matière de douanes, les actes du ministère des huissiers; membres

(1) Ord. 17 mai 1817.

Source BIU Cujas

d'une organisation militaire; ils sont distribués en quatre légions du nord, du sud, de l'est, de l'ouest (1).

La surveillance spéciale des douanes s'exerce dans les circonscriptions qui constituent le rayon-frontière de terre et le rayon maritime. Le *rayon de terre* comprend quatre lieues à partir de la ligne des frontières : les étrangers qui seraient propriétaires d'un domaine en France à la distance d'une lieue seulement de la ligne frontière seraient libres d'exporter leurs récoltes, à charge de réciprocité pour les Français qui seraient, à égale distance, propriétaires sur le sol étranger. La libre circulation, dans le rayon-frontière, des bestiaux et des objets de consommation qui ne font pas route vers l'étranger, est assurée par les lois des 22 août 1791 et 19 vendémiaire an VI. Des ordonnances du roi, en maintenant ces dispositions, peuvent renouveler ou modifier toute autre disposition des règlemens sur les formalités à observer et les précautions à prendre (2).

Le *rayon maritime* s'étend à quatre lieues en mer, parallèlement aux côtes de France. La surveillance que la douane doit exercer dans ce rayon donne le droit aux employés de se rendre à bord des bâtimens qui entrent dans cette ligne, de demander la copie *du manifeste*, et de signer l'orignal.

Dans l'étendue de ces rayons frontière et maritime, pour l'entrée et la sortie des marchandises, on a dû déterminer des points particuliers où se feraient la vérification des marchandises et la perception des droits : ce sont les bureaux de la douane. La loi du 22 août 1791 [tit. 3, art. 1] porte qu'il ne peut être établi ni supprimé aucun bureau des douanes sans un décret du corps législatif. « Mais le sens « de cet article, dit Merlin, n'est pas qu'une loi est néces- « saire pour établir ou supprimer un bureau sur une ligne « de douanes déjà autorisée par une loi existante. Cet arti- « cle signifie seulement, et c'est ainsi qu'il a été constam- « ment entendu, qu'il faut une loi pour pouvoir transpor- « ter une ligne de douanes d'un département qui cesse d'ê-

(1) Ord. 31 mai 1831.
(2) Loi 28 avril 1816, art. 37.

Source BIU Cujas

« tre frontière dans un autre département qui commence à « l'être.» [*Rép., Douanes,* § 1er.]

Le mouvement des marchandises par importation et exportation donne lieu à l'application des droits.

Les conditions de l'importation par mer sont le dépôt à la douane, avant le débarquement, du manifeste et du rapport de mer, et, de plus, la déclaration détaillée des objets à débarquer.

La condition de l'importation par terre est la déclaration au bureau de la douane le plus voisin du point d'arrivée.

La condition de l'exportation est la déclaration des marchandises, à quelque classe qu'elles appartiennent de marchandises soumises aux droits, de marchandises en franchise légale, de marchandises exportées avec primes.

Les droits doivent être payés à l'entrée ou à la sortie du royaume, ou représentés par un acquit-à-caution. Les marchandises abandonnées sont vendues après un an; après deux années, le prix en est affecté à l'État. — S'il y a eu contrebande, les objets et les moyens de transport sont confisqués : la poursuite des objets est permise, s'ils n'ont pas été perdus de vue par les employés.

Deux moyens existent pour suspendre ou empêcher l'application des droits : l'entrepôt, le transit.

Les entrepôts de la douane sont pour le commerce un terrain neutre, selon l'expression de Colbert : ils n'ont long-temps été autorisés que sur les frontières et dans les ports. Mais la loi du 27 février 1832 a permis d'établir, par une ordonnance du roi, des entrepôts de douane à l'intérieur du royaume; c'est ainsi qu'un entrepôt de cette nature existe à Paris depuis 1833 (1). — Les lois qui prohibaient l'exportation des grains à l'etranger, en certains cas, prohibaient conséquemment l'entrepôt des grains; mais la loi du 15 août 1832, relative au libre commerce des céréales, a créé aussi, à cet égard, la faculté d'entrepôt.

L'entrepôt, en matière de douane, est réel ou fictif; l'entrepôt réel se fait dans des magasins communs à la douane

(1) Ord. 28 juin 1832.

Source BIU Cujas

et au commerce; l'entrepôt fictif a lieu dans les magasins du commerçant, mais il n'est toléré que pour la durée d'un an; après ce terme, la marchandise est soumise aux droits.

Le transit a lieu par terre ou par mer ; il est dans l'intérêt du commerce étranger et dans l'intérêt tout national de l'industrie des transports. Le transit d'un pays à un autre doit s'effectuer, à travers la France, dans le délai de vingt jours. — Le transit par mer, appelé cabotage, a lieu d'un port du royaume à un autre port français, ou d'un entrepôt à un entrepôt également situé en France. Le transit est autorisé dans l'intérêt du commerce et de la marine: il ne peut être effectué que par des navires français ou francisés.

La taxe de la douane est une contribution indirecte; elle doit être établie par la loi, mais elle tient de près aux intérêts du commerce et de l'agriculture, et, sous ce rapport, elle doit être placée sous l'influence de la haute administration. Le gouvernement, qui veille aux intérêts généraux du pays, doit avoir en main le pouvoir de secourir une branche d'industrie ou de commerce que l'abaissement ou l'élévation des droits de douane, que le droit d'importation ou d'exportation, peuvent menacer d'un danger immédiat: seulement ce secours, cette mesure de haute administration, ne peuvent avoir qu'un caractère provisoire; c'est la puissance législative qui devra imprimer à la taxe et aux droits d'importation et d'exportation le caractère définitif. Conformément à ce principe, la loi du 27 floréal an X portait : « Le gouvernement pourra provisoirement « hausser ou baisser la taxe des douanes, établir « ou défendre des entrepôts, prohiber ou permettre « l'importation ou l'exportation de toutes marchandi- « ses sous les peines de droit. — Les modifications « seront délibérées et arrêtées suivant les formes usitées « pour les règlemens d'administration publique ; elles se- « ront présentées en forme de projets de loi au corps légis- « latif avant la fin de la session, s'il est assemblé, ou à sa « session la plus prochaine, s'il ne l'est pas. »

Source BIU Cujas

Cette prérogative a été maintenue et plus nettement déterminée par la loi du 17 décembre 1814 [art. 34], qui a remplacé la forme des règlemens d'administration publique, arrêtés en conseil d'État, par l'ordonnance du roi, et qui a fait disparaître la disposition relative aux entrepôts, désormais placés sous l'autorité exécutive. Les ordonnances du roi peuvent donc provisoirement et en cas d'urgence, sauf la conversion en projets de loi aux époques déja indiquées :

1° Prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère, ou augmenter, à leur importation, les droits de douane;

2° Diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures (1);

3° Permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale, et déterminer les droits auxquels ils sont assujettis;

4° Limiter à certains bureaux de douanes l'importation ou l'exportation de certaines marchandises permises à l'entrée et à la sortie du royaume.

La légalité des droits de douane a ainsi été conciliée avec les besoins instantanés du commerce et les prérogatives de la haute administration.

APPENDICE AUX TROIS SECTIONS PRÉCÉDENTES.

COMPÉTENCE ET PROCÉDURE.

I. Compétence. Les contributions indirectes proprement dites, les octrois et les douanes se placent sous des règles de compétence qui ont quelques nuances entre elles, mais qui vivent d'un principe commun (2).

La compétence, en matière d'*impôts directs*, est, sur beaucoup de points, la compétence des conseils de préfecture. Ici, en effet, il y a des actes administratifs qui lui servent de base, les actes de répartition; les réclamations

(1) Le gouvernement a usé de ce droit en 1839 en dégrevant les sucres coloniaux, matière première, pour les manufactures de raffinerie.

(2) Contrib. ind., L. 5 ventôse an XII, art. 88 et 90; Octrois, L. 27 frimaire an VIII, art. 13, et 9 déc. 1814, art. 78; Douanes, L. 4 germinal an II, tit. 6, art. 12; L. 17 déc. 1814, art. 16, et L. 21 avril 1818, art. 35.

Source BIU Cujas

des citoyens supposent des erreurs dans la répartition ou l'assiette de l'impôt, et ces faits tiennent directement à l'administration : la compétence judiciaire ne commence que lorsqu'il y a des poursuites, des saisies exercées contre les biens des contribuables. — En matière de *contributions indirectes,* il n'y a pas de compétence administrative, parce qu'il n'y a point d'actes administratifs qui puissent en être le fondement, sauf pour les octrois l'interprétation des baux entre les fermiers et les communes, qui appartient au préfet, en conseil de préfecture. Ni répartition, ni assiette de l'impôt n'est là pour fonder les demandes en décharge ou dégrèvement : l'impôt établi et tarifé par la loi s'adresse directement au produit. Si le produit n'a pas payé l'impôt, ou s'il n'est pas couvert par l'acte de sauvegarde légalement indiqué, il est saisi. La confiscation ou la vente, l'amende, l'emprisonnement, sont les peines de la contravention; la propriété de la chose, la liberté de la personne, un prélèvement sur ces ressources pécuniaires, sont en question : or les questions de propriété et de liberté appartiennent essentiellement à la compétence des tribunaux ordinaires. — Si le fond du droit est contesté, lorsqu'il s'agit de la réclamation de l'impôt, la juridiction civile est seule compétente; si une contravention est dénoncée, la juridiction correctionnelle ou de police en est saisie par la loi, suivant *la quotité de l'amende* : tel est le principe.

La régie a le droit exclusif de poursuivre et d'arrêter les poursuites : toutefois, en matière d'octroi, le ministère public peut poursuivre d'office (1). Les tribunaux correctionnels ne sont juges que du fait matériel de la contravention; ils n'ont aucun droit d'examiner l'acte intentionnel et de modérer l'amende ou la confiscation; au fait constaté par les procès-verbaux des employés des contributions, des octrois, des douanes, qui font foi jusqu'à inscription de faux, les tribunaux appliquent strictement la loi : telle est leur étroite mission. Mais l'administration est investie du droit de transiger soit avant, soit après le jugement; elle a la faculté de modérer l'amende, et même d'en

(1) Cass. 14 nov. 1833.

Source BIU Cujas

faire complètement la remise. La contravention purement fiscale n'est pas assimilée aux délits ordinaires. La rigueur de l'impôt, l'ignorance du contribuable, sa position difficile, peuvent être prises en considération : c'est à la régie, représentée par ses directeurs, et aux maires, s'il s'agit d'octrois gérés par régie simple ou par abonnement, à savoir si l'intérêt de la perception, qui est le but proposé, demande que la rigueur fiscale soit tempérée par la prudence de l'administrateur. La remise alors n'est pas une branche du droit de grace qui appartient exclusivement à la royauté: c'est une attribution administrative qui résulte de la différence de nature entre une contravention de fiscalité et un délit de l'ordre commun.

En matière de douanes, le délit de contrebande est poursuivi contre les auteurs et contre les *intéressés* à la contravention : une amende de 1,000 fr. s'applique à ces derniers; et l'interdiction du droit de paraître dans les bourses et les assemblées de commerce est une peine morale que la loi de 1816 enjoint de prononcer contre eux [53]. La compétence prévôtale pour délit de contrebande a été remplacée en 1818 par la compétence correctionnelle (1).

II. Procédure. Les impôts indirects ont leur procédure particulière. Il faut connaître les moyens de recouvrement et d'exécution, et les différens modes de prescription des poursuites.

Le moyen général de recouvrement et d'exécution, c'est la contrainte. — En droit administratif, la contrainte est l'acte délivré, en vertu de la loi, par le fonctionnaire compétent qui donne l'ordre d'employer un moyen de rigueur contre le redevable (2).

La contrainte est décernée par le directeur ou le receveur de la régie; elle doit être visée et déclarée exécutoire par le juge de paix, qui ne peut refuser son *visa*, à peine de répondre des valeurs.

La contrainte produit l'effet d'un jugement exécutoire par provision; on peut, en vertu de la contrainte, ou inter-

(1) L. 21 avril 1818, art. 35.
(2) D. 1er germ. an XIII, 43; L. 28 avril 1816, 239.

Source BIU Cujas

poser saisie-arrêt, ou faire saisie directe des meubles et des fruits, ou prendre inscription pour acquérir l'*hypothèque judiciaire* qui résulte de l'acte de contrainte. L'avis du conseil d'État du 23 thermidor an XII porte que « les ad-« ministrateurs 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 mê-« mes effets et obtenir la même exécution que ceux des tri-« bunaux ordinaires.... Qu'en conséquence, les condam-« nations et les *contraintes*, émanées des administrateurs « dans les cas et pour les matières de leur compétence, em-« portent hypothèque de la même manière et aux mêmes « conditions que celles de l'autorité judiciaire. »

Les contribuables ont le droit de former opposition à la contrainte ; l'opposition doit être portée, en matière de contributions indirectes proprement dites, devant le tribunal civil de l'arrondissement dans lequel est situé le bureau du directeur ou du receveur. Le jugement entre la régie et le redevable est précédé du rapport d'un juge et des conclusions du ministère public, données à l'audience; mais il est rendu en chambre du conseil. Il n'est pas susceptible d'appel : les seules voies de réforme sont la requête civile et le pourvoi en cassation.— En matière d'octrois et de douanes, l'opposition est portée devant le juge de paix qui statue en premier ressort, quelle que soit la somme demandée, et en dernier ressort jusqu'à 100 fr.; le tribunal civil est juge d'appel quand la somme dépasse le taux du dernier ressort. Pour les octrois et les douanes, le juge de paix a la juridiction civile ordinaire du premier degré (1). C'est lui qui applique les tarifs et détermine la quotité des droits : il peut en exiger la consignation préalable. Le pourvoi en cassation est admis contre ses décisions en dernier ressort, mais seulement pour cause d'excès de pouvoir (2).

Les règles de la procédure et de la compétence, suivies

(1) Cass. 3 janvier 1829.
(2) L. 25 mai 1838, art. 15.

Source BIU Cujas

pour l'opposition aux contraintes, seront également observées toutes les fois qu'il s'agira de réclamations sur le fond du droit.

Les priviléges de créance qui appartiennent à l'administration des impôts indirects sur le prix des objets vendus, sont primés seulement, 1° par les frais de justice; 2° par le montant de six mois de loyer dus au propriétaire ; 3° par la créance privilégiée des contributions directes, s'il y a concours entre les deux administrations (1).

En cas d'insuffisance des ressources mobilières, la poursuite en expropriation d'immeubles peut être exercée.

Si des obligations ont été souscrites pour le paiement des droits, comme cela arrive souvent pour les droits de douane dont le chiffre est élevé, ces obligations, à défaut de paiement, entraînent la contrainte par corps.

Plus il y avait de rigueur et de rapidité dans les poursuites, plus la prescription devait être courte.

La prescription des actions de la régie, pour cause de contravention, est acquise, à défaut de poursuites, dans les trois mois, ou dans le mois s'il y a arrestation préventive; la déchéance du droit de poursuivre est prononcée par la loi du 15 juin 1835, qui abroge sur ce point les lois antérieures.

La prescription, pour le fond du droit, est acquise par le laps d'une année, à compter de l'époque où les droits étaient exigibles (2).

Les actions des particuliers contre l'administration, pour cause de *remboursement* des droits indûment payés doivent être intentées dans les six mois; deux ans étaient accordés aux citoyens par la loi de l'an XIII, mais la prescription de six mois est établie par la loi du 28 avril 1816 [art. 247].

Nous avons expliqué, dans les deux chapitres précédens, les impôts directs et les impôts indirects : il nous reste à examiner les droits d'enregistrement et de mutation ou l'impôt sur les capitaux.

---

(1) Avis du cons. d'État, 28 juillet 1830.
(2) L. 1er germ. an XIII, art. 50.

Source BIU Cujas

CHAPITRE III.

DROITS D'ENREGISTREMENT ET DE MUTATION (1).

ORIGINE ET NOTIONS PRÉLIMINAIRES. — DIVISION.

L'enregistrement, dans son ensemble, est une institution financière et civile; cette institution forme une branche importante du revenu public; mais elle a ce caractère spécial entre les autres impôts, qu'elle touche de tous les côtés au droit civil, et par des points souvent si délicats, que l'on peut compter environ 2,400 arrêts de la cour de cassation sur des matières d'enregistrement. — Autrefois, les grands jurisconsultes du droit coutumier faisaient sur ce sujet des études approfondies; témoins Dumoulin, titre *Des fiefs;* d'Argentré, *Droits du prince* et *De laudimiis;* Loyseau, *Des seigneuries et du déguerpissement*. A la fin du XVIIIe siècle, Fonmaur, de Toulouse, dans son traité si méthodique et si précis *des Droits de lods et ventes,* Henrion de Pansey, dans ses *Dissertations féodales*, ont résumé et éclairé les travaux de leurs devanciers. De nos jours, le *Traité des droits d'enregistrement* de MM. Championnière et Rigaud a dignement repris et continué ces monumens du XVIe et du XVIIIe siècle.

Le droit administratif ne peut laisser l'enregistrement à l'écart, il doit l'embrasser dans le vaste sujet des impôts; seulement sa nature spéciale et sa méthode n'exigent pas que l'on donne aux droits d'enregistrement les proportions dont ils sont susceptibles, quand il s'agit de coordonner leurs rapports avec les matières du droit civil.

Nous allons d'abord jeter un regard sur les origines historiques, et nous indiquerons ensuite la division dans laquelle peut se renfermer tout ce que le droit administratif nous paraît devoir emprunter au droit d'enregistrement.

L'origine historique des droits de mutation est dans la féodalité; on en trouve la trace aux Xe et XIe siècles; les historiens du Languedoc et Galland (du Franc-Alleu) citent

(1) Voir le *Traité des droits d'enregistrement*, de MM. Championnière et Rigaud, 4 vol. in-8°.

Source BIU Cujas

des monumens de l'an 956 et de l'an 1079, qui prouvent que déjà les seigneurs percevaient des droits sur les transmissions de propriété. Les *lods et ventes* étaient perçus sur l'aliénation des censives; les droits de *quint* sur l'aliénation des fiefs; les droits de *rachat* étaient exigés pour les successions roturières, les droits de *relief* pour l'investiture et la succession des fiefs : l'usage, favorisé par les jurisconsultes coutumiers, qui souvent luttaient contre la féodalité, affranchit cependant des droits seigneuriaux les transmissions en ligne directe. Le droit naturel fut plus fort sur ce point que le droit féodal.

La jurisprudence féodale, pour garantir l'efficacité des *droits*, exigeait l'exhibition des titres d'aliénation et la déclaration des successions : en l'absence de l'une ou de l'autre, elle autorisait la preuve des mutations secrètes.

Les droits de mutation qui portaient sur tous les biens nobles ou roturiers, et qui n'épargnaient que les biens possédés en alleux, alimentaient le fisc des seigneurs; et les seigneurs s'en étaient toujours montrés fort avides. La royauté, aux XVIe, XVIIe et XVIIIe siècles, établit à son profit des droits plus étendus, mais dont quelques uns étaient fondés sur l'intérêt public. Elle créa les droits d'*insinuation* pour la publicité des donations et des substitutions (1), les droits de *contrôle*, d'abord sur les actes notariés et sur les exploits (2), puis sur les actes sous seing privé (3); enfin Louis XIV établit les droits d'insinuation et de centième denier, 1° sur tous les objets déjà soumis aux droits seigneuriaux, c'est-à-dire les fiefs et les censives (4); 2° sur les immeubles possédés en alleux (5); 3° sur les transmissions par décès et donations (6); 4° et enfin sur tous contrats, tous actes et jugemens translatifs et rétrocessifs de propriété (7). — Rien n'échappait à cette législation fiscale;

(1) Ord. 1539, art. 132; 1566, art. 58.
(2) Ord. 1581 et mars 1693.
(3) Oct. 1705.
(4) Édit de déc. 1703.
(5) 19 juillet 1704.
(6) août 1706.
(7) 20 mars 1708.

Source BIU Cujas

et par suite de cette double origine, l'action des seigneurs féodaux et l'action du trésor royal concouraient à lever des impôts sur les conventions et sur les transmissions de propriété.

De l'ancien état de choses, considéré dans son ensemble il résulte, en premier lieu, que l'on reconnaissait deux espèces de droits : les droits d'actes et les droits de mutation; les droits d'*actes*, qui étaient les droits de contrôle et d'insinuation; les droits de *mutation*, qui étaient les profits féodaux (appelés aussi *droits casuels*) et le centième denier.

Il en résulte, en second lieu, que les mutations secrètes ou verbales pouvaient être atteintes par l'impôt, et que la peine de la mutation secrète, établie au double du droit en faveur des seigneurs, était portée au quadruple au profit de la royauté.

Un autre abus vint se joindre à ceux qui naissaient de l'impôt lui-même : les droits de contrôle et de centième denier furent compris dans la ferme générale. Malesherbes, dans ses remontrances au nom de la cour des aides, en 1775, signalait ainsi au roi le vice de la perception : « Votre Majesté saura « que tous les droits de contrôle, d'insinuation, de centième « denier qui portent sur tous les actes passés entre les ci- « toyens, s'arbitrent suivant la fantaisie des fermiers ou de « leurs préposés; que les prétendues lois sur cette matière « sont si obscures et si incomplètes, que celui qui paie ne « peut jamais savoir ce qu'il doit; que souvent le préposé ne « le sait pas mieux, et qu'on se permet des interprétations « plus ou moins rigoureuses, suivant que le préposé est « plus ou moins avide; qu'il est notoire que tous ces droits « ont eu sous un fermier une extension qu'ils n'ont pas eue « sous d'autres. D'où il résulte évidemment que le fermier « est le souverain législateur dans les matières qui sont l'ob- « jet de son intérêt personnel : abus intolérable, et qui ne se « serait jamais établi, si ces droits étaient soumis à un tri- « bunal quel qu'il fût : car, quand on a des juges, il faut « bien avoir des lois fixes et certaines. »

Malesherbes conclut en disant : « Un impôt établi sous le « spécieux prétexte d'augmenter l'authenticité des actes et

Source BIU Cujas

« de prévenir les procès force souvent vos sujets à renoncer « aux actes publics, et les entraîne dans des procès qui sont « la ruine de leurs familles (1). »

L'assemblée constituante, dans son respect pour les droits qui tenaient aux anciens contrats, maintint au profit des ex-seigneurs les droits de lods et ventes, et autres droits casuels ; seulement elle en autorisa le rachat (2). L'assemblée législative abolit les droits casuels, à moins qu'ils ne fussent la condition et le prix de la concession primitive (3). La convention effaça toute distinction et supprima tous les droits et redevances par le fameux décret du 17 juillet 1793, qui ordonnait que les titres féodaux seraient brûlés sur la place publique.

Mais si l'assemblée constituante avait maintenu les lods et ventes, elle réagit fortement contre les doctrines de la ferme générale en matière de contrôle, d'insinuation et de centième denier.

Le décret du 5 décembre 1790 constitua l'enregistrement. Le but que la loi se proposait expressément était de soumettre les actes des notaires et les exploits des huissiers à cette formalité, pour *assurer leur existence et constater leur date*. Le décret comprenait sous le nom d'enregistrement les droits d'*actes* et les droits de *mutation ;* mais il reposait sur une base toute nouvelle, en ce que les conventions écrite et les mutations par décès étaient seules frappées de l'impôt : les mutations secrètes n'étaient soumises à aucune investigation ; les actes sous seing privé, mentionnés en d'autres actes, ne pouvaient donner lieu à des recherches et à des droits; ils n'étaient assujettis à l'impôt qu'au moment de la présentation à l'enregistrement. C'est là le caractère qui distingue le décret de 1790 des lois antérieures et des lois subséquentes. Le décret a conservé sa force légale, sous ce rapport, jusqu'à la loi du 9 vendémiaire an VI, ainsi que l'a déclaré la cour de cassation par arrêt du 16 novembre 1813.

(1) *Essai sur la vie, les écrits et les opinions de Malesherbes,* par le comte de Boissy-d'Anglas, 1, 266.
(2) D. 15 mars 1790.
(3) D. 18 juin 1792.

Source BIU Cujas

L'objet de la loi de vendémiaire an VI était d'atteindre les mutations *sans actes*, quand il y avait mise en possession. C'était un premier retour aux principes anciens, et c'était en même temps une transition à la loi fondamentale du 22 frimaire an VII.

La loi de l'an VII avait pour but « *d'étendre la contribu-* « *tion* du droit d'enregistrement à toutes les mutations qui « en étaient susceptibles, d'en régler les taux et quotités « dans de justes proportions, afin d'améliorer les revenus « publics. » — Elle a refondu et abrogé toutes les lois antérieures [73]; elle n'a pas donné à l'enregistrement, comme le décret de 1790, l'effet de *constater la date* des actes notariés, mais seulement la date des exploits et des procès-verbaux. — La loi de l'an VII atteint les mutations sans actes, et reproduit en grande partie l'ancien droit, sauf l'arbitraire des juridictions exceptionnelles, flétri par Malesherbes.

Le droit actuel repose sur la loi de l'an VII et sur la loi additionnelle du 27 ventôse an IX, relative aux mutations sans actes : pour les bases de la perception et pour ce qui regarde l'application des principes du droit civil, c'est là ce qui constitue aujourd'hui le code de l'enregistrement; mais le tarif des droits de l'an VII, dont la justesse est d'ailleurs remarquable, a été modifié ou augmenté par cinq lois successives des 28 avril 1816, 15 mai 1818, 16 juin 1824, 21 avril 1832 et 24 mai 1834.

En étudiant l'enregistrement comme impôt, nous retrouvons nécessairement ses rapports essentiels avec le droit civil; de là une théorie qui divise la matière en six sections, et qui embrasse les objets suivans :

1° Nature et objet de l'enregistrement et des droits d'enregistrement;

2° Base de l'impôt;

3° Application de l'impôt aux actes et mutations;

4° Perception des droits;

5° Compétence et procédure;

6° Prescription.

De ces différentes sections, la deuxième et la troisième

Source BIU Cujas

sont celles qui renferment les rapports de l'enregistrement avec le droit civil.

SECTION Ire.

NATURE ET OBJET DE L'ENREGISTREMENT ET DES DROITS D'ENREGISTREMENT.

L'*enregistrement* est une formalité qui consiste dans la relation d'un acte civil ou judiciaire et d'une mutation sur un registre à ce destiné par la loi.

Les *droits* d'enregistrement et de mutation sont ceux que l'État perçoit sur les actes civils ou judiciaires, et sur les transmissions de propriétés mobilières ou immobilières. Les droits d'enregistrement, dans le sens le plus étendu, comprennent les droits de mutation; dans un sens restreint, les droits d'enregistrement s'appliquent aux actes, les droits de mutation aux transmissions de propriété à titre onéreux et gratuit, ou à titre héréditaire.

La formalité de l'enregistrement a deux objets : 1° *un service public* dans l'intérêt des contractans, des tiers, des parties plaidantes et de la société en général; 2° la constitution d'*un impôt* dans l'intérêt de l'État.

§ Ier. — SERVICE PUBLIC.

L'objet de la formalité doit être considéré à l'égard des actes notariés, des exploits, des jugemens, des actes sous seing privé, des déclarations obligatoires de mutation d'immeubles par décès ou autrement.

I. *Actes notariés.* — La loi du 5 décembre 1790 assignait pour but à l'enregistrement d'*assurer l'existence et de constater la date* des actes reçus par les notaires :

Art. 2. « Les actes des notaires et les exploits seront assujettis à l'enregistre-« ment pour assurer leur existence et constater leur date. »

Art. 9. « A défaut d'enregistrement dans le délai de dix jours, l'acte passé « devant notaire ne pourra valoir que comme acte sous seing privé; le notaire « sera responsable. »

La loi de l'an VII [33] n'a pas reproduit cette disposition sur la date. Merlin soutient qu'en abolissant les lois antérieures, elle a seulement abrogé ce qui est relatif aux *droits* d'enregistrement, et non ce qui est relatif à la *for-*

Source BIU Cujas

malité de l'enregistrement lui-même. Il n'y aurait donc encore, selon le jurisconsulte, de fixité dans la date des titres notariés que du jour de l'enregistrement; mais la loi sur le notariat [25 ventôse an XI] est exclusive de ce système. L'art. 1er porte :

« Les notaires sont des fonctionnaires publics établis pour recevoir tous les « actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le carac- « tère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, et pour *en assurer* « *la date*, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et expéditions. »

D'ailleurs la loi de l'an VII n'a pas voulu distinguer entre la formalité et le droit, en abrogeant toutes les lois rendues sur les *droits* d'enregistrement [73]. Le titre XII où se trouve cette disposition est intitulé *des lois précédentes sur l'enregistrement*, et la pensée du législateur s'applique évidemment à toutes les lois antérieures sur les matières de l'enregistrement. On doit donc décider, avec la cour de cassation, que le défaut d'enregistrement des actes notariés dans les délais prescrits ne produit d'autre effet que de soumettre les notaires qui ont reçu ces actes au paiement d'une amende (1). Ainsi une hypothèque pourrait être inscrite valablement, quoique l'acte n'aurait pas été enregistré dans les délais; l'enregistrement opéré plus tard aurait un effet rétroactif (2). Mais le conservateur ne pourrait pas être obligé d'inscrire l'hypothèque stipulée dans un acte non enregistré : il devrait même s'y refuser. — Il faut donc conclure, à l'égard des actes notariés, que l'objet de l'enregistrement est d'*en assurer l'existence et d'en compléter l'authenticité*.

II. *Exploits*. — Les actes d'huissier et des autres officiers ayant droit de faire des exploits et des procès-verbaux en certaines matières ont été assujettis par la loi de 1790 à l'enregistrement, à peine de nullité. La loi de l'an VII [art. 34] a reproduit cette sanction : « L'exploit ou le procès- « verbal non enregistré dans le délai est déclaré nul, et « le contrevenant est responsable de cette nullité envers la « partie. » L'objet de la formalité est ici de garantir la société contre les abus que pourrait commettre la mauvaise

(1) Arrêt 23 janvier 1810.
(2) M. Troplong, *Hypoth.*, 2-286.

Source BIU Cujas

foi d'une classe nombreuse d'officiers ministériels. La formalité s'identifie avec l'existence même de l'acte.

III. *Jugemens.* — L'authenticité des jugemens tient au caractère public du juge qui les prononce, et du greffier qui les transcrit sur les registres : l'enregistrement n'a donc pour objet que d'en assurer l'existence ; et le défaut d'enregistrement n'entraîne qu'une amende [35-37]. Mais par cela même que la formalité tend à *assurer l'existence* des actes, les registres, en cas de perte ou d'incendie des minutes du greffe, pourraient servir de commencement de preuve par écrit. Il nous semble que l'opinion contraire de M. Toullier méconnaît ici l'un des objets essentiels de l'enregistrement (1).

IV. *Actes sous seing privé.* — Le premier objet de la formalité de l'enregistrement est de donner à ces actes date certaine contre les tiers. Mais un effet semblable est produit, à l'égard des tiers, par le décès de celui qui a signé l'acte, par la relation d'un titre sous seing privé dans un acte public, ou dans les procès-verbaux d'inventaire [C. c. 1328]. — L'enregistrement n'est donc pas le seul moyen de donner à la date privée le caractère de certitude. D'un autre côté, ce caractère de certitude n'est pas l'unique objet de la formalité, car si l'acte a date certaine par le décès de son auteur, il n'est pas toujours dispensé de l'enregistrement. La formalité a donc encore ici pour objet d'assurer l'existence de l'acte, et, de plus, la perception de l'impôt.

V. *Déclarations de mutations.* — Les déclarations de mutations sont légalement obligatoires :

1° En cas de mutations de propriété immobilière ou d'usufruit d'immeubles, à titre gratuit ou onéreux, lorsqu'il n'y a pas d'actes représentés (2) ;

2° En cas de successions légitime, testamentaire et contractuelle, pour les biens mobiliers et immobiliers.

L'objet de l'enregistrement des déclarations est, dans le premier cas, de constater le mouvement de la propriété immobilière entre vifs, et de donner assiette à l'impôt ;

(1) *Droit civil français*, t. IX, n° 72.
(2) L. de l'an VII, art. 12; L. 27 ventôse an IX.

Source BIU Cujas

Dans le second cas, de constater et d'imposer la transmission des biens d'une génération à une autre.

La cause des droits seigneuriaux de *lods et vente*, de *rachat* et de *relief*, c'était la nécessité féodale de l'ensaisinement et de l'investiture, c'était la nécessité du consentement du seigneur à l'aliénation et à la transmission des biens, selon le droit coutumier. Les droits de mutation et de succession, « en passant du seigneur féodal à la société, « ont grandi de toute la différence de l'intérêt privé à l'in- « térêt public, de l'exploitation de l'homme par l'homme « à la contribution du citoyen (1). » La société qui succède aux droits de mutation de l'ancien régime ne s'appuie donc pas sur la même base : nous retrouvons ici la base constitutive de tous les impôts, la protection publique. La propriété naturelle et civile, dans ses mouvemens et transmissions, a besoin de la protection sociale; et l'impôt des mutations représentées par actes, déclarées ou autrement prouvées, est le prix de cette protection.

Ceci nous conduit au second objet de la formalité de l'enregistrement.

§ II. — CONSTITUTION D'UN IMPOT DANS L'INTÉRÊT DE L'ÉTAT.

Cet impôt, c'est ce qu'on appelle les *droits* d'enregistrement. Nous devons considérer ces droits dans leur objet et dans leur nature.

Les droits d'enregistrement, selon leur objet, sont FIXES ou PROPORTIONNELS : quand ils sont fixes, l'impôt peut être considéré comme le prix de la formalité de l'enregistrement; aussi le droit fixe une fois perçu n'est-il jamais sujet à restitution : quand ils sont proportionnels, l'impôt est assis sur les capitaux, ou, selon l'expression de la loi, il est assis sur les *valeurs* [4]; aussi est-il sujet à restitution, si les valeurs ne devaient pas l'impôt.

Pourquoi les droits sont-ils fixes ? pourquoi sont-ils proportionnels ?

Ils sont fixes quand il n'y a pas de valeurs mises en mouvement, c'est-à-dire de valeurs imposables.

Ils sont proportionnels quand il y a une somme d'argent,

(1) *Histoire du droit français*, t. II, p. 49.

Source BIU Cujas

une créance, un objet mobilier, un immeuble qui *changent de main,* qui deviennent ainsi matière imposable; le capital caché se montre, il se transforme en acquisition de choses, il passe du défunt aux héritiers; dans ce mouvement d'échange, de transformation, de transmission, il est frappé par l'impôt.

La théorie légale de la division des droits fixes et des droits proportionnels, suivant la loi de l'an VII, est comprise, pour *les droits fixes*, dans l'art. 3, réalisé par l'art. 68, qui contient l'énumération des actes et leur tarif; elle est comprise, pour *les droits proportionnels*, dans l'art. 69 de l'énumération et du tarif. Mais l'art. 3 n'emploie pour caractériser les actes sujets au droit fixe qu'une forme purement négative :

« Le droit fixe s'applique aux actes soit civils, soit judiciaires ou extrajudi-
« ciaires qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni condamnation, collo-
« cation ou liquidation de sommes et valeurs, ni transmission de propriété,
« d'usufruit ou de jouissance de biens meubles ou immeubles. »

L'art. 4, pour caractériser les actes sujets au droit proportionnel, indique plusieurs espèces d'actes, de faits ou de conventions :

« Le droit proportionnel est établi pour les obligations, libérations, condam-
« nations, collocations ou liquidations des sommes et valeurs, et pour toute
« transmission de propriété, d'usufruit, ou de jouissance de biens meubles et
« immeubles, soit entre vifs, soit par décès. »

En examinant avec attention les élémens de la loi de l'an VII, on peut trouver le principe général qui sert de base et aux droits fixes et aux droits proportionnels.

Qu'on étudie la classification de l'art. 68; tous les actes qu'elle renferme ont un caractère commun, ce sont des actes *déclaratifs*.

Qu'on étudie la classification de l'art. 69; tous les actes qu'elle renferme ont un caractère commun, ce sont des actes ou des faits *attributifs* de droits ou de propriété.

Ainsi, en cherchant la théorie qui fonde la distinction des droits fixes et des droits proportionnels à travers les nombreuses dispositions de la loi, on voit qu'en résultat elle se résume dans le caractère DÉCLARATIF OU ATTRIBUTIF des actes et des faits; là est le principe rationnel, le fondement de la distinction. Les actes qui ont seulement le *caractère déclaratif* ne font point changer de mains une va-

Source BIU Cujas

leur; ils n'ont pas d'objet imposable; le droit perçu pour l'enregistrement ne peut être que le salaire payé à l'État pour l'opération d'un service public. Au contraire les actes ou les faits qui ont le caractère *attributif* ou *translatif* de propriété ou de droits analogues, comme ceux d'usufruit, de jouissance, etc., opèrent un changement de mains, transportent une chose d'un maître à un autre; ils ont un objet imposable. Il ne s'agit plus de percevoir seulement un salaire pour l'opération matérielle de l'enregistrement; il s'agit d'une valeur, d'un capital que la loi n'avait pas le droit de rechercher dans le domicile inviolable du citoyen, mais qu'elle a le droit de frapper, comme toutes les autres propriétés apparentes, au moment où le capital se produit au dehors, se manifeste soit par un emploi réel et profitable, soit par une transmission gratuite. Toute la théorie de l'impôt d'enregistrement, des droits de mutation et de succession, des droits fixes et proportionnels repose sur cette distinction *des actes ou faits déclaratifs* et *des actes ou faits attributifs*.

Les droits d'enregistrement, selon leur nature, sont des impôts; aucun impôt ne peut être établi ni perçu qu'en vertu d'une loi. Ce principe si simple, appliqué aux droits d'enregistrement, est fécond en conséquences.

L'impôt d'enregistrement, selon la remarque de Fonmaur, rappelée par M. Championnière, est la suite et l'accessoire de certains actes et de certaines mutations. Il faut donc que les *actes* et *mutations* pour lesquels on veut exiger un droit d'enregistrement soient déterminés par la loi, et que la *quotité* du droit soit aussi déterminée. Il faut que les art. 3 et 4 de la loi de l'an VII reçoivent leur efficacité des art. 68 et 69 du tarif ou de tout autre tarif fondé sur une loi.

Une distinction, à cet égard, doit être faite entre les droits fixes et les droits proportionnels, c'est-à-dire entre l'impôt établi comme salaire du service public et l'impôt assis sur les valeurs.

I. Les DROITS FIXES sont divisés par la loi en deux catégories : droits fixes dont le taux varie selon la classification des actes déclaratifs; droit fixe d'un taux général et in-

Source BIU Cujas

variable; les premiers portent sur les actes *dénommés* dans la loi; le second porte sur les actes *innommés*, mais assujettis à la formalité de l'enregistrement, du jour où il en est fait usage [art. 68, § 1er, 51°]:

« Sont soumis au droit fixe d'un franc... généralement tous actes civils, judi-
« ciaires ou extrajudiciaires qui ne se trouvent dénommés dans aucun des para-
« graphes suivans, ni dans aucun autre article de la présente, et qui ne peuvent
« donner lieu au droit proportionnel. »

Ainsi les droits fixes consistent, d'une part, en droits spéciaux à certains actes dénommés et tarifés par la loi, et, d'autre part, en un droit général fixé aussi par la loi pour tous les actes non tarifés, dont les parties veulent faire un usage public.

II. Quant aux DROITS PROPORTIONNELS qui, à vrai dire, constituent l'impôt, le principe est absolu : le droit n'est dû que sur l'acte ou la mutation expressément *dénommé* et *tarifé* par la loi. Ce principe est consacré par la jurisprudence de la Cour de cassation : « La régie de l'enregistre-
« ment ne peut exiger le paiement que des droits dont la
« quotité est expressément fixée par la loi; l'art. 4 (sur les
« actes attributifs) se borne à poser un principe pour l'ap-
« plication duquel il renvoie à l'art. 69 de la même loi (1).
« — *Le principe constant, en cette matière, est qu'aucun droit*
« *ne peut être perçu qu'en vertu d'une disposition expresse de*
« *la loi* (2). » — L'exigibilité du droit proportionnel n'a donc qu'une cause possible, c'est la dénomination légale de l'acte ou de la mutation.

Mais si le principe constitutionnel sur la nécessité d'une loi précise en matière d'impôts est applicable aux droits d'enregistrement, en est-il de même de la maxime que la loi *n'a pas d'effet rétroactif?*

L'ancienne règle, en matière de contrôle, était qu'un nouveau tarif était applicable, du jour de sa publication, même aux faits antérieurs.— La loi de l'an VII rejeta cette idée de rétroactivité; l'art. 73 portait : « Les lois antérieures
« continueront d'être exécutées à l'égard des actes faits,

(1) Arrêt 17 mars 1830.
(2) Arrêt du 28 avril 1816.

Source BIU Cujas

« et des mutations par décès effectuées avant la publication « de la présente. » — Mais ce principe fondamental du droit civil fut méconnu ouvertement par la loi du 27 ventôse an IX, qui statua qu'à compter du jour de sa publication, les droits seraient liquidés et perçus, suivant la fixation de la loi de l'an VII, *quelle que fût la date ou l'époque* des actes et mutations à enregistrer. La loi du 28 avril 1816 est revenue au principe de non-rétroactivité, mais elle n'y est revenue qu'en partie [art. 59]; elle a distingué entre les *mutations* et les *actes*, distinction essentielle qui se reproduit souvent en matière d'enregistrement : quant aux *mutations*, la loi de 1816 n'est déclarée applicable que pour les mutations à venir; quant aux *actes*, la loi nouvelle est déclarée applicable même aux actes antérieurs. Le législateur de 1816 a donc transigé avec les principes, au lieu de revenir franchement à la maxime fondamentale du droit civil et de la loi de l'an VII, que les lois n'ont pas d'effet rétroactif.

Nous avons considéré les objets et la nature de la *formalité* et des *droits* d'enregistrement; nous avons reconnu l'impôt, il faut en déterminer de plus près les conditions.

SECTION II.

BASE DE L'IMPÔT.

Nous allons examiner, § 1er, la base générale de l'impôt, ce qui comprend les actes et mutations déclarées ou secrètes; § 2, les spécialités dans leur rapport avec l'impôt, ce qui comprend :

1° Les mentions des conventions verbales dans les actes, dans les exploits, dans les jugemens;

2° Les mentions des conventions sous seing privé dans les actes privés ou publics;

3° Les actes qui ont un caractère mixte, comme partages et transactions;

4° Les conventions sous le rapport de leur actualité ou de leur éventualité;

5° Les résolutions;

Source BIU Cujas

6° Les nullités des conventions et des jugemens dans leur rapport avec l'impôt;

7° Les contre-lettres.

Nous indiquerons, § 3, les exceptions au droit d'enregistrement.

§ Ier. — BASE GÉNÉRALE DE L'IMPOT; ACTES ET MUTATIONS DÉCLARÉES OU SECRÈTES.

La base de l'impôt est ce sur quoi il est assis, ou la matière imposable.

L'impôt fixe est assis sur tous les actes déclaratifs *nommés* ou *innommés*, et sur tous les actes attributifs *innommés* dont on veut faire usage. La règle générale étant posée, il n'y a plus à faire qu'une application de tarif; c'est une opération matérielle; nous n'avons pas à nous en occuper.

L'impôt proportionnel est assis sur les actes attributifs ou translatifs, déterminés par la loi, et sur les mutations légalement sujettes à des déclarations. Ici des appréciations de droit sont nécessaires.

Les actes attributifs ont un caractère complexe : les uns contiennent obligations, conventions et libérations; les autres, mutations.

Mais les actes, en général, ne sont que l'*instrument*, la preuve d'une convention; or, les conventions sans actes, sans écrits, peuvent avoir des effets civils : le droit civil est-il ici la règle du droit fiscal? — En d'autres termes, les conventions *verbales*, celles dont la preuve serait faite autrement que par des écrits et des actes, sont-elles assujetties aux droits proportionnels?

La loi du 5 décembre 1790 n'avait soumis à l'impôt que les actes et les mutations par décès; elle n'avait pas recherché les mutations secrètes. La loi de l'an VII [art. 12] avait admis un autre principe; mais la disposition ne parut pas assez explicite, et, pour vaincre toute résistance, intervint la loi explicative du 27 ventôse an IX, qui porte, art. 4 : « Sont soumises aux droits les mutations, entre vifs, de « *propriété* ou d'*usufruit de biens immeubles*, lors même que

Source BIU Cujas

« les nouveaux possesseurs prétendraient qu'il n'existe pas « de *convention écrite* entre eux et les précédens propriétai- « res. » — Nul doute, par conséquent, que les conventions sans écrit, relatives à des mutations d'immeubles en propriété ou usufruit, ne puissent servir de base à l'impôt. Mais la loi de l'an IX doit être renfermée dans les cas déterminés par elle; et, hors les deux cas de mutation, entre vifs, de propriété ou d'usufruit de biens immeubles, une convention écrite peut seule être la base de l'impôt. L'art. 13 de la loi de l'an VII, sur la jouissance à titre de ferme, de location ou d'engagement d'un immeuble, établit la nécessité d'un acte par écrit, pour que cette convention de jouissance puisse être la base d'un droit d'enregistrement.

Toute la théorie de la loi de l'an VII sur la nécessité d'une convention écrite comme base de l'impôt, hors des cas fixés par la loi interprétative de l'an IX, a été renfermée par la Cour de cassation dans l'arrêt lumineux du 17 juin 1811 :

« Vu les art. 2, 4, 5, 6, 7, 12 et 13 de la loi du 22 frimaire an VII, et considé- « rant que du rapprochement des articles précités, et principalement des termes « employés dans leur rédaction, il résulte que le droit d'enregistrement a *pour* « *première base* une convention ou une déclaration *écrites;* que c'est d'après la « contexture de ces sortes d'écrits que se règlent le taux et le mode de percep- « tion du droit; d'où il suit qu'*en principe général* il faut, pour qu'il y ait échute « au droit d'enregistrement, qu'il existe un *acte enregistré* ou *susceptible d'enre-* « *gistrement*, ou bien une *déclaration de mutation* de biens, ou soit l'obligation « de cette déclaration, dans le cas où elle est formellement exigée par la loi;

« Considérant que ce principe ne pourrait être méconnu sans admettre un état « de choses absolument inconciliable avec plusieurs dispositions essentielles de « la loi du 22 frimaire an VII; ainsi comment le percepteur, s'il n'existe aucun « acte, aucun écrit, aucune déclaration ou obligation de la faire, pourra-t-il fixer « le montant du droit à exiger? Comment surtout pourra-t-il reconnaître, sui- « vant le prescrit de l'art. 11, s'il existe, dans la convention verbale des parties, « plusieurs dispositions indépendantes les unes des autres, afin de percevoir « pour chacune d'elles un droit particulier? Ainsi, comment le percepteur, s'il « n'existe ou s'il n'a dû exister ni acte ni déclaration faite, pourra-t-il, confor- « mément à l'art. 57, écrire la quittance de l'enregistrement sur *l'acte enregistré,* « ou *sur l'extrait de la déclaration du nouveau possesseur?...*

« Considérant que, dans l'espèce, il ne s'agit d'aucune *mutation de propriété* « *ou d'usufruit*, mais seulement d'une jouissance précaire à titre de ferme ou « de location, ou de toute autre convention, et qu'il est reconnu au procès que « cette convention, *quelle qu'en fût l'espèce, était purement verbale;* que, dès lors, « le tribunal ne pouvait s'autoriser de l'art. 13 ni d'aucune autre disposition de « la loi de frimaire, pour soumettre une semblable convention au droit d'enre- « gistrement, puisque les dispositions de cet art. 13 sont nommément restreintes « au cas de la poursuite de paiement du *droit des baux* ou *engagemens* non « acquitté, ce qui suppose nécessairement des baux ou engagemens *écrits*, seuls

Source BIU Cujas

« susceptibles d'enregistrement; d'où résulte la conséquence que les locations, « les jouissances *purement verbales*, sont nommément exceptées du cas prévu « par l'art. 13 ; d'où résulte enfin que, pour établir dans ce cas la perception du « droit, il ne suffit pas de prouver *qu'il y a eu jouissance,* mais qu'il faut prouver « encore que cette jouissance était *fondée sur un acte ou public ou privé;*

« Considérant que l'on ne pourrait soumettre au droit d'enregistrement les « simples *jouissances verbales*, sans renverser toute l'économie de la loi du « 22 frimaire an VII, sans ajouter arbitrairement aux dispositions de la loi expli- « cative du 27 ventôse an IX, laquelle restreint formellement aux mutations « entre vifs *de propriété* ou *d'usufruit* l'obligation d'acquitter le droit d'enre- « gistrement, quoiqu'il n'y ait pas eu de *conventions écrites,* et sans contrevenir « directement à l'art. 13 de la loi de frimaire; — la Cour casse. »

La règle générale et l'exception sont donc ici bien nettement posées : les conventions verbales ne peuvent servir de base au droit d'enregistrement, excepté les conventions verbales pour mutations de biens immeubles en propriété ou usufruit, mutations entre vifs qui sont alors des mutations secrètes.

Il faut maintenant examiner les spécialités si importantes en cette matière.

§ II. — SPÉCIALITÉS DANS LEUR RAPPORT AVEC L'IMPOT.

I. *Mentions des conventions verbales :*

1° Dans les actes.

L'effet de ces mentions, quant à l'assiette de l'impôt, dépend de la distinction nécessaire entre les conventions imposables sans qu'il y ait représentation d'actes écrits, et les conventions dont l'acte doit être rapporté comme condition de l'impôt. Si les conventions n'ont nullement besoin d'être prouvées par écrit pour être imposées, comme les ventes ou donations d'immeubles, la mention de la convention *verbale* dans un acte public ou sous seing privé, dans une déclaration volontaire ou judiciaire, est évidemment une *base suffisante* pour le droit d'enregistrement.

Une observation est essentielle à l'égard des *baux* et *engagemens* d'immeubles. Ces conventions doivent être établies par écrit pour qu'il y ait lieu au droit d'enregistrement, mais il n'est pas nécessaire que l'acte lui-même soit *représenté*. « La jouissance est suffisamment établie, dit l'art. 13 de la loi de frimaire, pour la demande du paiement des droits, par les *actes qui la feront connaître.* » « Il

Source BIU Cujas

faut prouver, dit l'arrêt de 1811, que la jouissance *était fondée sur un acte ou public ou privé.* » Il suffit donc qu'il y ait pour les baux et engagemens preuve d'une *convention écrite;* cette preuve peut résulter d'actes énonciatifs émanés des parties; elle résultera de la mention d'un bail ou engagement par écrit insérée dans un autre acte.

Ainsi, la mention pure et simple pour les mutations d'immeubles en propriété ou en usufruit, et la mention d'un acte existant pour les mutations en jouissance, formeront une base suffisante à l'impôt proportionnel.

Mais quant aux autres conventions et obligations, l'acte ou instrument par écrit doit en être représenté à la régie; la mention de ces conventions et obligations verbales, quoique insérée dans un acte public ou privé, ne peut servir de cause à l'impôt. L'*aveu* même, soit extrajudiciaire, soit judiciaire, ne pourrait être le fondement du droit, à moins qu'il ne fût la base d'un jugement, car c'est un écrit qu'il faut soumettre à l'enregistrement, et les déclarations sont non avenues quand elles ne sont pas légalement obligatoires.

Il ne faut pas toutefois confondre avec la mention inutile pour l'impôt une énonciation qui serait de nature à remplacer, pour les parties intéressées, le titre de l'obligation. Cette mention deviendrait un véritable titre pour l'une, une obligation pour l'autre, en cas de différend sur la convention primitive; elle devrait donc être soumise à l'impôt comme l'acte lui-même de la convention, s'il était représenté.

2° Mentions dans les exploits.

Les actes d'huissiers, sommations ou exploits, ont nécessité des règles spéciales. Ce sont ces sortes d'actes qui portent le plus souvent la mention des *conventions verbales*, lorsque évidemment il existe des actes sous seing privé non enregistrés. La loi n'a pas prohibé une habitude fondée sur la faveur due aux relations entre particuliers, mais elle a averti les intéressés et frappé l'abus. Si une convention est annoncée comme verbale dans un exploit, et que, plus tard,

Source BIU Cujas

l'acte en soit produit dans une instance, la loi du 28 avril 1816 [57] soumet l'acte au double droit.

3° Règles spéciales aux jugemens.

Lorsqu'une demande repose sur un fait, un quasi-contrat, un quasi-délit, une obligation légale, il n'y a pas de base pour le droit d'enregistrement; le droit n'est dû que pour la condamnation elle-même (1). Au contraire, si la demande est fondée sur un acte écrit, mais non enregistré, il y aura, indépendamment du droit sur le jugement, un droit exigible sur l'*objet* de la demande, au même taux que le droit qui aurait été payé s'il y avait eu d'abord acte public.

Mais si la convention qui a fondé la demande était purement verbale, la base de l'impôt existe-t-elle? — Les expressions de l'art. 69 sont équivoques :

« Lorsqu'une condamnation sera rendue sur une demande non établie par un « titre enregistré et *susceptible de l'être*, le droit auquel l'objet de la demande « aurait donné lieu, s'il avait été convenu par acte public, sera perçu indépen- « damment du droit dû pour l'acte ou le jugement qui aura prononcé la con- « damnation. »

La cour de cassation a expliqué ainsi la loi dans un arrêt de doctrine [21 frimaire an XIII] : « Par cette disposition, la loi a nécessairement entendu atteindre lors de la condamnation, et assujettir au droit proportionnel, toutes les conventions ou obligations sans titre, dont le titre, s'il eût existé, aurait été susceptible d'enregistrement; autrement, l'article n'aurait aucun sens ni application. » — Un avis du conseil d'État du 5 août 1809 porte aussi que, « lorsqu'un « jugement par lequel il est prononcé des condamnations « sur des conventions verbales est présenté à la formalité..., « il y a lieu de percevoir le droit sur la convention qui fait « la matière de la demande... » — La question est donc résolue par la cour de cassation et par le conseil d'État dans un sens favorable à la perception du droit proportionnel. Mais une vive controverse a été récemment soulevée à cet égard par M. Championnière, qui écarte la force légale de l'avis du conseil d'État, en faisant observer que le conseil n'était pas interrogé sur la question en elle-même (2). La

(1) L. de l'an VII, 69, § 2, n° 9.

(2) *Traité des droits d'enregistrement*, par MM. Championnière et Rigault, t. II, p. 35.

Source BIU Cujas

controverse se concentre alors sur les motifs de la jurisprudence de la cour de cassation. L'opinion du savant auteur nous paraît s'éloigner de la nature même des jugemens appliqués à une convention verbale. Le jugement, par sa nature, est déclaratif; mais lorsqu'il s'applique à une convention verbale, il devient un titre authentique pour la convention préexistante; on contracte en justice comme devant les notaires, et l'authenticité est aussi conférée par la justice comme par les notaires : les parties, qui désormais ont un titre authentique de leur convention, doivent donc le même droit que si elles avaient, dès l'origine, adopté la forme d'un acte public. Pourquoi mettrait-on dans une position inégale les parties qui ont, dès l'origine, invoqué l'authenticité pour leurs conventions, qui ont payé en conséquence les droits d'enregistrement, et les parties qui ont négligé d'abord la forme, et qui, plus tard, l'obtiennent par leur propre fait, de l'intervention de la justice? Les droits d'enregistrement sont un impôt; l'égalité est le principe constitutionnel en matière d'impôts; le contractant par convention verbale, comparaissant devant la justice, doit être placé, relativement à l'impôt des conventions, dans la même condition que le contractant par acte authentique.

M. Championnière reconnaît que, lorsqu'une mention de convention verbale est insérée dans un acte, de manière à tenir lieu de titre aux parties, le droit est dû pour cette mention d'une nature *obligatoire* : or, la mention de la convention verbale dans un jugement est précisément cette mention *obligatoire;* si elle est cause légitime de l'impôt dans le premier cas, pourquoi ne le serait-elle pas dans le second? — La même cause doit produire le même effet. Ici le jugement tient lieu de titre : donc le jugement est une base suffisante à l'impôt de la convention originairement verbale, indépendamment du droit ordinaire de condamnation.

II. *Mentions des actes sous seing privé non enregistrés.* —

La mention des actes sous seing privé non enregistrés est ou n'est pas une base suffisante pour les droits d'enre-

Source BIU Cujas

gistrement, selon le caractère privé ou public de l'acte qui contient la mention.

Et d'abord il est évident que la question est tout-à-fait étrangère aux conventions qui sont légalement imposables, quoique non établies par écrit (les ventes, les donations d'immeubles), et aux conventions dont l'acte, nécessaire pour qu'il y ait lieu au droit d'enregistrement, n'a pas besoin d'être *représenté* (les baux, les engagemens d'immeubles). Les mentions alors entraînent nécessairement le droit d'enregistrement.

La question ne concerne que les conventions dont, en général, l'acte doit être représenté pour qu'elles soient soumises à l'impôt.

A cet égard voici le principe : si l'acte qui contient la mention est lui-même sous seing privé, le droit n'est pas exigible pour la convention ainsi relatée; la règle sur la représentation du titre est seule applicable.

Mais si l'acte qui contient la mention est public, il faut distinguer : ou la mention n'est qu'une simple relation *sans usage effectif* de la convention privée, comme les relations qui se trouvent dans les inventaires, et alors il n'y a point de base pour le droit proportionnel ; ou il en est fait réellement *usage* par l'acte public, et alors c'est comme s'il en était fait usage en justice : le droit est exigible (1) : à plus forte raison, si c'est *en vertu* même de l'acte sous signature privée que l'*acte public est fait ou rédigé*, car la loi porte :

« Aucun notaire, huissier, greffier, secrétaire (des administrations centrales et « municipales) ou autre officier public, ne pourra *faire* ou *rédiger un acte en « vertu d'un acte sous signature privée* ou passé en pays étranger, l'annexer à ses « minutes, ni le recevoir en dépôt, en délivrer extrait, copie ou expédition, s'il « n'a été enregistré préalablement (ou, aujourd'hui, en même temps que l'acte « public), à peine de 50 francs d'amende et de répondre personnellement du droit « [art. 42]. »

III. *Actes qui ont un caractère mixte.* — Les partages des biens meubles et immeubles entre copropriétaires, à quelque titre que ce soit, sont des actes *déclaratifs* sujets à un droit fixe; mais, s'il y a retour, l'acte déclaratif prend le

(1) L. de l'an VII, art. 23.

Source BIU Cujas

caractère d'une mutation; il devient un acte mixte, et le droit, sur ce qui est l'objet de la soulte ou du retour, est réglé comme le droit sur les ventes (1). La difficulté n'existe pas à l'égard des partages dont le caractère déclaratif ou attributif se montre de lui-même.—Mais à l'égard des transactions la difficulté est sérieuse. La loi de l'an VII a placé les transactions sous les deux catégories des droits fixes et des droits proportionnels : sous les droits fixes, les transactions, en quelque matière que ce soit, qui ne contiennent aucune stipulation de somme et valeur, ni dispositions soumises à un plus fort droit d'enregistrement (2); sous les droits proportionnels, les transactions qui contiendront obligations de sommes ou qui seront translatives soit de propriété, soit d'usufruit (3).

En principe, la transaction a le caractère déclaratif : *Sola liberatio controversiæ, non novus titulus*, dit Dumoulin : le droit dérive non de la transaction, mais d'une cause antérieure et préexistante sur laquelle il s'était élevé des doutes que la transaction fait cesser; elle déclare cette cause, elle ne la crée pas : tel est le caractère général. Mais la transaction se prête à toute espèce de stipulation; elle peut donc prendre un caractère mixte. — Dans quels cas sera-t-elle considérée comme translative, et donnera-t-elle lieu au droit proportionnel? Ici une distinction est fondamentale :

1° Si la *chose litigieuse* entre les parties est laissée à celui qui la possédait, ou livrée par le possesseur à l'autre partie, il n'y a pas de transmission réelle; il n'y a pas de garantie à exercer; il y a seulement reconnaissance et déclaration du droit préexistant : donc l'impôt proportionnel n'a point de base.

2° Mais si une *chose non litigieuse* est livrée par l'une des parties à l'autre pour faire cesser le litige, il y a cession, transmission réelle, garantie; il y a base suffisante pour le droit proportionnel.

De même, si une créance était l'objet de la contestation,

(1) 68, § 3, 2°.
(2) 68, § 1, 45°.
(3) 69, § 3, 3°, et § 7, 1°.

Source BIU Cujas

et qu'elle fût laissée à celui qui la possédait ou livrée par le possesseur à l'autre partie, la transaction serait purement *déclarative;* il n'y aurait point de base pour l'impôt; mais si, par la transaction, une partie s'obligeait à donner une somme d'argent, ce serait une stipulation accessoire sur un objet non litigieux, et la base du droit proportionnel existerait.

Cette distinction lumineuse nous vient des lois romaines : elle a été adoptée par nos plus grands jurisconsultes (1).

IV. *Conventions sous le rapport de leur actualité ou éventualité.* — Le droit n'est dû que d'une convention parfaite; la perfection du contrat étant indépendante de la tradition des immeubles, c'est au contrat lui-même et non à son exécution que l'impôt s'attache. — Le droit n'est dû que d'une convention dont l'effet est actuel; la convention subordonnée à une condition suspensive et dont l'effet par conséquent est éventuel ne peut servir de base immédiate à l'impôt : le droit n'est exigible qu'après l'accomplissement de la condition.

V. *Résolution.* — La résolution des contrats est volontaire ou forcée : la résolution *volontaire* est une nouvelle convention; l'impôt est une seconde fois exigible. De même, s'il y avait renonciation du donataire aux objets donnés, ils ne pourraient rentrer dans la main du donateur que sous la charge du droit proportionnel. Deux exceptions toutefois existent : 1° à l'égard du *résiliement* opéré dans les vingt-quatre heures; la loi suppose alors que le consentement qui est retiré si promptement n'était pas le résultat d'une volonté bien réfléchie; 2° à l'égard de la *déclaration de command*, qui est faite aussi dans les vingt-quatre heures; mais, après ce délai, l'adjudicataire apparent est censé avoir acquis d'abord pour lui, et la déclaration de command est légalement présumée une revente.

La résolution *forcée* naît ou d'une condition résolutoire expresse ou de la condition résolutoire tacite. Dans le pre-

(1) L. 33, *Cod.*, *De transact.;* Dumoulin, tit. *Des fiefs*, § 33, glos. 1, n° 68; Pothier, *Vente*, n° 646; Merlin, *Répert.*, v° *Transact.*; Fonmaur avait affaibli la distinction par une application incomplète, *Lods et ventes*, n° 414.

Source BIU Cujas

mier cas, la condition visible est inhérente au contrat, elle se confond avec la convention; il n'y a point de base pour un second impôt; autrement un même objet serait assujetti à deux droits de mutation, ce qui n'est, dit un avis du conseil d'État, ni dans le texte, ni dans l'esprit de la loi (1). — Dans le second cas, la condition résolutoire a lieu par suite de l'inexécution des clauses de la convention; elle doit être prononcée en justice [C. c. 1184]. Si l'on suivait les principes du droit civil, la condition résolutoire tacite remettant les choses dans le premier état, et produisant le même effet que la condition résolutoire expresse, il n'y aurait pas lieu à un second impôt. Mais le droit fiscal s'écarte ici des principes du droit commun : il n'affranchit la résolution prononcée en justice du second impôt que lorsque l'acquéreur n'est pas entré en jouissance (2). De cela seul que le contrat n'est pas résolu par un effet immédiat de la convention elle-même, et que le juge peut accorder un délai au débiteur pour l'exécution, le droit fiscal en induit que ce n'est pas la même convention qui est soumise à un second droit de mutation; il suppose aussi que les parties pourraient s'entendre et déguiser une rétrocession sous les formes d'une résolution. Le droit fiscal présume donc la fraude à l'impôt, malgré la garantie extérieure de la justice. — Les vrais principes exigeraient que le droit fiscal fût subordonné ici au droit civil : les tribunaux auraient à statuer sur la sincérité des motifs de la résolution. Une résolution prononcée judiciairement, en connaissance de cause, devrait produire les mêmes effets que la résolution naissant d'une condition expresse : *ubi eadem ratio, ibi et idem jus.*

VI. *Nullité des conventions et des jugemens.* — Deux systèmes sont en contradiction sur cette importante matière: l'un et l'autre peuvent invoquer à leur appui les arrêts de la cour de cassation. Il faut chercher les dispositions de la loi et les combiner avec les principes du droit, pour choisir entre les deux systèmes.

(1) Av. 10 sept. 1808.
(2) L. 27 ventôse an IX, art. 12.

Source BIU Cujas

L'art. 28 de la loi de l'an VII porte : « Nul ne pourra « atténuer ni différer le paiement des droits d'enregistre- « ment, sous le prétexte de contestation sur la quotité, ni « pour quelque autre motif que ce soit, sauf à se pourvoir « en restitution, *s'il y a lieu.* » Il est donc bien certain que les actes nuls, quelle que soit la cause de la nullité, doivent provisoirement le droit d'enregistrement. Or l'art. 60 dit que « tout droit d'enregistrement perçu régulière- ment, en conformité de la loi, ne pourra être restitué, quels que soient les *évènemens ultérieurs*, sauf les cas pré- vus par la loi. » L'annulation d'un acte par un jugement est un évènement qui vient après la perception du droit ; faut- il en conclure que toute annulation par jugement formera un de ces évènemens *ultérieurs* qui ne peuvent déterminer la restitution du droit ? — Il en résulterait que toute per- ception, réclamée d'abord comme provisoire, serait vrai- ment définitive, ce qui est impossible. Aussi la loi de l'an VII a-t-elle affranchi du droit proportionnel les jugemens portant résolution de contrat ou de clause de contrat pour cause de *nullité radicale*. Aussi le conseil d'État a-t-il décidé (par avis du 22 octobre 1808) que le droit perçu sur les ju- gemens d'adjudication d'immeubles, attaqués par la voie de l'appel, est restituable, lorsque l'adjudication est annu- lée *par les voies légales*. — Les expressions de l'art. 60, que tout droit d'enregistrement, régulièrement perçu, ne peut être restitué, *quels que soient les évènemens ultérieurs*, n'ont donc pas un sens absolu dans l'esprit de la loi ; et le conseil d'État en a fixé positivement le sens relatif dans le même avis, en disant que, « par ces derniers mots, l'in- « tention de la loi n'a pu être que d'empêcher *l'annulation* « *des actes par des collusions frauduleuses*, et de tarir, dans « leur source, les abus qui pourraient en résulter pour le « trésor public et pour les particuliers. » — D'un côté, l'esprit de la loi est d'empêcher les collusions frauduleuses, et ce sens est fixé par une autorité compétente ; et, de l'au- tre, la loi elle-même a déclaré exempts du droit propor- tionnel les jugemens qui annullent des actes pour cause de

(1) Art. 68, § 3, 7°.

Source BIU Cujas

nullité radicale : toute la question dès lors est de savoir ce qu'on entend, en droit, par *nullité radicale*. Dumoulin en a donné la définition la plus profonde et la plus nette : « *Quando contractus* retro *reducitur* ad non causam [§ 33, glos. 1]. La nullité est donc radicale, quand le contrat, ramené à son origine (*retro*), n'a pas de cause ou d'existence (*reducitur ad non causam*). » Fonmaur a ainsi développé cette doctrine, en l'appliquant aux lods et ventes :

« D'un contrat nul ne sont pas dus lods et ventes, et s'ils ont été payés, il y a « lieu à répétition... Cette exemption est fondée sur deux moyens : 1° sur ce « qu'il n'y a eu qu'une vente apparente, puisqu'elle est infectée d'un vice radical, « dont son exécution est pareillement entachée ; 2° sur ce que la nullité du con- « trat emporte de plein droit l'exemption des lods, et qu'étant emportée par un « vice *ancien et inhérent au contrat* (*retro, ut ex tunc*), la dette et l'ouverture « des lods n'a été qu'apparente, tant que le contrat nul a reçu son exécution. » (N° 605-648.)

Il faut donc voir maintenant quelles sont les espèces de nullités connues en droit, qui se trouvent marquées du caractère de *nullité radicale*.

Les conventions sont nulles de droit; ou susceptibles d'annulation pour cause d'incapacité ; ou susceptibles de rescision pour vices du consentement. Examinons ces différens caractères dans leur rapport avec l'impôt :

1° Les conventions sont *nulles de droit*, quand il y a nullité fondée sur la violation ou l'omission de formes extrinsèques exigées par la loi. La nullité alors est absolue; mais il faut qu'elle soit prononcée par les tribunaux (sauf le cas exceptionnel de l'article 692 du Code de procédure), d'après ce principe du droit, que nul ne peut se faire justice à lui-même : cette nullité absolue étant *retro* et *ab initio*, est une nullité radicale; et il est reconnu par tous que si le droit a été perçu, il est sujet à restitution (1).

2° Les conventions sont susceptibles d'annulation pour cause d'*incapacité*, lorsqu'elles ont été contractées par les mineurs et les femmes mariées non autorisées [C. c. 1312]. Les mineurs et les femmes ont le droit de se faire restituer contre leurs engagemens; c'est une nullité purement *relative* qui ne peut être invoquée par ceux qui ont contracté avec les incapables ; mais, quoique relative, elle remonte

(1) Cass. 9 février 1814.

Source BIU Cujas

retro et *ab initio ;* le vice d'incapacité existait à l'origine de la convention; la nullité est donc radicale.

3° Les conventions sont susceptibles de *rescision pour vice de consentement* [1117], lorsque le consentement est déterminé par erreur, dol, ou violence : ce vice infecte à son origine le consentement apparent; par là, le contrat est réduit *ad non causam*. La nullité ou rescision ne peut être invoquée que du chef de la partie qui a subi l'erreur, le dol, la violence; la nullité est relative, mais en même temps elle est *radicale*, puisqu'elle attaque le consentement dans son principe, la volonté. — La conséquence est donc, dans ce cas, comme dans le précédent, qu'il devrait y avoir lieu à la restitution du droit proportionnel, perçu d'abord sur la convention annulée. Mais la Cour de cassation n'adopte pas la conséquence; dans son arrêt du 9 février 1814, elle n'admet la restitution du droit qu'en cas de rescision pour cause de *nullité absolue*. L'arrêt substitue l'expression de *nullité absolue* à l'expression de la loi de l'an VII, *nullité radicale* : c'est dans cette substitution que nous paraît être le siége de l'erreur : la nullité absolue est, sans doute, radicale, mais elle n'a pas seule ce caractère par lequel le contrat *retro reducitur ad non causam*. Le consentement, qui est la cause du contrat, n'existe pas réellement quand il a été surpris par dol ou arraché par violence; et, quand le contrat est rescindé par suite du dol ou de la violence judiciairement prouvés, il est ramené *ad non causam ;* il est donc nul de nullité radicale (1).

4° Certaines conventions sont susceptibles de *rescision pour lésion* [1118], mais toutes ne le sont pas. La lésion vicie-t-elle le contrat *ab initio?* Peut-on dire alors que le contrat soit ramené dès le principe, *retro, ad non causam?* — La lésion est comparable à l'erreur, et, sous ce rapport, on peut dire avec Tronchet : « La lésion infecte la vente d'un vice qui en attaque la substance. » Aussi MM. Toullier [n° 543], Troplong [n° 852) et Championnière voient dans la lésion une nullité radicale; mais à côté d'un rapport in-

(1) Voir Toullier, t. VII, n° 521 ; M. Troplong, *Vente*, t. II, p. 687; M. Championnière, 1, 211, 229.

Source BIU Cujas

contestable, il y a une différence essentielle qu'a très-bien saisie l'auteur du *Traité des nullités* : « L'action en rescision « est mixte, mais plutôt personnelle que réelle, plutôt mo- « bilière qu'immobilière. Son objet principal et direct est « non le *recouvrement de l'immeuble vendu*, mais le supplé- « ment du juste prix dans les ventes ; si parfois elle fait « rentrer cet immeuble entre les mains du vendeur, ce n'est « qu'éventuellement, et parce que l'acquéreur aime mieux « le rendre que de suppléer le juste prix de l'aliénation (1). » On ne peut pas dire que la vente soit nulle *ab initio*, puisque, lors même que le vendeur voudrait rentrer dans la possession de l'immeuble, il ne le pourrait pas, si l'acquéreur offrait le supplément de prix [1681] ; le vendeur rentrant dans la possession de l'immeuble, par suite de son action en lésion, n'y rentre donc que par la rétrocession que lui fait l'acquéreur de l'immeuble, au prix fixé par le premier contrat. Aussi non seulement l'administration de l'enregistrement ne doit pas restituer le premier droit, mais elle en exige un second, et à juste titre, comme en matière de rétrocession. La jurisprudence de la Cour de cassation nous paraît combattue, sous ce rapport, par des inductions erronées, dans le *Traité des droits d'enregistrement*.

Mais, sur tous les autres points que nous venons d'examiner, les principes du droit exigent la restitution de l'impôt ; la doctrine contraire de la Cour de cassation (2) renverse la base même sur laquelle repose le droit proportionnel. Celui-ci n'est pas un salaire comme le droit fixe, qui ne doit jamais être restitué ; le droit proportionnel est un impôt assis sur une valeur, un impôt assis sur une mutation : s'il n'y a pas de valeur réellement transmise, s'il n'y a pas de mutation, il n'y a point de base pour l'impôt. La Cour de cassation avait professé la véritable doctrine dans un arrêt du 27 novembre 1815, en disant : « Les lois du 5 décembre 1790 et du « 22 frimaire an VII ont établi des droits d'enregistre- « ment, mais elles n'ont pas soumis à ces droits des actes

(1) *Traité des nullités*, par M. Perrin, nos 92, 97.
(2) Arrêts 9 février 1814 et 12 février 1822.

Source BIU Cujas

« qui, *suivant la loi civile*, n'opéraient pas de mutation. Il « est CONTRADICTOIRE d'annuler la prétendue mutation de « propriété et de faire payer les droits qui n'étaient dus « qu'à raison d'une mutation opérée. » La Cour avait ainsi rattaché le droit fiscal au droit civil, elle en avait assigné le vrai caractère ; les droits d'enregistrement, constitutifs d'un impôt sur des actes du droit civil, doivent être subordonnés aux principes de ce droit : le droit fiscal ne peut donc violer le droit civil sans se mettre en contradiction avec sa propre nature. La raison elle-même avait dicté cet arrêt de 1815, aux principes duquel reviendra sans doute, un jour, la jurisprudence vraiment progressive de la Cour de cassation.

5. La jurisprudence actuelle sur la nullité des actes dans leur rapport avec le droit d'enregistrement repose sur la fausse interprétation de l'art. 60 de la loi de l'an VII : on ne peut pas considérer comme un *évènement ultérieur* l'annulation qui a son principe dans l'acte lui-même et dans une nullité radicale de la convention.

Mais non seulement la cour de cassation a appliqué dans ce sens rigoureux l'art. 60 à des actes nuls *a principio*, elle a de plus appliqué le même système aux jugemens nuls pour cause d'incompétence, et aux jugemens par défaut anéantis par le jugement contradictoire (1). Ces premiers jugemens sont considérés comme une base suffisante pour l'impôt, bien qu'ils ne puissent être, pour les parties, le fondement d'aucun droit réel ou personnel ; et cependant l'art. 4 de la loi de l'an VII porte que l'impôt proportionnel *est assis sur les valeurs* : où sont les valeurs que représentent un jugement annulé pour cause d'incompétence, un jugement par défaut anéanti sur l'opposition? La valeur n'est représentée que par le second jugement, qui déclare le premier nul ou non avenu ; le droit ne peut donc être assis légitimement que sur le second jugement. La cour de cassation l'a reconnu récemment pour les adjudications sur folle enchère [arrêt 27 mai 1833]; le droit ne peut être perçu sur la seconde adjudication que pour l'excédant de prix, qui forme

(1) Arrêts 3 nov. 1807 11 nov. 1828

Source BIU Cujas

un prix nouveau; il ne l'est pas sur le prix porté dans la première adjudication, qui a déjà subi le droit d'enregistrement. S'il n'y a pas de valeur nouvelle sur laquelle l'impôt puisse être assis, il n'y a pas de base suffisante pour l'impôt; voilà le principe. Pourquoi donc ne serait-il pas appliqué et aux jugemens annulés pour cause d'incompétence ou d'excès de pouvoir, et aux jugemens par défaut qui disparaissent complètement devant le jugement contradictoire?

VII. *Contre-lettres.*— Les contre-lettres notariées qui ôteraient à la vente son caractère, par exemple en déclarant que la vente n'est pas sérieuse, seraient assimilées à une rétrocession et donneraient lieu à un second droit, à moins qu'elles ne fussent faites dans les vingt-quatre heures de la vente; car alors elles constitueraient cette nature exceptionnelle de résiliement volontaire, qui s'applique à une convention que la loi regarde comme imparfaite.

Les contre-lettres sous seing privé, contenant augmentation du prix stipulé dans l'acte apparent, étaient frappées d'une nullité absolue par l'art. 40 de la loi de l'an VII, nullité opposable par toutes parties. Mais l'art. 1321 du Code civil a dérogé à cette disposition; les contre-lettres, nulles à l'égard des tiers, ont leur effet entre les parties contractantes, seulement l'impôt est élevé au triple droit [40]. C'est par un arrêt rendu sous la présidence de M. Henrion de Pansey, et au moment où M. Toullier réclamait vivement contre la doctrine contraire de la cour suprême, que la controverse a cessé (1).

§ III. — EXCEPTIONS ET EXEMPTIONS EN MATIÈRE D'ENREGISTREMENT.

On distingue trois sortes d'exceptions et exemptions: 1° les actes enregistrés *en débet;* 2° les actes enregistrés *gratis;* 3° les actes *exempts* d'enregistrement.

I. *Actes enregistrés en débet.* — L'exception ne porte que sur l'obligation de payer les droits au moment où est remplie la formalité de l'enregistrement. Elle est fondée sur

(1) Cass. 10 janvier 1819; Toullier, t. 8, n° 186.

Source BIU Cujas

des motifs d'urgence ou d'intérêt public ; mais le recouvrement ultérieur en est poursuivi au profit du trésor contre la personne déclarée débitrice. Dans cette classe se trouvent les actes et procès-verbaux qui concernent la police, les contributions, les appositions et levées de scellés, les actes de nomination de tuteur, les actes que le juge de paix fait d'office, et tous les cas où le ministère public agit dans l'intérêt de la loi et de son exécution. [D. 18 juin 1811.]

II. *Actes enregistrés gratis.* — L'exception porte ici sur le droit fixe ou proportionnel ; elle est fondée sur un motif d'intérêt public ou d'humanité. Dans cette classe se trouvent les acquisitions pour le compte de l'État, les échanges et partages qui le concernent, les acquisitions pour routes départementales, les actes relatifs aux chemins vicinaux (1), les actes relatifs à l'exercice des droits électoraux, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, les ordonnances d'élargissement rendues en faveur de débiteurs emprisonnés, à défaut de consignation d'alimens, etc.

III. *Actes exempts d'enregistrement.* — L'exception est absolue : elle porte non seulement sur les *droits*, mais aussi sur la *formalité* elle-même de l'enregistrement : elle est fondée sur des motifs de célérité, sur la nature de la valeur transmise, sur la situation particulière des intéressés, et le but d'humanité de certains établissemens publics. Dans cette catégorie très-étendue sont placés principalement les actes du gouvernement, des autorités administratives (sauf les ventes et marchés), les inscriptions sur le grand-livre, leurs transferts et mutations, mais l'exception relative aux transferts ne peut être étendue à des stipulations contenues dans le même acte et indépendantes du transfert, par exemple à une création de rente viagère (2); les actes et ventes des monts-de-piété, les quittances de fournisseurs, ouvriers, maîtres de pension, etc., produites comme pièces justificatives ; les titres et actes ou expéditions de toute nature, nécessaires pour obtenir l'indemnité accordée aux colons de Saint-Domingue (3), etc., etc.

(1) Loi 21 mai 1836.
(2) Cass. 10 février 1839.
(3) Loi 30 avril 1836.

Source BIU Cujas

Toutes ces exceptions, avec leurs diverses nuances, doivent être légalement établies; autrement, les actes et mutations tomberaient sous l'empire du droit fixe ou de l'impôt proportionnel, selon les dispositions de la loi et les prévisions des divers tarifs de l'enregistrement.

Dans l'intérêt du commerce, les lettres de change avaient été exemptées de l'enregistrement par la loi de l'an VII; mais les billets à ordre y avaient été soumis : la loi du 28 avril 1816, art. 50, a soumis les lettres de change à l'impôt, comme les billets à ordre; la seule différence aujourd'hui à leur égard est que les billets à ordre doivent être enregistrés avec le protêt, et que les lettres de change n'y sont soumises qu'au moment de l'assignation. Les endossemens et les acquits sont toujours en dehors des droits d'enregistrement.

SECTION III.

APPLICATION DES DROITS D'ENREGISTREMENT.

Nous avons étudié la *matière imposable;* nous avons déterminé les règles relatives aux conventions et mutations en général, considérées dans leur validité, leur résolution, leurs nullités; il faut voir maintenant comment l'impôt s'applique aux diverses spécialités d'actes et de mutations; cette vue d'application se réduit à trois objets :

1° Classification des actes et mutations dans leur rapport avec les différens taux de l'impôt proportionnel;

2° Règles d'application aux actes et mutations exempts de fraude;

3° Règles d'application aux actes et mutations faits en fraude des droits d'enregistrement.

Nous allons reprendre chacun de ces objets.

§ Ier. — CLASSIFICATION.

Quatre classes renferment les actes et mutations soumis à l'impôt proportionnel; ce sont :

Les obligations de sommes et les libérations (actes unilatéraux);

Les mutations à titre onéreux (actes commutatifs);

Source BIU Cujas

Les mutations entre vifs, à titre gratuit;

Les mutations par successions.

I. *Obligations de sommes et libérations.* — La loi de l'an VII, après avoir énuméré différentes espèces d'obligations soumises au même droit d'un pour cent, termine par une disposition générale qui donne le véritable caractère de cette catégorie d'actes : l'art. 69 [§ 3, n° 3] dit « et tous autres actes ou écrits qui contiendront *obligation de somme.* » Ces espèces différentes se réduisent à un seul genre d'obligation, *le prêt;* les obligations *de faire* ne sont point indiquées dans l'énumération ni enveloppées dans la disposition générale; elles ne peuvent donc être légalement soumises au droit proportionnel. — Les libérations sont soumises à un impôt moindre que les obligations (½ pour 100) : la raison en est que, par la quittance, l'obligation cesse, la somme prêtée est restituée; ce n'est pas une nouvelle valeur qui circule, ce n'est qu'un retour de valeur.

II. *Mutations à titre onéreux.* — Les adjudications, les ventes, les rétrocessions constituent principalement les actes commutatifs. L'impôt frappe sur les valeurs mobilières et les valeurs immobilières, mais plus fortement sur les immeubles (4 pour 100). Ici un capital pécuniaire que possédait un individu, et que la loi d'impôt ne pouvait atteindre dans le secret de son existence, est manifesté par un emploi ostensible, est transformé en une propriété territoriale; l'impôt atteint le capital au moment de sa manifestation et de son emploi. — Mais, si au lieu de l'emploi d'une valeur monétaire, il y a un échange de propriétés immobilières, l'impôt n'a plus la même application; il n'y a pas de valeur nouvelle employée ou transformée, il n'y a qu'un mouvement d'immeubles déjà soumis aux lois générales de l'impôt : le droit proportionnel doit être moins fort; il n'est en matière d'échange que de la moitié du droit de vente. C'est donc en se conformant aux vrais principes, et dans l'intérêt de l'agriculture qui demande la facilité des échanges, que l'impôt sur les mutations par échanges a été modéré en vertu des lois du 16 juin 1824 et du 24 mai 1834.

Source BIU Cujas

III. *Mutations entre vifs à titre gratuit.* — L'impôt est gradué selon les liens et les qualités qui pouvaient exister entre les donateurs et donataires. Les étrangers et les collatéraux, qui reçoivent une donation, recueillent un avantage sur lequel ils n'avaient point d'expectative légale; l'impôt peut donc être d'un taux élevé (5 pour 100); les dons en ligne directe anticipent sur un avantage promis par la loi, les dons entre époux sont la suite naturelle de leur communauté d'existence; l'impôt doit être d'un taux bien inférieur : il est moindre de la moitié.

IV. *Mutations par successions.* — Les successions légitimes, testamentaires, contractuelles, sont soumises à l'impôt des mutations (1). La proportion des droits varie selon la nature des objets, mobiliers ou immobiliers, selon la ligne de parenté directe ou collatérale. — Les jurisconsultes coutumiers, en s'appuyant sur les principes du droit romain pour lutter contre le droit féodal, avaient fait admettre, dans l'ancienne jurisprudence, l'exemption des droits de mutation et de centième denier pour les successions et institutions contractuelles en ligne directe. Les enfans étaient censés les copropriétaires de la chose paternelle pendant la vie du père, et ils continuaient la personne et la propriété de leur auteur. Ce même principe se retrouvait dans plusieurs anciennes coutumes, avec cette condition de plus, que le propriétaire ne pouvait aliéner sa chose sans le consentement de ses enfans et héritiers présomptifs. Les lois de 1790 et de l'an VII ont rejeté l'exception favorable à la ligne directe. Dans le droit actuel, les enfans ont certainement leur personnalité distincte, comme propriétaires; mais cependant, quand ils succèdent à leur père, ils sont encore censés continuer la personne de leur auteur. Ils n'ont pas la qualité d'héritiers siens et nécessaires; mais ils sont héritiers par le droit naturel et civil; il semblerait donc que la transmission en ligne directe devrait être exempte de l'impôt des successions. Toutefois il ne faut pas oublier le principe, que l'impôt est le prix de la protection sociale : les enfans, qui héritent de leurs père et mère, re-

(1) L. 21 avril 1832, art. 33.

Source BIU Cujas

cueillent les fruits de cette protection ; ils doivent contribuer à la maintenir par un impôt sur les biens, dont ils avaient la juste expectative, mais qu'ils ne possédaient pas en copropriété. Seulement le taux de cette contribution doit être d'autant plus faible, que le droit des héritiers dérive plus directement du droit naturel de succession. — Le principe de l'impôt des successions légitimes est que sa quotité doit se mesurer sur la distance de la parenté. Moins les degrés sont rapprochés, moins le successible devait compter sur la succession, et plus la société peut élever le prix de sa protection. L'impôt se combine donc avec l'expectative plus ou moins éloignée que le successible pouvait avoir à l'égard des biens qui lui sont transmis.

Mais il est un acte de famille que la loi devait favoriser : c'est la donation portant partage des biens des père et mère, qui tient lieu, dans le nouveau droit, de l'ancienne *démission* de biens, en y ajoutant l'irrévocabilité. La loi du 16 juin 1824 [art. 3] a réduit bien au dessous du droit de donation ordinaire le droit de donation portant partage ; il fallait encourager ce sentiment du père de famille, qui ne veut pas priver ses enfans du droit de jouir de leur patrimoine pendant sa vie. C'est surtout dans les campagnes que ce partage par anticipation est usité ; la terre ne peut valoir que par le travail de son possesseur ; et quand l'âge enlève les forces, le père livre le patrimoine qu'il a cultivé à ceux qui peuvent continuer la culture et le travail.

§ II. — RÈGLES D'APPLICATION AUX ACTES ET MUTATIONS EXEMPTS DE FRAUDE.

Les lois sur l'enregistrement ont toujours distingué entre les droits d'actes et les droits de mutation. La loi de 1790 avait dit : « Les droits sont établis suivant la *nature des actes* et les objets des déclarations. » — La loi de l'an VII [art. 2] porte : « Le droit est proportionnel ou fixe, suivant *la nature des actes et des mutations ;* » enfin la loi du 28 avril 1816 [art. 59] fait aussi une distinction expresse, quant à l'effet rétroactif des droits nouveaux, entre les droits de mutation et les droits d'actes. Il faut donc

Source BIU Cujas

bien préciser leur caractère de différence. — Le droit de mutation est celui qui se perçoit sur les transmissions entre vifs de biens immeubles, en propriété, usufruit ou jouissance, et sur les transmissions par décès de toute espèce de biens. — Le droit d'acte est tout droit fixe ou proportionnel établi sur autre chose que la transmission entre vifs de biens immeubles ou la mutation par décès.

Cette distinction entre le droit d'acte et le droit de mutation est essentielle; elle forme une première règle d'application : ainsi, par exemple, les notaires doivent les droits d'actes, les parties les droits de mutation; les notaires doivent faire l'avance selon la nature de l'acte et non selon celle de la mutation (1); le droit d'acte est dû, et non celui de mutation, si l'objet donné ou vendu avait péri au moment où l'acte était passé.

Une seconde règle d'application est celle posée par l'avis du conseil d'État du 10 septembre 1808 : « Le même objet ne peut être assujetti à deux droits de mutation; » en d'autres termes : une même disposition ne peut donner ouverture qu'à un seul droit; ainsi, les droits déjà payés par les légataires particuliers doivent s'imputer sur ceux dus par les héritiers ou légataires universels : ainsi, lorsque les héritiers ou légataires universels sont grevés de legs particuliers de sommes non existantes dans la succession, et qu'ils ont acquitté le droit proportionnel sur l'intégralité des biens de cette succession, le même droit n'est pas dû pour ces legs particuliers. [Avis déjà cité.]

Une troisième règle d'application, c'est que la *nature de l'acte* est indiquée par l'acte lui-même et son seul contenu. — Des circonstances extérieures peuvent faire connaître une convention cachée, des dispositions secrètes, des faits dissimulés; mais, dit avec raison M. Championnière (t. Ier, p. 128) : « Cette convention, ces dispositions, ces « faits sont toute autre chose que l'acte qu'il s'agit d'en- « registrer; il faut prendre l'écrit tel qu'il est; pour établir « la perception, on ne doit admettre aucune preuve, de « quelque nature qu'elle soit, contre et outre son contenu »

(1) Cass. 12 février 1834.

Source BIU Cujas

(sauf le cas de fraude contre l'impôt, comme nous le verrons bientôt).

Enfin une quatrieme règle d'application, c'est qu'en matière de *droit de mutation*, le droit porte sur la transmission réelle et non sur l'écrit. On recherche ici *quod gestum* et *non quod scriptum*. L'écrit n'est qu'une preuve de la mutation, qui peut être détruite par une preuve contraire; les faits extérieurs prouvant la non-mutation sont admis: l'impôt, comme on l'a répété souvent, est assis sur les valeurs; si la valeur n'a pas réellement *changé de main*, malgré l'apparence d'un contrat, il n'y a pas de base possible pour l'impôt.

§ III. — RÈGLES D'APPLICATION AUX ACTES ET MUTATIONS FAITS EN FRAUDE DES DROITS D'ENREGISTREMENT.

Le droit de critique appartient à l'administration contre les actes simulés, quand la simulation est faite en fraude de l'impôt proportionnel. La fraude existe lorsque, sous une convention sujette à un faible droit, on veut déguiser une convention réelle, légalement frappée d'un droit plus fort; si, par exemple, on voile une vente sous la forme d'un partage, d'un échange, d'une transaction. « La nature des contrats (dit la « Cour de cassation dans un arrêt sur l'enregistrement) ne « se détermine ni par les termes employés dans leur ré- « daction, ni par les formes extérieures dont ils ont été « revêtus, ni par la qualification que les parties leur ont « donnée, mais par l'objet des conventions qu'il ren- « ferme (1). » — Lorsqu'il y a intention frauduleuse d'éluder le paiement des droits d'enregistrement, il y a *fraude à la loi*. Or l'art. 1353 du Code n'établit aucune distinction entre le cas de fraude envers la personne et celui où il y a fraude à la loi (2). Dans l'un et l'autre cas, la fraude peut être établie par toute espèce de preuve écrite ou testimoniale ou par des présomptions graves, précises et concordantes. Le principe qui dérive de l'art. 1353 atteint toutes les fraudes possibles; on ne peut opposer ni le con-

(1) Arrêt 20 mars 1839.

(2) Cass. 6 mai 1836. Voir les conclusions de M. le procureur-général. (Réquisit. de M. Dupin.)

Source BIU Cujas

tenu de l'acte, ni les formes d'une authenticité mensongère : quand la fraude à la loi existe, on tombe sous l'empire d'un fait susceptible de la preuve testimoniale : *fraus consistit in circumstantiis facti, quod probandum est per testes* [Dumoulin, § 23, gloss. 2]. — Toutefois, si la simulation avait pour objet non d'éluder les droits, mais de tromper des créanciers ou des héritiers, l'administration de l'enregistrement ne serait pas fondée à susciter des discussions étrangères à son but.

Une distinction est essentielle quant à la preuve et aux effets de la simulation, en matière d'enregistrement.

Cette preuve peut être utilement faite à l'égard des mutations immobilières, car la convention verbale et la mutation secrète, comme on l'a vu plus haut, donnent lieu à l'impôt lorsqu'il s'agit d'immeubles transportés en propriété ou en usufruit; la preuve de la simulation faisant disparaître le contrat apparent pour laisser à découvert la mutation cachée, la base légale de l'impôt existe. — Quant aux autres conventions, l'impôt, comme on le sait, ne peut être assis que sur un écrit, et même sur la *représentation de l'acte;* l'administration prouverait donc en vain que la convention apparente est simulée, car la convention cachée sous cette apparence ne serait qu'une convention secrète que la loi, dans ce cas, n'a point imposée : la preuve de la simulation laisserait la convention sans force à l'égard de l'impôt; la preuve serait donc inadmissible, *frustra probatur quod probatum non relevat* [L. 22, Cod., *De prob.*]. Ainsi, dans le premier cas, il y a, pour l'administration, intérêt et droit à faire la preuve de la simulation; dans le deuxième cas, l'administration serait sans intérêt et par conséquent sans action.

SECTION IV.

PERCEPTIONS DES DROITS.

L'impôt doit être payé avant l'accomplissement de la formalité de l'enregistrement; nul ne peut en atténuer ni

Source BIU Cujas

différer le paiement, sous prétexte de contestation sur la quotité, ni pour quelque autre motif que ce soit (1).

Nous allons examiner contre quelles personnes la perception a lieu, et quelles sont les garanties légales de la perception.

§ Ier. — CONTRIBUABLES EN MATIÈRE D'ENREGISTREMENT.

Les officiers ministériels sont les premiers contribuables. Ils doivent faire, en plusieurs circonstances, les avances des droits; mais ils peuvent être les premiers percepteurs, car ils ont la faculté de faire consigner les droits par les parties.

Les notaires sont tenus de faire l'avance des droits d'enregistrement légalement dus, selon la *nature des actes;* ils n'en sont pas tenus selon la convention réelle ou la mutation cachée. Dans le cas où la régie croit devoir attaquer ces actes, soit sous le rapport de leur validité ou régularité, soit quant aux effets que la loi leur attribue, c'est contre les parties pour lesquelles le notaire a reçu les actes qu'elle doit intenter son action. Ainsi, pour une vente apparente, pour un partage apparent, le notaire ne doit que les droits de l'acte extérieur; et si la régie soutient que la vente déguise une donation, que le partage recèle une vente, c'est contre les parties que le procès doit être exclusivement dirigé.

Les huissiers sont tenus de payer les droits fixes spécialement établis sur les actes de leur ministère. Le rapporteur de la loi de l'an VII disait à l'égard des droits fixes : « Leur étonnante variété retrace l'influence que l'esprit de « contention et de chicane a acquis dans la société; plus « on conçoit difficilement comment tant d'instrumens « peuvent être nécessaires à l'administration des intérêts « privés, plus on doit désirer qu'un bon ordre civil vienne « bientôt en affranchir les Français. » — Loin d'avoir diminué, ces actes et ces droits ont augmenté; on compte annuellement huit millions d'actes sujets aux droits fixes,

(1) L. de l'an VII, 28.

Source BIU Cujas

produisant une somme de 17 millions; et, dans ce nombre, on compte à peu près cinq millions d'actes d'huissiers. (Statist. de 1834.)

Les greffiers des tribunaux et les secrétaires des administrations départementales et municipales forment une classe à part; ils n'ont qu'un rôle secondaire quant à la confection des jugemens et des actes administratifs: aussi ne sont-ils point sujets aux avances de droits. La loi de l'an VII distinguait entre les jugemens à enregistrer ou sur minute ou sur expédition. La loi de 1816 [38] a soumis tous les jugemens à l'enregistrement sur minute; si la consignation des droits n'a pas eu lieu dans les vingt jours, entre les mains du greffier, les extraits des jugemens sont remis au receveur de l'enregistrement, et il y a poursuite directe contre les parties.

Les officiers publics qui ont fait l'avance des droits peuvent prendre exécutoire du juge de paix pour leur remboursement [30].—La seule représentation des minutes du notaire suffit pour justifier de l'avance et fonder l'exécutoire. L'action en remboursement est solidaire contre toutes parties (1).

Les particuliers sont contribuables envers la régie, et tenus d'acquitter eux-mêmes l'impôt :

1° Pour les jugemens et actes administratifs, si consignation préalable n'a pas eu lieu;

2° Pour les sentences arbitrales;

3° Pour les actes sous seing privé;

4° Pour les droits de mutation immobilière, entre vifs, soumise, à défaut d'acte, à la déclaration obligatoire;

5° Pour les droits de succession légitime, testamentaire, contractuelle.

Les débiteurs directs de l'impôt sont :

A l'égard des actes civils ou judiciaires emportant obligation ou libération, les débiteurs de l'obligation;

A l'égard des actes translatifs, les acquéreurs; mais si l'acte est présenté par le vendeur, la régie est libre de choi-

(1) Cass. 26 juin 1820.

Source BIU Cujas

sir le contribuable; si la vente est prouvée dans le cours d'une instance, le droit d'option, pour la poursuite à exercer contre le vendeur ou l'acquéreur, appartient également à l'administration.

Quant aux autres actes, les droits sont dus, sauf stipulation particulière, par les parties auxquelles les actes profitent.

Enfin, les héritiers sont débiteurs solidaires des droits de succession, mais les légataires n'en sont tenus qu'à raison de leur avantage particulier, et chaque legs peut être enregistré séparément [C. c. 1016].

§ II. — GARANTIES DE PERCEPTION.

Les garanties sont de plusieurs espèces : les unes vont jusqu'à faire dépendre l'existence légale des actes de l'accomplissement même de la formalité de l'enregistrement; les autres sont des peines pécuniaires ou des moyens particuliers de poursuite : nous allons indiquer ces diverses garanties :

I. *Nullité des actes.* — Les exploits et procès-verbaux d'huissiers ou autres officiers ayant le droit de rédiger des procès-verbaux qui font foi jusqu'à inscription de faux sont nuls à défaut d'enregistrement [34]; les testamens faits en pays étranger doivent être enregistrés, à peine de nullité, au bureau du dernier domicile du testateur et à celui de la situation des biens [C. c. 1000].

II. *Amendes.* — Les amendes sont encourues à l'occasion des actes non frappés de nullité et des déclarations tardives, qui étaient obligatoires : les amendes sont fixes ou proportionnelles (1); elles ne sont point susceptibles de remise ou modération : elles sont exigibles même après le décès des contrevenans; les héritiers ou représentans, et les porteurs des actes, en sont légalement tenus (2).

III. *Droit de suite.* — C'est la garantie particulière à l'impôt des successions (3); le droit de suite s'exerce sur les revenus des immeubles, en quelque main qu'ils passent : si

(1) L. 16 juin 1824, 10, 11.
(2) Avis cons. d'État, 9 février 1810.
(3) L. de l'an VII, 32.

Source BIU Cujas

l'acheteur veut payer avec sécurité le prix des biens acquis d'une hérédité, il doit s'assurer du paiement des droits de succession, ou purger l'immeuble du privilége de la régie. Ce privilége ne peut porter atteinte à l'effet des hypothèques antérieures.

IV. *Contraintes.* — Lorsque les contraintes décernées par le receveur de l'enregistrement sont visées par le juge de paix, elles emportent le droit de saisie et d'exécution : le droit d'hypothèque en résulterait aussi, d'après l'avis du 25 thermidor an XII, sur les contraintes en général; mais les sommes pour lesquelles l'hypothèque serait prise seraient quelquefois considérables, et l'administration n'applique pas aux contraintes d'enregistrement l'effet hypothécaire attaché aux contraintes qui concernent les autres contributions : l'hypothèque n'est donc prise qu'en vertu d'un jugement. — L'opposition aux contraintes est portée devant le tribunal civil.

SECTION V.

COMPÉTENCE ET PROCÉDURE.

Il y a une compétence administrative pour la solution de toutes les difficultés qui n'ont pas pris encore le caractère litigieux; elle appartient au conseil d'administration de l'enregistrement, composé du directeur et de quatre sous-directeurs (1). Ce conseil donne, même sur la demande des particuliers intéressés, des solutions préalables qui ne lient pas les parties et qui ne peuvent suspendre la prescription.

Si une contestation naît, elle est portée devant le tribunal civil. La chambre du conseil juge sans discussion orale et sur production de mémoires; le ministère des avoués n'est point obligatoire devant elle. Le jugement est susceptible d'opposition, de requête civile dans les cas ordinaires; mais il n'est point susceptible d'appel. Il peut être déféré à la cour de cassation : l'impôt d'enregistrement, étant fondé sur une loi, est maintenu ou infirmé par la cour de cassation, selon que l'acte ou la mutation est ou n'est pas légalement imposé.

(1) Ord. 13 janvier 1831.

Source BIU Cujas

La restitution des droits d'enregistrement doit avoir lieu dans les cas déterminés judiciairement : cette restitution ne porte jamais sur le droit fixe, qui est le salaire de la formalité, mais sur le droit proportionnel, qui constitue vraiment l'impôt.

SECTION VI.

PRESCRIPTION EN MATIÈRE D'ENREGISTREMENT.

Il y a cinq espèces de prescription en matière d'enregistrement : les prescriptions d'un an, de deux ans, de trois ans, de cinq ans, de trente ans.

I. *Prescription d'un an.* — Elle a lieu pour les *expertises* que l'administration a le droit de réclamer, lorsque le prix énoncé dans l'acte de transmission immobilière, à titre onéreux, lui paraît d'une évaluation frauduleuse ; lorsque les revenus énoncés dans une mutation gratuite lui paraissent aussi trop faibles, et qu'il n'y a pas d'actes probatifs des revenus.

La demande d'expertise doit être formée devant le tribunal de la situation, et notifiée *dans l'année* de l'enregistrement (1).

II. *Prescription de deux ans.* — Elle a lieu contre la régie *après deux années, à compter* du jour de l'enregistrement, pour droit non perçu sur quelque disposition particulière d'un acte enregistré dans son ensemble ; — pour supplément de perception insuffisante ; — pour fausse évaluation dans une déclaration ; — pour mutation secrète d'immeubles, lorsque la mutation avait été signalée précédemment par les énonciations d'autres actes soumis à la formalité.

Elle a lieu également contre les particuliers pour toute demande en restitution de droits indûment perçus par l'administration (2).

III. *Prescription de trois ans.* — Elle est opposable à la régie qui réclame pour omission dans une déclaration faite après décès.

(1) L. de l'an VII, 17.
(2) L. de l'an VII, 61 ; L. 16 juin 1824, 14.

Source BIU Cujas

IV. *Prescription de cinq ans.* — Elle est applicable aux poursuites relatives à des droits de successions non déclarées. Mais la prescription ne commence à courir que du jour où la régie a pu connaître le décès par la voie légale, c'est-à-dire par l'inscription du décès sur les registres de l'état civil; autrement l'administration peut se prévaloir de la règle *contra non valentem agere non currit præscriptio.*

V. *Prescription de trente ans.* — Cette prescription de droit commun s'applique aux droits dus pour mutations immobilières, sans titres, ou fondées sur des titres sous seing privé, lorsqu'elles n'ont pas été révélées par des énonciations d'actes enregistrés : la date des actes sous seing privé ne peut être opposée à la régie pour établir la prescription, si elle n'est pas certaine soit par le décès de l'une des parties, soit par son insertion dans un inventaire ou autre document authentique [1328]; l'administration est un tiers auquel on ne peut opposer des titres qui n'ont pas date certaine; la facilité des antidates serait une source de fraude. — Si la mutation est établie par l'inscription au rôle des contributions foncières, les trente ans courent du jour de l'inscription.

Interruption des prescriptions. — La poursuite étant toute civile pour les droits d'enregistrement, la prescription des poursuites n'est interrompue que par des actes de contrainte et d'instance judiciaire.

Si les poursuites ont été commencées par des actes de *contrainte* sans qu'il y ait eu instance *dans l'année,* la prescription est acquise, sauf celle de trente ans, bien que le temps légal et ordinaire de la prescription ne soit pas accompli. — Pour ces prescriptions d'un ordre spécial, le défaut d'instance *dans l'année,* après l'émission de la contrainte, fait supposer l'abandon de la poursuite de la part du fonctionnaire et l'aveu tacite que l'impôt n'est pas dû.

APPENDICE AUX DROITS D'ENREGISTREMENT.

DROITS DE TIMBRE, DE GREFFE, D'HYPOTHÈQUES.

Les droits accessoires à ceux d'enregistrement sont les droits de timbre, de greffe, d'hypothèques. Ils ne tiennent

Source BIU Cujas

pas directement à la matière des contributions, sauf ceux qui ont le caractère de droits proportionnels : pour la plupart ils constituent des droits fixes et représentent par conséquent plutôt l'idée du salaire que l'idée de l'impôt.

Les droits de timbre, nés de l'édit d'août 1674, sont fondés aujourd'hui sur les lois des 13 brumaire et 6 prairial an VII. — La loi du 24 mai 1834 [18-19], en développant l'idée d'un timbre proportionnel pour les lettres de change, billets à ordre, billets et obligations non négociables, a eu pour but d'obliger tous les commerçans à se servir du papier timbré. Elle a soumis à l'amende proportionnelle, en cas de contravention, le souscripteur et l'accepteur; à défaut d'accetpeur, elle frappe le premier endosseur d'une lettre de change ou d'un billet à ordre, le souscripteur ou le premier cessionnaire d'un billet ou obligation non négociable.

Les droits de greffe, rétablis par le directoire, sont perçus sur les rôles d'expédition d'après un tarif proportionnel (1).

Les droits perçus pour l'inscription, la radiation, les tableaux des hypothèques, ne sont que le salaire de la publicité ou de la formalité légale.

L'assemblée constituante classait tous ces droits dans les impôts sur les *capitaux*, comme les droits d'enregistrement : c'était confondre le prix d'une formalité avec le prix dû pour la protection sociale qui facilite le mouvement des capitaux et les transmissions héréditaires ou volontaires.

Ces quatre branches d'impôts et de droits, l'enregistrement, le timbre, le greffe, les hypothèques, produisaient, en 1762, 14 millions; en 1789, 50 millions; ils produisent aujourd'hui 215 millions, le cinquième des impôts directs et indirects.

TITRE III.

DE LA DÉFENSE SOCIALE

CONSIDÉRÉE DANS SES MOYENS PRÉVENTIFS ET RÉPRESSIFS.

La société, dans l'intérêt de sa conservation, doit se défendre des dangers qui peuvent venir des choses et des

(1) L. 21 ventôse an VII.

Source BIU Cujas

hommes; elle s'en défend par la voie préventive ou par la voie répressive, selon la nature des objets ou des droits dont l'usage ou l'abus peut lui être préjudiciable.

La défense sociale par les moyens préventifs, c'est la police de l'État, prise au point de vue le plus général; la défense sociale par les moyens répressifs, c'est le système des prisons : il faut connaître, sous l'un et sous l'autre rapport, les droits et les devoirs de l'administration. Ce titre se divise donc en deux chapitres : 1° De la police de l'État; 2° Des établissemens de répression.

CHAPITRE I.

POLICE DE L'ÉTAT.

NOTIONS PRÉLIMINAIRES. — DIVISION.

Nos anciens jurisconsultes prenaient l'expression de *police* dans un sens général, pour l'administration elle-même. Ainsi Domat distingue la police temporelle et la police spirituelle, et renferme sous cette distinction l'administration de l'État et celle de l'Église : ainsi, au commencement du XVIIIe siècle, Delamare, qui a dégagé cependant les lois de la police des matières du droit civil, a renfermé encore onze divisions dans son vaste *Traité de la police* : la religion, la discipline des mœurs, la santé, les vivres, la sûreté et tranquillité publiques, la voirie, les sciences et arts libéraux, le commerce, les manufactures et les arts mécaniques, les serviteurs domestiques, les manœuvriers et les pauvres. — Nous ne comprendrons point sous la dénomination de police de l'État tous les sujets que Delamare y a placés; mais nous en comprendrons plusieurs, et nous ne restreindrons pas, dans la langue du droit, le mot de police au sens étroit qui lui est donné dans les habitudes du langage vulgaire.

On distingue d'abord deux espèces de police : la police judiciaire et la police administrative. — La police judiciaire a pour objet « de rechercher les délits, d'en rassembler les « preuves, et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés

Source BIU Cujas

« de les punir (1) » ; la police administrative a pour objet : « le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu « et dans chaque partie de l'administration générale (2). » — A la police judiciaire se rattache la police rurale, mais elle est étrangère en elle-même et par ses accessoires au plan que nous nous sommes proposé. — La police administrative comprend deux parties essentielles, la police de l'État et la police municipale. Ce n'est pas le moment de nous occuper de la police municipale, qui a pour objet l'ordre public de la commune. Nous ne traitons ici que de la police de l'État, sujet encore très-complexe.

La police de l'État peut être définie celle qui considère la société en masse comme l'objet de sa vigilance et de son action directe. — Une notion plus développée se trouve dans une circulaire du ministre de la police de 1815 ; nous la recueillons ici à cause de son mérite propre, abstraction faite du nom de son auteur et des souvenirs qu'il réveille (3) : « Calme dans sa marche, mesurée dans ses re- « cherches, partout présente et toujours protectrice, la po- « lice ne doit veiller que pour les progrès de l'industrie, « de la morale, pour le bonheur du peuple et le repos de « tous. Elle est instituée, ainsi que la justice, pour assu- « rer l'exécution des lois et non pour les enfreindre, pour « garantir la liberté du citoyen et non pour y porter at- « teinte, pour assurer la sécurité des hommes honnêtes et « non pour empoisonner la source des jouissances sociales. « Elle ne doit ni s'étendre au delà de ce qu'exige la sûreté « publique ou particulière, ni gêner le libre exercice des « facultés de l'homme et des droits civils, par un système « violent de précautions. » — C'est là, pour ainsi dire, l'idéal de la police de l'État.

Il y a dans notre histoire un fait important à suivre, à travers ses phases successives, c'est la séparation de la police et de la justice. Les fonctions de la police et de la justice ont été confondues dans les mêmes personnes, depuis

(1) C. d'instr. crim., 8.
(2) Cod. brum. an IV, 19.
(3) La circulaire est du ministre Fouché (de Nantes).

Source BIU Cujas

les comtes des rois francs (1) jusqu'aux juges seigneuriaux et royaux. Un premier effort fut tenté au XVIe siècle par Loyseau et par le parlement de Paris, pour enlever la police aux juges des seigneurs : l'auteur du *Traité des seigneuries* (ch. VII) posa comme principe que le droit de faire des règlemens de police générale n'appartenait qu'au roi et aux parlemens; que la police provinciale appartenait aux baillis et sénéchaux, que la police des cités appartenait aux juges royaux : et le parlement, par un arrêt de règlement de décembre 1561, défendit aux juges seigneuriaux de faire des actes de police. Mais cette doctrine nouvelle s'attaquait seulement à la féodalité; elle n'établissait pas en principe la séparation des fonctions de la police et de la justice. L'édit d'Amboise, de juin 1572, tâcha de déposséder les juges royaux de la police; la résistance fut grande et la confusion fut maintenue [1577] : dans un arrêt du conseil, du 28 septembre 1584, le chancelier de France est dit en même temps chef de la *justice* et chef de la *police*. — C'est Colbert qui seul fut assez puissant pour opérer la séparation par l'édit du 15 mars 1667 : « Et comme les fonctions « de la *justice* et de la *police* sont souvent incompatibles et « d'une trop grande étendue pour être bien exercées par « un seul officier, nous aurions résolu de les partager, « estimant que l'administration de la justice contentieuse « et distributive demandait un magistrat tout entier, et « que d'ailleurs la police qui consiste à assurer le repos du « public et des particuliers, à purger la ville de ce qui « peut causer les désordres, à procurer l'abondance et à « faire vivre chacun selon sa condition et son devoir, de- « mandait aussi un magistrat particulier qui pût être pré- « sent à tout. »

L'édit veut que le lieutenant civil et le lieutenant-général de police qui est alors institué, exercent leurs fonctions *séparément* et *distinctement*, chacun en ce qui le concerne.— Il contient le règlement de toutes les matières qui sont attribuées à la police.

L'édit d'octobre 1699 établit des lieutenans-généraux

(1) *Formules de Marculfe*, liv. Ier, 8.

Source BIU Cujas

de police dans toutes les juridictions royales « pour avoir à « l'avenir, à l'exclusion de tous autres officiers, l'entière ad- « ministration de la police, et en faire toutes les fonctions. »

Cette séparation, posée en principe et réalisée par les édits, n'enleva pas cependant aux parlemens le droit de faire des arrêts de règlement concernant l'administration et la police; le juge seigneurial d'abord, le juge royal ensuite, furent rappelés à l'unique caractère de juge; mais la puissance parlementaire maintint ses prérogatives.

L'assemblée constituante, en détruisant la puissance des parlemens, proclama, comme principe constitutionnel, la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire (1); mais, effrayée de l'abus des lettres de cachet et des actes arbitraires imputés à la police du XVIIIe siècle, elle abolit la police administrative autre que la police municipale; dans sa confiance en la force des institutions nouvelles, elle chercha seulement « tout ce qui peut rendre la po- « lice tranquillisante pour ceux qu'elle protége, et rassu- « rante pour ceux qu'elle soumet à son action. » [Instr. 29 sept. 91.] — La police municipale fut frappée d'impuissance au milieu des crises de la révolution. La commune de Paris renversa le trône au 10 août; les sections et le département, au 31 mai 93, livrèrent les Girondins à l'échafaud; et la convention, rappelée au sentiment de la vie et au besoin de la conservation après le 9 thermidor, rendit le décret du 1er germinal an III, sur *la grande police*. — Syeyès rompit son long silence pour en faire le rapport. C'était la police de l'État qui succédait à l'impuissance de la police municipale; et le Code de brumaire an IV, allant au delà du décret de 1790, sur la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, proclama l'*incompatibilité* de la justice et de la police [15].

Le directoire et le consulat conservèrent, en la développant, l'institution de la police générale; le Code de brumaire, rédigé par Merlin, portait « que la police est insti- « tuée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, « la sûreté individuelle [art. 16]; » et l'arrêté de Bonaparte,

(1) Décr. 16 août 1790.

Source BIU Cujas

du 12 messidor an VIII, redonna toute vigueur à l'édit de Louis XIV (1), sur les règles à suivre dans l'administration de la police.

Le Code d'instruction criminelle de 1808 ne rappelle pas expressément, mais il suppose la distinction de la police administrative et de la police judiciaire : toutefois, il n'admet point cette incompatibilité absolue de la justice et de la police qu'exprimait le Code de brumaire : le juge d'instruction est à la fois juge et officier de police judiciaire; il est admis à juger en police correctionnelle l'affaire qu'il a instruite; il est même quelquefois officier de police administrative, car la loi du 10 avril 1831, sur les attroupemens, lui donne qualité pour faire les trois sommations. — Le préfet, administrateur au nom de l'État, et représentant la police administrative, a les mêmes droits que l'officier de police judiciaire, et s'il n'en a pas la qualité expresse et légale, c'est par une raison de hiérarchie et pour qu'il ne soit pas soumis à la surveillance de la cour royale.

Ainsi, la séparation de la police et de la justice, qui date de 1667, s'est établie dans notre législation : toutefois elle n'est pas parvenue à sa rigoureuse application par rapport à certains fonctionnaires; le principe, proclamé comme absolu en l'an IV, n'a pas soutenu ce caractère depuis 1808; mais en elles-mêmes la police administrative et la police de l'État sont tout-à-fait distinctes de la police judiciaire.

Dans l'intérêt de sa conservation, la société doit se précautionner et se défendre :

En premier lieu, contre la disette et le prix exagéré des subsistances de première nécessité;

Contre l'invasion des maladies contagieuses et leur propagation;

Contre les troubles intérieurs et les séditions.

En second lieu, contre les abus possibles de la liberté d'aller d'un lieu dans un autre et de sortir du pays;

Contre les abus possibles de la liberté de s'armer;

Contre les abus possibles de la liberté individuelle et de l'inviolabilité du domicile :

(1) *Édit du* 15 *mars* 1667.

Source BIU Cujas

En troisième lieu, contre les abus possibles de la liberté de l'industrie et du commerce.

De là des lois de *précaution* et de *restriction* dont l'ensemble forme la sphère dans laquelle s'exerce la police de l'État;

De là aussi la nécessité de considérer la police de l'État sous trois points de vue principaux qui forment autant de sections du présent chapitre :

Section 1re. De la police de l'État dans ses rapports avec les premiers besoins de la société et de l'ordre public.

Section 2e. De la police de l'État dans ses rapports avec les personnes.

Section 3e. De la police de l'État dans ses rapports avec l'industrie et le commerce.

Nous allons examiner ainsi successivement les matières si variées qui entrent logiquement dans nos classifications.

SECTION I.

POLICE DE L'ÉTAT DANS SES RAPPORTS AVEC LES PREMIERS BESOINS DE LA SOCIÉTÉ ET DE L'ORDRE PUBLIC.

Nous avons dit que la société devait se précautionner et se défendre contre la disette et le trop haut prix des subsistances, contre les maladies contagieuses, contre les troubles et les séditions. La police de l'État, prise dans sa large et légitime acception, a donc, sous ce point de vue, trois obligations à remplir qui correspondent aux premiers besoins de la société et de l'ordre public. — Il y a nécessité pour l'État :

1° De veiller au besoin des subsistances et à la modération du prix des céréales;

2° De prévenir ou de combattre les dangers des maladies contagieuses et des épidémies;

3° De prévenir ou de comprimer les troubles et séditions.

C'est la division naturelle des matières de cette première section.

Source BIU Cujas

§ Ier. — NÉCESSITÉ DE VEILLER AU BESOIN DES SUBSISTANCES. — LÉGISLATION SUR LES GRAINS.

Autrefois les entraves à la circulation des grains existaient de province à province, et de plus, au XVIe siècle, huit commissaires étaient chargés d'empêcher la sortie des grains du royaume, selon l'état des récoltes. Les progrès de l'économie politique obtinrent au milieu du XVIIIe siècle, et avant le ministère de Turgot, un édit du 25 mai 1763 sur la libre circulation à l'intérieur. Cet édit fut difficilement exécuté dans les provinces; Turgot le renouvela par un arrêt du conseil du 2 novembre 1774; mais l'arrêt fut bientôt révoqué par son successeur.

L'importation des grains étrangers et l'exportation des grains du royaume furent autorisées par un édit de juillet 1764, avec cette restriction essentielle que l'exportation serait interdite quand le prix des grains dépasserait un taux fixé par le tarif. — L'assemblée constituante décréta la liberté de circulation à l'intérieur du royaume; mais en présence de la disette de 1789, elle prohiba provisoirement l'exportation (1). Les circonstances maintinrent la prohibition pendant un long temps; et c'est depuis 1814 seulement que la liberté d'importation et d'exportation fut rétablie, sous certaines conditions. La loi du 4 juillet 1821 fut conforme à l'édit de 1764, et fixa un taux auquel le droit d'importation ou d'exportation se trouvait subordonné: c'était la liberté du commerce, limitée par le système d'une prohibition *éventuelle*, selon certaines proportions des prix. Aujourd'hui le système de 1664 et de 1821 n'existe plus. La loi du 15 avril 1832 a fondé la liberté d'importation ou d'exportation, en assujettissant les denrées à des droits de douane gradués par un tarif.

Mais le commerce, dont le législateur a voulu favoriser les spéculations et le mouvement, pourrait, par l'importance de ses exportations, faire élever le prix des denrées dans certaines contrées de la France, et sacrifier l'intérêt des populations à l'espérance des bénéfices individuels:

(1) D. 29 août 1789 et 7 déc. 1790.

Source BIU Cujas

c'est alors que la police conservatrice de l'État doit intervenir. Un danger social peut exister; le pouvoir exécutif est armé du droit de le prévenir ou de l'écarter. Ce droit est conféré au chef du gouvernement par la loi du 17 décembre 1814 : « Des ordonnances royales pourront, en « cas d'urgence, suspendre l'exportation des produits du « sol » [art. 34]. Les ordonnances devront être présentées aux chambres pour être converties en lois, à moins que l'exigence des circonstances ayant cessé, l'ordonnance n'ait été révoquée dans l'intervalle des sessions. L'exercice momentané de ce droit de haute police a eu lieu dans l'année 1839 pour empêcher l'exportation des grains par les ports de l'Océan (1).

La liberté de circulation des grains à l'intérieur, proclamée en 89 et 91 (2), a reçu une nouvelle force d'un décret de l'empire du 4 mai 1812. Toutes les autorités sont appelées à protéger spécialement la libre circulation, et il y a prohibition d'accaparement, en ce sens qu'il peut être défendu de faire des approvisionnemens de grains ou farines pour *les garder et les emmagasiner*. Les négocians, fermiers et propriétaires peuvent être obligés *de déclarer* aux préfets ou sous-préfets les quantités de grains qu'ils ont en magasins; et sur l'ordre des préfets, ils sont tenus de les faire conduire aux marchés publics, dont la première heure de vente est destinée aux achats des boulangers et des habitans. La prohibition d'accaparement n'est point accompagnée d'une sanction pénale; c'est par l'action de la police administrative que l'accaparement doit être empêché dans le temps et les lieux où il peut avoir des résultats préjudiciables. La loi de 1832 n'a point abrogé expressément le décret de 1812; ce décret ne peut être abrogé implicitement que dans celles de ses dispositions qui seraient contraires à la liberté des mouvemens et des spéculations du commerce : au reste, il n'aurait d'application possible que dans les reiconstances difficiles pour les subsistances.

(1) Ord. du 21 janv. 1839.
(2) D. 24 sept. 1791.

Source BIU Cujas

§ II. — NÉCESSITÉ DE PRÉVENIR OU DE COMBATTRE LES DANGERS DES MALADIES CONTAGIEUSES ET DES ÉPIDÉMIES. — POLICE SANITAIRE.

La loi du 3 mars 1822 et l'ordonnance du 7 août sont le fondement de la police sanitaire contre la contagion qui peut résulter des provenances extérieures. — Le roi a le droit de déterminer par ordonnance :

1° Les pays dont les provenances doivent être temporairement ou habituellement soumises au régime sanitaire;

2° Les mesures à observer dans les ports, rades, lazarets;

3° Les mesures extraordinaires en cas d'invasion de maladies, ou de crainte d'invasion.

Les provenances de l'extérieur sont soumises à trois régimes de patentes, qu'on appelle patentes *brutes*, *suspectes*, *nettes*. Tout navire doit justifier de sa patente de santé. Les provenances sont en état de *libre pratique* ou de *séquestration*, selon le classement des régions par rapport au régime sanitaire. Les précautions et les dispositions pénales sont déterminées suivant la division des patentes : la peine de mort est prononcée par la loi de 1822 pour communication avec les pays soumis à la *patente brute*. La peine de mort peut s'appliquer ainsi à un fait de simple imprudence; mais ce n'est pas alors la moralité du fait, c'est le dommage social qui est la base de la pénalité, par exception aux règles ordinaires du droit pénal, qui ne sépare point le fait de la volonté.

Les autorités sanitaires sont les intendances, composées par le ministre de l'intérieur, et les commissions, nommées par les préfets : elles sont sous la surveillance des préfets. Les membres des intendances remplissent les fonctions d'officiers de l'état civil, et d'officiers publics pour les testamens, dans les lieux soumis au régime sanitaire. — Ils remplissent aussi les fonctions d'officiers de police judiciaire, si des crimes de la compétence ordinaire ont été commis dans les lazarets.

Les précautions que la loi et les ordonnances ont dû pren-

Source BIU Cujas

dre pour empêcher les contagions de l'extérieur avaient un caractère permanent qui ne peut exister pour les épidémies qui éclatent quelquefois à l'intérieur. Les contrées de l'intérieur sont livrées à la prévoyance et souvent à l'imprévoyance de l'autorité municipale et départementale. Les maires, aux premiers symptômes du mal, doivent immédiatement en avertir les sous-préfets et préfets. La seule précaution permanente consiste dans la nomination d'un médecin des épidémies par arrondissement; elle est prescrite uniquement par une circulaire ministérielle du 30 septembre 1813. L'intérêt de chaque localité et la charité publique tiennent lieu, dans l'état actuel des choses, d'une institution positive : là, comme en beaucoup d'autres matières, la loi laisse faire aux hommes; elle ne peut tout embrasser dans ses prévisions, et ne saurait même régler tout ce que l'esprit pourrait prévoir.

§ III. — NÉCESSITÉ DE PRÉVENIR OU DE COMPRIMER LES TROUBLES PUBLICS ET LES SÉDITIONS INTÉRIEURES.

Toutes les époques ont porté avec elles le besoin de se protéger contre les troubles civils. La révolution de juillet, entourée des dangers et des passions que soulèvent toujours les révolutions, a emprunté des dispositions aux époques antérieures, et a quelquefois ajouté à la législation précédente. En suivant, non l'ordre des dates, mais l'ordre des gradations, selon l'objet des lois en vigueur aujourd'hui, on trouve six lois importantes créées ou renouvelées dequis 1830, lesquelles ont dû leur origine aux besoins de prévenir ou d'empêcher les troubles publics; ce sont les lois :

1° Sur les associations,
2° Sur les crieurs publics et les afficheurs,
3° Sur la détention des munitions et armes de guerre,
4° Sur les attroupemens,
5° Sur l'état de siége,
6° Sur l'interdiction du territoire à l'égard des deux familles dont les chefs ont régné en France.

1° *Lois sur les associations*, 10 *avril* 1834. — L'assem-

Source BIU Cujas

blée constituante, à la fin de sa session, rendit le décret du 29 septembre 1791 sur les sociétés populaires. Elle sentait le besoin d'arrêter le mouvement des clubs qui avaient secondé, d'abord, et puis embarrassé son impulsion. Elle prohiba leur existence politique, leurs affiliations, leur action sur le pouvoir, et leurs pétitions en nom collectif. Son but était de concilier les exigences de l'ordre social avec la liberté des citoyens. Robespierre, qui puisait sa force dans le club des Jacobins, s'opposa au décret; le décret fut rendu, mais il ne produisit aucun effet; et les sociétés populaires tyrannisèrent le pays. Après le 9 thermidor, la convention en décréta la dissolution « sur ce qu'une minorité « concentrée dans ces sociétés avait gouverné tyranniquement la France, exigé le pillage des propriétés et prêché « ouvertement la loi agraire (1). » Le 18 fructidor rouvrit les clubs, le 10 brumaire les ferma. Le Code de 1810, art. 291, prohiba les associations de plus de vingt personnes, « dont le but serait de se réunir tous les jours, ou « à certains jours marqués, pour s'occuper d'objets réli« gieux, littéraires, politiques ou autres. » Berlier, qui exposait les motifs de l'article 291, disait : « Je me garde« rai bien de traiter ce sujet avec l'importance qu'on eût « pu y mettre il y a quelques années. Les idées et les « principes d'alors ne peuvent plus recevoir d'application « sous les formes de gouvernement adopté en France. Le « droit indéfini de se réunir pour traiter d'affaires politi« ques, etc., serait incompatible avec notre état politique « actuel. »

La loi de 1834 a voulu atteindre profondément les sociétés politiques; or, celles-ci pouvant se déguiser sous des formes variées, la loi a frappé sur toute espèce d'association; son but est d'ajouter à l'art. 291 du code pénal. Elle atteint donc les sociétés dont la nature est prohibée par l'art. 291; mais, de plus, elle les prohibe malgré la *non-périodicité* des séances, malgré le *fractionnement* du nombre constitutif de l'association illégale : elle ne punit pas seulement les chefs et directeurs de l'association, elle punit

(1) D. 6 fruct. an III. Rapport de Mailhe.

Source BIU Cujas

aussi les membres qui la composent. — Une association autorisée pouvait, d'après le Code de 1810, être dissoute, si elle enfreignait ses conditions : sous l'empire de la loi de 1834, l'autorisation est toujours révocable sans autre condition que la prudence administrative.

Mais une distinction est fondamentale : la loi de 1834 a prohibé les *associations* et non les *réunions*. Le garde des sceaux l'a déclaré à la tribune : « Nous faisons, a-t-il dit, « une loi contre les *associations* et non contre les *réunions* « accidentelles et temporaires qui auront pour objet l'exer- « cice d'un droit constitutionnel. » Ainsi, les réunions électorales, les réunions d'actionnaires des journaux ou d'entreprises industrielles, sont en dehors des prohibitions. « Si « cette déclaration, a dit le rapporteur à la chambre des « pairs, n'est pas la loi elle-même, elle en est le com- « mentaire *officiel et inséparable* : c'est sous sa foi que le « principe a été adopté. »

Le principe de la loi de 1834 est-il en harmonie avec la nature du gouvernement représentatif, avec l'état de notre civilisation? Non; c'est une loi imposée par des circonstances difficiles ; elle ne peut avoir qu'une existence temporaire, car elle est *pro tempore et non pro veritate*. L'objet même qu'elle s'est proposé, elle ne l'a pas atteint; les évènemens de 1839 ont révélé des associations politiques d'autant plus redoutables qu'elles sont plus ténébreuses. Le principe de l'association, dans de justes limites, est le principe même de notre civilisation et de notre ordre politique; c'est le principe du christianisme et des communes.

II. *Lois sur les afficheurs et crieurs publics.*—10 *déc.* 1830. — 16 *février* 1834. — Le Code pénal [290] assujettissait le métier de crieur public et d'afficheur à l'autorisation de la police. La loi de 1830 a prohibé *toute publication politique* par le moyen de l'affichage; mais, à part cette prohibition, elle n'exigeait qu'une déclaration devant l'autorité municipale pour l'exercice du métier de crieur. Les provocations aux désordres et les évènemens ont réclamé des mesures préventives plus efficaces, et la loi de 1834 a exigé une autorisation préalable pour l'exercice, même temporaire, de

Source BIU Cujas

la profession de crieur public. — L'autorisation est révocable sans jugement. — Il résulte de cette loi qu'un mode de publication des écrits est limité par la voie préventive. Quelques publicistes ont cru y voir le rétablissement indirect d'une sorte de censure ; c'était une fausse analogie : la censure subordonne la publication d'un écrit à l'examen et à la volonté d'un agent de l'autorité ; mais la prohibition de crier dans les rues l'annonce d'un écrit n'est pas une interdiction de le publier par la voie de la presse. La loi ne gêne pas la liberté de la presse, elle limite seulement un mode de vente et de distribution. C'est le penchant à l'émeute, ce sont les souvenirs de la révolution et le sac populaire de l'archevêché de Paris qui ont forcé la police de l'État à s'occuper des crieurs publics. Mais le principe de la loi de 1834 n'a rien de contraire aux bases de nos institutions.

III. *Loi sur la détention de munitions et d'armes de guerre.* — 24 *mai* 1824. — Les lois précédentes ont voulu prévenir les associations dangereuses et les provocations publiques aux désordres. La loi du 24 mai a pour objet de combattre les complots en privant, à l'avance, les individus des moyens de rendre les complots funestes à la société ; elle veut prévenir la révolte en empêchant les moyens d'armement. Sous ce rapport, elle est donc *préventive;* mais elle est *répressive* aussi, car elle punit les détenteurs de munitions et d'armes de guerre.

Les lois des 13 fructidor an V et 23 pluviôse an XIII prononçaient des peines fiscales pour détention de plus de cinq kilogrammes de poudre de chasse.—La loi de police de 1834 fixe le maximum d'approvisionnement pour chaque citoyen à deux kilogrammes, et prohibe tout approvisionnement en poudre de guerre, sous peine d'emprisonnement. La loi fiscale et la loi de police subsistent ensemble et s'appliquent, chacune, à des cas particuliers.

Depuis 1774, le libre commerce des armes de guerre a été défendu en France. Un décret de Bonaparte, du 28 mars 1815, prescrivait aux citoyens de faire la déclaration de leurs armes de guerre et de les remettre à leur

Source BIU Cujas

mairie, en statuant que les armes seraient rachetées selon un tarif déterminé. Une ordonnance du roi, du 24 juillet 1816, ajoutait au décret la peine d'emprisonnement, en cas de contravention : peine illégale, car elle ne pouvait être établie que par une loi : elle est devenue légitime en passant de l'ordonnance dans la loi de 1834. Cette dernière suppose que le décret et l'ordonnance sur la remise des armes de guerre à la mairie ont dû être exécutés ; à ses yeux, la contravention existe donc par le *fait actuel* de la détention ; mais, tant que la contravention n'est pas constatée, les citoyens sont admis à faire leur déclaration.

La loi qui veut enlever les armes à ceux qui pourraient en user contre l'autorité entraîne comme conséquence les visites domiciliaires, sur mandats de recherches. Au surplus, le décret de 1815, sur l'obligation du rachat des armes déclarées, n'est point abrogé ; la discussion l'a prouvé ; le rapporteur (M. Dumont) a dit : « Je demande que nous « restions dans les termes où nous sommes, c'est-à-dire « que nous laissions la prohibition dans la loi, et le mode « de rachat, qui est d'administration, dans l'ordonnance. »

Les armes de commerce ne tombent sous la prohibition de la loi que lorsqu'elles forment dépôt [art. 3] ; et quant à la profession d'armurier, elle peut être exercée sans autorisation préalable ; seulement des formalités de précaution soumettent les ateliers à la surveillance des maires. Ces formalités sont prescrites par un règlement du 14 décembre 1810.

IV. *Loi sur les attroupemens.* — 10 *avril* 1831. — L'Assemblée constituante, si jalouse de la liberté des citoyens, avait fait la loi martiale pour lutter contre l'émeute (1) ; elle avait de plus décrété, par la loi du 26 juillet 1791, les formes solennelles dans lesquelles devaient avoir lieu la *réquisition et l'emploi* de la force publique contre les attroupemens. La loi martiale fut abolie en 93 (2). Mais le décret de 91 est encore en vigueur ; la discussion de la loi de 1831 lui a laissé sa plénitude d'application : le projet avait

(1) Décr. 21 oct. 1789.
(2) Décr. 23 juin 1793.

Source BIU Cujas

d'abord rappelé les art. 25, 26, 27, qui contiennent les formes solennelles des sommations, mais le décret entier a été maintenu : le garde des sceaux a dit à la tribune : « Nous n'avons pas eu la pensée d'abolir la loi de 1791; « tout au contraire, nous avons voulu la maintenir. »

La loi de 1831 a un tout autre objet que la réquisition de la force publique; elle a en vue l'attroupement en lui-même. Le but coupable de celui-ci n'a pas besoin d'être connu : le délit, c'est l'attroupement sur la voie publique, dès que l'autorité compétente a fait aux citoyens une première sommation de se retirer. Le délit s'accroît par la persistance à faire partie de l'attroupement, et la peine s'aggrave après la deuxième, après la troisième sommation. Dans ce dernier cas, les délinquans peuvent être déclarés civilement et solidairement responsables des condamnations pécuniaires qui seront prononcées, pour réparations des dommages causés par l'attroupement [9].

La sommation est légale quand elle est faite par un fonctionnaire compétent, décoré de l'écharpe nationale. Les fonctionnaires compétens sont les préfets, sous-préfets, maires, adjoints et tous *magistrats et officiers civils* chargés de la police [art. 9]. Les officiers de gendarmerie sont officiers de police judiciaire, mais ils ne sont ni magistrats ni officiers civils, et par conséquent ils n'auraient pas le droit de faire les sommations réglées par la loi de 1791.

La nécessité de la légitime défense emporte exception à l'obligation de faire les sommations préalables : il y a donc exception 1° si des voies de fait sont exercées contre les agens de la force publique; 2° si la force publique ne peut autrement conserver le terrain ou le poste occupé (1).

V. *État de siége.* — *Loi* 10 *fructidor an V.* — *Décret* 24 *décembre* 1811. — *Arrêt de cass.* 30 *juin* 1832. — La constituante avait fait une loi sur l'état de siége : mais son décret n'était applicable qu'aux places fortes et à l'état de siége par *investissement de troupes ennemies* (2). — L'état de siége, devant substituer la police et l'autorité militaires à

(1) Décr. 26 juillet 1791, art. 25.
(2) Décr. 8 juillet 1791.

Source BIU Cujas

l'autorité civile, ne pouvait être déclaré que par un décret du corps législatif, s'il était assemblé, ou, dans l'intervalle des sessions, par une proclamation du roi, nécessairement soumise à l'approbation du corps législatif.

Le décret de 1791 laissait donc d'importantes lacunes; il ne s'occupait ni des villes de l'intérieur ni de l'investissement par des rebelles. La loi du 10 fructidor an V combla ces deux lacunes ; elle étendit la possibilité de l'état de siége aux communes de l'intérieur et à l'investissement des villes par les rebelles ; mais la déclaration de l'état de siége ne pourrait être faite par le pouvoir exécutif qu'avec l'autorisation d'une loi. Toutefois, neuf jours plus tard, et le lendemain même du 18 fructidor, le directoire se fit attribuer, par les débris survivans de la représentation nationale, le pouvoir de déclarer seul l'état de siége.

Napoléon se saisit du même pouvoir : par le décret du 24 décembre 1811, il attribua à la puissance exécutive le droit de déclarer l'état de siége; il revint sur les lois de 1791 et de l'an V pour les refondre dans son décret; aux cas d'investissement, il ajouta ceux de l'attaque et de la *sédition intérieure* comme cause suffisante de l'état de siége [53]; et il statua que, par l'effet de la déclaration, l'autorité du magistrat, pour le maintien de l'ordre et de la police, passerait tout entière au commandant d'armes [101].

C'est ce décret de 1811, ainsi que les autres lois et décrets antérieurs, que la cour de cassation, après les évènemens de juin et la déclaration de Paris en état de siége, a reconnu « devoir être exécuté dans toutes les dispositions « qui ne sont pas contraires au texte formel de la Charte; » or, le célèbre arrêt du 30 juin 1832 a signalé comme contraire à la Charte le seul article 103, portant que « tous « les délits pourraient être jugés par des conseils de guerre, » disposition qui aurait enlevé les citoyens à leurs juges naturels, et les aurait soumis à des tribunaux extraordinaires formellement anéantis par la Charte pour le présent et pour l'avenir. [Art. 53 et 54.]

Ainsi, d'après la législation actuelle, l'état de siége peut être déclaré par ordonnance du roi ; l'investissement, l'at-

Source BIU Cujas

taque, les séditions intérieures sont des causes légales de déclaration ; l'action de l'autorité et de la police militaire remplace alors l'action de l'autorité civile; mais l'action militaire ne peut rien sur la compétence des tribunaux.

VI. *Loi sur l'interdiction perpétuelle du territoire français.* — 10 *avril* 1832. — La restauration, par la loi du 4 janvier 1816, avait banni du territoire français, sous peine de mort, les membres de la famille de Bonaparte. La révolution de juillet a interdit le territoire, à perpétuité, aux descendans de Charles X, aux époux et épouses de ses descendans. Le bannissement prononcé contre la famille de l'empereur a été transformé aussi, par la loi de 1832, en interdiction du territoire. Cette interdiction est une mesure politique et non un châtiment, dont la violation entraînerait une application pénale. Comme mesure politique, dans l'intérêt de la tranquillité générale, elle a dû émaner du pouvoir législatif; mais son exécution permanente et toutes les précautions que peut nécessiter cette exécution appartiennent au pouvoir exécutif représentant la haute police de l'État.

SECTION II.

POLICE DE L'ÉTAT DANS SES RAPPORTS AVEC LES PERSONNES.

La police de l'État, dans ses rapports avec les personnes, a pour but la sûreté des individus et des propriétés. Pour conduire à ce but, des conditions sont imposées à la liberté individuelle; elles constituent :

1° Des actes de restriction;

2° Des actes de surveillance.

§ Ier. — ACTES DE RESTRICTION.

Les restrictions sont relatives : 1° à la liberté de se transporter d'un lieu dans un autre; 2° à la liberté de s'armer; 3° à l'inviolabilité de la personne et du domicile. Nous allons parcourir ces restrictions diverses.

1° *Restriction à la liberté de locomotion.* — *Passe-ports.* — L'assemblée constituante avait établi les passe-ports comme mesure temporaire au moment de la fuite du roi. Mais après

Source BIU Cujas

le serment prêté par Louis XVI à la constitution, l'assemblée décréta « qu'il ne serait plus exigé aucune permis-« sion ou passe-port, dont l'usage avait été momentané-« ment établi; que le décret du 1er août était révoqué, et « que, conformément à la constitution, il ne serait plus « apporté aucun obstacle au droit de tout citoyen français « de voyager librement dans le royaume et d'en sortir à « volonté (1). » C'est l'assemblée législative qui, par son décret du 1er février 1792, a institué les passe-ports à l'intérieur. « Le salut de l'empire, dit le décret, exige la sur-« veillance la plus active : toute personne qui voudra voya-« ger dans le royaume sera tenue, jusqu'à ce qu'il en ait « été autrement ordonné, de se munir d'un passe-port. » —La législation sur les passe-ports n'avait originairement qu'un caractère provisoire : « L'assemblée nationale, obli-« gée de multiplier temporairement les mesures de sûreté « publique, déclare qu'elle s'empressera d'abroger le pré-« sent décret aussitôt que les circonstances qui l'ont provo-« qué auront cessé, et que la sûreté publique sera suffi-« samment établie » [19]. Ce caractère provisoire a été maintenu dans les lois successives qui ont perpétué la mesure en la fortifiant, jusqu'au décret du 18 septembre 1807, qui a imprimé à la restriction le caractère définitif.

Aux termes de la loi du 10 vendémiaire an IV [tit. 3], « nul ne pourra quitter le territoire de son canton, ni voyager sans passe-port. »

Pour les voyages *à l'intérieur*, les passe-ports ordinaires sont délivrés par l'autorité municipale; mais l'autorité a le droit et le devoir d'en refuser, 1° aux mineurs, aux interdits, aux femmes mariées qui ne représentent pas le consentement de leur mari : 2° aux commerçans, sur l'opposition de créanciers porteurs de jugemens entraînant la contrainte par corps (2); 3° aux domestiques qui ne représentent pas le consentement de leurs maîtres; 4° aux personsonnes placées sous la surveillance de la haute police.

Les passe-ports des indigens sont délivrés par les préfets;

(1) D. 14 sept. 1791.
(2) Circul. 10 avril 1829.

Source BIU Cujas

ils portent secours de route pour les père, mère et un seul enfant (1). Des feuilles de route sont délivrées par les maires aux militaires, aux condamnés libérés; mais les maires ne peuvent en délivrer aux officiers en non-activité, sans l'autorisation du préfet.

Les ouvriers sont astreints à une précaution autre que le passe-port; ils doivent être porteurs de livrets (2). Les livrets ont deux objets : ils sont une garantie d'ordre public : aussi l'ouvrier doit faire viser son livret, sinon il est réputé en état de vagabondage; ils sont une garantie en faveur des fabricans : les livrets, en effet, doivent être remis aux maîtres; et si l'ouvrier est débiteur envers celui qu'il a quitté, le nouveau maître doit retenir le salaire jusqu'à concurrence de la somme exigible.

Pour les voyages aux colonies et à l'étranger, les préfets délivrent les passe-ports sous la légalisation des ministres de l'intérieur et de la marine. Le droit de refus, outre les cas indiqués précédemment, s'étend aux personnes des comptables et des dépositaires de deniers publics, qui ne rapportent pas la permission de leurs chefs.

2° *Restriction à la liberté de s'armer.* — La prohibition du port de certaines armes a pris, selon les époques, un caractère plus ou moins rigoureux. Un édit de décembre 1558 défendait à tous autres qu'à gens de guerre de porter arquebuses et pistolets, sous peine d'être pendus et étranglés. En 1609, la peine de mort était aussi prononcée contre les porteurs de pistolets de poche. — Ces rigueurs tombèrent successivement. La déclaration du 23 mars 1728 prohiba la fabrication, le commerce, la vente, l'achat, le port et l'usage des *armes secrètes;* cette déclaration est encore en vigueur, mais la pénalité en est déterminée par la loi du 24 mai 1834 [art. 1er].

Le port des armes non prohibées par leur nature, interdit en 1561 et 1716 à tous ceux qui n'étaient pas gentilshommes, fut généralement permis par le décret du 20 août

(1) Avis du cons. d'État 22 déc. 1811.
(2) Arrêté 9 frimaire an XII.

Source BIU Cujas

1789, excepté aux gens sans aveu, métier, profession ni domicile.

Une tentative faite en l'an IX pour restreindre la liberté du port d'armes fut repoussée. Il est libre à chacun de porter des armes pour sa défense personnelle (1). Le *permis* de port d'armes est exigé, en vue de la chasse, par le décret du 4 mai 1812, et c'est seulement quand le porteur de l'arme de chasse est trouvé chassant qu'il est tenu de justifier du *permis* délivré par le préfet. Le droit perçu pour la délivrance du permis de *port d'armes* est un impôt sur la chasse, établi d'abord par simple décret, mais ratifié par la loi du 28 avril 1816 et par les lois annuelles des finances.

3° *Restrictions à l'inviolabilité de la personne et du domicile.* — La déclaration des droits de l'homme avait proclamé, en 1789, ce principe de liberté individuelle et de justice sociale : « Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu « que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes « qu'elle a prescrites. » — La Charte a consacré la même maxime : « La liberté individuelle (des Français) est égale- « ment garantie, personne ne pouvant être poursuivi ni ar- « rêté que dans les cas prévus par la loi et selon les formes « qu'elle prescrit. » — Entre la déclaration de 1789 et la Charte de 1830 se sont placées bien des institutions et des lois contraires au principe de la liberté individuelle. La constitution de l'an VIII autorisait le gouvernement à faire arrêter et détenir, sous la responsabilité ministérielle, les prévenus de complots, sauf à les traduire, dans les dix jours, devant les tribunaux; le sénatus-consulte du 28 floréal an XII instituait la commission sénatoriale de la liberté individuelle, fiction dérisoire; le décret du 3 mars 1810 instituait les *prisons d'État* par mesure de haute police, disant « que les prisons d'État étaient destinées à recevoir des « individus qu'il n'était *convenable* ni de traduire devant « les tribunaux ni de mettre en liberté. » — La restauration paralysa long-temps, par des lois exceptionnelles, le principe exprimé dans la Charte de 1814; mais du moins le principe était posé, et les lois restrictives ne se produisaient

(1) Avis du cons. d'État du 10 mai 1811.

Source BIU Cujas

que comme des exceptions temporaires. La dernière loi de ce genre est celle du 26 mars 1820. Nous ne connaissons pas, sous la Charte de 1830, d'arrestation par mesure de haute police, sauf le cas où l'interdiction du territoire serait violée par un membre des familles comprises dans la loi d'ostracisme de 1832.

Le droit d'arrestation préventive appartient dans sa plénitude aux magistrats : les juges d'instruction, et, en cas de flagrant délit, les procureurs du roi, l'exercent par les mandats d'amener, de dépôt et d'arrêt. Les chambres du conseil des tribunaux et les chambres d'accusation l'exercent par les ordonnances de prises de corps. Les tribunaux, les juges de paix, les autorités administratives, l'exercent par main-mise immédiate et mesure de police d'audience sur les personnes qui troublent leurs séances et leurs opérations (1) : telle est la règle générale. Une exception existe en faveur des préfets des départemens et des préfets maritimes pour les délits de la compétence des conseils de guerre. Les préfets, chefs de la police administrative, sont placés sur la même ligne que les procureurs du roi. Ils peuvent, dans les mêmes cas, décerner des mandats d'amener et de dépôt (2). Mais ce droit est personnel aux préfets; il ne peut être délégué, à moins que les fonctions tout entières ne soient déléguées à celui qui remplace le préfet absent.

Les commissaires de police sont des officiers de police judiciaire et de police administrative : comme tels, ils n'ont point droit de décerner des mandats.

Mais une distinction est essentielle entre le droit de constituer en *état d'arrestation,* et le droit de *saisir* pour conduire devant les magistrats. Le droit de constituer en état d'arrestation par mandats d'amener, de dépôt et d'arrêt est celui des magistrats et des préfets. Le droit de saisir les personnes pour les conduire devant le magistrat appartient à tout citoyen, s'il s'agit d'un *crime* flagrant : pour tout citoyen c'est un droit et un devoir; à plus forte raison pour tout dépositaire de la force publique [C. d'inst., 106]. Mais

(1) Cod. d'inst. crim., 509.
(2) Cod. d'inst., 10, 34.

Source BIU Cujas

ce droit de main-mise n'appartient pas aux citoyens en cas de *délit*. S'il s'agit de simples délits de police ou de police correctionnelle, c'est aux officiers de paix et aux gendarmes qu'appartient alors le droit de saisir sans mandat d'amener. La différence entre le droit des citoyens et celui des gendarmes ou officiers de paix, relativement à la main-mise, est déterminée par la différence entre le crime qui emporte peine afflictive et infamante, et le délit d'une pénalité inférieure. Dans le premier cas, l'intérêt de la société demande que chaque citoyen devienne subitement un agent de la police de l'État; dans le second cas, trop de latitude serait laissée à l'action individuelle à raison de la multiplicité des faits de cette nature. La confusion, les querelles, l'anarchie naîtraient, dans la cité, de l'entreprise des personnes privées les unes sur les autres.

Les officiers de paix sont des officiers de police institués par la loi du 21 septembre 1791, spécialement pour la ville de Paris; mais leurs droits et leurs devoirs sont communs aux officiers de police qui portent un caractère extérieur. « Les officiers de paix sont char-« gés de veiller à la tranquillité publique, de se por-« ter dans les endroits où elle sera troublée, d'*arrêter* « *les délinquans* et de les conduire devant le juge de paix. » Nommés d'abord par les officiers municipaux, ils le sont aujourd'hui par le ministre de l'intérieur (1). — Les officiers de paix sont des agens de la force publique et non des officiers de police judiciaire; leur formule est : « Je vous ordonne, au nom de la loi, *de me suivre* de-« vant le juge de paix (ou le commissaire de police). » — Les officiers de paix peuvent retenir les personnes arrêtées pendant la nuit pour les conduire au jour devant le magistrat ou le commissaire de police. — Les citoyens sont tenus de leur prêter assistance sur leur réquisition.

La gendarmerie nationale a été créée par le décret du 16 janvier 1791. Ses attributions ont été reproduites et

(1) Ord. 25 février 1822.

Source BIU Cujas

développées par la loi du 28 germinal an VI ; celle-ci a servi de base à l'ordonnance du 28 octobre 1820, dont les expressions doivent toujours être ramenées aux dispositions de la loi, quand il s'agit des rapports de la gendarmerie avec les citoyens. — La règle générale sur les droits et les devoirs de la gendarmerie est déterminée par cette loi [tit. 10, art. 165] : « Tout officier, sous-officier ou gendarme qui donnera, signera, exécutera ou fera exécuter « l'ordre d'arrêter un individu, ou qui l'arrêtera effectivement, si ce n'est en *flagrant délit*, ou dans le cas « prévu par la loi, pour le remettre sur-le-champ à l'*officier de police* (terme générique pour l'officier compétent), « sera poursuivi criminellement et puni comme coupable « du crime de détention arbitraire. »

L'individu saisi ne peut, jusqu'à son interrogatoire, être déposé que vingt-quatre heures, au plus, dans l'une des salles de la maison commune [168]. — Il y a détention arbitraire si l'individu légalement arrêté est conduit ou retenu dans un lieu de détention non légalement et publiquement désigné par l'administration [166].

Hors les cas de flagrant délit, déterminés par les lois, la gendarmerie nationale ne pourra arrêter aucun individu, si ce n'est en vertu d'un mandat d'amener ou d'arrêt (169).

La doctrine publiquement professée en 1827 par un jurisconsulte (M. Isambert) contre le droit des officiers de paix et des gendarmes de saisir, sur la voie publique, les délinquans domiciliés, a donné lieu d'examiner devant les tribunaux la question de savoir si l'article 106 du Code d'instruction criminelle avait dérogé aux lois de 91 et de l'an VI, et si le flagrant délit autorisant l'arrestation, était seulement le flagrant *délit-crime*, qui donne également aux simples citoyens le droit d'arrêter ; mais la garantie de la société et les règles d'interprétation ont fait maintenir un droit établi par *des lois spéciales*, auxquelles ne déroge pas tacitement une *loi générale*. L'arrêt solennel de la cour de Paris, du 27 mars 1827, a reconnu « que les simples gendarmes et les officiers de paix ont le droit de saisir sur la voie publique les délinquans même *domiciliés*, et de les

Source BIU Cujas

conduire immédiatement devant l'officier de police judiciaire. »

Les agens de police municipale, ou appariteurs et sergens de ville, n'ont pas le droit de saisir sans mandat; mais ils ont le droit de capture lorsqu'ils sont porteurs de mandemens de justice. Le décret du 18 juin 1811, sur l'administration de la justice criminelle, leur confère qualité suffisante : « Lorsque les gendarmes ou *agens de police,* « porteurs de mandemens de justice, viendront à découvrir « les prévenus, accusés ou condamnés, ils les *arrêteront* « et conduiront devant le magistrat compétent [art. 77]. » — L'agent de police municipale puise alors la qualité d'*agent de la force publique* dans la fonction qui lui est confiée par le mandement de justice dont il est porteur (1).

Le domicile des citoyens est un asyle inviolable pendant la nuit, et pour la fixation des heures de jour et de nuit, l'art. 1037 du Code de procédure est applicable (2) : la gendarmerie nationale ne peut y entrer la nuit que dans les cas d'incendie, d'inondation ou de réclamation venant de l'intérieur (3).

Mais une exception à l'inviolabilité du domicile est établie à l'égard des maisons ouvertes au public. Les gendarmes sont autorisés à visiter les auberges, cabarets et autres maisons ouvertes au public, même pendant la nuit, jusqu'à l'heure où ces maisons doivent être fermées d'après les règlemens de police, pour y faire la recherche des personnes qui leur ont été signalées, ou dont l'arrestation aura été ordonnée par l'autorité compétente (4). — Une loi du 22 juillet 1791 [tit. 1er, art. 9] permet également aux officiers de police d'entrer dans les boutiques de marchands pour vérifier les poids et mesures, le titre des matières d'or et d'argent, la salubrité des comestibles et médicamens, ou constater les contraventions à d'autres règlemens; mais ce droit ne peut être exercé pendant la nuit que

(1) Cass. 28 août 1829.
(2) Ord. 29 oct. 1820, 184.
(3) L. 28 germ. an VI, art. 131.
(4) L. 28 germ. an VI, art. 129.

Source BIU Cujas

jusqu'aux heures ordinaires de clôture pour le public (1).

La liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile sont des droits et des intérêts du premier ordre. Aussi quand une atteinte leur est portée, résister est le premier mouvement. Les citoyens ont-ils le droit de résistance ? — L'assemblée constituante avait qualifié de rébellion la résistance à un dépositaire de la force publique agissant *légalement* dans l'ordre de ses fonctions (2). Le Code pénal de 1810 n'a point reproduit le mot *légalement* et n'a point fait expressément de la résistance à l'*action légale* des agens de l'autorité la condition de la rébellion : mais cette condition est dans la nature des choses; elle est nécessairement sous-entendue. Le fonctionnaire n'a de droit que dans le cercle de ses attributions légales; s'il sort de cette limite, il n'est plus l'homme de la loi, il n'est plus couvert par elle : l'obstacle qui lui est opposé est la résistance à l'homme, et non à la loi; il n'y a donc pas rébellion. — La cour de cassation, avant 1830, a condamné cette doctrine (3); elle autorisait seulement la prise à partie, l'action judiciaire contre le fonctionnaire. Mais la révolution de 1830 a légitimé la doctrine de la résistance; le principe de la révolution est le principe même de la résistance légitime à l'usurpation des pouvoirs, à l'illégalité des actes. Aussi la cour suprême paraît-elle revenir sur sa jurisprudence dans l'arrêt du 7 avril 1837, portant que « l'art. 209 sur la rébellion n'est pas applicable au fait d'un individu qui refuse avec violence et avec menace de suivre des gardes-forestiers ailleurs que devant le fonctionnaire désigné par la loi : « Les gardes-forestiers, dit la « cour, n'agissaient pas alors pour l'exécution de la loi, « mais en dehors des conditions et des règles de la loi. » C'est là le principe même de la liberté légale; l'obéissance est un devoir quand l'agent du gouvernement agit pour l'exécution de la loi, dans les conditions et les règles de la

(1) Cass. 19 nov. 1829.
(2) D. 25 sept. 1791.
(3) Arr. 5 janvier 1821.

Source BIU Cujas

loi; dans les autres cas, l'obéissance peut être un *acte de prudence*, elle n'est plus un *devoir*.

Mais si l'agent de la force publique ou l'officier ministériel est porteur d'un acte ou d'un mandat ayant la forme légale, la présomption est en faveur de l'acte : le citoyen ne peut se rendre justice à lui-même sur le vice intrinsèque qu'il croit y reconnaître. Il a seulement le droit de se pourvoir devant les tribunaux.

Le législateur, au surplus, a établi une sanction pénale en faveur de la liberté individuelle : il punit de la dégradation civique et soumet à des dommages et intérêts les fonctionnaires publics chargés de la police administrative ou judiciaire, qui auront refusé ou *négligé* de déférer à une réclamation légale, tendant à constater les détentions illégales et arbitraires, et qui ne justifieront pas les avoir dénoncées à l'autorité supérieure (1).

§ II. — ACTES DE SURVEILLANCE.

La police de l'État doit, dans l'intérêt des personnes, des propriétés et de la tranquillité publique, surveiller les condamnés rendus à la vie sociale, les mendians, les étrangers.

I. *Surveillance à l'égard des repris de justice.* — La surveillance de la haute police a été introduite dans notre législation par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII [art. 131]. La surveillance devait exister, même quand il y avait acquittement devant la haute cour impériale.—Le Code pénal avait placé l'arbitraire dans les mesures de surveillance, en mettant le condamné *à la disposition du gouvernement* [44]. La loi du 28 avril 1832 a modifié le caractère de la surveillance et a fait disparaître le vague et l'arbitraire : « Le renvoi sous la surveillance de la haute po-« lice, disait l'exposé des motifs, ne pouvait être supprimé; « la sûreté des personnes et des propriétés est intéressée à « ce que le criminel ne vienne pas, après la consommation « de sa peine, porter l'épouvante dans les localités qui lui « sont connues, et exercer contre les plaignans, les jurés

(1) Code pénal, 119, 120; C. d'instr., 615, 616.

Source BIU Cujas

« les témoins, d'atroces vengeances; il y a aussi nécessité « de briser les liens de ces associations menaçantes qui s'é- « tablissent si aisément entre les repris de justice. Les « moyens ordinaires de surveillance dont la police dispose « ne suffisent pas pour mettre la société en défense contre « de si grands périls. »

L'effet actuel du renvoi sous la surveillance de la haute police est de donner au gouvernement le droit d'interdire certains lieux au repris de justice, et d'imposer au condamné l'obligation 1° de déclarer, avant la sortie de l'établissement de répression, le lieu qu'il désire habiter, 2° de se présenter devant le maire dans les vingt-quatre heures de son arrivée, 3° d'indiquer au maire, quand il veut changer de résidence, la résidence nouvelle qu'il choisit [44].

La mise en surveillance est de plein droit et perpétuelle à l'égard des condamnés aux travaux à temps, à la détention, à la réclusion [47]; elle est de plein droit, mais temporaire, pour les bannis et les coupables de crimes ou délits qui intéressent la sûreté intérieure ou extérieure de l'État [48-49]. Hors des cas ainsi déterminés, la surveillance n'a lieu que lorsque la loi l'a permis par une disposition particulière [50].

La surveillance perpétuelle est une mesure d'ordre public et de sûreté générale; elle est imprescriptible.

Le nombre des individus mis en surveillance, selon les états de l'administration en 1837, était de quarante mille!

II. *Mesures relatives à la mendicité.* — Le mendiant est le pauvre qui *ne veut pas* ou celui qui *ne peut pas* travailler; il y a de l'un à l'autre la distance morale qui sépare le vice et le malheur : aussi les lois ont dû être bien différentes à l'égard des mendians valides et des mendians infirmes.

En France, les mesures adoptées à l'égard des mendians valides ont toujours porté un caractère de rigueur qui, dans le vice de la fainéantise, punissait le crime futur. Les moyens de police furent successivement, sous saint Louis, le bannissement; au XVIe siècle, l'emploi des mendians, enchaînés deux à deux, au curage des égoûts; sous Louis XIV, la condamnation prévôtale aux galères perpé-

Source BIU Cujas

tuelles. Au XVIIIe siècle, le gouvernement eut le projet de transporter les mendians aux colonies; le parlement s'y opposa. L'assemblée constituante décréta leur arrestation et leur conduite devant la police de sûreté (1); la Convention ouvrit pour eux les maisons de détention; elle proclama dette nationale l'assistance des pauvres, interdit aux citoyens, sous peine d'amende, de faire l'aumône, et décréta la *transportation* du mendiant en récidive au fort Dauphin, île de Madagascar (2)! — L'Empire ouvrit quelques dépôts de mendicité, qui devenaient des maisons de détention; et le Code pénal a soumis à cinq et dix ans de surveillance de la haute police, les vagabonds et mendians condamnés [271-282].

A l'égard des mendians infirmes ou des ouvriers que la rigueur des temps livrait à la charité publique, l'ancienne monarchie avait travaillé à organiser des secours d'humanité. La création des hôpitaux et des maisons de refuge, dans le monde chrétien, date du VIe siècle. Le deuxième concile de Tours de l'an 566 statua, pour la France, que « chaque cité devait avoir soin de nourrir ses « pauvres, que chaque prêtre de la campagne et chaque « citoyen devait se charger du sien. » — Saint-Louis [1254] envoyait des commissaires choisis parmi les magistrats et le clergé pour dresser les rôles des pauvres laboureurs, et se chargeait de leur faire parvenir des secours (3). Une ordonnance de 1536 établit dans tout le royaume des secours à domicile. — La monarchie des XVIIe, XVIIIe siècles, sous l'inspiration de la charité chrétienne, créa trois institutions :

1° La taxe des pauvres répartie sur tous les habitans de Paris et même sur les princes par le bureau général des pauvres, composé d'ecclésiastiques, de bourgeois, de conseillers au parlement, taxe qui se perpétua jusqu'en 1789 (4).

---

(1) D. 22 juillet 1791; la police de sûreté était confiée aux juges de paix.

(2) L. 24 vend. an II.

(3) Il examinait lui-même les rôles avec attention. « Les serfs, disait Saint-« Louis, appartiennent à Jésus-Christ comme nous; et dans un royaume chré-« tien oublierons-nous jamais qu'ils sont nos frères. » (*Hist. de Saint-Louis*, par M. de Villeneuve-Trans, t. III, p. 5.

(4) *Edits des années* 1544 *et* 1662.

Source BIU Cujas

2° Les ateliers de charité (1) qui furent, sous Louis XVI, étendus à toutes les provinces;

3° Les dépôts de mendicité (2); trente-trois dépôts (un par généralité) subsistaient au moment de la révolution.

Les mesures sociales à l'égard du paupérisme peuvent partir de deux principes : du devoir de *justice*, ou du devoir de *charité*. Si le devoir de justice est regardé comme le fondement des secours, les pauvres ont le droit d'en exiger; à défaut de secours, ils ont le droit de réclamer en leur faveur un impôt, une participation aux biens de ceux qui possèdent. La taxe des pauvres n'est pas seulement alors un fardeau que supporte la société, c'est une dette qu'elle paie : c'est une obligation étroite qu'elle remplit, le lien de reconnaissance entre le pauvre et la société ne peut pas plus exister qu'entre le créancier qui reçoit et le débiteur qui paie. En considérant le devoir envers les pauvres comme devoir de justice, l'Angleterre devrait regarder comme naturelle et légitime la taxe qui dévore annuellement le revenu de ses paroisses. Mais ce serait là une fausse notion qui, poussée dans ses dernières conséquences, entraînerait avec elle l'esprit et les perturbations de la loi agraire. — Les secours envers les pauvres, ramenés à leur véritable principe, sont une œuvre de charité : sous ce second point de vue, rien n'est rigoureusement exigible : quand l'homme, quand la société distribue des secours, c'est un acte de bienfaisance et de vertu qui est exercé; il n'y a pas de lien de droit, et par conséquent, il y a place pour la reconnaissance; la reconnaissance est due à la charité du citoyen qui donne, ou de la société qui institue des établissemens d'humanité. La taxe des pauvres disparaît comme impôt obligatoire devant cette notion toute chrétienne, et deux sources de secours différens sont ouvertes à la classe malheureuse : à l'homme valide et pauvre, la charité doit offrir le travail; aux pauvres infirmes par l'âge ou par les maladies, aux enfans sans parens, sans ressources, la société doit offrir des secours gratuits. C'est

(1) Édit. 15 avril 1685.
(2) Ord. 1764; Arr. du conseil, 21 sept. 1767.

Source BIU Cujas

le principe que l'assemblée constituante avait exprimé avec précision dans son décret du 16 décembre 1790 : « Le tra- « vail est le seul secours qu'un gouvernement sage puisse of- « frir à ceux que leur âge ou leurs infirmités n'empêchent « pas de s'y livrer. » — C'est sur ce principe d'ordre social et d'humanité que reposent nos institutions de charité publique et que devront reposer les améliorations à venir.

Les institutions actuelles sont :

1° *Les bureaux de bienfaisance* pour les secours à domicile; par leur loi de création ils étaient cantonnaux (1); ils sont communaux d'après la loi du 28 pluviôse an VIII: leur institution est d'un intérêt général, leur siége et leur administration sont un objet local. A l'institution primitive avait été jointe, en 1821, celle des conseils de charité dont la suppression a été ensuite prononcée. Les bureaux de bienfaisance sont chargés de faire la répartition des secours et de diriger les travaux prescrits par l'administration;

2° *Les ateliers de charité*, dont les travaux doivent être organisés en chaque département, dans un objet d'utilité générale, et qui offrent des secours temporaires, quand la masse du travail particulier ne suffit plus à la masse des travailleurs (2); le tarif du prix de la journée est dressé par le préfet, et la police des ateliers est régie par le décret du 25 juillet 1791;

3° *Les dépôts de mendicité* qui ont survécu, au nombre de six seulement, à la ruine des projets de Bonaparte pour l'établissement d'un dépôt par département, et qui, dès l'année 1831, ne renfermaient plus de mendians valides;

4° *Les hospices et maisons de refuge*, dont l'administration est communale, mais dont la comptabilité est soumise aux règles de la comptabilité publique, quand les revenus annuels dépassent la somme de 30,000 fr. (3);

---

(1) L. 7 frim. an V.

(2) D. 16 déc. 1989.

(3) Les comptes sont définitivement approuvés par le conseil de préfecture, si le revenu n'excède pas 30,000 fr., et si les revenus dépassent ce chiffre, par la Cour des comptes. L. 18 juillet 1837, art. 66.

Source BIU Cujas

5° *Les établissemens d'instruction primaire*, qui ne s'adressent pas à la classe des pauvres seulement, mais à la classe des ouvriers et des cultivateurs, pour offrir à leurs enfans l'instruction nécessaire et l'éducation morale;

6° *Les salles d'asyle*, dont l'institution toute récente recueille l'enfant en bas âge et procure tout à la fois un soulagement aux chefs des familles ouvrières, et un moyen de moralisation aux enfans pour préparer leur entrée dans les écoles d'instruction primaire;

7° *Les monts-de-piété*, créés au XVe siècle en Italie (1), en France au XVIIe, et qui furent institués pour combattre l'usure énorme des Juifs qui prêtaient sur gage à la classe ouvrière;

8° *Les caisses d'épargnes* qui, d'origine toute nouvelle, ont fait un puissant appel à l'esprit d'ordre, d'économie, de prévoyance, et qui ont révélé au pauvre, au travailleur, un capital, des revenus et le bien-être de la famille dans les résolutions et les habitudes de la sagesse. Les caisses d'épargnes, qui n'ont existé qu'au nombre de douze de 1818 à 1830, et qui s'élevaient au nombre de deux cent soixante-dix, à la fin de 1838, ne sont pas seulement une institution bienfaisante pour la classe ouvrière; elles sont un moyen de diminuer successivement la masse des indigens à la charge de la société; et elles ont formé déjà un immense capital, qui, au lieu de se perdre en dépenses improductives, peut seconder les grandes vues de l'État pour l'amélioration du crédit foncier, de l'agriculture, et la fondation des colonies agricoles (2).

La loi du 5 juin 1835 a statué que chaque déposant ne pourrait verser plus de 300 fr. par semaine, ni avoir en

---

(1) Le premier établissement a été créé en 1491 à Pérouse. Selon un rapport fait à l'Académie des sciences morales, par M. Châteauneuf, les habitans de Pérouse instituèrent les Monts-de-Piété pour échapper à l'usure des Juifs qui prenaient jusqu'à 70 et 80 p. 100 d'intérêt. Le pape Sixte IV en fit jouir Savone, sa patrie, sur le modèle de ceux de Pérouse. De l'Italie, ils se répandirent dans la Flandre; au commencement du 17e siècle, il y en avait dans la plupart des États de l'Europe. Louis XIV établit l'intérêt à 15 p. 100. Il fut ensuite à 10 (*Journ. de l'Instr. publique.* 31 juillet 1839.

(2) V. rapport du ministre du commerce, publié en 1840, sur la situation

Source BIU Cujas

dépôt plus de 3,000 fr. productifs d'intérêts. Les sociétés de secours mutuels pour les cas de maladies, d'infirmités, ou de vieillesse, formées entre ouvriers ou autres individus, et dûment autorisées, sont admises à déposer jusqu'à la somme de six mille francs.

La population indigente, en France, est du 17e environ de la population totale; la statistique, en 1835, donnait 1,928,000 indigens, sur lesquels on comptait 30,000 mendians en état valide; le mouvement annuel des hospices est d'environ 500,000 individus. — On voit combien la charité individuelle et sociale a besoin d'étendre ses secours de tout genre pour assimiler à la masse de la population laborieuse et vivant de son labeur, cette partie maladive de la population qui flotte de siècles en siècles sur le sol national.

III. *Mesures relatives aux étrangers.* — Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire [C. c. 3], et, par conséquent, les étrangers qui viennent en France: « Habiter le territoire, disait Portalis, c'est se sou-« mettre à la souveraineté; tel est le droit politique de « toutes les nations. — Un étranger devient le sujet ca-« suel de la loi du pays dans lequel il passe ou dans lequel « il réside. Dans le cours de son voyage, ou pendant le « temps plus ou moins long de sa résidence, il est pro-« tégé par cette loi; il doit donc la respecter à son tour. « L'hospitalité qu'on lui donne appelle et force sa recon-« naissance (1). » — Cette hospitalité ne peut être refusée,

---

des Caisses d'épargne. Les *succursales* des Caisses d'épargne étaient au nombre de 110, ce qui faisait un total de 380 bureaux à la fin de 1838 : il y avait encore cinq départements qui n'avaient pas de caisse d'épargne. Au 31 décembre, il y avait 265,396 déposans, qui représentaient un capital de 144,964,787 fr.

Voici le tableau des professions et du chiffre proportionnel des livrets et du solde des livrets, au 31 décembre 1838 :

Ouvriers.	42,778 livrets.	19,866,559 francs.
Domestiques.	38,576 »	17,270,935 »
Employés.	7,328 »	4,825,974 »
Militaires et marins.	7,799 »	5,675,825 »
Professions diverses. . . .	36,259 »	25,752,604 »
Mineurs.	29,958 »	7,883.103 »
Sociétés de secours mutuels	498 »	439,757 »
Totaux.	163,196 livrets.	81,714,759 francs.

(1) Exposé des motifs du tit. Ier du Code.

Source BIU Cujas

sauf les cas de guerre ou de maladie contagieuse. Si l'entrée de l'étranger en France est volontaire, il peut être admis à la participation de tous les droits civils, avec l'autorisation du roi de fixer son domicile en France [C. c. 13]; si son entrée est déterminée par un cas de force majeure, par le besoin de chercher un refuge en France, il est protégé par le droit d'asyle. Mais, parmi les réfugiés, il faut distinguer les réfugiés politiques et ceux qui fuient l'application des lois pénales de leur pays.

Les réfugiés politiques ne peuvent jamais être livrés par extradition au gouvernement qui les réclame; le malheur est sacré, il est sous la sauve-garde du droit des gens. Mais cependant des précautions peuvent être nécessaires, et la loi du 28 avril 1832, confirmée par des lois annuelles, en accordant des secours aux étrangers, donne au gouvernement le droit de les réunir dans une ou plusieurs villes, droit prorogé jusqu'à la fin de 1841; mais la loi du 24 juillet 1839 a introduit une modification en faveur des réfugiés. « Les « étrangers qui auront demeuré en France ou servi sous « les drapeaux pendant cinq années et qui n'auront subi « aucune condamnation criminelle ou correctionnelle « pourront, en donnant avis préalable de leur déplace- « ment au préfet du département, changer de résidence « sans l'autorisation du gouvernement. » — « Cette au- « torisation continuera de leur être nécessaire pour ré- « sider dans le département de la Seine. » — La loi sur les étrangers est essentiellement temporaire comme la situation à laquelle elle s'applique. Elle tend de plus en plus à diminuer leurs entraves; et cependant si les circonstances en imposaient le devoir, dans l'intérêt de la paix publique, le gouvernement a encore la faculté de forcer les réfugiés à sortir du royaume (1).

La faculté de retirer les passe-ports à l'étranger non réfugié, et de lui enjoindre de sortir du royaume, appartient aussi au pouvoir exécutif d'après une loi, encore en vigueur, du 29 vendémiaire an VI [art. 3-7].

A l'égard des vagabonds étrangers, le Code pénal donne

(1) L. 1er mai 1834.

Source BIU Cujas

à l'autorité administrative le droit de les conduire hors du territoire français [271].

Et enfin, dans le cas de guerre avec la nation à laquelle appartiennent les étrangers, le droit d'expulsion générale est conféré au gouvernement par le décret du 22 nivôse an XIII.

Le fugitif qui cherche un asyle sur le territoire français pour échapper à la justice criminelle de son pays peut espérer d'y trouver sa sûreté individuelle; il y a humanité et souvent même justice à ne pas livrer celui qui, loin du foyer de ses passions, pourra recommencer une vie nouvelle et pure; mais l'hospitalité n'est pas ici un devoir rigoureux et sacré. Le crime commis sur la terre étrangère avertit la prudence du gouvernement, et l'extradition peut avoir lieu sur la réclamation de l'État offensé. — Les cas d'extradition sont déterminés par les traités, dans les formes diplomatiques; ainsi, entre la France et la Suisse ils sont réglés par un traité du 31 décembre 1828; entre la France et la Belgique, par un traité du 19 décembre 1834.

Mais l'extradition peut avoir lieu en l'absence de tout traité; elle fait partie des droits de la royauté; elle a été qualifiée par la cour de cassation de *droit régalien;* elle peut être exercée par ordonnance du roi, et l'ordonnance qui prescrit l'extradition est, à l'égard de l'étranger, une cause légale d'arrestation (1).

SECTION III.

POLICE DE L'ÉTAT DANS SES RAPPORTS AVEC L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE.

Les corporations ont fait la force de l'industrie naissante. La police des métiers, confiée par Saint-Louis au prévôt de Paris, Étienne Boileau, a donné lieu au *registre des métiers*, monument précieux du moyen-âge dans lequel le sévère magistrat a recueilli les usages et traditions des corporations existantes, afin d'en assurer l'exécution. Au XVIIe siècle, Delamarre, dans son *Traité de police*, avait rassemblé les règles qui avaient successivement modifié les

(1) Cass. 20 juin 1827.

Source BIU Cujas

anciens usages; mais au XVIIIe siècle, l'industrie paraissait assez puissante pour être affranchie des liens du moyen-âge, et Turgot, dans son admirable édit de 1776, proclama les droits du travail et la liberté de l'industrie : « Dieu, en « donnant à l'homme des besoins, en lui rendant néces- « saire la ressource du travail, a fait du droit de travailler « la propriété de tout homme, et cette propriété est la plus « sacrée et la plus imprescriptible de toutes. » Mais Turgot ne fut pas compris de ceux même qu'il voulait affranchir; l'édit fut bientôt révoqué. L'assemblée constituante ressaisit le principe de 1775; elle reconnut, dans les mêmes termes, que le travail est la propriété primitive et sacrée; elle prohiba toute forme de corporation, et par son décret du 2 mars 1791, elle déclara la liberté du commerce et de l'industrie : « Il sera libre à toute personne de faire tel né- « goce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle « trouvera bon, mais elle sera tenue..... de se conformer « *aux règlemens de police* qui sont ou pourront être faits. »

Le principe général de la liberté d'industrie appelait donc, dès l'origine, au nom de la police de l'État, des restrictions nécessaires.

Les restrictions et mesures préventives peuvent être considérées sous trois points de vue successifs :

1° Dans l'intérêt de la santé et de la sûreté des individus ;

2° Dans l'intérêt de la sécurité commerciale ;

3° Dans l'intérêt de la morale et de la paix publiques.

Nous allons considérer les objets qui rentrent dans cette classificatioa.

§ Ier. — RESTRICTIONS DANS L'INTÉRÊT DE LA SANTÉ ET DE LA SURETÉ INDIVIDUELLE.

Ces restrictions concernent :

Les ateliers dangereux, insalubres et incommodes,

Les entreprises relatives au débit et à la fabricatien des eaux thermales,

Le débit des substances vénéneuses.

Source BIU Cujas

I. *Ateliers dangereux, insalubres et incommodes* (1). — Autrefois il n'y avait point de règlement général à cet égard. Les mesures étaient abandonnées à la prudence des intendans ou à l'intervention des parlemens. Le décret du 15 octobre 1810 a établi, pour la première fois, la division des ateliers en trois classes, et la nécessité d'une autorisation préalable. La nomenclature des ateliers soumis à l'autorisation a été successivement agrandie : la dernière ordonnance, à cet égard, est du 27 janvier 1837; elle contient plus de trois cents ateliers de différentes destinations.

Les ateliers de la première classe, comme dangereux, doivent être établis dans des lieux isolés ;

Ceux de la deuxième classe, comme insalubres, ne sont pas soumis à l'isolement, mais doivent être entourés de précautions propres à empêcher les procédés de l'industrie de préjudicier aux voisins;

Ceux de la troisième classe, comme incommodes, sont assujettis à des règlemens et à des visites de police. — La statistique, publiée en 1837, indique l'existence de 14,360 ateliers soumis à autorisation à la fin de l'année 1835 (2).

Les ateliers de première classe doivent être autorisés par ordonnance du roi rendue en conseil d'État; c'est un acte de haute police. La demande d'autorisation doit être présentée d'abord au préfet, qui la publie par affiches, fait dresser un procès-verbal *de commodo et incommodo*, et reçoit les oppositions des personnes intéressées. Ces oppositions sont jugées par le conseil d'État seul; il n'en est point reçu contre les ordonnances d'autorisation ou de refus; mais si des inconvéniens non prévus viennent à se produire, la suppression de l'atelier peut être prononcée par le roi en son conseil d'État (3).

Les ateliers de deuxième classe n'ont besoin que de l'autorisation du préfet; le pourvoi contre le refus d'autorisa-

(1) On peut consulter : 1° La *législation et jurisprudence des ateliers dangereux* ou *Manuel des manufactures*, par M. Macarel, un vol. in-18, 1828 ;

2° Le *Traité de la législation concernant les manufactures et ateliers dangereux*, par M. Taillandier.

(2) *Archives statistiques du ministère de l'agriculture et du commerce*, 1837.

(3) D. du 15 oct. 1810, art. 12.

Source BIU Cujas

tion peut être porté devant le conseil d'État; les oppositions formées contre la demande sont jugées en premier ressort par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État qui prononce en dernier ressort. — La demande en suppression peut être admise si les conditions de l'établissement n'ont pas été exécutées; elle passe par les mêmes degrés de juridiction administrative.

Les ateliers de troisième classe n'ont besoin que de l'autorisation des sous-préfets (à Paris, du préfet de police). — Le refus peut être apprécié au premier degré par le conseil de préfecture, ce qui distingue ce cas du précédent, où le refus est directement porté devant le conseil d'État. Nulle différence à faire quant au jugement des oppositions.

Une règle est commune aux trois classes d'ateliers : c'est que la translation de l'atelier d'un lieu à un autre, ou bien l'interruption de six mois dans les travaux, enlève également le bénéfice de l'autorisation (1).

Le droit de l'administration est un droit de police et de surveillance. Les questions de propriété et de dommages appartiennent à la compétence des tribunaux civils, mais la moins-value pour les voisins n'est pas assimilée à un dommage. Un dommage matériel peut seul être le fondement d'une action judiciaire. La question de moins-value est censée avoir été appréciée et écartée par l'autorisation du roi ou de l'administration (2).

II. *Eaux thermales.* — La France possède environ 77 établissemens d'eaux thermales dont 6 appartiennent à l'État, 24 aux communes et aux hospices, 47 aux particuliers.

Tout propriétaire qui découvre une source de cette nature doit en avertir l'administration (3). — Les établissemens des particuliers sont soumis à la surveillance de l'autorité, qui nomme des inspecteurs et médecins des eaux. Une ordonnance du 18 juin 1823 a déterminé les bases du tarif et des règlemens intérieurs.

Les entreprises qui ont pour objet la fabrication des eaux

(1) Décr. 15 oct. 1810, art. 13.
(2) Cass. 15 déc. 1824 - 2 janv. 1833.
(3) Arrêté 29 floréal an VII.

Source BIU Cujas

artificielles, l'expédition ou les dépôts des eaux minérales, doivent être autorisées préalablement par le ministre de l'intérieur. — Les expéditions doivent être accompagnées d'un certificat d'origine; les eaux doivent être surveillées à leur arrivée dans les dépôts, à moins que le dépôt n'en soit fait dans des pharmacies légalement autorisées. [Ord. 1823.]

III. *Débit des substances vénéneuses.* — La déclaration du roi, du 25 avril 1777 [34], et l'ordonnance de police du 9 nivôse an XII, ont prescrit les moyens de précaution à l'égard des substances qui pourraient multiplier les funestes effets du crime et de l'imprudence. Les poisons doivent être tenus séparément en un lieu sûr, ouvert par le chef seul de l'établissement. Il ne peut en être vendu qu'aux personnes domiciliées qui en ont besoin pour leur profession ou pour une cause bien connue, sous peine d'une amende de 3,000 fr.

Les registres des pharmaciens et autres commerçans détenteurs de substances vénéneuses doivent être cotés et paraphés par le maire. Les personnes qui achètent doivent déclarer leurs noms et demeure, la nature du poison, la quantité achetée, l'usage auquel il est destiné. — Les tribunaux ne peuvent modérer l'amende encourue par suite de contraventions propres à compromettre si gravement la sécurité individuelle.

C'est dans le même intérêt que la loi du 21 germinal an XI [art. 36] a prohibé les remèdes secrets et les préparations médicinales faites par d'autres que les pharmaciens. Toutefois, et d'après un usage constant, la religieuse que sa charité conduit auprès de l'indigent infirme peut employer quelques préparations pharmaceutiques sans encourir la peine attachée à la prohibition légale : son expérience et son dévoûment doivent l'en préserver, malgré les réclamations des intérêts rivaux.

§ II. — RESTRICTIONS DANS L'INTÉRÊT DE LA SÉCURITÉ COMMERCIALE.

Elles concernent trois choses :

I. *Fabrication des médailles;* — Plusieurs arrêts du con-

Source BIU Cujas

seil, entre autres celui du 14 juillet 1685, avaient défendu cette fabrication hors de l'hôtel des monnaies, sous peine d'une amende de mille livres. — Le consulat a renouvelé les anciens règlemens et la sanction pénale. L'arrêté du 5 germinal an XII défend expressément de frapper ou de faire frapper des médailles ailleurs que dans l'atelier de la monnaie, destiné à cet effet, à moins d'autorisation spéciale du gouvernement. L'industrie était ainsi limitée, quant à la fabrication; l'objet de la restriction était de protéger la sincérité du signe monétaire; mais chacun avait le droit de faire frapper toute espèce de médaille. Une restriction nouvelle a été apportée, dans l'intérêt de la paix publique, par l'ordonnance du 24 mai 1832; il ne peut être aujourd'hui procédé à la fabrication des médailles sans l'autorisation des ministres du commerce ou des travaux publics.

Le besoin de protéger le signe monétaire a soumis aussi à l'autorisation de la police les industries qui emploient certaines machines, telles que presses, moutons, laminoirs; les machines de ce genre ne peuvent même être fabriquées sans une autorisation spéciale (1).

II. *Fabrication et vente des ouvrages d'or et d'argent;* — Loi du 19 brumaire an VI. — Les fabricans qui exercent leur industrie sur les matières d'or et d'argent doivent se faire connaître à la préfecture et à la municipalité par une déclaration; ils doivent faire frapper (insculper) leur poinçon particulier, avec leur nom, sur une planche de cuivre déposée par eux; ils sont obligés de tenir des registres cotés et paraphés par la police municipale, et d'y inscrire les titres, poids et marques des objets achetés, ainsi que les noms des vendeurs; ils ne doivent acheter que de personnes connues ou assistées de répondans connus; ils sont obligés de représenter leurs registres à toute réquisition de l'autorité publique (2).

Les affineurs des matières d'or et d'argent sont astreints aux mêmes obligations, et doivent, de plus, faire leur déclaration à l'administration des monnaies; leur nom doit

(1) Lett. pat. 28 juillet 1783; Arrêté 3 germ. an IX.
(2) Arrêté 16 prair. an VII.

Source BIU Cujas

être insculpé sur les lingots après l'essai légal; les matières non marquées sont confisquées (1).

Les fabricans d'objets où l'or et l'argent sont unis doivent insculper leur poinçon sur les matières fabriquées, et indiquer le titre, la quantité d'or et d'argent par eux employée.

Les orfèvres ne sont astreints qu'à une déclaration devant la municipalité, à la tenue régulière et à la représentation de leurs registres [12-73].

Les marchands ambulans sont assujettis au devoir de présenter aux maires des communes, dans lesquelles ils arrivent, les bordereaux des orfèvres qui leur ont vendu les objets de leur commerce [92].

La loi des recettes, du 10 août 1839, permet l'exportation des ouvrages d'or et d'argent sans marques des poinçons français et sans paiement du droit de garantie [16]. Les conditions de l'exportation sont déterminées par un règlement d'administration publique, contenu dans l'ordonnance du 30 décembre 1839. Le fabricant doit faire une déclaration préalable, au bureau de garantie, du nombre, de l'espèce et du poids des ouvrages, il pourra ainsi les présenter à l'essai sans marque de poinçon et après que la fabrication en aura été achevée. [Ord. 1.)

III. *Poids et mesures.* — L'unité des poids et mesures était établie chez les Romains; la mesure était empruntée à l'homme lui-même (doigt, pouce, pied, coudée). Les capitulaires des rois francs prescrivaient aussi l'unité, mais celui de 864, de Charles-le-Chauve, montrait l'uniformité prête à se rompre; elle disparut bientôt sous l'empire des morcellemens de la féodalité. Le droit de déterminer les poids et mesures était un attribut de la souveraineté, et les seigneurs, qui exerçaient ces attributs dans leurs domaines, établirent ou tolérèrent les diversités. — Tous les rois qui travaillèrent fortement à l'unité monarchique, Philippe-le-Bel, Louis XI, François Ier, Louis XIV, voulaient l'uniformité des poids et mesures; mais l'assemblée constituante, organe d'une révolution sociale, eut seule la puissance de

(1) L. du 19 brum. an VI, art. 122.

Source BIU Cujas

promulguer la loi de l'unité. Cette grande conception s'agrandit encore par l'idée d'emprunter à la nature le type de l'unité, de lier le système nouveau à l'existence du globe, et d'offrir à toutes les nations une base scientifique prise dans la nature physique, l'expérience et la raison. Les savans étrangers furent appelés à la fixation de l'*unité naturelle* de mesures et de poids, de concert avec l'Académie des sciences, et le décret du 26 mars 1791 posa une base immuable, non pour la France, non pour l'Europe seulement, mais pour la terre civilisée : ce n'est pas là un décret purement national, c'est une loi universelle. — L'unité linéaire adoptée fut la dix millionième partie du quart du méridien terrestre; c'est le mètre (ou 3 p. 11 lig. 297/1000es de ligne). — Le système décimal fut appliqué à cette unité par multiplication (décamètre, kilomètre, myriamètre) et par division (décimètre, centimètre, millimètre).

La Convention donna au système métrique tous ses développemens par la loi du 18 germinal an III; elle produisit une nomenclature détaillée des nouveaux poids et mesures. Le consulat, en fixant définitivement, par la loi du 19 frimaire an VIII, la valeur du mètre et du kilogramme, avec toute la précision que lui assuraient les travaux des savans qui l'avaient déterminée, couronna dignement l'œuvre de l'assemblée constituante; elle consacra par l'inscription, A TOUS LES TEMPS, A TOUS LES PEUPLES, « l'époque glorieuse « à laquelle avait été consommée une opération aussi vaste « et d'un aussi grand intérêt. » — La mise à exécution générale fut bientôt ordonnée (1); des difficultés d'application naquirent de l'ancien usage, et l'Empire transigea avec les habitudes et les répugnances des anciennes provinces; en conséquence, le décret du 12 février 1812 autorisa des mesures usuelles mises en rapport avec le système métrique et composées de fragmens décimaux; la transaction fit revivre les variétés locales, et paralysa les effets de l'unité.

Le gouvernement de 1830 est revenu au vrai principe; la loi du 4 juillet 1837 a abrogé le décret de 1812 et consti-

(1) Arrêté 19 brum. an IX.

Source BIU Cujas

tué un retour sincère et définitif à la loi de l'an III, en étendant sa tolérance pour les anciennes mesures seulement jusqu'à janvier 1840. A partir de cette époque, l'uniformité du système métrique des poids et des mesures a été légalement obligatoire pour tous : pour les officiers publics, pour les juges, pour les arbitres, qui ne peuvent prononcer leur décision sur les actes exprimant les anciennes mesures, qu'après le paiement de l'amende par les contrevenans. La loi est obligatoire non seulement pour les commerçans, même aussi pour les simples citoyens qui seront soumis à l'amende portée en l'art. 479 du Code pénal, pour les actes, registres et écrits privés qui contiendraient les anciennes énonciations, et qu'ils auraient besoin de produire en justice. Ainsi la connaissance du système décimal, dans ses diverses applications, devient une nécessité pour la vie de chaque jour.

La loi de 1837 annonçait une ordonnance réglementaire qui a été rendue le 19 avril 1839, et qui doit guider les citoyens et les officiers publics dans l'emploi et la vérification des poids et mesures.

Par l'application uniforme du système métrique, la liberté commerciale est restreinte dans un de ses modes d'action. Mais cette restriction a pour objet d'empêcher les erreurs et les fraudes qui se commettaient dans les échanges de contrée à contrée, et de rendre plus faciles et plus sûres les relations commerciales ; elle est fondée, par conséquent, sur l'intérêt public et sur l'intérêt privé.

§ III. — RESTRICTIONS ET MESURES PRÉVENTIVES DANS L'INTÉRÊT DE LA MORALE ET DE LA PAIX PUBLIQUES.

Ces restrictions concernent :
Les professions d'imprimeurs et de libraires,
La presse périodique,
L'exposition des dessins, gravures et lithographies,
Les entreprises et les représentations théâtrales.

I. *Imprimeurs et libraires.*— Leur industrie était autrefois comprise dans le système des maîtrises et jurandes, et ils jouissaient d'un privilége exclusif : « Défendons (disait l'é-

Source BIU Cujas

« dit d'août 1686) à toute personne autre qu'aux impri-
« meurs et libraires de vendre et débiter aucun livre à peine
« d'amende et de confiscation des livres. » Les arrêts du conseil des 28 février 1723 et 24 mars 1744 établissaient également, dans leurs nombreux articles, les garanties du monopole. L'assemblée constituante, en abolissant tous les priviléges de profession (1), ne fit point d'exception à l'égard des imprimeurs et libraires; leur profession fut donc libre alors comme toute autre. Cette liberté dura jusqu'au décret de l'empire du 5 février 1810, qui institua la direction de l'imprimerie et de la librairie, et, de plus, la censure. Les libraires et imprimeurs furent obligés de se pourvoir d'un brevet : le nombre des imprimeurs, brevetés et assermentés, fut fixé pour chaque département. — La loi du 21 octobre 1814 sanctionna les mesures restrictives; elle fut commune aux libraires et aux imprimeurs; elle statua que les brevets pourraient être retirés à ceux qui auraient subi une condamnation pour un fait de leur profession. Les imprimeurs furent spécialement assujettis à la double obligation de la déclaration du titre de l'écrit à imprimer et du dépôt de l'œuvre imprimée.

Des questions graves ont été soulevées au sujet des libraires et imprimeurs :

1° L'exercice de la profession de libraire sans brevet est-il punissable? — L'arrêt du conseil de 1723 punissait le fait de l'exercice d'amende, de confiscation et de peine exemplaire; mais, abrogé en 1791, il n'a pas été remis *tacitement* en vigueur par la loi de 1814 [art. 11] : une loi, une fois abrogée, n'est renouvelée que par une déclaration formelle du législateur. — L'exercice de la profession doit donc être interdit par jugement; mais il n'y a pas de peine applicable (2), et c'est à l'autorité administrative à assurer l'exécution du jugement prohibitif.

2° Les établissemens analogues aux librairies doivent leur être assimilés quant à la nécessité du brevet. — Acheter des livres pour en louer l'usage, comme les propriétaires

(1) D. mars 1791, art. 2.
(2) Cass. 12 fév 1836.

Source BIU Cujas

des cabinets de lecture, ou acheter des livres pour les revendre, c'est faire, des deux côtés, acte de commerce, c'est exercer une entreprise de librairie; l'obtention du brevet est donc également nécessaire (1).

3° Les questions sur l'exercice de la profession sans brevet ne sont pas applicables aux imprimeurs; la loi du 21 octobre 1814 répute clandestine toute imprimerie non autorisée; et la peine de six mois d'emprisonnement et de 10,000 fr. d'amende est formellement établie par l'art. 13.

4° Le brevet d'imprimeur est personnel et incessible, mais le brevet ou l'imprimerie peut être exploité par des tiers sous le nom du titulaire; la gestion, par cela même qu'elle a lieu sous le nom de l'imprimeur bréveté, ne peut être considérée comme un acte clandestin; l'établissement existe avec l'autorisation légale; il est ouvert aux investigations de l'autorité administrative; le titulaire est responsable à l'égard des tribunaux et de la société: peu importe alors l'arrangement intervenu entre le titulaire et des tiers. La loi ne descend pas dans les secrets de la gestion; elle ne voit que le fait public et la signature du titulaire pour les déclarations et les dépôts. L'autorité administrative doit donc attendre qu'une infraction aux lois de l'imprimerie ou de la presse ait été jugée et condamnée par les tribunaux, avant d'exercer la faculté légale de retirer le brevet (2).

II. *Presse périodique.* — La liberté de la presse est un droit individuel qui n'est soumis à aucune restriction, sauf le jugement du jury en cas d'abus. La presse périodique n'a pas la même liberté; elle est assujettie à des mesures préventives et restrictives, du nombre desquelles la censure seule est à jamais exclue par la Charte de 1830. — La distinction entre les deux presses existe dans notre droit positif; elle est née de la législation de 1819.

Mais, en principe rationnel, doit-on distinguer entre la presse ordinaire et la presse périodique? — Nous n'hésitons pas à dire que la différence est dans la nature même des choses.

(1) Cass. 9 nov. 1836.
(2) Cass. 20 déc. 1838, concl. conf de M. le p.-g. Dupin.

Source BIU Cujas

— La publication d'un livre, d'une brochure, est un *fait isolé*, unique, instantané; elle agit sur les esprits, mais c'est une impression une fois faite. — La publication d'un journal ou écrit périodique se compose d'une série d'actes successifs : les mêmes idées, les mêmes attaques contre les personnes peuvent long-temps se renouveler sous des formes variées, et produire tous les jours, ou à certains intervalles, les mêmes impressions : la constance de la reproduction fait pénétrer l'idée plus avant et presque nécessairement dans les esprits. Il y a donc entre la publication d'un livre et la publication d'un journal la différence qui existe entre un *fait isolé* et un *fait successif*, différence déjà connue dans nos lois sous d'autres rapports. Ce fait successif devient une puissance morale qui réagit fortement sur l'opinion publique. L'écrivain parle une fois à quelques esprits; le journaliste parle tous les jours, du haut d'une tribune, à de nombreux auditeurs. — De la distinction qui existe dans la nature des choses naissait une distinction nécessaire dans les garanties à établir.

Les lois ont exigé, à l'égard de la presse périodique, des garanties réelles et des garanties personnelles. Les garanties *réelles* viennent de la condition de propriété attachée à la création de l'entreprise, c'est-à-dire du cautionnement en numéraire, gradué selon la périodicité et les lieux de publication. Les garanties *personnelles* naissent de la qualité et de l'intérêt direct de celui qui gère l'entreprise, c'est-à-dire de sa qualité de Français, jouissant des droits civils, et de sa propriété d'un tiers du cautionnement (1) : en dernière analyse, c'est la propriété, cette garantie sociale du premier ordre, qui devient la garantie essentielle imposée, au nom de l'État, à la presse périodique. Si l'entreprise, au surplus, est fondée sur une association, elle prend le caractère d'une société commerciale (2).

Les autres mesures et restrictions ne sont que des conditions accessoires et variables : aujourd'hui elles sont déterminées par les lois des 9 juin 1819, 18 juillet 1828,

(1) L. 9 sept. 1835, art. 15.
(2) L. 18 juillet 1828, art. 4.

Source BIU Cujas

9 septembre 1835, et par les ordonnances d'exécution des 29 juillet 1828 et 18 novembre 1835; elles sont relatives :

1° A la déclaration du titre du journal, des noms des propriétaires et gérans, de l'imprimerie employée, et de toute mutation dans le titre et la périodicité, ou parmi les propriétaires et gérans;

2° A l'affirmation que les gérans et propriétaires remplissent les conditions de la loi;

3° A la signature en minute de chaque numéro du journal;

4° Au dépôt de chaque numéro au parquet du procureur du roi.

Les mesures préventives sont accompagnées d'obligations qui sont en même temps des garanties pour les citoyens et pour les dépositaires du pouvoir; ces obligations des journalistes s'appliquent :

A l'insertion gratuite, intégrale et immédiate de la réponse de toute personne nommée ou désignée dans le journal;

A l'insertion non gratuite, mais immédiate, des documens et rectifications adressés par l'autorité;

A l'interdiction de rendre compte des procès pour outrages et diffamations contre les personnes privées;

A l'interdiction d'ouvrir des souscriptions dont l'objet serait de couvrir les frais de condamnations, les amendes, les dommages et intérêts encourus par les feuilles périodiques.

III. *Dessins, gravures, lithographies.* — L'exposition et la mise en vente des dessins, gravures, emblèmes, lithographies, ne peuvent avoir lieu que sous l'autorisation préalable du ministre de l'intérieur à Paris, des préfets dans les départemens (1). — C'est la censure appliquée à une espèce particulière de publication; or, la Charte porte [art. 7] que « les Français ont droit de publier et de faire « imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois : » et à cette disposition se rapporte immédiatement celle-ci : « *la censure ne pourra jamais être rétablie.* » — Mais toute

(1) L. 9 sept. 1835, tit. 3.

Source BIU Cujas

opinion convertie en *acte* change de nature ; elle devient *un fait*, une mise en action ; elle ne tient plus au droit constitutionnel de publier et de faire imprimer *son opinion*. L'art. 7 de la Charte n'est donc pas violé par un mode de censure applicable à toute autre chose que les productions de la presse.

IV. *Représentations théâtrales*. — Le même principe est appliqué aux productions dramatiques. — S'agit-il de les publier par la voie de la presse? Nulle censure ne peut être exercée. — S'agit-il de leur donner l'appareil de la représentation théâtrale? L'œuvre littéraire revêt une nature différente ; elle devient un fait extérieur ; elle prend une forme vivante propre à agir sur les masses ; l'autorisation préalable a donc pu être exigée sans violation de la Charte (1). La loi, dans le même esprit, accorde le droit à l'autorité de suspendre des représentations pour des motifs d'ordre public, et d'ordonner même la clôture provisoire du théâtre [22].

Les lois de septembre 1835 méritent de justes critiques sur la juridiction extraordinaire conférée à la cour des pairs en matière de délits de la presse, sur la modification de la majorité du jury de condamnation et sur le vote secret ; mais quant aux publications des dessins et aux représentations théâtrales, elles ont fait cesser des scandales déplorables et imposé des mesures préventives, trop justifiées par la nécessité.

Si les représentations théâtrales appellent la surveillance de la police de l'État par leur action sur les masses, à plus forte raison les entreprises mêmes des théâtres ont-elles dû être placées sous la nécessité de l'autorisation administrative. — L'assemblée constituante avait sacrifié le droit social au droit individuel en proclamant, par son décret du 13 janvier 1791, que « tout citoyen pourrait élever « un théâtre public et y faire représenter des pièces de tous « les genres, en faisant, préalablement à l'établissement de « son théâtre, sa déclaration à la municipalité des lieux. » Des établissemens de cette nature peuvent exercer une trop

(1) L. 9 sept. 1835, 21.

Source BIU Cujas

grande influence sur la morale publique pour être abandonnés librement aux spéculations particulières. Aussi la loi du 25 pluviôse an IV et le décret du 8 juin 1806 avaient-ils rétabli les droits des municipalités et de l'État sur les représentations et les entreprises théâtrales. Le droit de la police administrative sur la fondation des théâtres et sur les représentations dramatiques dérive de ce devoir sacré des pouvoirs publics de protéger efficacement les intérêts moraux de la société : c'est ici un nouvel exemple du lien naturel et nécessaire qui unit le droit et le devoir dans l'exercice de l'autorité comme dans la vie du citoyen.

CHAPITRE II.

ÉTABLISSEMENS DE RÉPRESSION.

Nous avons considéré les mesures préventives et restrictives dans le cercle desquelles s'exerce la police de l'État pour la défense et la conservation de la société : nous allons jeter un coup d'œil sur un autre instrument de la défense sociale, les établissemens de répression.

I. *Classification des prisons.* — Elle est déterminée par la division territoriale et administrative des communes et des cantons, des arrondissemens, des départemens, des cours royales. Il y a 1° des maisons de police municipale dans les communes, mais surtout dans les cantons, aux chefs-lieux des justices de paix; 2° des maisons d'arrêt, aux chefs-lieux d'arrondissemens, pour y retenir les prévenus; 3° des maisons de justice, aux chefs-lieux des départemens où siége la cour d'assises, pour détenir ceux contre lesquels seront intervenus des ordonnances de prise de corps; 4° des maisons centrales (ou prisons de peine et de correction) dans le ressort d'une ou plusieurs cours royales, selon les exigences du service répressif, pour recevoir les condamnés à plus d'un an d'emprisonnement ou à la réclusion.

La classification a été d'abord établie par l'assemblée constituante qui voulut la distinction absolue des accusés et des condamnés : « Les maisons d'arrêt ou de justice se-

Source BIU Cujas

« ront entièrement distinctes des prisons qui sont établies « pour peines, et jamais un homme condamné ne pourra « être mis dans la maison d'arrêt, et *réciproquement* (1). »

Le Code d'instruction criminelle a consacré la même classification et le même principe [art. 603-604] : le conseiller d'État Réal disait dans l'exposé des motifs :

« Cette partie du Code est peut-être celle dont la sévère exécution exercera « sur la morale publique une influence plus directe, plus prompte et plus mar- « quée. — Ce n'est guère que depuis trente ans, ce n'est même que depuis la « constituante que l'on a bien connu, bien établi les principes qui doivent di- « riger le législateur sur cette importante matière. — Les établissemens de l'an- « cien régime, à quelques exceptions près, ne se prêtaient à aucune des amélio- « rations et des changemens qu'exigeaient le progrès des lumières et le triomphe « des idées libérales. Les dispositions les plus sages, les vues les plus humaines « se trouvaient cependant dans les ordonnances de nos rois et surtout dans les « arrêts de règlemens des cours.... Mais les priviléges et les droits des hautes, « moyennes et basses justices seigneuriales, et d'autres abus ont rendu impuis- « santes les plus sages dispositions et paralysé les plus philantrhopiques insti- « tutions... Le seigneur haut justicier donnait à bail les produits de la geôle; « les baux des prisons royales avaient aussi fait partie du domaine de nos « rois; Louis XV, par sa déclaration du 11 juin 1726, supprima cette redevance « dans ses domaines; mais son exemple ne fut point imité, et au moment de « la révolution, beaucoup de hauts justiciers affermaient encore leurs geôles. « — Débarrassée de toute espèce d'entraves, la constituante sut poser franche- « ment les principes, et son code les a développés. Il est évident que le citoyen « simplement prévenu de crime ne peut être traité avec la même sévérité que « l'accusé décrêté d'accusation. Comme aussi le prévenu, devenu accusé, ne « peut pas être soumis au même régime, placé sous les mêmes verroux que le « condamné. — D'un autre côté, la loi infligeant des peines plus graves les unes « que les autres, ne peut pas permettre que l'individu condamné à des peines « légères se trouve enfermé dans le même local que le criminel condamné à des « peines plus graves. La morale publique exige quelquefois une distinction motivée « sur la différence des âges, et la pudeur commande toujours la séparation des « sexes. Enfin, si la peine infligée par la loi a pour but principal la réparation « du crime, elle veut aussi l'*amendement du coupable*, et ce double but se trou- « vera rempli, si le malfaiteur est arraché à cette oisiveté funeste qui l'ayant jeté « dans la prison viendrait l'y retrouver encore et s'en saisir pour le conduire au « dernier degré de la dépravation. »

Bonaparte avait rendu, le 16 juin 1808, le décret qui instituait les maisons centrales, et l'orateur du gouvernement ajoutait : « Ce décret, en réunissant les divers dépar- « temens qui doivent, par arrondissement, concourir à l'é- « tablissement des prisons centrales, en fixant les lieux de « quelques-uns de ces établissemens, vous tranquillise, lé- « gislateurs, sur le succès de la loi que nous présentons à « votre sanction; vous aurez l'intime conviction que cette « loi n'aura pas le sort des théories de la constituante, et

(1) D. 15 sept. 1791, tit. 14., art. 1 et 11 ; Inst. 29 sept.

Source BIU Cujas

« que cette belle conception, en partie son ouvrage, amé-
« liorée par vous, sanctionnée par vous, recevra *prochaine-*
« *ment* sa bienfaisante organisation. »

Mais la théorie de 1808, comme celle de 1791, est restée long-temps sans réalisation; l'administration elle-même a fait connaître l'état des choses dans le rapport au roi du 1er février 1837 : « Nulle part les divers élémens de la po-
« pulation sédentaire ne sont séparés : l'inspection n'a ren-
« contré *aucun exemple* d'une application complette de la
« *classification légale*. La séparation des sexes n'est pas
« même générale.... Cependant elle est encore mieux ga-
« rantie que celle des détenus avant et après jugement;
« dans les maisons d'arrêt et dans les maisons de justice,
« il est assez rare que les prévenus et les accusés soient de
« jour et de nuit rigoureusement séparés des condamnés;
« et lorsque le même bâtiment sert, au chef-lieu de dépar-
« tement, de maison d'arrêt, de justice et de correction,
« comme cela est très-fréquent, c'est alors, à quelques ex-
« ceptions près, une déplorable confusion de *toutes les mo-*
« *ralités;* car la criminalité y est alors représentée dans
« tous ses élémens et dans tous ses degrés. » — C'est contre un tel état de choses que l'administration lutte avec constance. Elle réunit de nombreux documens pour préparer la réforme des prisons dans l'intérêt de la répression réelle et de l'*amendement* des condamnés.

II. *Statistique des prisons.* — Les maisons de police municipale sont peu importantes; elles ne peuvent être qu'un séjour momentané pour les délinquans.

On compte 385 maisons de justice et d'arrêt, dont 14 sont de correction, 20 maisons centrales, et de plus les bagnes qui existent dans certains ports de mer (1).

Le nombre des individus des deux sexes, prévenus, accusés ou condamnés, renfermés dans les prisons et les bagnes, est annuellement de cent à cent dix mille; c'est là le mouvement de la population générale des prisons.

La population *sédentaire* donne pour chaque année une

(1) Ord. 2 avril 1817.

Source BIU Cujas

moyenne de 50,000 détenus; les maisons centrales de force et de correction renferment 17,500 individus.

Annuellement, sept mille condamnés à des peines infamantes et vingt mille condamnés à des peines correctionnelles sont rendus à la société; le même nombre, à peu près, et dans les mêmes proportions, est ressaisi chaque année par les prisons. La dépense annuelle est d'environ 12 à 13 millions (1).

III. *Institutions de surveillance.* — Les prisons sont dans les attributions du ministère de l'intérieur (2). — Les institutions sont générales ou départementales :

Le conseil-général des prisons a été créé par l'ordonnance du 9 avril 1819, afin de centraliser l'administration. Il est composé de vingt-quatre membres choisis parmi ceux de la Société royale des prisons, autorisée à la même époque. Il doit présenter ses vues sur toutes les parties de l'administration et du régime intérieur, reconnaître et constater l'état des prisons, indiquer les moyens d'amélioration. Quelques membres sont chargés de l'inspection des établissemens répressifs, et ils forment le conseil des inspecteurs généraux.

Dans les départemens existent des commissions de trois à sept personnes choisies par le ministre de l'intérieur sur la proposition du préfet; une commission existe dans chacune des villes où se trouvent une ou plusieurs maisons de détention : son objet est la surveillance intérieure des prisons et de tout ce qui concerne la salubrité, la discipline, la tenue régulière des registres, le travail, la distribution du travail, l'instruction religieuse et la *réforme morale* des détenus, la conduite, envers ceux-ci, des concierges et des gardiens. Elles transmettent au préfet tous les renseignemens et documens relatifs à l'état et au régime de chaque prison, ainsi que leurs vues, propositions et demandes sur les améliorations dont cet état serait susceptible. Ces documens et avis doivent être mis, par l'intermé-

(1) Rapp. de M. Bérenger, juillet 1836 (Revue de législation).
(2) L. 10 vend. an IV.

Source BIU Cujas

diaire du ministre de l'intérieur, sous les yeux du conseil-général des prisons (1).

La surveillance de chaque *maison centrale* est confiée au préfet du département de la situation, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, qui a le droit de nommer un inspecteur des maisons centrales, et de faire les *règlemens nécessaires* (2).

Les maisons d'arrondissement et de département sont soumises aux visites de deux magistrats, le juge d'instruction et le président de la cour d'assises, qui doivent visiter les personnes détenues; le premier, au moins une fois par mois; le second, au moins une fois pendant le cours de la session. Elles sont soumises aussi à la visite de deux administrateurs, le maire et le préfet. Le maire (dans les communes où il y a plusieurs maires, le préfet de police ou le commissaire-général de police) doit faire la visite de la maison d'arrêt, de la maison de justice et de la prison; il doit veiller à ce que la nourriture des personnes soit suffisante et saine; la police de la maison lui appartient : le préfet est tenu de visiter, au moins une fois par an, toutes les maisons de justice et prisons, et tous les prisonniers du département (3).

Le permis de communiquer avec les détenus est délivré par le juge d'instruction avant le jugement; après la condamnation, l'autorité administrative a seule le droit de l'accorder.

IV. *Institutions de garanties pour les citoyens.* — Les gardiens sont nommés par les préfets : ils sont tenus d'avoir des registres signés, pour les maisons d'arrêt, par le juge d'instruction; pour les maisons de justice, par le président de la cour d'assises ou du tribunal; pour les maisons de peine, par le préfet [C. d'inst., 607-618]. — Tout mandat, arrêt, ordonnance de prise de corps, sera transcrit sur le registre : l'acte de remise du prisonnier est fait devant le porteur du mandat, et signé tant par lui que par le gardien

(1) Ord. 9 avril 1819, art. 16.
(2) Ord. 2 avril 1817.
(3) C. d'inst. 611, 612, 613.

Source BIU Cujas

[608]. La date de la sortie et l'ordonnance, l'arrêt ou le jugement qui l'autorise, doivent être inscrits sur le registre [610]. — Le gardien est obligé de montrer au porteur de l'ordre de l'officier civil ayant la police de la maison la personne du détenu ou l'ordre qui le lui défend, ou de faire au juge de paix l'exhibition de ses registres, sous peine de détention arbitraire [618].

En présence de ces dispositions et de celles qui, dans le cas de chartre privée, imposent le devoir aux citoyens de faire connaître cet attentat aux magistrats et de le faire cesser à l'instant [615-616], on doit reconnaître, avec le rapporteur de 1808, que la loi « a stipulé fortement pour la « liberté individuelle, ce premier besoin de l'homme en « société..., et que la sûreté, la tranquillité, la liberté de « chacun sont efficacement placées sous la surveillance et « la garantie de tous. » — La prolongation de la détention préventive par le fait du juge d'instruction est, non son droit, mais l'abus de son droit. Des limites fixes pourraient être assignées à l'état préventif sous la responsabilité personnelle du magistrat.

V. *Régime intérieur.* — La loi et la justice s'occupent de l'acte qui trouble la société; l'administration se propose l'amélioration morale de l'agent. « La diminution des réci- « dives, a dit M. Bérenger, est la contre-épreuve nécessaire « de l'efficacité du régime des prisons et de l'œuvre de la « réforme. » — Or, les résultats actuels de la statistique criminelle dénoncent l'accroissement des récidives, l'augmentation du nombre des crimes, et par conséquent la nécessité pressante d'une réforme qui agisse profondément sur l'état moral des condamnés. Un commencement de réforme a été fait par les arrêtés des 6 avril, 6 et 10 mai 1839, relatifs au régime des maisons centrales : aucune maison centrale ne recevra des condamnés des deux sexes; l'instruction religieuse y sera suivie en observant la séparation des cultes; le travail sera distribué par tâche personnelle; le silence rigoureux est prescrit aux détenus; le tiers de l'argent acquis par le travail, naguère livré aux détenus qui en abusaient, sera réuni au pécule de sortie; l'usage du vin et des

Source BIU Cujas

autres liqueurs fermentées est interdit. L'idée de l'expiation a pris la place des jouissances dangereuses ou même innocentes (1) que les condamnés se procuraient. — La réforme partielle de 1839 donnera aux habitudes de la maison de détention une sévérité pratique et une direction morale propres à rappeler sans cesse l'idée du châtiment et la nécessité d'un retour vers le bien. — Quant aux maisons départementales, les choses en sont restées à l'état décrit par le rapport ministériel du 1er février 1837.

La question actuelle de la réforme des prisons, qui préoccupe si vivement l'administration et les publicistes, embrasse toutes les maisons de justice; et de plus, toutes les situations des individus, 1° en état de prévention et d'accusation, 2° pendant l'accomplissement de leur peine, 3° dans leur état de libération. Le système pénitentiaire est soumis, dans ses différens modes, à l'épreuve des discussions et de l'expérience (2); mais son principe fondamental est celui que proclamait le législateur français de 1808 : la peine doit avoir pour objet la *réparation* du crime et l'*amendement* du coupable : l'idée de l'amendement ne doit pas effacer l'idée de la répression et de l'expiation. L'administration publique à laquelle est livré le condamné doit faire, du châtiment prononcé par la loi et le jugement, un moyen d'éducation par le travail silencieux imposé aux condamnés, par l'isolement de toute contagion d'immoralité, par les instructions religieuses et l'application temporelle du principe chrétien des peines et des récompenses.

VI. *Réhabilitation.* — C'est une pensée grande et féconde d'ouvrir au condamné la perspective d'une régénération complète aux yeux de la société qu'il a offensée. — Le condamné a satisfait à la peine et aux intérêts civils, ou la clémence royale s'est interposée entre lui et la peine prononcée par la justice; il n'est plus sous le poids de la vindicte publique; mais il lui reste la tache et la note

(1) L'usage du tabac est interdit.

(2) On peut consulter, entre autres productions, un résumé très-substantiel de M. Victor Foucher, avocat-général, sous le titre : *Réforme des prisons.* Broch. in-8°, 1838.

Source BIU Cujas

d'infamie, et il est encore lié par les incapacités civiles ou politiques qui résultent de sa condamnation. La réhabilitation efface le passé : par elle la société sépare l'homme du souvenir de sa faute, et en fait un homme nouveau pour le présent et l'avenir. Le citoyen reprend la plénitude de ses droits et de sa capacité, il est réhabilité *en sa bonne renommée*. — C'est là une belle institution qui est sortie du sein du christianisme, et qui se retrouve en entier dans l'ordonnance de 1670 [tit. 16], malgré toute la rigueur de ses dispositions. L'assemblée constituante s'en était emparée, mais comme elle avait aboli le droit de grace, elle écartait de la réhabilitation l'intervention du pouvoir royal : elle substituait à la sanction du prince l'intervention des tribunaux. C'était de l'autorité municipale qu'émanait, toutefois, la réhabilitation ; le juge n'était appelé que pour conférer l'entérinement à l'avis de la municipalité : il n'était pas libre de refuser un entérinement de pure forme : la magistrature n'avait qu'un rôle passif. On reconnaît ici la prédominance que la révolution de 89 attribuait si souvent à l'institution municipale. — Le législateur de 1808 a conservé la réhabilitation, mais il l'a considérée comme une matière *mixte de sa nature* (1) ; et l'œuvre sociale de la réhabilitation sort du concours de trois autorités, la commune, la magistrature, le roi : la commune, qui, témoin, pendant cinq années, de la vie de celui qui a satisfait à la peine, atteste sa bonne conduite par l'organe des conseils municipaux, et sous l'approbation du sous-préfet, du procureur du roi et des juges de paix de la résidence du condamné ; la magistrature, qui, représentée par le procureur-général et la chambre criminelle de la cour royale, examine la demande et les attestations, ordonne, s'il y a lieu, de nouvelles informations, et exprime son avis sur l'admissibilité ou le rejet de la réhabilitation ; enfin, le roi, qui accorde ou refuse, sur le rapport du ministre de la justice, les lettres de réhabilitation (2).

(1) *L'expression de l'exposé des motifs.*
(2) C. d'inst., 619 et suiv.

Source BIU Cujas

Dans l'état actuel de notre législation, les réhabilitations sont rares : on en compte vingt par années! — Trois conditions trop rigoureuses empêchent sans doute les demandes de se multiplier : la publicité par les journaux légalement attachée à une demande qui peut ne pas réussir [625]; la disposition qui écarte de la réhabilitation les condamnés en police correctionnelle [619]; le nouveau délai de cinq ans imposé comme seconde épreuve à celui qui n'a pas réussi dans sa première demande [628].

La réhabilitation se lie à tous les systèmes de législation pénale : mais elle semble devoir surtout se lier étroitement au système pénitentiaire. La réforme des mœurs étant préparée dans l'intérieur des maisons de détention, la réhabilitation sera le but élevé auquel tendront les condamnés, à mesure qu'ils s'élèveront eux-mêmes au sentiment de la vie morale et sociale.

TITRE IV.

DE LA FORCE ARMÉE.

Si Charles VII, au milieu des milices féodales et communales, institua les troupes soldées et permanentes, ce fut François Ier qui régularisa l'organisation de l'armée et créa des légions. Sous Louis XIV, les légions devinrent des régimens qui tiraient leurs noms des provinces où ils avaient été créés : Louvois introduisit la discipline, l'uniforme, perfectionna les règlemens; il fit prévaloir le pouvoir central et consolida le mode du recrutement forcé. Son système d'organisation se corrompit sous le règne de Louis XV; les ordonnances de 1733, de 1762 établissaient l'enrôlement mercenaire par provinces, et concentraient tous les grades supérieurs dans un petit nombre de familles privilégiées. Cependant des bataillons provinciaux se formaient encore par tirage au sort dans quelques contrées du royaume; mais comme les présens étaient obligés de payer de leur personne pour les absens, une partie des jeunes gens se sauvaient dans les bois pour se soustraire au

Source BIU Cujas

tirage, et l'autre poursuivait les fuyards à main armée : Turgot fit cesser le désordre dans la généralité de Limoges, dont il était intendant [1761], en prohibant la poursuite par les particuliers, et en ordonnant à la maréchaussée de ramener les fugitifs. — La constituante prononça l'abolition des troupes provinciales (1) : le service de la patrie fut un devoir civique et général ; la convention ordonna des levées en masse pour repousser l'invasion étrangère (2). Le nom de soldat disparut des lois ; le titre de défenseurs de la patrie fut décerné aux citoyens qui s'étaient dévoués à son salut : c'est ce titre qui se trouve inscrit dans la loi du 6 brumaire an V, conservatrice du patrimoine des militaires sous les drapeaux, et suspensive de toute prescription à leur égard.

Une législation complète fut créée par le directoire : elle embrassait le mode tout nouveau de la conscription (3), l'institution des conseils de guerre (4), la promulgation d'un code pénal militaire (5). — Ce triple système d'institutions militaires a traversé le consulat et l'empire. — La conscription a été abolie par la restauration, pour reparaître moins menaçante sous le nom de recrutement (6), et la pénalité a été modifiée sur quelques points (7) ; aujourd'hui le recrutement repose sur la loi du 21 mars 1832 ; et quelques lois accessoires ont créé des garanties pour tous les intérêts. — Nous avons deux choses à considérer ici :

1° L'organisation de la force militaire ;

2° Le système des garanties instituées par la loi.

§ Ier. — ORGANISATION DE LA FORCE ARMÉE.

Les trois branches de la force militaire, l'armée de terre, l'armée de mer, la garde nationale, peuvent concourir à la défense extérieure et au maintien de l'ordre

(1) D. 4 mars 1791.
(2) L. 21 fév. 93.
(3) L. 19 fruct. an VI.
(4) L. 13 brum. an V.
(5) L. 21 brum. an V.
(6) L. 10 mars 1818.
(7) L. 15 juillet 1829.

Source BIU Cujas

intérieur; mais, dans l'état normal de la société, l'objet principal des armées de terre et de mer est la défense extérieure du pays; le maintien de l'ordre public est un objet secondaire, en vue duquel cependant sont distribuées les divisions militaires.

Au contraire, le maintien de l'obéissance aux lois, la conservation et le rétablissement de l'ordre et de la paix publique, sont l'objet prédominant de la garde nationale; et son objet accessoire est de seconder l'armée de ligne dans la défense des frontières et des côtes (1).

L'existence de l'armée de terre et de mer est une institution permanente, mais soumise au vote annuel des chambres; l'organisation de la garde nationale pour le service *ordinaire* dans l'intérieur de la commune, pour le service de *détachement* hors du territoire de la commune, et pour le service actif des *corps détachés*, est aussi une institution permanente; mais le roi a le droit de suspendre ou de dissoudre la garde nationale en des lieux déterminés, sauf la réorganisation dans l'année, ou la prolongation de la mesure suspensive par l'intervention d'une loi spéciale.

L'armée est une institution toute militaire; les grades sont conférés par le roi, chef suprême des forces de terre et de mer (2). — La garde nationale est une institution mixte qui se lie par sa nature à l'institution municipale; et ceux qui la composent ont le droit ou d'élire directement leurs officiers, ou de présenter au roi des candidats pour les grades les plus élevés.

Le recensement des habitans de la commune est la base sur laquelle est assise l'organisation de la garde nationale : — Le recrutement est le mode commun aux armées de terre et de mer; il se fait par l'appel de la loi et par les engagemens volontaires. — En nous occupant ici de l'organisation de la force armée, nous n'avons en vue que l'institution toute militaire.

Le service militaire est un *impôt direct* que la famille

(1) L. 22 mars 1831, art. 1.
(2) L. 19 mai 1834.

Source BIU Cujas

paie en nature à la défense du pays; c'est un service *national* et *honorable*, mais qui conserve le caractère d'*une charge personnelle et locale d'intérêt public*.

De sa nature d'impôt résultent trois caractères : l'égalité de l'impôt pour tous, le vote annuel du contingent de l'armée par la puissance légative (1), la répartition par la loi entre les départemens. — La répartition secondaire entre les arrondissemens et les cantons est seulement un acte d'administration qui consiste à prendre une moyenne proportionnelle à la population sur des tableaux de recensement périodique (2).

Le service militaire est un service *national* : aussi tout Français, ayant vingt ans accomplis, doit le service pendant sept ans : la qualité de Français est nécessaire, parce qu'il ne s'agit pas seulement d'un service d'ordre et de sûreté auquel peut être appelé l'étranger qui réside en France.

C'est un service *honorable* : aussi la loi en exclut ceux qui ont été condamnés à une peine afflictive et infamante, ou à deux ans d'emprisonnement correctionnel avec surveillance de la haute police et interdiction des droits civiques, civils et de famille [art. 3].

C'est une *charge personnelle et locale* : aussi la loi a-t-elle reconnu des causes d'exemption personnelle, sans déduction du contingent cantonnal. Ces causes d'exemption embrassent :

1° Des causes physiques : sont exempts les jeunes Français d'une taille inférieure à un mètre 56 centimètres, et ceux que leurs infirmités rendent impropres au service;

2° Des raisons de famille : — l'État ne doit pas priver une famille de son soutien ; ainsi l'aîné d'enfans orphelins, le fils unique ou l'aîné d'une veuve, d'un père aveugle ou septuagénaire : à défaut de fils ou de gendre dans la même situation, le petit-fils unique ou l'aîné des petits-fils, et de plus, le frère puîné si l'aîné est *incapable* (3), sont exempts de plein droit. — L'État ne doit pas priver une

(1) L. 11 oct. 1830. — (2) L. 8 février 1832.

(3) L'incapacité pour cause d'infirmité qui empêcherait le fils d'être le protecteur de sa famille, doit être déclarée par le conseil de révision, et non la cause légale d'exemption tirée de la *qualité* du fils. (Inst. min. 1839.)

Source BIU Cujas

famille de deux enfans à la fois; ainsi, est exempt le plus âgé des deux frères faisant partie du même tirage et tombés tous deux au sort; ainsi, le jeune Français qui aura un frère sous les drapeaux, sauf à titre de remplacement, et celui dont un frère sera mort, réformé, blessé au service, quoiqu'il fût remplaçant, sont compris dans l'exemption. — Dans ces derniers cas, le service du soldat exempte un frère, mais non tous les autres frères; seulement l'exemption s'applique dans la même famille autant de fois que les cas indiqués peuvent s'y reproduire. Par exemple, dans une famille il y a quatre frères : le premier est au service, il exempte le second, mais non le troisième; celui-ci est appelé sous les drapeaux, il exempte le quatrième, et ainsi de suite: tel nous paraît, du moins, être le sens de la disposition légale (1).

Le jeune Français qui a été omis volontairement ou involontairement dans le tirage auquel son âge l'appelait ne profite pas des causes d'exemption qui sont nées postérieurement à l'époque où il aurait dû participer au tirage; il ne doit pas profiter des suites du retard, il doit être mis dans la même position que s'il se fût présenté le jour où son âge l'appelait à concourir au recrutement; si les causes d'exemption existaient déjà au moment où il aurait dû participer au tirage, il en profitera (2).

Dans les cas qui viennent d'être indiqués, les exemptions sont fondées sur des causes personnelles ou des intérêts de famille; les exempts sont remplacés par les numéros suivans dans l'ordre du tirage au sort; aucune déduction du contingent local ne peut être faite, puisque les exempts ne sont point attachés à un service public qui compense pour l'État le service militaire.

Mais, au contraire, si les jeunes gens que leur âge désigne au tirage sont déjà destinés à un service d'intérêt public, les exemptions fondées sur cette cause compensent le service militaire quant à l'État : les exempts sont censés

(1) L. 21 mars 1832, art. 13, nº 7. Disposition d'une rédaction obscure.

(2) Voir l'analyse de la discussion dans le *Recueil des lois et décrets*, de M. Duvergier, année 1832, et spécialement l'opinion de M. de Vatisménil.

Source BIU Cujas

avoir satisfait à l'appel, et ils sont comptés en déduction du contingent à fournir [art. 14].

Dans cette classe d'exemptions, fondées sur un service public, sont les qualités d'élèves de l'école polytechnique, de membres de l'instruction publique, d'élèves des grands séminaires qui entrent réellement dans les Ordres, ou d'élèves destinés au ministère des cultes dissidens : là se trouve aussi, au profit des sciences, des lettres et des arts, l'exemption des jeunes gens qui ont remporté les grands prix de l'Institut et de l'Université [art. 14].

Le recrutement pour l'armée de mer s'exerce sur les marins soumis à l'inscription maritime (1). Les différentes classes sont mises successivement en réquisition; les réclamations sur l'inscription sont appréciées par l'autorité municipale.

Le recrutement est le grand moyen de former une armée vraiment nationale, le mode par engagement n'est qu'un moyen secondaire. Les engagemens sont volontaires et gratuits (2). Ils ne peuvent être contractés, pour l'armée de mer, avant l'âge de seize ans accomplis; pour l'armée de terre, avant dix-huit ans accomplis. Dans l'un et l'autre cas, le jeune homme doit représenter le consentement de ses père, mère ou tuteur autorisé par le conseil de famille.

L'art. 374 du Code civil est abrogé par l'art. 32 de la loi du 21 mars; l'atteinte portée à la puissance paternelle dans un temps de mœurs guerrières est effacée. Ce n'est qu'à l'âge même où la loi veut que le jeune homme participe au service militaire, à vingt ans, que l'engagement volontaire peut être contracté sans le consentement du chef de la famille. La loi n'émancipe le fils à l'égard de son père que lorsqu'elle fait taire généralement la voix de la famille dans l'intérêt du pays : le jeune homme alors ne manque pas au respect dû à la volonté du père; il répond librement à la voix de la société qui l'appelle sous les drapeaux.

§ II. — SYSTÈME DES GARANTIES ORGANISÉES PAR LA LOI.

La loi a institué des garanties en faveur des jeunes gens

(1) Loi 3 brum. an IV.
(2) L. 21 mars 1832, art. 31.

Source BIU Cujas

appelés au tirage, en faveur des soldats, de l'avancement et des grades obtenus. Indiquons ces garanties :

I. *Garanties en faveur des appelés au tirage;* — Le conseil de révision est créé pour apprécier les opérations, entendre et juger les réclamations des personnes ou des localités intéressées. Il prononce sur les causes d'exemption personnelle et de déduction du contingent cantonnal, sur les demandes de remplacemens, sur les substitutions de numéros [15-19]. Le conseil prononce en séance publique, il juge en dernier ressort. Si l'état des personnes est mis en question, le conseil renvoie devant les tribunaux; mais les juges civils sont compétens pour statuer sur la question d'état seulement, et non pour déclarer l'exemption du jeune homme appelé au tirage (1).

II. *En faveur des soldats;* — Les jeunes gens sont enlevés à leurs familles à l'âge où ils ont pu profiter des bienfaits de l'instruction primaire, mais beaucoup y sont restés étrangers : la loi les suit dans leur nouvelle situation, et elle veut que les jeunes soldats reçoivent, dans le corps auquel ils seront attachés, et autant que le service militaire le permettra, l'instruction prescrite pour les écoles primaires (2). Les sept années employées au service de l'État ne sont donc pas perdues pour l'amélioration intellectuelle du soldat; et la loi qui exige certaines notions pour l'obtention des grades détruit les obstacles que le soldat trouverait dans son ignorance, lui ouvre les chances d'avancement, réalise et garantit ainsi, à son profit, le grand principe de l'égalité.

III. *En faveur de l'avancement.* — La loi du 28 avril 1832 sur l'avancement dans l'armée exige que les militaires passent successivement par tous les degrés pour arriver d'un grade inférieur à un grade supérieur; nul ne peut franchir les intervalles : et comme le soldat, devenu sous-officier d'après les règles et les conditions de capacité prescrites par l'ordonnance du 2 août 1818, doit pouvoir prétendre à tous les grades de l'armée, la loi veut qu'un *tiers* des grades de sous-lieutenant, vacans dans les corps de

(1) Cass. 11 août 1829.
(2) Règl. 28 déc. 1835, art. 47.

Source BIU Cujas

troupes, soit donné aux sous-officiers des corps où aura lieu la vacance [11].

L'élévation d'un grade à un autre, pour les officiers, est déterminée par l'ancienneté ou par le choix du roi; mais la loi distingue trois circonstances qui modifient les règles d'avancement : le temps de paix, le temps de guerre, les circonstances extraordinaires.

En temps de paix, les deux tiers des grades de lieutenant et de capitaine sont donnés à l'ancienneté; la moitié des grades de chef de bataillon ou d'escadron est donnée aussi à l'ancienneté; tous les grades supérieurs à celui-ci sont au choix du roi. Les officiers, prisonniers de guerre, conservent leur droit d'ancienneté pour l'avancement, sans pouvoir obtenir cependant autre chose que le grade immédiatement supérieur à celui qu'ils avaient déjà; le *jus postliminii* de la loi de 1832 ne va pas jusqu'à leur faire franchir les intervalles.

En temps de guerre et dans les corps qui seront en présence de l'ennemi, la moitié seulement des grades de lieutenant et de capitaine est donnée à l'ancienneté; la totalité des grades de chef de bataillon est au choix du roi [20]. Le temps de service exigé pour passer d'un grade à un autre peut être réduit de moitié à la guerre ou dans les colonies [18].

Dans les circonstances extraordinaires, il est dérogé complètement aux conditions de temps imposées par la loi; ces circonstances sont : 1° une action d'éclat dûment justifiée et mise à l'ordre du jour de l'armée; 2° l'impossibilité de pourvoir autrement au remplacement des vacances dans les corps en présence de l'ennemi [19].

Pour l'avancement dans l'armée navale, il existe une loi spéciale du 20 avril 1832. Le même principe de l'épreuve par tous les grades est adopté; les droits de l'ancienneté, pour les grades correspondans à ceux de l'armée de terre, sont déterminés de la même manière; tous les grades supérieurs à celui de capitaine de frégate sont donnés au choix du roi [19-20]. Mais il y a cette différence, à l'égard de la marine, que toutes les dispositions concernant

Source BIU Cujas

l'avancement à l'ancienneté sont obligatoires pour les campagnes de guerre, comme en temps de paix; que seulement, dans les campagnes de guerre, le temps de service exigé pour passer d'un grade à un autre, au choix du roi, pourra être réduit à moitié. — Il ne peut être dérogé à ces règles légales que pour action d'éclat, dûment justifiée et spécifiée dans l'ordonnance d'avancement, insérée au Bulletin des lois et au Moniteur [22].

IV. *En faveur des grades obtenus* :—Les lois des 14 et 20 avril 1832 (1) ont fait une distinction fondamentale entre le grade et l'emploi : le *grade*, qui constitue l'état de l'officier, et dont il ne peut être privé que par jugement, dans les cas et suivant les formes indiquées par la loi; l'*emploi*, qui peut être retiré ou suspendu par la volonté du roi, seul juge de l'utilité des services.

La loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers est celle qui a développé le principe posé par les lois de 1832. Elle spécifie les causes qui font perdre à l'officier son état : démission acceptée par le roi, jugement qui décide que l'officier a perdu sa qualité de Français, condamnation à des peines afflictives ou infamantes et correctionnelles, destitution prononcée par jugement d'un conseil de guerre, dans les cas légalement prévus [art. 1er]. — Cette loi caractérise aussi les diverses positions de l'officier, qui sont : l'activité et la disponibilité, la non-activité, la réforme, la retraite; elle indique les causes et les formes d'après lesquelles un officier peut être placé d'une situation dans l'autre. — Les exigences de la discipline militaire ont fait admettre la réforme par *mesure de discipline;* mais un conseil d'enquête est institué pour la garantie de l'officier : ce conseil donne seulement un avis, et il est statué par décision royale : toutefois, cet avis du conseil d'enquête est obligatoire, ou du moins il ne peut être modifié qu'en faveur de l'officier (2).

(1) Art. 24 et 26.
(2) L. 19 mai 1834. Art. 13; Ord. 2 nov. 1833, de l'art. 297 à l'art. 307.

Source BIU Cujas

TITRE V.

DES SERVITUDES MILITAIRES.

Le Code civil, en s'occupant des servitudes légales établies pour l'utilité publique, ne fait point mention des servitudes établies dans l'intérêt de la défense de l'État [650]. La défense de bâtir autour des places de guerre est cependant aussi une servitude légale : c'est une restriction apportée, pour cause d'utilité publique, aux droits de jouissance attachés à la propriété foncière.

La défense des places exige que le sol des fortifications soit exclusivement réservé à cette défense, et, de plus, qu'une certaine étendue environnante soit libre de construction. De là trois choses à distinguer, malgré les rapports qui les unissent : les terrains militaires, le rayon de défense, les servitudes. Nous aurons aussi à déterminer la compétence judiciaire et administrative.

La législation, à cet égard, se compose des décrets du 10 juillet 1791, tit. 1er, du 9 décembre 1811, de la loi du 17 juillet 1819, et de l'ordonnance d'exécution du 1er août 1821.

I. *Terrains militaires.* — Les fortifications et les terrains accessoires, à l'intérieur et à l'extérieur de la forteresse, forment une dépendance du domaine public affectée à la défense du territoire, dépendance imprescriptible et inaliénable tant qu'elle conserve sa destination, selon les principes posés au titre du domaine national. La limite extérieure des fortifications est, selon l'importance de leurs classes, de 30, 40 et 60 mètres à partir du parement des murs de clôture (1). — La délimitation du terrain militaire doit être marquée par des bornes (2).

II. *Rayon de défense.* — En outre du terrain militaire proprement dit, il y a le rayon de défense qui se divise

(1) Décr. 10 juillet 1791.
(2) L. 17 juillet 1819, art. 2.

Source BIU Cujas

en trois zônes, et qui varie suivant l'importance des places.

La première zône est de 250 mètres, à partir des bornes du terrain militaire.

La deuxième zône est de 487 mètres.

La troisième zône est de 974 mètres.

Les places de première et deuxième classes ont droit à l'étendue des trois zônes pour leur rayon de défense;

Les places de troisième classe et les postes militaires ont droit aux première et seconde zônes.

III. *Servitudes.* — Les servitudes militaires sont celles qui pèsent sur les terrains compris dans le rayon de défense. — Elles sont plus ou moins graves, selon que les zônes sont plus ou moins rapprochées du terrain militaire proprement dit. — La servitude légale emporte, dans la première zône, prohibition de toute construction et clôture, à l'exception des clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie; dans la seconde zône, prohibition de toute construction et clôture qui ne serait pas en bois et en terre; dans la troisième, prohibition de chemin, chaussée ou levée dont la position et l'alignement n'auraient pas été concertés avec les officiers du génie.

Il y a deux exceptions à ces servitudes légales :

1° Lorsque les constructions existaient antérieurement à la fixation du rayon militaire; dans ce cas, elles sont provisoirement conservées, et si plus tard elles sont détruites, les propriétaires ont droit à une indemnité;

2° Lorsqu'il s'agit des moulins à usines, et on peut en établir avec l'autorisation du génie militaire; mais, en cas de guerre, la démolition peut être ordonnée, sans qu'il y ait lieu à aucune indemnité.

IV. *Compétence.* — Les contestations sur les questions de propriété et d'indemnité pour les *constructions* antérieures à la fixation du rayon militaire sont de la compétence des tribunaux civils. Une question grave à ce sujet est de savoir si une indemnité est due pour les *terrains* même compris dans les zônes, par suite de l'érection d'une ville en place de guerre. La loi est muette; l'ordonnance de 1821,

Source BIU Cujas

qui a énuméré, dans son art. 45, les sujets d'indemnité, et qui y a compris les *constructions* antérieures, a omis les *terrains* libres de construction, et seulement frappés de servitudes légales. Cette omission de l'ordonnance ne peut être réputée involontaire, et l'on doit appliquer les règles du droit : toute expropriation pour cause d'utilité publique entraîne, comme conséquence, l'indemnité envers le propriétaire ; c'est un principe de droit civil et constitutionnel ; mais une servitude n'est pas une expropriation : le propriétaire du terrain n'est pas expulsé de sa propriété, comme celui d'une maison, dans le cas de démolition ; il est seulement gêné pour l'avenir dans la faculté qu'il pouvait exercer ou ne pas exercer de faire un jour des constructions. Le principe de l'expropriation n'est donc pas ici applicable, et, pour que l'indemnité fût due par l'État à raison de la servitude, il faudrait, à défaut du principe général, une loi positive ; cette loi n'existe pas : donc l'indemnité n'est pas due, dans l'état actuel de la législation.

Si les tribunaux sont compétens pour les questions de propriété et de dommages et intérêts, il n'en est pas ainsi à l'égard des faits contraires aux prohibitions et aux servitudes légales. Ce sont les conseils de préfecture qui seuls sont compétens alors pour connaître des contraventions et pour ordonner la démolition de ce qui aurait été construit soit sur les terrains militaires, soit sur le terrain compris dans les rayons de défense. Il s'agit en effet ou du domaine public, ou d'une dépendance et servitude qui s'y rattache : il s'agit d'un fait qui peut intéresser la défense du territoire ; or, pour les matières d'un intérêt général et du domaine public, la compétence administrative est la compétence ordinaire. Mais, de plus, le conseil de préfecture pourra prononcer, selon les cas, les peines applicables aux contraventions analogues en matière de grande voirie (1). — Les contraventions sont constatées par les procès-ver-

(1) Ordonn. 1er août 1821, art. 38.

Source BIU Cujas

baux des gardes du génie, et les procès-verbaux font foi jusqu'à inscription de faux (1).

TITRE VI.

DE L'INSTITUTION DIPLOMATIQUE

DANS SES RAPPORTS AVEC LES DROITS ET LES DEVOIRS RESPECTIFS DE L'ADMINISTRATION ET DES CITOYENS.

La diplomatie, née au seizième siècle, et conduite à de si grands résultats par Henri IV, Richelieu et Mazarin, se lie à la conservation de la société nationale sous le point de vue de l'extérieur. — L'institution diplomatique a deux grands interêts à protéger au dehors : les intérêts politiques et les intérêts commerciaux, ce qui la divise en deux branches : légations et consulats.

§ Ier. — LÉGATIONS.

Les intérêts politiques sont représentés par les ambassadeurs, ministres publics et plénipotentiaires accrédités par les gouvernemens près des rois ou autres chefs des États ; ils sont représentés, dans un ordre inférieur, par les *envoyés* et *chargés d'affaires* accrédités seulement auprès des ministres. — Ce qui constitue l'ambassadeur et lui imprime un caractère public, c'est sa lettre de créance, donnée selon les formes usitées dans les chancelleries, et rédigée suivant l'objet de sa mission.

Les grades sont distincts des emplois. Le roi peut, par des considérations de service, conférer à un agent un grade supérieur à son emploi ou le nommer à un emploi supérieur à son grade. — Le rappel de l'agent diplomatique lui fait perdre son emploi et non son grade. Il ne peut être destitué et privé de ses grades qu'après avoir produit sa justification devant une *commission de cinq membres*, dont le rapport est présenté au roi (2).

(1) Ordonn. 1er août 1821, art. 31.
(2) Arrêté 3 floréal an VIII.

Source BIU Cujas

Les missions diplomatiques de la France se divisent en quatre ordres d'ambassades et de légations, déterminés par l'importance des relations politiques du royaume avec les divers gouvernemens de l'Europe et de l'Amérique (1). — Pour tout ministre public, et surtout pour celui qui est permanent, un devoir important et continuel, c'est d'étendre sur ses concitoyens la protection du gouvernement qu'il représente, c'est de leur faire rendre justice par les tribunaux du pays, et de réclamer, s'il est besoin, l'intervention du pouvoir auprès duquel il est accrédité. — Le ministre de légation a encore un caractère public, généralement avoué dans tous les tribunaux de l'Europe, pour légaliser les actes, donner des certifiacts et des attestations; l'ambassadeur est en pays étranger le magistrat de sa nation dont les actes et la signature ont foi et créance. Tout acte de l'état civil des Français en pays étranger est valable s'il a été reçu conformément aux lois françaises par les agens diplomatiques (48 C. c.) — Cet ordre de choses est *indispensable*, dit Prost du Royer, et rend plus précieuse la permanence des ambassadeurs (2).

Par leur caractère inviolable, les ambassadeurs sont placés sous la sauve-garde du droit des gens : *Sancti habentur legati* (*Dig.*, *L.* 17 *De legat.*) « Ils sont, dit Montes-« quieu, la parole du prince qui les envoie, et cette parole « est sacrée. » Les ministres publics, avec leur famille et leur suite, sont toujours censés sur le territoire du pays qu'ils représentent. « On pourrait leur imputer des crimes, « s'ils pouvaient être punis pour des crimes : on pourrait « leur supposer des dettes, s'ils pouvaient être arrêtés « pour des dettes (3). » Ce principe de l'inviolabilité des personnes a été reconnu, même le 13 ventôse an II, sous l'empire du comité de salut public : « La convention na-« tionale interdit à toute autorité constituée d'attenter en « aucune manière à la personne des envoyés des gouver-« nemens étrangers. » — L'incompétence des tribunaux

(1) Ord. 1er mars 1833.
(2) *Dictionnaire des arrêts*, t. IV, p. 398
(3) *Esprit des lois*, l. 26, ch. 21.

Source BIU Cujas

civils et criminels est absolue à leur égard et à l'égard des gens attachés à leur mission. Il y a exception cependant, en matière civile, pour les actions réelles qui concerneraient des propriétés immobilières possédées par le ministre, mais étrangères à sa qualité de représentant. L'hôtel de la légation participe seul au privilége de la franchise et de l'inviolabilité. Il est censé hors du territoire. L'immunité de juridiction accordée à la personne de l'agent diplomatique s'étend aussi à son hôtel, qui est exempt des perquisitions de la police et des douanes. Mais l'hôtel de l'ambassadeur ne peut être cependant un lieu d'asyle pour les personnes poursuivies par la justice criminelle, et sur lesquelles le ministre n'a point de juridiction. La fiction de l'*extranéité* du sol ne peut être étendue au profit de ceux qui sont étrangers à la famille ou à la suite de l'ambassadeur. « Tous les États soutiennent aujourd'hui, dit Martens, « que, s'il s'agit d'un criminel d'État, qui se soit réfugié « dans l'hôtel du ministre, l'État peut, en cas de refus de « l'extraction demandée, le faire enlever *de fait* et même « *de force* (1). »

§ II. — CONSULATS (1).

Les intérêts commerciaux sont représentés par des consuls de tout grade.

L'institution des consuls, originaire de l'Italie, est bien plus ancienne en France que celle des ambassadeurs : on cite, entre autres, une charte de 1190, adressée aux commerçans de Marseille par Guy, roi de Jérusalem. Il leur permet « d'établir des consuls dans ses Etats, avec pouvoir d'y « juger tous les différends qui naîtront *entre eux et des étran-* « *gers*, à l'exception du vol, de l'homicide, de la trahi- « son, de la fausse monnaie et du rapt. » Les consuls furent échangés entre les divers États à mesure que s'étendaient les relations commerciales. Il en existait au XVIe siècle sur tous les points importans. Mais de graves abus s'étaient introduits. Le système des charges vénales et des offices héré-

(1) *Droit des gens*, 2, 98.—(2) Voir l'ouvrage de M. Pardessus, sur le *Droit commercial*, t. 5, p. 178 et suiv., et le *Code maritime*, par D. Beaussant (2 vol. 1840) tom. 2, p. 525.

Source BIU Cujas

ditaires avait gagné les consulats, et le commerce, au lieu d'être protégé par les consuls titulaires ou par leurs *fermiers*, avait à souffrir un monopole ruineux. Colbert, à peine devenu ministre, en 1669, envoya un mémoire à tous les consuls français sur les informations qu'il voulait avoir des pays de leur résidence, mémoire conservé par Forbonnais (1). Bientôt il porta remède au vice de la vénalité. Il força les propriétaires des consulats à représenter leurs titres; il réunit les offices à la couronne et les érigea en commission. Une école de jeunes consuls fut fondée par un arrêt du conseil (2), qui établissait près du collége Louis-le-Grand l'école des *jeunes de langues*. Sous les inspirations de Colbert, l'ordonnance de la marine détermina les fonctions des consuls et des *députés de la nation française* dans les consulats. L'une des attributions les plus essentielles fut le droit de juridiction des consuls et des députés pour statuer tant en matière civile qu'en *matière criminelle* sur les différends entre les nationaux, mais non entre les nationaux et les étrangers, comme dans les chartes du XIIe siècle. Les jugemens des consuls furent déclarés exécutoires par provision en matière civile, en donnant caution, et définitivement en matière criminelle, sauf le cas de peine afflictive. Dans ce dernier cas, les consuls devaient seulement instruire le procès et envoyer l'accusé par le premier bâtiment faisant retour en France (3).

L'institution du consulat se répandit de plus en plus; les traités ou conventions consulaires, appelés capitulations dans le Levant, se multiplièrent entre la France et les diverses contrées du monde. L'administration des consuls, par rapport à *la nation française* de chaque résidence, les convocations en assemblées trimestrielles, les nominations et les droits des députés de la nation, les formes de la juridiction des consuls, et enfin la nomination et l'avancement des élèves-consuls, furent réglés par les ordonnances des 24 mai 1728, 27 septembre 1776, juin 1778, et 3 mars

(1) *Recherches et considérations sur les finances*, t. II, p. 376.
(2) 18 nov. 1669.
(3) Ord. 1681, liv. Ier, tit. 9, art. 12, 13, 14.

Source BIU Cujas

1781, dont plusieurs dispositions, et spécialement celles sur les assemblées, sur les droits et les formes de juridiction, sont encore en vigueur (1).

La constituante ne s'occupa des consuls que pour exiger le serment civique, sous peine de destitution, et fixer l'indemnité due en cas de passage sur les bâtimens de l'État. — Une loi rendue sous le directoire portait que les consuls français, dans les ports étrangers, prononceraient sur la validité des prises maritimes, comme les tribunaux de commerce. — Bonaparte, en l'an VIII, créa un conseil des prises pour statuer sur les réclamations (2). — Sous l'empire, à part quelques dispositions des Codes civil et commercial sur les actes de l'état civil, le dépôt des testamens faits en mer, les rapports des capitaines de navire (3), on ne trouve qu'un décret de 1808 relatif aux droits à percevoir par les consuls sur les certificats d'origine. L'absence du commerce maritime, dans cette longue période, est comme accusée par le silence des lois et l'absence de dispositions nouvelles sur les consulats.

La restauration a rompu ce silence en rappelant l'ordonnance du 3 mars 1781 pour régler le mode d'admission et d'avancement dans la carrière des consulats, en statuant que des élèves vice-consuls seraient placés près des consuls généraux et consuls particuliers, dans le Levant et les autres contrées (4).

Les consulats sont institués pour protéger le commerce et la navigation des Français auprès des autorités étrangères, pour exercer la justice et la police sur les nationaux, et pour fournir au gouvernement les documens qui doivent le mettre à même d'assurer la prospérité du commerce extérieur (5). — Depuis la révolution de juillet, l'*organisation* des consulats a été assise sur de nouvelles bases, et les *fonctions* des consuls ont été réglées par plusieurs ordonnances de l'année 1833.

(1) Voir le *Traité du droit commercial,* de M. Pardessus, t. V, p. 179.
(2) L. 8 floréal au IV. Arrêté 6 germ. an VIII.
(3) Code civil, 60, 991; Code de comm., 234, 244.
(4) Ord. 15 déc. 1815; Règl. 11 juin 1816.
(5) Ord. 15 déc. 1815.

Source BIU Cujas

I. *Organisation.* — Le corps des consuls se compose de consuls-généraux, de consuls de première et deuxième classes, et d'élèves-consuls admissibles de vingt à vingt-cinq ans, avec la qualité de licenciés en droit. Les postes consulaires sont également divisés en consulats-généraux et consulats de première et deuxième classes. Le consul-général surveille et dirige, dans les limites de ses instructions, les consuls établis dans l'arrondissement dont il est le chef. Dans les États où la France n'a pas établi de consulat-général, les attributions en sont réunies à celles de la mission diplomatique (1). — Les immunités et franchises inhérentes au caractère d'ambassadeurs et de ministres publics ne sont pas attachées au titre de consuls. Ces derniers n'ont pas ordinairement la qualité de représentans politiques, et ils sont justiciables des tribunaux du pays où ils résident. Seulement l'usage exempte en France les consuls étrangers de toute contribution autre que la contribution foncière, et de tout service personnel, mais à la condition que dans les pays, dont ces consuls sont les délégués, la réciprocité sera observée envers les consuls français (2).

Des chanceliers nommés et brévetés par le roi sont placés dans les postes consulaires. S'il n'y a pas été pourvu, le titulaire du poste est autorisé à commettre à l'exercice de sa chancellerie, sous sa responsabilité, la personne qu'il en jugera le plus capable. La loi sur le budget des recettes du 28 juin 1833 a autorisé, pour la première fois, la perception des droits de chancellerie en vertu des tarifs existans; on pouvait auparavant considérer comme illégale la perception de ces droits. — Défense est faite aux consuls, élèves-consuls, ainsi qu'aux chanceliers nommés par le roi, de faire aucun commerce, soit directement, soit indirectement, sous peine de révocation.

Les consuls sont autorisés, pour le bien du service, à nommer parmi les Français notables de leur résidence des délégués ou *agens consulaires* dans les lieux de leur arron-

(1) Ord. 20 août 1833.
(2) Déc. minist. 17 vent. an 13.

Source BIU Cujas

dissement. Mais ces agens consulaires ne peuvent déléguer leurs pouvoirs, sous quelque titre que ce soit.

Nos anciennes lois mentionnaient la *nation française* des consulats. L'ordonnance du 28 novembre 1833 s'occupe aussi des Français résidant à l'étranger, et elle exige qu'ils se fassent inscrire, après la justification de leur nationalité, sur un *registre-matricule* tenu à cet effet dans la chancellerie de chaque consulat. Par cette inscription, ils s'assurent la protection du consul, la jouissance des *droits et priviléges* attribués par les traités, les lois et ordonnances aux seuls Français *immatriculés*, et un moyen de prouver un jour en France leur esprit de retour. — Cette ordonnance suppose des *droits et priviléges* qu'elle n'exprime pas; or, dans celles qui ont précédé ou suivi, en octobre et novembre 1833, il n'est question ni des assemblées de la nation française des consulats, ni de ses députés, ni des formes protectrices de la juridiction. Ce sont donc les anciennes lois qui sont exécutoires à cet égard; et les Français inscrits sur le registre de la chancellerie constituent vraiment la *nation française* des consulats, investie encore des droits et priviléges que lui avaient assurés les ordonnances du XVIIIe siècle que nous avons indiquées plus haut (1).

II. *Fonctions des consuls.* — Les consuls ont des fonctions administratives, judiciaires, et des attributions qui tiennent à leurs rapports légaux avec la marine commerciale et la marine militaire.

1° *Fonctions administratives.*—Les consuls sont autorisés à délivrer des passe-ports aux Français qui se présenteront pour en obtenir, après s'être assurés de leur qualité et identité. Tout Français voyageant en pays étranger doit, à son arrivée dans les lieux où résident nos consuls, présenter son passe-port à leur visa, afin de s'assurer leur protection. — Les consuls ont qualité pour légaliser les actes délivrés par les autorités ou fonctionnaires publics de leur arrondissement. La signature du consul est légalisée par le ministre des affaires étrangères. La légalisation de ce dernier est nécessaire pour l'exécution, dans les consulats, des arrêts,

(1) Voir ci-dessus, page 364.

Source BIU Cujas

jugemens et actes rendus ou passés en France. — Les consuls doivent faire parvenir aux parties intéressées, directement ou par l'intervention officieuse des autorités locales, à titre de simple renseignement et sans frais, les exploits signifiés en France, en vertu de l'art. 69 du Code de procédure, au parquet du ministère public (1).

Les consuls remplissent les fonctions d'officiers de l'état civil, aux termes de l'art. 48 du Code civil et de l'ordonnance d'exécution du 23 octobre 1833. Aucun consul ne peut célébrer un mariage entre Français, s'il ne lui a été justifié des publications faites dans le lieu de sa résidence, et en outre des publications faites en France, si l'un des futurs n'est pas résidant et immatriculé depuis six mois dans le consulat, ou si les parens, dont le consentement est nécessaire, sont domiciliés en France [Ord. 15].

2° *Fonctions judiciaires.* — La juridiction des consuls s'étend sur tous les Français commerçans, navigateurs et autres dans l'arrondissement de leurs consulats. Toute espèce de différends, de quelque nature qu'ils soient, est de leur compétence, mais cette compétence ne s'étend pas aux contestations que les nationaux pourraient avoir avec les étrangers. — Le droit de juridiction sur les personnes, quant aux intérêts privés, appartient aux consuls, lors même que les jugemens n'auraient pas force exécutoire dans le pays de leur résidence, ce qui dépend des traités intervenus entre le gouvernement de ce pays et la France. Si l'*exequatur* est nécessaire dans le pays du consulat, il ne l'est pas en France, même sur la personne et les biens du condamné, puisque le jugement est émané d'une juridiction française. L'appel est porté, pour les consulats du Levant, devant la Cour royale d'Aix; pour les autres consulats, devant celle des cours qui est la plus voisine du lieu où la sentence a été rendue.

Les sentences des consuls emportent la contrainte par corps comme les jugemens émanés des tribunaux de commerce en France.

Les consuls sont les juges naturels des nationaux dans

(1) Ord. 25 oct. 1833.

Source BIU Cujas

l'étendue de leur résidence. Ils rendent la justice, assistés de deux Français choisis parmi les notables du consulat, lesquels prêtent le serment des juges et ont voix délibérative. — Si le consul ne pouvait avoir cette assistance de notables, il pourrait prononcer seul, en faisant mention de cette impossibilité. Il est tellement le juge naturel des nationaux, qu'il est défendu aux Français de porter leurs causes devant aucune autorité étrangère, sous peine d'une amende de 1500 fr. — C'est l'édit du mois de juin 1778 qui a émis cette prohibition et réglé les formes de procédure à suivre : cet édit est la loi qui régit aujourd'hui la juridiction des consuls.

La juridiction des consuls est civile, mais non criminelle, sauf dans les échelles du Levant, où la différence de religion a fait établir, par les capitulations, le droit de justice criminelle en faveur des consuls de France. Dans tous les pays de chrétienté, c'est l'autorité du pays où le crime a été commis, qui a le droit de répression : l'emploi de la force publique est un acte de souveraineté qui ne peut être concédé aux consuls que par des traités positifs. Le principe de notre code, que les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire, est un principe de droit commun.

3° *Rapports des consuls avec la marine commerciale.* — Les consuls ont à remplir, à cet égard, d'importantes fonctions, que l'ordonnance du 29 octobre 1833 a déterminées avec soin. Ils doivent tenir la main à ce que le pavillon français ne soit employé que conformément aux lois et aux règlemens, et dénoncer les abus qui pourraient exister ou s'introduire. Ils sont expressément chargés d'assurer par tous les moyens en leur pouvoir l'exécution des lois qui prohibent le commerce des esclaves et le transport d'individus vendus ou destinés à être vendus comme esclaves.

Les consuls exercent la police sur les navires du commerce français dans tous les ports de leur arrondissement, et dans les rades sur lesquelles il ne se trouve pas de bâtimens de l'État; mais ils doivent concilier leur conduite avec les droits de l'autorité locale, et se diriger d'après les trai-

Source BIU Cujas

tés, conventions et usages, ou le principe de la réciprocité [19]. L'autorité locale peut connaître des faits qui auraient compromis la tranquillité du port; hors de ce cas, le consul doit réclamer contre toute tentative qu'elle ferait de connaître des voies de fait, délits ou crimes commis à bord d'un navire français, en rade ou dans le port, par un homme de l'équipage envers un homme du même équipage ou d'un autre navire français. La connaissance de l'affaire doit être remise au consul, afin qu'elle soit jugée ultérieurement d'après les lois françaises [22].

Si l'autorité locale arrête des Français pour des voies de fait et délits commis hors du navire ou même, à bord, envers des personnes étrangères à l'équipage, le consul fera les démarches nécessaires pour que les Français ainsi arrêtés soient traités avec humanité, défendus et jugés impartialement [23].

4° *Rapports des consuls avec la marine militaire.* — L'ordonnance du 7 nov. 1833 a réglé ces rapports. Les consuls devront remettre le *droit de police* sur les navires du commerce français, en rade, aux officiers-commandans des bâtimens du roi qui apparaîtront dans leur résidence. — Si des hommes désertent des bâtimens de guerre, le consul intervient auprès de l'autorité locale pour qu'ils puissent être poursuivis et arrêtés. — Les consuls, si les traités ne s'y opposent pas, prononcent sur la validité des prises faites et conduites, en temps de guerre, dans les ports étrangers, par les bâtimens du roi; leur décision est en dernier ressort, s'il n'y a pas de réclamation dans les dix jours de l'instruction; s'il y a eu réclamation, le conseil d'État décide en premier et dernier ressort, en remplacement du conseil des prises, institué en l'an VIII et supprimé en 1814 (1).

Le consul n'est pas ordinairement le représentant politique de la France. Mais la gravité des circonstances dont il peut être le seul ou le meilleur juge dans sa résidence lointaine, l'a fait revêtir d'un pouvoir extraordinaire : il est

(1) Ord. 1er nov. 1814, art. 31; Arrêté 6 germ. an VIII, art. 9, 12, 23.

Source BIU Cujas

investi du droit de faire un appel aux forces navales qui se trouveraient en rade ou dans des parages peu éloignés. Il peut exercer ce droit éminent en deux cas : 1° lorsque, d'après la situation politique du pays, il croira cet appel nécessaire dans l'intérêt de l'État ; 2° lorsqu'il y aura danger manifeste soit pour la sûreté des personnes, soit pour la conservation des propriétés françaises (1).

Ainsi la France est partout, pour couvrir de sa protection ses intérêts politiques et commerciaux, pour exercer ou réclamer la justice envers ceux de ses enfans établis sur la rive étrangère ou placés sous le pavillon national, pour garantir, à la voix du magistrat qui la représente, et défendre, même par ses armes, les personnes et les propriétés des Français qui invoquent de loin le nom et l'intervention de la patrie, avec la juste fierté du *Sum civis romanus !*

Ainsi s'accomplit successivement, à l'intérieur et à l'extérieur, par les moyens que nous avons développés, le devoir de la CONSERVATION SOCIALE.

(1) Ord. 7 nov. 1833, art. 16.

Source BIU Cujas

Source BIU Cujas

DEUXIÈME PARTIE.

DROIT ADMINISTRATIF

DANS SES RAPPORTS AVEC LE BUT DE LA SOCIÉTÉ.

L'existence de la société suppose sa conservation et son développement, c'est-à-dire les deux grandes lois de l'ordre et du progrès.

Vivre, c'est *se conserver* (avons-nous dit plus haut); et nous avons vu les lois de la conservation sociale :

Vivre, c'est *se développer*, pour atteindre le but de sa destination naturelle; et nous allons étudier les lois du développement social.

Le but de la société est 1° de garantir l'exercice des droits et l'accomplissement des obligations; 2° de seconder le progrès intellectuel et moral, et le développement de la richesse publique.

De là, pour le droit administratif, dans ses rapports avec le but social, plusieurs titres que nous pourrions diviser en deux séries, mais que nous comprendrons dans une seule, dont l'enchaînement logique se fera suffisamment sentir :

Titre Ier. Garanties spéciales à certains droits individuels.

Titre II. Garantie des droits politiques.

Titre III. Garantie de devoirs professionnels.

Titre IV. Institutions en vue du progrès intellectuel et moral.

Titre V. Institutions en vue du développement des intérêts matériels.

Titre VI. Des travaux publics et du jury d'expropriation.

Titre VII. De la voirie.

Titre VIII. Du régime des eaux.

Titre IX. De l'exploitation des mines.

Titre X. Du dessèchement des marais.

Tous ces titres portent sur des objets de droit adminis-

Source BIU Cujas

tratif, mais tous ne lui fournissent pas la même quantité de matériaux. Pour nous, il s'agit ici de poser des principes et non de donner des développemens qui formeraient sur chaque titre un traité *ex professo*. D'importans traités existent d'ailleurs, où la pratique peut puiser abondamment des règles et des exemples d'application (1).

TITRE Ier.

GARANTIES SPÉCIALES A CERTAINS DROITS INDIVIDUELS.

Tous les droits individuels se réduisent (comme on l'a vu p. 23) à l'idée de liberté et de propriété : la liberté de la personne, la liberté de religion, la liberté de publier sa pensée par la voie de la presse, sont garanties par le droit public de la France, et nous avons rendu compte des restrictions qui ont été accordées en vue de la loi de conservation.

Le droit de propriété, appliqué aux objets mobiliers, en général, et aux fonds de terre, est inviolable dans son exercice actuel et dans sa transmission légitime. La garantie générale suffit à ces objets; les lois civiles se chargent de leur consolidation; et le droit administratif n'apporte au droit de propriété foncière qu'une exception pour cause d'utilité publique, dont nous rendrons compte dans un titre postérieur.

Mais il est deux espèces de droits de propriété qui prennent place aussi parmi les droits individuels, et qui avaient besoin de garanties spéciales, ce sont : 1° les droits de propriété sur les inventions et les procédés de l'industrie; 2° les droits de propriété des auteurs sur leurs productions dans les lettres et les arts. — C'est ce qu'on appelle, par abréviation, propriété industrielle, propriété artistique et littéraire.

---

(1) Voir, sur les *travaux publics* et l'*expropriation*; le *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics*, par M. Cotelle, 3 vol., 1839; le *Traité* de M. Delalleau, *Sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;* sur la voirie, l'ouvrage de M. Isambert, le *Traité des chemins*, de M. Garnier; sur le régime des eaux, les *Traités* de M. Garnier et de M. Daviel; sur les mines, le *Traité* de M. Richard.

Source BIU Cujas

CHAPITRE I.

PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE. — BREVETS D'INVENTION. — DROITS ANALOGUES DES FABRICANS ET COMMERÇANS (1).

§ Ier. — BREVETS D'INVENTION.

L'industrie, affranchie par la révolution, ne réclame pas d'autre garantie générale que sa liberté d'action et l'inviolabilité du droit de travailler, « cette propriété la plus sacrée et la plus imprescriptible de toutes. » Mais l'esprit d'invention a besoin d'une garantie spéciale; l'auteur d'une découverte utile dans l'industrie et les arts, a besoin que la société lui assure le bénéfice de son invention : autrement, chacun pourrait s'en emparer à son profit.

Autrefois, en France, les inventeurs n'étaient pas privés de toute garantie; ils pouvaient obtenir par lettres-patentes et par arrêts du conseil des *priviléges* exclusifs, dont un règlement de 1764 fixait la durée à quatorze ans. Mais tout inventeur qui demandait un privilége ne l'obtenait pas : le conseil avait le droit de le refuser. En Angleterre, dès l'année 1623, les statuts accordaient des patentes de *monopole* à quiconque les demandait; tout inventeur de manufacture nouvelle avait droit à une propriété temporaire (2). C'est ce système qui a été adopté par la constituante : elle a mis le droit à la place des priviléges, et sa doctrine est largement exposée dans le préambule de son décret du 31 décembre 1790 :

« L'assemblée nationale, considérant que toute idée nouvelle dont la manifes-
« tation ou le développement peut devenir utile à la société, appartient primi-
« tivement à celui qui l'a conçue, et que ce serait attaquer les droits de l'homme
« dans leur essence que de ne pas regarder une *découverte industrielle* comme
« la propriété de son auteur; considérant en même temps combien le défaut
« d'une déclaration positive et authentique de cette vérité peut avoir contribué
« jusqu'à présent à décourager l'industrie française, en occasionant l'émigration
« de plusieurs artistes distingués, et en faisant passer à l'étranger un grand
« nombre d'inventions nouvelles, dont cet empire aurait dû tirer les premiers
« avantages; considérant, enfin, que tous les principes de justice, d'ordre public
« et d'intérêt national lui commandent impérieusement de fixer désormais l'opi-
« nion des citoyens français *sur ce genre de propriété, par une loi qui la consacre*
« *et qui la protége*, décrète ce qui suit :

(1) On peut consulter : 1° le *Traité des brevets d'invention*, par M. Charles Renouard;

2° *La législation et la jurisprudence concernant les brevets d'invention*, par M. Regnault.

(2) Blackstone, liv. II, chap. 26.

Source BIU Cujas

« Toute découverte ou nouvelle invention, dans tous le « genres d'industrie, est la propriété de son auteur; en « conséquence, la loi lui en *garantit* la pleine et entière « jouissance, suivant le mode et pour le temps qui seront ci- « après déterminés [art. 1er]. Afin d'assurer à tout inven- « teur la propriété et jouissance temporaire de son inven- « tion, il lui sera délivré un titre ou *patente* selon la forme « indiquée [7]. — Les patentes seront données pour cinq, « dix ou quinze années, au choix de l'inventeur [8]. »

Ces patentes ont pris le nom de *brevets d'invention* dans le décret du 14 mai 1791 : et ce sont les deux décrets de la Constituante qui forment encore la législation sur les brevets d'invention, sauf la compétence judiciaire qui a été modifiée par la loi du 25 mai 1838.

Le principe fondamental, en matière de brevets d'invention, c'est la conciliation du droit de l'individu avec le droit de la société. L'individu avait un droit naturel, mais fugitif, sur l'objet de son invention, et la société le lui garantit. Le brevet est l'acte par lequel le gouvernement assure à l'auteur d'une découverte industrielle l'exercice privatif du procédé nouveau. — Mais la société est intéressée à ce qu'une découverte utile ne soit pas trop long-temps concentréedans une seule main, et la garantie qu'elle accorde à l'inventeur n'a dû être qu'une garantie temporaire.

La théorie de la législation positive embrasse six objets : 1° les caractères constitutifs du droit de propriété; 2° les conditions de son exercice; 3° les effets du droit et sa sanction; 4° les déchéances; 5° la compétence; 6° les mesures administratives d'intérêt commun.

I. *Caractères constitutifs du droit de propriété.* — Ces caractères sont l'invention, le perfectionnement, l'importation, qui constituent trois sortes de propriétés auxquelles correspondent les brevets d'invention, de perfectionnement, d'importation.

Il faut que l'*invention* porte sur un procédé d'*industrie*. Les idées nouvelles pour des opérations commerciales ou financières ne peuvent se placer sous la protection du brevet d'invention (1). Les secrets dans l'art de guérir sont

(1) D. 20 sept. 1792.

Source BIU Cujas

également étrangers à ce genre de garantie; seulement, si au jugement d'une commission spéciale, ils peuvent intéresser le pays, ils doivent être acquis au profit de l'État pour être divulgués, et offerts à la société entière (1). Enfin les découvertes qui peuvent être faites par les officiers du génie en activité, et qui se rattachent à l'objet de leurs fonctions, ne sont point susceptibles de brevets d'invention; elles appartiennent à l'État comme les services publics de ses officiers.

Il faut que le *perfectionnement* repose sur une idée nouvelle, un genre nouveau de perfection; s'il ne s'agissait que d'ornemens ou d'accessoires qui ne rendraient pas le procédé meilleur, il n'y aurait pas de perfectionnement.

Il faut que l'*importation* soit relative à des procédés qui n'étaient pas tombés, à l'étranger, dans le domaine public. Importer en France ce qui serait ailleurs livré à tous, est un acte d'un mérite trop vulgaire pour fonder un droit à la garantie sociale. Le brevet d'importation ne s'applique donc qu'aux découvertes ou procédés protégés à l'étranger par des brevets ou patentes de même nature. La durée des brevets d'importation, en France, est limitée sur la durée du brevet délivré par la nation étrangère.

Le droit qui résulte du brevet est une propriété privée; si donc la découverte a été livrée au public par son auteur avant l'obtention du brevet, il ne peut plus la ressaisir pour se placer sous la garantie de la loi. En la divulgant, il l'a fait tomber dans le domaine commun. De même, si un brevet d'invention a été obtenu, l'auteur de la découverte, qui a voulu se créer une propriété privée à son bénéfice, ne peut plus prétendre à une récompense nationale; un décret de la Constituante s'y oppose (2). De nos jours, par exemple, M. Daguerre s'est glorieusement associé à cette pensée en acceptant une pension de l'État, au lieu de concentrer en ses mains les bénéfices d'un brevet d'invention.

Les brevets peuvent être exploités par l'inventeur ou son cessionnaire, ou par une société constituée dans ce but.

(1) D. 18 août 1810.
(2) D. 9 sept. 17, 91, 11.

Source BIU Cujas

L'assemblée constituante avait prohibé l'entreprise *par actions;* mais la prohibition a été levée par la loi du 25 novembre 1806.

II. *Conditions d'exercice du droit.* — Pour obtenir un brevet, deux formalités sont indispensables : 1° *Déclaration* au secrétariat de la préfecture, si l'objet est d'invention, de perfectionnement ou d'importation; *dépôt* cacheté d'un mémoire qui expose les principes et procédés, ainsi que des plans, dessins et modèles; le cachet est rompu seulement quand l'inventeur reçoit son brevet. L'administration délivre un certificat de demande et de dépôt. — Si deux brevets avaient été accordés à deux personnes pour une même invention, la priorité du droit serait déterminée par la priorité du dépôt.

Le prix du brevet est réglé par un tarif légal à 300, 800, 1,500 fr., selon la durée de cinq, de dix, de quinze ans, assignée au brevet. La délivrance du brevet se fait au nom du roi, par le ministre du commerce; elle a lieu sans examen préalable, et avec la réserve ordinaire en faveur de l'administration, savoir, qu'elle ne garantit ni la priorité, ni le mérite, ni le succès de l'invention (1).

Si la prolongation du brevet est demandée, elle est accordée par ordonnance du roi; mais s'il s'agit d'une prolongation qui étende le terme primitif au delà de quinze années, il faut une loi pour l'autoriser. Les art. 8 des décrets du 31 décembre 1790 et du 14 mai 1791 l'exigent expressément. Ces dispositions spéciales n'ont pu être abrogées tacitement par les lois et Charte qui ont étendu, depuis la Constitution de 1791, les prérogativesdu pouvoir exécutif. Le terme légal du brevet le plus long est fixé à 15 ans; or, par une prolongation au delà de cette durée, il s'agit vraiment de créer une propriété nouvelle et privée, au préjudice du domaine public. La loi seule et non l'administration peut avoir la puissance de créer *un droit de propriété* qui n'existe pas par lui-même. Nous pensons donc que la vraie doctrine a été méconnue par l'arrêt de la Cour

(1) Arrêté 5 vend. an IX.

Source BIU Cujas

de cassation qui regarde comme légale, dans ce cas, la prolongation par ordonnance (1).

Si l'inventeur fait quelque changement dans son procédé, il doit le déclarer et retirer un certificat de la déclaration, pour éviter la peine de déchéance. S'il y a, de la part de l'industriel breveté, abandon par défaut d'exploitation ou absence de paiement du prix de la concession, l'annulation des brevets a lieu par ordonnance (2).

III. *Effets du droit et sanction.* — L'effet du droit, c'est le monopole au profit de l'inventeur ou de son cessionnaire pendant la durée limitée par le brevet; la cession, à l'égard des tiers, ne peut être valable que par un acte notarié, enregistré au secrétariat de la préfecture. — La sanction du droit conféré par le brevet, c'est l'action en contrefaçon, la saisie des objets, si le juge l'autorise, et la condamnation à des dommages et intérêts, dont un quart, en sus, est attribué aux hospices par le jugement à intervenir.

IV. *Déchéances.* — Les causes de déchéance des droits du brevet sont au nombre de six :

1° Récélé des véritables moyens d'exécution dans le mémoire descriptif qui a été déposé, ou emploi de moyens secrets découverts depuis la déclaration;

2° Description antérieure de la prétendue découverte dans un ouvrage *imprimé et publié* soit en France, soit à l'étranger;

3° Défaut d'exploitation du procédé dans les deux ans de la concession du brevet;

4° Obtention d'un brevet à l'étranger pour le même objet et par la même personne;

5° Contravention par le titulaire ou son cessionnaire aux obligations imposées par la concession du brevet;

6° Jugemens des tribunaux, qui décident que l'objet du brevet est contraire aux lois ou à la sûreté publique.

V. *Compétence.* — Sous la loi de 91, l'action principale en nullité ou déchéance des brevets devait être intentée devant le tribunal civil, avec faculté d'appel; mais les pour-

(1) Arrêt 5 mars 1822.
(2) Ainsi, 72 brevets ont été annulés par ord. 8 fév. 1832.

Source BIU Cujas

suites en contrefaçon et les exceptions en déchéance opposées par le défendeur étaient dévolues à la juridiction des juges de paix. Comme les défendeurs opposaient souvent l'exception de déchéance, il en résultait que les intérêts les plus graves étaient déférés à l'appréciation du juge de paix, qui, juge de l'action, était juge de l'exception. — La loi du 25 mai 1838 a transporté toute la juridiction civile et correctionnelle aux tribunaux de première instance : « Les ac-« tions concernant les brevets d'invention seront portées, s'il « s'agit de nullité ou de déchéance des brevets, devant les « tribunaux civils de première instance; s'il s'agit de con-« trefaçon, devant les tribunaux correctionnels [art. 20]. »

« S'il est excipé de la *nullité* ou de la *déchéance* du brevet (a dit le rapporteur, M. Renouard), il existe devant les tribunaux correctionnels une règle dont l'application, faite par eux tous les jours, n'occasionnera aucun embarras d'exécution. Ils surseoiront à statuer sur l'action en contrefaçon, et renverront les parties à se pourvoir devant les tribunaux civils, pour faire statuer sur la validité du brevet, qui est le titre de propriété sur lequel est appuyée la demande. Les tribunaux civils, qui connaissent déjà des déchéances et nullités de brevets, lorsqu'elles sont demandées par action principale, videront cette difficulté et prononceront sur la validité du titre. Les parties viendront ensuite faire juger, s'il y a lieu, la question de contrefaçon par les tribunaux correctionnels. — Toutes ces procédures sont simples et dérivent du droit commun. »

Ainsi les tribunaux de première instance ont désormais à prononcer autant sur les nullités et déchéances qui s'élèveront incidemment comme questions préjudicielles, que sur celles qui feront l'objet d'une demande principale.

En matière de brevet d'invention, les modes de preuve varient selon qu'il s'agit de déchéance ou de contrefaçon.

S'il s'agit d'une demande en déchéance, formée par action principale ou incidente, il faut prouver par écrit contre le bréveté, lorsque cette preuve est possible d'après la nature même de la cause de déchéance. — S'il s'agit d'une poursuite en contrefaçon, le défendeur peut établir par té-

Source BIU Cujas

moins qu'il avait la possession ou l'usage du procédé antérieurement à la délivrance. Dans ce cas, il s'agit non de faire prononcer la déchéance, mais de repousser la poursuite en contrefaçon ; or, la défense est de droit naturel, et peut s'appuyer sur toute espèce de preuves (1).

VI. *Mesures administratives d'intérêt commun.* — Les demandes sont formées par l'intermédiaire des préfets, mais c'est au siége du gouvernement que le brevet est délivré; et cette centralisation a donné le moyen de créer un catalogue général des brevets d'invention, dont un exemplaire doit être déposé dans chaque préfecture. Par cette mesure, tout citoyen peut connaître les brevets obtenus, leur objet et la description des véritables moyens d'exécution; et nul alors n'est exposé à faire une demande de brevet pour une invention déjà connue.

Lorsqu'une cession est faite et enregistrée, elle est communiquée à tous les départemens.

Tous les trois mois, il y a publication officielle par ordonnance des brevets nouveaux, des annulations qui ont pu être prononcées, et des cessions enregistrées (2).

Et enfin, à l'expiration de la durée des brevets, les procédés eux-mêmes sont publiés, et livrés ainsi à l'activité générale du pays.

L'action du pouvoir administratif, à cet égard, ne s'exerce donc au centre de l'État que pour faire rayonner par toute la France les progrès et les découvertes de l'industrie nationale.

§ II. — DROITS ANALOGUES.

I. Les *dessins* des fabricans deviennent leur propriété temporaire ou perpétuelle, par la déclaration qu'ils s'en réservent le droit exclusif pour un, trois ou cinq ans, ou bien à perpétuité. La déclaration peut être faite soit au secrétariat du conseil des prud'hommes, soit au greffe du tribunal de commerce; elle doit être accompagnée du dépôt cacheté (3). Si la garantie légale peut être en ce cas perpé-

(1) Cass. 30 avril 1810-19 mai 1821.
(2) Arr. 5 vend. an IX.
(3) D. 18 mars 1806, sect. 3, art. 18.

Source BIU Cujas

tuelle; c'est que la société n'a pas ici d'intérêt public à opposer à l'intérêt individuel, à la propriété privée, tandis qu'en matière de brevets d'invention, la société est intéressée à ce que les procédés de l'industrie soient mis à la disposition de tous après un certain temps.

II. Les *marques* des fabricans sont pour eux d'une grande importance; ils en acquièrent la possession exclusive par le dépôt au greffe du tribunal de commerce. Procès-verbal de ce dépôt est dressé; l'expédition qui en est remise au fabricant lui sert de titre pour poursuivre les usurpateurs, soit par voie de dommages et intérêts devant le tribunal commercial, soit par voie correctionnelle pour la répression de toute espèce de fraude (1).

III. Le droit d'*enseigne* des marchands est analogue au droit de marque des fabricans; la déclaration et le dépôt sont remplacés par la publicité même du fait. Il n'existe point de loi positive sur cet objet particulier. Les règles du droit commun sur la possession publique assurent seules les avantages de la priorité et le droit à des dommages et intérêts. Une enseigne est la propriété exclusive de celui qui l'a, le premier, adoptée (2). Comme la pénalité ne peut être étendue d'un cas à un autre, on ne saurait appliquer aux fraudes pour enseignes les dispositions pénales de la loi du 28 juillet 1824.

CHAPITRE II.

PROPRIÉTÉ ARTISTIQUE ET LITTÉRAIRE.

La propriété littéraire est le droit qui appartient exclusivement à l'auteur d'un livre de multiplier, par la typographie, et de céder la faculté de reproduire, par ce mode de publication ou tout autre, les exemplaires de son ouvrage; lequel droit est transmissible à ses héritiers ou ayant-cause pendant le temps déterminé par la loi.

La propriété artistique a également pour objet le droit exclusif et temporairement transmissible de multiplier ou de vendre la reproduction des tableaux, dessins, plans

(1) D. 20 fév. 1810. L. 28 juillet 1824.
(2) Arrêt de la Cour royale de Paris, 22 juin 1840 (*Droit*, 23 juin).

Source BIU Cujas

d'architecture, etc.; au moyen de la gravure, de la lithographie, de l'impression, ou de toute autre manière.

La propriété littéraire se lie à l'existence de l'imprimerie, qui est le grand moyen de reproduction des œuvres de l'esprit; et encore n'a-t-elle été reconnue par les lois, en faveur des auteurs et de leurs héritiers, que long-temps après l'invention de Guttemberg.

L'imprimerie s'est introduite en France sous Louis XI; la première presse fut établie à la Sorbonne, en 1469, par Ulric Gering, de Constance, appelé par le Prieur de Sorbonne. En 1513, Louis XII mentionnait dans son édit de Blois, du 9 avril, *trente libraires, vrais suppôts et officiers élus par tout le corps de l'université de Paris*, et leur accordait tous les priviléges, libertés, franchises, exemptions et immunités d'impôts dont jouissait l'Université, « pour la « considération du grand bien, dit Louis XII, qui est ad- « venu en nostre royaume au moyen de l'art et science « d'impression, *l'invention de laquelle semble être plus divine « qu'humaine;* laquelle, graces à Dieu, a esté inventée et « trouvée de nostre temps par le moyen et industrie desdits « libraires, par laquelle notre *saincte foy* catholique a été « grandement augmentée et corroborée, *la justice* mieux « entendue et administrée, et le *divin service* plus honora- « blement et curieusement fait, dit et célébré. Et au moyen « de quoy tant de bonnes et salutaires doctrines ont esté ma- « nifestées, communiquées et publiées à tout chacun; au « moyen de quoy nostre royaume précède tous autres : et « autres innumérables biens qui en sont procédés et pro- « cèdent encores chacun jour à l'honneur de Dieu et aug- « mentation de notred. foy catholique (1). »

Les priviléges, pour l'impression des livres, furent exigés des libraires et de *toutes personnes* de quelque état, qualité et condition qu'elles fussent, par l'édit de Charles IX du 10 septembre 1563, sous peine, par les contrevenans, d'être *pendus et étranglés;* et c'est à l'institution des priviléges de librairie que se reporte l'origine des droits d'au-

(1) Conf. Guesnois, 1, 801.

Source BIU Cujas

teur. Si le privilége était accordé à celui-ci, il en faisait la cession à un imprimeur ou libraire. En réalité, les libraires paraissaient sur le premier plan dans les priviléges du roi; ce n'est qu'au XVIIIe siècle que les droits des auteurs furent vivement réclamés et spécialement reconnus par les arrêts du conseil des 30 août 1777 et 30 juillet 1778. Les libraires portèrent leur plainte contre ces arrêts au parlement de Paris, en 1779; et pour la première fois, le principe de la propriété littéraire fut discuté devant la magistrature par l'avocat-général Séguier.

Le principe exprimé par les arrêts du conseil, qui donnaient des garanties aux écrivains, ne se dégageait pas des traditions du passé comme un droit ordinaire de propriété. Le droit des auteurs conservait la nature équivoque d'une concession gracieuse et fondée en justice : l'arrêt de 1777 portait :

« Le privilége en librairie est *une grace fondée en justice*, et qui a pour objet, « si elle est accordée à l'auteur, de *récompenser son travail;* si elle est obtenue « par un libraire, de lui assurer le remboursement de ses avances et de l'indemniser de ses frais. Cette différence dans les motifs doit en produire un dans la « durée; l'auteur a sans doute *un droit* plus assuré à *une grace* plus étendue, « tandis que le libraire ne peut se plaindre si la faveur qu'il obtient est proportionnée au montant de ses avances et à l'importance de son entreprise. »

L'arrêt du conseil poussait loin la distinction, car il garantissait la perpétuité du droit en faveur de l'auteur et de ses héritiers, s'il n'y avait pas cession au profit d'un tiers; mais le droit devenait purement temporaire et s'éteignait à la vie de l'auteur quand l'ouvrage avait été l'objet d'une cession.

La constituante n'a pas fait une loi sur la propriété littéraire; son décret n'est relatif qu'aux droits des auteurs dramatiques (1) : toutefois, la question fut examinée devant elle, et le vrai principe est posé dans le rapport de Chapelier, organe du comité de constitution :

« La plus sacrée, la plus légitime, la plus inattaquable, « et, si l'on peut parler ainsi, la plus *personnelle* de toutes « les propriétés est l'ouvrage, fruit de la pensée d'un écrivain; cependant, *c'est une propriété d'un genre tout diffé-*

(1) D. 13 janvier 1791.

Source BIU Cujas

« *rent des autres propriétés.* — Quand un auteur a livré un « ouvrage au public, quand cet ouvrage est dans les mains « de tout le monde, que tous les hommes instruits le con- « naissent, qu'ils se sont emparés des beautés qu'il con- « tient..., il semble que dès ce moment l'écrivain a associé « le public à sa propriété, ou plutôt la lui a transmise tout « entière; cependant comme il est extrêmement juste que « les hommes qui cultivent le domaine de la pensée tirent « quelque fruit de leur travail, il faut que, pendant toute « leur vie et quelques années après leur mort, personne ne « puisse, sans leur consentement, disposer du produit de « leur génie; mais aussi, après le délai fixé, *la propriété du* « *public commence,* et tout le monde doit pouvoir imprimer, « publier les ouvrages qui ont contribué à éclairer l'esprit « humain. »

Conformément à cette doctrine, la convention, par la loi du 19 janvier 1793, reconnut la propriété de l'auteur pendant toute sa vie, et le droit de transmission aux héritiers pendant dix ans. Un décret du 5 février 1810 a étendu le droit des successibles à vingt ans; et le projet de loi voté par la chambre des pairs, session de 1839, a porté à trente ans le droit de transmission héréditaire.

Ces différentes dispositions, depuis 1791 jusqu'au projet de 1839, reposent sur une distinction fondamentale entre la propriété des biens meubles et immeubles et la propriété des œuvres intellectuelles. Le principe philosophique a subi de nos jours l'épreuve d'une longue controverse; nous ne consignons ici que des résultats (1) :

La propriété territoriale, fondée par le travail de l'homme, est essentiellement transmissible, parce que le rapport du propriétaire à la chose peut exister aussi entre la chose et les héritiers. — La propriété littéraire n'est pas nécessairement transmissible, parce qu'elle est essentiellement *per-*

(1) Pour ne pas nous répéter sur cette discussion de principes, nous renvoyons à la dissertation insérée dans notre *Histoire du droit français,* t. II, p. 200 et suiv. — Depuis cette dernière publication, un traité *ex professo* sur les droits d'auteurs a examiné la propriété littéraire sous tous les rapports; cet ouvrage, plein de faits historiques et de vues rationnelles, est dû à M. Renouard, conseiller à la Cour de cassation. 2 vol. in-8°, 1839.

Source BIU Cujas

sonnelle, et que le rapport primitif de l'auteur à son œuvre ne peut passer sur la tête de l'héritier.

De l'auteur à son livre il y a rapport productif, incommunicable aux héritiers; le droit d'agir sur sa production intellectuelle et de la modifier est exclusivement attaché à la personne de l'auteur, et ce droit est le vrai caractère de la propriété : or, même d'après les règles ordinaires de la jurisprudence civile, les droits essentiellement personnels ne se transmettent pas aux héritiers (1). Donc les parens et successibles d'un écrivain ne peuvent prétendre, au même titre que les héritiers ordinaires, à recueillir la succession de ses droits d'auteur. La société garantit à l'écrivain la jouissance d'un droit véritable de propriété, la jouissance d'un droit qui lui est intime et personnel; elle peut, elle doit, par respect pour l'esprit de famille, garantir à ses successibles, pendant un certain temps, les bénéfices, les droits utiles de la transmission, mais sans avouer le droit de succession qui suppose une propriété transmissible, sans reconnaître un lien réel de transmission qui n'existe pas dans la nature des choses. La doctrine absolue, qui assimile la propriété littéraire à la propriété ordinaire, dénature les choses; elle *matérialise* complètement les *produits spirituels,* pour leur imposer ensuite les principes de la propriété matérielle : en cela, elle abjure la philosophie du droit, c'est-à-dire le droit lui-même.

La propriété littéraire, par la garantie spéciale qu'elle obtient de la loi positive, est plus favorisée que la propriété industrielle, puisque les brevets d'invention sont limités à une durée de quinze ans pour les auteurs des découvertes, et que nul avantage n'est stipulé par la loi au profit de leurs héritiers. M. Gay-Lussac, à la chambre des pairs, a réclamé, au nom de l'industrie, contre une telle différence; mais la distinction a été soutenue par M. Thénard, qui en a donné une raison profonde et décisive : « Dans les actes « industriels, il n'y a point de pas rétrograde; dès qu'une « invention est faite, grace à l'imprimerie, elle ne peut plus

(1) Code civil 617, 951, 1167.

Source BIU Cujas

« que se perfectionner. Jamais, par exemple, nous ne per-
« drons les bienfaits de la machine à feu. Mais en est-il de
« même dans les lettres? Est-ce qu'elles n'ont pas leur pé-
« riode de décadence? Les écrivains d'aujourd'hui n'ont
« pas assurément la prétention d'égaler Corneille, Racine,
« Molière, Lafontaine et Bossuet. — Voyez, au contraire,
« ce qui arrive dans les inventions : une découverte ne se
« fait pas immédiatement d'une manière complette et de
« prime abord. Un homme conçoit une idée, il fait un pas
« dans l'application de cette idée; un autre ira plus loin;
« un troisième fera un pas de plus; enfin un quatrième
« franchira la limite et parviendra au but. — Voilà pour-
« quoi la loi a sagement fixé à quinze années le maximum
« de durée des brevets d'invention; elle a voulu ne point
« arrêter les développemens du génie industriel. — Au con-
« traire, en ce qui concerne les productions littéraires, elle
« a très-bien fait d'accorder à l'auteur le droit d'exploiter
« son privilége pendant toute sa vie comme il l'entendrait,
« et de transmettre encore, trente ans après sa mort, ses
« droits à ses héritiers (1). »

La propriété artistique et littéraire comprend trois classes d'objets : les œuvres de science et de littérature, les productions dramatiques et musicales, les objets d'arts. Elle comprend aussi trois classes de propriétaires : les individus, à l'égard de leurs productions; les corps académiques, à l'égard des mémoires, collections et dictionnaires publiés par leurs soins; l'État, à l'égard des ouvrages dont il a prescrit et fait opérer la publication aux frais du trésor.

Le projet de loi adopté par la chambre des pairs, après une discussion approfondie, détermine avec précision les règles qui doivent s'appliquer à ces différentes classes de choses et de personnes. — Sans en donner ici les dispositions, ce qui serait prématuré, on doit reconnaître qu'elles sont conformes aux principes fondamentaux que nous avons établis.

I. *Œuvres littéraires et scientifiques.* — L'auteur est le

(1) Discussion à la chambre des pairs sur la propriété littéraire, 29 mai 1339.

Source BIU Cujas

vrai propriétrire auquel la société *garantit* le droit exclusif de publication. Son droit passe à ses héritiers ou au conjoint survivant, selon les règles du droit civil; toutefois, la transmission est limitée à trente ans. Mais comme le droit en lui-même est tout personnel à l'auteur, celui-ci peut céder le droit exclusif de publier son ouvrage pour tout le temps qui est accordé tant à lui qu'à ses représentans. — Les leçons publiques des professeurs, les opinions, discours et plaidoyers sont des productions intellectuelles qui doivent être placées sous la garantie de la loi, et dont la publication, isolément et en corps d'ouvrage, est aussi dans le droit exclusif de l'auteur et de ses héritiers. Les ouvrages anonymes ne confèrent qu'à l'éditeur un droit analogue à celui des représentans d'un auteur, et par conséquent un droit temporaire. — Les ouvrages posthumes rentrent aussi dans le cercle d'un droit limité dans sa durée.

Les académies et l'État sont propriétaires, pendant trente ans, des ouvrages et collections dues à leurs soins; s'il s'agit d'un dictionnaire, les trente ans courent à partir de la publication d'une rédaction nouvelle.

II. *Productions dramatiques et musicales.* — Les auteurs des productions dramatiques et musicales ont deux espèces de droits : le droit ordinaire de publication par la voie de la presse, et les droits de représentation ou d'exécution : ces deux espèces de droits passeront également aux héritiers ou représentans pendant la durée des trente ans.

III. *Objets d'art.* — Les auteurs de tableaux, statues, dessins, cartes, plans, etc., susceptibles d'être reproduits par la gravure, la lithographie, etc., auront seuls le droit d'en autoriser la reproduction, et transmettront ce droit à leurs représentans pour le temps déjà indiqué. Les artistes pourront, en conservant la propriété de ces objets, céder seulement le droit d'en publier des copies; mais si l'ouvrage est vendu, le droit exclusif d'en autoriser la copie appartient à l'acquéreur comme un droit accessoire qui suit la propriété. — Du reste, la propriété des objets d'art, tels que tableaux et statues, est indéfiniment transmissible comme la propriété de tout autre objet mobilier; c'est

Source BIU Cujas

le droit seul de *reproduction* par les procédés de la gravure, de la lithographie, de l'impression, qui est limité dans la personne des héritiers. Les tableaux et statues ont leur individualité propre; et l'intérêt social ne demandait pas que le droit de posséder exclusivement ces objets fût limité dans la personne des héritiers.

IV. *Dépot et contrefaçon.* — Le dépôt des livres et gravures, à un certain nombre d'exemplaires, est, sous la législation actuelle, la condition nécessaire du droit que peut exercer l'auteur d'intenter des poursuites en contrefaçon; le projet de loi fait aussi du récépissé du dépôt le titre de l'auteur pour être admis à ce mode de poursuite. Le dépôt qui était de cinq exemplaires d'après la loi du 21 oct. 1814, et qu'une ord. de 1818 a réduit à trois, est porté à cinq par le projet; mais la destination des exemplaires déposés est spécialement affectée à la bibliothèque royale et à des établisemens publics.

La contrefaçon, si préjudiciable à la propriété littéraire, est punie comme délit, et comme dommage apporté à la propriété privée; les dommages et intérêts sont arbitrés par le juge, d'après le prix de vente de l'édition originale ou le prix des ouvrages de même nature.

L'introduction ou la vente, faite sciemment d'une contrefaçon étrangère, est assimilée aux délit de contrefaçon (1).

Tel est l'esprit d'un projet de loi, que l'on peut considérer comme la juste base d'une législation éprouvée par de longues méditations.

TITRE II.

GARANTIES DES DROITS POLITIQUES.

Les droits politiques reposent sur le principe de la capacité; ils appartiennent aux Français qui remplissent certaines conditions auxquelles la loi attache la présomption de

(1) Les libraires de Paris ont demandé que la loi française accordât aux auteurs étrangers la même protection qu'aux auteurs français. Ce serait un noble exemple à donner aux autres nations pour arrêter les contrefaçons.

Source BIU Cujas

capacité, selon l'importance des droits à exercer. Au nombre des droits politiques, les plus importans sont les droits d'élection et d'éligibilité. Les conditions de leur exercice sont nombreuses, et rentrent spécialement dans le cercle du droit administratif. Elles formeront la matière de deux chapitres.

CHAPITRE I.

DROITS D'ÉLECTION.

Notre système électoral a trois grandes applications : l'élection législative, l'élection départementale, l'élection communale. La capacité, qui est leur principe commun, suppose deux élémens : l'intelligence des besoins du pays, l'intérêt au maintien de l'ordre public. La loi cherche ces deux élémens de capacité politique dans la propriété ou le cens qui la représente, et dans des positions sociales qui sont des titres individuels d'intelligence et d'intérêt à l'ordre. Mais la propriété est pour elle l'élément dominant ; la loi se fie plus encore à l'intérêt direct et matériel qu'à la capacité intellectuelle. Aussi les positions sociales d'un ordre élevé ne dispensent pas de la totalité du cens, mais seulement d'une partie. La capacité de position acquiert une part plus grande dans notre système électoral, à mesure que l'élection s'applique à des intérêts moins généraux ; la loi, qui est alors moins exigeante pour les conditions de propriété, le devient moins aussi pour les présomptions de capacité intellectuelle ; cependant elle n'admet jamais celle-ci sans la garantie de l'impôt.

Les conditions pour constituer la capacité légale sont d'une étendue différente, selon les divers degrés de l'échelle électorale ; le droit administratif doit les marquer aux degrés successifs de l'électorat.

SECTION Ire.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES.

Bien des lois ont modifié le droit électoral depuis celle du 5 février 1817, qui avait rouvert à la France la carrière de la liberté politique. La loi du 19 avril 1831, complétée

Source BIU Cujas

par celle du 2 mai 1827 pour la capacité des jurés et la formation du jury, constitue actuellement notre code électoral pour l'élection politique.

Nous devons examiner les conditions qui tiennent au fond du droit, et celles qui tiennent aux formes administratives.

§ Ier. — CONDITIONS ÉLÉMENTAIRES DU DROIT ÉLECTORAL.

Deux conditions sont fondamentales : 1° être Français, âgé de vingt-cinq aus, et non privé par jugement de l'exercice des droits civiques; 2° payer un cens direct de 200 fr. — La première condition sur l'âge est constitutionnelle; la deuxième n'est point écrite dans la Charte, mais seulement dans la loi positive de 1831.

Trois exceptions sont apportées à la condition du cens : les membres et correspondans de l'Institut sont électeurs s'ils paient 100 fr. d'impôt; leur capacité intellectuelle et leur intérêt à l'ordre ne sont élevés, dans le tarif légal, qu'à la moitié du cens ordinaire: — les officiers en retraite, jouissant d'une pension de 1,200 fr., sont électeurs aussi à la même condition de la moitié du cens, et, de plus, avec celle du domicile réel, depuis trois années, dans l'arrondissement électoral. — S'il n'y a pas cent cinquante électeurs dans l'arrondissement, les plus imposés au dessous de 200 fr. sont admis à figurer sur la liste électorale pour compléter le minimum exigé par la loi.

Le cens est le signe représentatif du revenu et de la propriété; la loi l'a pris pour base à cause de sa fixité moins sujette à variation que de simples évaluations de revenus : le sens, du reste, suppose des évaluations préalables déterminées par le cadastre, ou des appréciations que les contribuables ont pu faire rectifier. Mais par cela même que l'impôt n'est qu'un signe représentatif, le droit électoral devra subsister, lorsque le cens, par des circonstances exceptionnelles, n'existera pas; alors c'est le revenu lui-même qui prend sa place pour constituer la condition de capacité. Cinq cas particuliers rentrent dans cette distinction.

1° La propriété d'une construction nouvelle légalement exempte d'impôts pendant deux ans;

Source BIU Cujas

2° La propriété non imposée par erreur (1);

3° La propriété qui a subi dans l'année l'expropriation pour cause d'utilité publique;

4° La propriété de ceux qui ont obtenu modération ou remise d'impôt par suite de quelque malheur local;

Ces différentes propriétés confèrent la qualité électorale, comme si elles étaient réellement imposées aux taux commun;

5° De même, le médecin dispensé du paiement de la patente par sa qualité de médecin des hospices, peut se prévaloir de l'impôt dont il est exempt.

I. *Élémens du cens.* — Les impôts directs de toute espèce sont les élémens du cens électoral. L'art. 4 de la loi de 1831, qui énumère quelques espèces d'impôts, n'est point limitatif; dans le doute même, la décision doit être favorable au droit d'élection. Ainsi, les impôts fonciers et mobiliers, l'impôt des portes et fenêtres, les patentes, les redevances fixes des mines, les prestations en nature, les centimes additionnels législatifs, départementaux, communaux, même les centimes additionnels pour les bourses et chambres de commerce, en un mot toutes les contributions directes, générales, locales ou temporaires, en argent ou en nature, doivent figurer dans le cens électoral. (2) Mais comme il s'agit des droits à exercer en France, et que les colonies ne sont pas soumises au même régime que la métropole, les impôts payés dans les colonies ou dans les possessions non incorporées définitivement au sol de la France, n'ont aucune influence sur la capacité électorale.

II. *Attributions d'impôts, selon les droits dans les choses.* — La propriété peut être *indivise* entre plusieurs, l'impôt est alors divisé, pour le cens électaral des copropriétaires, proportionnellement au droit de chacnn dans l'indivison. S'il s'agit d'une société commerciale en nom collectif, la présomption est que les droits sont égaux entre les associés; mais cette présomption disparaîtrait devant la preuve contraire résultant de l'acte de société. Quant aux sociétés

(1) Décis. de la Chambre, 7 avril 1828.
(2) Cass. 17 fév. 1838.

Source BIU Cujas

anonymes ou en commandite, elles ne peuvent avoir pour représentans de l'impôt que les gérans mêmes des sociétés.

Le droit réel d'usufruit, qui emporte propriété utile et démembrement de propriété, emporte aussi, en faveur de l'usufruitier qui paie l'impôt, le droit exclusif de s'en servir pour le cens électoral. — Mais le créancier qui détient l'immeuble à titre d'antichrèse ne peut profiter de l'impôt, quoiqu'il le paie à l'État, parce que l'antichrèse n'emporte pas démembrement de propriété, et que le créancier acquiert seulement par le contrat le droit de percevoir les *fruits* de l'immeuble [2085]. Bien qu'il soit tenu de payer les contributions, s'il n'en est autrement convenu [2086], il ne les paie qu'à la décharge du propriétaire, et ne peut par conséquent enlever à celui-ci le bénéfice de l'électorat; par rapport au propriétaire et à l'État, il n'est qu'un fermier.

L'impôt qui est payé *à raison de l'habitation*, c'est-à-dire l'impôt des portes et fenêtres, est compté, pour le cens électoral, au locataire ou fermier, malgré toute stipulation contraire (ci-dessus, p. 319).

L'impôt foncier d'un domaine rural peut avoir une double attribution : le propriétaire profite toujours de la totalité; mais si le domaine est affermé, par acte authentique, pour neuf années, une attribution du tiers de l'impôt est faite en faveur du fermier, à raison de l'*exploitation;* c'est l'industrie agricole qui est appelée au partage des droits politiques par cette heureuse innovation, sans qu'il y ait diminution des droits du propriétaire.

Les concessions et exploitations à titre de *domaine congéable*, cet usage de la Bretagne, antérieur à la féodalité, donnent lieu à des répartitions d'impôts différentes entre le propriétaire et le convenancier, selon que la concession se compose ou de maisons et usines seulement, ou d'un corps d'exploitation rurale, ou d'une *tenue* sans édifice : dans le premier cas, le colon a beaucoup de charges, à raison des bâtimens, et il profite des 6/8es de l'impôt; dans le second cas, il a plus d'avatagne avec moins de charges,

Source BIU Cujas

puisqu'il a des terres, et il profite des 5/8es de l'impôt; dans le troisième cas, il n'a aucune charge d'édifice, il jouit du sol nu; il ne profite, en conséquence, que des 2/6es de l'impôt. — Il est évident que le droit du propriétaire est corrélatif, et s'élève ou s'abaisse selon les divers degrés de cette échelle de répartition.

Enfin, la *durée* de la possession influe aussi sur l'attribution de l'impôt : pour que l'impôt de la patente figure dans le cens électoral, il faut la possession annale; pour les autres impôts, il suffit qu'on soit en possession des objets avant l'époque de la révision des listes (1er juin de chaque année) : cette dernière condition n'est pas applicable, si les objets imposés sont échus par succession ou donnés en avancement d'hoirie.

III. *Attributions d'impôts en raison de la qualité des personnes.* — Le père, qui a l'usufruit légal des biens de ses enfans mineurs de dix-huit ans, profite de l'imposition de ces biens. Le mari profite des impositions des biens de sa femme, sans distinction du régime sous lequel les époux sont placés : ce n'est pas comme chef de la communauté ou administrateur des biens dotaux, c'est comme chef de l'union conjugale elle-même, c'est en vertu de la puissance maritale, qu'il exerce le droit politique; et cela est si vrai, que les impôts de la femme entrent dans la composition du cens électoral du mari, tant qu'il n'y a pas entre eux séparation de corps. La séparation de corps, qui relâche le lien du mariage, brise le lien politique du mari qui n'a pas d'héritage personnel (1).

La femme séparée de corps peut déléguer ses impositions à celui de ses fils, petits-fils ou gendres qu'elle désignera; à plus forte raison, la femme divorcée et la veuve. La loi autorise la délégation des contributions directes, et par conséquent de toutes celles que nous avons énoncées plus haut. Nul ordre n'est prescrit à le femme ou à la veuve pour le choix de son délégataire : le législateur de 1831 lui a laissé la plus grande latitude dans le cercle de la famille le plus rapproché de ses affections.

(1) L. 19 avril 1831, art. 6.

Source BIU Cujas

§ II. — CONDITIONS ADMINISTRATIVES DU DROIT ÉLECTORAL.

La loi du 2 juillet 1828 avait établi la permanence des listes électorales : elle a été abrogée dans ses dispositions par la loi de 1831, mais le principe de la permanence est resté dans la loi nouvelle [13]. Il s'ensuit que les listes électorales ne sont pas à refaire de nouveau chaque année, mais qu'elles doivent être seulement révisées et rectifiées. — Les listes électorales sont destinées aussi à servir de base à l'organisation du jury. Mais il y a, pour les jurés, une deuxième partie de la liste annuelle qui comprend les citoyens que la loi regarde comme capables d'exercer les devoirs du jury, et non comme capables d'exercer les droits de l'électorat politique. La loi du 2 mai 1827 [art. 2] a donné les élémens de cette seconde partie.

I. *Révision et rectification des listes.* — Deux périodes bien distinctes ont été marquées par la loi de 1831 ; l'une est spécialement pour le travail de l'administration, l'autre est pour les réclamations des individus. — Première période : du 1er au 10 juin de chaque année, assemblée cantonnale des maires à la municipalité du chef-lieu, pour procéder à la révision de la portion des listes, qui comprendra les électeurs de leur canton ; résultats transmis au sous-préfet qui l'adresse, avec ses observations, au préfet du département. Du 1er juillet au 15 août, révision générale des listes par le préfet, qui tient registre de toutes les décisions prises pour la rectification. Le 15 août, les listes de l'arrondissement électoral sont affichées aux chefs-lieux de canton et dans les principales communes. — Deuxième période : du 15 août jusqu'au 30 septembre, le registre des réclamations est ouvert au secrétariat de la préfecture ; il est donné récépissé des réclamations et des pièces déposées : le 16 octobre, le préfet procède à la clôture des listes, et le 20, publication est faite du dernier tableau de rectification et de l'arrêté de clôture. — La liste ainsi révisée, rectifiée et publiée servira jusqu'au 20 octobre de l'année suivante à l'élection générale ou locale qui pourrait avoir lieu.

Source BIU Cujas

II. *Condition du domicile pour l'inscription.* — Une condition indispensable pour l'inscription d'un citoyen sur la liste électorale, c'est l'existence de son domicile politique dans l'arrondissement. Le domicile réel entraîne de plein droit le domicile politique, mais ils peuvent être distingués l'un de l'autre. Tout citoyen peut élire son domicile politique dans l'arrondissement où il paie une partie de ses impositions; cette condition d'un impôt payé dans le lieu du domicile élu est la seule restriction au droit de transporter son domicile politique hors de son domicile réel. La séparation des domiciles se fait par une déclaration enregistrée au greffe du tribunal six mois avant le 20 octobre. — Le titre d'une fonction inamovible dispense des formalités ordinaires pour la translation du domicile civil; mais si le fonctionnaire a l'intention de séparer son domicile politique du domicile réel, il doit en faire la déclaration au greffe du tribunal, dans l'arrondissement duquel il veut établir ou conserver son domicile politique. — Au surplus, nul ne peut exercer le droit d'électeur dans deux arrondissemens électoraux [12].

III. *Intervention des tiers.* — Tout électeur inscrit jouit de son droit; il ne peut en être privé sans une décision à lui notifiée. Le droit d'intervention pour attaquer l'inscription existante ou réclamer une inscription omise appartient à tous les citoyens inscrits comme électeurs ou même comme *jurés* [25]. C'est une garantie que la loi a donnée contre la possibilité des faux électeurs, contre les surprises ou les manœuvres coupables qui pourraient égarer l'administration. Les citoyens ont le droit de réclamer du percepteur des contributions toutes les pièces nécessaires à leur action en intervention. Le citoyen, objet de la réclamation, doit en recevoir la notification, avant qu'elle soit soumise à l'autorité administrative. La décision motivée du préfet, qui doit statuer sur l'intervention, est prise en conseil de préfecture; elle est notifiée dans les cinq jours de sa date aux intéressés; et, dans ce cas, comme dans tous les cas où les décisions sont rendues par l'administration, en matière d'élection législative, le pourvoi contre la

Source BIU Cujas

mesure administrative est déféré à la Cour royale : « L'ex-« ploit introductif d'instance devra, sous peine de nullité, « être notifié dans les dix jours, quelle que soit la dis-« tance des lieux, tant au préfet qu'aux parties intéres-« sées [35]. »

La Cour royale a reçu de la loi une attribution spéciale; ce n'est point d'après l'ordre ordinaire de la hiérarchie qu'elle est appelée à connaître de la décision administrative, car, dans cet ordre, le conseil d'État seul serait compétent. Aussi la Cour ne juge pas au second degré, elle juge en premier et dernier ressort; la décision du préfet, prise en conseil de préfecture, n'est même pas un jugement administratif comme si elle émanait directement du conseil de préfecture : ce n'est qu'un acte d'administration, mais dont les conséquences pourraient être si graves à l'égard des droits politiques des citoyens, que la loi n'a eu confiance que dans la magistrature inamovible. C'est la loi du 2 juillet 1828 [18] qui la première a enregistré cette défiance du pays envers l'administration.

Le pourvoi en cassation peut être formé contre l'arrêt de la Cour royale par toutes les parties, même par les préfets; il n'est point suspensif. La Cour procède sommairement et toutes affaires cessantes au jugement du pourvoi.

Pour ces diverses procédures, il y a exemption du droit d'enregistrement et des consignations d'amende.

IV. *Effets des réclamations, du déni de justice, des erreurs matérielles.* — En droit civil, la provision est due au titre; en droit administratif, la provision est due à l'inscription de l'électeur. L'individu qui aura été rayé de la liste par une décision administrative suspendra l'effet de cette décision, soit par la réclamation portée devant le préfet, en conseil de préfecture, soit par l'action intentée devant la Cour royale. Il sera donc admis à prendre part à l'élection tant que la radiation n'aura pas été confirmée par un arrêt de la Cour royale.

Le citoyen, qui aurait la preuve que le préfet a refusé de recevoir ses pièces ou de statuer dans le délai légal, ne pourrait pas être privé de son droit par ce déni de justice,

Source BIU Cujas

et l'arrêt de la Cour, qui reconnaîtrait le fait du déni et le droit de l'électeur, donnerait à celui-ci la capacité suffisante pour voter, bien qu'il ne figurât pas sur la liste (1).

L'inscription sur la liste est la condition ordinaire de l'exercice du droit électoral, mais elle n'est pas la condition *sine qua non;* ainsi, l'électeur qu'un déni de justice ne pourrait dépouiller de son droit, ne pourrait également en être privé par une erreur matérielle, soit en cas de radiation pour cause de décès faussement supposé, soit en cas d'omission par suite d'une erreur typographique.

SECTION II.

ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES.

La Charte de 1830 avait promis à la France des institutions départementales fondées sur un système électif; la loi du 22 juin 1833, sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement, a réalisé cette promesse constitutionnelle. — Le conseil-général est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons, sans pouvoir cependant dépasser le nombre de trente. Le conseil est élu pour neuf ans; il est soumis tous les trois ans au renouvellement par tiers. Le canton, qui n'avait figuré dans la division administrative que sous le rapport des justices de paix et de l'assiette du recrutement, a pris une grande importance par son caractère nouveau d'unité électorale, et par ce droit de représentatation qui lui a été conféré.

L'élection départementale n'est pas une élection politique; et la loi, moins timide, a réuni aux électeurs censitaires, qui ont le droit exclusif de l'élection législative, la classe des jurés non censitaires qui figurent dans la seconde partie de la liste générale : c'est la classe des *capacités* demandées par l'art. 382 du Code d'instruction criminelle à des positions honorables et variées qui supposent également les lumières et l'indépendance.

(1) Cass. 6 juillet 1830.

Source BIU Cujas

Dans l'état actuel des choses, on compte 200,000 électeurs censitaires pour l'élection politique, et 25,000 électeurs non censitaires qui sont compris dans la seconde partie de la liste du jury. C'est cet ensemble qui forme l'électorat départemental. Toutefois deux listes supplémentaires peuvent exister, l'une pour contenir les noms des citoyens qui n'avaient pas figuré sur la liste du jury, à cause de l'incompatibilité de leurs fonctions avec celles des jurés; l'autre pour compléter, par les plus imposés, le nombre de 50 électeurs dans les cantons qui ne le fourniraient pas.

L'élection départementale n'étant pas considérée comme politique, l'électeur qui a séparé son domicile politique de son domicile réel peut exercer encore à ce dernier son droit d'élection départementale. Il sera tenu seulement de faire trois mois d'avance la déclaration expresse de son intention aux greffes des justices de paix du canton de son domicile politique et de son domicile réel [29].

A part les observations qui précèdent, toutes les règles que nous avons établies pour les conditions de l'élection législative reçoivent ici leur application. Ainsi les réclamations relatives à la *confection des listes* doivent, comme en matière d'élection législative, être soumises sur l'appel d'un arrêté du préfet à la Cour royale du ressort, et non au conseil d'État (1).

Les opérations électorales peuvent être arguées de nullité par tout électeur, soit avant la clôture du procès-verbal, soit dans les cinq jours des opérations, par une déclaration au secrétariat de la préfecture. — Le préfet peut exercer le même droit dans le délai de quinze jours, s'il croit que les conditions et formalités légalement prescrites n'ont pas été observées [50]. Le conseil de préfecture est juge de la question de nullité; il doit prononcer dans le mois. — Le recours au conseil d'État est exercé par la voie contentieuse, jugé publiquement et sans frais. Mais la provision est due à l'élection; si donc la décision première est contre l'élec-

(1) Art. 3, 22, 29, 40 de la loi du 22 juin 1833; art. 33 de la loi du 19 avril 1831; Cass., arrêt 18 février 1840, qui distingue entre les difficultés relatives à la *confection* des listes et celles relatives aux *opérations* électorales.

Source BIU Cujas

tion du conseiller, le recours exercé par le conseiller élu sera suspensif [56].

Dans le cas où la réclamation serait fondée sur l'*incapacité légale* d'un ou de plusieurs élus, la question rentre dans la compétence judiciaire. Ce n'est plus une question purement administrative qui est agitée, c'est un droit de propriété ou une modification de l'état des personnes qui est l'objet de la réclamation, et celle-ci doit naturellement être portée devant le tribunal civil, qui statue, sauf l'appel.

L'acte d'appel devra être notifié dans les dix jours à la partie, quelle que soit la distance des lieux [52]. Si le tribunal a reconnu la capacité du conseiller élu, l'appel interjeté par le préfet ne sera pas suspensif, en vertu du principe que le *provisoire est dû à la liberté;* l'acte de liberté est ici le résultat donné par l'élection.

Toutes les règles relatives à l'élection des conseils de département sont applicables à l'élection des conseils d'arrondissement. Ces derniers sont composés d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement. Toutefois il ne peut y avoir moins de neuf membres, et la nomination des membres supplémentaires est répartie par ordonnance entre les cantons les plus populeux. Le conseil, élu pour six ans, est renouvelé par moitié tous les trois ans.

SECTION III.

ÉLECTIONS COMMUNALES.

L'idée de capacité domine encore ce dernier degré du système électoral; mais ici une plus libre expansion du principe était permise, et des raisons prises dans la nature des choses ont modifié le principe général. — Les divisions territoriales ont différentes limites et différens objets; l'unité, dans ce genre, est la commune, et nous avons vu (p. 177) qu'elle n'avait pas une nature arbitraire, mais qu'elle était produite par l'unité de situation, qui engendre des besoins et des rapports journaliers. La commune est une société restreinte, dont les intérêts spéciaux touchent directement les membres qui la composent. Or, plus les intérêts

Source BIU Cujas

se *particularisent*, plus ils deviennent accessibles à la capacité naturelle des membres de l'association. Les conditions imposées par la loi électorale devaient donc diminuer, puisque la présomption de capacité devenait plus générale; il suit de là que l'unité communale est essentiellement démocratique, et que l'élément populaire, dans la sphère électorale de la commune, doit avoir une plus libre activité.

Le principe de la capacité ainsi modifié est celui sur lequel repose la loi du 21 mars 1831; aussi les électeurs censitaires et les électeurs par position sociale sont-ils appelés dans de plus larges proportions. La statistique de l'élection communale donne 2,872,000 électeurs, c'est-à-dire quatre électeurs sur onze citoyens. Dans le nombre total, il y a 80,000 électeurs non censitaires. — Mais si la loi du 21 mars a reconnu la nature toute démocratique de la commune, elle a manqué cependant au principe même de l'unité communale, en divisant les villes en *quartiers* par rapport à l'élection. Chaque quartier d'une ville nomme son conseiller, tandis que c'est l'unité communale et non la fraction qui doit avoir son représentant.

Au reste, entre l'élection politique et l'élection communale, tout est différent pour les conditions d'âge, de cens, de positions sociales, de confection et rectification des listes, et de compétence judiciaire.

I. *Age*. — L'âge pour la qualité d'électeur communal est l'époque même de la majorité civile. Celui que la loi juge capable des actes de la vie civile n'est pas regardé comme incapable, par son âge, d'apprécier les intérêts communaux.

II. *Cens*. — Le cens électoral n'a point de *minimum* fixe. Le véritable élément reconnu par le législateur, c'est la population, du sein de laquelle la loi fait sortir les plus imposés, selon certaines proportions. Le système de la loi de 1831 est de prendre dans la population une base fixe et une échelle de proportion. — La *base fixe* donne pour électeurs les citoyens les plus imposés, en nombre égal au dixième de la population, dans les communes de 1,000

Source BIU Cujas

ames et au dessous. — L'*échelle proportionnelle* donne de plus :

5 électeurs	par 100 habitans,	jusqu'à	5,000 ames.
4	par 100	jusqu'à	15,000
3	par 100	au dessus de	15,000

Quant aux délégations et aux attributions du cens, on doit suivre les règles établies pour l'élection politique. Une seule différence existe pour l'attribution en faveur de l'exploitation rurale. Les fermiers et colons partiaires profitent du tiers de l'impôt; et la condition, soit de l'authenticité, soit du bail de neuf ans, ne leur est point imposée. La réalité du bail est livrée à l'appréciation des tribunaux, s'il y a difficulté.

La résidence dans la commune n'est pas exigée des électeurs censitaires; il suffit qu'ils figurent sur le rôle communal; et comme il s'agit d'intérêts qui touchent directement à la propriété, les électeurs censitaires peuvent voter dans plusieurs communes, selon la situation des biens pour lesquels ils paient la contribution foncière.

III. *Positions sociales.* — Les qualités qui confèrent le droit d'élection sont énumérées par l'art. 11 de la loi; ce n'est qu'une nomenclature; mais on peut classer cette énumération dans six catégories :

1re classe, *magistrature;* depuis la qualité de conseiller de cour royale, jusqu'à celle de suppléant de juge de paix.

2e classe, *fonctions gratuites et officieuses;* membres des chambres de commerce, des conseils de manufactures et de prud'hommes; membres des commissions administratives des colléges, hospices, bureaux de bienfaisance.

3e classe, *capacité intellectuelle notoirement établie;* membres et correspondans de l'Institut; membres des sociétés savantes légalement instituées, docteurs des différentes facultés, après trois ans de résidence dans la commune; avocats, avoués, notaires, licenciés chargés de quelque enseignement, après cinq ans de résidence; élèves de l'école polytechnique déclarés admissibles, après deux ans de résidence.

Source BIU Cujas

4e classe, *services notoirement établis;* fonctionnaires retraités, de l'ordre administratif et judiciaire.

5e classe, *électorat supérieur;* électeurs politiques, électeurs des conseils de département et d'arrondissement.

6e classe, *titre conféré par élection;* officiers de la garde nationale.

Tous les citoyens compris dans ces catégories sont investis du droit électoral dans la commune, à deux conditions : qu'ils résideront dans la commune, et qu'ils y paieront une contribution quelconque; la seconde condition n'est qu'une conséquence de la première, d'après le système d'impôts que nous avons fait connaître. — La résidence est une nécessité pour l'électeur qui tient son droit de sa qualité personnelle : il n'en est pas à son égard comme à l'égard de l'électeur censitaire qui exerce son droit à raison de ses propriétés. Les propriétés d'une seule personne peuvent être situées, en même temps, dans différentes communes; mais il est évident que la personne ne peut résider, dans le même temps, qu'en une seule commune.

IV. *Confection et rectification des listes.* — La liste des électeurs communaux ne peut être permanente, car l'élément combiné de la population et des plus imposés est un élément variable. Il y a donc nécessité d'une recomposition périodique, qui comprend naturellement deux parties, la liste des censitaires et celle des non-censitaires : les listes doivent être affichées le 8 janvier. — Les réclamations doivent être faites dans le mois; l'intervention des tiers est admise. Les difficultés sont résolues dans les huit jours par le maire avec l'avis de trois conseillers municipaux délégués pour cette fonction. La notification aux parties intéressées est indispensable. L'*appel* doit être porté, dans la quinzaine, devant le préfet, en conseil de préfecture. Le maire, sur la notification de la décision intervenue dans le délai d'un mois, fera, sur la liste, les rectifications prescrites [37]. Elles doivent être faites jusqu'au 31 mars, époque de la clôture des listes.

V. *Compétence judiciaire.* — L'attribution des impôts est réglée par la loi sur les élections politiques; mais cette at-

Source BIU Cujas

tribution suppose des droits et des questions de propriété, de possession, de jouissance; et, dès lors, les difficultés relatives à cette attribution sont du domaine de la juridiction civile. Les questions de domicile réel ou politique, celles relatives à la jouissance des droits civiques ou civils, appartiennent plus directement encore à cette juridiction : c'est donc le tribunal civil de l'arrondissement qui est seul compétent pour connaître des unes et des autres. — Il n'est pas nécessaire d'aller du maire au préfet, dans ces cas; on peut saisir directement le tribunal. L'exploit introductif d'instance doit, sous peine de nullité, être notifié dans les dix jours tant au maire qu'aux parties intéressées; la cause est jugée sommairement; le tribunal statue en dernier ressort. Le pourvoi en cassation n'est pas suspensif, puisqu'il s'agit de matières civiles [42].

Il est à remarquer ici que la compétence du tribunal civil n'est pas d'une nature exceptionnelle, comme l'attribution conférée à la cour royale par la loi du 19 avril 1831. La cour royale juge toutes les contestations relatives à l'inscription sur la liste des électeurs politiques, sans distinction entre les questions administratives ou judiciaires; le tribunal, au contraire, ne statue que sur des faits et des questions qui rentrent dans l'ordre des matières civiles. — Que conclure de là? — Que la loi sur les élections municipales n'a pas accepté l'héritage de défiance légué, par la loidu 27 juillet 1828, à l'administration, et qu'elle est en cela plus conforme aux vrais principes que la loi du 19 avril 1831, sur les élections législatives.

Une condition commune à toutes les élections politiques, départementales, municipales, c'est d'être placées sous la protection du serment. Un acte de foi religieuse est nécessairement attaché à l'exercice des droits du citoyen, comme à l'exercice des fonctions publiques. La loi, en s'appuyant ici sur la morale et la religion, n'a pas voulu prescrire une vaine formalité, mais faire un appel à la conscience de l'homme et du citoyen : se jouer du serment électoral, comme on le voit quelquefois dans la démoralisation des partis politiques, c'est se jouer du parjure; et si le par-

Source BIU Cujas

jure est un jeu, que deviennent la foi et les mœurs des peuples, que devient la base de la société? Dans une société fondée sur le christianisme, le respect du serment, c'est-à-dire un principe essentiellement moral et chrétien, doit dominer tous les pouvoirs, de quelque source qu'ils émanent, de la royauté ou de la nation (1).

CHAPITRE II.

ÉLIGIBILITÉ.

L'éligibilité n'est pas un droit actif, comme l'électorat; c'est une aptitude, le droit d'être élu; mais cette aptitude est subordonnée et à la condition générale de la jouissance des droits civiques, et à des condition particulières qui sont des garanties de capacité. Il y a déjà une première garantie dans la capacité de l'électeur et la liberté de son choix; mais la société a voulu être rassurée contre les mouvemens passionnés qui pourraient entraîner les citoyens, et elle a resserré le champ de l'élection. La loi est partie de ce principe que les conditions de capacité devaient s'élever avec l'importance des droits à exercer et des devoirs à remplir. Elle a donc, en règle générale, demandé plus à l'éligible qu'à l'électeur; mais elle a modifié sagement cette règle selon qu'il s'agissait d'être élu député, conseiller de département ou d'arrondissement, et conseiller municipal.

I. *Éligibilité législative.* — « Nul ne sera éligible à la « chambre des députés, si, au jour de son élection, il n'est « âgé de trente ans, et s'il ne paie 500 fr. de contributions « directes. » Telles sont les deux conditions dont l'une est constitutionnelle [charte 32] et l'autre fixée par la loi du 19 avril 1831 [art. 59].

Les règles établies pour la durée de la possession antérieure à l'élection, pour les délégations et attributions des Contributions, sont applicables au cens d'éligibilité comme au cens électoral.

Le vœu de la Charte est qu'il y ait au moins cinquante éligibles par département; si donc il ne se trouve pas dans

(1) Voir ci-dessus, p. 57.

Source BIU Cujas

le département cinquante personnes de l'âge indiqué payant le cens d'éligibilité, leur nombre sera complété par les plus imposés au dessous du taux de ce cens [33]. Mais l'éligibilité alors n'est pas renfermée dans le département; les éligibles, par adjonction, ont une capacité générale et non locale, car la Charte dit que ces éligibles pourront être élus *concurremment* avec les premiers : ils pourront donc, comme ceux-ci, être élus hors de leur département, sauf l'application ordinaire de l'art. 36 qui veut que la moitié au moins des députés soit choisie parmi les éligibles qui ont leur domicile politique dans le département.—La chambre a récemment appliqué, dans ce sens, le principe sur la capacité de l'éligible pour toute la France, principe qui tient aussi au caractère du député, lequel représente non *un département particulier, mais la totalité des départemens, c'est-à-dire la nation entière* (1).

Il y a deux sortes d'incapacités qui naissent des fonctions publiques : l'une est *absolue*, l'autre est purement *relative*. —L'incapacité absolue résulte de l'incompatibilité de certaines fonctions avec la qualité de député, fonctions qui pourraient nuire à l'indépendance du député, ou qui demandent la présence continue du titulaire au siége de sa résidence. Dans l'état actuel de la législation, cette incompatibilité est limitée aux fonctions de préfet, de sous-préfet, de receveurs généraux, de receveurs particuliers des finances et de payeurs [64]. On peut facilement reconnaître que cette incompatibilité pourrait être utilement étendue par la loi à d'autres fonctionnaires publics. Cette incapacité subsiste tant que durent les fonctions, et pendant un délai de six mois, à dater du jour de leur cessation. — L'incapacité relative résulte de l'influence que certains fonctionnaires pourraient exercer dans l'arrondissement électoral; elle est purement locale; elle ne rend les fonctionnaires incapables d'être élus que par le collége électoral d'un arrondissement compris, en tout ou en partie, dans le ressort de leurs fonctions. Elle s'applique aux officiers-généraux com-

(1) D. 22 déc. 1789, 8, et ci-dessus, p. 37.

Source BIU Cujas

mandant les divisions ou subdivisions militaires, aux procureurs-généraux et procureurs du roi, aux directeurs des contributions, des domaines et des douanes. L'incapacité dure également pendant les six mois qui suivent la cessation de l'emploi [64].

Enfin, si des difficultés s'élèvent sur les conditions de l'éligibilité, la chambre des députés seule en est juge [61]; sa souveraineté s'exerce sur l'ensemble des opérations électorales, par la vérification des pouvoirs.

II. *Éligibilité départementale.* — [*Loi* 22 *juin* 1833]. — Pour être éligible au conseil de département, il faut, au jour de l'élection, être âgé de vingt-cinq ans et jouir des droits civils et politiques. — Le cens exigé est de 200 fr. de contributions directes, payées depuis un an, au moins, dans le *département*. Cette dernière condition est une garantie contre le pouvoir du conseil-général de voter la contribution des centimes additionnels; il fallait que cette charge ne fût pas étrangère aux propres biens des conseillers, afin que le vote ne fût pas trop facilement accordé. Mais le nombre des censitaires éligibles pouvait ne pas être assez grand, dans chaque arrondissement de sous-préfecture, pour laisser une libre action au choix des cantons. La loi veut que les cantons d'un arrondissement aient au moins un nombre d'éligibles sextuple du nombre des conseillers qu'ils doivent élire : si les éligibles à 200 fr. ne s'élèvent pas à ce nombre, le complément est formé par les plus imposés [4].

Il n'est pas nécessaire que les éligibles soient domiciliés dans le canton, dans l'arrondissement, ni même dans le département. La loi n'a exigé le domicile réel ou politique, dans le département, que pour les conseillers d'arrondissement [23]; quant à l'éligibilité des membres du conseil-général, il suffit qu'ils paient les 200 fr. d'impositions dans le département. Mais les intérêts d'un département sont assez graves pour occuper l'attention et le zèle d'un citoyen : aussi nul ne peut être membre de plusieurs conseils-généraux, ni faire partie d'un conseil d'arrondissement et du conseil-général. Si le zèle vient à défaillir, de manière à ce

Source BIU Cujas

qu'un membre du conseil manque à deux sessions consécutives, sans excuses légitimes ou empêchement admis par le conseil, il sera considéré comme démissionnaire.

Les membres des conseils d'arrondissement peuvent être choisis parmi les citoyens âgés de vingt-cinq ans, ayant leur domicile réel ou politique dans le département. — Le cens exigé est de 150 fr. de contributions directes, payées dans le département depuis un an; et, afin que le lien existe par l'intérêt positif, entre l'arrondissement et l'élu, la loi veut que le tiers de l'impôt soit payé dans l'arrondissement même. — Nul ne peut être membre de plusieurs conseils d'arrondissement. La déchéance a lieu aussi pour défaut de présence sans excuse légitime.

Les incapacités légales sont communes à l'éligibilité des membres des deux conseils : elles portent 1° sur les fonctionnaires qui sont chargés de l'administration dans le département et l'arrondissement, ou qui font partie du conseil de préfecture; 2° sur les agens et comptables, employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions et au paiement des dépenses publiques de toute nature; 3° sur les ingénieurs et architectes, sur le agens forestiers en fonctions dans le département, et enfin sur les employés des bureaux de préfecture. Ces incapacités sont absolues pour les uns et relatives pour les autres : elles sont motivées ou par l'incompatibilité des fonctions, ou par le défaut d'indépendance à l'égard de l'autorité préfectorale.

La chambre des députés avait proposé de déclarer incompatibles avec la qualité d'éligibles les fonctions des ministres du culte; la chambre des pairs n'a pas adopté cette exclusion : elle a laissé aux mœurs seules le droit et la puissance de renfermer le prêtre chrétien dans le sanctuaire. Sous l'ancienne monarchie, les évêques, les abbés, le barons, et quelquefois même les simples gentilshommes, étaient membres des *états provinciaux*, sans élection, par leur propre qualité, *jure suo;* l'exclusion des priviléges, mais aussi l'égalité des droits, sont la conquête de la révolution : les ecclésiastiques peuvent donc prétendre à siéger

Source BIU Cujas

dans les assemblées locales et nationales : l'élection est la garantie commune en faveur des individus et de la société.

III. *Éligibilité communale.* — La condition de capacité est ici tout-à-fait distincte de ce qu'elle est dans les deux premiers ordres d'élection. Tout électeur est éligible ; tel est le principe largement posé par la loi du 21 mars 1831. Cette extension de la capacité, pour l'éligible comme pour l'électeur, tient à la nature même des intérêts communaux qui tombent facilement sous l'appréciation de l'intelligence. Mais comme il faut aussi la garantie de l'intérêt matériel, les lois ont exigé l'adjonction des plus imposés au conseil municipal, dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100,000 fr., toutes les fois qu'il s'agira de contributions extraordinaires ou d'emprunts. Les plus imposés aux rôles de la commune sont appelés alors en nombre égal à celui des membres en exercice (1).

Deux conditions sont accessoires au principe qui confère à tout électeur la qualité d'éligible : 1° les deux tiers des conseillers municipaux devront être pris parmi les électeurs censitaires ; l'autre tiers parmi tous les citoyens qui ont le droit de voter dans l'assemblée ; 2° les trois quarts au moins des conseillers municipaux devront être choisis parmi les électeurs domiciliés dans la commune [15-16].

Si l'on peut exercer le droit d'élection communale dans plusieurs communes, ainsi qu'on l'a vu précédemment, nul ne peut être membre cependant de deux conseils municipaux [18]. Il faut que chacun s'attache spécialement aux intérêts de la commune qui l'a élu pour son représentant.

La jouissance des droits civiques est une condition nécessaire pour la qualité d'électeur et d'éligible; et si un conseiller élu était privé par jugement de la jouissance de ses droits civiques, il cesserait de faire partie du conseil municipal, et ne serait rééligible qu'après le recouvrement de ses droits (2).

(1) L. 18 juillet 1837. 42.
(2) Code pénal, 42 ; Loi 21 mars 1831, art. 19.

Source BIU Cujas

Les incompatibilités de fonctions sont une cause d'incapacité absolue. Ainsi les préfets, sous-préfets, conseillers de préfecture, les comptables des revenus communaux et les agens salariés par la commune sont absolument *inéligibles*. Les ministres des cultes ne peuvent être élus dans la commune où ils exercent leurs fonctions, mais ils peuvent être conseillers municipaux dans une autre commune s'ils réunissent d'ailleurs les conditions légales; leur incapacité est purement relative. — Enfin les titres de parens rapprochés sont une cause d'incapacité relative dans les communes qui, par leur population, offrent des ressources assez étendues au choix des électeurs : mais dans les communes de 500 ames et au dessous, les parens au degré de père, de fils, de frère, et les alliés au même degré, peuvent être en même temps membres d'un même conseil municipal [20]. On sent que la rareté des hommes capables, dans les petites communes, a dû faire tomber les justes défiances que doit inspirer non l'esprit, mais l'égoïsme de famille transporté dans le conseil communal.

TITRE III.

GARANTIE DES DEVOIRS PROFESSIONNELS.

Les conditions de capacité ne doivent pas être imposées seulement à l'exercice des droits politiques. Il est des professions et des fonctions qui intéressent directement la société, et pour l'exercice desquelles l'État doit exiger aussi des garanties. Mais l'ordre des idées cependant n'est pas le même : quand il s'agit de la participation du citoyen à la puissance publique, la loi doit s'occuper surtout *des droits* du citoyen pour les mettre en rapport avec les besoins de l'organisation sociale. — Quand il s'agit de l'admission à des professions libérales, à des fonctions d'officiers ministériels et de comptables des deniers publics, la loi doit s'occuper plutôt des *devoirs* que des droits de l'individu; et les garanties ont pour objet d'assurer l'accomplissement de ces

Source BIU Cujas

devoirs, que nous qualifions du titre générique de devoirs *professionnels*.

Les garanties sont de deux espèces bien différentes : garanties de capacité et garanties pécuniaires.

§ Ier. — GARANTIES DE CAPACITÉ.

Elles s'adressent aux professions libérales, à celles qui secondent l'exercice de la justice, à celles relatives à l'hygiène publique et individuelle; elles concernent aussi, dans une mesure différente, l'exercice des offices ministériels qui ont pour objet ou les actes publics des conventions particulières ou les actes de procédure. Nous n'entrerons dans aucun détail à ce sujet : les conditions d'admission et les règles de conduite des avocats, avoués, notaires, huissiers, sont connues de tous; les conseils de discipline des avocats, les chambres des avoués, des notaires, des huissiers, ont la belle et noble mission de protéger l'honneur de l'ordre ou de la corporation par une surveillance active dont les regards doivent se porter non seulement sur les actes de la profession, mais encore sur les actes qui sortiraient de la vie privée pour entacher le caractère public. L'épreuve a été faite, une fois, des dangers de la liberté absolue; et quand les idées d'ordre ont prévalu, au sortir de la révolution, elles ont rappelé les institutions de surveillance sur les anciennes corporations de la justice, mais avec des restrictions inconnues du passé.

Les médecins n'ont pas retrouvé, par la loi du 19 ventôse an XI, les colléges et communautés créés par l'édit de mars 1707, et cette absence de tout lien disciplinaire s'est fait sentir dans l'organisation nouvelle. La loi de l'an XI a créé la malheureuse institution des officiers de santé qui reçoivent leur titre après avoir subi les examens d'un jury départemental sous la présidence d'un professeur de faculté. Elle a mis, il est vrai, une grande distance entre les officiers de santé et les docteurs en médecine et en chirurgie : les premiers ne peuvent s'établir que dans le département où ils ont été examinés par le jury; ils ne peuvent être admis à faire les rapports en justice comme médecins

Source BIU Cujas

ou chirurgiens jurés [27]; s'ils font certaines opérations chirurgicales en l'absence d'un médecin en titre, ils sont soumis à un recours en indemnité pour les accidens graves dont ils se sont rendus coupables [29] : mais que sont ces garanties à côté des intérêts précieux qui leur sont livrés?

§ II. — GARANTIES PÉCUNIAIRES.

Elles consistent dans le cautionnement établi par les lois. Le cautionnement est exigé :

1° En faveur de l'État; cautionnement des comptables;

2° En faveur du crédit public et du commerce; cautionnement des agens de change et des courtiers;

3° En faveur des contractans et des justiciables; cautionnement des notaires, des officiers ministériels et commissaires-priseurs : cautionnement des avocats à la cour de cassation.

Les principales règles sont relatives à la nature du cautionnement, aux affectations par privilége, aux oppositions, aux remboursemens. — Les cautionnemens ont engendré les offices vénaux : nous devrons donc aussi nous occuper des offices.

I. *Nature obligatoire du cautionnement.* — La constituante avait exigé que le cautionnement fût fourni en immeubles (1); le consulat rendit facultatif le cautionnement en immeubles ou en numéraire (2); la restauration a exigé, par la loi du 28 avril 1816, qu'à l'avenir les cautionnemens ne fussent fournis qu'en numéraire [art. 97]. — L'argent versé aujourd'hui au trésor royal (3) produit au profit des titulaires un intérêt de 4 pour cent (annuellement 9 millions); la prescription de cinq ans est acquise à l'État, faute de réclamation des intérêts dans ce laps de temps (4). — Le serment des fonctionnaires ne peut être reçu que sur la production du récépissé de leur cautionnement; les comptables et les officiers ministériels qui auraient été installés avant le versement de leur cautionnement ou du

(1) D. 16 août 1791.
(2) A. 23 vent. an VIII.
(3) Ord. 8 mai 1816.
(4) Arr. du cons. d'État, 24 mars 1809.

Source BIU Cujas

supplément auquel ils auraient été assujettis, encourraient la déchéance, et même les officiers ministériels ne pourraient être admis à présenter leur successeur (1).

II. *Affectations par priviléges.* — Le cautionnement est affecté par priviléges :

A la garantie des condamnations prononcées contre les titulaires par suite de l'exercice de leurs fonctions, autrement dit, pour *faits de charge ;*

Au remboursement du bailleur de fonds, ce qu'on appelle le privilége du *second ordre ;*

Au paiement des créances particulières (2).

1° Les priviléges, pour faits de charge, supposent un jugement. Mais les cautionnemens fournis par les préposés des administrations sont soumis à des règles particulières. Lorsqu'il y a lieu d'appliquer les cautionnemens des comptables au paiement des débets qu'ils ont contractés, cette application se fait en vertu des décisions spéciales du ministre des finances (3); leurs cautionnemens servent de garantie pour tous les faits résultant des diverses gestions dont ils ont pu être chargés par la même administration, quel que soit le lieu où ils exercent et auront exercé leurs fonctions (4).

2° L'acquisition du privilége de second ordre est subordonné à deux conditions essentielles :

La *déclaration* notariée et légalisée par le président du tribunal civil, dans laquelle le titulaire du cautionnement reconnaît que les fonds lui ont été fournis par le bailleur désigné, et consent que ce bailleur de fonds acquière le privilége du second ordre sur le cautionnement (5) ;

L'*inscription* de cette déclaration au trésor; inscription exigée à peine de nullité.

La déclaration peut n'être faite qu'après le versement des fonds; mais si elle est postérieure de plus de huit jours au versement, le déclarant doit rapporter du greffier du tribu-

(1) L. 2 août 1820.
(2) L. 25 niv. an XIII.
(3) Ord. 22 mars 1825.
(4) Ord. 25 juin 1835.
(5) D. 22 déc. 1812.

Source BIU Cujas

nal de la résidence un certificat de non opposition (1); si une opposition a été formée au trésor avant la déclaration, celle-ci n'est admise que sous toute réserve.

3° La loi du 25 nivôse an XIII porte que les cautionnemens sont affectés subsidiairement au paiement, *dans l'ordre ordinaire*, des créances particulières qui seraient exigibles. Mais ce paiement peut-il être exigé, sur les fonds du cautionnement, avant la cessation des fonctions à l'exercice desquelles le cautionnement est assigné? — Les créanciers non privilégiés ne peuvent changer la nature d'une valeur qui n'est pour eux qu'un gage commun. Or, ce gage commun est affecté ici à un service public; il se lie à l'exercice d'une profession ou d'une fonction qui intéresse la société; les créanciers ordinaires doivent en suivre la nature et la destination. Par rapport à cette valeur qu'ils n'ont pas prise pour gage particulier et dont l'emploi devait être connu d'eux, ils ne pouvaient être que des créanciers à terme; le terme auquel est subordonnée la réalisation de leur garantie, c'est l'expiration des fonctions que soutient le cautionnement. Le cautionnement, sous ce point de vue, n'est qu'un accessoire qui est subordonné à la durée du principal.

III. *Oppositions sur les cautionnemens.* — La forme des oppositions est réglée par les lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII. Les oppositions doivent être motivées; elles peuvent être faites soit aux greffes des cours et tribunaux de la résidence des débiteurs, soit au trésor. Les effets en sont différens : celles faites au greffe n'affectent que le capital, tant qu'elles ne sont pas notifiées au trésor; celles faites au trésor portent sur le capital et les intérêts à échoir (2).

IV. *Remboursement.* — Les formes nécessaires pour obtenir le remboursement varient selon la qualité des titulaires.

1° Officiers ministériels.

Les notaires, avoués, greffiers et huissiers près les tri-

(1) D. 28 août 1808.
(2) Avis cons. d'État, 12 août 1807.

Source BIU Cujas

bunaux, ainsi que les commissaires-priseurs, sont tenus, avant de réclamer au trésor leur remboursement, de déclarer au greffe du tribunal dans le ressort duquel ils exercent, qu'*ils cessent leurs fonctions*. — Cette déclaration est affichée pendant trois mois dans le lieu des séances du tribunal.—Ce fait de déclaration et de publicité sera prouvé par un certificat du greffier, visé par le président; et le certificat constatera que dans l'intervalle il n'a été prononcé aucune condamnation contre les titulaires pour faits relatifs à leurs fonctions, et qu'il n'a existé ou qu'il n'existe plus au greffe aucune opposition à la délivrance du certificat (1).— Les héritiers sont assujettis aux mêmes formes pour la notification de la vacance.

2° Huissiers et commissaires-priseurs.

Les huissiers et commissaires-priseurs sont astreints à une autre formalité qui tient à leur qualité de comptables, pour les ventes qui se font par leur intermédiaire. Ils doivent produire, indépendamment des autres pièces exigées d'eux, un certificat de *quitus* du produit des ventes dont ils ont été chargés. — Ce certificat leur est délivré par leur chambre, sur le vu des quittances du produit de *toutes les ventes* qu'ils ont faites, ou du récépissé des consignations (2) Mais ces officiers publics, après un long exercice, pouvaient se trouver hors d'état de faire les justifications nécessaires pour obtenir le certificat de *quitus*, et une ordonnance du 22 août 1821 a établi des moyens de suppléer à cette difficulté, « en conciliant les droits acquis aux tiers « intéressés sur les cautionnemens des officiers ministériels, « et ceux de ces mêmes officiers à en être remboursés, lors- « qu'après une publicité suffisante de la cessation de leurs « fonctions, il ne survient aucune opposition:» 1° les chambres de discipline constatent l'impossibilité des titulaires, de leurs héritiers ou ayant-cause de représenter toutes les pièces nécessaires à l'obtention du certificat de *quitus;* elles

(1) L. 25 niv. an XIII, 5.
(2) D. 24 mars 1809.

Source BIU Cujas

en déduisent les motifs dans une délibération : s'il n'y a pas de chambre de discipline, le procureur du roi du ressort donne son avis sur la demande des titulaires ou de leurs ayant-cause; 2° la déclaration de cessation des fonctions devra être publiée alors, non seulement par l'affiche ordinaire dans la salle du tribunal, mais par la voie du journal de l'arrondissement ou du département; 3° le certificat des chambres de discipline ou du certificat de *quitus*. — Pour lever les difficultés à l'avenir, les huissiers et commissaires-priseurs sont admis à faire régler, chaque année, par leurs chambres de discipline, ou, à défaut de chambre, par le procureur du roi du ressort, le compte de leur gestion antérieure.

3° Agens de change et courtiers.

Les agens de change et courtiers sont tenus de déclarer la cessation de leurs fonctions comme les officiers ministériels; ils font leur déclaration au greffe du tribunal de commerce avec affiche dans la salle d'audience ; la déclaration doit, de plus, être affichée à la bourse pendant les trois mois (1).

4° Héritiers des titulaires décédés ou interdits.

Le remboursement du cautionnement des titulaires décédés ou interdits, aux héritiers et ayant-droit, demande des précautions plus grandes encore que lorsqu'il s'agit de la réclamation du titulaire lui-même. Il y a en effet des intérêts multiples et des divisions de droits qui doivent être garantis. Ce mode particulier de remboursement est réglé par le décret du 18 septembre 1806. Outre les certificats d'affiche ou de *quitus* dont il vient d'être question, les héritiers ou ayant-droit doivent rapporter un certificat ou un acte de notoriété contenant leurs noms et domicile, la qualité en laquelle ils procèdent et possèdent, l'indication de leurs portions dans le cautionnement et l'époque de leur jouissance.

S'il y a des actes publics qui constatent le partage ou la

(1) L. 25 niv. an XIII, 6.

Source BIU Cujas

transmission soit entre vifs, soit testamentaire, le certificat sera délivré par le notaire détenteur de la minute, et légalisé par le président. S'il n'y a pas d'acte en forme authentique, le juge de paix du domicile de la personne décédée délivrera le certificat sur l'attestation de deux témoins. Les certificats énoncent la portion afférente à chacun des ayant-droit.

5° Comptables.

Les titulaires justiciables de la cour des comptes doivent, pour obtenir le remboursement de leur cautionnement, justifier de leur apurement de compte, délivré par la cour. — Toutefois, l'ordre introduit dans la comptabilité publique présente des garanties qui ont permis de faire jouir tous les comptables soumis à la juridiction de la cour, des deux tiers du cautionnement total, avant l'apurement définitif des comptes, sur un certificat de l'administration que le titulaire n'est pas débiteur envers le trésor royal.

Les comptables, non soumis directement à la cour des comptes, peuvent obtenir le remboursement intégral des cautionnemens, en produisant, à l'appui de leur demande, le certificat du *quitus* définitif, que les comptables supérieurs, sous la responsabilité desquels ils ont géré, doivent leur délivrer, dans les quatre mois qui suivent la cessation du service des titulaires (1).

Les uns et les autres, après cessation de leurs fonctions, doivent produire, avec les pièces justificatives de leur libération, un certificat de non-opposition, délivré par le greffier du tribunal dans le ressort duquel se trouvait leur dernière résidence (2).

V. *Offices vénaux* (3). — Le système des offices vénaux et héréditaires était devenu, depuis l'édit de Louis XII, de 1508, sur les offices de finances, une des bases fondamentales du système administratif de l'ancienne monarchie. La constituante avait aboli les offices de judicature et

(1) Ord. 22 mai 1825, ins. au Bul., 3 juillet 1835.

(2) Ord. 25 juin 1835.

(3) On peut consulter pour l'ancien droit, les *Offices* de Loyseau ; pour le droit actuel, le *Traité des offices*, par M. Dard, et l'*Histoire des offices*, par M. Bataillard (1840).

Source BIU Cujas

de municipalité par la déclaration du 4 août; elle avait aboli tous les autres offices par son décret du 2 mars 1791, en proclamant toutefois le principe de l'indemnité; et en tête de la constitution elle avait écrit ces mots absolus pour le présent et pour l'avenir : « *Il n'y a plus ni vénalité, ni hérédité d'aucun office public.* » — Bonaparte avait reconstitué l'ordre, et rappelé autour des institutions judiciaires les professions et les fonctions qui en sont les auxiliaires ou les instrumens. Mais il n'avait pas touché à ce principe de la révolution, « qu'aucune fonction publique « ne peut être considérée comme la *propriété* de ceux qui « l'exercent. » — La vénalité des offices, rétablie en 1816, est indirectement un don de l'étranger : la loi du 28 avril l'a introduite en France comme une indemnité pour l'augmentation des cautionnemens, sollicitée par le besoin de pourvoir aux cent millions que réclamaient les puissances alliées. — L'art. 91, d'où est sortie la nouvelle propriété des offices, est ainsi conçu :

« Les avocats à la cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, « agens de change, courtiers, commissaires-priseurs, pourront présenter à l'a- « grément de Sa Majesté *des successeurs*, pourvu qu'ils réunissent les qualités « exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués.

« Il sera statué, par une loi particulière, sur l'exécution de cette disposition et « sur les moyens d'en faire jouir *les héritiers* ou *ayant-cause* desdits officiers.

« Cette faculté de présenter des *successeurs* ne déroge point, au surplus, au « droit de Sa Majesté de *réduire* le nombre desdits fonctionnaires, notamment « celui des notaires, dans les cas prévus par la loi du 25 ventôse an II, sur le « notariat. »

Dans cette innovation de la loi de 1816, deux choses sont à remarquer : d'abord, que la faculté de présenter seulement *des successeurs* est établie au profit des titulaires; et puis, que cette faculté ne peut nuire au droit du roi de *réduire* le nombre de ces fonctionnaires. — Il suit de là : 1° que les titulaires n'ont pas la faculté de présenter des candidats pour entrer en exercice *concurremment* avec eux; la prérogative du roi est entière à l'égard des charges nouvelles qu'il croirait devoir établir; 2° qu'ayant le droit de réduire le nombre des fonctionnaires, dans l'intérêt du service, le roi possède, par la même raison, le droit d'augmenter le nombre des charges.

La Charte donne à la royauté le droit constitutionnel

Source BIU Cujas

de nommer à tous les emplois d'administration publique. D'après la loi de 1816, le roi procède par *exclusion* et non par *choix* pour nommer les *successeurs* des officiers désignés par l'art. 91 ; mais rien, dans la loi de 1816, ne gêne son initiative quant à la nomination des nouveaux titulaires, qu'il voudrait, dans l'intérêt du service, placer à côté des titulaires préexistans. Aussi doit-on considérer comme une extension de l'article 91 et des restrictions imposées à l'autorité royale l'ordonnance du 26 août 1839, qui donne aux courtiers de commerce, à Marseille, le droit de présenter des candidats aux soixante-dix charges créées par cette ordonnance : le droit d'initiative, qui appartient à la royauté, a été conféré, par cette ordonnance, à des particuliers ; l'administration a fait abnégation de la partie la plus précieuse de son droit au profit de l'intérêt privé : l'ordonnance n'est pas conforme aux vrais principes de notre droit public et administratif.

A l'époque voisine de la loi de 1816, on était loin de prévoir tous les effets que l'art. 91 allait entraîner. Aussi, le garde des sceaux, M. Pasquier, disait-il en 1817, dans une circulaire aux procureurs du roi : « Il vous appartient « de prévenir, dans votre ressort, les abus qui pourraient « résulter d'une fausse interprétation de la loi du 28 avril « 1816 : vous êtes sans doute bien convaincu qu'elle n'a « pas fait revivre la *vénalité des offices*, qui n'est *pas en « harmonie avec nos institutions* : vous ne devez donc voir, « dans la disposition de l'art. 91, qu'une condescendance, « qu'une probabilité de préférence accordée aux officiers « ministériels, comme un dédommagement pour les sup- « plémens de cautionnement exigés d'eux, dédommage- « ment qui, étant susceptible d'une évalution, doit être « circonscrit, pour l'avantage qu'ils peuvent en tirer, *dans « les limites qu'il ne leur est pas permis de dépasser.* » — Les résultats n'ont pas répondu à cette intention sur l'exécution de la loi, et les choses en sont au point que l'administration cherche à mettre aujourd'hui des limites à l'accroissement excessif du prix des charges.

Toutefois, le système des offices, né de la loi de 1816,

Source BIU Cujas

n'est pas conforme au système de l'ancienne monarchie; il en est séparé surtout par trois différences profondes : l'ancien gouvernement créait les charges pour les vendre à son profit; le roi était obligé de conférer le titre au successeur singulier ou à l'héritier légitime, il était *collateur forcé;* les offices avaient fictivement la nature d'immeubles. — De nos jours, au contraire :

1° L'autorité peut créer des charges nouvelles, mais sans les vendre, parce que l'exercice du pouvoir n'est plus considéré comme une *propriété;* la fonction n'est pas dans le commerce; elle est de droit public et reste attachée à la personne du fonctionnaire; c'est la valeur seule du droit de présentation qui est une propriété véritable, une chose que la loi a placée dans le commerce; il en résulte que des créanciers ne pourraient plus aujourd'hui comme autrefois requérir la vente de la charge;

2° Le roi n'est pas *collateur obligé;* il peut refuser les candidats dont les qualités morales et la capacité ne lui paraîtraient pas suffisamment justifiées; le roi peut aussi destituer le fonctionnaire et lui enlever la faculté de présenter un successeur;

3° Les charges sont de la nature des choses mobilières, elles tombent dans la communauté légale entre époux, qu'elles soient acquises avant ou pendant le mariage. La transmission de l'office peut se faire sans vente, ni donation : la présentation d'une lettre suffit(1). — Au reste, une charge peut devenir l'objet d'une association, mais sous un rapport seulement. Ce n'est pas la fonction elle-même ou son exercice qui pourrait être l'objet d'une association licite, car la fonction est inhérente à la personne et incommunicable; son exercice est essentiellement personnel : c'est donc seulement la valeur du droit de présentation, cette propriété distincte de l'office et transmissible, qui pourrait devenir la matière d'une société. Elle est l'objet licite d'une vente, pourquoi ne serait-elle pas l'objet licite d'une société? Elle peut appartenir à un seul, au véritable titre de pro-

(1) Cass. 8 fév. 1826.

Source BIU Cujas

priété aliénable et transmissible, pourquoi ne pourrait-elle pas être commune à plusieurs ? — Si c'est l'exploitation elle-même de la charge qui est la matière de la société, si ce sont les bénéfices journaliers de l'exercice d'une charge de notaire ou d'agent de change qui doivent être partagés, l'association n'est pas légale, car c'est la fonction et son exercice que les associés ont en vue. Mais si le profit ou la perte sur la valeur vénale seulement est l'objet de l'association, celle-ci n'a rien d'illicite, car elle porte sur une chose que la loi de 1816 a permis de vendre et de transmettre. — Il faut remarquer au surplus qu'une telle association ne peut jamais avoir le caractère d'une société commerciale, même quand elle serait relative à la transmission d'offices d'agens de change et de courtiers. En effet, c'est le *droit de présentation* et non l'exploitation de la charge, comme on l'a dit, qui peut être l'objet licite de la société ; or le droit de présentation, à quelque office que ce soit, ne peut jamais être assimilé à une opération commerciale, car le moyen ne peut jamais être séparé de la fin pour laquelle il existe. La société, si elle existe, ne peut donc avoir d'autre caractère que celui d'une société purement civile. — Un arrêt de la cour de Paris [2 janvier 1838] sur l'exploitation d'une charge d'agent de change, paraît, dans ses motifs, taxer d'illégalité toute espèce d'association relative aux charges vénales ; mais la distinction qui vient d'être établie nous paraît dériver de la nature des choses ; c'est la distinction même entre la fonction qui est hors des transactions particulières, et le droit de présentation qui est devenu une propriété de l'ordre civil.

De l'état actuel de la législation il résulte que les offices, quant au droit transmissible de présentation, constituent une véritable propriété en faveur des titulaires, de leurs héritiers et ayant-cause. Si donc l'économie sociale et l'intérêt administratif demandent que des mesures soient prises pour que la valeur vénale n'atteigne pas des prix excessifs, le principe protecteur de la propriété couvre désormais les offices, et si la société croyait devoir un jour se placer sous l'empire des idées de 89 pour l'abo-

Source BIU Cujas

lition de la vénalitité des charges, ce ne pourrait être qu'à la même condition de payer la valeur de l'office, à titre d'indémnité.

TITRE IV.

INSTITUTIONS EN VUE DU PROGRÈS INTELLECTUEL ET MORAL.

UNIVERSITÉ (1).

§ Ier. — PRINCIPE DE L'UNIVERSITÉ ANCIENNE ET NOUVELLE. — TRANSITION DU MONOPOLE A L'ENSEIGNEMENT NATIONAL.

L'union du catholicisme et de l'université est un des plus grands faits du moyen-âge : la religion catholique, institution divine, contenant toute vérité, s'adressait à l'universalité des peuples ; l'université, institution humaine, contenant les principes de toute science, s'adressait à l'universalité des esprits. L'une et l'autre avaient également en vue l'*universalité*, parce qu'elles avaient également en vue la vérité : l'une agissant par la foi et l'autorité, l'autre agissant par le raisonnement et la philosophie d'alors, la scolastique, sous l'empire des dogmes consacrés par l'autorité, et c'est pourquoi la mission de l'université, du XIIe siècle à la fin du XVe, a été si grande et si puissante. Fille du catholicisme et de la royauté nationale, elle a préservé l'Église de France des erreurs, des nouveautés, des usurpations qui s'établissaient avec la puissance temporelle des papes du moyen-âge : par la science appuyée sur la foi et l'autorité, elle a maintenu les traditions de l'Église universelle dans la foi et les libertés de l'Église gallicane.

Mais on ne doit pas l'oublier: le berceau de l'université est dans l'Église chrétienne. — L'Université de Paris est sortie de l'Église cathédrale de Paris (l'École du Cloître), fondée en exécution du concile de Latran et du concile de Reims, sous le règne de Louis VII. « Cette Univer« sité, dit Pasquier, commença de jeter ses premiè« res racines sous Louis VII, et de les répandre gran-

(1) On peut consulter le *Code universitaire*, par M. Rendu, membre du conseil royal, 1 vol.

Source BIU Cujas

« dement sous le règne de Philippe-Auguste, son fils, « que l'on sait, entre nos rois, s'être grandement adonné « à l'établissement et illustration de notre ville, et surtout « elle en doit les premières promotions à Pierre Lombard, « évêque de Paris, et à son église..... Et c'est la vérité, « que l'on ne faisait en ce temps-là exercice des lettres et « des leçons qu'en la maison épiscopale, ainsi que nous « l'apprenons de Pierre Abélard (1). » — De nos jours, où l'influence et les œuvres d'Abélard ont été si savamment appréciées et mises en lumière, M. Cousin rapporte à la même origine la naissance de l'université : « Abélard avait « trouvé à Paris deux écoles célèbres, celle du cloître et « celle de Saint-Victor : il en laissa une foule d'autres pour « soutenir ou combattre son système; et c'est de là qu'est « née l'université de Paris..... Pierre de Lombard est re- « gardé comme le fondateur de la théologie scolastique : « or, il est un élève direct d'Abélard, et l'héritier, sinon « de sa doctrine, du moins de sa méthode épurée et perfec- « tionnée. Deux siècles après, l'université de Paris embrassa « la doctrine proscrite d'Abélard; le *nominalisme*, victo- « rieux, répandit l'esprit d'indépendance. Cet esprit nou- « veau produisit les conciles de *Constance* et de *Bâle*, où « siégeaient les grands nominalistes Pierre d'Ailly, Jean « Gerson, ces pères de l'Église gallicane (2). » Là est sans doute le plus grand titre de gloire de l'université; elle s'est identifiée avec les libertés de l'Église gallicane: elle a fondé, au moyen-âge, sur la base la plus large, l'ENSEIGNEMENT vraiment NATIONAL.

L'universivé a toujours vécu de cet esprit de liberté chrétienne et gallicane, et si sa gloire a paru s'affaiblir au XVIe siècle, c'est que, d'une part, l'Église gallicane étant assise, la lutte ne pouvait plus avoir la même grandeur; c'est que, d'autre part, le catholicisme était profondément blessé des doctrines et des coups de Luther; et avec l'Église catholique souffrait l'université. Aussi Pasquier disait dans

(1) *Recherches de Pasquier*, liv. III, chap. 29.

(2) *Documens inédits sur l'Histoire de France*, introduction aux œuvres d'Abélard, p. 197.

Source BIU Cujas

« sa vieillesse : « Je ne retrouve plus cette grande splen-
« deur d'études qui réluisait pendant ma jeunesse, et, à
« peu dire, je cherche l'université dans l'université sans la
« retrouver. Fasse Dieu, par sa sainte grace, qu'on la
« voie quelque temps refleurir, comme auparavant, à
« l'honneur de lui, exaltation de son Église, ornement de
« toute la France et de toute la chrétienté (1) ! »

Si la grandeur du XVe siècle ne fut pas reconquise, si des ordres religieux fondèrent des établissemens rivaux des établissemens universitaires, l'université cependant vit triompher ses doctrines : la déclaration du clergé, de 1682, les consacra solennellement par l'organe de Bossuet; Port-Royal reçut son esprit de science chrétienne et d'indépendance nationale; la magistrature française et le barreau réalisèrent ses principes de politique, et propagèrent la lumière du droit qu'elle avait enseignée.

Au XVIIIe siècle, un édit du roi [fév. 1763] constatait la réalité de deux enseignemens : « Deux sortes d'écoles exis-
« tent aujourd'hui dans nos États; les unes gouvernées par
« nos universités sous leur inspection et discipline, et
« soumises à leurs lois et statuts, les autres subsistant *par*
« *leur propre établissement et discipline,* dans toute l'étendue
« de notre royaume. » — La magistrature s'éleva contre cette seconde branche de l'enseignement; et, dans cette même année 1763, elle proclamait que « toute nation a
« un droit inaliénable et imprescriptible d'instruire ses
« membres. » — L'assemblée constituante, qui supprima les ordres religieux, conserva les corps enseignans; l'assemblée législative elle-même les maintint encore par ses décrets des 28 octobre 91, 6 juin, 6 août 92; et ce fut la convention qui, par son décret du 10 mai 1793, supprima l'enseignement universitaire, et ordonna la vente des biens formant la dotation des colléges.

Le mot de *liberté d'enseignement* fut écrit, pour la première fois, dans la loi du 29 frim. an II, et dans la constitution de l'an III [300].

---

(1) L. IX, chap. 25.

Source BIU Cujas

L'enseignement national fut de nouveau revendiqué par la loi du 10 mai 1806 [art. 3.] La pensée de Bonaparte pour le rétablissement de l'université fut réalisée par les décrets des 17 mars 1808, 15 novembre 1811 ; et lui-même l'a énergiquement exprimée dans ces paroles à M. de Fontanes : « Je veux un corps enseignant, parce qu'un corps ne « meurt jamais, et parce qu'il y a transmission d'organi- « sation et d'esprit. Je veux un corps dont la doctrine soit « à l'abri des petites fièvres de la mode, qui marche tou- « jours quand le gouvernement sommeille, dont l'admi- « nistration et les statuts deviennent tellement *nationaux*, « qu'on ne puisse jamais se déterminer légèrement à y por- « ter la main. »

La Charte de 1830, dans cet art. 69, où l'esprit de progrès et de liberté stipulait de la révolution de juillet la promesse des institutions qui ne pouvaient être subitement créées, la Charte a établi qu'il serait pourvu par des lois à *l'instruction publique et à la liberté de l'enseignement*. Elle a consacré le principe de liberté, mais elle ne lui a pas sacrifié l'enseignement national; les droits de l'instruction publique sont stipulés avant ceux de la liberté : et il en devait être ainsi, car l'éducation publique est une dette de l'État et un droit social, ou, comme le disait la magistrature de 1763 : « Toute nation a un droit inaliénable et « imprescriptible d'instruire ses membres. »

La promesse de la Charte suppose une organisation de l'enseignement universitaire et des conditions pour l'enseignement libre. La loi du 28 juin 1833, sur l'instruction primaire, a commencé cette conciliation des droits de l'État et de la liberté individuelle : l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur en recevront successivement l'application. L'université dépouillera les formes impériales du monopole; elle revêtira une organisation nouvelle pour mettre, à la place du monopole, la supériorité de l'*enseignement national*. Et ainsi, sous l'inspiration de la liberté de notre époque, on pourra la voir encore « refleurir (selon « le vœu du XVIe siècle) comme l'ornement de toute la « France et de toute la chrétienté. »

Source BIU Cujas

Ce passage du régime des décrets de 1808 et de 1811 au régime d'une loi nouvelle est imminent. Ce n'est pas au moment de la transformation qu'il est utile de rendre un compte détaillé de l'institution universitaire.

§ II. — ORGANISATION ACTUELLE.

Nous croyons devoir nous borner à indiquer principalement les divisions qui résultent de l'ordre naturel des choses, et qui sont applicables dans tous les systèmes.

I. *Enseignement.* — Au point de vue de l'enseignement se trouve la distribution nécessaire de l'enseignement supérieur, de l'enseignement classique, de l'instruction primaire :

1° L'enseignement supérieur est représenté par les cinq facultés de théologie, de droit, de médecine, des sciences et des lettres ;

2° L'enseignement classique est représenté par l'école normale, qui prépare les professeurs et imprime l'unité aux doctrines à propager, par les colléges royaux et communaux, les institutions particulières élevées au rang de collége (1), les institutions et pensions soumises à l'obligation de faire participer directement les élèves aux leçons des colléges. — Toutefois, les droits de la famille sont reconnus, et le jeune homme qui rapporte l'attestation suffisante de l'enseignement domestique est admis aux examens et grades qui ouvrent l'entrée de l'enseignement supérieur ;

3° L'instruction primaire est représentée par les écoles normales des départemens, qui préparent les instituteurs et impriment l'unité de méthode, et par les écoles communales des villes et des campagnes.

II. *Administration.*—Au point de vue de l'administration centrale sont placés :

1° Le grand-maître, dont les fonctions ont été confondues avec les attributions du ministre de l'instruction publique (2) : il est investi de l'administration active et générale ;

(1) Ord. 2 fév. 1821.
(2) Ord. 26 août 1824.

Source BIU Cujas

2° Le conseil royal, qui a voix consultative, et dont les décisions sont soumises à l'approbation du ministre (1).

3° Les inspecteurs-généraux, dont les rapports préparent les décisions du conseil et du ministre sur les besoins de l'enseignement.

Pour l'administration locale des 26 académies, les mêmes formes se reproduisent :

1° Un recteur, chargé de l'administration active et des rapports avec l'administration centrale;

2° Un conseil académique, composé de dix membres nommés par le ministre, et chargé de surveiller le régime économique, la discipline, l'enseignement, la comptabilité (2).

3° Des inspecteurs d'académie, dont les rapports éclairent le recteur sur l'état et les besoins de l'enseignement dans la circonscription légale.

III. *Juridiction disciplinaire.* — A l'égard des membres inférieurs du corps enseignant, il y a trois juridictions disciplinaires :

1° Celle du grand-maître, qui a le droit de censure (3).

2° Celle du conseil royal, qui a le droit de prononcer la réforme et la radiation [79];

3° Le conseil d'État, qui a le droit de statuer sur le pourvoi formé par suite de radiation [149].

A l'égard des étudians, et pour les fautes de discipline, ils sont soumis à la juridiction du recteur, des facultés, du conseil académique, soit en première instance, soit en appel, selon la nature des fautes commises ou des peines prononcées (4).

IV. *Admission au professorat.* — Au point de vue de l'admission, il existe trois modes distincts : la nomination directe avant ou sans aggrégation pour l'enseignement classique; l'institution après concours, ou la nomination

(1) Décr. 17 mars 1808.
(2) Décr. 17 mars 1808, art. 85.
(3) Décr. 30 mars 1808, art. 85.
(4) Ord. 5 juillet 1820, 10, 13, 17, etc.

Source BIU Cujas

directe, pour l'enseignement supérieur, selon qu'il s'agit de chaires déjà existantes ou de chaires nouvellement créées. A ce sujet, qui divise les meilleurs esprits, se rattache une disposition de l'ordonnance de Blois [1579], dont la sagesse mérite d'être rappelée : « Quand il y aura régence vacante « en droit canon ou civil, les docteurs régens en la fa- « culté mettront dans le mois affiches de la vacance et en « enverront aux plus prochaines et fameuses universités, « esquelles il y aura exercice de la faculté, assignant jour « certain et compétent pour ouvrir la dispute. — *Et sera « préféré celui qui, par leçons, continuera un mois durant, et « par répétitions publiques, aura été trouvé le plus digne par « jugement des docteurs-régens de ladite faculté.* » — C'était l'épreuve du professeur par l'enseignement même, c'est-à-dire l'épreuve la plus conforme à l'objet proposé.

V. *Garanties.* — Au point de vue des garanties, l'enseignement supérieur est dans une position légale plus élevée que les autres sphères de l'enseignement. — L'inamovibilité est établie en faveur du professorat des facultés de droit, par le décret du 20 septembre 1804 [14], et la même garantie a été étendue aux professeurs des facultés de médecine par l'ordonnance du 2 février 1823. — Les autres facultés de l'enseignement supérieur peuvent invoquer en leur faveur, non des lois expresses, mais l'usage et l'analogie des titres et fonctions.

De ce rapide aperçu il résulte que tous les modes par lesquels se manifeste l'administration en général, le *conseil*, l'*action*, le *jugement*, se retrouvent dans l'institution universitaire; le contrôle national existe aussi par l'intervention des chambres législatives. L'organisation nouvelle ne pourra que développer ces élémens nécessaires; les phases, les époques se succèdent, mais les lois de la vie ne changent pas. L'université a été grande par l'esprit du catholicisme allié à la liberté; l'université sera grande encore par l'union de la science avec l'esprit du christianisme et de la liberté.

Source BIU Cujas

TITRE V.

INSTITUTIONS EN VUE DU DÉVELOPPEMENT DES INTÉRÊTS MATÉRIELS.

CHAPITRE I.

INSTITUTIONS DE CRÉDIT. — GRAND-LIVRE, AMORTISSEMENT, BANQUES DE FRANCE ET DES DÉPARTEMENS (1).

Le crédit public est un des élémens nécessaires de la constitution des États modernes, et l'institution des banques autorisées se lie aux grands intérêts du crédit commercial et public.

I. *Grand-livre.* — En 1789, la dette de l'État était de deux espèces : la dette *constituée* et la dette *non constituée*. La dette constituée se composait de l'ensemble des rentes perpétuelles ou viagères dues par l'État. Les capitaux prêtés à l'État étaient aliénés par les créanciers qui avaient conservé seulement le droit d'être payés d'une rente jusqu'au *remboursement* permis à l'État (2), si la rente était constituée en perpétuelle; ou jusqu'au décès du créancier, si la rente était constituée en viager. — La dette non constituée était exigible ou à terme; elle se composait des comptes, des répétitions à exercer contre l'État et surtout de la liquidation des offices supprimés (3).

Les évènemens de la révolution, l'émission excessive des assignats mirent au comble les désordres financiers. La Convention ordonna, par une loi du 24 septembre 1793, la formation d'un grand-livre de la dette publique qui serait le titre *unique et fondamental* de tous les créanciers de la

(1) On peut consulter : 1° L'*Essai sur la science des finances,* par M. Gandillot, docteur en droit, 1 vol., 1840;

2° L'*Histoire financière,* de M. Bresson, 2 vol., 1829.

(2) Voir, sur le droit de remboursement, le rapport de M. de Montesquiou à l'assemblée constituante, du 27 août 1790, et la 8e notice de *Camus,* sur les décrets de la même assemblée.

(3) La 1re était évaluée à 2,422,987,391 fr. en capitaux de rentes perpétuelles; la 2e était évaluée à 2 millards 300 millions. Etats à la suite du rapport du 27 août 1790. (*Hist. du droit français*, t. II, p. 168.)

Source BIU Cujas

république [art. 6]. L'intention de la loi était de ne faire qu'une seule espèce de dette publique et de la rendre uniforme; on obligeait tous les détenteurs d'anciens titres à les déposer et à recevoir en échange une inscription sur le grand-livre : on voulait effacer la trace des anciennes dettes, on ne mentionnait pas le capital; une dette en capital devait être convertie en rentes. Mais, de plus, et pour venir au secours des assignats qui perdaient chaque jour de leur valeur, on permit de convertir les assignats en rentes sur l'État (1); une masse énorme d'assignats se convertit en dette publique, dont le signe représentatif fut par contre-coup gravement déprécié (2). C'est une des causes qui amenèrent la banqueroute de l'an VI et le *tiers-consolidé*. Dégagé des assignats par les lois sur leur conversion ou suppression (3), le Directoire voulut régler les comptes de la république avec ses créanciers. L'assemblée constituante avait mis, en 1789, les créanciers de l'État sous la sauvegarde de l'honneur national; les auteurs de la loi du 9 vendémiaire an VI dirent que la république devait faire *cession de biens* à ses créanciers. On offrit donc les biens nationaux comme gage, mais gage illusoire des *deux tiers* de la rente (4); l'autre tiers, conservé en inscriptions au grand-livre, exempt de toute retenue présente ou future, formait le *tiers-consolidé* (5). — La loi du 8 nivôse an VI institua un nouveau grand-livre du tiers-consolidé des parties de la dette publique précédemment inscrite ou liquidée; et, plus tard, afin d'effacer jusqu'à la dernière trace de la banqueroute des deux tiers, Bonaparte, par la loi du 21 floréal an X, changea la dénomination de tiers consolidé en celle de 5 pour 100 consolidés. La loi déclare : « Que les « produits de la contribution foncière sont, jusqu'à due

(1) L. 24 août 1793, art. 96.

(2) On peut consulter sur ce sujet le discours prononcé par M. Thiers à la chambre des pairs, séance du 30 mai 1840; et le rapport de Cambon sur la loi de 1793.

(3) Lois 28 vent. an IV et du 13 pluv. an V.

(4) Le gage était illusoire, car les biens nationaux présentés comme gages étaient d'une valeur de 1,300 millions et les 2/3 déclarés remboursables au capital de 20 fois la rente formaient un capital de 3 milliards.

(5) Il s'élevait à une charge annuelle de 86 millions.

Source BIU Cujas

« concurrence, *spécialement affectés* au paiement des 5 « pour 100 consolidés, et que la somme à prélever pour le « paiement des 5 pour 100 consolidés forme le premier ar- « ticle du budget de l'État (1). — En 1819, on a créé, dans chaque département, un auxiliaire du grand-livre, afin de faciliter les acquisitions de rentes (2); le minimum des rentes inscriptibles au grand-livre a été réduit à la somme de 10 fr. (3).

Les formes de paiement prescrites par la loi du 22 floréal an VII font résulter les preuves de libération du trésor, d'un timbre apposé au dos des extraits ou certificats d'inscription.

Les transferts des inscriptions de la dette publique sont réglés dans leur forme par la loi du 28 floréal an VII : ils sont faits au trésor public; il est établi à la trésorerie, près le grand-livre, des registres imprimés destinés à servir de minutes aux transferts et aux mutations de propriété de la dette publique :

1° Quant aux transferts à titre onéreux, le vendeur fait sa déclaration au bureau des transferts; il y remet l'extrait d'inscription qu'il entend transférer; la signature en est biffée en sa présence; il lui est expédié un bulletin de cette remise. La minute du transfert est signée par le vendeur ou son fondé de pouvoir spécial. — Deux jours après le transfert, l'acheteur peut se présenter en personne, ou par le porteur du bulletin remis au vendeur, pour retirer l'extrait de la nouvelle inscription de la rente qu'il aura acquise. L'extrait d'inscription lui est délivré sur-le-champ; il en donne décharge en marge de la minute du transfert (4). — Les transferts d'inscriptions directes ou départementales au dessous de 50 fr. de rente peuvent s'opérer à Paris et dans les départemens sur la production de procurations en brevet ou sous signature privée, soumises au *minimum*

(1) Loi 21 floréal an X, art. 2, 3.
(2) Lois et ord. 14 avril 1819.
(3) Loi 17 août 1822.
(4) Loi du 28 floréal an VII, art. 2, 3, 4.

Source BIU Cujas

du droit d'enregistrement et non assujetties à la formalité du dépôt (1).

2° Quant aux mutations à titre gratuit, à titre héréditaire ou par jugement, l'ayant-droit rapporte l'ancien extrait d'inscription et un certificat de propriété ou acte de notoriété, contenant ses nom, prénoms et domicile, la qualité en laquelle il procède, l'indication de sa portion dans la rente et l'époque de sa jouissance. — Le certificat de propriété doit être délivré par le notaire détenteur de la minute, lorsqu'il y aura eu inventaire ou partage par acte public, ou transmission gratuite soit à titre entre vifs, soit par testament. — Il le sera par le juge de paix du domicile du décédé, sur l'attestation de deux citoyens, lorsqu'il n'existera pas d'acte en forme authentique. S'il s'agit de successions ouvertes à l'étranger, les certificats seront délivrés par les magistrats autorisés par les lois du pays et légalisés par l'agent du gouvernement français. — Quand la mutation s'est opérée par jugement, le greffier dépositaire de la minute délivre le certificat.

Le nouvel extrait d'inscription est délivré à l'ayant-droit sur le simple rapport de l'ancien extrait d'inscription et du certificat de propriété dûment légalisé. Le certificat opère la décharge du trésor (2).

Les rentes sur l'État appartenant aux mineurs et interdits, ne sont pas *immobilisées* de manière à être assimilées aux immeubles pour les formalités de la vente; mais la loi du 24 mars 1806 a distingué entre les rentes de 50 fr. et celles d'un taux supérieur, quant à la gestion des tuteurs :

1° Les transferts des rentes de 50 fr. et au dessous pourront être faits par les tuteurs sans qu'il soit besoin d'autorisation spéciale.

2° Les inscriptions ou promesses d'inscription au dessus de 50 fr. de rente ne pourront être vendues par les tuteurs qu'avec l'autorisation du conseil de famille et suivant le cours du jour, légalement constaté. — La loi n'exige pas,

(1) Ord. 5 mars 1823.
(2) L. 28 floréal an VII, art. 6. 7.

Source BIU Cujas

comme l'art. 458 du Code civil pour les immeubles, que l'avis du conseil soit homologué par le tribunal.

3° Il en est de même à l'égard des mineurs émancipés; ils peuvent aliéner les rentes de 50 fr. et au dessous avec l'assistance de leur curateur; il faut l'autorisation du conseil de famille pour les rentes d'un taux supérieur.

Les rentes sur l'État sont insaisissables; ce caractère d'insaisissabilité leur a été imprimé par les lois du 8 nivôse an VI [art. 4] et du 22 floréal an VII [art. 7]. La première statua « qu'il ne serait plus reçu, à l'avenir, d'*opposition* sur « le tiers conservé de la dette publique inscrite ou *à in-* « *scrire.* » La seconde, « qu'il ne serait plus reçu, à l'ave- « nir, d'opposition au paiement des arrérages, à l'exception « de celle qui serait formée par le *propriétaire de l'inscrip-* « *tion.* » — Au point de vue moral, il y a injustice dans l'exception qui permet à un débiteur de mauvaise foi d'afficher la richesse aux yeux de ses créanciers non payés et privés du droit de saisir ses revenus; mais l'intérêt du crédit public l'a emporté sur les considérations tirées des droits et des intérêts privés, et la règle de l'insaisissabilité est maintenue par la jurisprudence comme une règle inflexible.

Les arrérages des rentes sur l'État sont prescriptibles par cinq ans; on ne peut réclamer que les cinq dernières années avant le sémestre courant : en d'autres termes, les arrérages de rentes non touchés depuis cinq ans sont frappés de déchéance. Pour interrompre la prescription, il faut que la réclamation adressée au trésor soit suivie dans le délai d'un an, à partir du jour de la réclamation même, de pièces justificatives : autrement le trésor n'est pas *mis en demeure* (1).

II. *Amortissement.* — C'est au milieu du XVIIIe siècle, sous le ministère de Dargenson, que l'institution de l'amortissement fut établie, pour la première fois, en France, par le contrôleur-général Machaut (2). Le produit du ving-

(1) Code civ. 2227; Loi 24 août 1793, 156; Avis du cons. d'État du 13 avril 1809; Arrêt du cons. d'État du 5 juin 1840 (*Droit*, 8 juillet).

(2) Voir l'*Histoire financière de la France*, par Jacques Bresson, t. I, p. 466.

Source BIU Cujas

tième était destiné à fonder la caisse d'amortissement qui devait, par un remboursement continuel, arrêter l'accroissement et procurer la diminution successive de la dette publique. Mais l'institution fut combattue à son origine, par les préjugés et les intérêts d'ordres et de corps privilégiés; le produit du vingtième ne fut employé que partiellement à des remboursemens, ou même ne servit qu'à l'acquit de dépenses annuelles; l'amortissement fut frappé d'impuissance.

Les embarras financiers de la révolution firent recourir à des moyens extraordinaires; mais, sous le consulat, et quand la réduction des rentes par le directoire était encore récente, l'amortissement parut le moyen le plus puissant pour régénérer le crédit épuisé. Aussi ce fut une des premières créations de Bonaparte. La loi du 6 frimaire an VIII, sur les cautionnemens des receveurs-généraux, ordonna que les fonds en seraient destinés à opérer successivement *l'amortissement de la dette publique* (1). La loi du 30 ventôse an IX affecta, sur le produit de la vente encore à faire des biens nationaux, une valeur de 70 millions à l'amortissement et à l'extinction de la dette nationale; la caisse d'amortissement et la commission de surveillance furent organisées (2). Et enfin la loi du 22 floréal an X donna une base fixe à l'amortissement : elle garantit les 5 pour 100 consolidés par l'affectation annuelle de 10 millions à la caisse; elle lia l'amortissement aux accroissemens de dettes ou aux emprunts que la loi pourrait autoriser dans l'avenir : par ce double motif, les 5 pour 100 consolidés ne devaient pas excéder 50 millions; et si la dette se trouvait légalement augmentée, cette augmentation ne pouvait être faite sans qu'il fût affecté un fonds d'amortissement suffisant pour amortir, au plus tard en quinze ans, l'excédant des 50 millions. — Tel était l'esprit de la loi de l'an X, que l'on peut regarder comme ayant vraiment fondé l'amortissement en France.

La caisse devint propriétaire, par diverses opérations,

La première idée d'un amortissement fut proposée en 1722 par les frères Pâris, mais elle n'eut alors aucune exécution. V. p. 454. *Idem.*

(1) Art. 5 et 6.

(2) Arrêté 23 messidor an IX.

Source BIU Cujas

de domaines nationaux situés soit en France soit dans les pays réunis; et en 1806 une rente de trois millions au grand-livre fut créée à son profit pour augmenter ses moyens d'action. La caisse des consignations, au surplus, était confondue avec celle de l'amortissement.

Sous la restauration, et par suite des crises financières de 1815, l'institution a été renouvelée et agrandie (1). La caisse d'amortissement fut séparée de celle des consignations, et dotée d'un revenu annuel de 40 millions (2). Le revenu des postes lui fut immuablement attribué (3). La loi du 25 mars 1817 affecta même tous les bois de l'État à la caisse d'amortissement pour rétablir la base du crédit public, et autorisa la vente de 150,000 hectares de bois (4). Il fut statué qu'il ne pourrait être porté atteinte, sous aucun prétexte, à la dotation de l'amortissement (5). La prospérité financière sortit victorieuse des temps difficiles; en 1825, la caisse d'amortissement, qui avait rétabli le crédit, avait une force agissante de 77 millions. Et la loi du 1er mars 1825, sur la dette publique, voulant combiner les forces du trésor avec l'indemnité des émigrés, porta que les rentes acquises par la caisse d'amortissement, depuis son établissement jusqu'au 23 juin 1825, ne pourraient être annulées ni distraites de leur affectation au rachat de la dette avant le 22 juin 1830; que les rentes rachetées de 1825 à 1830 seraient rayées, au fur et à mesure de leur rachat, du grand-livre de la dette publique, et annulées au profit de l'État (6). — Ainsi l'amortissement agissait encore avec puissance, dans l'intérêt du trésor, malgré la surcharge des 30 millions de rente de l'indemnité.

La loi du 1er mai 1825 a établi deux règles fondamentales (7) :

(1) Loi 28 avril 1816, art. 99.
(2) Par la loi de 1816, 20 millions, et 20 millions par celle du 25 mars 1817.
(3) L. 28 avril, art. 104; il l'avait été déjà par la loi du 21 floréal an X.
(4) Tit. 11, art. 145.
(5) Loi 28 avril 1816.
(6) Une ordonnance du 9 juin 1830 a voulu que les rentes rachetées depuis le 22 juin 1830 fussent inscrites au nom de la caisse d'amortissement.
(7) Sous le ministère de M. de Villèle.

Source BIU Cujas

La première, que les rachats de rente, effectués par la caisse d'amortissement, ne peuvent avoir lieu qu'avec concurrence et publicité. »

La deuxième : « que les sommes affectées à l'amortissement ne pourront plus être employées au rachat des fonds publics dont le cours sera supérieur au pair. »

Les rentes acquises par la caisse sont inscrites en son nom et *immobilisées ;* elles ne peuvent être vendues ni mises en circulation, à peine de faux contre les auteurs et complices du délit. Tous transferts sont cependant valables à l'égard des acquéreurs (1).

Il ne peut être *disposé* d'aucune partie des rentes *amorties* qu'en vertu d'une loi spéciale (2). C'est par une loi spéciale que l'annulation et la radiation peuvent être ordonnées.

Depuis la révolution de 1830, une masse considérable de rentes rachetées par la caisse d'amortissement a été rayée définitivement du grand-livre de la dette publique (3). — La loi du 10 juin 1833 a réglé avec précision l'action de la caisse, et c'est la dernière loi sur cette matière :

1° La dotation de la caisse d'amortissement et toutes les rentes amorties sont réparties au marc le franc, et proportionnellement au capital nominal de chaque espèce de dette, entre les rentes cinq, quatre et demi, quatre et trois pour cent restant à racheter ;

2° Les divers fonds d'amortissement ainsi affectés continueront d'être employés au rachat des rentes dont le cours ne sera pas *supérieur au pair ;*

3° Le fonds d'amortissement appartenant à des rentes dont le cours serait supérieur au pair sera mis en réserve, et il ne sera disposé de la réserve que pour le rachat ou le *remboursement* légalement autorisé de la dette inscrite ;

4° A l'avenir, tout emprunt, au moment de sa création, sera doté d'un fonds d'amortissement qui sera réglé par

(1) L. 28 avril 1816, art. 109 ; L. 22 mai 1816, tit. 5.

(2) La loi du 10 juin 1833 emploie l'expression de rentes anéanties ou rachetées, art. 1, 3.

(3) Trente-deux millions de rentes ont été rayés en vertu de la loi du 27 juin 1833 (art. 17) et en vertu de la loi du 28 juin (art. 1er). En 1833, il ne restait à la caisse que seize millions de rentes rachetées.

Source BIU Cujas

la loi et qui ne pourra être au dessous d'un pour cent du capital nominal des rentes créées (1).

Tel est l'ensemble de la législation sur l'amortissement considéré dans ses phases diverses et ses règles d'action (2).

III. *Banque de France.* — La banque de France est une institution de crédit qui réunit dans un centre commun l'interêt du manufacturier, du commerçant et du banquier, et qui se lie à l'intérêt gouvernemental par le secours qu'elle peut prêter au trésor public dans les momens difficiles. Ces deux pensées de crédit commercial et d'intérêt public, ces deux intérêts, ont présidé à la création et au développement de la banque de France.

A la chute du papier-monnaie, et quand le numéraire métallique commençait à reparaître, il s'était formé à Paris, en l'an VIII, une association sous le nom de banque de France. Le premier consul pressentit son rôle important pour la régénération du crédit; et la caisse d'amortissement, à peine créée, versa en numéraire une somme considérable pour le montant de 5,000 actions prises par le gouvernement (3); mais la banque de France ne fut vraiment constituée comme établissement légal et exclusif que par la loi de l'an XI; et, depuis cette époque jusqu'en 1840, son existence a trois périodes marquées par les trois lois des 24 germinal an XI, 22 avril 1806 et 7 juillet 1840.

Première période. — Le capital de la banque fut divisé en fonds primitifs et fonds de réserve. Le bénéfice excédant le dividende annuel fixé par la loi devait former le fonds de réserve, et le fonds de reserve devait être converti en cinq pour 100 consolidés, inscrits au nom de la banque, et immobilisés pendant la durée de son privilége (4) : le crédit de la banque se liait ainsi dès l'origine au crédit de l'État.

La banque, d'après la loi de son institution, repose sur

(1) Loi 10 juin 1833, art. 1er, 4, 6, 2.

(2) Nous avons dû laisser en dehors de cet exposé les théories qui se sont produites contre l'amortissement. On peut en voir le résumé dans Duvergier, t. XXXIII, p. 193.

(3) *Histoire financière*, de J. Bresson, t. II, p. 250.

(4) Ils ne peuvent être vendus qu'avec une autorisation, art. 9.

Source BIU Cujas

une seule nature d'opération ; elle ne peut faire aucun commerce autre que celui des matières d'or et d'argent [art. 5]. Ainsi, elle ne peut prêter sur marchandises ni sur actions des compagnies (1).

La banque a trois objets principaux : 1° exercer à Paris le privilége exclusif d'émettre des billets de banque, dont la moindre coupure est de 500 fr.; 2° escompter les effets de commerce à ordre ayant une *cause* et une *valeur réelles* (2); 3° recevoir en compte-courant les sommes versées par des particuliers et des établissemens publics, et payer jusqu'à due concurrence les dispositions faites sur elle. — Aucune *opposition* n'est admise sur les sommes en compte-courant dans les banques autorisées (3).

Les opérations secondaires de la banque consistent :

1° A se charger, pour le compte des particuliers et des établissemens publics, du recouvrement des effets qui lui sont remis ;

2° A tenir une caisse de dépôts volontaires pour tous titres, lingots et monnaie d'or et d'argent de toute espèce (4).

L'administration de la banque de France était exercée, d'après la loi de l'an XI, par des corps collectifs. L'organisation comprenait : 1° Une assemblée générale composée des 200 actionnaires les plus forts propriétaires d'actions, et chargés principalement d'élire les régens et censeurs; 2° un conseil-général composé de 15 régens et de 3 censeurs qui se divisent en comités ; les quinze régens chargés de l'administration, devant être renouvelés chaque année par cinquième, les trois censeurs chargés de la surveillance, devant être renouvelés par tiers ; 3° un conseil d'escompte composé de 12 membres pris parmi les actionnaires exerçant le commerce à Paris, nommés par les trois censeurs, et renouvelés par quart chaque année ; 4° enfin un comité central chargé de la direction de l'ensemble des opérations

(1) Ce sont des prêts de cette nature qui ont perdu de nos jours les banques de la Belgique.

(2) Loi de l'an XI, art. 1 et 5.

(3) Loi de l'an XI, art. 33 ; Décret du 16 janvier 1808, art. 9.

(4) Décret de 1808, art. 27, n° 2 et 4.

Source BIU Cujas

de la banque, et composé de trois régens nommés par le conseil-général; un des membres du comité avait la qualité de président, et devait présider l'assemblée générale, le conseil-général, et tous les comités auxquels il jugerait à propos d'assister.

Le privilége de la banque était concédé pour 15 ans; le capital était de 45 millions.

L'administration fut vicieuse; elle démentit les espérances du premier consul, son fondateur; la banque, en 1805, suspendit ses paiemens, et de là une nouvelle organisation.

Deuxième période.— Par la loi du 22 avril 1806, l'organisation fut modifiée; elle passa de la forme républicaine à la forme monarchique; le comité central fut remplacé par un gouverneur et deux sous-gouverneurs, nommés par le chef de l'État, et prêtant serment entre ses mains. Les personnes nommées, toutefois, sont tenues de justifier de la propriété de 100 actions pour le gouverneur, et de 50 pour les sous-gouverneurs.

La loi de 1806 part de ce principe que les actionnaires ne possèdent pas la banque au même titre que les propriétés ordinaires : la banque est un établissement public; elle doit user du privilége reçu pour l'intérêt commun du gouvernement des citoyens et des actionnaires.

Ces trois intérêts devaient avoir leur garantie indépendante.

Le système d'un conseil-général de la banque, divisé en comités, et d'une assemblée annuelle des actionnaires, a été maintenu. L'assemblée des actionnaires a continué de nommer les régens et les censeurs; toutefois, trois régens devront être pris parmi les receveurs-généraux des finances; les régens et les censeurs ont continué de remplir les fonctions qui leur étaient conférées par la loi de l'an XI; — Mais le mode d'administration de la banque a été soumis à la surveillance d'un *agent de l'autorité publique* (1).

Les quatre comités d'escompte, des billets, des livres

(1) *Exposé des motifs*, de Regnault de Saint-Jean-d'Angely, *Choix de rapports*, t. XIX, p. 26.

Source BIU Cujas

et portefeuille, des caisses, n'ont éprouvé aucun changement.

Un cinquième comité a été ajouté; il est chargé des relations avec le trésor public, et deux receveurs-généraux régens y sont attachés.

Le dividende de la banque est fixé encore à 6 pour 100 du capital primitif; mais, au lieu de restreindre à ces 6 pour 100 le montant du dividende, et de faire du surplus un fonds de réserve, un tiers seulement de cet excédant devra composer la réserve, d'après la loi de 1806, et les deux autres tiers seront ajoutés au dividende.

L'administration de la banque n'est plus liée si étroitement au trésor et au grand-livre; elle est investie du droit de faire le placement qui lui paraîtra le plus convenable, des fonds de réserve qu'elle acquerra à l'avenir (art. 5).

Le privilége a été porté à 40 ans, le capital à 90 millions.

Les statuts de la banque ont été arrêtés définitivement par le décret du 16 janvier 1808; ils ont permis d'établir des *comptoirs d'escompte* dans les villes de département où les besoins du commerce en feraient sentir la nécessité; ils ont établi la règle que la banque, soit à Paris, soit dans les comptoirs et succursales, n'admettrait à l'escompte que des effets de commerce à ordre, timbrés, garantis par trois signatures notoirement solvables (1), et dont l'échéance n'excèderait pas trois mois; dispositions qui ont été vivement attaquées dans les dernières discussions, et clairement justifiées à la tribune de la chambre des députés (2). — Ils ont réglé la transmission des actions de la banque: 1° les transmissions s'opèrent par de simples transferts sur les registres tenus à cet effet; 2° les actions peuvent recevoir la qualité d'immeubles; il suffit d'une déclaration faite par les actionnaires dans la forme des transferts. Les actions immobilisées sont susceptibles d'hypothèque; elles

(1) Sauf l'exception portée en l'art. 12, qui permet de remplacer la 3e signature par un transfert d'action de la banque, ou *de* 5 *pour* 100; et l'art. 3 de la loi du 7 juillet 1840 a établi que les effets publics français de toute nature pourraient alors être admis comme garantie.

(2) Séance du 20 mai 1840. Voir le discours de M. le président du conseil.

Source BIU Cujas

ne peuvent être aliénées, et les priviléges et hypothèques purgés, qu'en se conformant au Code civil (1). Toutefois, les tuteurs des mineurs et interdits, propriétaires d'une seule action, peuvent aliéner l'action ou un droit dans cette action, avec l'autorisation du conseil de famille (2).

3e *Troisième période.* — La loi du 7 juillet 1840 a confirmé le privilége de la banque et l'a prorogé jusqu'au 31 décembre 1867; cependant, la science et l'état du crédit en France pouvant faire de nouveaux progrès et demander des modifications au privilége, le législateur s'est réservé d'y mettre fin ou de le modifier le 31 décembre 1855, par une loi qui serait votée dans l'une des deux sessions qui précèderont cette époque.

Le capital de la banque est représenté, d'après la loi nouvelle, par un capital de 67,900 actions de 1,000 fr. chacune. Du reste, la loi de 1840 n'a rien changé à l'organisation et à l'administration de la banque de 1806; elle a ajouté des garanties en faveur des commerçans, en statuant : 1° que les escomptes de la banque auraient lieu tous les jours, excepté les jours fériés; 2° que le ministre des finances publierait, tous les trois mois, un état de la situation moyenne pendant le trimestre écoulé; tous les six mois, le résultat des opérations du semestre et le règlement du dividende.

Tel est le point de vue législatif de la banque de France à ses diverses phases.

Sous le point de vue économique, les résultats en faveur du crédit public et du commerce sont vérifiés par l'expérience : il est prouvé par les faits relatifs à la gestion de la banque :

1° Qu'aux époques de crise politique et lorsque la défiance s'attachait au trésor, la banque est venue énergiquement au secours de l'État. Ainsi, en 1831, au mois d'avril, elle a prêté au trésor épuisé 130 millions (3);

(1) Décret 16 janvier 1808, art. 4, 7.
(2) Décret 25 sept. 1813.
(3) Les documens officiels portaient 106; le chiffre de 130 a été déclaré par M. Thiers qui a dit avoir fait relever les chiffres à la Banque.

Source BIU Cujas

2° Qu'aux époques de crise commerciale, notamment en 1831, 1837, la banque a doublé ses escomptes. — Elle n'excite pas à la production, mais quand les crises industrielles arrivent à la suite d'une production excessive, elle travaille puissamment à les neutraliser;

3° Que par le nombre considérable de petits effets admis à l'escompte, elle soutient et protége le commerce de détail (1);

4° Qu'elle a été constante, malgré les réclamations du commerce, dans le maintien du taux de l'escompte à 4 pour 100.

En 1839, l'escompte des billets de commerce s'est élevé à 1 milliard 47 millions; dans la même année, la moyenne des billets de banque en circulation a été de 213 millions.

La France possède un numéraire évalué à 3 milliards : le papier-monnaie de la banque est donc, avec le numéraire métallique du pays, dans une proportion trop inférieure pour qu'une émission semblable ou même supérieure puisse menacer d'ébranler le crédit public et la richesse du pays (2). — Quant à la conduite de la banque dans l'émission de ses billets, elle est réglée avec tant de circonspection, que le capital disponible est toujours maintenu au dessus du tiers des billets en circulation.

IV. *Comptoirs d'escompte et banques des départemens.* — 1° Le décret du 16 janvier 1808 avait permis l'établissement des comptoirs d'escompte dans les provinces; et le décret du 18 mai a organisé les comptoirs; il a accordé à la banque de France le privilége exclusif d'émettre des billets de banque dans les villes ou elle aura établi des comptoirs [art. 9] : il a voulu prévenir une rivalité qui est toujours funeste aux banques et que la loi de l'an XI avait proscrite

(1) Voici un détail authentique : sur 658,500 effets admis à l'excompte en 1839:
66,500 effets se composent de coupures de 199 fr. et *au dessous;*
278,500 effets se composent de coupures de 200 fr. à 999 fr.;
293,000 effets se composent de coupures de 1000 fr. et au dessus.
(*Extrait du compte-rendu par le gouverneur de la banque, fév.* 1840.)

(2) La France possède à elle seule les 3/4 du numéraire de l'Europe, qui est évalué à 4 milliards.

Source BIU Cujas

pour la place de Paris [art. 30]. Les comptoirs d'escompte sont en petit nombre; il y en avait quatre seulement jusqu'à l'année 1840, savoir : les comptoirs de Reims, Saint-Quentin, Saint-Étienne, Montpellier; un cinquième vient d'être établi dans la ville d'Angoulême. — D'après la loi de juillet 1840, les comptoirs d'escompte de la banque de France ne pourront être établis ou supprimés qu'en vertu d'une ordonnance royale, rendue sur la demande de son conseil-général, dans la forme des règlemens d'administration publique. — Les art. 42 et 43 du décret d'organisation du 18 mai 1808, qui déclarent applicables aux succursales les dispositions les plus essentielles (1) de la loi de l'an XI et des statuts de la banque, ne pourront être modifiés que par une loi. Les autres dispositions du décret peuvent être changées par ordonnances.

Les coupons des billets de comptoirs d'escompte peuvent être de 250 fr. — Les billets sont remboursés à Paris à vue, ce qui facilite les relations de la province avec la capitale (2).

2° Il peut y avoir dans les départemens des banques indépendantes de la banque de France. La loi du 24 germinal an XI avait permis leur établissement avec l'autorisation du gouvernement qui seul avait le droit de déterminer la somme qu'elles ne pourraient excéder. Mais comme les banques départementales se lient directement aux intérêts de l'industrie et du commerce dans les grands centres de population, le législateur de 1840 a voulu qu'aucune banque départementale ne pût être établie à l'avenir qu'en vertu d'une loi : les banques existantes ne pourront aussi obtenir que par une loi la prorogation de leur privilége, ou quelques modifications à leurs statuts (3).

Les banques qui existent dans les départemens sont au nombre de neuf; ce sont les banques de Bordeaux, Rouen, Nantes, Lyon, Marseille, le Havre, Lille, Toulouse, Orléans.

(1) Celles relatives aux escomptes, aux émissions de billets, aux comptes courans; celles relatives au transfert, à l'immobilisation des actions, etc.

(2) Les billets escomptés par les quatre comptoirs ont été, en 1839, de 138 millions; la circulation des billets de banque de 2,500,000 fr.

(3) Loi du 7 juillet 1840, art. 8.

Source BIU Cujas

— Par leur isolement, elles sont réduites à une circulation locale (1), mais elles peuvent remédier à leur isolement et à la médiocrité de leurs ressources par des rapports utiles avec la banque de France qui leur fait des avances par escomptes et sur dépôt de rentes, et qui devient pour elles l'institution centrale (2).

Leur capital total n'est que de 21 millions 500,000 fr. En se rendant un compte général des institutions de crédit en France, on voit qu'elles nous donnent à Paris et dans les provinces, 14 établissemens : la masse totale des escomptes que ces établissemens opère est d'un milliard 633 millions, et le total des billets de banque en circulation est dans la dernière année de 261 millions.

V. *Observation sur notre système financier.* — Une différence fondamentale existe entre la banque d'Angleterre (3) et la banque de France : la première est une institution gouvernementale plus qu'un établissement commercial; la seconde, au contraire, est un établissement commercial plus qu'une institution gouvernementale. En Angleterre, c'est la banque qui est chargée de la rentrée des impôts, des reviremens et de la répartition des ressources de l'État : en France, depuis 1806, l'administration des *viremens* de fonds a été retirée aux compagnies financières pour être rendue à l'action directe du pouvoir. Le trésor est une banque qui recueille incessamment les revenus publics sur tous les points du territoire et qui les distribue, sans retard et presque sans déplacement, selon les besoins de l'administration. Ce mécanisme financier embrasse toute la France, ouvre partout une caisse publique à la recette et à la dépense. L'unité de direction pour l'administration financière du pays n'admet aucun intermédiaire : la banque de France, ne saurait donc lui prêter d'autres secours que ceux qu'elle accorde aux particuliers comme caisse d'escompte, de dé-

(1) Le montant des effets escomptés en 1839 est de 448 millions; les billets en circulation se sont élevés à 46 millions.

(2) Les avances étaient en 1839 de 30 millions 1/2 (compte-rendu de M. d'Argout, gouverneur).

(3) Elle date de Guillaume III; son capital est de 275 millions.

Source BIU Cujas

pôt et de conversion de valeurs (1). La différence n'est que dans la proportion des secours et la qualité de l'emprunteur.

Il ne faut pas confondre des institutions dont le principe et le but sont différens. La confusion a été faite en Angleterre, elle n'existe pas en France : aussi le système financier de notre pays est-il le plus parfait qui soit connu dans l'histoire administrative.

CHAPITRE II.

INSTITUTIONS D'AGRICULTURE, DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE.

L'agriculture, le commerce, l'industrie, qui reposent sur le travail de l'homme, ont besoin de la protection sociale. La liberté que la révolution a donnée à ces diverses branches de la richesse publique ne suffit pas à leur développement; car l'intérêt individuel, malgré son activité propre, ne se met pas toujours en harmonie avec le progrès des idées et les véritables besoins de la société. Il faut donc un lien de communication entre les centres partiels d'exploitation, de production, d'échange, et le centre général d'activité, qui constitue le gouvernement. Ce lien existe dans l'état actuel de nos institutions, qui présentent pour l'agriculture, le commerce et l'industrie, une hiérarchie régulière, et, sous plusieurs rapports, d'une organisation vraiment libérale.

§ Ier. — INSTITUTIONS DE PREMIER DEGRÉ.

Les institutions représentatives des intérêts matériels ont trois degrés. Au premier degré sont les institutions locales, savoir :

1° Les sociétés d'agriculture qui existent dans plusieurs départemens, et les comices agricoles qui peuvent se former par arrondissement et cantons (2).

2° Les chambres du commerce, dont la circonscription

(1) Voir un discours prononcé à la chambre des pairs par M. Daudiffret (*Moniteur*, 27 juin 1840). Le mécanisme de notre crédit public y est très-bien expliqué.

(2) Circul. 22 mai 1820. — La chambre des députés, session de 1840, a pris en considération une proposition pour la création de chambres d'agriculture.

Source BIU Cujas

peut être celle d'un arrondissement, d'un département, ou se trouver commune à des parties de plusieurs départemens (1).

3° Les chambres consultatives des manufactures, fabriques, arts et métiers, qui existent dans les villes manufacturières, et qui sont actuellement au nombre de vingt (2).

4° Les conseils de prud'hommes, dont les attributions sont principalement de justice et de police, mais qui sont aussi chargés de communiquer des renseignemens aux chambres du commerce (3).

I. *Organisation.* — A ce premier degré, les sociétés d'agriculture sont établies par ordonnances royales, et suivent les statuts approuvés par le roi ; les comices agricoles reçoivent des préfets leur autorisation et leurs statuts réglementaires. Les chambres du commerce et les chambres consultatives des manufactures sont établies par ordonnances du roi : elles sont composées, les unes de neuf à quinze membres, les autres de six membres, au choix des commerçans et manufacturiers, et selon des combinaisons électorales qu'a déterminées en détail l'ordonnance du 16 juin 1832; leurs fonctions durent trois ans. — Les conseils de prud'hommes, qui concernent plus directement la classe ouvrière, reçoivent une plus large application du principe électoral, car tous les patentés inscrits sur un registre spécial, déposé à l'Hôtel-de-Ville, ont la qualité d'électeurs. Toutes les assemblées électorales, pour la nomination de ces divers conseils, sont présidées par le préfet, et, à son défaut, par le maire.

II. *Attributions.* — Les attributions des sociétés d'agriculture ont pour objet d'appliquer les travaux de leurs membres, les expériences et les procédés d'agriculture *au perfectionnement de l'agronomie locale* (4).

Les attributions générales des chambres du commerce sont de donner au gouvernement les avis et les renseigne-

(1) L. 3 niv. an XI; L. 23 juillet 1820, art. 13.
(2) L. 22 germinal et arrêté 10 thermidor an IX.
(3) L. 18 mars 1806.
(4) Ord. 5 mai 1833.

Source BIU Cujas

mens qui leur sont demandés de sa part *sur les faits et les intérêts industriels et commerciaux ;* toutes les attributions exprimées par l'art. 12 de l'ordonnance du 16 juin 1832 sont comprises dans cette disposition générale ; elles n'en sont que le développement.

Les fonctions des chambres consultatives sont de faire connaître les besoins et les moyens d'améliorations des manufactures, fabriques, arts et métiers. Les chambres de commerce remplissent ces fonctions dans les communes où le gouvernement n'a pas établi de chambres consultatives. Les chambres des manufactures peuvent, au surplus, correspondre avec les chambres du commerce et de la circonscription sur les objets qui rentrent dans les attributions de ces dernières (1).

Les conseils de prud'hommes sont chargés expressément de tenir registre exact du nombre des métiers existans et du nombre d'ouvriers de tout genre employés dans les fabriques, de faire des inspections annuelles ou semestrielles dans les ateliers, pour recueillir les informations nécessaires à ce sujet, et communiquer tous les renseignemens aux chambres du commerce, s'ils en sont requis (2).

§ II. — DEUXIÈME DEGRÉ.

L'institution, au second degré, est représentée par le conseil d'agriculture, le conseil-général du commerce, le conseil-général des manufactures, qui existent au siége même du gouverment.

Ils ont été réorganisés par l'ordonnance du 29 avril 1831. — Le conseil d'agriculture est composé de trente propriétaires ou membres des sociétés d'agriculture appelés par le ministre. — Le conseil général du commerce est composé de membres nommés par les chambres du commerce, et pris, soit dans leur sein, soit dans leur circonscription. La chambre du commerce de Paris nomme huit membres, celles de Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, Rouen, le Havre, nomment chacune deux membres; les

(1) Ord. 16 juin 1832, art. 11.
(2) Loi 18 mars 1806, art. 29.

Source BIU Cujas

autres chambres ont seulement chacune un délégué. — Le conseil-général des manufactures est composé de 50 membres, savoir : un nommé par les vingt chambres consultatives et le surplus choisi par le ministre du commerce.

Les fonctions des membres de ces trois conseils sont gratuites, comme celles du premier degré; elles durent aussi trois ans. Les conseils tiennent une session annuelle, et peuvent recevoir du ministre du commerce des convocations extraordinaires. Chacun de ces conseils nomme un président dans la session.

Leur attribution générale est de délibérer et d'émettre des vœux sur les propositions ou réclamations de leurs membres, faites soit en leur nom, soit au nom des sociétés d'agriculture, des chambres du commerce et des manufactures. Ils donnent aussi leur avis sur toutes les questions dont l'examen leur est renvoyé par les ministres du commerce et des travaux publics (1).

§ III. — TROISIÈME DEGRÉ.

Un seul conseil forme ce dernier degré, qui résume tous les élémens antérieurs et les assimile plus directement à l'action du pouvoir : c'est le conseil supérieur du commerce, institué par l'ordonnance du 29 avril 1831. Le nombre de ses membres est plus restreint; il est réduit à seize, parmi lesquels figurent, de plein droit, les présidens des conseils généraux d'agriculture, de commerce, d'industrie manufacturière : les autres membres sont au choix du roi. Au sommet de l'institution des conseils doivent être appelés les hommes signalés par la plus haute capacité, dans chaque branche de la richesse publique et de l'industrie nationale. C'est la pensée fondamentale de cette hiérarchie, où l'action administrative ne prend place que pour poser des questions, interroger des besoins, provoquer des réclamations et des vœux. Les besoins et les vœux de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, ont eu leurs organes particuliers sur les points importans du royaume : dans les conseils du premier degré, les intérêts

(1) Ord. 29 avril 1831, art. 3.

Source BIU Cujas

locaux ont dû prévaloir ; les résultats exprimés par les délibérations ont dû s'en pénétrer. En passant dans les conseils généraux du second degré, les intérêts et les vœux de localité se dégagent de ce qu'ils avaient de plus étroit et de plus passionné ; mais la composition de ces conseils donne cependant aux intérêts de chaque contrée de la France agricole, commerciale, industrielle, des organes qui les représentent directement, et qui doivent même les représenter souvent avec la chaleur de l'intérêt individuel ; il faut donc une troisième épreuve, où l'intérêt général puisse se dégager librement des intérêts locaux et des vues particulières. C'est au conseil supérieur du commerce qu'est confiée cette épreuve d'un si grand intérêt, cette association calme et éclairée des divers élémens de la richesse publique. La lumière est d'abord partie des divers points du royaume ; elle s'est étendue en s'élevant ; elle se généralise en se concentrant dans le conseil supérieur.

La connaissance de tous les besoins des localités et du pays étant arrivée au gouvernement par les institutions des deux premiers degrés, l'administration a pu préparer sciemment des projets de lois ou d'ordonnances concernant les tarifs des douanes, la législation commerciale des colonies ; elle a pu jeter les bases de traités de commerce ou de navigation ; et non seulement le conseil supérieur est appelé, par son institution, à donner son opinion sur les vœux émis par les conseils généraux d'agriculture, de commerce et d'industrie, mais il peut être appelé aussi à faire connaître son opinion sur des projets de lois, d'ordonnances, de traités qui touchent si profondément aux bases de la richesse publique et commerciale.

Il a, de plus, la prérogative de recevoir des enquêtes orales sur les questions que l'administration croirait devoir éclairer par ce mode d'information (1).

Cet ensemble d'institutions que nous avons considérées dans leurs rapports et leurs objets n'est, comme on le voit, qu'une hiérarchie de corps délibérans. Là n'est pas

(1) Ord. 29 avril 1831, art. 5.

Source BIU Cujas

l'action, mais le conseil qui prépare l'action. C'est donc, en définitive, à l'administration qu'appartient la mission de diriger le développement des intérêts matériels; elle peut recueillir des documens et des avis; elle a seule la puissance d'INITIATIVE.

§ IV. — BOURSES DE COMMERCE, FOIRES ET MARCHÉS; MERCURIALES.

Le commerce, l'agriculture, l'industrie ont besoin de centres d'activité. Pour donner un centre aux relations, la loi du 28 ventôse an IX a permis au gouvernement d'établir des bourses de commerce dans les lieux où il le jugerait convenable; et pour assurer la fidélité et la facilité des transactions commerciales, la même loi a investi les agens de change d'un caractère public.

Les bourses ne peuvent être établies que par ordonnance royale. Un édifice dépendant du domaine de l'État peut être affecté à cette destination : les banquiers, négocians et marchands, peuvent faire des souscriptions pour construire des établissemens de ce genre avec l'autorisation du roi.

Les dépenses annuelles d'entretien et de réparations sont supportées par les banquiers, négocians et marchands, au moyen d'une contribution spéciale et proportionnelle au prix de la patente (1). La quotité de la contribution est fixée par ordonnances rendues annuellement sur la proposition des chambres du commerce, et des conseils municipaux, s'il n'y a pas de chambre de commerce (2). Mais l'autorisation de percevoir ces contributions spéciales, est donnée annuellement par la loi des finances depuis la loi du 25 mars 1817 [art. 132], à fin qu'il n'y ait pas une seule contribution qui ne dérive directement ou indirectement de la puissance législative.

« Les bourses sont des réunions qui ont lieu sous l'autorité du roi, des commerçans, capitaines de navire, agens de

(1) Loi du 28 ventôse an IX, art. 4.

(2) Loi 23 juillet 1820, art. 11 et suiv.; Arrêté du 12 brumaire an IX, sur l'assiette, la perception et l'emploi des contributions spéciales.

Source BIU Cujas

change et courtiers : les étrangers y sont admis; mais elles sont interdites aux faillis non réhabilités, à ceux qui ont été condamnés pour délit de contrebande, en matière de douane et aux condamnés à des peines afflictives et infamantes (1). » L'entrée peut aussi être interdite aux individus prévenus de s'être immiscés dans les fonctions d'agent de change ou de courtier. Cette interdiction est une mesure de police qui peut être prise à Paris par le préfet de police, et dans les départemens par les commisssaires généraux de police ou les maires; mais il faut que ces fonctionnaires aient vérifié préalablement les faits et entendu les prévenus. La décision peut être attaquée devant le ministre si elle a été prise par le préfet de police; devant le préfet du département si elle a été prise par le commissaire général ou par le maire (2).

La police des bourses de commerce appartient aux commissaires généraux et aux maires; ils peuvent faire des règlemens (3). — Aucun pouvoir militaire ne s'exerce à l'intérieur de la bourse. La police appartient exclusivement à l'autorité administrative (4).

Les bourses de commerce sont établies dans l'intérêt du crédit public, des spéculations maritimes, des grandes affaires commerciales. Les foires et marchés existent dans l'intérêt de l'agriculture et de la consommation des villes.

La Convention avait d'abord accordé aux villes et communes la faculté illimitée d'établir des foires et marchés (5); mais elle s'aperçut bientôt que la multiplicité des centres que voulaient se créer les 48,000 communes de la France, allait détruire la réalité des centres de commune, et par la loi du 18 vendémiaire an II, elle revint à un ordre de choses plus favorable aux intérêts de la société. Elle maintint dans leurs arrondissemens les anciens marchés existant avant 1789, elle défendit de former au-

(1) C. com., art. 71, 614; L. 18 avril 1816, art. 53.
(2) Arrêté 27 prairial an X, art. 5.
(3) Arrêté 29 germ. an IX, art. 19.
(4) L. 28 vend. an IV, art. 2, 21.
(5) L. 14 août 1793.

Source BIU Cujas

cun nouveau marché pour les grains et denrées, et abrogea toutes les lois contraires à ces dispositions (1).

Les foires sont autorisées par le roi et les marchés par le ministre de l'intérieur; mais l'avis des communes intéressées, des conseils d'arrondissement et de département doit être préalablement réclamé; car dans cet établissement il s'agit d'un intérêt général uni à des intérêts locaux.— Les jours de foires et de marchés restent fixés conformément à l'annuaire du royaume et aux arrêtés administratifs. — En cas de réclamation pour un changement, les jours de foire se règlent par les ordonnances royales, les jours de marchés par le ministre de l'intérieur (2).

Il doit être dressé par le préfet, dans chaque département, un tableau des foires et marchés du département; ce tableau doit être porté sur le registre de chaque municipalité et publié, s'il y a lieu, par suite de quelque changement : les foires et marchés n'auront lieu que les jours indiqués, sous les peines portées contre les *rassemblemens* prohibés par les lois (3).

La police des foires et marchés est sous la surveillance du préfet de police à Paris, des commissaires généraux, des maires et de la gendarmerie dans les départemens (4).

Les *Mercuriales*, ou la fixation des prix des grains, sont un objet d'intérêt général et local. L'ordonnance de 1539 (François Ier), avait établi la nécessité du rapport et de l'enregistrement du prix de toutes espèces *de gros fruits*, comme blés, vins, foins et autres semblables; c'était au greffe des juridictions que le registre était tenu, et c'est par l'extrait du registre que durent se prouver dès lors, la valeur et l'estimation des fruits, en exécution d'arrêts, sentences ou *autres matières où il gît appréciation* (5). — Cette législation fut confirmée par l'ordonnance de 1667 (6).

(1) L. 18 vend. an XI. Art. 1, 5.

(2) Arrêté consulaire 7 therm. an VIII; Inst. minist. 29 déc. 1825

(3) Loi 23 fruct. an VI, sur l'exacte observation de l'annuaire républicain; et code pénal, art. 291.

(4) Arrêté 12 messidor an VIII, art. 32; Arrêté 5 brum. an IX, art. 27; Loi du 16 août 1790, art. 3, n° 3; Loi 18 juill. 1837, art. 10 et 11. Loi 28 germ. an VI, art. 125, n° 19.

(5) Ord. d'août 1539, art. 102 et 104.

(6) Tit. 30, art. 6 et 7.

Source BIU Cujas

L'attribution, autrefois judiciaire, a été conférée aux maires par la législation moderne. Ceux-ci doivent faire constater, à chaque foire ou marché qui se tient dans leur commune, le prix courant des denrées, et de l'inscrire date par date sur un registre à ce destiné. La rédaction des mercuriales se fait d'après la déclaration des marchands; le maire ne rédige pas là un acte administratif, il donne un *certificat officiel* (1). Les mercuriales ont un caractère légal; elle servent de base aux évaluations auxquelles les contrats des particuliers peuvent donner lieu, dans l'intérêt des parties ou de l'enregistrement; elles sont aussi la base de la taxe du pain dans les villes et communes, et du prix des fournitures qui concernent les services publics.

TITRE VI.

DES TRAVAUX PUBLICS ET DU JURY D'EXPROPRIATION (2).

Les travaux publics, de l'ordre civil, ont pour objet les voies de communication, les constructions et réparations qui intéressent l'État, les départemens, les communes. Ils se rattachent au développement social, sous le triple aspect des intérêts matériels de l'agriculture, du commerce et de l'industrie; ils ont par conséquent une haute importance dans l'économie de la société. Cette importance a été depuis long-temps appréciée en France. Henri IV avait nommé Sully *grand voyer;* Louis XIV avait créé une direction générale des ponts-et-chaussées, qui eut à sa tête Vauban.

De nos jours, le développement des grandes entreprises a demandé la création d'un ministère spécial des travaux publics. Plusieurs titres se rattachent à cette matière; la voirie, le régime des eaux, l'exploitation des mines, le dessèchement des marais, en sont la dépendance naturelle; dans

(1) Cons. d'État, Ord. 23 janv. 1813; Circul. minist. 1er avril 1817.

(2) On peut consulter: 1° Le *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, par M. Dellalleau, 1 vol. 1836;

2° Le *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics*, de M. Cotelle, 3 vol. 1839.

Source BIU Cujas

le présent titre, nous devons nous occuper de l'organisation et des règles qui se rapportent à l'ensemble des titres subséquens, ce qui nous donnera le sujet de deux chapitres.

CHAPITRE I.

ORGANISATION DU SERVICE DES TRAVAUX PUBLICS.

Le service des travaux publics, en ce qui concerne surtout les rapports de l'administration avec les citoyens, comprend quatre services dont il faut connaître les attributions :

Les ponts-et-chaussées,
Les ingénieurs des mines,
Le conseil des bâtimens civils,
Les voyers des villes et des chemins vicinaux.

§ Ier. — SERVICE DES PONTS ET CHAUSSÉES.

Les décrets des 19 janvier 1791, 7 fructidor an XII, 16 décembre 1811 et l'ordonnance du 8 juin 1832 constituent principalement la législation sur cette matière. — L'administration des ponts-et-chaussées comprend quatre modes d'exercice : délibération, action et adjudications, contrôle, rapports des ingénieurs avec les citoyens et les entrepreneurs.

I. *Délibération.* Le conseil-général des ponts-et-chaussées, composé d'inspecteurs généraux et divisionnaires, d'un directeur-général, et sous la présidence du ministre, donne son avis sur les projets et plans des travaux et sur toutes les questions d'art et de comptabilité qui lui sont soumises; sur l'établissement, le règlement et la police des usines; sur les difficultés relatives aux routes, à la navigation, aux ports maritimes (1). L'avis du conseil-général n'est point une décision obligatoire; il est destiné à éclairer l'administration dans l'intérêt même du service.

Dans les départemens, les conseils de préfecture ont la faculté d'appeler les ingénieurs à leurs séances pour en recevoir des éclaircissemens, soit sur leurs rapports, soit

(1) D. 7 fruct. an XII.

Source BIU Cujas

sur les procès-verbaux. Il existe, en outre, un conseil local de répartition, composé de l'inspecteur divisionnaire, de l'ingénieur en chef, de deux membres du conseil-général désignés par le ministre, sous la présidence du préfet; son objet est de répartir dans le département les fonds votés par les chambres pour réparations ordinaires et travaux d'entretien (1).

II. *Action.* — *Adjudications et marchés.* — La hiérarchie administrative, qui relève du ministre des travaux publics, se compose : 1° du directeur général; 2° d'inspecteurs généraux, qui peuvent être chargés de l'inspection des départemens; 3° d'inspecteurs divisionnaires, répartis dans quatorze divisions administratives et chargés d'inspecter et de surveiller dans leur division le matériel et le personnel de l'administration; 4° d'ingénieurs en chef de département, qui ordonnent et dirigent les travaux exécutés dans leur circonscription, vérifient et présentent aux préfets les projets de travaux, et assistent aux adjudications; 5° d'ingénieurs ordinaires, aspirans, élèves-ingénieurs, qui font exécuter les travaux de toute espèce, conformément aux conditions souscrites par les entrepreneurs, vérifient les qualité, quantité et emploi des matériaux, et sont toujours présens dans les ateliers des grands travaux d'art, de routes, de navigation. L'action, à ces différens degrés de la hiérarchie, est soumise, non seulement à l'autorité des supérieurs hiérarchiques, mais aussi à l'autorité des préfets. Le décret du 22 décembre 1789 porte (2) : « Les administrations de département sont chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi,... de toutes les parties de l'administration générale, notamment de celles qui sont relatives à la *direction et confection des travaux*, pour la confection des routes, canaux et autres ouvrages publics autorisés dans les départemens. »

L'action a pour point de départ essentiel les adjudications et marchés pour travaux publics. Les ingénieurs préparent les devis et détails estimatifs qui forment la base des

(1) Ord. 10 mai 1829.
(2) Sect. 3, art. 2.

Source BIU Cujas

adjudications. L'ingénieur en chef du département assiste aux séances du conseil de préfecture, où les travaux sont adjugés publiquement et par le préfet; ils expliquent aux concurrens les clauses des devis qui pourraient offrir du doute, et ils donnent leur avis sur les certificats de capacité que doivent produire les concurrens (1). — En outre des adjudications au rabais, on connaît, en matière de travaux publics : 1° les marchés de gré à gré, quand les devis contiennent des méthodes de mesurage pour fixer le prix des travaux après leur achèvement; 2° les marchés par série de prix, pour les travaux d'entretien des routes et digues, et quand le montant de la dépense ne peut pas être fixé d'avance; 3° les régies par économie, quand l'administration achète des matériaux et paie des ouvriers pour des travaux d'entretien ou de peu d'importance. — Si des changemens sont jugés nécessaires ou utiles en cours d'exécution, les ingénieurs y pourvoient et doivent les autoriser par écrit, afin d'engager l'administration à raison des ouvrages faits en dehors des clauses du marché.

III. *Contrôle.* — Le contrôle appartient aux inspecteurs généraux et divisionnaires; si des difficultés naissent de l'inspection, elles sont soumises à la délibération du conseil et à la décision du directeur-général sous l'approbation du ministre.

IV. *Rapports avec les citoyens et les entrepreneurs.* — Les ingénieurs ont le droit de requérir les citoyens d'exécuter certains ouvrages, de prendre des renseignemens sur les lieux, de procéder à des visites, à des opérations auxquelles s'opposent les intérêts particuliers, — Ils ne sont point des agens de la loi pour exercer l'*exécution forcée;* s'ils éprouvent de la résistance de la part des individus, ils doivent réclamer l'intervention du maire. Dans leurs rapports avec les citoyens, ils ont pour mission, 1° de préparer les décisions de l'autorité compétente; 2° d'en procurer les effets. — Leurs rapports avec les entrepreneurs sont des actes de surveillance, de critique, de direction, d'approbation : ils

(1) Ord. 2 avril 1829.

Source BIU Cujas

ont pour objet d'assurer l'activité des travaux et leur bonne exécution. Les ingénieurs de département arrêtent les comptes de chaque espèce de travaux avec les entrepreneurs des ponts-et-chaussées, et délivrent à ceux-ci les certificats nécessaires pour que les mandats de paiement à-compte ou définitifs leur soient délivrés par les préfets. — Les entrepreneurs et architectes sont responsables des travaux, envers l'administration, pendant six mois, pour les constructions neuves des routes et canaux ; pendant un an ou deux ans, pour les ouvrages d'art, selon les clauses insérées dans les devis.

§ II. — SERVICE DES MINES.

Au sortir de la féodalité, Louis XI avait établi un surintendant général des mines [1471]. Henri IV nomma un grand-maître des mines, ayant sous ses ordres un lieutenant général et des commissaires du roi [1604]. — Des inspecteurs généraux et une école des mines furent créés en 1783. — L'école et le service furent désorganisés par la révolution ; mais, en 1794, la Convention forma une agence des mines, qui devint l'*école centrale des travaux publics*, représentée aujourd'hui par l'école polytechnique.

Bonaparte a institué le corps royal des mines et une direction générale par le décret du 18 novembre 1810. — En 1816, l'administration des mines et celle des ponts-et-chaussées furent réunies sous une seule direction, et cette réunion a été confirmée par l'ordonnance du 8 juin 1832, relative à l'organisation de l'administration des ponts-et-chaussées et des mines. Le corps royal des mines se compose de six inspecteurs généraux de première et de deuxième classe, d'ingénieurs en chef et d'ingénieurs ordinaires (1). La division administrative est en dix-huit arrondissemens, dont chacun se subdivise en deux parties. A chaque arrondissement est attaché un ingénieur en chef soumis à la supériorité administrative du préfet, qui seul représente l'État dans les départemens.

Les attributions du corps royal des mines, en dehors du

(1) Ord. 27 avril 1832.

Source BIU Cujas

service administratif, renferment des travaux scientifiques dont l'objet est « d'étudier et d'explorer complètement le « sol de la France, soit sous le point de vue géologique, soit « pour l'appréciation des richesses minérales qu'il ren- « ferme. » Telle est, du moins, l'idée générale qu'en donne le compte-rendu par l'administration en 1835. — Le service administratif comprend spécialement six objets : 1° préparer l'instruction de toutes les demandes en concession de mines et en permission d'établir des usines minérallurgiques, sur lesquelles le roi doit statuer par ses ordonnances; 2° prendre toutes les mesures de précaution pour la conservation du sol et des édifices, la sûreté des ouvriers, la solidité des travaux, donner aux exploitans des instructions positives, et à l'autorité des avis pour prévenir les dangers; 3° préparer par des estimations l'assiette et le taux de la redevance des mines; 4° diriger l'exploitation des mines domaniales et communales, ainsi que celle des tourbières appartenant à des communes ou à des établissemens publics; 5° examiner, dans l'intérêt de la bonne foi publique et de la sûreté des transactions commerciales, les statuts des sociétés anonymes qui se forment soit pour l'exploitation, soit pour le traitement des substances minérales; 6° signaler à l'administration et aux tribunaux les infractions aux lois relatives aux mines et usines, qui régissent la propriété souterraine et les établissemens qui en élaborent les produits (1).

§ III. — CONSEIL DES BATIMENS CIVILS.

La Convention créa un comité des travaux publics. Le conseil des bâtimens date du directoire. — Les projets des constructions non militaires intéressant l'État, les départemens, les communes, sont soumis à l'approbation du conseil qui est attaché au ministère de l'intérieur. Le conseil examine les projets et devis des constructions et réparations de tous les bâtimens publics du royaume. La centralisation la plus absolue avait été fondée, à cet égard, par l'arrêté du 13 vendémiaire an VIII; mais elle a été mo-

(1) *Extrait du compte-rendu* de 1835.

Source BIU Cujas

difiée par les lois en ce qui regarde les constructions départementales et communales. Lorsque les dépenses de constructions ou réparations des édifices départementaux sont évaluées à moins de 50,000 fr., les projets et les devis ne doivent plus être préalablement soumis au ministre (1). De même, les projets et devis pour les constructions communales ne sont point soumis à l'approbation préalable du ministre, quand la dépense n'excède pas 30,000 fr. L'approbation du préfet suffit (2). — Le conseil des bâtimens vérifie et arrête les projets des alignemens des rues et places de Paris et des autres villes de France. — Les architectes du gouvernement ou des départemens doivent faire déposer au conseil le devis, le détail estimatif, les dessins des travaux projetés, avec un mémoire signé par l'architecte, et visé par le préfet, le maire ou autre administrateur.

§ IV. AGENS VOYERS DES VILLES ET DES CHEMINS VICINAUX.

Les fonctions de commissaire-voyer, chargé de la voirie urbaine, sont relatives à la sûreté, à la liberté de la circulation dans les villes. Si des bâtimens menacent ruine, le commissaire-voyer a le droit de prendre des mesures immédiates pour faire cesser le danger, à la charge d'en rendre compte au maire. S'il n'y a pas de danger imminent, il dresse seulement procès-verbal de l'état des lieux. Il vérifie les demandes en alignement de saillie sur la voie publique, et en donne avis au maire. — L'importance qu'ont prise les chemins vicinaux de grande communication, a donné une nouvelle classe de constructions publiques. D'après la loi du 21 mai 1836, les préfets ont une grande autorité pour la confection de ces voies de communication; cette loi a créé les voyers des chemins vicinaux, en laissant leur nomination aux soins des préfets. Ils sont chargés de la surveillance des travaux, et ils ont même le droit de constater les délits relatifs à l'assiette et aux dégradations de ces chemins [11]. Ils ont remplacé, dans cet ordre de travaux publics, le service des ponts-et-chaussées.

(1) L. 21 mai 1836, 32.
(2) L. 18 juillet 1837, 45.

Source BIU Cujas

CHAPITRE II.

EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

SECTION Ire.

ACTES PRÉALABLES ET JUGEMENT D'EXPROPRIATION.

La loi du 7 juillet 1833 qui a servi de base à la loi du 3 mai 1841, aujourd'hui seule en vigueur (1), a fondé un ordre de choses nouveau, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. La loi du 8 mars 1810 a été abrogée, mais non celle du 16 septembre 1807 qui est maintenue en plusieurs de ses dispositions; c'est elle qui s'applique, pour le fond et la compétence, au desséchement des marais, aux cas d'occupation purement temporaire des propriétés, et de servitudes d'utilité publique (2). — Les lois de 1833 et 1841 ont amélioré la législation sous trois rapports importans: 1° elles ont donné plus de garanties à la propriété, en imposant à l'administration des formes plus solennelles et de plus grandes précautions pour vérifier l'utilité publique; 2° dans l'intérêt des entreprises, la loi de 1841 a diminué le nombre des formalités, abrégé les délais de procédure et introduit des formes exceptionnelles lorsqu'il y a urgence de prendre possession de *terrains non bâtis*; 3° la loi de 1841, comme celle de 1833, remet au jury la détermination de l'indemnité et organise sa juridiction en dernier ressort. — Toutefois, dans ses innovations, la législation actuelle contient des dispositions qui ne sont pas en harmonie avec l'ensemble des lois et de la procédure civiles: ainsi le système hypothécaire, en ce qui concerne la purge des hypothèques existantes sur les biens expropriés ou cédés, est changé par les art. 17 et 19; les règles pour l'administration des biens appartenant aux mineurs et

(1) L'ordre des titres, des chapitres, des numéros d'articles, est le même, sauf, au titre VII, l'addition d'un chapitre sur les dépossessions en cas d'urgence. La série des articles est la même jusques et y compris l'art. 54. La loi de 1841 a 77 articles.

(2) La loi de 1807 est applicable aussi (49, 50 et suiv.) pour les alignemens, sauf la compétence (57).

Source BIU Cujas

autres incapables sont modifiées par les art. 13 et 25; la procédure devant la Cour de cassation n'est point conforme à l'organisation actuelle de la Cour [20].

La cause d'expropriation est *l'utilité publique* et non la *nécessité* comme l'exigeait l'art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme; l'utilité communale est suffisante pour fonder l'expropriation, car elle rentre dans la cause *d'intérêt public* déterminée par l'art. 9 de la Charte; les distinctions de la jurisprudence antérieure ont été supprimées.

Les objets soumis à l'expropriation, dans la théorie de la loi du 3 mai 1841, sont les immeubles par nature ou par destination; mais ce sont les immeubles par destination, faisant corps avec la chose, qui seuls peuvent être compris dans l'aliénation, et non les immeubles fictifs.

Les propriétés des mineurs, des interdits, des absens, les biens dotaux, ceux compris dans une substitution ou un majorat, les biens des communes, des établissemens publics, des départemens, les biens de l'État, ceux même de la Couronne, peuvent être soumis à l'expropriation; la cause d'utilité sociale l'emporte sur toutes les autres [13.]

La déclaration d'utilité publique et l'autorisation des entreprises n'ont lieu qu'après avant-projet, tracé général et enquête administrative : celle-ci se fait devant une commission spéciale de propriétaires, commerçans ou industriels, après le dépôt de l'avant-projet et l'ouverture de registres destinés à recevoir les observations des citoyens (1).

---

(1) Ord. 18 fév. 1834 - 15 fév. 1835 - 23 août 1835. Quatre cas doivent être remarqués dans ces ordonnances: 1° Si la ligne des travaux n'excède pas les limites de l'arrondissement, la commission d'enquête est composée de cinq à sept membres au chef-lieu de l'arrondissement; la durée du dépôt des pièces et de l'ouverture du registre d'observations sera de vingt jours au moins, d'un mois et demi au plus; — 2° Si les travaux s'étendent sur plus d'un arrondissement, et doivent être autorisés en vertu d'une loi ou d'une ordonnance, la commission d'enquête est composée de neuf membres au moins, et de treize au plus, qui, dans tous les cas, sont désignés par le préfet parmi les principaux propriétaires, négocians, chefs d'établissemens industriels; la durée du dépôt des pièces et de l'ouverture du registre au chef-lieu de chaque département et arrondissement traversé par la ligne des travaux, sera d'un mois au moins, et de quatre mois au plus; — 3° Si la ligne des travaux excède *deux départemens*, en ce cas, le dépôt de l'avant-projet est fait seulement au chef-lieu de chaque département; à cet égard, l'ordonnance du 15 fév. 1835 modifie l'art. 5 de l'ord. du 18 fév. 1834; — 4° Pour les travaux d'intérêt purement communal, susceptibles d'autorisation

Source BIU Cujas

L'enquête administrative a pour but de provoquer les observations de toutes personnes intéressées, sur l'ensemble des travaux à entreprendre, leur utilité, leur convenance : le procès-verbal d'enquête, avec les pièces et registres est adressé au préfet qui, dans les quinze jours, le transmet au ministère.

Les entreprises qui nécessitent une expropriation sont assujetties aux mêmes formalités, lorsqu'elles regardent l'administration ou des compagnies. Les concessionnaires des travaux publics exercent tous les droits conférés à l'administration et sont soumis à toutes les obligations imposées par la loi de 1841 (art. 63).

Les entreprises doivent être autorisées, savoir:

Par une loi, pour les entreprises de routes royales, canaux, chemins de fer, bassins, faites par l'État ou des compagnies, avec ou sans péage;

Par une ordonnance, pour routes, canaux, chemins de fer d'embranchement ayant moins de 20,000 mètres de longueur, ponts et autres travaux de moindre importance, et pour les routes départementales, après une délibération du conseil-général de département (1);

Par un arrêté du préfet, s'il s'agit, pour routes départementales, d'une dépense n'excédant pas 20,000 fr., d'ailleurs alloués au budget (2); et s'il s'agit de chemins vicinaux proprement dits. Mais pour les chemins de grande

---

par ordonnance royale, on suit l'ord. du 23 août 1835. — *L'avant-projet*, contenant le but de l'entreprise, le tracé des travaux, la disposition principale des ouvrages, une appréciation sommaire des dépenses, est déposé à la mairie pendant quinze jours, afin que chaque habitant puisse en prendre connaissance. — Un commissaire est désigné par le préfet pour recevoir à la mairie, pendant trois jours consécutifs, les déclarations sur l'utilité publique des travaux projetés. — Avertissement est donné par voie de publication et d'affiches pour faire courir le *délai* qui, au besoin, peut être prorogé par le préfet. — Un certificat du maire doit justifier de l'accomplissement de ces formalités. — Le commissaire clôt et signe le registre de déclarations, il le transmet au maire avec pièces et avis motivé. — Si les déclarations ou l'avis sont contraires au projet, le conseil municipal examine les observations; sa délibération est transmise au sous-préfet et au préfet. — Ce dernier, après avoir pris, s'il y a lieu, l'avis des chambres du commerce et des manufactures, envoie le tout au ministre de l'intérieur avec son avis motivé, pour qu'il soit statué par ordonnance royale sur *l'utilité publique*.

(1) L. 21 mai 1836.

(2) Ord. 29 mai 1838.

Source BIU Cujas

communication, la déclaration de vicinalité doit être faite par le conseil-général, sur la proposition du préfet; et l'arrêté du préfet est relatif seulement aux travaux d'ouverture (1).

La loi ou l'ordonnance d'autorisation désigne les localités ou le territoire sur lesquels doivent porter les travaux; si cette désignation n'y était pas contenue, il y serait suppléé par un acte du préfet conforme aux plans déterminés. Cette désignation générale est insuffisante pour donner aux intérêts des propriétaires le droit de se produire. Il faut un acte qui les mette, pour ainsi dire, en demeure de s'expliquer; il faut une détermination spéciale des terres à exproprier. Là se trouve un ensemble de précautions et de garanties :

1° *Un plan parcellaire* des terrains ou édifices, dont la cession est nécessaire à l'exécution du projet, est déposé *à la mairie* de chaque commune. — Dans les huit jours, à partir de la publicité donnée à ce dépôt, les observations des parties intéressées sont consignées sur un procès-verbal ouvert par le maire [5-6-7];

2° *La commission d'arrondissement* alors est mise en activité : elle se compose du sous-préfet, président; de quatre membres du conseil-général, nommés par le préfet; du maire, de l'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux; elle siége au chef-lieu de l'arrondissement (2), elle reçoit pendant huit jours les observations des propriétaires; elle entend les intéressés, et, après cette enquête locale, elle doit donner son avis sur les *détails de l'exécution des travaux* : son avis ne peut porter que sur cette exécution et non sur l'entreprise elle-même, qui a été appréciée par une autorité bien supérieure. Ses opérations doivent être terminées dans le délai de dix jours [8]. Aucune mesure n'est prescrite à la commission, à peine de nullité. Dans les trois jours de l'expiration du délai, son procès-verbal est adressé au préfet; et si, à la même époque, la commis-

(1) L. 18 mai 1833; L. 21 mai 1836.

(2) Cinq membres, au moins, doivent être présens; en cas de partage, le président a voix prépondérante (L. 1841, art. 1, § 2).

Source BIU Cujas

sion n'avait donné encore aucun signe d'activité, le procès-verbal de son inaction serait dressé et expédié par le sous-préfet.

3° *L'arrêté du préfet* détermine les propriétés qui doivent être cédées, et indique l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession [11].

Si la commission avait proposé un changement de tracé, il serait sursis à l'arrêté préfectoral jusqu'à décision de l'administration supérieure, qui pourra, suivant les circonstances, ou statuer définitivement ou ordonner qu'il sera procédé de nouveau à tout ou partie des formalités déjà indiquées. L'arrêté n'est point susceptible de recours quand il est conforme aux plans approuvés par la commission.

Cet acte administratif ne peut évidemment créer une transmission de propriété : il faut ou une cession à l'amiable, ou une expropriation.

4° *Cession amiable.* — Les terrains compris dans l'arrêté du préfet peuvent appartenir ou à des personnes *capables* d'aliéner, ou à des personnes *incapables*.

S'ils appartiennent à des personnes capables, le consentement fait le contrat ; et les contrats de vente, les quittances et autres actes relatifs à l'acquisition des terrains peuvent être passés dans la forme des actes administratifs. La minute en reste déposée au secrétariat de la préfecture, et une expédition en est transmise à l'administration des domaines [56].

Parmi les incapables, il faut distinguer les *individus* et les *personnes morales*.

Lorsque les terrains appartiennent à des mineurs ou interdits, à des absens, à des femmes mariées sous le régime de la communauté ou même sous le régime dotal, lorsqu'ils font partie d'une substitution ou d'un majorat ayant encore une existence légale, les tuteurs, les envoyés en possession, les maris, les possesseurs des biens substitués peuvent consentir amiablement à l'aliénation des biens, avec l'autorisation du tribunal. Cette autorisation est donnée sur simple requête, en la chambre du conseil, le ministère public entendu. Pour protéger les intérêts des in-

Source BIU Cujas

capables, le tribunal est spécialement chargé par la loi d'ordonner les mesures de *conservation* ou de *remploi* qu'il juge nécessaires [13]. C'est une innovation dans le système de notre droit civil, relativement à l'administration des biens d'individus incapables.

Quant aux *personnes morales* (l'État, les départemens, les communes, les établissemens publics), l'aliénation de leurs biens peut être consentie à l'amiable avec les distinctions suivantes :

Lorsque des terrains, compris dans l'arrêté du préfet, dépendent du domaine de la Couronne, le ministre des finances, sur la proposition de l'intendant de la liste civile, peut consentir à l'aliénation ; il peut y consentir de lui-même et sans aucun intermédiaire, si les terrains font partie du domaine de l'État.

Les préfets peuvent, dans le même cas, aliéner les biens des départemens, avec l'autorisation du conseil-général.

Les maires et administrateurs des établissemens publics peuvent aliéner les biens des communes et des établissemens, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil municipal ou du conseil d'administration, approuvée par le préfet, en conseil de préfecture [13].

5° *Expropriation.* — L'autorité judiciaire, à défaut de convention, intervient afin de vérifier si les formes protectrices ont été observées, pour l'autorisation légale, le plan parcellaire, la publication du dépôt des pièces, l'ouverture du registre des réclamations et les autres formalités ci-dessus indiquées. Mais les tribunaux n'ont aucun droit de vérifier le fond; par exemple, s'il y avait ou non utilité publique, si le préfet aurait dû désigner une propriété plutôt qu'une autre ; toutefois ce ne serait pas examiner le fond que de déclarer une autorisation illégale, quand une ordonnance aurait déclaré l'utilité publique dans les cas où la loi serait nécessaire ; car l'art. 2 de la loi de 1841 ne permet l'expropriation qu'autant que l'utilité publique aura été reconnue et déclarée *dans les formes* prescrites par la loi. Si une formalité spéciale avait été omise, il n'y aurait pas lieu à l'expropriation de la pièce d'héritage à laquelle se

Source BIU Cujas

rapporterait l'omission. Mais quand toutes les formalités lui paraissent accomplies, le tribunal doit prononcer l'*expropriation* dans les trois jours de l'envoi des pièces fait par le préfet et sur le réquisitoire du procureur du roi.

Le préfet ni le procureur du roi n'est obligé d'appeler devant le tribunal le propriétaire menacé d'expropriation; le propriétaire peut intervenir; tout est facultatif, à cet égard, sauf le délai de trois jours qui est rigoureusement prescrit au tribunal.

Régulièrement, le tribunal est saisi par le préfet de la demande en expropriation. Mais la loi a prévu le cas où l'administration ne poursuivrait pas l'expropriation dans le délai d'une année, à partir de l'arrêté préfectoral qui désigne les terres susceptibles d'expropriation; en ce cas, tout propriétaire dont le terrain est compris dans l'arrêté peut présenter requête au *tribunal* lui-même [14]. Cette requête sera communiquée par le procureur du roi au préfet qui devra, dans le plus bref délai, envoyer les pièces. S'il fait cet envoi, le tribunal statue dans les trois jours; s'il ne le fait pas, le tribunal peut, d'après les règles du droit commun, statuer sur les dommages-intérêts qui seraient légalement réclamés contre l'administration ou ses ayant-cause.

Le jugement d'expropriation, outre les motifs et le dispositif, doit contenir l'énonciation ou le *visa* des pièces, et les noms des propriétaires expropriés, à peine de nullité (1).

La loi, qui n'a pas exigé que le jugement d'expropriation fût contradictoire avec les propriétaires, a dû prendre les plus grandes précautions pour faire connaître ce jugement soit aux propriétaires, soit aux tiers intéressés. Aussi, 1° le jugement doit être publié et affiché par extrait dans la commune de la situation des biens, tant à la principale porte de l'église du lieu qu'à celle de la maison commune; le jugement doit être inséré en l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un de ceux du département;—c'est la publicité générale

(1) Cass., 2 fév. 1836.

Source BIU Cujas

pour la commune, l'arrondissement, le département de la situation; 2° la notification doit, de plus, s'adresser spécialement aux propriétaires : en conséquence, « l'extrait contenant les noms des propriétaires, les motifs et le dispositif du jugement, doit leur être notifié au domicile qu'ils auront élu, dans l'arrondissement de la situation des biens par une déclaration faite à la mairie de la commune où les biens sont situés; dans le cas où cette élection de domicile n'aurait pas eu lieu, la notification de l'extrait sera faite en double copie au maire et aux fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété : » — c'est la notification spéciale. 3° La publicité doit encore être relative aux tiers qui peuvent avoir des droits réels d'hypothèques ou de priviléges sur l'immeuble : immédiatement après l'accomplissement des formalités qui viennent d'être indiquées, le jugement d'expropriation doit être transcrit au bureau de la conservation des hypothèques de l'arrondissement, conformément à l'art. 2181 du code civil [15-16]. Mais cette transcription n'est pas exigée à peine de nullité; et l'on ne peut pas la considérer comme une formalité substantielle (19).

La notification du jugement rend la procédure contradictoire et définitive; le jugement n'est susceptible ni d'opposition ni d'appel; mais il est soumis au pourvoi en cassation, lequel doit être formé par déclaration au greffe du tribunal, dans les trois jours de la notification du jugement. Le pourvoi doit être, sous peine de déchéance, notifié dans la huitaine, soit à la partie, au domicile déjà indiqué, soit au préfet ou au maire, suivant la nature des travaux. Le jugement peut être attaqué seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou *vice de forme de jugement :* les vices de forme qui seraient en dehors du jugement et qui s'appliqueraient à des actes antérieurs, ne seraient pas cause suffisante de pourvoi. La loi a voulu concentrer sur le *jugement* et non étendre aux actes préparatoires l'examen de la Cour de cassation, relativement aux nullités de forme, sauf les attributions ordinaires pour cause d'excès de pouvoir et d'incompétence [20].

La procédure est exceptionnelle, même à la Cour de cas-

Source BIU Cujas

sation ; tant la loi a voulu de rapidité dans l'exécution des projets d'utilité publique. La chambre civile est saisie directement ; elle doit prononcer dans le mois, et l'arrêt par défaut n'est pas susceptible d'opposition quand il est rendu à l'expiration de ce délai.

6° *Effets du jugement.* — Les effets du jugement d'expropriation doivent être considérés et par rapport au propriétaire, et par rapport aux tiers.

I. *Relativement au propriétaire.* — Après le jugement, la propriété est dans une situation transitoire, dans une condition mixte. Le droit de propriété est transféré à l'État, la possession reste au citoyen. L'ancien propriétaire ne peut plus vendre, hypothéquer ; il est dans une condition analogue au propriétaire dont l'immeuble a été saisi, après la dénonciation de la saisie ; la nullité de plein droit appliquée par l'art. 692 du code de procédure aux actes d'aliénation postérieurs à la dénonciation de la saisie, devrait s'appliquer aussi aux aliénations postérieures au jugement d'expropriation. — L'ancien propriétaire n'a plus qu'une créance d'indemnité, une créance mobilière, et pour la sûreté de cette créance il a sur l'immeuble un droit de rétention, un droit de gage ou d'antichrèse. Telle est la théorie sur laquelle repose la loi de 1841, et qui a fondé les dispositions nouvelles sur la dépossession en cas d'urgence (comme on le verra dans la section III).

Ce principe est-il d'accord avec l'art. 545 du code civil et l'art. 9 de la Charte? — L'art. 545 semble subordonner la cession même *du droit* de propriété à la condition de l'indemnité préalable : de ces termes, « nul ne peut être contraint de *céder sa propriété,* si ce n'est pour cause d'utilité publique et *moyennant* une juste et préalable indemnité, » on pourrait induire que le *droit* même de propriété, comme droit incorporel, ne passera de l'ancien propriétaire à l'État que *par le paiement* de l'indemnité préalable. L'art. 9 de la Charte est moins absolu dans ses termes, et sa disposition seule est aujourd'hui obligatoire : « L'État, dit la Charte, peut exiger le *sacrifice d'une propriété* pour cause d'intérêt public légalement constaté, mais avec une indem-

Source BIU Cujas

nité préalable. » Or, le sacrifice d'une propriété n'est vraiment consommé pour le citoyen, que lorsqu'il est privé tout à la fois et du droit de propriété et du fait de possession. Il suffit, par conséquent, que l'indemnité soit préalable au fait de la *dépossession*, pour que le vœu de la Charte soit respecté. Ainsi, par le jugement d'expropriation et avant même le règlement de l'indemnité, le droit incorporel de propriété est transporté à l'État, et il l'est sous une condition résolutoire, savoir que l'indemnité sera payée ou consignée avant la prise de possession [53].

Le jugement d'expropriation peut ne comprendre qu'une portion des bâtimens et du terrain d'un propriétaire; son effet à cet égard n'est pas définitif. Lors du règlement de l'indemnité devant le jury, le propriétaire pourra requérir que les bâtimens, dont une portion seulement est nécessaire à l'État, soient achetés en totalité. Il pourra user du même droit à l'égard de toute parcelle de terrain qui, par suite du morcellement, se trouvera réduite au quart de la contenance totale; à deux conditions, cependant : 1° que le propriétaire ne possédera aucun terrain contigu à la parcelle ainsi réduite; 2° que la parcelle réduite au quart de la contenance totale et isolée de tout terrain appartenant au même propriétaire, sera d'une étendue inférieure à dix ares : lorsqu'elle reste encore de dix ares ou plus, l'administration ne peut être forcée de l'acquérir [50].

II. *Relativement aux tiers.* — Les tiers intéressés aux résultats de l'expropriation sont ceux qui ont des droits subordonnés à la propriété. Ils sont de différentes classes :

1° Ceux qui ont un droit réel et constitutif d'un *démembrement* de propriété, savoir les usufruitiers dont parle l'art. 21 de la loi et, par analogie, les emphytéotes. — L'effet du jugement est d'éteindre leur droit sur l'immeuble et de le transporter sur l'indemnité. Mais leur indemnité est identique à celle du propriétaire. Le nu-propriétaire et l'usufruitier ou emphytéote exercent leurs droits sur le montant de l'indemnité au lieu de l'exercer sur la chose [21-22-39]; seulement alors l'usufruitier, sauf les père et

Source BIU Cujas

mère, pour l'usufruit légal, et les emphytéotes seront tenus de fournir caution ;

2° Ceux qui ont des droits constitutifs de charges temporaires ou perpétuelles sur l'immeuble, savoir les personnes qui ont des droits d'usage et d'habitation réglés par le code civil, les usagers dans les bois et forêts, dont les droits sont réglés par des lois spéciales selon le vœu de l'art. 646 du code, les propriétaires d'immeubles qui ont des servitudes actives sur le terrain exproprié; et par analogie, en matière de *domaine congéable*, les détenteurs, colons ou *domaniers* de la tenue convenancière; tous ces ayant-droit suivent la condition de la propriété quant à l'existence des charges réelles, mais ils ont un titre à une indemnité qui leur est propre et qui se distingue de celle des propriétaires du fonds;

3° Ceux qui par suite d'un contrat ont un droit personnel à la jouissance de la chose ou à la perception des fruits, les locataires, fermiers, colons partiaires; par l'effet du jugement, ils subissent la résolution du contrat ou la réduction de leur jouissance; ils ont droit à une indemnité personnelle et distincte de celle du propriétaire;

4° Ceux qui prétendent au droit d'exercer des actions en résolution de vente ou des actions en revendication ou autres actions réelles; ils ne peuvent empêcher l'effet du jugement d'expropriation [18]. L'immeuble est affranchi de leur droit; ce droit est transporté sur le prix, et l'indemnité ici se confondra nécessairement avec celle qui représente la propriété;

5° Les créanciers qui ont des priviléges immobiliers ou des hypothèques conventionnelles, judiciaires, légales sur les immeubles expropriés. Ils subissent les effets du jugement d'une manière différente selon que le jugement a été ou n'a pas été transcrit immédiatement après sa publication et notification.

I. La loi veut que le jugement soit, immédiatement après la notification, transcrit au bureau des hypothèques de l'arrondissement, conformément à l'art. 2181 du code

Source BIU Cujas

civil : c'est là sa prescription générale pour les cas ordinaires.

Dans la quinzaine de la transcription, les créanciers privilégiés ou hypothécaires qui ont des droits antérieurs au jugement, mais non encore inscrits au bureau des hypothèques, doivent prendre inscription : l'hypothèque légale des femmes, des mineurs, des interdits n'en est point dispensée. — A défaut d'inscription dans ce délai, l'immeuble exproprié est affranchi de tous priviléges et hypothèques, de quelque nature qu'ils soient [17]. C'est là un effet uniforme et absolu.

Quant aux droits sur le montant de l'indemnité, il faut distinguer :

Si après l'expiration du délai pour inscrire, l'État a payé le prix au propriétaire, il est valablement libéré; nul recours ne peut être exercé contre lui.

Si l'État n'a pas payé et que des oppositions soient faites entre ses mains par les créanciers qui auraient pu se faire inscrire et qui ne l'ont pas fait, ces créanciers viendront-ils par *contribution* et sans aucun droit de préférence entre eux? — Les créanciers qui avaient des priviléges, des hypothèques conventionnelles ou judiciaires non inscrits, sont déchus de toute cause de préférence; mais les femmes, les mineurs, les interdits pourront réclamer encore l'effet de leur hypothèque sur le *montant de l'indemnité* due par l'État.

Enfin, si un ordre est ouvert pour la distribution du prix par suite d'inscriptions antérieures au jugement, les créanciers privilégiés et hypothécaires qui n'auront pas conservé leur droit sur l'immeuble par l'inscription, ne pourront figurer dans l'ordre, sauf encore les femmes, mineurs et interdits, lesquels seront admis au rang de leur hypothèque légale, tant que l'ordre n'aura pas été réglé définitivement entre les créanciers [17].

Les créanciers n'auront, dans aucun cas, la faculté de surenchérir, car la surenchère enlève l'immeuble à l'adjudicataire, et ici *l'adjudicataire*, c'est l'État qui acquiert au nom de l'intérêt public.

Source BIU Cujas

II. Malgré le vœu ordinaire de la loi, le jugement d'expropriation peut n'avoir pas été transcrit *immédiatement après sa notification*. Le défaut d'accomplissement des formalités de la purge des hypothèques n'empêche pas l'expropriation d'avoir son cours. Mais quant aux créanciers, il faut remarquer plusieurs cas possibles :

Tant que le jugement n'aura pas été transcrit et que les choses seront entières, l'inscription pourra être prise pour la conservation des droits hypothécaires antérieurs à l'expropriation. — Si au lieu d'être transcrit immédiatement, il l'est plus tard, le délai de quinzaine pour l'inscription courra du jour de la transcription tardive; enfin, si la procédure arrive au règlement de l'indemnité devant le jury, sans transcription aucune du jugement, les créanciers qui ne seraient pas encore inscrits doivent intervenir devant le jury pendant l'instance en règlement et réclamer leurs droits : le jury ne peut s'arrêter à la réclamation, il en renvoie le jugement devant qui de droit, et le magistrat directeur du jury ordonne la consignation de l'indemnité, jusqu'à ce que le litige soit vidé (arg. des art. 19 et 49).

Les règles applicables à la purge des hypothèques après le jugement d'expropriation, doivent être appliquées, dans le cas de conventions amiables passées entre l'administration et les propriétaires. Les contrats de vente, qui pourront être passés dans la forme des actes administratifs, seront publiés, affichés, et insérés par extraits dans un journal comme le jugement même d'expropriation [15]; ils seront ensuite transcrits au bureau des hypothèques, conformément à l'art. 2181 du code ; et toutes les règles posées ci-dessus sur les droits des créanciers privilégiés et hypothécaires seront observées par suite de cette transcription.

La loi a fait une exception à l'égard des acquisitions dont la valeur ne s'élèverait pas au-dessus de 500 fr. L'administration peut payer le prix de ces acquisitions, sans accomplir les formalités de la transcription et de la purge des hypothèques : la loi ajoute cependant, *sauf les droits des tiers* [19].

Source BIU Cujas

Or, comment les droits des tiers seront-ils conservés? On peut prévoir trois cas : 1° s'il y avait inscription sur les biens cédés à l'État, le paiement ne pourrait être fait au propriétaire qu'à la charge par lui de rapporter mainlevée de l'inscription; 2° si les créanciers n'ont pas d'inscription, ils peuvent intervenir lors de la cession faite à l'État, et s'opposer à tout paiement qui serait effectué à leur préjudice; 3° les créanciers qui ne seraient pas intervenus au moment de la cession pourraient faire postérieurement une saisie-opposition entre les mains de l'administration. Par ces diverses combinaisons on arrive à ce résultat, que l'administration, dispensée de purger les hypothèques dans les acquisitions de peu d'importance, ne peut nuire cependant aux créanciers qui se font connaître par les moyens du droit commun.

La loi ne parle que des acquisitions dont la valeur ne s'élève pas au-dessus de 500 fr. et non des expropriations pour les mêmes valeurs. Mais elle dit d'une manière générale, « que le défaut d'accomplissement des formalités de « la purge des hypothèques n'empêche pas l'expropriation « d'avoir son cours, sauf pour les parties intéressées à *faire* « *valoir leurs droits* ultérieurement [19]; » d'où il suit que l'administration peut se dispenser de la transcription et de la purge des hypothèques, même pour les expropriations supérieures à 500 fr., sauf les droits des créanciers qui se seront fait légalement connaître.

Le jugement suppose l'indemnité comme condition *résolutoire* de l'expropriation et comme condition *préalable* de la dépossession de l'ancien propriétaire; mais le jugement ne peut statuer sur l'indemnité; seulement il commet le magistrat directeur du jury devant lequel sera poursuivi le règlement de l'indemnité.

SECTION II.

INTERVENTION DU JURY; RÈGLEMENT ET PAIEMENT DE L'INDEMNITÉ.

La loi de 1807 déférait au conseil de préfecture le droit de régler l'indemnité; la loi de 1810 le donnait aux tri-

Source BIU Cujas

bunaux qui faisaient procéder à des expertises préalables ; les lois de 1833 et de 1841 en ont investi le jury. Le progrès des garanties en faveur des propriétaires s'étend sans interruption du point de départ à la législation actuelle.

Le système de la loi de 1841 pour arriver au paiement de l'indemnité repose sur des mesures préparatoires et des points essentiels qu'il faut marquer successivement.

I. *Déclaration et notification des ayant-droit.* — Le propriétaire a reçu la notification du jugement qui l'exproprie ; il doit appeler et faire connaître à l'administration, dans la huitaine de cette notification, les personnes intéressées aux questions d'indemnité. Les personnes qui doivent être appelées par le propriétaire et désignées sous sa responsabilité, sont :

1° Celles qui ont des droits d'usufruit ;

2° Celles qui ont des droits d'habitation et d'usage réglés par le code civil, des droits de servitude résultant des titres mêmes du propriétaire ou d'autres actes dans lesquels il serait intervenu ;

3° Les fermiers et locataires.

L'art. 21 ne mentionne expressément que ces *ayant-droit*, et dans sa seconde partie, il se sert de l'expression *les autres intéressés*, ce qui semblerait comprendre tous ceux non formellement indiqués dans la première partie de la disposition. Toutefois, nous ne pouvons regarder la première partie comme une disposition *limitative* : la discussion, qui a eu lieu devant la chambre des députés (1), prouve que par l'expression générale *les autres intéressés* on voulait principalement indiquer les *usagers* non compris dans le code civil et exclus par le § 1er de l'art. 21. Des raisons d'une étroite analogie entre les usufruitiers et les emphytéotes, entre ceux qui ont des droits réels temporaires ou perpétuels et les tenanciers à domaine congéable, entre les fermiers et les colons partiaires, doivent imposer au propriétaire l'obligation de déclarer et notifier les emphytéotes,

(1) Voir l'extrait du rapport fait à la chambre en 1833 sur l'art. 121, dans Duvergier, t. 33, p. 293.

Source BIU Cujas

les domaniers, les colons partiaires, comme les autres *ayant-droit* indiqués par l'art. 21.

Le propriétaire qui négligerait de faire connaître ces diverses classes d'ayant-droit, dont l'existence ne peut lui être inconnue et dont le nombre ne peut être grand, resterait seul chargé envers eux des indemnités qu'ils pourraient réclamer. Si le propriétaire ne les appelait pas, ils pourraient intervenir pour la conservation de leurs droits contre l'État; car, en principe, l'intervention est de droit en faveur de ceux qui devaient être appelés (1).

Les autres intéressés, et spécialement les usagers non compris dans le code civil, sont tenus de se faire connaître à l'administration, dans la huitaine de la notification du jugement d'expropriation au domicile élu par le propriétaire. Ils sont censés mis en demeure par l'avertissement public et collectif donné lors du dépôt des plans à la mairie [6]. Le propriétaire est dispensé de les appeler et de les faire connaître. Le grand nombre des usagers qui ont des droits dans les bois et forêts, les landes, les marais, le peu d'importance de chaque portion du droit considéré dans chaque individu, malgré l'importance du droit collectif; enfin, les mesures de publicité qui s'effectuent dans les communes où résident les usagers, et dans les communes qui souvent sont elles-mêmes usagères, tous ces motifs ont fondé la distinction de la loi au sujet des droits d'usage. Les usagers doivent intervenir d'eux-mêmes dans le délai fixé, à défaut de quoi, dit l'art. 21, ils seront déchus *de tous droits à l'indemnité*. Il semblerait résulter de la généralité de ces expressions, que les usagers n'auraient aucun droit d'indemnité à réclamer même contre le propriétaire. Mais ces expressions ne doivent être appliquées dans leur sens exclusif qu'en faveur de l'État (2). Quant au propriétaire, il faut distinguer s'il a ou s'il n'a pas déclaré, au moment de l'évaluation de l'indemnité, l'existence des droits d'usage

(1) Argument des art. 466 et 477 du code de procédure civile; des art. 23, 24, 27, de la loi de 1841.

(2) Tel est l'esprit de la loi, d'après la discussion résumée dans Duvergier, t. 33, p. 293

Source BIU Cujas

qui grevaient sa propriété. S'il ne l'a pas déclarée, il a reçu une part d'indemnité qui ne lui appartient pas, puisqu'il a été indemnisé comme si sa propriété avait été libre de tous droits d'usage. Dans ce cas, les usagers pourraient réclamer, à titre de dommages et intérêts, la somme qui représenterait la valeur des droits d'usage; le propriétaire ne peut, par son silence de mauvaise foi, s'enrichir aux dépens des usagers. « *Consilii non fraudulenti nulla obligatio est; cæterum si dolus et calliditas intercessit, de dolo actio competit* (4).

II. *Offre de l'indemnité.* — L'État notifie aux propriétaires et à tous autres intéressés qui auront été désignés ou qui seront intervenus, et fait publier l'offre d'une indemnité [23]. Les offres d'indemnité sont différentes, selon les titres différens des ayant-droit.

L'indemnité première est offerte au propriétaire. Une indemnité spéciale et distincte de celle du propriétaire est offerte:

1° Aux fermiers et locataires, à raison de la résiliation du bail ou de la réduction des lieux affermés [39,21,23];

2° A ceux qui ont des droits d'usage ou d'habitation, des servitudes actives;

3° Aux usagers qui ont des droits collectifs non réglés par le code civil [636], et qui sont intervenus;

4° Aux usufruitiers ou ayant-droit de même qualité, qui exercent leur droit sur le montant de l'indemnité, au lieu de l'exercer sur la chose; il n'y a qu'une seule indemnité pour le propriétaire et l'usufruitier; mais ce dernier peut avoir intérêt à empêcher l'acceptation d'une offre trop faible; on doit donc lui notifier les offres comme au propriétaire [22]. Il n'a au surplus son droit de jouissance qu'à la charge de caution, sauf le cas d'usufruit légal.

Les offres faites par l'administration peuvent être acceptées à l'amiable : lorsqu'un propriétaire aura accepté les offres de l'administration, le montant de l'indemnité devra, s'il l'exige, et s'il n'y a pas eu contestation de la part

(1) Dig. de verb. sig. 1. 47.

Source BIU Cujas

des tiers, être versé à la caisse des dépôts et consignations pour être remis ou distribué à qui de droit, selon les règles de droit commun [59]. Les tuteurs et représentans des incapables peuvent accepter les offres pour les biens des mineurs et interdits, mais avec l'autorisation de la chambre du conseil, et sous la condition d'emploi prescrite par le tribunal [13-25-26]. Les préfets, les maires et administrateurs peuvent accepter les offres d'indemnité pour les biens appartenant aux départemens, aux communes, aux établissemens publics, avec l'autorisation des conseils-généraux, et celle du conseil municipal ou du conseil d'administration approuvée par le préfet en conseil de préfecture; le ministre des finances a qualité pour accepter les offres concernant les biens de l'État.

Les offres doivent être acceptées par les personnes capables dans les quinze jours de la notification, et, dans le mois, par les représentans des incapables. Les propriétaires capables et autres intéressés qui n'acceptent pas les offres qui leur sont faites, sont tenus d'indiquer le montant de leurs prétentions; faute par eux de se conformer à cette obligation, ils seront condamnés aux dépens, quelle que soit l'estimation ultérieure du jury [24-40, § 4]. Le silence des intéressés équivaut au refus. Les offres n'étant pas acceptées soit par le propriétaire, soit par les intéressés, il y a lieu à la convocation du jury.

III. *Intervention du jury.*—Le jury pour l'indemnité d'expropriation est un jury spécial. Les élémens en sont pris dans les deux parties de la liste générale des électeurs et des jurés. Le conseil-général de département, dans sa session annuelle, désigne, *pour chaque arrondissement* de sous-préfecture, 36 personnes au moins, 72 au plus, qui ont leur *domicile réel* dans l'arrondissement. — Le nombre des jurés, pour le département de la Seine, est de 600. — La cour royale, dans les départemens où elle siége (1re chambre) et dans les autres départemens, le tribunal de première instance du chef-lieu, 1re chambre, choisissent sur cette liste, en chambre du conseil, seize personnes et quatre jurés supplémentaires, pour former dans chaque arrondis-

Source BIU Cujas

sement, le jury spécial chargé de fixer définitivement le montant de l'indemnité (1). Le jury spécial est ainsi composé pour chaque arrondissement, toutes les fois qu'il y a lieu d'y recourir [30]. Les jurés qui se trouvent rayés de la liste par suite des empêchemens, exclusions ou incompatibilités prévus par la loi sont immédiatement remplacés par les jurés supplémentaires que le magistrat, directeur du jury, appelle dans l'ordre de leur inscription. En cas d'insuffisance, le directeur du jury choisit, sur la liste dressée par le conseil-général, les personnes nécessaires pour compléter le nombre des seize jurés [33].

Les cas d'incompatibilité prévus par la loi sont pris dans l'intérêt direct qu'auraient les jurés à faire augmenter l'indemnité. Ainsi ne peuvent être choisis : 1° les propriétaires, fermiers et locataires des terrains ou bâtimens compris dans l'arrêté du préfet ; 2° les créanciers ayant inscription sur les immeubles ; 3° tous les intéressés désignés par le propriétaire, ou intervenans.

L'administration cite devant le jury les propriétaires et les autres intéressés légalement connus, pour qu'il soit procédé au règlement des indemnités. La citation contiendra l'énonciation des offres qui auront été refusées.

La convocation du jury spécial est faite par le sous-préfet, de concert avec le magistrat directeur du jury. La convocation est notifiée aux parties, avec les noms des jurés; elle indique, au moins huit jours à l'avance, le lieu et le jour de la réunion [31]. — Si dans les six mois du jugement d'expropriation l'administration ne poursuit pas la fixation de l'indemnité, les parties pourront exiger qu'il soit procédé à cette fixation [55] et s'adresser au directeur du jury.

Le magistrat directeur est assisté, auprès du jury spécial, du greffier du tribunal, qui appelle successivement les causes sur lesquelles le jury doit statuer : lors de l'appel, l'administration et la partie adverse ont le droit d'exercer

(1) Pendant les vacances, le choix est déféré à la chambre des vacations. S'il y a abstension ou récusation des membres du tribunal, le choix est déféré à la cour royale.

Source BIU Cujas

chacune deux récusations, afin de réduire le jury à douze membres, en écartant les jurés qui inspireraient le moins de confiance. Si la récusation est insuffisante, le directeur retranche les derniers jurés de la liste. Les jurés doivent être au nombre de douze au commencement des opérations; mais ils peuvent ensuite statuer au nombre de neuf. Les plans, les pièces de la procédure, les offres de l'administration, les demandes des parties sont communiqués aux jurés par le magistrat directeur.

La mission du jury est de fixer définitivement par sa décision le montant de l'indemnité [38]. Pour former les élémens de sa conviction, il entend les parties dans leurs observations; il est libre d'entendre toutes les personnes qu'il croira pouvoir l'éclairer; il peut se transporter sur les lieux ou déléguer à cet effet un ou plusieurs de ses membres. Le directeur du jury a la conduite des débats et la police de l'audience. La discussion est publique, la délibération secrète; la décision se forme à la majorité des voix; la voix du président du jury est prépondérante, en cas de partage. La conscience du jury civil est souveraine: les actes, les titres qui lui sont soumis peuvent être appréciés sous le rapport de leur sincérité, sans égard à leur authenticité extérieure. Le jury est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité [48].

La valeur de la propriété, la réparation des différens dommages causés par l'expropriation: tels sont les deux élémens de l'indemnité. Il y a une base *positive* qui ne peut jamais être écartée, c'est la valeur de la propriété même au moment de l'entreprise: il y a une base *éventuelle* qui tient au prix de convenance, au dommage résultant de la moins-value; celle-ci peut être écartée par la compensation de la plus-value immédiate et spéciale au restant de la propriété; mais le jury ne pourrait se fonder sur une *plus-value* actuelle ou éventuelle pour refuser l'indemnité due à raison de la propriété elle-même (1). L'attribution des indemnités dis-

(1) Cass., 21 août 1839, fondé sur les dispositions de l'art. 31, § 3, et de l'art. 51.

Source BIU Cujas

tinctes en faveur des parties qui les réclament à des titres différens est faite selon les distinctions que nous avons établies en traitant des effets du jugement par *rapport aux tiers*.— L'indemnité allouée par le jury ne peut, en aucun cas, être inférieure aux offres de l'administration ni supérieure à la demande de la partie intéressée [39].

Le jury doit fixer l'indemnité nonobstant les questions du fond ou les discussions sur la qualité des parties. Si l'administration conteste à quelques parties le droit de recevoir, l'indemnité est déterminée; et la consignation des fonds a lieu jusqu'à la décision définitive du différend par l'autorité compétente. — Les dépens sont supportés ou partagés, selon que le chiffre de l'indemnité est inférieur, supérieur ou égal au montant des offres administratives ou de la demande des propriétaires; sauf le cas où les personnes capables, en refusant les offres, n'ont pas fait connaître leurs prétentions et ont encouru par ce silence la condamnation aux dépens (1).

La décision du jury est remise, signée des membres qui y ont concouru, au directeur du jury. C'est ce magistrat qui déclare la décision *exécutoire*, et qui envoie l'administration en possession, sous la condition du paiement préalable.

Le recours en cassation est ouvert contre la décision du jury; le délai de ce recours est de quinzaine, à partir du jour de la décision; le pourvoi est notifié et jugé de la même manière que celui contre le jugement d'expropriation. Les causes de cassation sont fondées sur la violation des dispositions de la loi relativement à la qualité des jurés, à la convocation du jury et des parties et à la notification de la liste, à la récusation, au nombre légal, au serment des jurés, aux élémens d'instruction et de décision, à la pu-

---

La loi de 1841 a substitué dans l'art. 51 les mots impératifs *sera prise en considération*, au lieu de *pourra être prise*; mais cela ne touche pas à la distinction fondamentale des art. 38 et 51.

(1) Si l'indemnité ne dépasse pas l'offre de l'adm., les parties qui l'auront refusée seront condamnées aux dépens. — Si l'indemnité *est égale* à la demande des parties, l'administration sera condamnée aux dépens. — Si l'indemnité est à la fois supérieure à l'offre de l'administration et inférieure à la demande, les dépens sont compensés dans la proportion de l'offre ou de la demande avec la décision du jury [40].

Source BIU Cujas

blication des audiences, aux modes de délibération, à la distinction des indemnités en faveur des parties qui réclament à des titres différens, et relativement aux dépens [42]. — Si la cassation est prononcée, l'affaire est renvoyée devant un nouveau jury choisi dans le même arrondissement; néanmoins la cour pourra, suivant les circonstances, renvoyer l'appréciation de l'indemnité à un jury dans un arrondissement voisin, quand même il appartiendrait à un autre département [43].

L'administration prend possession en effectuant le *paiement*, et seulement la *consignation* si elle a contesté le droit de recevoir, ou s'il y a des inscriptions et d'autres obstacles au versement des deniers [49-54]. Si les ayant-droit se refusent à recevoir les indemnités réglées par le jury, la prise de possession aura lieu après *offres réelles et consignation*. Quand il s'agira de travaux effectués par l'État ou les départemens, les offres réelles pourront s'effectuer au moyen d'un mandat égal au montant de l'indemnité; s'il y a refus des offres, la consignation sera en espèces. Après un délai de six mois, écoulés depuis l'époque fixée pour la prise de possession, les intérêts courent de plein droit au profit des anciens propriétaires.

Si les travaux projetés ne sont pas exécutés, les anciens propriétaires ou leurs ayant-droit peuvent demander la remise des terrains : en cas de revente des immeubles, la loi établit le privilége du rachat en faveur des anciens propriétaires; ils doivent faire connaître leur intention de racheter dans le délai de trois mois, à partir de la publication des terrains à revendre [60]; cette rétrocession obligée a ses formes particulières, réglées par l'ordonnance du 22 mars 1835 (1). Mais les propriétaires qui ont contraint l'administration à acquérir la totalité de leurs maisons ou terrains,

(1) Le contrat de rétrocession est passé devant le préfet ou sous-préfet, à ce délégué, en présence et avec le concours d'un préposé des domaines et d'un agent du ministère, pour le compte duquel l'acquisition des terrains avait été faite. Le prix de la rétrocession est versé dans les caisses du domaine. Si les anciens propriétaires ont encouru la déchéance de leur privilége de rachat, les terrains sont aliénés dans la forme tracée pour l'aliénation des biens de l'État, à la diligence de l'administration des domaines.

Source BIU Cujas

dans les cas prévus par la loi [50-62], ne sont point admis à se prévaloir du privilége de rétrocession.

Les contrats et jugemens, en matière d'expropriation, sont visés pour timbre et enregistrés gratis; les contrats de rachat ne sont pas exempts des droits de mutation; il ne s'agit plus en effet d'une mutation pour cause d'utilité publique.

SECTION III.

DE LA PRISE DE POSSESSION EN CAS D'URGENCE.

Le principe de la loi de 1841 est que la possession ne peut avoir lieu qu'après le paiement de l'indemnité ou la consignation qui équivaut à paiement; c'est le principe à l'aide duquel la loi a mis en action l'art. 9 de la charte sur l'*indemnité préalable*. La loi de 1841 contient des dispositions exceptionnelles sur la prise de possession en cas d'urgence; elles sont une innovation par rapport au mode ordinaire de fixer l'indemnité, mais elles ne constituent pas une dérogation au principe de la charte sur l'indemnité préalable, dérogation qui serait inconstitutionnelle. Dans le système nouveau sur la dépossession en cas d'urgence, le principe fondamental est toujours, que l'indemnité *doit être préalable à la prise de possession*. — Voyons maintenant comment est organisé le mode d'exception.

Pour qu'il y ait lieu à l'application des dispositions exceptionnelles, trois conditions sont nécessaires. Il faut 1° qu'il y ait urgence; 2° que l'urgence soit spécialement déclarée par ordonnance royale; 3° qu'il s'agisse de terrains non bâtis [65].

L'ordonnance, qui déclarera l'urgence, ne sera rendue qu'après le jugement d'expropriation. Elle sera notifiée

(1) Un projet de loi a été présenté, en 1840, à la chambre des pairs par M. Dufaure, alors ministre des travaux publics, pour faire autoriser l'envoi en possession provisoire, à la charge de consignation, et vaincre ainsi les résistances fondées sur des calculs d'intérêt; mais la chambre des pairs a rejeté l'envoi en possession provisoire; et le projet n'est plus qu'une abréviation de certains délais avec dispense des formes de la purge hypothécaire, quand la valeur du terrain n'est que de 500 fr. (*Moniteur*, 21 mai 1840).

Source BIU Cujas

avec ce jugement, dans les formes déjà expliquées [15], aux propriétaires et détenteurs. La notification contiendra assignation devant le tribunal civil ; l'assignation énoncera la somme offerte par l'administration et donnera un délai de trois jours au moins pour la comparution. Au jour fixé, le propriétaire et les détenteurs seront tenus de déclarer la somme dont ils demandent la consignation avant l'envoi en possession. A défaut de comparution, il sera procédé en leur absence.

Le tribunal peut rendre un jugement préparatoire qui ordonnera son transport sur les lieux ou qui commettra un juge pour visiter les terrains, recueillir tous les renseignemens propres à en indiquer la valeur et en dresser procès-verbal. Cette opération doit être terminée dans les cinq jours du jugement préparatoire ; et le tribunal, dans les trois jours de la remise du procès-verbal au greffe, déterminera la somme à consigner.

Si les juges ne croient pas nécessaire d'ordonner un *préparatoire*, ils peuvent fixer immédiatement le montant de la somme à consigner [68]. La consignation doit comprendre, outre le principal, la somme nécessaire pour assurer pendant deux ans le paiement des intérêts à 5 pour 100.

La consignation faite et le procès-verbal rapporté, une nouvelle assignation à deux jours de délai, au moins, est donnée devant le président, et sur le vu tant du procès-verbal que de l'exploit, le président ordonne la prise de possession. Le jugement du tribunal et l'ordonnance du président sont exécutoires sur minute et ne peuvent être attaqués par opposition ni par appel. Les dépens, taxés par le président, sont supportés par l'administration et non réservés.

La loi, art. 71, se tait sur le recours en cassation ; mais le recours est possible, puisqu'il n'est pas formellement exclu. — Dans le silence de la loi sur les délais et les formes du recours, on doit suivre par analogie les formes relatives au recours en cassation contre le jugement d'expropriation (art. 20) et appliquer les mêmes causes de cas-

Source BIU Cujas

sation, l'incompétence, l'excès de pouvoir, les vices de forme du jugement et de l'ordonnance.

Ce recours, qui est de droit, mais non formellement établi par la loi, ne serait pas *suspensif*: sous ce rapport, on suivrait la règle ordinaire aux pourvois en matière civile. L'effet *suspensif* ne peut résulter que d'une *disposition spéciale*.

La prise de possession est définitive, mais la fixation de l'indemnité est provisoire. Sur la poursuite de la partie la plus diligente, il est procédé à la fixation définitive devant le jury et suivant les formes ordinaires. Le supplément d'indemnité qui pourra résulter de cette nouvelle détermination devra être promptement consigné: la décision du jury sera notifiée par les intéressés à l'administration ou à ses concessionnaires; et le supplément sera consigné dans la quinzaine de cette notification; à défaut de consignation supplémentaire dans le délai, le propriétaire peut s'opposer à la continuation des travaux. Ce concours, qui est de droit, mais qui n'est pas formellement établi par la loi, ne serait pas *suspensif*, selon les règles ordinaires en matières civiles.

RÉSUMÉ.

Telle est l'économie de la loi du 3 mai 1841. Notre analyse embrasse:

Dans la première section, tout ce qui regarde:

1° La cause de l'expropriation;

2° Les objets qui s'y trouvent soumis;

3° La déclaration d'utilité publique et les formes de l'autorisation des entreprises;

4° Les mesures d'administration relatives à l'expropriation et l'*arrêté* du préfet qui désigne les terrains qui doivent être cédés;

5° Les cessions amiables;

6° le jugement d'expropriation et le recours dont il est susceptible;

7° Ses effets à l'égard des propriétaires et des tiers intéressés;

Source BIU Cujas

Dans la seconde section,

1° La déclaration par le propriétaire des intéressés aux questions d'indemnité;

2° Les offres administratives de l'indemnité et le règlement amiable;

3° La composition du jury, ses modes de convocation et d'opération;

4° La décision du jury, sa forme exécutoire et le recours ouvert en cassation;

5° La prise de possession par l'État;

6° La possibilité de la rétrocession.

Dans la troisième section, nous déterminons les règles de la prise de possession en cas d'urgence.

APPENDICE.

EXPROPRIATION POUR TRAVAUX MILITAIRES.

Les formes de la loi de 1841 ne sont applicables ni aux travaux militaires ni aux travaux de la marine royale. Pour ces entreprises une ordonnance royale détermine toujours les terrains qui sont soumis à l'expropriation [75]. C'est la loi du 30 mars 1831 qui a pourvu aux cas d'urgence qui intéressent la défense de l'État. Une procédure exceptionnelle et rapide a lieu quand une ordonnance du roi a déclaré l'utilité publique et l'urgence pour des travaux de fortification. Le préfet communique l'ordonnance au procureur du roi; le tribunal immédiatement saisi commet un juge pour se transporter sur les lieux dans les dix jours; le maire de la commune, averti vingt-quatre heures à l'avance, donne la publicité à cette mesure. Le juge, assisté d'un agent du domaine, d'un ingénieur, d'un expert, dresse procès-verbal d'estimation: un jugement, rendu sans délai par le tribunal, exproprie en fixant provisoirement l'indemnité; il est exécutoire immédiatement: l'indemnité provisionnelle est déposée. — Ici, tout est provisoire; l'État exige au nom du salut public; mais plus tard ces formes rapides seront remplacées, quant à la fixation de

Source BIU Cujas

l'indemnité, par les formes protectrices de la loi de 1841; c'est le jury ordinaire d'expropriation qui est appelé à déterminer par sa décision définitive le montant de l'indemnité, si toutefois les propriétaires et autres intéressés n'ont pas accepté les offres de l'administration. L'art. 76 de la loi de 1841 a étendu aux propriétaires ou autres intéressés qui ont subi les dispositions exceptionnelles de la loi de 1831, la garantie relative au règlement de l'indemnité, les formalités de la transcription et de la purge hypothécaire, le recours en cassation contre le jugement d'expropriation, les formes des contrats de vente, et les priviléges de rachat sur les terrains qui n'ont pas reçu la destination d'utilité publique (1).

---

(1) L'art. 76 de la loi du 3 mai 1841 rappelle expressément comme applicables le tit. IV de la loi de 1841, et les art. 16-17-18-19-20, ainsi que le tit. VI de la loi de 1841. L'art. 77 abroge formellement la loi du 8 mars 1810 et celle du 7 juillet 1833.

Source BIU Cujas

TITRE VII.

DE LA VOIRIE (1).

SECTION Ire.

CLASSIFICATION LÉGALE DES ROUTES ET CHEMINS PUBLICS.

La législation sur les routes et chemins publics repose sur la loi du 16 septembre 1807, le décret du 16 décembre 1811 et la loi du 21 mai 1836. — Quant aux règles de compétence, ce sont les lois du 28 pluviôse an VIII et du 29 floréal an X qui régissent la matière.

La classification légale est ainsi établie : 1° Routes royales de 1re, 2e, 3e classes, selon qu'elles vont de Paris à l'étranger, de Paris à une ville importante, à un port de mer, ou qu'elles communiquent de villes de département à d'autres villes, sans passer par la capitale;

2° Routes départementales, qui vont du chef-lieu aux arrondissemens, ou qui servent de communication entre deux départemens;

3° Chemins vicinaux de grande communication dont l'utilité s'étend à plusieurs communes;

4° Chemins communaux ou de petite vicinalité qui ne dépendent que d'une commune.

Cette dernière distinction entre les chemins vicinaux vient de la loi de 1836.

A cette classification se rattache la répartition légale des frais de construction et d'entretien.

Les routes royales des deux premières classes sont à la charge de l'État. Celles de troisième classe sont à la charge commune de l'État et des départemens qui en profitent. Le ministre de l'intérieur fait connaître au conseil-général la proportion dans laquelle le département doit contribuer, afin qu'il y soit pourvu par les centimes additionnels.

(1) On peut consulter : 1° Le *Traité de la voirie*, par M. Isambert, 3 vol. in-12.
2° Le *Traité des chemins de toute espèce*, par M. Garnier, 1 vol., 1827;
3° Le *Commentaire sur la loi du 21 mai 1836, chemins vicinaux*, par M. Garnier;
4° Le *Traité de domaine public*, de M. Proudhon.

Source BIU Cujas

Les frais de construction et d'entretien des routes départementales doivent être, selon les lois de 1807 et de 1811, répartis proportionnellement entre le département, les arrondissemens et les communes qu'elles traversent, mais la proportion étant très-difficile à assigner, il y est pourvu par des centimes additionnels supportés par la généralité du département.

Pour les chemins de grande vicinalité, la dépense est proportionnelle entre les communes sur le territoire desquelles ils sont assis. Le conseil-général indique annuellement les communes qui doivent contribuer; et le préfet détermine la proportion dans laquelle chaque commune doit concourir à l'entretien de la ligne vicinale. La loi autorise, en faveur des communes, une subvention sur les fonds et centimes départementaux (1). L'impôt des prestations en nature s'y applique.

Pour les chemins de la petite vicinalité, il est pourvu aux frais d'établissement et d'entretien sur les fonds des communes; il peut être accordé, dans les cas extraordinaires, une subvention sur les fonds du département.

La distinction entre la grande et la petite voirie, lorsqu'il s'agit des routes et chemins publics, est exacte et doit être adoptée; elle n'a pas la même exactitude quand elle est étendue aux voies de navigation et aux cours d'eau; alors son usage est abusif, car elle suppose, entre les voies de communication par terre et les voies de communication par eau, une similitude qui n'existe pas. — Mais son application est légitime aux routes et chemins, car les règles de la grande et de la petite voirie sont différentes soit pour l'administration soit pour la compétence.

SECTION II.

GRANDE VOIRIE.

La grande voirie comprend les routes royales et départementales, et, de plus, les rues des villes, bourgs et vil-

(1) L. 21 mai 1836, 7, 8.

Source BIU Cujas

lages qui servent de grandes routes (1); les rues sont classées grandes routes par ordonnances royales.

Plusieurs objets relatifs à la grande voirie sont à considérer sous le point de vue administratif :

1° *Largeur des routes.* — Aucune loi depuis 89 n'a été rendue à cet égard; l'arrêt du conseil du 6 février 1776 est resté en vigueur : les routes, dans les bois, sont portées à une largeur de 60 pieds; mais une modification est autorisée selon les localités : les routes royales de première classe sont portées à 42 pieds, celles de deuxième à 36, celles de troisième à 30 pieds. — Les routes départementales sont assimilées aux routes de troisième classe. — Aux abords de la capitale et des grandes villes, le maximum est de 60 pieds.

2° *Fossés latéraux.* — Les fossés des routes sont un accessoire du domaine public : autrefois la servitude de curage était imposée aux riverains, mais la loi du 12 mai 1825 en a imposé l'obligation à l'administration seule : les fossés doivent avoir six pieds dans le haut, trois pieds dans le bas, et trois pieds de profondeur (2). La prescription du terrain compris dans les bords et les fossés de la route est admise au profit de l'État qui représente le domaine public; ce n'est pas en effet d'un droit incorporel de servitude qu'il s'agit, mais d'une possession civile appliquée au fonds lui-même. Le domaine public prescrit, bien qu'on ne puisse pas prescrire contre lui.

3° *Alignement.*—L'alignement existe sur le bord extérieur des fossés ou talus latéraux : une fois connus, les alignemens sont infranchissables aux anticipations des riverains; ils sont attestés ou par le tracé primitif qui a eu lieu à l'ouverture des travaux, ou par l'aspect des lieux et la possession. — L'alignement s'étend aux rues qui servent de grandes routes (toutes les rues de Paris sont soumises aux règles de la grande voirie); le ministre des travaux publics reçoit les réclamations contre l'ordonnance qui classe les

(1) D. 14 oct. 1790.
(2) Arrêt du cons. 3 mai 1720.

Source BIU Cujas

rues au nombre des grandes routes, et le conseil d'État arrête l'alignement définitif.

L'autorité qui donne l'alignement aux propriétaires riverains qui le réclament, c'est le préfet, sur l'avis des ponts-et-chaussées; il statue, en premier ressort, sur les difficultés de plan ou d'alignement, sauf recours au ministre et au conseil d'État. — L'autorité qui juge les contraventions à l'alignement, c'est le conseil de préfecture (1). — La loi en vigueur, quant à l'alignement et à la pénalité, est l'arrêt du conseil du 27 fév. 1765.

Principe : « La concession d'alignement est un acte contradictoire entre l'autorité administrative et le propriétaire riverain, pour reconnaître la ligne délimitative du sol public et de la propriété adjacente, sur laquelle il est permis de bâtir (2). » Le riverain doit demander l'alignement; de droit commun, pour délimiter, il faut le concours des deux propriétaires ou de leurs représentans. Celui qui bâtit sur le bord de la route sans prendre alignement se fait justice à lui-même; il encourt l'amende prononcée par l'arrêt de 1765; de plus, s'il a bâti sur le sol public, il a commis une anticipation et est soumis à l'obligation de démolir sa construction sur l'arrêté du conseil de préfecture. — Mais s'il n'a pas bâti sur le sol public, s'il n'a pas commis d'anticipation, le défaut de demande d'alignement entraîne-t-il la démolition? Question grave, objet de controverse entre les auteurs des traités. M. Garnier (3) est pour l'affirmative, en se fondant sur les termes absolus de l'arrêt de 1765; M. Proudhon (4) est pour la négative et s'élève aux vrais principes de notre droit public. En effet, l'arrêt de 1765 est absolu dans ses termes, mais il est implicitement abrogé en cette partie par l'esprit et le texte de la Charte. La propriété est inviolable; on ne peut en être exproprié sans des formes protectrices et une indemnité préalable; tel est le principe qui domine notre droit, mais qui n'avait pas ce caractère obligatoire à l'époque où l'arrêt du conseil a été

(1) Loi 28 pluv. an VIII.
(2) Proudhon, Dom. pub., 1, 336.
(3) *Traité des chemins*. 146.
(4) Dom. pub. 1, 345.

Source BIU Cujas

porté. La Charte abroge toutes les dispositions des lois antérieures qui sont incompatibles avec son texte; donc on ne peut démolir une maison bâtie sur le sol d'un propriétaire pour venger l'autorité de l'arrêt de 1765. Seulement le propriétaire devra encourir l'amende pour avoir bâti sans demander l'alignement.

L'alignement donné par l'autorité compétente emporte l'interdiction de réparer les maisons et les murs qui se trouvent sur la limite, à moins qu'on n'en obtienne l'autorisation. Le décret du 22 juin 1810 prohibe tous travaux de *réconfortation* et de reconstruction des murs de maison. La prohibition ne s'étend qu'aux murs de fondation et aux travaux confortatifs à l'extérieur et à l'intérieur, mais elle ne s'étend pas aux parties supérieures de l'édifice. Si la prohibition est violée, le conseil de préfecture a le droit de prononcer la *démolition*.

Une indemnité est due au propriétaire du terrain compris dans un alignement nouveau; elle est fixée par le jury d'expropriation, car la loi de 1833 [67] régit tous les cas auxquels s'appliquait la loi du 8 mai 1810; mais l'indemnité porte sur *la valeur du terrain*, sans égard aux bâtimens que le propriétaire n'a pu réparer et conserver par l'effet de la prohibition légale (1).

Les obligations qu'impose l'alignement aux riverains vont jusqu'à donner à l'administration le droit de déposséder le propriétaire qui ne joint pas immédiatement la voie publique, s'il ne veut pas acquérir le terrain libre qui se trouve entre la route et sa propriété. La loi de 1807 porte : « Au cas où, par les alignemens arrêtés, un propriétaire « pourrait recevoir la faculté de s'avancer sur la voie pu« blique, il sera tenu de payer la valeur du terrain qui lui « sera cédé... Au cas où le propriétaire ne voudrait pas ac« quérir, l'administration publique est autorisée à le *dé« posséder de l'ensemble de sa propriété*, en lui payant la va« leur telle qu'elle était avant l'entreprise des travaux « [art. 53]. » — La loi a employé ici un moyen de contrainte

(1) L. 16 sept. 1807, 52.

Source BIU Cujas

pour forcer un propriétaire à acquérir un terrain libre qui serait une dépendance inutile du domaine de l'État.

Mais les servitudes qu'entraîne l'alignement supposent les avantages d'une communication réelle. Il ne suffit pas qu'il y ait un projet de communication nouvellement arrêté pour que les terrains et bâtimens qui se trouvent sur la ligne de cette communication soient, dès ce moment, frappés des servitudes inhérentes aux bâtimens et terrains situés le long des routes déjà ouvertes. Ces servitudes ne sont que le prix des avantages que procure la communication. Elles ne peuvent pas être antérieures à l'ouverture de la route; elles dérivent de cette existence même.

4° *Fouilles et extraction de materiaux.*—Le droit de l'administration, à cet égard, est une sorte de servitude imposée sur les fonds de la contrée par suite de l'établissement de la route; ce droit est la conséquence obligée de l'établissement légalement autorisé (1). L'extraction des matériaux doit se faire dans les lieux indiqués par les devis et adjudications; la servitude est indéfinie dans son étendue, quant à la quantité à extraire et à l'*endroit* où la fouille sera faite; les terrains clos en sont exceptés. Les agens des travaux ne peuvent fouiller sans *avoir averti* les propriétaires du sol. Une indemnité préalable est due à ces derniers; cette indemnité est régie par la loi spéciale de 1807; elle n'est pas fixée par le jury civil d'expropriation; elle est arbitrée à dire d'experts par le conseil de préfecture. L'État peut cependant poursuivre l'expropriation du terrain à fouiller [55]; mais alors il est soumis aux formes de la loi de 1833. S'il y a opposition aux fouilles de la part du propriétaire, le préfet avise par ses ordres aux moyens de faire cesser l'opposition; si l'opposition donne lieu à un litige, elle rentre dans les attributions du conseil de préfecture.

5° *Occupation temporaire des terrains limitrophes.* — Les entrepreneurs doivent avertir les propriétaires de leur intention d'occuper une portion des terres riveraines pour

(1) D. 6 oct. 1791, sect. 6 art. 1.

Source BIU Cujas

chantiers, ateliers et chemins de service; ils doivent traiter avec eux à l'amiable, ou obtenir des préfets l'autorisation d'occuper; l'indemnité, dans ce cas, est déterminée par le conseil de préfecture (1).

6° *Écoulement des eaux de la voie publique sur les fonds riverains;* — Les trésoriers de France, qui étaient chargés autrefois de l'administration de la grande voirie, et qui avaient le droit de prescrire des mesures obligatoires à cet égard, avaient rendu une ordonnance du 22 juin 1751, portant « défenses aux propriétaires dont les héritages sont « plus bas que les chemins et en reçoivent les eaux, d'en « interrompre le cours, soit par l'exhaussement, soit par « la clôture de leurs terrains, sauf à eux à construire, à « leurs dépens, aqueducs et fossés propres à les débarrasser « des eaux, à peine de 50 fr. d'amende et des frais des ou- « vrages pour réparer les effets de la contravention. » — Le code civil n'a point dérogé à la disposition de cette ordonnance, par l'art. 640 sur la servitude des fonds inférieurs pour l'écoulement des eaux, *sans que la main de l'homme y ait contribué :* il est en effet de principe que les lois de droit public et administratif ne sont pas abrogées tacitement par les règles du droit civil; on ne pourrait, sans confusion, appliquer les dispositions d'un ordre de lois à un ordre tout différent.

Les eaux des routes sont quelquefois utiles pour l'irrigation des propriétés; alors la faculté d'aqueduc est accordée par le préfet; mais cet acte de tolérance ou de faculté ne peut servir de base à un droit réel.

7° *Arbres plantés sur le bord des routes.* — Rien n'était plus confus que la législation sur ce sujet avant la loi du 12 mai 1825. L'obligation de planter, le long des grandes routes, des arbres à haute tige a été imposée par les anciens édits et arrêts, et spécialement par l'ordonnance de Blois (art. 336), et l'arrêt du conseil du 3 mai 1720. La loi du 9 ventôse an XIII statua aussi que les grandes routes de l'Empire non plantées, mais susceptibles de l'être, le se-

(1) L. 1807, 56, 57.

Source BIU Cujas

raient, par les propriétaires riverains dans l'*intérieur* de la route et sur le terrain de l'État. — L'obligation de planter fut confirmée par le décret du 16 décembre 1811, mais avec la condition que les plantations seraient faites sur les *terrains privés*, à la distance d'un mètre du bord extérieur des fossés. — L'obligation était relative aux routes royales et non aux routes départementales, quoique ces dernières soient comprises dans la grande voirie : mais les plantations qui auraient été faites sur le bord des routes départementales sont régies par les mêmes règles que les autres. — La loi du 12 mai 1825 a statué que les arbres plantés *sur le sol des routes royales et départementales appartiennent aux propriétaires riverains* qui les ont acquis ou plantés à leurs frais. Ces arbres ne peuvent être abattus que lorsqu'ils donnent des signes de dépérissement et sur la permission du préfet (1). Ils ne peuvent être élagués aussi qu'avec son autorisation. Les questions sur la propriété des arbres entre l'administration et les particuliers sont de la compétence des tribunaux civils.

Dans l'état actuel de la législation, on peut résumer ainsi les droits et les obligations des riverains. Les propriétaires riverains des routes royales sont obligés de faire ou entretenir les plantations d'arbres, sur leur propre terrain : ils ne peuvent ni couper ni même élaguer les arbres sans autorisation; voilà pour le présent. — Quant au passé, les arbres plantés sur le terrain public sont censés faire partie du domaine public, comme le sol même de la route; ils peuvent être cependant la propriété des particuliers; ils leur appartiennent, s'ils ont été plantés à leurs frais ou acquis par eux. La preuve de la propriété, dont les tribunaux sont juges, peut être faite par la possession : l'élagage continu est le mode de jouissance qui prouve en ce cas la propriété. — Les mêmes principes sont applicables aux plantations qui ont été faites sur le sol ou le long des routes départementales.

(1) Ord. du 29 mai 1830.

Source BIU Cujas

SECTION III.

PETITE VOIRIE.

La petite voirie comprend les chemins vicinaux de grande et petite communication et la voirie urbaine, qui rentre dans l'administration communale, proprement dite.

Les chemins vicinaux ont cela de commun avec les routes comprises dans la grande voirie, qu'ils font partie du domaine public par leur destination, car ils sont destinés à l'usage du public; et tant que dure la destination, ils sont une dépendance de ce domaine. La conséquence que la loi du 21 mai 1836 en a tirée expressément, c'est que les chemins vicinaux sont imprescriptibles comme les autres chemins publics [10]. Il est cependant une distinction nécessaire sur le caractère réel des chemins de la grande et de la petite voirie; elle tient à la différence que l'on doit faire entre le domaine public national et le domaine public municipal : les chemins, qui font partie du domaine public national, en cessant d'être destinés au service du public, sont incorporés au domaine de l'État; les chemins, qui dépendent du domaine public municipal, en perdant leur destination publique, sont incorporés aux biens communaux proprement dits.

En matière de chemins vicinaux, les faits administratifs ont une grande importance pour caractériser le droit relatif à ces voies de communication.

I. La *déclaration de vicinalité* est un acte administratif auquel sont attachés les effets légaux de la vicinalité, et le caractère de l'imprescriptibilité. Les autres chemins de la commune, qui peuvent servir aux habitans, ne sortent pas du droit ordinaire des biens des communes, tant que la déclaration n'a pas eu lieu. Cette déclaration émane du conseil-général pour la grande vicinalité; elle émane du préfet, sur l'avis du conseil municipal, pour la petite vicinalité (1). Le préfet rend un arrêté qui contient le tableau de la classification des chemins vicinaux, et, s'il y a des difficultés d'interprétation, il lui appartient de les résoudre.

(1) L. 28 juillet 1824.

Source BIU Cujas

II. La déclaration de vicinalité doit être considérée dans ses effets par rapport aux chemins déjà existans et par rapport aux chemins nouveaux.

1° *Appliquée aux chemins déjà existans,* elle met le public *en possession* de la largeur des chemins, malgré les prétentions des riverains, se disant propriétaires de l'assiette de cette largeur. La possession privée disparaît; nulle action possessoire n'est admise; la propriété se résout en question d'indemnité; les longs débats de la jurisprudence ont été formellement écartés ou résolus par l'art. 15 de la loi de 1836.

S'il s'agit du sol intégral d'un chemin *occupé de fait par le public,* bien qu'il n'appartienne pas aux communes, la déclaration de vicinalité dépossède le propriétaire du droit de faire cesser la viabilité. Peu importe la valeur que l'on voudrait assigner au sol; la limite de la loi de 1824, quant à la valeur, a été supprimée par la loi de 1836. L'arrêté est immédiatement exécutoire; mais s'il s'agissait d'une avenue non destinée au public, et dont le plublic aurait joui par pure tolérance, il faudrait suivre les formes ordinaires de l'expropriation [16].

L'indemnité qui est due au propriétaire, pour le sol du chemin livré de fait à l'usage du public, est fixée à l'amiable dans les formes prescrites par la loi du 28 juillet 1824 [10], qui fait intervenir à cet égard le conseil municipal; ou bien elle est réglée par le juge de paix du canton sur une expertise régulière : le sous-préfet et le propriétaire nomment chacun un expert; le conseil de préfecture nomme le troisième en cas de partage [15-17].

2° *Appliquée à des chemins nouveaux* ou à des redressemens de chemins existans, la déclaration de vicinalité ne peut dispenser de l'expropriation pour cause d'utilité publique; mais les formes de l'expropriation sont modifiées : l'arrêté déclaratif du préfet tient lieu de tous les actes préalables que prescrit la loi ordinaire d'expropriation (1).

(1) Cass. 12 avril 1838.

Source BIU Cujas

Le tribunal de l'arrondissement prononce l'expropriation; il nomme un juge ou même un juge de paix directeur du jury. C'est un jury tout spécial qui est appelé par la loi de 1836 à fixer l'indemnité : le tribunal choisit sur la liste générale quatre jurés et trois jurés supplémentaires; l'administration et le propriétaire exercent chacun une récusation. Le procès-verbal du juge emporte translation définitive de propriété; mais le recours en cassation est ouvert selon les formes et dans les cas prévus par la loi du 7 juillet 1833.

La confection des chemins nouveaux entraîne le droit de faire les fouilles et prises de matériaux. L'arrêté du préfet, notifié aux propriétaires dix jours avant son exécution, *indique les lieux* où les fouilles seront faites. Le conseil de préfecture, en cas de difficulté, règle l'indemnité sur une expertise : il en serait de même à l'égard de l'indemnité réclamée pour dépôt et enlèvement de terres, ou pour occupation temporaire d'un terrain limitrophe.

Lorsque la vicinalité est déclarée, les alignemens sont donnés aux propriétaires riverains par les maires pour les chemins purement communaux, et par le préfet directement pour les chemins de grande communication, car la loi a placé expressément ces chemins *sous l'autorité* du préfet [9].

Pour tous les objets accessoires et les circonstances inhérentes à l'existence des chemins vicinaux, la loi de 1836, art. 21, a imposé aux préfets l'obligation de faire un règlement qui doit être communiqué au conseil-général, et qui est soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur. Ce règlement statue spécialement sur la largeur des chemins, l'alignement, les autorisations de construire le long des chemins, l'écoulement des eaux, les plantations, l'élagage, les fossés et leur curage : il doit être approprié aux besoins et à l'état de chaque contrée, il peut être modifié; et comme tous les préfets sont dans l'obligation de proposer un règlement pour assurer l'exécution de la loi de 1836, le ministre de l'intérieur a le moyen d'indiquer les modifications

Source BIU Cujas

sollicitées par l'expérience successivement faite sur tous les points de la France.

TITRE VIII.

DU RÉGIME DES EAUX (1).

Le régime des cours d'eau, sous le point de vue du droit administratif, embrasse :

Les rivières et canaux navigables ou flottables ;

Les rivières non navigables ni flottables,

Les canaux artificiels non navigables.

Dans le titre du domaine national, nous avons établi que non seulement les rivières navigables faisaient partie du domaine public, mais aussi que le lit ou le *très-fond* des rivières non navigables en était une dépendance. Quant au lit des canaux artificiels, il reste dans le domaine privé ; il a été formé par contribution de terrain et de main d'homme; il a reçu ainsi, *par le travail*, le caractère exclusif de propriété privée.

Deux principes généraux constituent le droit administratif sur les cours d'eau :

Premièrement, le droit de l'État sur les dépendances du *domaine public* et les grandes voies de communication ;

Secondement, la nécessité de protéger un *intérêt collectif* d'agriculture et d'industrie.

Le principe relatif au domaine public et aux voies de transport fonde le droit d'administration et de police ; le principe de l'intérêt collectif fonde le droit de surveillance et d'autorisation.

Droit d'administration et de police, droit de surveiller et d'autoriser ; telles sont les deux idées qui dominent tout le sujet.

§ Ier. — RIVIÈRES ET CANAUX NAVIGABLES OU FLOTTABLES.

L'application la plus étendue du droit administratif

(1) On peut consulter : 1° Le *Traité du domaine public*, par M. Proudhon ; 2° Le *Traité de la législation et de la pratique des cours d'eau*, par M. Daviel ; 3° Le *Régime des cours d'eau de toute espèce*, par M. Garnier.

Source BIU Cujas

existe à leur égard : dépendances du domaine public, voies naturelles de transports des personnes et des marchandises, forces motrices d'une grande puissance pour l'industrie, tous les caractères sont réunis pour donner en même temps à l'État le droit d'administration et de police, le droit de surveillance et d'autorisation.

Le droit de déclarer navigable une rivière qui ne l'était pas, appartient au roi en son conseil ; il dérive du principe que le lit des rivières non navigables dépend du domaine public ; la jouissance et le droit de superficie, qui appartenaient aux riverains, leur sont enlevés par la déclaration de navigabilité ; il leur est dû indemnité pour cette jouissance, mais non pour le sol du lit, par cela même qu'il dépendait du domaine public. (1)

La déclaration de navigabilité entraîne le droit d'établir des chemins de halage et des marche-pieds nécessaires à l'intérêt de la navigation (2).—Une indemnité est due aux riverains pour l'établissement du halage, mais le propriétaire n'est pas exproprié ; il subit seulement une servitude d'intérêt public, et l'indemnité, dès lors, est réglée par le conseil de préfecture. Si cependant une maison devait être détruite par l'effet de l'établissement du halage, il y aurait lieu à expropriation dans les formes de la loi de 1833, car il ne s'agirait plus seulement de servitude, mais aussi de propriété.

Le préfet est investi de l'administration active, c'est lui qui aurait le droit de faire cesser les difficultés sur le point de savoir si telle partie d'une rivière est navigable ; c'est lui qui a le pouvoir d'écarter les obstacles qui seraient opposés à la navigation (3). Il pourrait donc ordonner directement la destruction des ouvrages et constructions illégalement établis

(1) Ci-dessus, p. 135.

(2) Ord. 1669, tit. 27; D. 22 juillet 1791, 29.

(3) Un arrêté du directoire, 19 ventôse an VI, « prescrit aux administrateurs « de faire la visite des rivières navigables et flottables, d'ordonner *la destruction* « des *usines*, moulins, chaussées *non fondées en titre*, et de dresser état de celles « dangereuses pour la navigation. » — Mais nous pensons que cet arrêté n'avait en vue que l'état des choses et les usurpations nombreuses commises avant l'an VI; le droit exorbitant conféré au préfet ne peut, d'après la loi du 29 floréal an X, appartenir qu'au conseil de préfecture.

Source BIU Cujas

dans la rivière ou sur ses bords, et qui nuiraient à la navigation, ou à la sûreté des personnes.

Des usines peuvent être établies sur certaines parties des rivières navigables, avec l'autorisation du roi. Mais l'ordonnance ne crée pas un titre irréfragable en faveur du concessionnaire ou de ses représentans; elle peut être révoquée par une ordonnance postérieure, après une enquête *de commodo et incommodo*, à la charge d'une indemnité : on peut former opposition devant le conseil d'État, par la voie contentieuse, contre l'acte de révocation. — Si une modification soit à un barrage, soit à une usine régulièrement établie a été faite sans autorisation, le préfet peut ordonner la destruction immédiate de l'objet accessoire, sauf le recours au ministre (1). — Les propriétaires riverains ne peuvent profiter, pour l'agriculture, du voisinage des eaux; l'ordonnance de 1669 [44] leur fait défense de pratiquer des saignées d'irrigation; l'intérêt public de la navigation fluviale l'emporte toujours sur l'intérêt collectif de l'industrie et de l'agriculture.

Les anticipations, les dépôts, et toute espèce de détériorations commises sur les canaux, fleuves et rivières navigables, chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art, sont constatés, poursuivis et réprimés par voie administrative (2).

§ II. — RIVIÈRES NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES.

Le droit de l'administration, à leur égard, est surtout fondé sur l'intérêt collectif de l'agriculture et de l'industrie. Ici la voie de transport est une chose secondaire; elle ne devient prédominante que lorsque l'État, usant de son pouvoir, a déclaré la navigabilité du cours d'eau; cet objet étant écarté, c'est principalement le droit de surveillance et d'autorisation qui est exercé par l'État sur les rivières non navigables; mais il a aussi, en certains cas, et par rapport au lit naturel du cours d'eau, un droit d'administration.

I. *Droit de surveillance.* — Du droit de surveillance nais-

(1) Arrêt cons. d'État, 29 août 1821.
(2) L. 29 floréal an X.

Source BIU Cujas

sent deux prérogatives en faveur du pouvoir exécutif : le droit de *règlement* pour l'usage du cours d'eau; la faculté d'ordonner le curage par mesure générale. L'un et l'autre résultent de la loi du 20 août 1790 [chap. 6], qui porte : « L'administration est chargée de rechercher et d'indi-« quer 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 autres « ouvrages d'art établis sur les rivières, de diriger enfin, « autant que possible, *toutes les eaux* du territoire vers un « but d'utilité générale. »

Le droit de règlement appartient au roi (1); mais les préfets, sous l'approbation du ministre, peuvent faire des règlemens provisoires sur l'usage général des eaux, dans l'intérêt de l'agriculture et du roulement des usines. — Le règlement émané de l'autorité compétente est obligatoire pour tous, malgré les titres particuliers qui seraient invoqués. Il n'est point attaquable par la voie contentieuse.

Le droit d'ordonner ou de faire pratiquer le curage d'une rivière, pour mettre fin aux inondations ou faciliter l'écoulement des eaux dans l'intérêt collectif d'une contrée, appartient au préfet; et comme les propriétaires riverains profitent du curage, le préfet a aussi le droit d'imposer la dépense sur eux, proportionnellement aux avantages qu'ils en retirent : le conseil de préfecture juge les réclamations contre la taxe administrative (2).

II. *Droit d'autorisation.* Dans l'étendue de ce droit du gouvernement se trouve compris tout ce qui concerne les établissemens d'usines et les usines établies.

Les usines ne peuvent être établies sans l'autorisation du roi, par ordonnance délibérée en conseil d'État. La demande en permission est adressée au préfet; il est fait enquête *de commodo et incommodo*. La demande reste pendant quatre mois publiée par la voie de l'affiche; il peut y être formé opposition (3). Lorsqu'il s'agit d'usines sur cours

(1) D. 22 déc. 1789, sect. 1, art. 5.
(2) L. 14 floréal an XI.
(3) Proudhon, Règlem. 27 juillet 1806, 29.

Source BIU Cujas

d'eau, les ingénieurs sont chargés d'indiquer les mesures propres à prévenir tout désordre.

La concession est aux risques et périls de l'impétrant; elle donne un droit à la *force motrice de l'eau*. L'administration en règle l'usage; elle ne peut plus l'enlever : un changement cependant pourrait avoir lieu, si des résultats graves et imprévus se manifestaient à la suite de l'autorisation. Un établissement nouveau peut blesser différens intérêts; il est indispensable de savoir quels intérêts peuvent servir de fondement réel, soit à une opposition administrative, soit à une action en justice. Il n'existe aucune base d'opposition ou d'action, si l'établissement nouveau doit causer seulement aux tiers une diminution de *profits ou de gain;* ainsi le droit d'irrigation des riverains pourra être diminué dans ses effets, les produits de la pêche pourront être moins abondans, l'exploitation des usines moins avantageuse. — L'administration est dispensatrice des gains qui peuvent résulter et de la direction qu'elle donne à une dépendance même partielle du domaine public, comme les rivières non navigables, et de ses vues relatives à des intérêts collectifs de commerce, d'industrie ou d'agriculture.

Mais une *lésion matérielle* ou une perte réelle dans la propriété foncière est une cause d'action; par exemple, le gonflement et le reflux des eaux par suite d'établissement d'écluses; c'est là le cas d'appliquer la règle du droit romain : *Beneficium principis nemini debet esse damnosum*, et le décret du 6 octobre 1791 ; : « Les propriétaires ou fermiers des moulins et usines construits ou à *construire*, « seront garans de tous les dommages que les eaux pourront causer aux chemins ou propriétés voisines, par la « trop grande élévation du déversoir ou autrement. Ils seront forcés de tenir ces eaux à *une hauteur* qui ne nuise « à personne, et qui sera fixée par le directoire du département (aujourd'hui le préfet) (1). » — Les droits de propriété et de servitude des riverains ou des propriétaires supérieurs et inférieurs doivent rester intacts; et si la con-

(1) Décr. 28 sept. - 6 oct. 1791, tit. 3, art. 16.

Source BIU Cujas

cession nouvelle les blesse, ils ont la voie des tribunaux pour réclamer.

Mais quel sera le but proposé au droit d'action judiciaire? L'objet de l'action sera seulement d'obtenir des dommages et intérêts. S'il s'agit de modification d'usine, comme abaissement ou exhaussement du déversoir, les tribunaux civils compétens pour prononcer la réparation du dommage, seraient incompétens pour ordonner une mesure qui modifierait l'usine : ils doivent laisser à l'administration seule le droit d'ordonner et de faire opérer la modification (1). Ils ne peuvent modifier; pourraient-ils ordonner la démolition de l'usine? Un arrêt du conseil d'État (2) semblerait reconnaître ce droit à l'autorité judiciaire; mais il répugne au principe posé plus haut : l'usine est construite sur l'assiette ou le lit de la rivière qui dépend du domaine public; l'autorité exécutive a seule le droit de statuer, quand il s'agit d'une dépendance de ce domaine : il ne pourrait donc y avoir lieu qu'à une condamnation judiciaire en dommages et intérêts. La doctrine de la cour de cassation est conforme à ce principe (3). Il n'en serait pas ainsi dans le cas où il s'agirait d'une usine construite sur un canal artificiel : le lit du canal étant une propriété privée, le tribunal pourrait ordonner la démolition de l'usine, parce qu'il ne s'élèverait qu'une question de droit privé.

Le principe qui doit diriger et qui marque nettement la compétence, quand il s'agit des cours d'eau, est celui-ci : La possession d'un cours d'eau n'est que précaire *à l'égard du gouvernement* qui n'a point fait de concession; mais entre particuliers, cette même possession est exercée à titre de maître, et l'usage du cours d'eau doit être regardé comme une propriété légitime et incommutable (4).

---

(1) Cass. 26 avril 1837.
(2) 13 fevrier 1828.
(3) Cass. 14 fév. 1833.
(4) Proudhon, *Domaine public*, t. III, p. 564.

Source BIU Cujas

De là, l'*action possessoire* pour entreprise faite dans l'année sur les cours d'eau (1) ;

De là, la compétence des tribunaux civils, entre propriétaires d'usines, pour actions relatives à l'usage du cours d'eau, actions qui se résolvent en dommages et intérêts s'il s'agit de modifier une usine pour changer le niveau des eaux;

De là, l'incompétence absolue du conseil de préfecture quand il y a discussion d'intérêt privé entre particuliers.

La priorité d'établissement, en matière d'usines, peut avoir une grande importance par les présomptions qui en résultent. En l'absence de statuts, coutumes et usages, ou de transaction privée, l'usine la plus ancienne a le droit prépondérant, l'avantage du droit acquis. Lors de la construction de la seconde usine, le droit de la première a dû être respecté : *Qui prior ædificavit primas habet partes.* Ainsi, la rareté des eaux par leur emploi intermittent, ou l'engorgement des roues de la seconde usine, pourraient dans l'usine supérieure gêner l'activité de celle-ci: mais le propriétaire ne pourra se plaindre : c'était à lui de choisir le lieu de son établissement dans des conditions meilleures.

Si les constructions remontaient à la même époque, le tribunal serait compétent pour faire un règlement d'eau *ex æquo et bono*, entre les propriétaires litigans, mais non dans l'intérêt collectif de l'agriculture et de l'industrie; car l'administration est seule régularisatrice de l'intérêt collectif. — C'est cette distinction fondamentale de l'intérêt particulier et de l'intérêt collectif qui trace profondément la ligne de démarcation entre le droit des tribunaux et le droit de l'administration.

L'autorisation du roi est *nécessaire* pour l'établissement d'une usine (2). L'administration a-t-elle le droit de faire démolir l'usine construite sans autorisation? — Oui, puisqu'il s'agit d'une construction faite sur une dépendance du domaine public. Dans le système que nous avons adopté sur la qualité du lit et du *très-fond* des rivières non naviga-

(1) L. 25 mai 1838, art. 6.
(2) Cons. d'État, 18 août 1821.

Source BIU Cujas

bles, cette conséquence est juste et nécessaire; mais, dans le système opposé, elle doit être inadmissible, puisqu'il y a seulement propriété privée, et que cette démolition serait une véritable expropriation : et cependant, le droit de l'administration, à cet égard, n'est contesté par personne.

Si l'usine non autorisée subsiste par la tolérance de l'administration, et que le gouvernement, usant de son droit dans l'intérêt général, change la direction du cours d'eau, par exemple, pour alimenter un canal public, le propriétaire de l'usine non autorisée n'aura aucun droit d'indemnité; les autres propriétaires, au contraire, ne pourraient être dépossédés sans une indemnité préalable : le droit de l'origine exerce ici tout son empire.

L'intérêt collectif de l'industrie et de l'agriculture, dont l'administration doit être gardienne, réclame fréquemment son intervention à l'égard des usines et des propriétés riveraines, par suite de l'abaissement ou de l'élévation des eaux. La loi du 6 octobre 1791, comme on l'a vu, veut que « les eaux soient tenues à *une hauteur* qui ne nuise à « personne, et qui sera fixée par l'administration. » La loi du 20 août 1790 (ch. 6) prescrit positivement à l'administration d'empêcher la trop grande élévation des écluses des moulins.—Lorsqu'il s'agit d'écluses ou de barrages, de déversoirs ou de glacis, des biez, canaux et vannes des moulins, c'est toujours le préfet qui a le droit d'en fixer la hauteur et la dimension; le décret du 2 juillet 1812 l'a spécialement investi de ce pouvoir.

Dans plusieurs départemens, et pour les cours d'eau qui intéressent beaucoup l'agriculture ou l'industrie, il existe un syndicat des rivières, composé de propriétaires ou d'industriels, et organisé par ordonnance du roi. Ce syndicat a pour objet de veiller à la conservation et à l'entretien des cours d'eau; l'usage est de répartir entre les propriétaires des terres et des usines intéressées la perception d'une taxe, afin de pourvoir aux frais de garde, à l'imitation de la taxe pour le curage des cours d'eau. Un arrêt récent du conseil d'État (1) a décidé que l'ordonnance qui établissait la taxe,

(1) 23 juillet 1838.

Source BIU Cujas

en autorisant le syndicat, était rendue dans les limites du pouvoir du roi. La taxe dont il s'agit ne profite ni directement, ni indirectement aux caisses de l'État ou des établissemens publics; elle n'est pas de nature à être assimilée à un impôt que la loi seule peut créer. — Le décret du 22 décembre 1789 [sect. art. 2] a reconnu l'autorité réglementaire du roi pour la *conservation des rivières;* l'organisation du syndicat, avec l'accessoire de la taxe de garde, est une mesure pour la *conservation des rivières;* elle est donc implicitement autorisée par la loi.

§ III. — CANAUX ARTIFICIELS.

Ces canaux sur lesquels sont établis des usines, et qui ont été créés dans l'intérêt de l'industrie, ont une nature à part, en ce sens qu'ils appartiennent aux propriétaires des usines quant au fond et quant aux bords; ils ont ce qu'on appelle leurs *francs-bords*: les propriétaires des terres riveraines ne peuvent donc point exercer le droit d'irrigation par saignées ou barrages; l'art. 644 du code civil ne leur est pas applicable. Les francs-bords donnent aux propriétaires d'usines le droit respectif du libre passage pour surveiller les cours d'eau et empêcher toute entreprise nuisible à leurs établissemens. — Le canal artificiel fait si bien partie de la propriété privée, qu'il est imposable à la contribution foncière, à la différence des rivières naturelles (1).

Le gouvernement, à l'égard des canaux artificiels, a un droit de *surveillance* et d'*autorisation*: le droit de règlement pour l'usage général des cours d'eau, le droit de prescrire le curage en taxant les intéressés, et le droit d'autoriser l'établissement des usines. Il n'a pas le droit de disposer des cours d'eau sans indemniser les propriétaires d'usines même non autorisées. Il n'a pas, à plus forte raison, celui d'ordonner leur démolition par le seul motif du défaut d'autorisation. La sanction de son droit d'autorisation, ne peut avoir la force qui lui est donnée, lorsque le lit ou le *très-fond* est une dépendance du domaine public. Il aurait

(1) L. 3 floréal an VII, 104.

Source BIU Cujas

cependant le droit de démolition si l'usine par son établissement donnait lieu à des inondations. La police des eaux dont il est investi lui donnerait le droit de prendre toutes les mesures nécessaires (1).

APPENDICE AUX TITRES VII ET VIII SUR LA VOIRIE ET LE RÉGIME DES EAUX.

COMPÉTENCE.

Nous avons marqué, dans les deux titres précédens, des spécialités de compétence; ici nous exposons la législation sur la compétence elle-même, et la théorie fondamentale qui en résulte.

La compétence, en matière de grande voirie, est également applicable aux routes royales ou départementales, et aux rivières navigables ou flottables; c'est sous ce rapport qu'il y a exactitude dans l'assimilation des voies de communication par eau aux voies de communication par terre. La loi du 28 pluviôse an VIII a déféré aux conseils de préfecture le jugement « des difficultés qui s'élèveraient en ma« tière de grande voirie.» La disposition était vague dans sa généralité; elle a été précisée par la loi du 29 floréal an X, qui est la loi spéciale sur la compétence.

Art. 1er. « Les contraventions en matière de grande voirie, telles qu'*anticipa*« *tions*, dépôts de fumiers ou d'autres objets, et toutes espèces de *détériorations* « commises sur les *grandes routes*, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, « ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, sur *les canaux, fleuves et* « *rivières navigables, leurs chemins de halage*, francs-bords, fossés et ouvrages « d'art, seront constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative.

Art. 2. « Les contraventions seront constatées concurremment par les maires « ou adjoints, ingénieurs de ponts et chaussées, leurs conducteurs, les agens « de la navigation, les commissaires de police, et par la gendarmerie.

Art. 3. « Les procès-verbaux sur les contraventions seront adressés au sous« préfet, qui ordonne, *par provision*, et sauf le recours au préfet, ce que de « droit, pour faire cesser les dommages.

Art. 4. « Il sera statué définitivement en *conseil de préfecture*; les arrêtés seront « exécutés sans visa ni mandement des tribunaux, nonobstant et *sauf tout* « *recours*; et les individus condamnés seront contraints par l'envoi de garnisaires « et saisie de meubles, en vertu desdits arrêtés, qui seront *exécutoires et empor*« *teront hypothèque.* »

L'art. 1er de la loi n'est point limitatif; ainsi les faits

(1) L. 20 août 1790, chap. 6. — La loi dit, diriger toutes les *eaux*, sans distinction.

Source BIU Cujas

non indiqués dans la disposition, mais qui rentreraient dans son sens purement démonstratif, seraient compris dans la compétence des conseils de préfecture (1).

Le décret du 18 août 1810 a donné aux employés des contributions indirectes et des octrois, et celui du 16 décembre 1811 [112], aux cantonniers, gardes-champêtres et autres agens appelés à la surveillance de la police des routes, le droit de faire des procès-verbaux de contraventions, avec faculté de les affirmer devant le maire ou l'adjoint du lieu : ces procès-verbaux ne font point foi jusqu'à inscription de faux, mais seulement jusqu'à preuve contraire (2). Les conseils de préfecture ont le droit de prononcer des amendes pour les contraventions; les anciens règlemens, dont l'application peut encore être légalement faite, portent ou de fortes amendes, ou la peine de l'amende arbitraire. — Les conseils de préfecture peuvent modérer, *ex æquo et bono,* les amendes excessives dans nos mœurs, et ils ne peuvent dépasser le taux de 500 fr. pour les amendes arbitraires, quant au montant de la somme (3).

Les conseils de préfecture doivent renvoyer à la connaissance des tribunaux les violences, vols de matériaux, voies de fait ou réparations de dommages réclamés *entre* particuliers (4). Toutes les fois qu'il peut y avoir lieu à une peine d'emprisonnement, c'est la justice criminelle qui doit être saisie. Le conseil de préfecture ne pourrait pas prononcer l'amende, et renvoyer devant les tribunaux pour le même fait, considéré tout à la fois comme contravention de voirie et comme délit ordinaire; ce serait violer la règle *non bis in idem;* mais si deux faits étaient constatés par le même procès-verbal, dont l'un serait contravention de voirie et l'autre délit contre les personnes ou les proprié-

(1) Cass. 5 janv. 1839.
(2) Code d'inst. crim. 154.
(3) Ord. 1669, tit. 27, 42; D. 31 juillet 1806.
(4) D. 16 déc. 1811, 114.—Le décret de 1811 dit, *réclamés par des particuliers;* mais si les dommages sont réclamés contre l'État pour un fait d'administration ou d'un agent de l'administration, par exemple un agent de la navigation, la compétence appartient au tribunal administratif (Cass. 10 juin 1840, *Droit,* 4 juillet).

Source BIU Cujas

tés, le conseil statuerait sur l'un et renverrait pour l'autre devant le tribunal compétent.— Le décret du 10 avril 1812 applique aux canaux et rivières navigables le décret de 1811 [tit. 9] sur la répression des contraventions en matière de grande voirie.

La compétence des conseils de préfecture s'étend, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII, « sur les difficultés qui « pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux « publics et l'administration concernant le sens ou l'exé- « cution des clauses de leurs marchés;

« Sur les demandes et contestations concernant les in- « demnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou « fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres « ouvrages publics;

« Sur les réclamations des particuliers qui se plain- « draient de torts et dommages procédant *du fait person- « nel* des entrepreneurs et non *du fait de l'administra- « tion* [4]. » — Le fait de l'administration serait l'entreprise elle-même : or elle a dû être légalement autorisée; les intérêts particuliers ont pu réclamer en suivant les voies tracées à l'avance; ce n'est pas un tribunal administratif qui pourrait, au surplus, apprécier cette légalité.

La compétence des tribunaux civils se trouve réduite, à l'égard des routes et des rivières navigables ou flottables, aux litiges sur *la propriété du terrain* des routes et des chemins de halage, sur la propriété des arbres qui bordent les routes, et aux litiges entre particuliers sur les servitudes relatives à l'écoulement des eaux (1).

D'après les résultats donnés par la législation positive, on peut ainsi formuler la théorie sur la compétence.

La juridiction des conseils de préfecture en matière de grande voirie a deux caractères : celui de juridiction ordinaire et celui de juridiction exceptionnelle. La juridiction *ordinaire*, qui constitue vraiment le tribunal administratif, s'applique à tous les faits d'*anticipation* des chemins, des fleuves et rivières navigables ou flottables, pour ordonner

(1) Sur ce point, on peut consulter Proudhon, *Domaine public*, t. IV, n° 1316, 1317.

Source BIU Cujas

le rétablissement des choses et assurer la viabilité. Elle s'applique, dans l'intérêt général, à l'interprétation et à l'exécution de toutes les clauses des marchés des entrepreneurs de travaux publics. La juridiction *exceptionnelle* est celle qui donne aux conseils de préfecture le droit de statuer sur les *détériorations* des chemins, des fleuves, des ouvrages d'art qui les concernent, et sur les faits d'anticipation considérés aussi comme *contraventions de police*, pour appliquer des peines d'amende aux auteurs de ces faits.

Cette distinction entre la juridiction ordinaire et la juridiction exceptionnelle des conseils de préfecture est tout ce qui fait la différence entre la grande voirie et la petite voirie par rapport à la compétence. La grande voirie est soumise aux deux espèces de juridiction; la petite voirie est soumise seulement à la juridiction ordinaire, qui confère aux conseils de préfecture la connaissance de toutes sortes d'*anticipations* et *usurpations* (1) sur la largeur des chemins vicinaux, et non celle des *détériorations* ou *dégradations*. La juridiction exceptionnelle n'existe pas à l'égard de la petite voirie; c'est le tribunal de police qui applique aux contrevenans les peines portées par l'art. 40 de la loi du 28 septembre 1791 (2), par les art. 471, 479 du Code pénal. Le conseil de préfecture prononce la réparation de l'empiétement, mais il ne prononce pas l'amende.

Le même fait ici peut donner lieu par conséquent à deux actions; l'action administrative, devant le conseil de préfecture, pour faire reconnaître l'usurpation ou l'empiètement, faire ordonner le rétablissement du chemin dans sa largeur et ses limites, et assurer ainsi la viabilité : l'action

---

(1) Voir *Questions* de M. de Cormenin, t. Ier, p. 479, 4e édit. L'anticipation a lieu, en ce sens, par plantations d'arbres ou tous autres moyens. C'est la loi du 9 ventôse an XIII, art. 7 et 8, qui a établi la compétence de conseils de préfecture; et la jurisprudence a étendu, par analogie, le cas de *l'usurpation* par *plantation d'arbres* prévu par l'art. 7, à tous les cas d'anticipation et usurpation, quand la *vicinalité* a été déclarée.

(2) L'art. 40 est ainsi conçu : « Les cultivateurs ou tous autres qui auront dé-« gradé ou déterrioré, de quelque manière que ce soit, des chemins publics, ou « usurpé sur leur largeur, seront condamnés à la réparation ou à la restitution « et à une amende qui ne pourra être moindre de 3 livres ni excéder 24 livres. »

Source BIU Cujas

de police qui consiste à réprimer le fait de la dégradation, de l'encombrement, de l'usurpation comme contravention à la loi, et qui rentre dans la compétence des tribunaux ordinaires de police.

C'est surtout lorsqu'il s'agit de compétence qu'apparaît toute la fausseté de l'assimilation des rivières non navigables à la petite voirie.

Les rivières non navigables ni flottables ne sont pas considérées par la loi comme des *voies de transport*. Elles ne sont considérées que sous le rapport des intérêts de l'agriculture et de l'industrie. Les anticipations et usurpations exercées sur les cours d'eau, peuvent être une cause d'inondation des terres riveraines, ou de dégradation des chemins : et alors il appartient non au conseil de préfecture, mais au préfet, chargé de l'administration active, de prendre des mesures pour faire cesser un fait nuisible aux intérêts collectifs de l'industrie et de l'agriculture. Mais si l'anticipation, la dégradation n'ont d'intérêt que de particulier à particulier, alors elles tombent sous la juridiction civile; car le conseil de préfecture est toujours incompétent, quand il s'agit d'un intérêt purement privé, de citoyen à citoyen. C'est donc l'administration active du préfet qui a le droit exclusif de statuer sur certains faits, à l'égard des rivières non navigables; et c'est la justice civile qui a le droit exclusif de connaître des entreprises sur les cours d'eau, entreprises qui se rattachent à des questions de possession civile ou de propriété. Ce sont les règles de compétence, indiquées à l'occasion de l'établissement des usines, qui doivent être suivies; et il est évident qu'il ne s'agit pas là de la compétence en matière de voirie.

Le seul cas où le conseil de préfecture soit compétent à l'occasion des cours d'eau, est celui où des difficultés s'élèvent sur la répartition des frais de curage, rendue exécutoire par l'arrêté du préfet entre les propriétaires riverains. Il s'agit alors de l'interprétation et de l'exécution d'un acte administratif, dont l'exécution s'opère comme le recouvrement des contributions publiques; et la compétence du conseil de préfecture, déterminée par la loi du 14 floréal an XI,

Source BIU Cujas

tient à un ordre d'idées étranger encore aux principes de la voirie (1).

TITRE IX.

DE L'EXPLOITATION DES MINES (2).

La richesse minérale de la France se compose de mines, minières, tourbes et carrières.

Le *compte-rendu* des travaux des ingénieurs et des travaux statistiques, publié par l'administration, donne les résultats suivans :

Combustibles minéraux (houille, lignite), 258 mines exploitées.		
Métaux autres que le fer (plomb, cuivre antimoine, bitumes, etc.).	319	413
Mines de fer.	94	
Minières de fer.	2,011	22,789
Tourbières.	1,960	
Carrières.	18,815	

On compte 193 mines et 1,914 minières, tourbières et carrières qui ne sont pas exploitées.

Les produits annuels de l'exploitation sont évalués à trois cent millions.

L'industrie minérale est donc de la plus haute importance; c'est sur la houille et le fer qu'elle s'exerce principalement, car ces produits sont des élémens pour les autres industries, et ils sont plus abondans en France que les autres substances minérales. La législation sur les mines est une législation spéciale; elle a ses époques bien marquées, depuis l'ancien droit jusqu'aux lois du 21 avril 1810 et 27 avril 1838, qui la constituent aujourd'hui.

L'ancien droit romain considérait les mines comme parties intégrantes des fonds qui les recélaient; il en défé-

(1) On peut dire aussi, avec M. Proudhon, t. IV. p. 20, que le conseil de préfecture sera compétent pour connaître contre un propriétaire d'usines du dommage causé aux *chemins*, par la trop grande élévation des écluses; mais le conseil est compétent en ce cas, parce qu'il s'agit d'un fait qui concerne la grande voirie. — Décr. 28 sept. - 6 oct. 91, tit. 2, art. 16.

(2) On peut consulter : 1° Le *Code des mines*, par M. Barrier;
2° La *Jurisprudence générale des mines*, par M. Blavier;
3° La *Législation française sur les mines*, par M. Richard, 2 vol., 1838.

Source BIU Cujas

rait le plein domaine aux propriétaires de ces fonds. Le propriétaire de la surface l'était donc de toutes les matières métalliques renfermées dans le sein de la terre.—Le droit, sous les empereurs, fut modifié par des raisons d'intérêt social. Les mines contenant des métaux et les carrières des marbres précieux furent considérées comme des objets de droit public; les empereurs ne s'en attribuèrent pas la propriété; mais ils concédaient le droit d'exploitation, si les propriétaires n'exploitaient pas, sous la condition que les exploitans paieraient un dixième du produit brut au trésor et un dixième aux prpriétaires de la surface (1). — Les rois franks suivirent la même règle, et dans la vie de Dagobert Ier, on rapporte une charte de 635 par laquelle le roi cède aux moines de Saint-Denis, pour couvrir leur église des saints martyrs, huit mille livres de plomb sur le cens qui lui était livré tous les deux ans des produits de ce métal (*Plumbum quod ei ex metallo censitum in secundo semper anno solvebatur*) (2).

La féodalité transporta aux seigneurs le droit de cens sur toutes les mines.—Une première tentative fut faite par une ordonnance de Philippe-le-Long, du 15 avril 1321, pour ressaisir le droit royal sur les mines. Elle fut reprise au XVe siècle par Charles VI; son ordonnance du 30 mai 1413 servit de base à toutes celles qui suivirent jusqu'au milieu du XVIe siècle.

Cette ordonnance établissait : 1° le droit du roi, à l'exclusion des seigneurs tant d'église que séculiers, *pour la dixième partie purifiée desdites mines;* 2° la liberté à tous mineurs et autres de quérir, ouvrir et chercher mines par tous lieux où ils penseraient trouver; 3° l'obligation aux mineurs de *faire satisfaction* à celui ou ceux à qui lesdites choses seraient ou appartiendraient. — Elle était conforme aux lois du code romain.

Au XVIe siècle, la royauté s'éleva vers le pouvoir absolu, les mines sont considérées sous un autre rapport; ce n'est plus le droit royal du dixième qui s'exerce *avec satisfaction*

(1) L. 3, Cod. lib. II, tit. 6, *de Metallariis.*
(2) Recueil de Duchesne, 1, 585.

Source BIU Cujas

aux propriétaires, c'est le droit régalien qui s'étend sur les mines elles-mêmes, pour en faire une propriété domaniale. L'édit de Henri II, de 1548, accorda en conséquence à un sieur de Roberval un privilége exclusif pour l'exploitation « des mines et carrières cy-devant ouvertes, qui auraient été « ruinées ou délaissées, ou seulementpossédées;..... et où « il ne trouverait ès-lieux des ouvertures,... lui avons per- « mis et permettons qu'il puisse prendre ès-lieux prochains « qui lui sembleront être propres à ce, tant terres, héri- « tages, ruisseaux, en les payant raisonnablement aux « propriétaires, ou le dommage et intérêt qui leur serait « fait, *pour le regard de la valeur desdites terres seulement, « et non des mines y étant.* »

Ainsi, la propriété de la surface et la propriété des mines étaient tout-à-fait distinctes d'après cette ordonnance; l'une était du domaine privé, et donnait droit à l'indemnité, si elle était endommagée; l'autre était du domaine de la couronne, et faisait l'objet de priviléges et concessions qui furent multipliés par la suite, sans indemnité pour le propriétaire du sol. C'est ce principe absolu du droit régalien qui a régi les mines jusqu'à la révolution.

L'assemblée constituante examina la question posée en ces termes dans le rapport de ses comités : « Les mines « peuvent-elles être considérées comme des propriétés par- « ticulières ou comme des propriétés publiques? » — Mirabeau, à la veille de la mort, répondait : « Je dis que la « société n'a fait une propriété du sol qu'à la charge de la « culture, et, sous ce rapport, le sol ne s'entend que de la « surface. Je dis que, dans la formation de la société, on « n'a pu regarder comme propriété que les objets dont la « société pouvait alors garantir la conservation. Or, com- « ment aurait-on empêché qu'à douze cents pieds au des- « sous d'un propriétaire, on n'exploitât la mine que le pro- « priétaire du sol aurait prétendu lui appartenir? Je dis « que si l'intérêt commun et la justice sont les deux fonde- « mens de la propriété, l'intérêt commun et l'équité n'exi- « gent pas que les *mines* soient des accessoires de la surface. « Je dis que l'intérieur de la terre n'est pas susceptible

Source BIU Cujas

« d'un partage; que les mines, par leur nature irrégu-
« lière, le sont encore moins; que, quant à la surface, l'in-
« térêt de la société est que les propriétés *soient divisées;*
« que, dans l'intérieur de la terre, *il faudrait au contraire*
« *les réunir;* et qu'ainsi, la législation qui admettrait deux
« sortes de propriétés comme accessoires l'une de l'autre,
« et dont l'une serait *inutile* par cela seul qu'elle aurait
« l'autre *pour base et pour mesure*, serait absurde. »

Le décret du 12 juillet 1791 déclara, conformément à ces principes, le droit social à l'égard des mines, et repoussa le droit régalien du XVIe siècle, qui faisait des mines une dépendance du domaine. Il reconnut la nécessité de concilier, par le paiement d'une indemnité, les droits de la propriété individuelle avec le droit de la société sur les objets d'un intérêt général : Art. 1er. « Les mines et mi-
« nières sont à la *disposition de la nation*, en ce sens seule-
« ment que ces substances ne pourront être exploitées que
« de son consentement et sous sa surveillance, à la charge
« d'indemniser les propriétaires de la surface.... » — Le vrai principe était posé; mais la constituante transigea, par l'art. 3, avec un principe contraire, en établissant que les propriétaires auraient toujours *la préférence*, et la liberté d'exploiter les mines qui pourraient se trouver dans leurs fonds, et que la permission *ne pourrait leur être refusée* lorsqu'ils la demanderaient. C'était se placer sous la doctrine des économistes qui méconnaissaient la puissance et la propriété du travail pour tout rapporter à la puissance du sol : aussi la loi de 1791 fut presque inexécutée. Les mines restaient, dans toute la France, sans surveillance et sans activité, lorsque le comité de salut public de l'an II, forcé, pour se défendre, de réunir tous les moyens, tous les efforts, créa, sous l'inspiration de Fourcroy, le conseil des mines : l'administration et l'empire des circonstances suppléèrent au défaut de la législation.

I. *Mines.* — En 1810 une loi nouvelle fut élaborée. Le législateur qui, dans l'art. 552 du Code civil, avait émis le principe que la propriété du sol emporte la propriété du *dessus et du dessous*, reconnut le droit des propriétaires du

Source BIU Cujas

sol pour leur accorder une indemnité, mais une indemnité définitive, qui absorbât complètement leur droit pour le présent et l'avenir, sans aucune réserve ou préférence quant à l'exploitation des mines. Il déclara que les mines n'étaient pas une propriété ordinaire, à laquelle pussent s'appliquer la définition des autres biens et les principes généraux sur leur possession, tels qu'ils sont écrits dans le Code (1); mais la loi attacha l'idée d'une propriété définitive à *la concession* des mines. Elle voulut que les mines ne fussent plus des propriétés précaires, incertaines, livrées à l'arbitraire de l'administration et à l'inquiétude du possesseur. Elle statua que les mines seraient désormais une propriété perpétuelle, disponible, transmissible, lorsqu'il y aurait, par ordonnance délibérée en conseil d'État, une concession qui règlerait le droit de celui auquel appartient la surface. La loi du 21 avril 1810 a détaché de la propriété de la surface une propriété immobilière et nouvelle, appelée *concession*, que le chef de l'État confère à celui qui réunit les meilleures conditions d'exploitation : c'est l'institution de la *propriété souterraine*, qui est soumise aux priviléges et hypothèques comme la propriété du sol cultivable [20].

La loi du 17 juin 1840 a appliqué aux exploitations de mines de sel les lois et règlemens généraux sur les mines (2). Toutefois les concessions ne pourront excéder vingt kilomètres carrés s'il s'agit d'une mine de sel, et un kilomètre carré pour l'exploitation d'une source ou d'un puits d'eau salée. — Dans l'un et l'autre cas, les actes de concession doivent régler les droits du propriétaire de la surface, conformément aux articles 6 et 42 de la loi du 21 avril 1810.

La puissance publique intervient dans l'exploitation des substances minérales pour créer une propriété, mais elle doit aussi intervenir pour la conserver : la première inter-

(1) *Exposé des motifs.*

(2) L'exploitation des sources et des puits d'eau salée est aussi l'objet d'une concession par ordonnance; des enquêtes doivent précéder les concessions; les formes doivent en être déterminées par un règlement d'administration publique, aux termes de l'art. 2 de la loi du 17 juin, et cette loi applique aux exploitations des concessions de ce genre, le titre 5 de la loi de 1810 sur la surveillance de l'administration et le titre 10 sur la police et la juridiction relative aux mines.

Source BIU Cujas

vention est son droit, elle est réglée par la loi de 1810; la seconde intervention est son devoir : de là est née la loi du 27 avril 1838, qui a pour objet la conservation des mines. Cette loi organise l'association des concessionnaires de mines, en vue de la conservation des richesses minières; elle contraint à l'association les propriétaires qui voudraient s'isoler. Elle constitue un syndicat qui doit répartir entre tous les intéressés, les dépenses d'asséchement des mines, et appeler dans un danger commun une résistance commune. Si les syndics n'agissaient pas, le ministre choisirait des commissaires pour répartir les frais. L'État a le droit de faire ordonner la dépossession de la mine contre le propriétaire qui ne voudrait pas participer aux frais d'asséchement. Concédées gratuitement par l'État pour être employées utilement, les mines doivent suivre la loi de leur destination : le concessionnaire qui s'y refuse abdique son titre de propriété : celui qui abandonne l'exploitation encourt la déchéance de la concession. La dépossession et la déchéance sont prononcées par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État. La loi de 1838, dans ses diverses dispositions, a pour objet de faciliter la production, conformément au titre de concession, et d'encourager l'association ; elle est fondée sur le principe de droit public et administratif, que la concession impose la condition d'exploiter, et que la propriété de la concession n'est pas constituée dans l'intérêt exclusif des concessionnaires, mais dans l'intérêt social.

Les lois de 1810, de 1838 et de 1840 sur les mines, concilient, dans leur système, l'intérêt des propriétaires du sol, l'intérêt des exploitans et l'intérêt de la société.

II. *Minières.* — Le propriétaire du terrain est tenu d'exploiter le minerai en quantité suffisante pour servir aux besoins des usines légalement autorisées.

Il doit faire au préfet une déclaration contenant la désignation des lieux dont il veut extraire le minerai, et obtenir une permission.

Si le propriétaire n'exploite pas, les maîtres de forge ont le droit d'exploiter à sa place, à la charge : 1° de prévenir

Source BIU Cujas

le propriétaire qui, dans les deux mois, pourra déclarer s'il veut exploiter, mais qui est déchu, s'il interrompt l'exploitation pendant un mois; 2° d'obtenir une permission du préfet.

L'exploitation du minerai doit se faire dans les terres incultes, et, au besoin, dans les terres cultivées, après l'enlèvement des récoltes. Quand l'exploitation cesse, le maître de forge doit rendre la terre propre à la culture ou indemniser le propriétaire. — Pour le minerai vendu par le propriétaire, ou exploité par l'industriel, le prix est fixé par des experts que le tribunal civil nomme, conformément à l'art. 303 du Code de procédure.

Si les terres dépendent de l'État, des communes, des établissemens publics, l'exploitation est gratuite; seulement le dommage occasionné par elle doit être réparé.

III. *Tourbes et carrières.* — La troisième classe des substances désignées au tit. 1er de la loi de 1810 peut être exploitée sans concession ni permission par le propriétaire ou de son consentement; elle ne doit pas l'être sans déclaration ni surveillance. La déclaration doit être faite à la sous-préfecture. L'exploitation des tourbes a souvent porté l'insalubrité dans certaines contrées; aussi les règlemens de l'administration pour la direction des eaux doivent être observés, à peine de cessation de travaux. Le plan est donné aux propriétaires et aux communes afin d'assurer le desséchement du terrain tourbeux. — Les carrières à ciel ouvert sont exploitées librement; mais il faut une permission, si des galeries souterraines doivent être pratiquées pour l'exploitation.

TITRE X.

DU DESSÉCHEMENT DES MARAIS (1).

Les marais, quoique propriété privée, ne sont point complètement en dehors des lois du domaine public. Trois grands

(1) On peut consulter : 1° Le *Code des desséchemens*, par M. Poterlet; 2° Le *Traité du domaine public*, de Proudhon, t. V.

Source BIU Cujas

intérêts s'y rattachent: l'intérêt de l'agriculture, puisque des terres perdues vont être rendues, par le travail de l'homme, à la puissance de production; l'intérêt des entreprises industrielles, puisque des compagnies peuvent s'organiser en vue du desséchement des marais; l'intérêt social, puisque l'assainissement de certaines contrées tient au desséchement, et que, sous un autre rapport, des propriétés improductives deviendront la base de la contribution foncière et de l'impôt des mutations. C'est de cet intérêt collectif et public que dérive le droit du gouvernement d'ordonner le desséchement, et les propriétaires ne seraient pas admis à s'opposer à son exercice. Mais on ne comprend, sous le nom de marais, « que ceux qui sont assez considérables pour que le public « ait un intérêt réel à leur desséchement; et les disposi- « tions de nos lois ne s'appliquent qu'à ceux dont l'étendue « est assez considérable pour qu'au jugement de l'adminis- « tration, l'opération intéresse immédiatement le bien gé- « néral de la société(1).» — La statistique du royaume indique une étendue de marais de 284,000 hectares.

L'étendue était autrefois bien plus considérable: Henri IV sentit le besoin de la réduire, et, par son édit du 8 avril 1599, il déclara le droit de l'État de contraindre au desséchement; il autorisa des compagnies pour tous les marais du royaume; il leur concéda, pour prix du desséchement, la moitié du terrain qui serait mis à découvert. Les compagnies abusèrent continuellement de ce droit, en appliquant l'opération du desséchement aux régions seules qui offraient le moins de difficulté. L'édit de 1599 avait réellement créé l'expropriation au profit des compagnies privilégiées. — La constituante repoussa le système des compagnies, et, par son décret du 26 décembre 1790, elle mit en présence les propriétaires des marais et les directoires de département. Le directoire arrêtait qu'il serait procédé au desséchement des marais d'une partie du département; le propriétaire était requis de déclarer s'il voulait faire dessécher le marais; s'il y renonçait, le directoire

(1) Proudhon, *Domaine public*, 5, 154.

Source BIU Cujas

devait faire exécuter le desséchement, en payant aux propriétaires la valeur du sol du marais, à leur choix, soit en argent, soit en partie de terrain desséché. — C'était une charge énorme que la loi imposait à l'administration départementale. La constituante, qui avait un si grand respect pour les droits individuels, s'était plus préoccupée des droits du propriétaire que du droit de la société. — La loi du 16 septembre 1807, qui est aujourd'hui la loi fondamentale sur le desséchement des marais, a respecté les droits de la propriété; mais, au lieu de charger spécialement l'administration départementale du desséchement, elle a donné une large base à l'esprit d'entreprise industrielle. La loi de 1807 abroge donc implicitement le décret de 1790 dans ses principales dispositions; mais comme il n'y a pas d'abrogation expresse du décret [59], il subsiste encore dans les dispositions non contredites par la loi postérieure (1).

La loi de 1807 pose le principe que les desséchemens seront exécutés ou par des concessionnaires ou par l'État [2], et que l'indemnité exigible pour le desséchement sera d'une part dans la plus-value des terrains à dessécher [20].

§ Ier. — DESSÉCHEMENT PAR LES CONCESSIONNAIRES.

I. Les *demandes en concession*, sont adressées au préfet, ou au directeur général des ponts et chaussées, s'il s'agit surtout de marais situés dans plusieurs départemens. Le plan des lieux est vérifié et approuvé par l'ingénieur; il est déposé au secrétariat de la préfecture pendant un mois, et le dépôt est annoncé par voie d'affiche. L'indemnité de plus-value sera indiquée dans le mémoire explicatif qui doit accompagner la demande et les plans.

Le mémoire indiquera aussi les charges accessoires de l'entrepreneur : 1° par rapport aux propriétaires riverains qui auront à souffrir des travaux et qui devront recevoir une indemnité préalable (2); 2° par rapport aux propriétaires du terrain, sur lequel passeront les eaux, ou des usines, dont l'activité cessera par l'effet de l'entreprise. — Les ter-

(1) D. 25 mai 1811.
(2) D. 26 déc. 1790, 8.

Source BIU Cujas

rains nécessaires pour l'ouverture des canaux et rigoles de desséchement seront payés aux propriétaires, d'après leur valeur, avant l'entreprise des travaux; s'il y a nécessité de supprimer une usine, la nécessité sera constatée par les ingénieurs des ponts et chaussées; et le prix de l'estimation sera payé avant que les entrepreneurs aient pu faire cesser le travail des moulins et usines (1). Dans l'un et l'autre cas, l'indemnité sera fixée par le jury d'expropriation, et dans les formes de la loi du 7 juillet 1833.

La loi accorde la préférence aux propriétaires des marais sur les entrepreneurs qui sollicitent la concession; la préférence leur est accordée, à conditions égales, s'ils se soumettent à exécuter le desséchement dans les délais fixés, et conformément aux plans adoptés par le gouvernement.

II. L'*acte de concession* se fait par ordonnance du roi délibérée en conseil d'État; il indique dans quelle proportion (d'une moitié, d'un tiers, d'un quart) l'indemnité de plus-value sera acquise aux concessionnaires, et désigne celui des préfets auxquels on aura recours si les marais sont situés en plusieurs départemens. — La concession constitue vraiment un contrat :

1° Entre les concessionnaires qui doivent exécuter le desséchement, et les propriétaires, représentés par le gouvernement qui stipule en leur nom et pour eux, lors même qu'ils seraient opposans;

2° Entre les concessionnaires et le gouvernement, dans un objet d'intérêt public; les concessionnaires, qui s'obligent à une exécution conforme aux conditions et plans; le gouvernement, qui assure la délivrance réelle de l'indemnité par la garantie de son intervention légale.

III. *Des mesures relatives à l'exécution* sont organisées dans l'intérêt des propriétaires et des entrepreneurs :

1° Un *syndicat* de propriétaires est formé pour représenter l'intérêt commun à tous, et se rendre l'organe des réclamations; il est composé de trois ou de neuf membres choisis par le préfet parmi les propriétaires les plus imposés;

(1) L. 1807, 48, 49.

Source BIU Cujas

2° Une *commission* est organisée par ordonnance du roi avec attribution de juridiction administrative, pour juger les contestations, entre les propriétaires et les concessionnaires, sur l'exécution des clauses de la concession; elle se compose de sept membres nommés par le roi;

3° Des *experts* sont nommés par les syndics et les concessionnaires pour faire l'estimation de la valeur *actuelle* du marais, par hectare, et opérer le classement des parcelles du marais; mesure nécessaire pour connaître ultérieurement la *plus-value*, et asseoir la base de l'indemnité;

4° La *vérification* et la *réception* des travaux sont publiées à l'avance et doivent être faites contradictoirement avec toutes parties intéressées et les ingénieurs; elles doivent être approuvées par le préfet, et si des difficultés s'élèvent, elles sont soumises à la commission;

5° La *classification* des terres desséchées se fait par les experts et les ingénieurs; elle a lieu suivant la valeur *nouvelle* et l'espèce de culture dont les terrains découverts sont susceptibles; elle est soumise à l'homologation de la commission qui n'est pas liée par l'avis des experts; la comparaison de l'estimation première avec celle qui se fait pour la classification, donne l'indemnité due aux concessionnaires;

6° Le *rôle de l'indemnité* est arrêté par la commission [19]; mais les contestations relatives à la taxe sont jugées par le conseil de préfecture (1). L'indemnité est réalisée, au choix du propriétaire, ou par le terrain délaissé dans la proportion indiquée par l'acte de concession, ou par une rente qui en représente la valeur au taux de 4 pour 100, rente que le propriétaire peut amortir en payant le capital par dixième. — L'indemnité est une charge de la propriété, un droit réel qui suit l'immeuble : le concessionnaire a même un privilége sur toute la plus-value, à la charge par lui de faire transcrire, au bureau des hypothèques, l'acte de concession après le desséchement [23].

(1) D. 21 fév. 1814, 27.

Source BIU Cujas

§ II. — DESSÉCHEMENT PAR L'ÉTAT.

Lorsque le gouvernement entreprend de faire opérer le desséchement en son nom, il n'y a point d'expropriation préalable prononcée pour cause d'utilité publique; l'indemnité des travaux consiste en une portion de la plus-value, estimée par le mode déjà indiqué. Il y a deux exceptions cependant : 1° si le desséchement suppose l'emploi de moyens extraordinaires à raison de la localité; 2° s'il y a de la part des propriétaires une opposition constante au desséchement [24].

L'expropriation, dans ces cas, comme dans ceux relatifs aux usines à supprimer et aux terrains à prendre pour les canaux, se fait d'après la loi de 1833 et non d'après celle du 16 septembre 1807. En effet, la loi du 8 mars 1810, abroge la loi de 1807 en tout ce qu'elle a de contraire à ses dispositions; et la loi de 1833 est entièrement substituée à celle de 1810. Du moment qu'il y a nécessité d'*expropriation*, elle appartient au tribunal civil et au jury; s'il s'agit d'une modification, d'une occupation temporaire, d'une servitude, l'indemnité est fixée par le conseil de préfecture.

Source BIU Cujas

LIVRE II.

ADMINISTRATION LOCALE (1).

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES.—APERÇU HISTORIQUE.

La méthode qui fait succéder l'administration locale à l'administration générale n'est pas arbitraire. S'il s'agissait de l'histoire de nos anciennes institutions, on devrait aller des communes à l'État, du simple au composé. Cette méthode serait commandée par l'ordre dans lequel se sont formées les institutions, et se trouverait naturellement appropriée à la marche de la civilisation française. Mais l'enseignement théorique et pratique doit descendre de l'État aux départemens et aux communes. En effet, il repose sur des principes généraux qui embrassent toutes les divisions territoriales et secondaires. L'unité politique et administrative a été le résultat historique et réel du développement national : il faut donc se placer au centre même de l'unité, pour saisir les principes qui dominent la société, considérée dans son ensemble et dans ses centres partiels de population. L'existence des départemens et des communes n'est pas isolée ; ses liens multipliés avec l'État supposent l'existence et la notion complète de la constitution et l'administration générales.

Cette méthode, naturelle et nécessaire, produit ce grand avantage, qu'en arrivant à l'administration locale, on a déjà fait connaître, sur plusieurs points essentiels, la constitution départementale et communale ; on l'a identifiée, par ses rapports légitimes, avec l'administration générale. Ainsi, le caractère hiérarchique et les pouvoirs des préfets et des conseils de préfecture, des maires et des conseils mu-

(1) On peut consulter les *Principes d'administration extraits des avis du conseil d'État, etc.*, par MM. Vuillefroy et Monnier, 1 vol., 1837.

Source BIU Cujas

nicipaux, l'organisation des conseils-généraux et communaux par la forme électorale, leurs attributions sur tous les points qui touchent à l'administration de l'État, ont été déterminées d'avance : l'administration locale peut donc se dégager ici des liens qui l'unissaient à l'administration générale, sans manquer à la vérité de son existence et à la place qu'elle occupe dans la constitution du pays. Ce besoin actuel de la considérer isolément réduit notre sujet à de plus simples proportions.

L'application du droit administratif aux divisions territoriales et aux centres partiels de population, nous donne trois degrés à parcourir : les départemens, les arrondissemens et les communes; mais les rapports qui subordonnent l'arrondissement au département ne nous laissent vraiment que deux institutions à examiner : l'institution départementale et l'institution communale.

Avant d'entrer dans leur examen, nous devons rappeler quel était l'esprit des anciennes institutions qui s'y rapportent.

L'une des parties les plus essentielles de l'ancienne constitution de la France, c'était la constitution des provinces.

La révolution communale du XIIe siècle avait proclamé la liberté individuelle de l'homme, la libre organisation des cités; mais les villes étaient comprises dans des divisions territoriales et politiques qui ne leur ont pas longtemps permis de conserver une existence isolée et indépendante. Elles avaient à lutter contre des seigneurs puissans, ducs, comtes, marquis ou vicomtes. Dans les seigneurs, elles voyaient des ennemis, des oppresseurs; dans le roi, seigneur suzerain, l'image d'un pouvoir d'intervention et de protection. Fatiguées des luttes à soutenir contre les barons de la féodalité, elles se transformèrent en villes de bourgeoisie pour se placer sous la protection du roi : elles recevaient ainsi une organisation royale, mais en stipulant des garanties de liberté individuelle; elles dépouillaient le caractère de souveraineté locale, en assurant aux bourgeois la liberté de leur personne, de leurs biens, de leur

Source BIU Cujas

commerce, l'administration sans contrôle des intérêts particuliers de la ville, le droit de milice et le droit de juridiction municipale sur les intérêts civils et les délits des hommes de la commune.

La liberté communale, même après cette transformation des villes libres en villes de bourgeoisie, était donc une réalité vivante; seulement, dès le XIIIe siècle, la distinction des intérêts généraux de l'État et des intérêts locaux des villes, érigées en communes, s'était faite dans la constitution du pays; les liens du pouvoir central et politique avec le pouvoir municipal étaient clairement reconnus et fortement garantis, soit par les faits et les usages, soit par les chartes royales. — L'élément démocratique et l'idée chrétienne avaient fait la révolution des communes; l'élément démocratique et l'idée chrétienne restèrent, pleins de vie et d'énergie, dans la transformation et la constitution communales des XIIIe, XIVe et XVe siècles.

Les guerres religieuses de la Réforme, l'institution des offices vénaux, qui étendit même aux charges municipales la vénalité et la perpétuité, l'ordonnance de Moulins [1566], qui enleva aux villes leurs droits de juridiction civile, en ne leur laissant qu'une juridiction de police locale [71]; tout contribua à étouffer l'esprit communal. Colbert réglementa l'administration des *communautés* par l'édit d'avril 1683; il les affranchit du désordre qui consumait leurs ressources et leurs biens, en les plaçant sous la tutelle des intendans; mais il ne chercha point à ranimer leur esprit démocratique.

C'est la révolution de 89 qui remua cette antique démocratie des communes. Sans doute, l'organisation des communes du XIIe siècle et l'organisation constitutionnelle de 89 n'empruntèrent pas les mêmes formes; l'état de la société ne le permettait pas. La révolution des communes, éclatant au milieu de la société féodale, sous l'empire des idées extrêmes de division, a porté le caractère de gouvernement local et d'isolement. La révolution française, au contraire, s'accomplissant dans une société long-temps dirigée et travail-

Source BIU Cujas

lée par un gouvernement central, a dû avoir le caractère de centralisation et de généralité. Mais l'idée de liberté individuelle, de démocratie, de garantie publique, est également au fond de ces deux révolutions, séparées par six siècles : la révolution de 89, c'est la révolution des communes arrivée à la puissance d'une révolution sociale.

L'esprit démocratique des communes du moyen-âge n'avait pas pénétré dans la constitution politique et administrative des provinces. Les états provinciaux, institution générale aux XIIIe, XIVe siècles et au commencement du XVe, tiraient leur origine des assemblées féodales des évêques et des barons, seigneurs des duchés et comtés. Les évêques et la noblesse y ont toujours prédominé ; ils y entraient de plein droit, *jure suo*, et en grand nombre, tandis que le tiers-état n'avait pour représentans, dans ces assemblées, que quelques maires, échevins, consuls ou députés spéciaux. Les états provinciaux étaient une transformation des assemblées féodales ; mais la nature primitive avait fait le fond dominant de cette transformation; ils ont représenté les trois Ordres, depuis la révolution communale ; mais ils ont maintenu le clergé et la noblesse dans une position dominante, et conservé de leur origine le caractère d'une puissance aristocratique et territoriale. Aussi les provinces n'ont-elles pas généralement conservé cette institution. Au XVIe siècle, six provinces seulement, parmi celles réunies à la couronne, formaient ce qu'on appelait les *pays d'états*, ce qui comprenait environ le quart de la population totale du royaume.

C'est l'institution des parlemens qui, au XVe siècle, représenta l'esprit de la classe bourgoise dans la constitution provinciale. Les rois favorisèrent leur établissement, à cet époque, à l'instar du parlement de Paris ; et les parlemens se présentèrent aux anciens duchés et comtés, comme une institution autrement puissante et d'une protection bien plus efficace que les états provinciaux. Le tiers-état, qui était sorti de la révolution des communes et qui avait grandi dans les assemblées nationales, entra dans la constitution provinciale par la force d'une institution permanente et la

Source BIU Cujas

gravité de la magistrature. — La constitution provinciale qui avait un caractère de généralité par les états, aux XIIIe et XIVe siècles, reprit donc un caractère d'uniformité par l'institution des parlemens. Dans cette transformation, il y eut avantage pour la classe moyenne; le tiers-état acquit par les parlemens, ouverts cependant à la noblesse et au clergé, un ascendant qu'il n'a jamais eu dans les états provinciaux.—C'est l'institution parlementaire qui a été l'institution vraiment provinciale : et telles étaient sa grandeur et sa corrélation intime avec les vœux, les mœurs de chaque pays, que partout, et même dans les pays d'états où elle avait fini cependant par contracter une nature aristocratique, l'institution avait jeté de profondes racines. Le peuple s'y était attaché comme à son institution protectrice, à sa sauvegarde constitutionnelle.

Les parlemens avaient formé des centres d'activité qui donnaient aux provinces une vie énergique, une puissante individualité. Le meilleur moyen de combattre l'esprit provincial, c'était de frapper sans doute l'institution parlementaire; aussi l'assemblée constituante ne s'y est pas trompée : l'un de ses premiers décrets a mis les parlemens en *vacances indéfinies;* et ce n'est qu'après l'organisation des assemblées départementales qu'elle a supprimé, par son décret du 22 décembre 1789, les états provinciaux et les assemblées provinciales dont l'essai avait été tenté en 1778 et 1787. L'institution parlementaire étant frappée au cœur, la constituante a pu accomplir, par la division territoriale des départemens, la destruction du système provincial et l'œuvre de centralisation. — Mais elle a maintenu, ce qui est très-remarquable, l'ancienne division territoriale des communautés ou paroisses : par respect pour l'origine des communes, elle a conservé leur existence matérielle : quand elle effaçait les limites et découpait le territoire des provinces, elle disait dans le décret du 22 décembre, art. 7 : « Il y « aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse « ou communauté de campagne; » et lorsqu'en 1793, Condorcet proposait d'établir des sections qui contiendraient plusieurs paroisses, le rapporteur de la constitution de 93,

Source BIU Cujas

Hérault-de-Séchelles, répondait : « Pourrions-nous ne pas « conserver les municipalités? Ce serait une ingratitude « envers la révolution, et un crime contre la liberté. »

Tout l'esprit de l'institution départemantale, telle qu'elle existe aujourd'hui, est dans le décret du 22 décembre 1789, malgré les différences d'organisation.

C'est donc à ce decrét, et à l'instruction du 8 janvier 1790 qui en développe l'esprit, qu'il faut se reporter pour exposer les principes de l'administration départementale.

CHAPITRE I.

ADMINISTRATION ET INSTITUTIONS DÉPARTEMENTALES (1).

L'administration départementale était conférée par la constituante à une assemblée administrative, formée par le corps électoral et composée de trente-six membres : de cette assemblée sortaient, par l'élection qu'elle faisait elle-même dans son sein, un directoire de département, composé de 8 membres, le procureur-général-syndic, et un conseil de département. — Le directoire de département était chargé de l'administration active; le procureur-général-syndic, de la *suite* des affaires; le conseil recevait les comptes de gestion, et, dans sa session annuelle, il délibérait sur tous les objets intéressant le département.

Le district (appelé plus tard arrondissement) avait une institution parallèle : une assemblée de district, nommée par élection, du sein de laquelle sortaient un directoire, un procureur-syndic, un conseil. Mais les administrations et les directoires de district étaient *entièrement subordonné* aux administrations et directoires de départemens : les directoires de district étaient chargés de *l'exécution*, dans leur ressort, sous l'autorité de l'administration départementale; le conseil ne pouvait que préparer les demandes

(1) On peut consulter : 1° Le *Traité de l'organisation et des attributions des conseils-généraux et d'arrondissement*, par M. Dumesnil, 1 vol.;
2° Le *Traité des conseils de préfecture*, par Fregier;
3° Le *Dictionnaire de l'administration départementale*.

Source BIU Cujas

à faire, les matières à soumettre à l'administration du chef-lieu pour l'intérêt du district, et recevoir les comptes de gestion de son directoire [28]. Par cette subordination absolue, les districts ne devaient être que des sections d'une administration commune; et l'autorité administrative, dans le département, ne pouvait appartenir qu'à l'être collectif et supérieur auquel la loi l'avait confiée pour tout le département.

Cet être collectif renfermait, comme on l'a dit, un directoire et un conseil: et c'est là que résidait toute la valeur de l'institution: il y avait séparation de l'*action* et de la *délibération;* il y avait deux autorités qui la représentaient: le directoire réfléchissait l'action administrative, le conseil réfléchissait la puissance de délibération et de contrôle. L'organisation était vicieuse, en ce qu'elle conférait l'action à un corps, au lieu de la confier à un seul fonctionnaire; le vice de l'organisation a pu facilement être effacé par la suite; mais le principe constitutionnel de l'administration locale était posé par la division naturelle entre l'*action* et la *délibération*. — La constitution de l'an III avait méconnu, depuis, ce principe fondamental: réunissant dans un seul corps l'action et la délibération, elle avait supprimé le conseil de département, pour n'en conserver que le directoire; c'est-à-dire qu'elle n'avait retenu de l'institution de 89 que son vice: l'exercice de l'autorité active par une réunion de personnes. — La constitution de l'an VIII a repoussé complètement l'organisation de l'an III, et elle est revenue à la vérité du principe de 89, sans accepter le vice qui s'y était joint; elle a rétabli la séparation de l'action et de la délibération; et, de plus, elle a remis entre les mains d'un seul fonctionnaire l'unité d'action: le préfet, représentant l'action; le conseil-général, représentant la délibération et le contrôle, c'était le principe même de la constituante, perfectionné par l'expérience. Mais la constitution consulaire, supérieure sous le rapport de l'unité d'action, était bien inférieure pour les garanties de liberté publique; l'élection, qui avait une trop grande place dans l'organisation

Source BIU Cujas

départementale de 89, n'en avait aucune dans l'organisation de l'an VIII : excès des deux côtés.

L'assemblée constituante, après avoir posé le principe, avait voulu assurer l'indépendance de l'autorité départementale, sans nuire cependant à l'unité politique et administrative de la France. Aussi, d'une part, la constitution voulait la séparation absolue de l'autorité administrative; la loi du 22 décembre établissait même qu'il n'y aurait aucun *intermédiaire* entre les administrations de département et le pouvoir exécutif suprême, précaution excessive pour assurer leur indépendance; et, d'autre part, la législation de 89 attribuait au roi le droit d'annuler les arrêtés contraires aux lois et à ses ordres, et le droit de suspendre les assemblées administratives. Le corps législatif seul avait, d'après la constitution de 1791, une plus haute prérogative, celle de prononcer la dissolution de l'administration départementale (1).

Le principe de l'institution était exprimé en ces termes, au nom de l'assemblée : « L'État est un; les départemens « ne sont que des sections du même tout; une administra« tion uniforme doit donc les embrasser tous dans un ré« gime commun » (2).

De ce principe que les départemens ne sont que des sections administratives de l'État, l'assemblée nationale avait conclu que les départemens n'étaient point *propriétaires*. La qualité de propriétaire suppose une individualité, une personne morale, comme les communes, les établissemens publics; la constituante reconnaissait et consacrait la propriété *communale;* elle ne reconnaissait point et passait sous silence la propriété départementale, parce que les départemens n'étaient à ses yeux qu'*une section administrative*.

Un décret du 9 avril 1811 a modifié, quant à l'idée de propriété, le principe de 1789 : il a fait aux départemens, et même aux *arrondissemens*, une concession d'édifices incorporés au domaine de l'État, et affectés au service des tribu-

(1) D. 22 déc. 1789, chap. 4, sect. 2, art. 8.
(2) Instruction du 8 janv. 1790.

Source BIU Cujas

naux ou des administrations. Ces concessions, gratuites en apparence, devenaient un avantage pour le Trésor public, en ce qu'elles mettaient à la charge du département les frais d'entretien que l'État supportait auparavant. Elles constituent l'origine de la propriété départementale, qui est reconnue aujourd'hui par les lois, mais qui a conservé l'empreinte de son origine.

Ainsi, de 1789 à 1811, nous recueillons les résultats suivans quant à l'administration départementale:

1° Séparation de l'action et de la délibération, représentées, l'une, par une autorité active; l'autre, par un conseil d'administration;

2° Subordination absolue de l'administration de district à l'administration départementale;

3° Indépendance de l'autorité administrative à l'égard de l'autorité judiciaire;

4° Réalisation de l'unité administrative et politique de l'État par le droit d'annulation des actes et de suspension des administrateurs, attribué au roi, par le droit de dissolution attribué au corps législatif;

5° Capacité de posséder, à titre de propriétaire, conférée aux départemens qui ont passé de l'état de *section administrative* à l'état de *personne morale:*

Tels sont les caractères que présentait l'administration des départemens, lorsque la Charte de 1830 a promis des institutions départementales, fondées sur un système électif, et lorsqu'ont été rendues les lois du 22 juin 1833, sur l'organisation, et du 10 mai 1838, sur les attributions des conseils-généraux. — Ces lois ont maintenu tous les principes qui forment la théorie départementale de 1789 à 1811; et ces principes ont été déposés dans une organisation dont les formes sont bien supérieures à celles créées soit par la constituante, soit par le consulat. Avec les deux lois de 1833 et de 1838, les départemens possèdent une constitution vraie et forte, qui ne peut réfléchir l'ancienne constitution des provinces, mais qui fonde les garanties de la liberté publique: c'est là un des grands bienfaits de la Révolution de juillet.

Source BIU Cujas

L'esprit de l'institution actuelle est de concilier la liberté locale avec l'unité politique et administrative.

L'administration départementale comprend tous les modes par lesquels se produit le pouvoir administratif : l'action, le conseil, le jugement, le contrôle national (1). L'action est exercée par les préfets; le conseil et le jugement sont confiés aux conseils de préfecture, qui ont le double attribut de comités consultatifs et de tribunaux administratifs; le contrôle national est représenté par les conseils de département et d'arrondissement.

§Ier. — CARACTÈRE LÉGAL DU PRÉFET, DU CONSEIL DE PRÉFECTURE, DES ARRÊTÉS ADMINISTRATIFS.

Le préfet et le conseil de préfecture ont deux caractères essentiels :

Le préfet, par son pouvoir, réalise l'administration générale au sein du département, dans l'intérêt de l'État; il exerce l'administration locale dans l'intérêt même du département, et la représente auprès du gouvernement central : ainsi il est, par rapport au département, le représentant de l'État; par rapport à l'État, le représentant du département. Mais si les intérêts de l'État et ceux du département étaient en contradiction, par exemple pour une discussion judiciaire, l'État serait représenté par le préfet, le département par le membre le plus ancien du conseil de préfecture (2). C'est donc le caractère de représentant de l'État qui domine dans le préfet.

Les attributions du conseil de préfecture sont aussi ou générales ou purement locales : 1° elles sont générales lorsqu'il s'occupe, comme conseil ou comme tribunal, de matières administratives qui intéressent le gouvernement; alors la généralité de son pouvoir est limitée seulement par les bornes de la circonscription territoriale dans laquelle il existe; c'est-à-dire, il connaîtra d'un litige qui intéressera l'administration générale, pourvu que le litige soit né dans

(1) Ci-dessus, p. 111.
(2) L. 10 mai 1838, 36.

Source BIU Cujas

le département; — 2° elles sont locales quand le conseil exerce des fonctions de tutelle, de vérification, de comité consultatif à l'égard des actes ou des intérêts des communes et des établissemens publics; par exemple, pour les autorisations de plaider, pour l'examen des élections communales, la vérification des budgets des petites communes.

Les arrêtés du préfet sont pris par *le préfet seul* et en son nom, sans mention du conseil de préfecture, ou sont, pris *en conseil de préfecture;* il les prend seul et en son nom, lorsqu'il exerce l'autorité qui tient à l'action même ou aux intérêts directs de l'État, dont il est le représentant; il les prend en conseil de préfecture, lorsque les arrêtés concernent les intérêts collectifs du département, des communes ou des établissemens publics. Dans l'un et l'autre cas, les arrêtés sont des actes administratifs et non des jugemens. Quand il s'agit d'une décision administrative sur matière contentieuse, l'arrêté prend le nom d'arrêté du conseil de préfecture, parce qu'il émane du conseil, dont le préfet est le président, lorsqu'il croit devoir assister à ses délibérations : le conseil alors est un tribunal dont le jugement ne doit pas être qualifié par le nom du président, mais par la nature du tribunal lui-même.

§ II. — INSTITUTIONS ET REPRÉSENTATION DÉPARTEMENTALES.

Les conseils de département et d'arrondissement n'ont pas ce double caractère général et local des préfets et des conseils de préfecture. Leurs attributions directes sont renfermées dans la nature même des intérêts départementaux : s'ils s'occupent d'objets d'un intérêt général, ce ne peut être que pour donner de simples avis sur des questions qui leur sont posées. On peut donc dire sous ce rapport, et dans le sens de l'art. 69 de la Charte, qui fonde l'*institution départementale* sur le système électif, que l'institution départementale, c'est le conseil-général de département avec l'annexe des conseils d'arrondissement : en ce sens, l'administration et l'institution départementales ne doivent pas être confondues.

Mais comme l'institution ainsi précisée s'applique au dé-

Source BIU Cujas

partement et aux arrondissemens, il faut marquer exactement leur caractère et leur place dans l'administration locale, d'après la législation qui nous régit.

Le département est une division politique et administrative de l'État; de plus, il constitue aujourd'hui une personne morale, il est propriétaire; il a aussi son individualité sociale; car il vote son budget, il prend part au fonds commun selon sa condition et ses ressources.

L'arrondissement n'est qu'une section administrative du département, sans propriété, sans vote de budget; il est entièrement subordonné, quant à son administration par le sous-préfet et quant aux attributions du conseil électif, à l'administration départementale et au pouvoir du conseil-général : la subordination absolue établie par le décret de 1789 a passé dans l'institution actuelle.

I. *Propriété départementale.* — Le décret du 9 avril 1811 lui a donné naissance; il a fait aux départemens et même aux *arrondissemens* la concession gratuite des bâtimens nationaux, alors occupés pour le service de l'administration; c'est le domaine de l'État qui s'est dessaisi des édifices qui étaient réellement occupés dans l'intérêt du département, ou qui d'ailleurs ont été compris explicitement dans le procès-verbal de la remise faite par l'administration des domaines. Si des difficultés s'élevaient sur l'interprétation du décret de concession, l'interprétation ne pourrait en être donnée que par le roi en son conseil d'État (1).

La propriété départementale porte la trace de son origine; sa gestion n'est pas libre entre les mains du conseil-général, comme la gestion des biens communaux entre les mains du conseil municipal. Les baux qui pourraient être faits par suite de la délibération du conseil de département, et les modes de gestion qui seraient indiqués, ne pourraient être exécutoires qu'après l'approbation du ministre; en cas d'urgence, le préfet pourvoit provisoiremment à la gestion (2). Cette restriction de la gestion des biens du département vient de ce que ces propriétés sont un démembrement

(1) Avis cons. d'État. 7 fév. 1839.
(2) L. 10 mai 1838, art. 30.

Source BIU Cujas

du domaine de l'État, démembrement accordé dans l'intérêt d'un service public; l'État a dû conserver alors une plus grande influence sur leur gestion que sur la gestion des biens communaux. Ces derniers forment le patrimoine des communes, ils ont l'origine de la propriété ordinaire; la liberté de gestion a dû être respectée : aussi les conseils municipaux peuvent, comme on le verra bientôt, consentir des baux de longue durée. La différence entre les modes de gestion des propriétés départementales et communales est motivée par la différence entre leurs destinations : les propriétés départementales donnent peu ou point de revenu (1); les revenus immobiliers des biens communaux étaient portés, selon les états de 1823, à 25 millions 828,000 fr.

Les délibérations du conseil-général, relatives à des acceptations de dons et legs faits au département, celles relatives à des acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales, ainsi qu'aux changemens de destination des édifices et bâtimens déparmentaux, doivent être autorisées par une ordonnance royale, le conseil d'État entendu. Toutefois, l'autorisation du préfet, en conseil de préfecture, est suffisante pour les acquisitions, aliénations et échanges, lorsqu'il s'agit d'une valeur n'excédant pas 20,000 fr. [29], et le préfet peut accepter provisoirement les dons et legs. L'ordonnance d'autorisation a un effet rétroactif au jour de l'acceptation [31].

L'arrondissement n'est pas propriétaire : le décret de 1811 le faisait participer aux concessions d'édifices, mais la loi de 1838 ne lui reconnaît pas la qualité de propriétaire, et les édifices qui seraient occupés dans l'arrondissement par les services publics, en vertu du décret de 1811, sont la propriété du département lui-même. De cette incapacité de l'arrondissement il résulte que le don qui serait fait spécialement à un arrondissement ne pourrait produire aucun

(1) Leur revenu annuel est évalué à 18,000 fr. Il faut remarquer que la propriété départementale ne donne un si faible revenu que parce qu'elle consiste principalement en édifices consacrés aux administrations. Quarante et quelques départemens sont propriétaires.

Source BIU Cujas

effet : il serait fait à une personne morale qui n'a pas d'existence légale.

Il y a un domaine public départemental comme il y a un domaine public municipal. Les objets ou les voies de communication qui ne sont pas possédés par le département à titre de propriétaire, mais qui sont livrés à l'usage public, sont dans le domaine public; mais quand ils perdent leur destination, ils retombent dans la propriété du département. Il n'en serait pas ainsi des chemins de grande communication : leur destination cessant, ils retomberaient dans le domaine des communes.

II. *Budget départemental.*—Les départemens, lors de leur formation, n'ayant été considérés que comme une division administrative, n'avaient point de budget propre; c'est lorsqu'ils ont acquis une existence à part qu'ils ont dû avoir leur budget (1). Les dépenses des départemens sont de cinq espèces : dépenses fixes, dépenses ordinaires, dépenses spéciales, dépenses facultatives, dépenses extraordinaires. —Mais les quatre dernières seulement sont portées au budget du département.

Les dépenses fixes ne figurent plus dans ce budget depuis la loi du 25 mars 1817. Elles ont pour objet d'assurer le service administratif (comme les traitemens des préfets, sous-préfets, etc.); elles intéressent l'État autant que le département; elles font partie des dépenses du royaume; elles figurent annuellement au budget de l'État : aussi il y est pourvu par des centimes additionnels que la loi de finances établit annuellement, qui ne diffèrent en rien des impôts votés par les chambres et des contributions générales du royaume. Ce sont donc les autres ordres de dépenses qui constituent le budget du département :

1° Les dépenses *ordinaires*, appelées obligatoires avant la

(1) « L'assemblée constituante avait remis aux assemblées administratives le « soin d'ordonner les dépenses et de percevoir les contributions publiques dans « chaque département; mais ce n'était qu'un mandat dont elle les investissait, « et ces dispositions ne donnaient point lieu à un budget départemental propre- « ment dit. » (Rapport de M. Vivien sur la loi du 10 mai 1838). — La convention centralisa toutes les dépenses, même les dépenses municipales; son principe d'*unité* et d'*indivisibilité* se formulait en cette matière par ces mots : *Un État, un budget.*

Source BIU Cujas

loi de 1838, lesquelles sont également et dans l'intérêt de l'État et dans l'intérêt des départemens ; leur nomenclature est comprise dans l'art. 12 : grosses réparations des édifices départementaux, casernement ordinaire de la gendarmerie, dépenses des prisons départementales, etc. ; — elles sont alimentées principalement par les centimes additionnels de la loi de finances, qui appartiennent à l'État plus qu'aux départemens (1) ;

2° Les dépenses *facultatives*, qui sont faites pour l'utilité départementale ; il y est pourvu au moyen des centimes facultatifs qui sont votés par le conseil-général dans la limite indiquée au budget de l'État : « Les centimes facultatifs sont tout entiers la propriété du département ; la loi de finances ne s'en occupe que pour autoriser le conseil-général à les voter ; ils pourraient n'être pas imposés au département, ils ne doivent donc profiter qu'à lui, et il a le droit, par l'organe de ses représentans, d'en régler l'emploi (2) ; »

3° Les dépenses *spéciales*, qui sont votées par les conseils-généraux pour subvenir à des services organisés par certaines lois, telles que les lois du 21 juin 1833, sur l'instruction primaire, et du 21 juin 1836, sur les chemins vicinaux ; il y est pourvu par les centimes additionnels spéciaux, votés dans les limites fixées par les lois ;

4° Les dépenses *extraordinaires*, qui sont sollicitées par la nécessité de pourvoir à des emprunts ou à des besoins pour lesquels les ressources ordinaires et facultatives sont insuffisantes ; il y est fait face par des centimes extraordinaires que votent les conseils-généraux, selon l'étendue des lois qui les y autorisent ; tous les ans, les lois de ce genre se multiplient.

L'arrondissement n'a pas de budget. La loi du 16 septembre 1807 et le décret du 16 décembre 1811 avaient at-

(1) Les centimes additionnels, considérés en dehors des centimes facultatifs et des contributions extraordinaires, s'élèvent à la quotité annuelle de 19 centimes, ainsi distribués : 5 2/10 pour dépenses fixes ;
8 8/10 pour dépenses ordinaires ;
5 » pour fonds commun.

(2) *Rapport de M. Vivien.*

Source BIU Cujas

tribué aux conseils d'arrondissement le droit de voter des impositions pour les dépenses qui intéresseraient spécialement la localité; mais la loi de 1838 a supprimé cette faculté, en ce qu'elle tendait à relâcher les liens qui devaient unir les arrondissemens aux départemens, à faire de l'arrondissement une *individualité*, caractère qui devait être réservé au département seul.

III. *Institution du fonds commun.* — Le fonds commun se compose de centimes additionnels, perçus en vertu de la loi des finances, et centralisés au trésor pour être répartis entre les départemens, à titre de secours.—Il y a des départemens riches, il y a des départemens pauvres; c'est pour effacer entre les individualités départementales les inégalités préjudiciables à leur prospérité, que la loi du 31 juillet 1821 a institué le fonds commun :« Les 5 centimes restant (des « centimes additionnels) seront versés au trésor royal pour, « à titre de fonds commun, être tenus à la disposition du « ministre de l'intérieur, et venir au secours des départe- « mens dont les dépenses variables excèderaient le produit « de 6 centimes. » — La loi du 10 mai 1838 exige, comme garantie de l'emploi des valeurs, que la répartition du fonds commun soit réglée annuellement par ordonnance royale insérée au Bulletin des lois. Cette dernière loi affecte une part du fonds commun à l'acquittement des dépenses ordinaires ou obligatoires; par là, le service public est assuré, même dans les départemens les moins riches; de plus, la loi veut que les départemens qui auraient épuisé la ressource des centimes facultatifs, ou dans lesquels cette ressource serait comme insignifiante, reçoivent une part du fonds commun pour les aider dans les *constructions* d'édifices d'intérêt général, et d'*ouvrages d'art* dépendant des routes départementales [17]. Il résulte de cette disposition que les travaux d'*ouverture* des routes départementales ne peuvent s'appuyer sur le fonds commun, ainsi que cela était permis sous la loi de 1821; et c'est là un grave inconvénient, car les départemens pauvres ne peuvent se mettre en communication avec les départemens riches, et profiter ainsi des travaux de ces derniers pour activer la circulation

Source BIU Cujas

de leurs produits. Les départemens pauvres ont déjà souffert de la restriction de la loi de 1838 (1); or, la pensée créatrice du fonds commun est que les départemens pauvres y aient une plus forte part que les départemens riches, et que l'inégalité de distribution rétablisse l'égalité entre les départemens : le bienfait de la centralisation est de maintenir l'égalité ou de rétablir l'équilibre entre les différentes parties de la France.

IV. *Attributions du conseil-général.* — La loi du 10 mai 1838 n'est, dans sa forme, qu'une loi de nomenclature. Il faut rechercher, sous cette nomenclature, les différens caractères que peut revêtir le conseil-général, afin de se rendre un compte rationnel de ses attributions.

Le conseil-général a quatre qualités : il exerce ses attributions ou comme délégué du pouvoir législatif, ou comme contrôleur de l'administration locale, ou comme représentant légal du département, ou comme conseil du pouvoir central. Examinons donc les attributions du conseil-général sous ces rapports successifs :

1° *Délégué du pouvoir législatif,* le conseil répartit les impôts entre les arrondissemens : il statue sur les demandes en réduction, formées par les conseils d'arrondissement; il vote les centimes additionnels facultatifs dans la limite fixée par la loi de finances; il vote un établissement pour les aliénés du département, ou il traite avec l'établissement d'un département voisin (2).—Le caractère de ses actes s'empreint alors de la souveraineté qui lui est déléguée : ses actes n'ont pas besoin d'une autorisation supérieure.

2° *Contrôleur de l'administration locale,* il examine le budget présenté par le préfet, et le discute en sa présence; mais il *délibère* sur les comptes en l'absence du préfet, et il envoie directement ses observations au ministre par l'intermédiaire de son président [23]. Le conseil vérifie l'état des

(1) *Moniteur,* ch. des dép., 16 juillet 1839. Observation de M. Tesnières, député.

(2) Loi 30 juin 1838. — Voir l'appendice au chapitre Ier, *Des établissemens d'aliénés.* On a reporté à la fin du chapitre sur l'administration départementale ce qui concerne ces établissemens : 1° parce qu'ils se rattachent aux institutions départementales; 2° parce que la loi comporte des explications qui auraient détourné l'attention des attributions du conseil-général.

Source BIU Cujas

archives et celui du mobilier appartenant au département [8]. — L'art. 7 l'investit d'un pouvoir qui l'élève au dessus du préfet, et qui peut le rendre l'organe de toutes les plaintes et de tous les besoins du pays. En effet, il peut adresser, par son président, ses *réclamations* au ministre de l'intérieur, et son opinion sur les *besoins* du département : tout est renfermé dans ces mots de réclamations et de besoins. Si un département souffre d'une administration ou même de la présence d'un administrateur, il peut tout dire et tout demander au pouvoir gouvernemental, qui sera juge entre l'administration locale et les organes du pays. — Dans cet ordre d'attributions, le conseil n'est pas souverain : ses actes sont soumis à l'approbation du roi.

3° *Comme représentant légal du département*, le conseil délibère sur tous ses intérêts de propriété, sur les actions judiciaires à intenter ou à soutenir au nom du département : s'il s'agit de *défendre* à une action, l'autorisation du conseil suffit pour autoriser le préfet à plaider; s'il s'agit d'une action à intenter au nom du département, il faut, de plus, l'autorisation du roi en son conseil d'État [36]. Une nouvelle autorisation est nécessaire au département pour se pourvoir devant un second degré de juridiction; s'il y a urgence, le préfet peut intenter toute action ou y défendre, sans délibération du conseil ni autorisation préalable : de même, il fait tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéances. Au surplus, 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 [37]. On suit la même forme que pour les actions à intenter contre le domaine de l'État; les effets du *mémoire* sont les mêmes (1), sauf que l'action peut être portée devant les tribunaux, *deux* mois seulement (au lieu d'un mois) après la date du récépissé. — Le conseil délibère sur les transactions, mais elles ne peuvent être autorisées que par ordon-

(1) Ci-dessus, p. 150.

Source BIU Cujas

nance du roi, en son conseil d'État, sans distinction de la valeur des objets [38].

C'est aussi comme représentant légal du département que le conseil vote les contributions extraordinaires et les emprunts qui ne peuvent être établis définitivement que par une loi [33-34]; qu'il détermine le classement et la direction des routes départementales, sauf l'intervention du législateur, et qu'il déclare la vicinalité des chemins de grande communication : en cette même qualité, il délibère sur les offres faites par des communes, des associations ou des particuliers, pour concourir aux travaux des routes; sur les projets, plans et devis de tous travaux exécutés sur les fonds départementaux (1); sur la part contributive du département dans la dépense des travaux exécutés par l'État, et qui intéressent le département; dans la dépense des travaux qui intéressent le département et les communes [4], et enfin sur les bases de la répartition à faire entre les communes, relativement à la dépense des aliénés et des enfans trouvés (2).

Dans cette sphère d'attributions, les délibérations du conseil sont soumises, pour leur exécution, à l'approbation de l'autorité législative, du roi, du ministre ou du préfet, selon les dispositions formelles des lois pour chaque sujet de délibération [4-5], mais le droit d'initiative appartient au conseil; les délibérations peuvent être sanctionnées ou rejetées; elles ne peuvent être modifiées : sous ce rapport, elles sont *obligatoires*.

4° *Comme conseil du pouvoir central*, il donne son avis sur les changemens de circonscription, relatifs au département, aux arrondissemens, cantons et communes [6], sur les difficultés de répartition pour la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes, sur l'établissement ou la suppression des foires et marchés; généralement, sur les objets pour lesquels les lois et règlemens appellent

(1) Lorsque les dépenses de construction ou de réparation des édifices départementaux sont évaluées à plus de 50,000 fr., les projets et devis doivent être préalablement soumis au ministre de l'intérieur [32].

(2) Loi du 30 juin 1838, art. 28, sur les aliénés; Loi du 25 mars 1817, art. 53, quant aux enfans trouvés.

Source BIU Cujas

son avis : dans ces divers cas, son avis est indispensable pour régulariser les actes de l'administration. L'administration, au surplus, a la *faculté* de consulter le conseil sur tous autres objets.

V. *Incapacité du conseil-général.* — Le conseil, qui délibère dans le cercle des attributions indiquées par la loi de 1838, agit dans sa sphère de capacité. La loi du 22 juin 1833, sur l'organisation départementale, a prévu les cas d'incapacité : 1° tout acte ou délibération hors des attributions légalement exprimées est nul, et la nullité en est prononcée par ordonnance du roi [14]; 2° toute délibération hors de la réunion légale du conseil est nulle de droit : le préfet, par un arrêté pris en conseil de préfecture, déclare la réunion illégale, et il avise aux mesures nécessaires pour en arrêter les effets [15]; 3° aucun conseil ne peut se mettre en correspondance avec un autre, ni publier soit des adresses, soit des proclamations : le préfet doit prononcer, dans ces cas, la suspension du conseil [16-17].

Le droit de dissolution, qui appartient au roi, à l'égard de la chambre des députés, lui appartient aussi à l'égard des conseils-généraux : il est seul juge des motifs de la dissolution; son droit est illimité; mais les électeurs doivent être convoqués dans les trois mois, pour la formation du conseil-général [9].

Si l'autorité a les moyens de résister aux entreprises illégales du conseil, elle a aussi les moyens de vaincre sa force d'inertie. Les dettes départementales doivent être inscrites au budget du département : dans le cas où le conseil aurait omis ou refusé de faire cette inscription, il y serait pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale [20]. — Si le conseil-général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandemens des contingens assignés à chaque arrondissement seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente [27]. Enfin, si un conseil-général ne répondait pas à l'appel qui lui est fait de se réunir et de délibérer sur les intérêts dé-

Source BIU Cujas

partementaux, ou s'il se séparait sans avoir arrêté le budget des dépenses ordinaires du département, le préfet, en conseil de préfecture, établirait d'office ce budget, qui serait réglé par une ordonnance royale [28]; mais il n'est pas probable que l'institution départementale, qui doit prendre une si grande influence dans le pays qu'elle représente, abdique ainsi jamais ses droits et son existence.

VI. *Attributions du conseil d'arrondissement.* — L'arrondissement n'est qu'une circonscription intermédiaire entre le département et les communes : de même, le conseil d'arrondissement n'a que l'existence d'un corps intermédiaire entre les communes et le conseil-général. — Il est ou le délégué du conseil de département auprès des communes, ou le représentant des communes auprès du conseil de département; conseil électif, il a aussi un droit de contrôle par rapport aux services publics de l'arrondissement :

1° *Comme délégué du conseil-général*, tenant son droit de la loi, il a le pouvoir de répartir les impôts entre les communes : dans la première session, qui précède la session du conseil-général, il délibère sur les demandes en réduction du contingent de l'impôt, formées par les communes; mais le conseil-général a le droit de décider souverainement : le travail du conseil d'arrondissement n'est qu'un travail préparatoire. Dans la deuxième session, qui suit la session du conseil-général, il répartit l'impôt entre les communes, conformément aux décisions du conseil : il est tenu de s'y conformer, et, s'il ne le fait pas, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition (1).

2° *Comme représentant communal* auprès du conseil de département, il se rend l'organe des réclamations des communes; il délibère sur les changemens à apporter à la circonscription de leur territoire, sur le classement des chemins vicinaux de grande communication, sur l'établissement ou la suppression des foires et marchés, et généralement sur tous les objets soumis ou les vœux à soumettre

(1) L. 1838, 46.

Source BIU Cujas

à la délibération du conseil-général ; mais ses attributions sont purement *consultatives ;* elles ont pour objet de préparer les délibérations du conseil-général. L'arrondissement, qui n'a ni propriété, ni budget, ni centimes additionnels à voter, ni participation directe au fonds commun ; l'arrondissement, auquel les lois administratives ont voulu enlever tout caractère d'individualité, et qui n'a son importance réelle que comme circonscription judiciaire et électorale, ne pouvait avoir un conseil investi d'une véritable puissance de délibération.

3° *Comme contrôleur de l'administration locale*, le conseil peut, en vertu de l'art. 44, adresser directement au préfet, par l'intermédiaire de son président, son *opinion* sur l'*état* et les *besoins* des différens services publics, en ce qui touche l'arrondissement : son droit de contrôle est subordonné, dans ses résultats, à l'appréciation du préfet : le principe de la constituante, sur la subordination absolue de l'arrondissement au département, domine toutes les dispositions de la loi de 1838.

Si, au surplus, un conseil d'arrondissement sortait des limites de ses attributions, la loi de juin 1833 donne au gouvernement le droit de l'y faire rentrer ; les dispositions relatives à l'incapacité du conseil-général sont applicables aux conseils d'arrondissement.

APPENDICE AU CHAP. Ier.

DES ÉTABLISSEMENS D'ALIÉNÉS.

La loi du 30 juin 1838 se lie à celle du 10 mai, sur les attributions des conseils-généraux ; elle s'en distingue par la diversité des objets qu'elle a dû embrasser. Elle a obligé chaque département à voter la création d'un établissement d'aliénés, ou à traiter avec un établissement préexistant.

Cette loi comprend cinq objets qu'il faut successivement distinguer : 1° les établissemens en eux-mêmes ; 2° les formes qui doivent accompagner le placement des aliénés ; 3° les garanties en faveur de la liberté individuelle des ci-

Source BIU Cujas

toyens; 4° les mesures de précaution en faveur des biens et de la personne des aliénés; 5° le sort des actes faits pendant le temps de la séquestration.

I. *Établissemens.* — Avant la loi de 1838, l'administration était chargée du soin d'obvier ou de remédier aux évènemens fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté (1): des peines étaient établies contre ceux qui laisseraient divaguer les insensés ou les furieux (2). Mais les moyens de prévenir ces divagations ou ces évènemens funestes n'étaient point indiqués par la loi. Des établissemens spéciaux n'étaient créés ni par l'État, sauf une exception (3), ni par les départemens. Seulement les hospices, en quelques lieux, étaient par leur destination charitable ou par des traités faits avec les communes, désignés au choix de l'autorité et des familles pour le dépôt des personnes frappées d'aliénation mentale. Le Code civil, art. 510, prescrivait au conseil de famille de l'interdit, d'arrêter qu'à défaut de traitement à domicile, l'interdit serait placé dans une maison de santé et même dans un hospice. Mais le Code civil gardait le silence à l'égard des aliénés non interdits. Il y avait donc un système à créer; et la législation nouvelle, en faisant des établissemens d'aliénés une institution départementale, a eu pour objet de protéger à la fois la société et la personne de l'aliéné. La création de ces établissemens, et les dépenses relatives aux aliénés en cas d'insuffisance des ressources de la personne ou de sa famille, ont été classées parmi les dépenses *ordinaires* et par conséquent *obligatoires* du département (4): dès-lors, il y est pourvu à l'aide des centimes votés par la loi annuelle des finances et sauf le concours de la commune du domicile de l'aliéné. La dépense est donc élevée au rang de dépense générale; les établissemens sont assurés dans le présent et consacrés dans l'avenir (5). « Chaque départe- « ment est tenu d'avoir un établissement public, spéciale-

(1) Décr. 16 août 1790, tit. 11, art. 3.
(2) Décr. 19 juillet 1791, art. 15.
(3) L'hospice de Charenton est entretenu aux frais de l'État.
(4) L. du 30 juin 1838, art. 27, 28.
(5) *Rapport* de M. Vivien sur la loi du 30 uin, au nom de la commission.

Source BIU Cujas

« ment destiné à recevoir et soigner les aliénés; de traiter, « à cet effet, avec un établissement public ou privé, soit « de ce département soit d'un autre département. Les « traités passés avec les établissemens publics ou privés, « doivent être approuvés par le ministre de l'inté- « rieur (1). »

Ainsi, de deux choses, l'une : ou la création de l'établissement est votée par le conseil-général, et alors ce vote n'a pas besoin d'une approbation spéciale; il est couvert par la loi qui veut que chaque département ait son établissement d'aliénés; de plus, la dépense inscrite au budget départemental est sanctionnée par l'ordonnance royale qui règle définitivement le budget, ou le conseil croit devoir traiter avec un établissement déjà existant, et alors l'approbation de l'autorité est nécessaire; le ministre de l'intérieur intervient dans un intérêt de bonne administration et d'humanité. Il faut savoir en effet si l'établissement avec lequel on veut traiter, est dans des conditions favorables à un accroissement de service; si les infortunés qu'un département veut diriger vers un département voisin, trouveront toutes les ressources dont la charité publique doit les entourer.

Les établissemens sont ou publics ou privés. Publics, ils sont placés sous la *direction*, privés, sous la *surveillance* de l'autorité (2). La direction et la surveillance sont deux choses différentes : la *direction* donne au ministre le droit d'approuver expressément les règlemens intérieurs des établissemens publics; ils ne peuvent être exécutés qu'après cette approbation. La *surveillance* donne seulement un droit de police et d'inspection : ainsi, nul ne pourra diriger ni former un établissement privé, sans l'autorisation du gouvernement; ainsi des règlemens d'administration publique déterminent les conditions auxquelles sont accordées les autorisations, les cas où elles pourront être retirées, les obligations auxquelles sont soumis les établisse-

(1) Loi 30 juin 1838, art. 1er.
(2) Art. 3, 4.

Source BIU Cujas

mens autorisés (1). Mais l'industrie privée a aussi des droits qui doivent être respectés (2).

Les établissemens sont destinés à recevoir les aliénés interdits ou non interdits dont le placement aura été ordonné dans l'intérêt de l'ordre public par l'autorité compétente, et ceux même dont l'état moral ne compromettrait point l'ordre public ou la sûreté des personnes; mais dans ce second cas, l'admission n'a lieu qu'aux conditions réglées par le conseil-général et approuvées par le ministre (3).

II. *Formes des placemens.* — Les placemens faits dans les établissemens d'aliénés sont ou volontaires ou ordonnés d'office. La demande d'admission volontaire indiquera les noms, profession, âge et domicile de la personne qui la formera et de celle dont le placement sera demandé, ainsi que le degré de parenté ou la nature des relations qui existeront entre elles; elle sera écrite et signée par celui qui la formera, et, s'il ne sait pas écrire, elle sera reçue par le maire ou le commissaire de police qui en donnera acte; elle sera accompagnée d'un certificat de médecin constatant l'état mental de la personne à placer, et de toutes pièces propres à constater son individualité.

Le placement d'office sera ordonné, à Paris, par le préfet de police, et par les préfets dans les départemens. Les ordres seront motivés et devront énoncer les circonstances qui les auront rendus nécessaires. En cas de danger imminent, les commissaires de police, à Paris, et les maires, dans les autres communes, ordonneront toutes les mesures provisoires qui seront nécessaires, à la charge d'en référer, dans les vingt-quatre heures, au préfet, lequel statuera sans délai. Dans aucun cas, les aliénés ne pourront être ni conduits avec les condamnés ou les prévenus, ni déposés dans une prison. Les hospices et hôpitaux civils seront tenus de recevoir provisoirement les personnes qui leur seront adressées par les préfets ou les maires; dans les lieux

(1) Loi 30 juin, art. 6, 7.
(2) Rapport de M. Vivien sur la loi du 30 juin 1838.
(3) Loi 30 juin, art. 25.

Source BIU Cujas

où il n'en existe pas, les maires devront pourvoir au logement des aliénés dans une hôtellerie ou dans un local loué à cet effet, non à l'année, mais pour une circonstance nécessairement passagère (1).

III. *Garanties en faveur de la liberté individuelle.* — La loi du 30 juin 1838 a multiplié les formes et les mesures de précaution pour prévenir ou faire cesser promptement toute atteinte à la liberté des personnes, qui se voilerait du prétexte de l'aliénation mentale. Les garanties sont administratives et judiciaires.

Une *première garantie* est dans les notifications légales.

S'agit-il d'un placement volontaire fait dans un établissement public ou privé? un bulletin d'entrée est envoyé au préfet (2). — Dans les trois jours de la réception du bulletin, le préfet charge un ou plusieurs hommes de l'art de visiter la personne indiquée. — Dans le même délai, il notifie administrativement les noms, profession et domicile de la personne placée et de celle qui a demandé le placement au procureur du roi du domicile de l'aliéné, et au procureur du roi de la situation de l'établissement (3).

S'agit-il d'un placement ordonné d'office? les procureurs du roi sont informés dans le même délai par le préfet de tous les ordres donnés par lui pour la séquestration. Ces ordres sont notifiés au maire du domicile des personnes séquestrées; le maire en donne immédiatement avis aux familles. — Le préfet rend compte de toutes ces mesures au ministre de l'intérieur.

Une *seconde garantie* est dans le registre qui doit exister en chaque établissement.

Ce registre, coté et paraphé par le maire, doit contenir toutes les mentions relatives aux personnes placées dans l'établissement, à celles qui ont requis le placement, aux certificats de médecins exigés par la loi. Le médecin de l'établissement sera tenu de consigner sur ce registre, au

(1) Loi 30 juin, art. 8, 18, 19, 24.

(2) Le bulletin est envoyé au sous-préfet dans les communes, chefs-lieux d'arrondissemens, ou aux maires dans les autres communes; le sous-préfet ou le maire le renvoie immédiatement au préfet (art. 8, n° 3).

(3) Art. 9, 10.

Source BIU Cujas

moins tous les mois, les changemens survenus dans l'état du malade.

Toute personne déposée dans l'établissement sur sa demande particulière, cessera d'y être retenue aussitôt que les médecins auront déclaré sur le registre que la guérison est obtenue (1).

Dans le cas d'un placement effectué d'office, et si les médecins déclarent sur le registre que la sortie peut être ordonnée, les chefs, directeurs ou préposés responsables sont tenus, sous peine d'être poursuivis comme coupables de détentions arbitraires, d'en référer aussitôt au préfet, qui statuera sans délai (2).

Une *troisième garantie* résulte des visites dans les établissemens, imposées aux fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire.

Le préfet et les personnes spécialement déléguées à cet effet par lui ou par le ministre de l'intérieur,

Le président du tribunal,

Le procureur du roi,

Le juge de paix,

Le maire de la commune,

Sont chargés par la loi de visiter les établissemens publics ou privés consacrés aux aliénés ; de recevoir les réclamations des personnes qui y sont placées et de prendre à leur égard tous renseignemens propres à faire connaître leur position.

Mais, comme ces fonctionnaires pourraient se reposer les uns sur les autres, la loi impose l'obligation formelle au procureur du roi de l'arrondissement de visiter les établissemens privés une fois, au moins, chaque trimestre, à des jours indéterminés, et les établissemens publics, une fois au moins par semestre (3).

Le registre d'inscription doit être soumis aux personnes investies du droit de visiter l'établissement; elles y appo-

(1) Art. 12, 13.
(2) Art. 23.
(3) Art. 4.

Source BIU Cujas

seront leur visa, leur signature et leurs observations, s'il y a lieu (1).

Une *quatrième garantie* naît du droit accordé à plusieurs de requérir et au préfet d'accorder la sortie des personnes séquestrées.

Avant que les médecins aient déclaré la guérison, la sortie des personnes séquestrées par demande particulière peut être requise dans l'ordre suivant : par le curateur (nommé à la personne), par l'époux, les ascendans, les descendans, par l'individu qui avait demandé l'admission, par celui que le conseil de famille autorisera à faire cette réquisition : s'il y a dissentiment sur l'opportunité de la sortie, soit parmi les ascendans, soit parmi les descendans, le conseil de famille doit prononcer.

En cas de minorité ou d'interdiction, le tuteur peut seul requérir la sortie, et c'est à lui qu'est remis le malade (2).

Mais ce droit de requérir la sortie n'a pas dû s'étendre aux cas qui pourraient compromettre l'ordre public. Le préfet peut donc, dans le cas où l'état mental des individus séquestrés volontairement pourrait nuire à la sûreté des personnes, décerner un ordre spécial pour empêcher qu'ils sortent sans son autorisation, si ce n'est pour être placés dans un autre établissement (3). — En l'absence de cet ordre, et si le médecin de l'établissement est d'avis que l'état du malade pourrait compromettre l'ordre public, il doit être donné connaissance de cet avis au maire. Le maire pourra ordonner immédiatement un sursis provisoire à la sortie requise par les ayant-droit; il en devra référer au préfet dans les vingt-quatre heures. — L'ordre du maire sera transcrit sur le registre de l'établissement. Le sursis provisoire cessera de plein droit à l'expiration de la quinzaine, si le préfet n'a pas, dans ce délai, donné d'ordres contraires (4).

Voilà quant à l'effet des *réquisitions* des ayant-droit.

(1) Art. 12, 3e alinéa.

(2) Art. 17. En disant le tuteur, la loi entend celui sous l'autorité duquel le mineur est placé par la loi; c'est un terme générique.

(3) Art. 21.

(4) Art. 4, n° 6.

Source BIU Cujas

Voyons maintenant quels sont les droits et les devoirs du préfet quant à la sortie.

S'il s'agit de personnes placées *volontairement* dans les établissemens d'aliénés, le préfet pourra toujours ordonner la sortie immédiate (1); s'il s'agit de personnes placées d'office, les chefs de l'établissement sont tenus d'adresser au préfet, dans le premier mois de chaque semestre, un rapport rédigé par le médecin de l'établissement sur chaque personne qui y sera retenue, sur la nature de sa maladie et les résultats du traitement.—Le préfet prononce sur chaque personne individuellement, et ordonne sa maintenue dans l'établissement ou sa sortie. — Mais dans l'intervalle qui s'écoulera entre les rapports semestriels, l'état de la personne séquestrée pourrait changer. Si donc les médecins déclaraient sur le registre de l'établissement que la sortie peut être ordonnée, les chefs ou préposés responsables seraient tenus, sous peine d'être poursuivis pour cause de détention arbitraire, d'en référer aussitôt au préfet, lequel statuerait sans délai (2).

Toutes les garanties qui précèdent sont des garanties administratives; mais la loi a placé aussi la liberté individuelle sous la sauve-garde des tribunaux.

Une *cinquième* et une *sixième* garanties sont donc des garanties judiciaires et pénales.

Le tribunal de la situation de l'établissement peut être appelé à faire les vérifications nécessaires pour s'assurer de l'état de la personne séquestrée, et, après les vérifications et à quelque époque que ce soit, il pourra ordonner la *sortie immédiate*.

L'intervention judiciaire peut être provoquée par les personnes placées ou retenues dans un établissement d'aliénés, par leurs tuteurs ou curateurs, par tout parent ou *ami*. La plus grande latitude est laissée à l'initiative des personnes intéressées, ou de celles qui, mues par le sentiment de l'humanite et du respect envers la liberté individuelle,

(1) Art. 16.
(2) Art. 20, 23.

Source BIU Cujas

pourraient invoquer le titre et le ministère d'*ami* (1).

La loi a organisé aussi une garantie par la responsabilité pénale.

Les individus qui formeront un établissement destiné aux aliénés sans l'autorisation du gouvernement; les chefs ou préposés responsables d'établissemens autorisés qui recevraient une personne sans observer toutes les formalités et mesures de précaution prescrites par la loi; ceux qui n'enverraient pas à l'autorité, quinze jours après le placement volontaire d'un malade, un second certificat de médecin pour confirmer ou rectifier celui joint au bulletin d'entrée; les chefs d'établissemens qui ne tiendraient pas exactement les registres d'inscription; ceux qui ne donneraient pas avis, aux tuteurs des mineurs et interdits et au procureur du roi, de la déclaration des médecins que la guérison est obtenue; ceux qui ne donneraient pas avis au préfet et aux maires de la sortie des personnes placées volontairement, de leur état mental au moment de la sortie, du lieu où elles ont dû être conduites; les chefs qui remettraient l'interdit à d'autres que son tuteur, le mineur à d'autres que ceux sous l'autorité desquels il est légalement placé; les chefs, directeurs ou préposés responsables qui n'adresseraient pas au préfet le rapport semestriel sur l'état de chaque aliéné; ceux qui ne se seraient pas conformés à l'ordre spécial du préfet, de ne pas laisser sortir, sans son autorisation, les individus placés sur demande particulière; enfin les chefs d'établissemens qui auraient supprimé ou retenu les requêtes et réclamations adressées, soit à l'autorité administrative, soit à l'autorité judiciaire, sont punis, par l'art. 41 de la loi, soit d'un emprisonnement correctionnel de cinq jours à un an, et d'une amende de 50 fr. à 3,000 fr., soit de l'une ou l'autre de ces peines (2).

La peine pour crime de détention arbitraire, établie par l'article 120 du Code pénal, est applicable aux chefs, directeurs, ou préposés responsables qui auront retenu une personne placée dans un établissement d'aliénés, quand sa sor-

(1) Art. 29.
(2) Art. 41 et 5, 8, 11, 12, 13 2e al., 15, 17, 20, 29.

Source BIU Cujas

tie aura été ordonnée par le préfet ou par le tribunal, quand les médecins auront déclaré sur le registre, à l'égard des séquestrés volontairement, que la guérison est obtenue, ou lorsque la sortie aura été réclamée par les personnes légalement investies du droit de la requérir (1).

IV. *Mesures de précaution en faveur des biens et de la personne des aliénés.*—La gestion des biens est confiée à un administrateur provisoire. Cet administrateur est *légal* ou *datif*. — L'administrateur *légal*, c'est la commission administrative ou de surveillance des hospices ou établissemens publics d'aliénés, représentée par un des membres qu'elle aura désigné.

L'administrateur *datif* est celui qui est nommé par le tribunal du lieu du domicile, après délibération du conseil de famille, et sur la demande des parens, de l'époux, de la commission administrative elle-même, ou sur la provocation d'office du procureur du roi. Le jugement est rendu en la chambre du conseil et n'est pas susceptible d'appel.

L'administrateur *légal* procède au recouvrement des sommes dues, et acquitte les dettes de la personne placée dans l'établissement; il peut faire vendre le mobilier, en vertu d'une autorisation spéciale du président du tribunal civil; il passe les baux pour trois ans au plus. Les sommes provenant de la vente du mobilier ou des autres recouvremens, sont versées directement dans la caisse de l'établissement. L'administrateur ne touche pas les deniers; la loi a voulu qu'il ne fût pas comptable; le receveur de l'établissement est constitué comptable, et son cautionnement est affecté à la garantie des deniers, par privilége sur les créances de toute autre nature.

L'administrateur *datif* aura les mêmes droits que l'administrateur *légal* pour la gestion des revenus et des biens de l'aliéné; de plus, il pourra toucher les deniers provenant des recouvremens des ventes; ses biens pourront être soumis à une hypothèque. Cette hypothèque est judiciaire par sa nature: si elle est constituée, ce qui est facultatif au tri-

(1) Art. 30 et 13, 1er al., 14.

Source BIU Cujas

bunal, elle doit l'être par le jugement qui nomme l'administrateur provisoire. Elle peut être générale ou spéciale; le jugement doit indiquer la somme à la sûreté de laquelle les biens seront affectés. Le procureur du roi doit, dans le délai de quinzaine, faire inscrire l'hypothèque au bureau de la conservation; l'hypothèque ne datera que du jour de l'inscription (1).

Les pouvoirs conférés à l'administrateur *datif* cessent de plein droit à l'expiration d'un délai de trois ans; il n'en est pas ainsi de l'administrateur *légal* qui représente les commissions administratives; mais les pouvoirs de l'un et de l'autre cesseront de plein droit, dès que la personne placée dans un établissement d'aliénés ne sera plus retenue (2).

L'administrateur provisoire ne puise pas dans sa seule qualité le droit d'ester en justice au nom de la personne atteinte d'aliénation mentale. Si un individu non interdit est engagé dans une contestation judiciaire, au moment de sa séquestration, si une action est intentée postérieurement contre lui, ou si enfin il y a urgence d'intenter, au nom du séquestré, une action mobilière ou immobilière, le tribunal doit, sur la demande de l'administrateur provisoire, ou à la diligence du procureur du roi, nommer un *mandataire spécial* à l'effet de représenter en justice l'aliéné non interdit. L'administrateur provisoire peut, dans tous les cas, être désigné pour mandataire spécial (3). — Au surplus, les significations à faire à l'aliéné, seront faites à l'administrateur nommé par jugement : celles faites au domicile pourront, suivant les circonstances, être annulées par les tribunaux (4).

A défaut d'administrateur provisoire, le président du tribunal civil, à la requête de la partie la plus diligente, commettra un notaire pour représenter les personnes non interdites dans les inventaires, comptes, partages et liquidations qui les intéresseraient; mais s'il y a un admi-

(1) Art. 31, 32, 34.
(2) Art. 33.
(3) Art. 35.
(4) Art. 36.

Source BIU Cujas

nistrateur connu, il aura capacité pour représenter l'aliéné dans les inventaires et partages. La loi suppose que la succession était ouverte et dûment acceptée avant le placement de l'aliéné dans l'établissement; si elle n'avait pas été acceptée, ni l'administrateur provisoire, ni le notaire commis n'aurait le droit de faire cette acceptation; il y aurait nécessité de provoquer l'interdiction, car le tuteur à l'interdit peut seul, avec l'autorisation du conseil de famille, accepter la succession, et encore sous bénéfice d'inventaire (1).

La loi de 1838, après avoir pourvu à l'administration des biens, pourvoit aussi à l'administration de la personne; elle permet la nomination d'un curateur à la personne de tout individu non interdit placé dans un établissement d'aliénés.

Le tribunal peut nommer ce curateur par jugement sans appel, sur la demande de l'intéressé ou d'un de ses parens, de l'époux, d'un ami, ou sur la provocation d'office du procureur du roi.

Ce curateur devra veiller : 1° à ce que les revenus du malade soient employés à adoucir son sort et à accélérer sa guérison; 2° à ce que le malade soit rendu au libre exercice de ses droits aussitôt que sa situation le permettra. Mais, par une restriction qui n'est pas de nos mœurs, et qui calomnie la nature humaine, la loi de 1838 dit que le curateur ne pourra pas être choisi parmi les *héritiers présomptifs* de la personne placée dans un établissement d'aliénés (2).—C'est un souvenir du moyen âge et du droit féodal, qui séparait aussi la garde des biens et la garde de la personne. Les *Établissemens* de saint Louis en donnaient naïvement ce motif, qui est encore au fond le motif de la disposition de la loi du 30 juin 1838 : « S'il qui ont le retor de la terre ne doivent pas avoir la garde des enfans, car souspeçons est que ils ne voulussent plus la *mort* des enfans que la *vie*, pour la terre qui leur escharrait (3). »

---

(1) Code civil, art. 509, 461.
(2) Art. 38, 2e alinéa.
(3) *Établ.*, liv. Ier, chap. 115. — Voir mon *Hist. du droit français*, tom. Ier, p. 154.

Source BIU Cujas

V. *Actes faits pendant le temps de la séquestration.* — Après avoir pourvu à la garantie des biens et de la personne de l'aliéné non interdit, le législateur s'occupe du sort des actes faits par une personne placée dans un établissement d'aliénés pendant le temps qu'elle y aura été retenue.

Le Code civil ne s'occupe que des actes faits par l'interdit, ou par celui dont l'interdiction avait été provoquée; il ne permet d'attaquer les actes pour cause de démence, qu'autant que l'interdiction avait été prononcée ou provoquée avant le décès du contractant, à moins que la preuve de la démence ne résulte de l'acte même qui est attaqué (1). L'art. 39 de la loi du 30 juin permet d'attaquer pour cause de démence les actes de la personne déposée dans un établissement d'aliénés, sans que son interdiction ait été prononcée ou provoquée. L'action en nullité dure dix ans, conformément à l'art. 1304 du Code.

« Les dix ans courent, à l'égard de la personne retenue qui aura souscrit les actes, à dater de la signification qui lui en aura été faite, ou de la *connaissance* qu'elle en aura eue après sa sortie définitive de la maison d'aliénés;

« Et, à l'égard de ses héritiers, à dater de la signification qui lui en aura été faite, ou de la *connaissance* qu'ils en auront eue depuis la mort de leur auteur. »

La loi ajoute que, lorsque les dix ans auront commencé de courir contre celui-ci, ils continueront de courir contre les héritiers: disposition superflue, en droit, car les prescriptions commencées contre l'auteur continuent naturellement sur la tête de l'héritier, qui continue lui-même la personne du défunt.

Dans la discussion de la loi de 1838, à la chambre des pairs (2), on a pensé qu'il faudrait une preuve *par écrit* que l'aliéné, ou ses héritiers depuis sa mort, auraient eu *connaissance* de l'acte, connaissance qui dispense de la notification régulière. Mais la loi ne s'est pas expliquée dans le

(1) Code civil, art. 503, 504.
(2) Voir *Recueil* de M. Duvergier, t. 38, p. 520, 2e colonne.

Source BIU Cujas

sens de la preuve *par écrit;* les choses restent donc dans les principes du droit commun. De quoi s'agit-il? de la preuve d'un *fait;* or, la preuve naturelle d'un fait est le témoignage de l'homme, auquel se réduit même, en définitive, la preuve littérale (1).

Telle est la loi du 30 juin 1838, qui a trop multiplié les formes et les agens, mais dont les scrupules ont été inspirés par le respect de la liberté individuelle et par l'intérêt dû à une classe de grandes infortunes. L'institution nouvelle a été heureusement attachée à la société départementale et à ses rapports avec la société générale.

(1) Arg. des art. 1348 et 1353 du Code civil.

Source BIU Cujas

CHAPITRE II.

ADMINISTRATION MUNICIPALE (1).

SECTION I.

THÉORIE DE LA COMMUNE, DES SECTIONS DE COMMUNE ET DU POUVOIR MUNICIPAL.

La commune est une société de personnes unies, dans les villes ou les campagnes, par des relations locales et continues de familles, de droits et d'intérêts privés ou publics.

L'association forme une personne morale ayant des attributs de propriété, et l'unité première à laquelle sont ramenées l'administration de l'État et la division territoriale.

C'est une *société* et non une aggrégation de personnes qui ne tiendraient pas au sol ou qui n'auraient dans le lieu que des relations accidentelles et passagères;—les relations sont dites locales et *continues*, pour distinguer la commune du canton, où existent aussi des relations locales, mais non continues. — Les relations sont dites de *famille*, de *droits* et d'*intérêts privés ou publics;* de ces relations multiples naissent en effet : 1° la communauté des intérêts et des droits par rapport aux biens de la communauté et à la police municipale ; 2° la communauté des droits et des devoirs publics, par rapport à l'organisation, à l'administration municipales, à l'imposition et à la répartition des contributions locales; 3° la nécessité des services réciproques et la responsabilité qui pèse sur la commune et ses membres, lorsqu'ils se sont isolés de l'intérêt public, au moment du danger et des désordres.

(1) On peut consulter : 1° Le *Rapport* de M. Vivien, du 26 avril 1836;
2° Le *Traité du pouvoir municipal*, par Henrion de Pansey, 4e édition publiée par M. Foucart, 1 vol., 1840;
3° Le *Traité de l'organisation et des attributions des corps municipaux*, par M. A. Bost, 2 vol., 1838;
4° Le *Traité de l'organisation et des élections municipales*, par M. de Saint-Hermine, 1 vol., 1840;
5° Les *Lois rurales de la France*, par Fournel, 2 vol., 5e édit., 1823.

Source BIU Cujas

La commune est considérée comme *personne morale* à raison de ses droits de propriété, elle est considérée aussi comme *unité* relativement à l'État; car elle est un tout, et une partie d'un tout plus vaste; son existence est *une* comme société locale, mais elle ne peut être séparée complètement de la société nationale;

Enfin, il est dit qu'elle forme l'unité à laquelle se reduit la division territoriale du pays; en effet, elle peut être distribuée en *sections*, mais les sections qu'elle renferme ne sont considérées à part, que pour certains intérêts de jouissance et de propriété, par rapport à la commune elle-même. — Les droits *collectifs* des habitans de sections sont distincts dans l'*intérieur* de la commune, mais ils cont confondus avec l'existence communale aux yeux de la société générale et de l'administration.

La division territoriale des anciennes paroisses et communautés du moyen âge a été maintenue par la révolution de 1789, attaquée par la constitution de l'an III qui a substitué les conseils cantonnaux aux conseils communaux, et rétablie par la constitution consulaire de l'an VIII. Entre les 37,000 communes qui existent aujourd'hui, le territoire est réparti de manière à donner pour chacune une étendue moyenne de trois quarts de lieue: des inconvéniens ont été signalés, mais le respect des traditions et de cette division naturelle qui constitue l'unité communale, a heureusement passé des décrets de 89, dans les lois actuelles des 21 mars 1831 et 18 juillet 1837, sur l'organisation et sur les attributions municipales.

L'assemblée constituante, par son décret du 14 décembre, 1789 avait reconnu et consacré les vrais principes de l'administration municipale: elle établissait 1° la division rationnelle entre l'administration *active* et le conseil *délibérant* [54], 2° la distinction nécessaire entre les fonctions déléguées au maire par l'administration de l'État, et les fonctions propres au pouvoir municipal [55]. — C'est sur cette base que repose la théorie de la législation actuelle.

Le pouvoir municipal, d'après notre législation, est l'ensemble et l'exercice des facultés nécessaires pour l'adminis-

Source BIU Cujas

tration des communes, considérées en elles-mêmes et dans leur rapport avec l'État dont elles font partie.

La bonne administration des intérêts communaux exige des *delibérations*, et une *action* rapide et ferme; de là l'antique division des corps municipaux, en conseil délibérant et en pouvoir exécutif, consacrée par les lois de 1789 et de 1830.

La théorie du pouvoir municipal, dans ses rapports avec l'État, est fondée sur ce principe, que son exercice ne doit pas être une occasion de lutte, et que le pouvoir municipal ne doit pas se constituer l'adversaire du pouvoir central : la *supériorité* de l'administration générale sur l'administration municipale est donc la loi nécessaire de leurs rapports.

Cette supériorité a deux caractères, selon que le maire est considéré comme agent du pouvoir central, ou comme représentant de la commune :

Agent du pouvoir central, il est *subordonné* à l'*autorité* de l'administration supérieure, il en reçoit les ordres et doit les exécuter (1).

Représentant de la commune, il est soumis seulement à la *surveillance* de l'administration [10].

En s'occupant du pouvoir municipal, abstraction faite des fonctions qui dérivent de l'administration générale, on voit quatre élémens se réunir pour former l'ensemble de ce pouvoir :

1° Le *maire*, chargé seul de l'administration et investi du droit de faire des règlemens de police locale;

2° Le *conseil municipal*, organe des intérêts de la commune sur lesquels il délibère, mais réputé, sous plusieurs rapports, en état de minorité, comme la commune elle-même qu'il représente;

3° Le *préfet*, chargé de veiller à l'action régulière du pouvoir municipal;

4° Le conseil de préfecture et le conseil d'État, investis de la puissance de tutelle pour autoriser ou empêcher

(1) L. 18 juillet 1837, 9.

Source BIU Cujas

l'exercice des actions judiciaires qui concernent les communes.

Dans l'ensemble de ces pouvoirs se trouve tout ce qui constitue l'administration municipale : l'action, la délibération, la surveillance et la tutelle.

La commune et ses pouvoirs sont reconnus ; il faut en examiner les droits et les attributions, sous le double rapport de la commune considérée comme personne morale, et de la commune considérée comme société.

SECTION II.

DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME PERSONNE MORALE ET COMME SOCIÉTÉ.

§ Ier. — PERSONNE MORALE DE LA COMMUNE. — DROIT DE PROPRIÉTÉ.

Comme personne morale, la commune est propriétaire. Il y a un domaine public municipal, lequel comprend les objets destinés à l'usage du public, tant qu'ils conservent leur destination, spécialement les chemins et les églises ; il est imprescriptible comme le domaine public national, car il est hors du commerce ; les objets ne sont susceptibles de presque lorsque, par leur changement de destination, ils pas- cription sent du domaine public dans les biens communaux, ou le domaine communal privatif. C'est ce dernier domaine que la commune possède à *titre de propriétaire*, avec les droits et les attributs de la propriété. Le domaine privé des communes se compose ou d'édifices destinés à des usages communaux, comme les hôtels-de-ville et les écoles, ou de biens productifs, prés bois, marais, qui constituent ce qu'on appelait autrefois, avec raison les biens *patrimoniaux* des communes ; car ces biens, dont les produits profitent aux habitans individuellement, sont leur patrimoine commun.

I. *Droit de gestion.* — La commune propriétaire est, par rapport au Gouvernement, en condition de minorité. L'assimilation de l'état de la commune à celui de la minorité pure et simple était exact sous les lois précédentes ; mais la loi du 18 juillet 1837 a *émancipé* les communes, en ce sens, que leur droit de gestion est plus étendu que celui des

Source BIU Cujas

mineurs, et qu'il est égal ou quelquefois supérieur à celui des mineurs émancipés : en effet, le conseil municipal a le droit de consentir et le maire de signer des baux de neuf ans pour les maisons et des baux de dix-huit ans pour les biens susceptibles de culture [17]. Ces baux sont dispensés de l'approbation expresse du préfet ; ils sont exécutoires de plein droit, si dans les trente jours, ils ne sont pas annulés par le préfet, d'office, ou sur les réclamations de parties intéressées [18]. — Lorsque le bail excède les dix-huit ans, il est censé devenir bail emphythéotique (1) ; une ordonnance du roi, en conseil d'État, en règle la forme, la durée, les conditions. Tout le reste est dans le droit commun ; l'interprétation et l'exécution des baux regardent la compétence des tribunaux civils, car elles portent exclusivement sur des intérêts privés.

La commune a, dans son droit de gestion, la libre faculté de faire la répartition des pâturages et fruits communaux autres que les bois qui sont soumis au régime forestier ; même, à l'égard de ces derniers, elle fait la répartition des *affouages* ou distributions de bois soit pour chauffage, soit pour construction : la répartition se fait par feux, c'est-à-dire par personnes ayant ménage et domicile dans la commune ; elle ne peut se faire à raison des terres possédées (*pro modo jugerum*) suivant les usages féodaux, ou par tête, suivant les lois de 1793 (2). Une condition essentielle pour la participation à la jouissance des biens communaux, et d'être Français, ayant feu est domicile dans la commune ; le domicile communal s'établit par un an de résidence (3).

Si la commune est, d'après la loi de 1837, à l'état de mineur émancipé pour la gestion de ses biens, il ne faut pas, toutefois, considérer le maire et le conseil municipal comme revêtus des droits de curateurs : le maire et le conseil municipal sont les organes et les représentans des intérêts communaux, mais la loi ne les distingue pas de la personne morale de la commune : le maire et le conseil,

(1) L. 25 mai 1835.
(2) Arrêté 29 juin 1806.
(3) Loi 10 juin 93 ; Const. 22 frim. an VIII ; D. 23 avril 1807.

Source BIU Cujas

c'est la commune qui s'administre elle-même comme mineur émancipé. Elle fait, dans son intérêt privé, ce qu'on appelle en droit civil les actes de *pure administration;* elle ne peut faire des acquisitions ou aliénations, accepter des dons et legs, ester en justice, sans l'autorisation du pouvoir supérieur, qui a tantôt la surveillance des intérêts comme *curateur*, tantôt le droit d'*homologation*.

II. *Acquisitions, aliénations, échanges; partages; marchés passés par les communes (contrats communaux).*—1° Les contrats de vente et d'échange sont proposés par le maire au conseil municipal qui en délibère, mais l'autorisation administrative est essentielle à leur validité. La loi du 18 juillet 1837 n'a pas exigé l'intervention du législateur, comme le décret du 10 août 1791; elle a consacré l'usage qui s'était introduit en opposition avec ce décret; elle a même diminué l'action centrale, en n'exigeant pas l'ordonnance du roi pour tous les cas d'aliénation. Le préfet, en conseil de préfecture, autorise l'aliénation ou l'acquisition jusqu'à concurrence d'une somme de 3,000 fr., si la commune a moins de 100,000 fr. de revenu, et jusqu'à concurrence de 20,000 fr., si la commune a un revenu égal ou supérieur à 100,000 fr. [46]. — Pour les acquisitions ou aliénations au dessus de cette valeur, une ordonnance du roi est nécessaire. Elle est, dans tous les cas, indispensable lorsque l'aliénation est réclamée par un créancier qui a un titre exécutoire contre la commune. — Le principe, en matière d'aliénation, peut se formuler ainsi : L'autorisation administrative est un acte de haute tutelle qui confère seulement aux communes la capacité d'acquérir et d'aliéner : elle est accordée, pour l'aliénation, dans la supposition que la commune est propriétaire; elle ne peut préjudicier aux tiers qui y sont restés étrangers.

La loi n'a pas indiqué de mode spécial pour déterminer la valeur des choses à acquérir, à vendre, à échanger; elle a laissé subsister les usages admis par l'administration pour arriver à une juste appréciation : ces usages naissent des lois et ordonnances antérieures, non tacitement révo-

Source BIU Cujas

quées par la loi de 1837. Ces formalités préalables aux actes d'acquisition, de vente, d'échange, sont : 1° un procès-verbal d'estimation des immeubles; 2° une enquête *de commodo et incommodo* par voie administrative; 3° la délibération du conseil municipal; 4° le consentement des propriétaires qui veulent vendre ou échanger; 5° l'avis du sous-préfet et du préfet.

2° La loi de 1837 n'a point statué sur le partage des biens communaux entre les membres de la commune. La question du partage des communaux touche à de graves intérêts : la prospérité immédiate de beaucoup de communes en dépend; les communaux, qui devraient être le patrimoine des pauvres, deviennent souvent le patrimoine des riches; et certes les familles, qui existent aujourd'hui, et l'État auraient beaucoup à profiter du partage. Mais ces biens sont aussi le patrimoine de l'avenir; et l'intérêt des générations futures demande qu'ils ne soient pas entièrement livrés aux intérêts du présent. C'est une question d'économie sociale que le législateur s'est réservée. La législation actuelle repose sur le décret du 9 brumaire an XIII, qui était relatif aussi aux partages faits en vertu de la loi du 10 juin 1793 : les conseils municipaux ont un droit absolu de décision contre le partage; s'ils refusent, nul recours n'est possible; s'ils votent le partage, le gouvernement a le droit d'accorder ou de refuser sa sanction aux arrêtés du conseil de préfecture, qui statuent *sur la question du partage*.

3° En règle générale, les entreprises pour travaux et fournitures au nom des communes doivent être données avec concurrence et publicité. Les adjudications publiques seront précédées d'un cahier des charges et d'un avis publié un mois à l'avance par la voie des affiches. Les cahiers des charges détermineront la nature et l'importance des garanties que les fournisseurs ou entrepreneurs auront à produire. Les adjudications peuvent être soumises à des restrictions qui n'admettent à concourir que des personnes préalablement reconnues capables par l'administration et produisant des titres justificatifs. Des cautionne-

Source BIU Cujas

mens peuvent être exigés pour répondre de l'exécution des engagemens. — Les soumissions doivent toujours être remises cachetées en séance publique. — Les adjudications sont subordonnées à l'approbation du préfet; elles ne sont valables et définitives qu'après cette approbation.— Il peut être traité de gré à gré, sauf approbation du préfet, pour les travaux et fournitures dont la valeur n'excèdera pas 3,000 fr.; pour des cas spéciaux, énumérés dans l'ordonnance du 14 novembre 1837, il faut l'approbation du ministre de l'intérieur.

III. *Acceptation de dons et legs.* — Les art. 910 et 937 du Code civil exigeaient, sans distinction, une ordonnance du roi pour la validité de l'acceptation des dons et legs faits en faveur des pauvres d'une commune et des établissemens d'utilité publique. L'art. 48 de la loi de 1837 a modifié ce principe :

1° Pour les dons ou legs d'immeubles,

2° Pour les dons et legs mobiliers de plus de 3,000 fr.,

3° Pour les dons et legs mobiliers d'une valeur quelconque, s'il y a réclamation des successibles,

Il faut une ordonnance du roi ;

4° Pour les dons et legs mobiliers d'une valeur qui n'excède pas 3,000 fr., il suffit d'un arrêté du préfet.

5° Quant aux délibérations du conseil municipal qui portent refus de dons et legs, elles ne sont jamais exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance du roi.

Le maire peut, avant l'autorisation et 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* [48]. C'est une dérogation complète au principe des art. 910 et 937 du Code. Sous l'empire de ces dispositions, l'autorisation devait précéder l'acceptation; et, comme jusqu'à cette dernière époque, rien n'était consommé relativement à la donation entre vifs, le donateur pouvait révoquer sa donation, laquelle devenait caduque s'il mourait avant l'acceptation dûment autorisée (1). — La faculté d'accep-

(1) Toullier, t. V, n° 203.

Source BIU Cujas

ter provisoirement et la rétroactivité de l'autorisation qui ratifie l'acceptation, empêcheront désormais, d'après la loi de 1837, les effets de la révocation ou de la caducité. Le maire et le conseil puisent en leur qualité, sinon une capacité définitive, au moins une capacité conservatoire dans l'intérêt de la commune.

IV. *Actions judiciaires.* — L'état de minorité soumet les communes à l'autorisation du conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État, s'il y a refus [19-49]. Il faut distinguer le cas où la commune est demanderesse et celui où elle est défenderesse :

1° Dans le cas où la commune est demanderesse, l'autorisation est nécessaire, quelle que soit la nature réelle, personnelle ou mobilière de l'action à intenter. La délibération du conseil municipal est transmise par le préfet au conseil de préfecture : — le maire, au refus du conseil municipal, ne peut requérir l'autorisation de plaider ; il ne peut suivre un second degré de juridiction, ni se désister sans une autorisation nouvelle ; mais, comme administrateur, il peut faire de sa propre autorité tous les actes conservatoires. — Les actions des communes peuvent être exercées, non seulement par le maire qui est le représentant légal (1), mais aussi par tout contribuable, à ses frais et risques, s'il y a autorisation du conseil de préfecture [49]. C'est une innovation de la loi de 1837 qui donne le moyen de vaincre l'opposition du conseil municipal : « il est tels droits qui, bien que communaux, intéressent spécialement un simple habitant de la commune, et pour l'exercice desquels il ne doit pas être entravé par le mauvais vouloir ou l'indifférence du conseil municipal ; » tel est le motif de cette disposition (2). La nécessité de recourir au conseil de préfecture est une garantie contre les abus. Le tiers doit appeler la commune en cause. La décision qui interviendra a le même effet contre la commune que contre

(1) Le droit de suivre les actions qui intéressent une commune est confié exclusivement au maire dûment autorisé par le conseil municipal, et ne saurait être exercé par les membres du conseil municipal en cette qualité. (Ord. du cons. d'État, 20 avril 1840. *Droit*, 6 mai 1840.)

(2) *Rapport* de M. Vivien, 26 avril 1836, tit. 5, p. 96.

Source BIU Cujas

le particulier. Si le particulier perd, c'est comme si la commune avait perdu; s'il gagne, c'est au profit de la commune. Le jugement a donc sous ce rapport la force de la chose jugée; on ne peut plus remettre en question ce qui a été jugé; mais la commune, qui profite des chances favorables, n'est jamais exposée aux frais du procès; c'est le tiers intervenant en son nom qui les supporte seul.

Le préfet peut-il représenter la commune devant les tribunaux? En principe, le préfet n'a que le droit de *surveillance* sur le maire considéré comme agent de l'administration municipale; mais il ne peut se mettre en son lieu et place: ainsi, il est hors de son pouvoir d'exercer les actions des communes. Sa qualité de *surveillant* lui donnerait seulement le droit de faire un appel, comme *acte conservatoire*, dans le cas où des intérêts distincts de ceux de la commune lui paraîtraient motiver le refus du conseil municipal et du maire; mais sa qualité de *surveillant* ne peut lui donner l'*action* judiciaire, et l'appel devrait être regardé comme non avenu, s'il n'était pas suivi par le maire légalement autorisé. Pour amener une solution sur la différence des avis entre le conseil municipal et le préfet, celui-ci pourrait provoquer la dissolution du conseil municipal, et inviter le nouveau conseil à délibérer sur la question de l'appel interjeté à titre conservatoire (1).

Les sections de communes peuvent avoir, en propriété ou en jouissance, des biens qui sont *collectifs* quant aux membres de la section, et qui sont *distincts* quant à la commune elle-même. Si l'intérêt d'une section la met en procès contre un étranger, elle a le maire pour représentant; si le procès est contre la commune ou une autre section de la même commune, le préfet nomme une commission syndicale de trois ou cinq membres choisis parmi les électeurs municipaux; et l'action est suivie par le syndic qu'indique la commission [57].

2° Si la commune ou section de commune est défenderesse, l'action ne peut être formée contre elle sans un

(1) M. Gillon a émis, lors de la discussion de la loi de 1837, une opinion *absolue* sur le droit du préfet; elle nous paraît contraire aux principes.

Source BIU Cujas

avertissement préalable (1) : on suit la marche indiquée pour les procès de l'État et des départemens : un mémoire est adressé au préfet, quelle que soit aujourd'hui la *nature* de l'action [51]; le mémoire interrompt la prescription et toutes déchéances, à partir du récépissé. — Le mémoire est transmis au maire par le préfet, avec l'autorisation de convoquer immédiatement le conseil municipal pour délibérer à cet égard. La délibération est transmise au conseil de préfecture, et la décision du conseil sur la demande en autorisation, formée par la commune et non par l'adversaire de la commune, doit intervenir dans les deux mois du récépissé. Si l'autorisation pour défendre à l'action projetée est refusée à la commune, celle-ci peut se pourvoir devant le conseil d'État, qui prononce, sur la consultation de trois jurisconsultes désignés par le ministre de la justice : la décision du conseil de préfecture est motivée; celle du conseil d'État ne l'est pas, afin de laisser toute liberté d'opinion aux juges qui seront saisis du procès. — Si l'autorisation paraît devoir être subordonnée soit à l'interprétation, soit à la réforme d'un acte administratif, le conseil de préfecture peut surseoir; le refus d'autorisation n'est pas chose jugée; le conseil de préfecture, qui a d'abord refusé, peut revenir; il n'a pas fait acte de juridiction, mais de tutelle. En aucun cas, la commune ne pourra défendre à l'action qu'autant qu'elle y aura été expressément autorisée [54].

L'autorisation de plaider, soit en demandant, soit en défendant, est exigée à peine de nullité; mais la nullité n'est pas absolue, elle est purement relative : l'assimilation des communes à la condition des mineurs doit produire ici ses effets; une garantie introduite en leur faveur ne doit pas tourner à leur préjudice : donc la commune

(1) La loi de 1837 a sagement modifié les ordonnances antérieures. D'après l'arrêté consulaire du 7 vendémiaire an X, les créanciers des communes ne pouvaient intenter d'action contre elles qu'après en avoir obtenu la *permission* du conseil de préfecture, à peine de nullité; un avis du conseil d'État du 3 juillet 1806 avait restreint la nécessité de l'autorisation préalable pour les adversaires des communes aux questions de droits mobiliers, de créances chirographaires te hypothécaires.

Source BIU Cujas

peut opposer la nullité en tout état de cause; mais la partie adverse ne peut opposer le défaut d'autorisation, si ce n'est *in limine litis* (1).

Il y a plusieurs exceptions à la nécessité de l'autorisation. L'autorisation n'est pas exigée :

1° Pour les litiges devant les tribunaux administratifs; le conseil de préfecture, qui aurait à prononcer sur l'autorisation par acte de tutelle administrative, devra prononcer par voie de juridiction : il est superflu d'appeler deux fois son attention sur le même objet;

2° Pour les pourvois en cassation; il ne s'agit pas d'un nouveau degré de juridiction civile, mais de l'appréciation du jugement ou de l'arrêt, sous le rapport de la légalité; les communes ne peuvent être forcées de subir un jugement qui violerait la loi ou les formes protectrices de la procédure(2);

3° Pour les actions possessoires, soit que le maire les intente, soit qu'il y défende : s'il les intente, c'est pour conserver l'avantage de la possession; s'il y défend, c'est pour y être maintenu, et, par conséquent, il s'agit toujours d'un acte *conservatoire* qui est dans l'intérêt de la commune [55];

4° Pour former des demandes incidentes, ou pour défendre sur les suites d'un jugement en dernier ressort : l'autorisation relative au procès embrasse tout ce qui en est la conséquence et la dépendance naturelle ou obligée:

5° Pour repousser l'opposition formée par un contribuable contre une poursuite exercée au sujet d'une recette municipale [63];

6° Si la commune est poursuivie pour des causes qui touchent à la police, à l'ordre public (par exemple, en matière de responsabilité communale), ou en matière criminelle et correctionnelle. Dans ces cas particuliers, il y a

(1) Arg. de l'art. 1125 du Code civil; Cass. 15 avril 1833.

(2) Il faut toutefois reconnaître que la discussion à la chambre des députés, en 1833, peut donner un sens différent à l'expression, *autre degré de juridiction* de l'art. 49. M. de Podenas, auteur de l'amendement qui est devenu le § 1er de l'art. 49, avait entendu parler de la cour de cassation, comme de la cour royale. Mais dans la session de 1836, le projet de loi présenté par le gouvernement a contenu la disposition sans reproduire une explication vicieuse en droit.

Source BIU Cujas

pour la commune nécessité de la défense : quand la commune est appelée comme civilement responsable d'un délit, elle est soumise à la juridiction correctionnelle par raison de garantie accessoire à l'action principale ; et, dès-lors, l'autorisation n'est point nécessaire, parce que la défense est de droit naturel (1) : le mineur cité devant un tribunal correctionnel n'a pas certainement besoin d'autorisation pour se défendre.

V. *Paiement des dettes et des condamnations.* — La section ou le membre de la commune qui étaient en procès avec elle, et qui ont obtenu gain de cause, ne sont pas compris dans la répartition des frais du procès ; l'art. 58 a tranché à cet égard une question longuement controversée.

Les poursuites en paiement ne peuvent avoir lieu que par *voie administrative*.

Si la validité et l'exigibilité de la créance contre la commune ne sont pas contestées et qu'il ne s'agisse plus que de la liquidation de la dette et de la libération, le créancier doit s'adresser au préfet, qui vérifie la créance et ordonne son paiement, sauf recours au ministre de l'intérieur.

Le préfet ou le ministre, après délibération du conseil municipal, indique le mode, les valeurs et l'époque du paiement.

Les moyens de libération sont :

1° Une affectation au budget communal des fonds disponibles ;

2° Une contribution extraordinaire ;

3° La voie de l'emprunt ;

4° La vente de biens meubles et immeubles ;

L'acquittement des dettes exigibles est une des dépenses obligatoires qui doit figurer au budget de la commune [30, 21°] ; or, si le vote des dépenses obligatoires est insuffisant, ces dépenses, après délibération du conseil municipal, sont inscrites d'office au budget, par arrêté du

(1) Par exemple, dans le cas de responsabilité civile des faits du pâtre de la commune.

Source BIU Cujas

préfet, ou par ordonnance du roi, selon que le revenu de la commune est inférieur ou supérieur à 100,000 fr. [39].

S'il y a nécessité d'une contribution extraordinaire pour subvenir à la dépense, elle sera établie par le conseil municipal, et rendue exécutoire par arrêté ou par ordonnance; et, en cas de refus du conseil municipal, elle sera établie par une ordonnance du roi, mais seulement dans les limites d'un maximum déterminé par la loi des finances, afin que le principe constitutionnel sur l'intervention législative en matière d'impôts ne soit pas violé.

Si la voie de l'emprunt devient nécessaire dans la situation financière où se trouve la commune, l'emprunt doit être autorisé par une ordonnance du roi, quand la commune a un revenu de moins de 100,000 fr.; mais il doit l'être par une loi, quan il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur : néanmoins, en cas d'urgence et dans l'intervalle des sessions, une ordonnance du roi pourra encore autoriser l'emprunt jusqu'à concurrence du quart des revenus de la commune [41].

La loi de 1837 a introduit une innovation toute favorable aux créanciers : la vente des biens mobiliers et immobiliers de la commune, autres que ceux affectés à un *usage public*, pourra, sur la demande de tout créancier porteur de titres exécutoires, être autorisée par une ordonnance du roi : l'ordonnance déterminera les formes de la vente [46]. Le motif de cette innovation est que les communes ne peuvent être placées hors du droit commun, et qu'en déclarant obligatoires les dettes exigibles, la loi doit donner en même temps les moyens de les acquitter (1).

VI. *Transactions.* — La personne morale de la commune qui a des propriétés, qui figure dans des contrats et donations, qui peut avoir des procès, doit être autorisée à transiger sur les procès, nés ou à naître. Mais les transactions reposent sur des sacrifices; elles peuvent altérer le pa-

(1) Rapport de M. Vivien, p. 94 : « Les propositions que nous vous soumettons, « ajoutait le rapport, assurent que la vente n'aura lieu que dans des cas extrêmes, « à défaut de toute autre ressource, et qu'en même temps il sera procédé d'une « manière économique et rapide. »

Source BIU Cujas

trimoine des communes : elles sont donc placées nécessairement sous la surveillance de l'administration. On suit, à cet égard, une règle analogue à celle sur l'acceptation des dons et legs : si la transaction délibérée par le conseil municipal porte sur des objets immobiliers, quelle qu'en soit la valeur, ou sur des objets mobiliers supérieurs à 3,000 fr., elle doit être homologuée par ordonnance du roi, rendue en conseil d'État ; pour les objets mobiliers inférieurs à cette valeur, elle doit être autorisée par arrêté du préfet, en conseil de préfecture [59] : ce qui modifie l'art. 2045 du Code civil qui exigeait, sans distinction, l'autorisation du roi.

La loi a fait une différence entre les contrats d'acquisition ou de vente d'immeubles, pour lesquels elle a donné une certaine latitude à l'autorisation préfectorale [46], et les transactions sur les objets immobiliers, dont l'autorisation ne peut jamais émaner que du conseil d'État et du roi. La différence tient à la nature de ces contrats : quand la commune aliène ou acquière, elle reçoit toujours un prix ou une chose, en échange de la valeur qu'elle cède; son intérêt est protégé par une évaluation préalable; quand la commune transige, elle peut faire des sacrifices ; elle ne reçoit pas toujours un prix équivalent à ses concessions. L'incertitude du gain ou de la perte, les conséquences possibles d'un abandon de droits, ont déterminé le législateur à exiger l'intervention de la haute tutelle administrative, toutes les fois qu'il s'agirait d'objets immobiliers. (1).

La loi de 1837 ne s'est point expliquée sur toutes les formalités essentielles à la validité de la transaction ; mais l'intention du législateur a été de maintenir à cet égard les dispositions antérieures. L'arrêté consulaire du 21 frimaire

(1) L'auteur du *Traité de l'organisation et des attributions des corps municipaux* (M. Bost, t. Ier, p. 210) nous paraît avoir commis une erreur grave en disant que l'art. 46 de la loi du 18 juillet, sur les aliénations ou acquisitions d'immeubles, doit être étendu aux transactions, quant au droit du préfet d'accorder l'autorisation pour les acquisitions de 3,000 fr. ou de 20,000 fr., alors que les communes ont 100,000 fr. de revenu ou plus. L'art. 59 est spécial pour les transactions, qui ont leur nature distincte en droit, et d'ailleurs la discussion des chambres ne peut laisser aucun doute. Voir Duvergier, t. XXXVII, p. 252.

Source BIU Cujas

an XII exige que la délibération du conseil municipal soit précédée d'une consultation de trois jurisconsultes désignés par le préfet, et suivie de l'avis du conseil de préfecture ; mais cette *consultation* n'est exigée que lorsque les procès nés ou à naître sont relatifs à des *droits de propriété*.

L'homologation royale ou préfectorale, au surplus, ne constitue qu'un acte de tutelle ; la validité intrinsèque de la transaction appartient à la juridiction des tribunaux, puisque tous les actes de la commune, comme personne morale ou propriétaire, rentrent dans le cercle ordinaire des actes de la vie civile.

§ II. — DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME SOCIÉTÉ.

La commune est une société qui est pourvue de tous les élémens de la vie sociale :

1° Elle a sa circonscription réelle et ses adjonctions possibles ;

2° Elle a ses dépenses et ses ressources, autrement dit son budget ;

3° Elle a ses pouvoirs et ses organes avec des attributions déterminées ;

4° Elle a ses rapports extérieurs avec des sociétés de même nature ;

5° Elle a sa responsabilité à l'intérieur et à l'extérieur.

C'est de cet ensemble d'élémens et de rapports que se compose la vie sociale de la commune : là se placent dans leur mouvement réel les droits, les attributions, les obligations de la société communale. Ces élémens ne sont pas d'une nature arbitraire ; ils sont imposés par la nature des choses, et, en les coordonnant, on réalise à l'extérieur la pensée que le législateur a cachée dans le sein de l'institution.

I. *Circonscription. — Adjonctions et distractions de communes.* — La circonscription des communes est mise, en général, sous la protection du pouvoir législatif ; la stabilité de l'unité communale ne pourrait recevoir d'atteinte que du législateur ou de la volonté de la commune elle-même, d'accord avec des communes voisines et sanctionnée par le

Source BIU Cujas

roi. Trois cas spéciaux renferment toutes les possibilités :

1° La réunion ou la distraction d'une commune ou d'une partie de commune, peut-elle modifier la circonscription d'un département, d'un arrondissement, d'un canton? — Il faut nécessairement une loi, parce qu'il y aurait un changement dans la circonscription politique ou la circonscription électorale relative à l'élection législative ou départementale, et que les modifications à l'exercice des droits électoraux sont complètement en dehors du droit de l'administration (1);

2° Les réunions et distractions sans influence sur la circonscription électorale, sont-elles repoussées par le refus positif d'une commune? La loi est encore nécessaire, parce qu'il y a des intérêts de propriété et de droits communaux qui, comme tous les droits de propriété, sont placés sous la sauve-garde de la souveraineté, laquelle se manifeste par la loi;

3° Les réunions et distractions sans influence sur les circonscriptions électorales, sont-elles consenties par les communes intéressées? Alors les droits et les intérêts privés de la commune sont garantis par ce concours de volontés, et seulement il faut un acte de surveillance de l'autorité supérieure, une ordonnance du roi [1-4].

On ne doit pas toutefois confondre avec les changemens de circonscription, les délimitations qui n'ont eu pour objet qu'une simple rectification de territoire et un moyen de mieux constituer l'individualité communale, comme sont les rectifications qui s'opèrent à la suite des opérations du cadastre : les opérations alors ne portent que sur quelques parcelles de terrain ; l'individualité communale n'en est pas altérée; le fait reste naturellement dans les attributions de l'administration départementale (2).

---

(1) La constitution du 3 septembre 1791, tit. 2, art. 8, portait que le pouvoir législatif fixe l'étendue de chaque commune.

(2) « Le principe posé (par la commission) n'aura pas pour effet de modifier « les formes actuellement suivies pour les délimitations de commune, qui n'ont « pour objet qu'une simple rectification du territoire. Chaque jour, ces rectifica- « tions ont lieu à la suite des opérations du cadastre ; des limites fixes et natu-

Source BIU Cujas

Lorsque des adjonctions de communes ou de sections de communes s'effectuent régulièrement en vertu d'une loi ou d'une ordonnance royale, il y a nécessité de pourvoir aux intérêts et aux droits de propriété des communes ou sections qui vont être réunies à d'autres. La loi distingue entre les biens, dont les fruits étaient perçus en nature par la section, et les édifices et autres immeubles affectés à un usage public. Dans le premier cas, les habitans des communes ou sections réunies à d'autres communes conservent la jouissance exclusive de leurs biens; — dans le second cas, les biens deviennent la propriété de la commune à laquelle se fait la réunion : ce transport peut être une cause d'indemnité en faveur de l'ancienne commune; mais la *condition* d'indemnité doit alors être exprimée dans la loi ou l'ordonnance de réunion, sauf la *fixation* ultérieure de l'indemnité. Il en est de même des autres conditions de la réunion; elles doivent être fixées ou exprimées par l'acte qui la prononcera [6].

II. BUDGET COMMUNAL ET COMPTABILITÉ.

1° *Budget.* — Les dépenses sont obligatoires ou facultatives : les dépenses obligatoires sont celles que l'art. 30 de la loi du 18 juillet impose aux communes, et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition de la loi : si elles ne sont pas votées par le conseil municipal, l'administration supérieure a le droit de les introduire dans le budget, par ordonnance du roi pour les communes de 100,000 fr. et au-dessus, et par arrêté du préfet, en conseil de préfecture, pour celles dont le revenu est inférieur [38-39].

L'administration a même le droit d'établir des contributions extraordinaires pour en assurer le paiement.

Les dépenses facultatives dépendent entièrement de la volonté du conseil municipal; nul n'a le droit de les prescrire à sa place.

« relles sont adoptées, ces opérations sont purement administratives, elles ne « blessent pas l'individualité communale; elles continueront à avoir lieu dans « les mêmes formes. » (*Rapport* de M. Vivien, 26 avril 1836, p. 38.)

Source BIU Cujas

La nomenclature légale des dépenses *obligatoires* peut être ramenée à quatre classes.

Première classe : — Dépenses qui intéressent essentiellement l'existence extérieure et le service administratif de la commune; ce qui comprend :

L'entretien de l'hôtel de ville ou du local affecté à la mairie; les grosses réparations des édifices communaux (1);

Les frais de bureau et d'impression pour le service de la mairie;

L'abonnement au Bulletin des lois;

Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi, et les frais de perception;

Le traitement des gardes des bois de la commune et des gardes-champêtres;

Le traitement et les frais de bureau des commissaires de police, tels qu'ils sont déterminés par les lois (2);

Les pensions des employés municipaux et des commissaires de police, régulièrement liquidées et approuvées;

Les dépenses de la garde nationale, telles qu'elles sont déterminées par les lois;

La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par la loi (3).

Deuxième classe : — Dépenses qui intéressent l'existence morale de la commune; ce qui comprend : les dépenses relatives à l'instruction publique; l'indemnité de logement des curés et desservans, et autres ministres des cultes salariés par l'État; les secours aux fabriques et autres administrations des cultes reconnus, en cas d'insuffisance de leurs revenus; 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 canton; les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes où ils siégent; les menus frais des chambres

(1) Sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtimens militaires et les édifices consacrés au culte [art. 30, n° 16].

(2) La commission n'a considéré comme obligatoire que le traitement établi par l'arrêté du 23 fructidor an IX. Les supplémens sont purement facultatifs.

(3) Art. 30, n°s 1, 16, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 17.

Source BIU Cujas

consultatives des arts et manufactures, pour les communes où elles existent (1).

Troisième classe: — Dépenses qui concernent les relations de la commune avec la société générale; ce qui comprend les prélèvemens et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux; les frais des plans d'alignement; les frais de recensement de la population, des registres de l'État civil et d'une portion des tables décennales; le contingent dans la dépense des enfans trouvés (2).

Quatrième classe: — Elle comprend l'acquittement des dettes exigibles, et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois (3).

La loi n'a caractérisé les dépenses *facultatives* qu'en déclarant telles toutes les dépenses autres que celles classées comme obligatoires. Ainsi, les dépenses du pavé des rues (4), qui ne sont la continuation ni des grandes voies de communication ni des chemins vicinaux, les dépenses d'établissement et d'entretien des halles, marchés, abattoirs, fontaines, jardins publics, bibliothèques, musées, et même les subventions municipales en faveur des hospices, sont comprises dans le cercle extensible des dépenses facultatives. « Ce sont là des objets sur lesquels il faut s'en rapporter aux convenances de la commune, et qui, s'ils intéressent l'art et la science, s'ils peuvent contribuer au bien-être des habitans, ne présentent pas toutefois le caractère de nécessité qui peut seul commander l'intervention du pouvoir supérieur » (5).

Les recettes des communes sont ordinaires ou extraordinaires.

Les recettes ordinaires (dont l'art. 31 établit les élémens) se composent principalement : 1° des revenus de tous les biens dont les habitans n'ont pas la jouissance en nature, et nous avons vu que la statistique porte les revenus immobiliers à plus de vingt-cinq millions; 2° du produit des

(1) Art. 30, N°s 12, 13, 14, 16, 19.
(2) N°s 20, 18, 4, 5, 15.
(3) N° 21.
(4) Avis du cons. d'État, 25 mars 1807; Décr. 7 août 1810; Ord. 18 avril 1816.
(5) *Rapport* de M. Vivien, p. 79 et 80.

Source BIU Cujas

octrois, et nous avons constaté, en expliquant les octrois au chapitre des contributions indirectes, que les octrois des communes, sans y comprendre l'octroi de Paris, donnent une somme annuelle de quarante-huit millions; 3° du produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finances; 4° de la portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes de simple police et de police correctionnelle (1); 5° et généralement du produit de toutes les taxes de ville et de police, dont la perception est autorisée par la loi. — Les taxes particulières dues par les habitans ou propriétaires, en vertu des lois et des *usages locaux*, sont réparties par délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet [44]. Les tarifs des droits de voirie sont réglés par ordonnance du roi, rendue en conseil d'État [43].

Les recettes extraordinaires (dont l'art. 32 énonce les élémens) se composent principalement des contributions extraordinaires et du produit des emprunts.

1° S'agit-il d'une contribution extraordinaire destinée à subvenir aux dépenses *obligatoires*, les délibérations du conseil municipal, à cet égard, seront exécutoires en vertu d'un *arrêté* du préfet, si la commune a moins de 100,000 fr. de revenu, et d'une *ordonnance* du Roi, si la commune a un revenu égal ou supérieur à 100,000 fr.

S'agit-il d'une contribution extraordinaire destinée à subvenir à des dépenses *facultatives*, les conditions de l'autorisation s'élèvent alors : une ordonnance est nécessaire pour les communes ayant moins de 100,000 fr., une loi pour les autres [40]. Il faut plus de garantie lorsque les besoins de la commune n'ont pas le caractère impérieux de la nécessité.

Nous avons déjà constaté que lorsque le conseil municipal

(1) Le ministre de l'intérieur a adressé aux préfets une circulaire du 22 janvier 1840 pour fixer une nouvelle répartition du fonds commun des amendes de police correctionnelle. Dans les précédens états de répartition, un assez grand nombre de communes figuraient pour des sommes tellement faibles, qu'elles ne pouvaient recevoir d'application profitable au service municipal. A l'avenir, on ne devra admettre au partage qu'un moindre nombre de communes, en attribuant à chacune une part qui soit plus en rapport avec les besoins auxquels elle aurait à pourvoir.

Source BIU Cujas

refuse de pourvoir au paiement des dettes exigibles et des dépenses obligatoires en général, une contribution extraordinaire peut être établie par une ordonnance du roi, dans les limites d'un maximum légal : si la contribution devait excéder ce maximum, il faudrait une loi spéciale [39].

2° Les emprunts, comme ressources extraordinaires, peuvent engager les communes dans des voies funestes au développement de leur prospérité ; aussi le législateur a-t-il exigé les formes les plus élevées de l'autorisation : l'ordonnance du roi, en conseil d'État, ou la loi, pour les communes dont le revenu est inférieur ou supérieur au taux adopté comme point de démarcation entre elles.

Pour les contributions extraordinaires et pour les emprunts, le concours des plus imposés est appelé aux délibérations du conseil municipal dans les communes de l'ordre inférieur : il ne faut pas que le conseil puisse consentir une mesure qui retomberait sur les plus imposés, sans que ceux-ci aient pu faire entendre leur voix avec une autorité égale à celle du conseil lui-même. C'est une conséquence de ce vieux principe des états généraux, des états provinciaux et des communes, que le peuple, en France, ne peut être taxé sans son consentement.

Le budget de chaque commune, proposé par le maire, et voté par le conseil municipal, est définitivement réglé par arrêté du préfet, ou par ordonnance du roi si le revenu de la commune est de 100,000 fr. et au-dessus [33]. Dans le cas où, *par une cause quelconque*, le budget d'une commune n'aurait pas été approuvé avant le commencement de l'exercice, les recettes et dépenses ordinaires continueraient à être faites conformément à celui de l'année précédente [35].

Les dépenses proposées peuvent être rejetées ou réduites par l'autorité qui exerce le droit de surveillance ; elles ne doivent pas être *augmentées* ; mais des dépenses *nouvelles* peuvent y être ajoutées, dans le cas où un conseil municipal n'aurait pas alloué les fonds suffisans pour une dépense obligatoire ; l'allocation des fonds nécessaires est alors inscrite au budget par arrêté préfectoral ou par ordonnance du roi ; cependant le conseil municipal est préala-

Source BIU Cujas

blement appelé à en délibérer. S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, elle est inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années; s'il s'agit d'une dépense fixe ou extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle [39]. — Un crédit peut être porté au budget pour dépenses imprévues. Il ne pourra être rejeté ou réduit qu'autant que les revenus ordinaires seraient insuffisans aux dépenses obligatoires, ou que la somme votée par le conseil municipal excèderait le dixième des recettes ordinaires [37].

L'effet des ordonnances portant règlement des budgets communaux, ne s'étend pas au-delà de leur objet purement financier : l'ordonnance royale n'emporte aucune approbation des usages ou règlemens municipaux qui pourraient servir de base à des recettes illégales; et ces règlemens pourraient être annulés par le préfet ou le ministre de l'intérieur (1).

II. *Comptabilité.* — Les recettes et les dépenses sont effectuées par un comptable. Le percepteur remplit les fonctions de receveur municipal, à moins que dans les communes, dont le revenu excède 30,000 fr., il n'ait été fait choix d'un receveur municipal spécial. Ce receveur est nommé par le roi [65], sur trois candidats que le conseil municipal présente (2); c'est une distinction fondamentale entre la constitution communale de la France et celle de l'Amérique. « Les communes de la nouvelle Angleterre, dit « M. de Tocqueville, n'ont pas reçu leurs pouvoirs de l'État, « ce sont elles, au contraire, qui semblent s'être dessaisies « en faveur de l'État d'une portion de leur indépendance. « En France, le percepteur de l'État lève les taxes com- « munales; en Amérique, le percepteur de la commune « lève la taxe de l'État. Parmi nous le gouvernement cen- « tral prête ses agens à la commune; aux États-Unis, la « commune prête ses agens au gouvernement central : c'est

(1) Arrêt cons. d'État, 21 déc. 1839. (Ville de Lyon.)

(2) Voir ordonnance royale du 18 septembre 1837 sur la surveillance et la responsabilité des receveurs municipaux.

Source BIU Cujas

« un trait caractéristique dans l'administration des deux « pays (1). » — Le percepteur ou le receveur municipal est chargé seul, sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés [62]. — Toutes les recettes municipales s'effectuent sur des états dressés par le maire, visés par le sous-préfet, à moins qu'un mode spécial de recouvrement n'ait été prescrit par les lois et règlemens [63].

Le maire est ordonnateur [10-4°]; le receveur municipal et comptable : ces deux titres ne doivent pas être confondus, ils donnent lieu à deux responsabilités distinctes: le maire ne doit effectuer aucune recette; s'il excédait son droit de simple ordonnateur, toutes les dispositions des lois qui règlent les obligations spéciales des receveurs lui seraient applicables (2). Toute personne autre que le receveur municipal, qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, serait par ce seul fait constituée comptable (3).

Quoique étranger au maniement des deniers, le maire doit rendre compte de l'administration financière dont il est chargé. Les comptes, pour l'exercice clos, doivent être présentés par lui au conseil municipal avant la délibération du budget. Le conseil délibère sur les comptes pour apprécier moralement l'administration du maire, et non pour faire des opérations de calcul; car le maire étant ordonnateur, ce n'est point, à proprement parler, un compte de deniers, mais un compte moral qu'il rend de son administration (4). Les comptes du maire sont définitivement approuvés par les préfets, pour les communes dont le revenu est inférieur à

(1) *De la Démocratie en Amérique*, t. Ier, p. 102.

(2) Arrêts du cons. d'Etat des 5 mai 1831 et 25 octobre 1833. (*Rapport* de M. Vivien, p. 102.)

(3) L. 18 juillet 1837, art. 64. — Il pourra y avoir lieu à poursuite, en vertu de l'art. 258 du Code pénal, pour s'être immiscé sans titre dans des fonctions publiques.

(4) L. 1837, art. 23, 60. — *Rapport* de M. Vivien, p. 104; Duvergier, t. XXXVII, p. 252, note 5.

Source BIU Cujas

100,000 francs, et par le ministère de l'intérieur pour les autres communes [60].

Les comptes du receveur sont soumis au conseil municipal; ce sont alors des comptes de deniers que le conseil entend, débat, arrête, sans les régler définitivement [23]. Les comptes du receveur municipal sont définitivement apurés par le conseil de préfecture, pour les communes dont le revenu n'excède pas 30,000 francs; par la cour des comptes, si le revenu excède cette somme : dans le premier cas, cependant, il peut y avoir recours contre la juridiction du conseil de préfecture, et ce recours est porté devant la cour des comptes [66].

La gestion des revevnus communaux intéresse tous les habitans. Aussi les budgets et les comptes doivent rester déposés à la mairie; toute personne portée au rôle de la commune a droit d'en prendre connaissance. Cette faculté pouvait n'être pas encore une garantie suffisante, et la publicité a été imposée ou autorisée : elle est obligatoire dans les communes dont le revenu est de 100,000 francs, et plus; la loi de 1837 veut alors que les budgets et comptes soient rendus publics par la voie de l'impression; dans les autres communes l'impression est facultative; c'est au conseil municipal qu'il appartient d'en voter la dépense [67].

III. *Attributions du maire.* — Le maire a deux qualités, comme on l'a vu plus haut : il est le délégué du gouvernement sous l'*autorité* de l'administration supérieure; il est le représentant actif de la commune, sous la *surveillance* de la même administration. Il faut donc distinguer dans ses attributions, les fonctions relatives à l'administration générale, et les fonctions propres au pouvoir municipal.

1° Attributions relatives à l'administration générale.

Le maire, sous ce premier rapport, réunit trois caractères : il est agent de la loi, délégué du pouvoir administratif, et délégué de l'autorité judiciaire.

Agent de la loi, il remplit les fonctions d'officier de l'état

Source BIU Cujas

civil. La loi du 20 septembre 1792, qui a tracé la ligne de démarcation entre les actes du ministère civil et ceux du ministère religieux, a confié la confection et la garde des registres de l'état civil aux municipalités. (1) Le dépôt des registres doit avoir lieu aux archives de la commune et au greffe du tribunal [C. c. 48]; et pour la garantie de la conservation des actes qui intéressent l'état de la personne et de la famille, il est expressément défendu, sous une sanction pénale, d'écrire les actes sur des feuilles volantes [C. p. 192]. — L'officier de l'état civil est l'agent de *la loi*, institué par la loi; dans le sens rigoureux des termes, il n'est pas l'agent du *gouvernement*; aussi l'art. 75 de la constitution de l'an VIII, qui exige l'autorisation préalable du conseil d'État pour la poursuite des *agens du gouvernement*, n'est-il pas applicable au maire ou adjoint, comme officier de l'état civil : le maire alors peut être poursuivi sans autorisation pour infraction aux dispositions de la loi sur la forme des actes et la tenue des registres : la poursuite pour les simples contraventions, punissables d'une amende, est civile et non correctionnelle; le jugement est, dans tous les cas, susceptible d'appel (2).

Délégué du pouvoir administratif, le maire est chargé : 1° de l'application et de l'exécution des lois et règlemens; 2° de l'exécution des mesures de sûreté générale; 3° des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois (3).

1° La *publication* des lois et règlemens est un moyen que peut employer la prudence du maire pour faire parvenir certains règlemens, certaines lois à la connaissance de ses administrés; le mode de publication est laissé à son appréciation; et ce n'est pas de la publication faite par l'autorité municipale, mais de la promulgation générale, que la loi peut tirer sa force exécutoire.

2° La loi, après avoir statué sur l'exécution des lois et règlemens, charge le maire de l'exécution des *mesures de sû-*

(1) L'ord. d'août 1539 [50, 51], celles de 1579 et de 1667, avaient remis la confection des actes de naissance, de baptême, de mariage et de décès aux curés des paroisses.

(2) C. civ., 50, 54. Toullier, t. Ier, n° 312.

(3) L. 18 juillet 1837, art. 9.

Source BIU Cujas

reté générale. Cette disposition a eu pour objet d'écarter tout conflit entre l'autorité administrative et l'autorité municipale, au moment d'une attaque qui pourrait s'adresser à l'*existence même du gouvernement*. « Lorsqu'une cité est en « proie à la révolte, lorsque l'existence même du gouverne- « ment y est attaquée à force ouverte, il ne s'agit plus de « police municipale, d'intérêt purement local, c'est la sû- « reté générale qui est ébranlée : le droit du gouvernement « non moins que son devoir lui prescrivent d'agir. Il in- « tervient avec tous les moyens qui lui sont propres; il re- « court aux maires comme à ses délégués; il leur donne « ses ordres; il pèse sur eux de toute son autorité. La res- « ponsabilité du pouvoir exécutif disparaîtrait, si son action « pouvait être entravée par un pouvoir rival ou par la ré- « sistance des autorités inférieures..... Pour ne laisser au- « cune place au doute, aucun prétexte aux mauvaises vo- « lontés, on a inséré dans la loi cette disposition nouvelle, « comprenant l'exécution des mesures de *sûreté générale* « parmi les attributions dont le maire est chargé comme « délégué du gouvernement et sous son autorité (1). »

3° Les fonctions spéciales attribuées par les lois au maire sont en grand nombre. Des lois de toute espèce confèrent des attributions aux maires. Le législateur de 1837 n'a point entrepris de les indiquer, et les rapporteurs de la loi n'en ont tenté ni l'énumération, ni la classification (2).

Les fonctions spéciales attribuées par la loi aux maires, peuvent être ramenées à trois classes.

1re CLASSE : *Fonctions du maire dans l'intérêt de l'ordre;*— Par exemple, celles déterminées par les lois sur les armes illicites, les associations, les attroupemens, sur la surveillance à l'égard des repris de justice (3); la police d'ordre et de sûreté dans les théâtres, la prohibition de certaines

(1) *Rapport* de M. Vivien, p. 49.

(2) Le *Traité de l'organisation et des attributions des corps municipaux*, par M. Bost, contient une nomenclature détaillée, par ordre alphabétique, des différens objets dans lesquels l'autorité municipale peut ou doit intervenir. (Voir 1, 238.)

(3) Lois 22 août 1789, 10 avril 1834, 11 août 1831; L. 28 avril 1832, formant l'art. 44 C. pén.

Source BIU Cujas

pièces dramatiques dont le maire jugerait la représentation nuisible à la paix publique (1); l'assistance à la vérification des poids et mesures; la déclaration des personnes qui doivent être munies des poids et mesures pour l'exercice de leur commerce ou industrie (2).

2e Classe : *Fonctions du maire, dans leur rapport avec la force publique.* — La garde nationale est placée directement sous l'autorité du maire, du sous-préfet, du préfet, du ministre de l'intérieur; elle ne doit obéir qu'à la réquisition de l'autorité civile, et le premier organe de cette autorité, c'est le maire : dans le cas où la sûreté générale serait menacée, où l'autorité municipale ferait défaut à son devoir en des circonstances graves, l'autorité administrative pourrait agir directement (3). — Les maires prennent part à la formation de l'armée de terre ; ils dressent les tableaux de recensement des jeunes gens du canton; ils président au tirage (4). — Les maires ont action sur la gendarmerie par les réquisitions qu'ils ont le droit de lui adresser. — Les réquisitions, pour être légales et obligatoires, doivent contenir l'énonciation de la loi, du motif, ou de l'ordre, du jugement, de l'acte administratif en vertu desquels la réquisition est adressée (5).

3e Classe : *Fonctions du maire dans leur rapport avec l'exercice du culte.* — L'exercice d'un culte, même reconnu par l'État, comme le culte protestant ou tout autre, ne peut avoir lieu dans une maison particulière, sans la permission de l'autorité municipale (6). — Le maintien du bon ordre est confié à l'autorité municipale dans les endroits où il se fait de grands rassemblemens, et même dans les églises (7). Toutefois, l'autorité du maire ne doit intervenir que dans le cas où le trouble prendrait un certain caractère de gravité, et en se concertant avec le curé ou desservant, qui est

(1) Décr. 8 déc. 1805.
(2) Arrêt de cass. 7 nov. 1833.
(3) L. 22 mars 1831, art. 7, 4.
(4) L. 21 mars 1832.
(5) L. 28 germ. an VI, art. 140.
(6) C. pén., 294.
(7) Décr. 16 août 1790, tit. 2, art. 3, § 3; C. pénal, 160, 261 à 263.

Source BIU Cujas

le premier et naturel gardien de l'ordre au milieu des cérémonies religieuses. — Si le désordre provenait du prêtre lui-même; si, dans des instructions, il se permettait des inculpations directes ou indirectes, soit contre les personnes, soit contre les autres cultes autorisés dans l'État (1); s'il provoquait directement à la désobéissance aux lois et autres actes de l'autorité publique (2), il serait du devoir du maire de constater le fait par un procès-verbal, sans interruption dans l'exercice du culte. — Le refus de sépulture ecclésiastique peut être un acte de conscience ou un acte d'intolérance de la part d'un curé; l'autorité municipale ou civile n'est pas juge du mérite de ce refus, mais elle peut *commettre* un autre ministre du même culte, soit d'office, soit sur la réquisition de la famille, pour l'inhumation; dans tous les cas, et si le refus est absolu, elle est chargée de faire porter, *présenter*, *déposer* et inhumer le corps (3). Du devoir de présenter et de déposer le corps dans l'église, naît le droit de s'en faire ouvrir les portes et de donner à ceux qui accompagnent le convoi funèbre le temps de la prière et du recueillement. Le devoir de l'inhumation étant accompli, le refus de sépulture ecclésiastique peut être déféré à l'autorité compétente, et il peut y avoir lieu, au cas d'appel comme d'abus devant le conseil d'État (4). —Enfin, la police des cimetières appartient aussi à l'autorité municipale; les séparations doivent être établies et maintenues entre les portions destinées aux morts des différens cultes; la loi a voulu que la liberté de conscience et la paix du lieu des sépultures fussent protégées par les représentans de la commune. — La commune est propriétaire du champ du repos qu'elle concède pour cinq ans à la dépouille de tout homme qui meurt dans son sein; elle peut en concé-

(1) L. 28 germ. an X, art. 52.
(2) C. pén., de 201 à 206.
(3) Décr. 23 prairial an XII, art. 19.
(4) Les cérémonies funèbres doivent être gratuitement accomplies par les curés et desservans en faveur du pauvre dont l'indigence a été constatée par certificat du maire : si l'église a été tendue pour un autre convoi, on ne doit *détendre* qu'après le service qui concerne l'indigent. On n'a pas voulu que l'inégalité du pauvre et du riche parût alors dans le saint lieu. (D. 18 mai 1806.)

Source BIU Cujas

der perpétuellement quelques parties à la piété des familles, si l'étendue du cimetière dépasse certaines proportions calculées d'après la mortalité ordinaire de la commune (1).

Délégué de l'autorité judiciaire, le maire est ou officier de police judiciaire, ou officier du ministère public, ou juge de police, ou même juge administratif. Il est officier de police judiciaire et peut recevoir toutes dénonciations; mais pour constater les délits, il a des droits limités par la loi. En matière de crimes et délits, il peut recueillir les déclarations des témoins, s'il y a flagrant délit ou réquisition d'un chef de maison [C. d'inst. 50]. En matière de contravention, et dans les communes seulement où il n'y a point de commissaire de police, les maires ou adjoints peuvent faire les recherches et recevoir les dénonciations, les plaintes relatives aux contraventions de police; — pour celles qui sont sous la surveillance spéciale des gardes forestiers et champêtres, ils auront concurrence et même *prévention* [C. d'inst. 11].

Les maires ou adjoints remplissent les fonctions du ministère public devant le tribunal de police, dans les communes où il n'y a pas de commissaire de police, ou en cas d'empêchement de ces derniers.

Le maire, en certains cas, exerce aussi la juridiction de police. L'assemblée constituante avait donné la plénitude de la juridiction de police aux officiers municipaux; ceux-ci choisissaient parmi eux trois membres auxquels la juridiction était attribuée (2). La convention, qui par la constitution de l'an III modifia si profondément le système communal, enleva la juridiction aux municipalités et la confia aux juges de paix (3). — Le Code d'instruction criminelle a pris un parti moyen entre la législation de la constituante et celle de la convention. Le juge de paix a la plénitude de la

(1) On est parti de ce point, qu'une fosse ne pourrait être ouverte sur une précédente qu'après le laps de cinq ans. Il faut donc que le cimetière offre cinq fois plus de fosses qu'il n'y a de morts, année moyenne dans la commune. Si l'étendue dépasse cette proportion, alors la commune peut faire des concessions aux familles.

(2) Déc. 16-24 août 1790, tit. 11. 1; Déc. 19 juillet 1791, art. 22.

(3) Code des délits et peines, 3 brum. an IV.

Source BIU Cujas

juridiction de police; mais dans les communes qui ne sont pas chefs-lieux de canton, le maire connaîtra des contraventions commises dans l'étendue de la commune [166]: toutefois cette qualité de juge ne lui est conférée qu'à certaines conditions qui constituent sa compétence : 1° Il faut que les auteurs de la contravention aient été pris en flagrant délit, ou bien que les personnes résident ou soient présentes dans la commune; 2° il faut que les témoins soient aussi résidant ou présens; 3° il faut que la partie réclamante conclue pour ses dommages et intérêts à une somme *déterminée*, n'excédant pas celle de 15 francs; 4° il faut que la contravention ne soit pas classée parmi celles que l'art. 139 du Code d'instruction criminelle attribue exclusivement au tribunal du juge de paix (1); 5° il faut enfin que le juge de paix n'ait pas été saisi de la connaisance de la contravention; car le juge de paix a *concurrence* avec le maire, et c'est le tribunal saisi de la plainte, le premier, qui a droit d'en connaître. — Dans la sphère de sa juridiction de police, le maire peut prononcer des peines d'amende jusqu'à 15 francs, et d'emprisonnement jusqu'à 5 jours.

Le maire doit être considéré comme juge administratif en deux circonstances : 1° en matière de contributions indirectes; il prononce sur les différends élevés entre les employés et les débitans de boissons quant à l'exactitude des déclarations de prix de vente (2) : le recours contre sa décision est ouvert devant le préfet en conseil de préfecture; 2° le maire prononce aussi, sans formalités et sans frais, en matière de police de roulage, sur les difficultés relatives au poids des voitures et à la quotité de l'amende (3) : dans ce cas le recours contre la décision du maire et ouvert devant le conseil de préfecture et même devant le conseil d'État.

2° Attributions propres au pouvoir municipal.

Les attributions du maire, comme représentant de la commune, sont indiquées par les articles 10 et suivans de la

(1) Les poursuites pour contraventions forestières, pour injures verbales, pour affiches, annonces, ventes, distributions ou débits d'ouvrages, écrits, ou gravures contraires aux mœurs, l'action contre les gens qui font métiers de *deviner*, sont de la compétence exclusive des juges de paix (139, 4, 5, 6, 7).

(2) L. 28 avril 1816, art. 49.

(3) D. 23 juin 1806, art. 38.

Source BIU Cujas

loi de 1837, qui ne se suffit pas à elle-même et qui réfère 1837, qui ne se suffit pas à elle-même et qui se réfère aux lois antérieures pour déterminer les objets confiés à l'autorité municipale. Le maire est chargé spécialement, sous la *surveillance* de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale [10]. Il est investi du droit de prendre des *arrêtés* [11], à l'effet, 1° d'ordonner des mesures locales sur les *objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ;* 2° de publier de nouveau les lois et règlemens de police, en rappelant les citoyens à leur observation (1). C'est le décret du 16 août 1790 [tit. XI, art. 3] qui a indiqué les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des *corps municipaux*, remplacés aujourd'hui par les maires; c'est à ce décret que l'art. 471 n° 15 du Code pénal a ajouté la sanction d'une peine de police, en cas de contravention aux règlemens ou arrêtés publiés par le maire conformément au décret. Il faut donc nécessairement reproduire les dispositions qui servent de de limite à ce pouvoir règlementaire :

Art. 3. « Les objets de police confiés à la vigilance et à « l'autorité des *maires* sont :

« 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du « passage dans les rues, quais, places et voies publiques; « ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlè- « vement des encombremens, la démolition ou la répara- « tion des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de « rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des bâ- « timens qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien « jeter qui puisse blesser ou endommager les passans ou « causer des exhalaisons nuisibles ;

« 2° Le soin de réprimer et punir les délits contre la « tranquillité publique, tels que les rixes et disputes ac- « compagnés d'ameutemens dans les rues, le tumulte excité « dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attrou- « pemens nocturnes qui troublent le repos des citoyens ;

(1) Même disposition dans le décret du 19-22 juillet 1791, tit. 1er, art. 46, sauf que le mot *mesures* locales a été substitué au mot *précautions* qui est dans la loi de 91 ; *mesure*, a dit M. Mounier dans son rapport à la chambre des pairs, est un mot général qui comprend le présent comme l'avenir; *précaution* ne porte que sur l'avenir.

Source BIU Cujas

« 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il « se fait de grands rassemblemens d'hommes, tels que les « foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, « spectacles, jeux, cafés, *églises* et autres lieux publics ;

« 4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui « se vendent au poids, à l'*aune*, ou à la mesure, et sur la « salubrité des comestibles exposés en vente publique ;

« 5° Le soin de prévenir par les précautions convenables, « et celui de faire cesser par la distribution des secours « nécessaires, les accidens et les fléaux calamiteux, tels « que les incendies, les épidémies, les épizooties, en pro- « voquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des « administrations de département et de district (aujour- « d'hui des préfets et sous-préfets).

« 6° Le soin d'obvier ou de remédier aux évènemens fâ- « cheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou « les furieux laissés en liberté, et par la divagation des « animaux malfaisans ou féroces. »

Les arrêtés de police, rendus dans la sphère légale des attributions du maire, sont obligatoires pour les citoyens et les tribunaux ; ils trouvent leur sanction pénale, ou dans les dispositions particulières du Code pénal (1), ou dans la règle générale de l'art. 471, n° 15. — Si d'anciens règlemens de police, portant des peines corporelles ou arbitraires abolies par la législation moderne, sont remis en vigueur par l'autorité des maires, les contraventions sont punies d'après la disposition de l'art. 471.

Les maires, en statuant sur des objets de police, ne peuvent pas constituer une profession privilégiée, ou un monopole en faveur de quelques individus, ou d'une compagnie (2).

Les tribunaux de police sont investis du droit d'appliquer les dispositions des lois pénales à ceux qui contreviennent aux règlemens de police. Ils ont le droit et le devoir d'examiner si les arrêtés ont été pris dans le cercle légal des attributions des magistrats municipaux, sans pou-

(1) Art. de 471 à 480.

(2) Arrêt de cass. 18 janvier 1838, ville de Bordeaux; Arrêt du cons. d'État, 21 déc. 1839, ville de Lyon.

Source BIU Cujas

voir en apprécier la convenance ou l'utilité. Relativement aux citoyens et aux tribunaux, les arrêtés municipaux ont tous les effets d'une ordonnance royale ou même de la loi. C'est par rapport à l'administration supérieure que les effets en sont différens.

A cet égard, il faut distinguer deux espèces d'arrêtés du maire : les arrêtés *temporaires*, qui sont pris pour un cas donné, un évènement fortuit ou accidentel et dont l'application est momentanée ; et les arrêtés qui portent un règlement *permanent*, par exemple, ceux qui règlent la tenue d'un marché, la police d'une foire, le mode des approvisionnemens, et qui exercent ainsi leur action, même au-delà du territoire de la commune (1). Les premiers sont exécutoires de suite, sans approbation du préfet : le pouvoir municipal suffit à leur validité, mais ils doivent être adressés immédiatement au sous-préfet, et le préfet peut en suspendre l'exécution ou même les annuler. — Les seconds n'ont pas besoin de l'approbation expresse du préfet, mais de son approbation tacite. En conséquence, ils ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation, constatée par les récépissés du sous-préfet ; toutefois, l'autorité supérieure n'est pas désarmée de son droit de surveillance après l'expiration du mois. Si l'exécution des arrêtés révélait des inconvéniens imprévus, le préfet reprendrait son droit d'annulation ou de suspension. Dans tous les cas, les tribunaux ont à vérifier, depuis la loi de 1837 [11], si les arrêtés municipaux, à raison de leur caractère temporaire ou permanent, étaient exécutoires au moment de la contravention reprochée aux citoyens.

Le préfet, qui peut *annuler* ou *suspendre* les arrêtés municipaux, ne peut les *modifier* : modifier, ce serait disposer ou ordonner, ce serait substituer un arrêté préfectoral à un arrêté municipal ; or, la loi de 1837 a voulu que le droit d'*initiative* appartînt au maire, et le droit de *veto* ou de réformation au préfet. Tout le système de l'adminis-

(1) *Rapport* de M. Vivien, p. 52.

Source BIU Cujas

tration communale est dans ce partage de l'autorité (1).

Le pouvoir règlementaire du maire s'applique à tous les besoins administratifs de la commune, à la police municipale, à la police rurale (2), à la voirie municipale. Sous le Code rural du 6 octobre 1791, M. Henrion de Pansey avait douté du droit du maire de prendre des arrêtés pour la police rurale ; mais ce doute est dissipé par les termes de la loi de 1837 [10-1°].

Le droit de voirie municipale, qui appartient au maire, emporte le droit de faire des arrêtés concernant la hauteur, les saillies des constructions et le droit de donner les alignemens ; mais l'ouverture des rues et places publiques et les projets d'alignement de voirie municipale doivent être délibérés par le conseil, et revêtus de l'approbation du préfet [19-7°]. Dans les communes qui ont une population agglomérée de 2,000 ames, il doit y avoir un plan général d'alignement qui, après avoir passé par les divers degrés de la hiérarchie administrative, est soumis au conseil d'État, lequel statue dans les formes d'une ordonnance du roi. — S'il s'agit d'un plan *partiel* d'alignement, le conseil d'État est aussi le régulateur suprême. Dans les communes dont la population agglomérée est inférieure à 2,000 ames, les plans généraux ne sont que facultatifs (3).

Lorsqu'il existe un plan légal d'alignement, général ou partiel, l'application particulière en appartient au maire ; s'il n'y a pas de plan arrêté, les particuliers ne sont pas dispensés cependant de demander l'alignement : le maire est investi, par la loi du 16 septembre 1807, du droit de le donner pour tout objet *d'utilité publique* [52]. Les arrêtés du maire ne peuvent être déférés qu'au préfet, en matière d'alignement ; le conseil de préfecture ne serait pas compétent, car il s'agit de l'administration active, qui appartient au maire, sous la surveillance du préfet : le recours est ouvert devant le conseil d'État (4).

---

(1) *Rapport* de M. Vivien, p. 45.
(2) Voir le Code rural du 29 septembre, 6 octobre 1791.
(3) L. 16 sept. 1807 [52], Circul. 29 oct. 1812. Voir le *Traité* de M. Bost, 1, 402.
(4) Arrêt du cons. d'État, 12 avril 1832.

Source BIU Cujas

Lorsque le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil ; toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux conseillers assistans, à la majorité des voix, sauf le recours devant le conseil de préfecture. Le receveur municipal est *appelé* à toutes les adjudications ; mais sa présence n'est pas nécessaire à la validité de l'adjudication [16].

Le maire est chargé seul de l'administration active, et par conséquent il nomme à tous les emplois communaux, lorsqu'il n'y a pas une loi spéciale sur un autre mode de nomination; il révoque les titulaires. Le doute sur son droit de nommer le bibliothécaire de la ville, a été levé par une décision du roi, portant : « Que l'art. 41 de l'or-« donnance du 22 février 1839 (sur les bibliothèques) ne « fait pas obstacle à ce que le maire d'une ville ait, sous sa « responsabilité, la nomination à l'emploi de bibliothé-« caire de ladite ville. » — « Si la bibliothèque, dit le rapport au roi, est la propriété de la commune et est entretenue à ses frais, le soin de la garde ne peut être considéré que comme un emploi communal. La nomination appartient directement au maire ; son droit à cet égard doit s'exercer sous la responsabilité qui s'applique au choix du bibliothécaire comme à la conservation même de la bibliothèque, sauf le contrôle de l'autorité supérieure, en cas de négligence ou d'abus (1). » — Le maire a besoin de l'approbation du conseil municipal pour la nomination du garde-champêtre et du pâtre de la commune ; il peut les suspendre de leurs fonctions et même révoquer les pâtres communs ; mais le droit de révocation, à l'égard des gardes-champêtres, appartient au préfet [13]. Cette différence tient au caractère différent du garde-champêtre et du pâtre : le premier seul est officier de police judiciaire, agréé et commissionné par le sous-préfet.

---

(1) Décision du roi sur le rapport de M. Villemain, ministre de l'instruction publique, 2 juillet 1839.

Source BIU Cujas

Les fonctions du maire peuvent être déléguées; mais il y a deux sortes de délégations : la délégation légale, lorsque le maire est absent ou empêché; il est alors *remplacé*, et la délégation embrasse la *totalité* des fonctions (1); la délégation volontaire, quand le maire qui exerce réellement ses fonctions, délègue certaines attributions à ses adjoints : la délégation volontaire ne peut être que *partielle* (2).

Le préfet, qui ne peut *ordonner* par lui-même, en matière municipale, comme on l'a vu, doit remplacer d'office le maire qui ne veut pas agir, quand les actes sont prescrits par la loi au maire, considéré soit comme agent de l'administration générale, soit comme représentant de l'administration locale. Ainsi, pour les actes de l'état civil, la révision des listes électorales, la confection de la liste des électeurs municipaux, la confection des tableaux de recensement et autres actes que la loi a rendus formellement *obligatoires*, le préfet peut y procéder par lui-même ou par un fondé de pouvoir spécial, si le maire néglige ou refuse de les faire, après réquisition du préfet [15]. « L'exécution des lois ne peut être suspendue par la résistance « d'un fonctionnaire. Sa destitution n'est pas toujours nécessaire; dût-elle être prononcée, on n'est pas toujours « à même d'attendre qu'il soit remplacé. Mais il faut que « le préfet ne soit admis à user du droit que la loi lui confère que pour des *actes formels*, précisément exigés par la « loi, et qu'à l'aide de ce droit il ne puisse pas annuler « l'autorité municipale (3). » Le droit du préfet, étant restreint aux actes prescrits aux maires par la loi, ne s'étend point aux actes que le préfet jugerait seulement *utiles*, aux attributions de police municipale dont le maire a l'initiative, en se renfermant dans les limites légales; il a pour but, non de confisquer indirectement l'autorité municipale au profit de l'autorité préfectorale, mais seulement de satisfaire aux exigences rigoureuses du service administratif.

IV. *Caractère des attributions du conseil municipal.* — Ces

(1) L. du 21 mars 1831, art. 15.
(2) L. du 18 juillet 1837, art. 14.
(3) *Rapport* de M. Vivien, p. 62.

Source BIU Cujas

attributions sont relatives aux différens intérêts de la société communale.

1° Il y a des objets qui n'intéressent que le présent, comme les jouissances de fruits, les perceptions de revenus : pour ces objets, le conseil municipal a le *droit de règlement ;* ses délibérations sont exécutoires sans l'approbation expresse de l'autorité supérieure : ainsi les baux des biens communaux, la répartition des pâturages, les affouages, soit pour la distribution en nature, soit pour la vente des coupes affouagères, sont réglés par le conseil sans l'intervention du préfet (1).

2° Il y a des objets qui peuvent engager l'avenir et altérer le patrimoine des communes : à leur égard, le conseil a *le droit et l'initiative de délibération ;* mais les délibérations doivent être suivies de la sanction ou du préfet, ou du ministre, ou du roi, et quelquefois du pouvoir législatif : ainsi, pour les actes qui touchent à l'exercice du droit de propriété, sauf les actes de pure gestion, pour l'exercice des actions judiciaires, pour le budget, pour les contributions extraordinaires et les emprunts, l'approbation est nécessaire et appartient aux différens degrés de la hiérarchie de l'État, selon la nature des délibérations, dont l'initiative est réservée exclusivement au conseil municipal. L'approbation doit être expresse ; elle est le complément nécessaire de la délibération ; elle ne peut donc être tacite ou suppléée par une simple présomption : elle est une formalité *substantielle* (2).

3° Il y a des objets qui, par leur nature, appellent un examen spécial de comptabilité ; à leur égard, le conseil exerce le *droit de contrôle :* il exerce ce droit sur les comptes de l'administration du maire ; le conseil alors n'est plus présidé par le maire, il choisit son président ; le maire se retire au moment du vote, et le président adresse directement la délibération au sous-préfet, afin d'éviter toute

(1) Sauf le droit d'annulation du préfet dans les 30 jours, art. 18.

(2) *Rapport* de M. Vivien, p. 67.

Source BIU Cujas

discussion irritante et personnelle entre le maire et le conseil municipal [25].

4° Il y a des objets qui touchent aux charges que la commune supporte dans ses relations avec l'État, et le conseil municipal a le *droit de réclamation* dans l'intérêt local : ainsi il peut réclamer contre le contingent qui lui est assigné dans les contributions directes [22].

5° Il y a enfin des objets qui intéressent la commune, mais d'une manière plus indirecte, et alors le conseil municipal a seulement le *droit d'avis* [21] ou une attribution purement consultative : l'initiative appartient à d'autres pouvoirs, la décision appartient à l'administration. Il en est ainsi pour les circonscriptions relatives au culte et à la distribution des secours publics, pour les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs, villages, etc. : l'avis du conseil est indispensable dans les cas prévus par la loi, et il peut être réclamé par le préfet pour tous autres objets.

La loi n'a pas permis la publicité des séances du conseil municipal; mais tous les contribuables de la commune ont le droit de prendre communication des délibérations (1).

V. *Incapacité du conseil municipal.* — Les attributions du conseil sont bornées par la nature des choses et par la loi aux intérêts spéciaux de la société communale. Toute délibération d'un conseil municipal portant sur des objets étrangers à ses attributions est *nulle de plein droit*. Le préfet, en conseil de préfecture, déclare la nullité; le conseil peut en appeler au roi. Cette disposition de la loi de 1831 [28] pouvait, dans la généralité de ses termes, s'étendre même à l'expression des vœux du conseil sur des objets d'intérêt communal : la loi de 1837, pour en prévenir l'abus possible, a formellement attribué au conseil le droit d'exprimer son vœu sur tous les objets d'intérêt local [24].

Une ordonnance du 10 juillet 1816 porte qu'aucun don, aucun hommage, aucune récompense ne pourront être

(1) L. 21 mars 1831, art. 25.

Source BIU Cujas

votés, offerts ou décernés comme témoignages de la reconnaissance publique par les conseils municipaux, sans une autorisation préalable du roi : l'ordonnance a craint le résultat d'élans irréfléchis. Cependant, le principe de la loi de 1837 étant tout favorable à l'initiative des conseils municipaux, il nous semble qu'on ne pourrait considérer comme illégale une délibération qui voterait une récompense ou un monument, sauf la sanction de l'autorité royale. Cette délibération pourrait, au surplus, être considérée comme un vœu sur un objet d'intérêt local, et par conséquent elle échapperait, et à l'ordonnance de 1816 et à l'art. 28 de la loi de 1831.

Le conseil ne peut publier aucune protestation, proclamation ou adresse [24]. Il ne peut délibérer hors de sa réunion légale : le préfet déclare, en conseil de préfecture, l'illégalité de l'assemblée et la nullité des actes. Il lui est interdit de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils ; s'il enfreint l'interdiction, le préfet prononce la suspension du conseil ; plus tard il est statué définitivement par ordonnance du roi [30].

Le droit de prononcer la dissolution appartient à la royauté sur ce dernier degré de l'échelle sociale, comme sur les premier et second degrés : le droit de la royauté n'a pas besoin de produire au dehors ses motifs ; mais l'ordonnance doit fixer la réélection dans les trois mois [27]. Si le maire et les adjoints donnaient leur démission avant la réélection, le roi, ou le préfet au nom du roi, pourraient désigner, sur la liste des électeurs de la commune, les citoyens qui exerceraient provisoirement les fonctions de maire et d'adjoints [27].

Quand la dissolution est prononcée, les membres du conseil ou quelques-uns d'eux peuvent être poursuivis conformément aux lois pénales, par exemple, s'ils se sont immiscés sans titre, dans des fonctions publiques (1), ou s'ils ont participé à la publication de proclama-

(1) C. pén. 258.

Source BIU Cujas

tions ou d'adresses aux citoyens (1). Il n'est pas nécessaire d'obtenir l'autorisation préalable du conseil d'État pour les poursuivre ; car les conseillers municipaux ne sont pas agens du gouvernement : les attributions des conseillers municipaux sont relatives seulement à la surveillance des intérêts de la commune. Aucun pouvoir actif ne leur étant confié, aucune voie d'action attribuée, n'ayant rien à faire, en un mot, par l'ordre, ni pour le compte du gouvernement, celui-ci ne leur doit aucune garantie de plus qu'aux autres citoyens (2).

VI. *Rapports entre les communes.* — Les communes qui sont limitrophes les unes des autres peuvent avoir des rapports à l'occasion des intérêts qui les concernent. Si des biens ou des droits sont indivis entre deux ou plusieurs communes, une commission syndicale est instituée par ordonnance du roi et composée de délégués des conseils municipaux : la commission est renouvelée tous les trois ans ; elle est présidée par un syndic que le préfet choisit parmi les membres qui la composent. Les attributions de la commission syndicale et du syndic, en ce qui touche les biens et les droits indivis, sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires pour l'administration des propriétés communales : toutefois les délibérations prises par la commission ne sont exécutoires que sur l'approbation du préfet, sans aucune distinction [70-71].

Lorsque des travaux intéressent diverses communes, les conseils municipaux sont appelés à délibérer sur leurs intérêts respectifs et sur la part de dépense que chaque commune devra supporter. Les délibérations sont soumises à l'approbation du préfet. En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prononce, après l'avis des conseils d'arrondissement et de département. Si les communes sont situées dans plusieurs départemens, il est statué par ordonnance royale [72]. — En cas d'urgence, un arrêté du préfet suffit pour ordonner les travaux : il est pourvu à la dépense par un rôle provisoire ; mais la répartition

(1) L. 1831. 30.
(2) Arrêt de cass., 25 mars 1835.

Source BIU Cujas

définitive est soumise à la délibération des conseils respectifs.

Les différends administratifs entre les communes se décident par voie administrative; quant aux droits de possession ou de propriété, ils ne peuvent relever que de la juridiction civile.

VII. *Responsabilité communale.* — La responsabilité des communes tient à leur nature sociale. Une société qui a des pouvoirs légalement organisés doit protection à ses membres et à tous les intérêts. Si la protection vient à faillir au moment du péril, le devoir social est violé, et la commune doit être responsable de sa faute. La loi romaine disait en ce sens : « *Quod major pars curiæ effecit, pro eo habetur ac si* « *omnes egerint* (1). » Cependant la responsabilité n'est formellement établie par les lois romaines que contre les décurions, en cas de non-recouvrement des impôts dus au fisc impérial (2).

L'ordonnance de Blois enjoignait aux habitans des villages, où des crimes étaient commis, de poursuivre en toute diligence les malfaiteurs, pour les appréhender et les constituer prisonniers, si faire se pouvait..., sous peine de *grosses* amendes applicables, moitié au roi, moitié aux *excédés* ou leurs hommes (3).

L'ordonnance criminelle de 1670 [tit. 21] établissait la responsabilité générale en cas de rébellion, de violence ou autre crime; la condamnation était poursuivie contre un syndic des habitans, et l'indemnité était garantie par les biens communaux ou par une taxe spéciale sur la communauté. — La Révolution française, en développant la vie et la puissance des communes, a aussi développé le principe de leur responsabilité. Un orateur disait à ce sujet à l'assemblée constituante : « Il faut que le dommage causé soit « réparé par la commune; c'est le vrai moyen de rétablir

(1) Dig., lib. L, tit. 1er; Ad. municip., l. 19 ; L. de reg., jur. 160 : « Refertur « ad universos quod publice fit per majorem partem.

(2) Cod., lib. X, tit. 70, l. 8; Cod. théod., lib. XII, tit. 1, l. 54. — Le Code de Justinien emploie toutefois, au tit. 31, l. 39, l'expression générale : « *Et publica* « *damna sarciant.* »

(3) Ord. de 1579, art. 196.

Source BIU Cujas

« la *fraternité entre tous les Français* » (1). Le décret du 23 février 1790 reconnaissait le devoir de la commune et sa responsabilité à l'intérieur et à l'extérieur; il rendait la commune responsable : 1° du dommage qu'elle aurait pu empêcher dans le sein de son territoire; 2° de celui causé dans la commune voisine, à laquelle elle aurait refusé son assistance. Le décret constituait donc la solidarité entre tous les membres de la même commune, et le devoir de l'*assistance mutuelle* entre les sociétés communales. — La convention a confirmé et développé le principe du décret de 1790, sous l'empire de circonstances anarchiques qui ont marqué de leur empreinte certaines dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV (2).

Le principe est ainsi posé : « Chaque commune est respon-« sable des délits commis à force ouverte ou par violence « sur son territoire, par des attroupemens ou rassemblemens « armés ou non armés, soit envers les personnes, soit con-« tre les propriétés, ainsi que des dommages-intérêts aux-« quels ils donneront lieu » (3). Si les attroupemens ou rassemblemens ont été formés d'habitans de plusieurs communes, la loi de l'an IV rend toutes les communes responsables des délits qu'ils auront commis [3]. — Elle se tait sur le devoir de l'*assistance mutuelle* entre les communes, et sur la responsabilité que pourrait faire encourir le refus d'assistance : mais comme elle n'abroge pas expressément le décret de 1790, on doit considérer comme loi encore en vigueur une disposition aussi conforme à la théorie de la responsabilité communale. — Du reste, la loi de l'an IV n'est

(1) La discussion sur le décret du 23 février fut soutenue par les orateurs les plus distingués, Cazalès, Maury, Barnave, Mirabeau. Mais le principe qui l'emporta, et qui mit la responsabilité des communes à la place de la responsabilité des officiers municipaux, que proposait Mirabeau, fut exprimé par des hommes obscurs, Dalley-Dagier et Dupont, qui triomphèrent par la seule force du bon sens. (*Hist. parl.*, t. IV, de 352 à 358.)

(2) La loi a été rendue trois jours avant la journée du 13 vendémiaire an IV, où les sections de la commune de Paris, insurgées contre la convention, furent vaincues par Bonaparte.

(3) Tit. 4, art. 1er. — La loi de l'an IV, tit. 1er, a posé le principe d'une manière d'abord plus générale : « Tous citoyens habitant la même commune sont « garans civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit « envers les personnes, soit contre les propriétés. » Mais cette disposition trop vague est précisée et organisée par le titre 4e.

Source BIU Cujas

plus exécutoire dans toutes ses dispositions. Les art. 9, 10, 11, 12 ne peuvent point avoir d'application dans l'ordre actuel des choses; ils tiennent à un état d'anarchie incompatible avec un gouvernement régulier; et les propriétaires, par exemple, qui ne pourraient obtenir ce qui leur serait dû par des colons, auraient action contre eux et non contre la commune, pour cause de responsabilité. Le principe d'abrogation *tacite* a été posé par M. Dupin devant la cour de cassation en ces termes : « La loi du 10 vendémiaire an IV, « en partie *révolutionnaire*, ne doit plus recevoir aujour- « d'hui d'autre application que celle que comporte la na- « ture régulière de nos institutions, l'organisation actuelle « de nos autorités (1). »

La responsabilité ; la conséquence de la faute et de l'égoïsme de la commune; de là des exceptions; elle ne peut être encourue : 1° si la commune justifie avoir employé tous les moyens en son pouvoir pour prévenir les rassemblemens ou en faire connaître les auteurs; 2° si elle prouve que les auteurs, provocateurs et complices du délit, qui ont fait irruption sur le territoire, sont tous étrangers à la commune, car la faute, n'étant pas imputable à ses membres, ne doit pas retomber à sa charge [art. 8]; 3° s'il s'agissait d'une attaque contre le gouvernement; car l'administration municipale, par son étroite action, n'est pas destinée à prévenir ou à combattre des attaques qui s'adressent à la société entière (2).

La commune est responsable envers les victimes de l'attroupement, leurs veuves et leurs enfans. Si les habitans de la commune ont pris part aux délits commis sur son territoire par des attroupemens, la commune est tenue de payer à l'État une amende égale au montant de la réparation principale. Les dommages et intérêts ne peuvent jamais être moindres que la valeur entière des objets pillés et des choses enlevées.

(1) M. Dupin, réquisitoire lors de l'arrêt du 6 août 1836, t. III, p. 227 de ses réquisitoires.

(2) Ainsi, Paris et Lyon, après les évènemens de 1832 et 1835 n'ont pas été considérés comme *responsables* des pertes et des désastres éprouvés. Cour de cassation, arrêt 6 avril 1836. (*Réquisitoires* de M. Dupin, t. III, p. 219 et suiv.)

Source BIU Cujas

Il peut y avoir recours de la part des habitans qui sont restés inoffensifs et étrangers aux attroupemens, contre les auteurs et complices des délits (1).

La poursuite contre les communes, en matière de responsabilité, a lieu devant les tribunaux civils; mais elle n'est pas purement civile, elle est d'ordre public : elle constitue une action extraordinaire en réparation civile d'un délit; et, par ce motif, l'autorisation du conseil de préfecture n'est pas nécessaire pour traduire la commune devant les tribunaux (2).

Lorsque le jugement est passé en force de chose jugée, son exécution est soumise à des règles spéciales qui en assurent la promptitude et l'efficacité. — Le jugement est adressé dans les vingt-quatre heures au préfet, qui est tenu de l'envoyer au maire de la commune condamnée dans les trois jours.

La municipalité a le droit de faire contribuer les vingt plus forts imposés résidant dans la commune; et, dans les dix jours, elle doit verser le montant de la condamnation à la caisse du *département* (du receveur général). A défaut de paiement dans les dix jours, le préfet requerra une force armée suffisante et l'établira dans les communes contribuables; il nommera un commissaire pour opérer le versement de la contribution. — Dans les dix jours du versement, le préfet doit faire remettre aux parties intéressées le montant du jugement portant fixation des dommages-intérêts.

La répartition des sommes avancées sera faite par la municipalité entre tous les habitans de la commune, d'après le tableau des domiciliés et à raison de leurs facultés respectives. — S'il y a réclamation de la part d'un ou de plusieurs contribuables, le conseil de préfecture statuera sur la demande en réduction (3).

---

(1) L. du 10 vend., art. 6, 2, 4, 7, 12, et tit. 5, art. 6.
(2) Cass., 28 juin 1826.
(3) L. 10 vend. tit. 5.

Source BIU Cujas

SECTION III.

ÉTABLISSEMENS COMMUNAUX D'HUMANITÉ.

Les communes ont des établissemens publics d'humanité, destinés à venir au secours des indigens et des infirmes du lieu; ce sont principalement les bureaux de bienfaisance et les salles d'asile, les hospices et les monts-de-piété. Ils doivent être entourés de la même protection que les communes dont ils sont l'accessoire. Ils ont leur organisation propre, leurs rapports de dépendance avec la commune, et leur soumission à la surveillance de l'autorité supérieure.

I. *Bureaux de bienfaisance et salles d'asile.* — Institués pour distribuer des secours à domicile aux malades, aux indigens, aux infirmes, ils sont administrés par un conseil de cinq membres, nommés par le préfet ou par le ministre de l'intérieur, selon l'importance des communes, et renouvelés tous les ans par cinquième (1). Le conseil est présidé par le maire, président de droit. Placés sous la surveillance de l'administration municipale, les bureaux de bienfaisance doivent être établis par commune; ils pourraient l'être aussi par section de commune, si tel était le vœu du fondateur, qui en ferait une condition de sa libéralité. Une ordonnance spéciale a créé douze bureaux de charité dans Paris, en les plaçant sous la direction du préfet de la Seine et du conseil-général de l'administration des hospices (2).

Les bureaux de bienfaisance ont à leur disposition des ressources destinées à leur but de charité publique : ils ont été investis du droit de prendre possession de biens nationaux par la loi du 7 frimaire an V; ils peuvent recevoir du budget municipal des allocations purement facultatives; ils ont les produits des quêtes et collectes faites en leur faveur. — Ils ont qualité pour profiter des dons et legs que leur destine la générosité des citoyens : toute libéralité faite en faveur

(1) Ord. 6 février 1818.
(2) Ord. 12 juillet 1816.

Source BIU Cujas

des pauvres d'une commune doit être acceptée par le bureau de bienfaisance, ou, à son défaut, par le maire de la commune (1). Les bureaux de bienfaisance ou le maire peuvent être seuls envoyés en possession des objets, quels que soient d'ailleurs les termes de l'acte de libéralité.—Si la donation est appliquée par le donateur aux pauvres d'une circonscription qui embrasse plusieurs communes, elle doit être acceptée par le préfet, qui représente tous les établissemens publics du département; si le bénéfice du legs s'étend à plusieurs départemens, l'acceptation doit être faite par le ministre de l'intérieur (2).

Les fonds disponibles qui ne reçoivent pas d'application immédiate à des objets d'humanité, doivent être employés en rentes sur l'État, avec l'approbation du préfet; ils peuvent l'être aussi en biens fonds, mais alors il faut une ordonnance royale pour autoriser l'acquisition (3). Les bureaux de bienfaisance ayant des droits, des biens, des intérêts qui leur sont propres, contractent des engagemens qui leur sont aussi personnels et qui ne peuvent retomber à la charge de la commune : la commune ne vient au secours des pauvres que volontairement, et sans qu'on puisse l'y contraindre, ni directement, ni indirectement.

Les salles d'asile sont des établissemens d'humanité et d'éducation : sous le premier rapport, elles sont un accessoire des bureaux de bienfaisance et un établissement communal que les conseils municipaux peuvent soutenir par des allocations de fonds; sous le second rapport, elles subissent naturellement la surveillance de l'Université.

II. *Hospices et monts-de-piété* (4). — La loi du 16 messidor an VII a créé, dans chaque ville où il existe des hospices, un conseil d'administration chargé de la gestion de leurs biens et de leur administration intérieure. Il est composé de cinq membres, d'après le même mode de

(1) Ord. 2 avril 1817.
(2) Avis cons. d'État, 15 janv. 1837.
(3) Inst. 21 janv. 1819.
(4) On peut consulter : 1° Le *Code administratif des hôpitaux*;
2° Le *Manuel des commissions administratives des hospices*, par M. Péchart.

Source BIU Cujas

nomination que le conseil des bureaux de bienfaisance, et sous la présidence du maire. Un seul conseil est institué pour les divers hospices d'une même ville; et les conseils de charité, créés en 1821 pour faciliter l'administration des établissemens de bienfaisance, sont même supprimés aujourd'hui (1). Un hospice fondé par un particulier pourrait être placé sous la surveillance d'une commission administrative autre que celle du lieu de l'établissement : il suffirait que le donateur en eût fait une condition de sa fondation ; la loi ne mettrait pas d'obstacle à l'approbation de l'autorité supérieure.

La dotation des hospices se compose de rentes, de biens meubles et immeubles, et d'allocations purement facultatives qui peuvent être portées au budget de la commune. Le décret du 13 brumaire an II, en abolissant les hospices, avait ordonné la réunion et la vente de leurs biens. La loi du 15 brumaire an IX réintégra les hospices dans leurs biens non aliénés; on leur affecta, en remplacement, des biens confisqués sur les émigrés. La loi du 14 ventôse an IX leur attribua les domaines nationaux usurpés par des particuliers; l'arrêté du 7 messidor leur conféra tous les biens ecclésiastiques mis à la disposition de la nation en 1789, et possédés autrement qu'en vertu des décrets de l'assemblée nationale. Cet arrêté consulaire autorisa, en faveur des hospices, les recherches et les poursuites contre les détenteurs de rentes nationales non déclarées, et les détenteurs occultes de biens d'émigrés; de là sont venues les attributions de biens et rentes *révélées* : enfin l'arrêté du 29 frimaire an XI compléta la dotation, en déclarant attribuer à ces établissemens toute rente provenant du clergé, de corporations supprimées, d'établissemens publics, de communes, qui ne serait pas inscrite sur les registres du domaine. Les hospices sont donc, à cet égard, les successeurs naturels du clergé et des corporations.

La comptabilité des hospices et des bureaux de bienfaisance a été mise en rapport avec celle des communes (2):

(1) Ord. 2 avril 1831.
(2) Ord. 23 avril 1833.

Source BIU Cujas

par suite des liens de dépendance établis entre la commune et les établissemens de charité qui existent dans son sein, le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les budgets et les comptes de ces établissemens (1).

Les règles générales, relatives aux acquisitions et aliénations des biens des communes, à l'acceptation des dons et legs, aux transactions, sont applicables aux biens des hospices et des bureaux de bienfaisance; mais, de plus, tous ces actes et autorisations doivent être précédés de l'avis du conseil municipal [20-4°]; la loi de 1837 a donc associé la commune à la tutelle exercée par l'autorité administrative sur les établissemens accessoires.

Les baux des biens des hospices peuvent être faits pour dix-huit ans, avec l'avis du conseil municipal et l'approbation du préfet. Le cahier des charges de l'adjudication et de la jouissance est dressé par la commission administrative; les baux doivent être précédés d'affiches et publications, ils sont faits aux enchères par-devant un notaire assisté d'un membre de la commission. Le droit d'hypothèque sur tous les biens du preneur y est stipulé et spécialisé (2). Quant aux baux d'une plus longue durée, il faut, pour leur validité, une ordonnance royale.

Les autorisations de plaider sont soumises à la tutelle ordinaire du conseil de préfecture et du conseil d'État; elles doivent, de plus, être précédées de l'avis d'un comité consultatif de trois jurisconsultes choisis par le préfet ou le sous-préfet, et de l'avis du conseil municipal.

La tutelle des enfans trouvés a été confiée par la loi du 15 pluviôse an XIII et le décret du 19 janvier 1811, à la commission administrative des hospices; cette tutelle est soumise aux règles ordinaires du Code civil : l'acceptation d'un legs qui serait fait à des enfans recueillis dans un hospice, n'aurait donc pas besoin d'être autorisée par ordonnance royale (3). Les enfans abandonnés sont sous la direc-

(1) L. 1837, 20, 6°.
(2) D. 12 août 1807. — L. 24 mai 1835.
(3) Avis du cons. d'État, 17 fév. 1835.

Source BIU Cujas

tion des hospices, jusqu'à leur majorité ou leur émancipation. La plus étroite analogie existe entre les obligations des hospices envers eux, et les obligations des père et mère. Lorsque l'enfant mineur quitte l'hospice pour entrer en apprentissage, les liens qui l'unissent avec cet établissement ne sont pas rompus; l'hospice continue à être pour lui ce que la famille est pour les autres enfans (1).

Les monts-de-piété, créés dans un but de bienfaisance, doivent être considérés comme un annexe des hospices. Le profit des prêts sur nantissement est affecté au bénéfice des hospices et des pauvres (2) : l'avance des fonds nécessaires au mouvement de ces établissemens est faite sur les revenus des hospices, ou sur leurs capitaux disponibles, ou par l'aliénation d'immeubles peu productifs. — Les monts-de-piété ne peuvent être formés qu'avec l'autorisation du gouvernement; ils sont administrés par une commission composée de membres choisis par le préfet parmi les administrateurs des hospices, et présidée par le maire (3). Les statuts des monts-de-piété sont soumis au conseil d'État et appprouvés par ordonnance royale; s'il s'agit de former un établissement nouveau, ou de modifier celui qui existe, il est nécessaire de prendre l'avis préalable de la commission administrative des hospices et du conseil municipal. Toutes les dispositions destinées à régler la marche ou l'amélioration des monts-de-piété doivent être comprises dans les règlemens approuvés par le roi en son conseil d'État. Les monts-de-piété sont, au surplus, comme les hospices eux-mêmes, placés sous la surveillance municipale (4).

---

(1) Art. 2, 7, 8 de la loi de l'an XIII. Un arrêt de la cour de Bordeaux, du 10 mars 1840, a jugé que les revenus des biens ou capitaux qui échoient aux enfans admis dans les hospices appartiennent aux hospices jusqu'à l'émancipation ou la majorité de ces enfans, même lorsque ceux-ci, sortis de l'hospice avant leur majorité ou leur émancipation, suffisent à leurs besoins par leur travail (*Droit*, 20 mars 1840).

(2) L. 10 pluv. an XII.

(3) L. 24 mess. an XII.

(4) Avis cons. d'État, 14 déc. 1833.

Source BIU Cujas

SECTION IV.

FABRIQUES PAROISSIALES (1).

Les fabriques des paroisses forment un établissement accessoire et parallèle à la commune; c'est la commune religieuse, dont l'existence toutefois est unie à la commune civile par des liens de dépendance; ainsi, les autorisations d'emprunter, d'acquérir d'échanger, d'aliéner, de plaider ou transiger, demandées à l'administration supérieure par les fabriques, doivent être soumises à l'avis préalable du conseil municipal; ainsi la loi municipale a placé au rang des dépenses obligatoires les secours à donner aux fabriques et autres administrations préposées aux cultes, en cas d'insuffisance de leurs revenus; ainsi, les budgets et les comptes de fabriques, qui reçoivent des secours sur les fonds communaux, sont nécessairement soumis à l'avis du conseil municipal [L. 1837-20-30],

Ce sont les fabriques paroissiales qui seules sont placées sous ce régime municipal. Les fabriques des cathédrales et métropoles sont administrées selon les règlemens faits par les évêques et approuvés par le gouvernement [D. 20 déc. 1809].

L'administration des revenus des églises paroissiales, par des personnes étrangères à l'état ecclésiastique, remonte au XVIe siècle. Le concile de Mayence, de 1549, décida que les revenus des fabriques seraient perçus et régis par des laïques, et que le curé serait le principal fabricien : un édit de 1571 [5 oct.] ordonna que des comptes seraient rendus annuellement à la fabrique; et en 1704 des *trésoriers*, marguilliers *perpétuels*, furent institués dans tout le royaume. Avant la révolution, c'étaient les

(1) On peut consulter : 1° Le *Traité du gouvernement des paroisses*, par Jousse, 1 vol., 1769;
2° Le *Traité du gouvernement des paroisses*, par Carré, 1 vol., 1821;
3° La *Législation complète des fabriques*, par M. Lebesnier;
4° Le *Traité de l'administ. temporelle des paroisses*, par l'abbé Affre (aujourd'hui archevêque de Paris), 1 vol.

Source BIU Cujas

parlemens qui faisaient les règlemens administratifs des hospices et des fabriques.

La constituante, en déclarant nationaux les biens du clergé et des monastères, laissa aux fabriques leurs biens et fondations; le décret de l'an II qui frappa les hospices, frappa en même temps les fabriques et leurs biens. — La loi organique du concordat statua, par son art. 76, « qu'il « serait établi des fabriques pour veiller à l'entretien et « à la conservation des temples, à l'administration des « aumônes. » — La restitution des biens et rentes non aliénés, qui avaient appartenu aux fabriques, fut ordonnée par la loi du 7 thermidor an XI. L'envoi en possession devait avoir lieu par l'autorité du préfet; cet envoi en possession légale est la condition actuelle de la propriété des fabriques. — Les églises et presbytères supprimés ont été réunis aux fabriques par le décret du 30 mai 1806.

La fabrique a sa nature et son organisation analogues, sous plusieurs rapports, à celles de la commune.

1° *Personne morale*, elle est propriétaire; mais si elle a ses biens propres, elle n'est pas toutefois propriétaire des églises et presbytères. La commune en a la propriété, la fabrique en a la jouissance; les grosses réparations sont une charge communale [30-16°]; et s'il n'existe pas de logement affecté aux curés et desservans et autres ministres des cultes salariés par l'État, l'indemnité de logement est une dépense obligatoire pour la commune [30-13°].

Les baux des biens qui appartiennent aux fabriques sont soumis aux mêmes formalités que ceux des hospices.

2° L'*organisation administrative* des fabriques, comme celle de la commune, repose sur la séparation de la délibération et de l'action; elle est constituée et réglée par le décret du 30 décembre 1809. La délibération est représentée par le *conseil* de la fabrique; l'action, par le *bureau* des fabriciens : c'est le *trésorier* qui agit et stipule au nom de la fabrique dans tous les actes où doit figurer l'administration active.

Le conseil se compose de neuf membres dans les parois-

Source BIU Cujas

ses de 5,000 ames et au dessus : de cinq dans les autres. Pour la première formation, l'évêque nomme cinq ou trois conseillers, le préfet nomme le surplus des membres : le renouvellement se fait partiellement tous les trois ans; les conseillers qui doivent remplacer les membres sortans sont élus par les membres restans ; c'est le mode d'élection des *curies* des IVe et Ve siècles qui se trouve observé par tradition dans la commune catholique du XIXe siècle. — Les membres sortans peuvent être réélus. Le curé et le maire sont de droit membres du conseil; le curé ou desservant y occupe la première place; mais le conseil nomme au scrutin son président et son secrétaire. — Dans les villes où il y a plusieurs paroisses ou succursales, le maire est, de plein droit, membre du conseil de chaque fabrique : il peut s'y faire remplacer par un des adjoints; il le doit, s'il n'est pas catholique.

Le bureau des fabriciens se compose du curé ou desservant, lequel en est membre perpétuel, et de trois membres du conseil de fabrique, qui, pour la première fois, sont élus par le conseil : ils nomment entre eux un président, un secrétaire et le trésorier. Au mois d'avril de chaque année, un membre du bureau est remplacé.

Le conseil délibère sur le budget de la fabrique et le compte annuel de son trésorier, sur l'emploi des fonds qui excèdent les dépenses, sur les baux à longues années, les aliénations, et généralement sur tous les objets excédant les bornes de l'administration ordinaire des biens des mineurs; mais ses délibérations ne sont exécutoires qu'après l'avis du conseil municipal et l'approbation du préfet ou du roi.

Le bureau s'assemble tous les mois, et peut être convoqué d'office par le président ou sur la demande du curé ou desservant. Le bureau dresse le budget de la fabrique, prépare les affaires qui doivent être portées au conseil : il est chargé de l'*exécution* des délibérations du conseil et de l'administration journalière du temporel de la paroisse.

L'ensemble de l'administration doit tendre à réaliser

Source BIU Cujas

l'objet même de l'institution des fabriques : or les fabriques sont instituées, d'après le décret de 1809, « pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples, administrer les aumônes et les biens, les rentes et perceptions autorisées par les lois et règlemens, les sommes supplémentaires fournies par les communes, généralement tous les fonds qui sont affectés à l'exercice du culte ; enfin pour assurer cet exercice et le maintien de sa dignité dans les églises auxquelles elles sont attachées, soit en réglant les dépenses qui y sont nécessaires, soit en assurant les moyens d'y pourvoir. »

Source BIU Cujas

LIVRE III.

JUSTICE ADMINISTRATIVE.

TITRE UNIQUE [1].

CHAPITRE I.

PRINCIPES CONSTITUTIFS DE LA JURIDICTION ET DE LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVES.

Quelle est la base de la juridiction administrative?

Quels sont ses justiciables?

Quelle est la matière à juger, ou le *contentieux administratif?* — En d'autres termes, à quel ordre de faits, d'actes, de réclamations, s'applique la compétence administrative?

Telles sont les questions qu'embrasse le sujet de ce premier chapitre.

Le principe sur lequel repose notre ordre politique depuis 1789, c'est la séparation des pouvoirs. L'assemblée nationale avait proclamé, par le décret du 16 août 1790, l'indépendance respective des corps administratifs et des tribunaux. — La séparation profonde des pouvoirs judiciaire et administratif est encore l'une des bases de notre constitution.

---

(1) On peut consulter : 1° Le *Traité de l'autorité judiciaire*, par Henrion de Pansey, t. II, chap. 38 et suiv.;

2° Les *Tribunaux administratifs*, par M. Macarel, 1 vol., 1828;

3° Le *Traité de la compétence*, par Carré, annoté par M. V. Foucher, avocat-général, 6 vol.;

4° Les *Questions de droit administratif*, de M. de Cormenin, qui a principalement en vue la compétence, mais dont le système sur le caractère *exceptionnel* de la compétence administrative paraît trop absolu;

5° Le *Traité du domaine public*, par Proud'hon, t, Ier, nos 130 et suiv.;

6° Le *Rapport sur l'organisation du conseil d'État*, de M. Dalloz, du 10 juin 1840. (*Revue de législ.*, 12, p. 86.)

Source BIU Cujas

De la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire dérive naturellement l'institution de la JUSTICE ADMINISTRATIVE.

En effet, administrer, c'est assurer l'exécution des lois dans l'intérêt général et local, ou prendre des mesures utiles en vue des intérêts collectifs de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Mais, pour assurer cette exécution, il faut donner au pouvoir exécutif le droit d'écarter les obstacles ou de statuer sur les réclamations ; autrement l'administration serait impossible ou dépendante : sans cesse entravée par des difficultés, elle deviendrait *impossible ;* ou forcée de se soumettre au pouvoir qui aurait le droit de prononcer entre elle et les citoyens, elle serait dépendante. Un pouvoir supérieur anéantirait, par la force des choses, l'indépendance de l'autorité administrative ; or, sans liberté d'action, il n'y aurait plus d'action administrative. Administrer, c'est donc non seulement exécuter, mais décider les difficultés d'exécution et juger les réclamations que l'exécution provoque. — Le pouvoir d'administrer emporte ainsi logiquement le pouvoir de juger administrativement, c'est-à-dire la *juridiction.*

Le pouvoir de juger administrativement s'exerce sur le débat qui peut s'élever entre l'administration, qui est en cause, et un particulier ou une personne morale. Toutefois la justice administrative ne suppose pas nécessairement le débat entre l'administration et un tiers ; l'administration peut n'être point partie directe ; le débat peut s'élever entre deux particuliers, entre deux établissemens publics, entre une commune et un citoyen, à l'occasion d'un acte administratif. — La loi et la justice civiles règlent, en général, les rapports privés entre les citoyens ; elles ne règlent pas nécessairement tous ces rapports, comme le suppose M. Henrion de Pansey (1) ; car les rapports qui existent entre particuliers, à l'occasion d'actes administratifs, sont des rapports privés ; mais ils touchent aussi aux intérêts de l'administration publique, dont les actes doivent être inter-

(1) *De l'autorité judiciaire en France*, t. II, p. 361. — L'illustre magistrat se reportant à la loi du 11 septembre 1790, dit : « que la contestation est judiciaire

Source BIU Cujas

prétés et exécutés conformément au but que l'administration s'est proposé.

La juridiction est le pouvoir du juge, la compétence est la mesure de ce pouvoir, selon le vrai principe de toute procédure (1).

Le pouvoir de juger s'exercera-t-il sur les réclamations élevées à l'occasion de *tous les actes administratifs*, sans distinction? En d'autres termes, les tribunaux administratifs seront-ils *compétens* pour statuer sur *toutes* les réclamations relatives aux actes de l'administration? — Ici un principe, puisé dans la nature des choses, et constitutif du droit commun, doit servir d'appui : les tribunaux, en général, ne peuvent, dans leurs jugemens de condamnation, qu'appliquer les lois ou des principes de doctrine à des faits qui blessent injustement des intérêts individuels, c'est-à-dire qui blessent *des droits acquis* : aussi les jugemens sont-ils *déclaratifs* des droits préexistans. — Or, par cela même qu'il y a une juridiction administrative, elle repose sur ce principe de toute juridiction : ses jugemens s'appliquent à des faits et à des droits : le *fait* est ici l'*acte* de l'administration : le *droit*, dont il s'agit de déclarer l'existence ou la non existence, est le droit qu'allègue l'intérêt individuel pour fonder sa réclamation. La juridiction administrative ne peut donc pas s'appliquer à toutes les réclamations qui s'élèveraient à l'occasion des actes administratifs, et qui ne s'appuieraient que sur des intérêts de convenance, d'utilité, sur des vues de critique ou d'amélioration; elle a pour objet seulement de statuer sur les réclamations qui allègueraient des droits particuliers, comme droits acquis et préexistans, auxquels l'acte de l'administration porterait atteinte : et ainsi, la compétence administrative est fondée tout à la fois, et sur la nature de l'intérêt qui réclame, et sur la nature de l'acte administratif contre lequel on réclame.

« toutes les fois qu'il est question de statuer sur les rapports des citoyens entre « eux, et qu'elle n'est administrative que lorsqu'il s'agit de prononcer entre des « particuliers et le gouvernement, agissant non comme propriétaire, mais comme « gouvernement. » C'est en supposant que le gouvernement est partie nécessaire au procès que cette doctrine est trop absolue.

(1) *Théorie de la Procédure*, par M. Boncenne, introd., chap. 6, p. 90.

Source BIU Cujas

Quand on se demande quelles sont les matières contentieuses ou quel est le *contentieux administratif*, il faut se demander d'abord, pour résoudre cette question, si difficile en théorie et en pratique, quelle est, par sa propre nature, la *compétence* de la juridiction administrative; car il n'y a de *contentieux administratif* que celui qui peut tomber sous cette mesure de juridiction : il faut donc, avant tout, asseoir solidement le principe de la compétence : la compétence étant assise, toutes les affaires et contestations, qui s'y rapporteront, formeront le contentieux administratif.

En déterminant plus haut la matière du droit administratif, nous avons dit : « Toutes les lois, en tant « qu'elles peuvent servir de base aux rapports respectifs « de l'autorité administrative et des administrés, *excepté* « *les lois et les dispositions de l'ordre constitutionnel, civil et* « *pénal*, sont la matière du droit administratif. » — Nous dirons, conformément à cette notion fondamentale : Toutes les discussions, en tant qu'elles peuvent naître des actes de l'autorité administrative dans leur rapport avec les droits acquis aux administrés, excepté les discussions qui touchent à l'ordre *constitutionnel, civil et pénal*, sont de la *compétence* de la juridiction administrative, et forment par conséquent le *contentieux administratif*.

Le contentieux administratif suppose donc trois conditions :

1° Un acte de l'autorité administrative;

2° Un intérêt privé qui se fonde sur un droit acquis;

3° Un débat qui ne touche ni à l'ordre constitutionnel, ni à l'ordre civil, ni à l'ordre pénal.

Les exceptions qui tiennent à l'ordre constitutionnel, civil et pénal, comprennent toutes les choses qui doivent rester étrangères à la juridiction administrative (1).

I. *Exceptions de l'ordre constitutionnel.*—L'administration a sa nature constitutionnelle : son droit et son devoir,

(1) Dans l'ordre civil, *lato sensu*, nous comprenons les affaires de commerce; dans l'orde pénal, les affaires et les peines de police. Cependant, il y a, quant aux peines de police, et dans l'intérêt des voies publiques ou de la défense du pays, quelques extensions de la juridiction administrative (ci-dessous, n° 111).

Source BIU Cujas

dans cet ordre élevé, c'est 1° d'assurer l'exécution des lois, *dans l'intérêt public*, soit au centre de l'État, soit dans les centres partiels de population ou les divisions territoriales du pays ; c'est 2° de prendre des mesures en vue des intérêts *moraux* de la société et des intérêts *collectifs* de l'agriculture, du commerce, de l'industrie : — ce sont là des choses qui dépendent de l'empire et non de la juridiction, comme le disent les lois romaines, *magis imperii quam jurisdictionis* (1). Or, selon l'observation juste et profonde de M. Proudhon : « Lorsque « l'administration ordonne une chose qui ne dépend que « de l'*empire*, dont elle est *constitutionnellement* revêtue, il « n'y a point de *contentieux* à élever contre elle, puisqu'on « ne peut lui contester *le droit* qu'elle exerce (2). » Ainsi, comme l'a déclaré le conseil d'État : « Les actes qui « constituent des mesures d'*ordre public* ne sont point sus- « ceptibles d'être attaqués par la voie contentieuse (3). » Ainsi, les actes généraux et règlementaires, les actes de police administrative des préfets sur la voie publique, les règlemens sur l'usage des cours d'eau, les décisions du préfet, approuvées par le ministre, qui abaissent les bases des écluses de moulins, les actes de concession d'usines, et toutes les mesures d'intérêt public ou collectif, à l'occasion desquelles la jurisprudence constante du conseil d'État a rejeté les requêtes (4), ne peuvent tomber sous la compétence de la juridiction administrative : tous ces actes tiennent aux attributions, à la juridiction volontaire ou gracieuse, à l'empire dont l'administration est constitutionnellement revêtue, en vue de l'intérêt *public* ou *collectif* ; et nul ne peut opposer son intérêt privé contre l'intérêt général, nul ne peut avoir *un droit acquis* contre l'intérêt public.

Les exceptions de l'ordre constitutionnel se présente-

(1) Dig., lib. 50, tit. 1, *ad municipalem* ; L. 26, *Paulus ad edictum*.
(2) *Traité du domaine public*, 1, 185.
(3) Ord. 28 août 1827.
(4) M. Cormenin en a recueilli soigneusement les nombreux monumens, au mot rejet des requêtes, *matières non contentieuses*. (*Quest. de droit administratif*, 4e édit., 1, 144 ; 5e édit, 1, chap. 6, p. 87.)

Source BIU Cujas

raient, sous un autre rapport, pour fonder l'incompétence absolue de la juridiction administrative : il est bien évident que celle-ci ne pourrait appliquer des lois ou des dispositions relatives à l'organisation et aux attributions des pouvoirs politiques; elle n'a de compétence que sur la partie règlementaire à cet égard, comme on l'a vu en matière électorale.

II. *Exceptions de l'ordre civil.* — Les réclamations de l'intérêt individuel contre une mesure administrative peuvent se fonder sur des droits de propriété ou des droits analogues; et alors c'est l'autorité judiciaire qui seule peut être légalement saisie. Mais tel est l'empire naturel de la compétence civile, que si, dans un litige administratif, les réclamations s'appuient sur des titres de propriété ou sur des moyens de *droit commun*, l'incompétence de la juridiction administrative commence; l'appréciation de ces moyens, de ces titres, doit être renvoyée à leurs juges naturels : mais réciproquement, si devant les tribunaux civils; même entre simples particuliers, un acte administratif devient la base de la discussion et donne lieu à un doute sérieux, à un besoin d'interprétation, le tribunal doit surseoir à statuer sur le litige, et renvoyer l'interprétation au juge administratif, qui en est le juge naturel : interpréter un acte de l'administration, ce n'est pas seulement l'appliquer, c'est le juger; et ordonner, interpréter, juger, en matière administrative, c'est administrer. —Cette règle de compétence réciproque entre les tribunaux civils et les tribunaux administratifs a souffert cependant une exception fondée sur des motifs purement politiques : l'exception est relative aux biens vendus nationalement pendant la révolution; la juridiction administrative a le droit absolu de prononcer sur la validité des titres et d'en faire l'application.

Dans les exceptions de l'ordre civil vient se placer aussi la règle que nous avons établie, au titre du domaine national, pour distinguer la compétence de l'autorité agissant au nom du domaine public, et de l'autorité agissant au nom du domaine de l'État. La juridiction administrative

Source BIU Cujas

est seule compétente pour juger les réclamations et les faits d'anticipation ou de dégradation qui concernent le domaine public; au contraire, elle est absolument incompétente lorsqu'il s'agit du domaine de l'État : dans le premier cas, il y a un intérêt public de grande voirie, de navigation fluviale (1); dans le second cas, il y a seulement des intérêts de propriété; et l'État, agissant comme propriétaire et non comme administrateur, est soumis naturellement à la juridiction civile.

III. *Exceptions de l'ordre pénal.* — Les lois, administratives par leur objet, peuvent être accompagnées de dispositions pénales; la pénalité affecte l'honneur, la fortune ou la liberté des personnes par les condamnations à l'amende et à la prison; mais l'honneur, la fortune et la liberté des citoyens sont placés sous la protection de la justice ordinaire du pays. Cependant, et par voie d'exception, les lois ont modifié le principe, en ce qui concerne l'application de peines pécuniaires aux contraventions en matière de grande voirie, de police du roulage, de servitudes militaires : l'intérêt public de la viabilité ou de la défense du pays et la nécessité d'une décision rapide ont fait attribuer aux conseils de préfecture, pour les contraventions relatives à ces *trois objets* seulement, une compétence qui est vraiment *exceptionnelle*.

Ainsi, et en résumé, il faut conclure, à l'égard de la compétence :

Que la compétence administrative est fondée :

1° Sur la nature de certains actes administratifs, lesquels doivent être étrangers aux mesures d'ordre public et d'intérêt collectif que prend l'administration, en vertu du pouvoir dont elle est *constitutionnellement* revêtue;

2° Sur la nature des intérêts individuels qui réclament, lesquels doivent pouvoir se formuler en droits acquis;

3° Sur la nature des dispositions légales à appliquer,

(1) La compétence administrative, en cas d'*anticipation*, s'applique aussi à la petite voirie, mais non en cas de *détérioration* ou de *dégradation* (voir ci-dessus).

Source BIU Cujas

lesquelles doivent être étrangères à l'ordre constitutionnel, civil et pénal.

Il faut conclure, à l'égard du contentieux :

Que le contentieux administratif se compose de ces trois mêmes élémens de la compétence :

La nature de certains actes administratifs,

La nature des intérêts individuels qui réclament,

La nature des dispositions légales à appliquer.

Il est impossible que l'une de ces trois conditions venant à manquer, il y ait compétence de la juridiction administrative, et par conséquent, matière contentieuse.

CHAPITRE II.

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DES DIFFÉRENS ORDRES ET DEGRÉS. — CONSEIL D'ÉTAT.

Dans la théorie générale de l'organisation judiciaire en France, on distingue les tribunaux ordinaires et les tribunaux extraordinaires. — Les tribunaux ordinaires ont le droit de juger et de connaître de l'exécution de leurs jugemens; les tribunaux extraordinaires ont le droit de juger, mais ils ne connaissent pas de l'exécution de leurs jugemens définitifs : les voies de contrainte et les contestations qui peuvent en résulter, appartiennent aux tribunaux ordinaires qui ont incontestablement, sous ce rapport, la plénitude de juridiction (1).

Les tribunaux administratifs, relativement à la justice civile, sont des tribunaux extraordinaires; leurs arrêtés ou décisions sont exécutés sans *visa*, ni mandement, ni ordonnance d'*exequatur* du juge civil; ils doivent obtenir la même exécution que les jugemens des tribunaux civils (2); mais les juges administratifs ne connaissent pas de l'exécution

(1) La question de savoir si, depuis la loi du 16-24 août 1790, les tribunaux civils peuvent avoir la *plénitude de juridiction*, sous d'autres rapports, est traitée dans notre *Histoire du droit français*, t. II, p. 72. — Elle est très-grave, la pratique ou la jurisprudence des arrêts ne nous paraît pas, à cet égard, conforme aux vraies notions de la théorie. (Voir aussi Henrion de Pansey, t. Ier, chap. 20, p. 372.)

(2) Avis du cons. d'État, 25 therm. an XII, et 29 oct. 1811.

Source BIU Cujas

de leurs jugemens et des voies de contrainte; la justice civile intervient sur cette exécution. — Par rapport à l'ensemble de l'organisation judiciaire de la France, la justice administrative, en mesurant son rayon, doit donc rester à la circonférence, avec les autres juridictions de même espèce, telles que les justices de paix, les conseils de prud'hommes, les tribunaux de commerce. Mais en réservant, à cet égard, tous les droits de la justice civile qui, au centre du cercle judiciaire, a la plénitude de juridiction ou plutôt d'exécution, il faut considérer cependant la justice administrative dans sa sphère propre et isolée.

Or, considérée en elle-même, la justice administrative se divise aussi en juridiction ordinaire et juridiction extraordinaire, en juridiction inférieure et juridiction supérieure.

§ Ier. — NATURE ET DEGRÉS DES JURIDICTIONS.

1. La *juridiction ordinaire*, du premier degré, est celle des conseils de préfecture, qui sont composés de trois, quatre ou cinq membres, selon l'importance des départemens. Le conseil, comme tribunal, doit être composé de trois membres au moins. Le préfet, quand il préside, a voix prépondérante; à son défaut, le conseil est présidé par le membre le plus âgé, qui n'a que son suffrage dans la délibération.

S'il y a insuffisance dans le nombre des juges, ou partage, un membre du conseil-général est désigné par les conseillers de préfecture, pour remplir les fonctions de juge. Le préfet ou son remplaçant, et à défaut, le doyen d'âge, ont voix prépondérante dans cette désignation (1).

Si tous les membres du conseil de préfecture étaient empêchés, ils seraient suppléés par un égal nombre de membres du conseil-général, désignés par le ministre de l'intérieur (2).

Le conseil de préfecture est institué juge du conten-

(1) Arrêté du 19 fructidor an IX.
(2) Décr. du 16 juin 1808.

Source BIU Cujas

tieux administratif (1), et surtout dans les catégories suivantes :

1° Par rapport aux biens nationaux, c'est-à-dire, vendus *révolutionnairement*, et aux concessions d'édifices ou de rentes, dans les différends entre des communes et des établissemens publics, concessionnaires de l'État (2);

2° Par rapport aux faits qui intéressent le domaine public, c'est-à-dire, la grande voirie, la navigation fluviale, la voirie vicinale, la police du roulage (3);

3° Par rapport à certains cas qui intéressent le domaine corporel ou incorporel de l'État, le domaine forestier de l'État, des communes, des particuliers (4);

4° Par rapport à l'existence, aux conditions et à l'application des contrats administratifs, tels que marchés passés entre les entrepreneurs de *travaux publics* et l'administration (5), marchés passés par le préfet pour les divers services publics; et en interprétation de tous les actes administratifs (autres qu'ordonnances royales) produits dans une instance civile;

5° Par rapport aux entrepreneurs de travaux publics pour torts et dommages provenant de leur fait personnel, et indemnités dues à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins (6);

---

(1) « Remettre le *contentieux* de l'administration à un conseil de préfecture, a « paru nécessaire pour ménager le temps que demande l'administration, pour « garantir aux parties qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports ou des avis « de bureaux, pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de « la justice, à *ses règles* et à *ses formes*, pour donner tout à la fois à l'intérêt par- « ticulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut guère attendre d'un juge- « ment rendu par un seul homme; car cet administrateur, qui balance avec « impartialité les *intérêts collectifs*, peut se trouver prévenu et passionné « quand il s'agit de l'intérêt particulier. » (Rapport sur la loi du 28 pluv. an VIII. Voir aussi Henrion de Pansey, 2, chap. 40, 43; et Macarel, *Trib. ad.*, n° 212.)

(2) L. 7 vent. an XII, 23 juin 1806, 30 déc. 1822.

(3) Arrêtés 17 therm. an XI, 22 frim. an XIII. Le maire juge en 1re instance pour la police du roulage.

(4) Voir ci-dessus, pour chacune de ces matières.

(5) Les travaux sont réputés *publics*, bien qu'adjugés sous la présidence du maire, bien que payés par la commune, si toutefois ils ont une destination qui intéresse le public, comme un établissement d'entrepôt réel. (Ord cons. d'État, 10 juillet 1840.)

(6) Loi 28 pluv. an VIII, art. 4.

Source BIU Cujas

6° Par rapport aux demandes en décharge ou réduction des contributions directes et de celles qui leur sont assimilées (1);

7° Par rapport aux arrêtés du préfet, qui disposent sur une chose d'intérêt public ou collectif, mais en agissant *directement* sur l'intérêt privé; ce qui s'applique aux réclamations relatives au cadastre, à l'autorisation d'établissemens insalubres de deuxième classe, à la taxe du curage des rivières, etc.;

8° Par rapport aux élections locales, sur la validité des opérations électorales qui concernent la formation des conseils-généraux ou d'arrondissement et des conseils municipaux, quand les difficultés élevées ont pour cause la violation des formes prescrites aux assemblées électorales (2);

9° Par rapport à la comptabilité des communes et des établissemens publics dont le revenu n'excède pas 30,000 fr.

Les arrêtés des conseils de préfecture emportent hypothèque judiciaire, comme de véritables jugemens (3); les individus condamnés sont contraints par les voies de droit, et même par corps, en matière de comptabilité : les arrêtés sont exécutoires par *provision*.

La juridiction *ordinaire* du second degré est celle du conseil d'État qui connaît, sur le recours légalement formé, de tous les arrêtés du conseil de préfecture; le recours peut être fondé sur l'incompétence ou l'excès de pouvoir, sur des nullités de forme ou sur le mal-jugé. Le recours n'est pas suspensif; mais le conseil d'État peut ordonner le sursis jusqu'à l'arrêt à intervenir, ou pendant un délai déterminé.

L'ordonnance de sursis peut être accordée dans deux cas : 1° S'il n'y a pas péril en la demeure; 2° si l'exécution de l'arrêt attaqué devait causer à l'opposant un préjudice irréparable (4).

---

(1) *Supra*, chapitre des impôts.
(2) L. 22 juin 1833, art. 50; L. 21 mai 1831, art. 51.
(3) L. 29 flor. an X, art. 4.
(4) Règlement du 21 juillet 1806, art. 1er et 3. — La formule ordinaire de l'or-

Source BIU Cujas

II. La *juridiction extraordinaire* est de premier degré seulement, ou de premier et dernier ressort.

De premier degré : 1° La juridiction des préfets qui prononcent comme juges, en certaines matières; spécialement en matière de marchés de fournitures passés avec les régies (1); sur les difficultés relatives à l'interprétation des baux entre les communes et les fermiers de l'octroi; en matière de grande voirie, sur le recours contre les arrêtés du sous-préfet qui a pourvu provisoirement à la réparation des dégradations; en matière de voirie urbaine, sur le recours contre les arrêtés des maires (2).

Les lois et règlemens ont déterminé positivement l'autorité supérieure qui connaît de l'appel des arrêtés du préfet. Le recours est ouvert devant le ministre que la matière concerne; il est ouvert aussi devant le conseil-d'État, soit *immédiatement*, s'il s'agit d'attribution spéciale, comme en matière de baux d'octroi et d'abonnement pour les droits sur la vente des boissons (3), ou s'il s'agit de recours pour cause d'incompétence et d'excès de pouvoir : soit *médiatement*, si le ministre a statué sur le recours formé contre l'arrêté préfectoral (4). — C'est un principe de droit et de procédure administrative, que les décisions sont exécutoires nonobstant pourvoi, quand elles émanent d'une autorité qui ressortit au conseil d'État (5). On doit donc distinguer, quant à l'exécution provisoire, entre les décisions des préfets, qui sont susceptibles d'être déférées directement au conseil-d'État, et celles qui doivent d'abord être déférées au ministre compétent; elles emportent exécution provisoire dans le premier cas, et non dans le second : la raison en est que, dans le second cas, il y a un degré de hiérarchie adminis-

donnance de sursis porte : « Considérant qu'il n'y a pas péril en la demeure, et « que l'exécution de l'arrêté attaqué causerait un préjudice irréparable, si par « suite de la décision définitive, l'arrêté dont il s'agit n'était pas confirmé, « il est sursis jusqu'à l'ordonnance à intervenir (ou pendant un délai déterminé) « par suite du présent pourvoi, à l'exécution de l'arrêté. » (M. Cormenin, 5e édit., t. Ier, p. 49.)

(1) Arr. règl. 9 therm. an IX.
(2) L. 29 an flor. an X, 2.
(3) L. 28 avril 1816, 70, 78.
(4) D. 11 juin 1806.
(5) M. Corm., quest. 1, 254.

Source BIU Cujas

trative qui suppose la nécessité de l'approbation du ministre. Au contraire, du préfet au conseil d'État, pour les affaires d'attributions spéciales, il n'y a pas de subordination administrative; il n'y a entre eux que des degrés de juridiction; et l'on rentre alors dans la règle ordinaire de l'exécution provisoire en matière administrative.

2° La juridiction des ministres est aussi une juridiction extraordinaire de premier ressort, lorsque les ministres prononcent comme juges; or, ils sont juges en certaines matières, et spécialement en matière de liquidation de la dette publique, de pensions, d'entreprises de travaux publics, de marchés passés en leur nom ou avec leurs agens.

Ces décisions ministérielles, prises en matière contentieuse, ont le caractère et les effets des jugemens; elles sont irrévocables lorsqu'elles sont notifiées à la partie qui les a exécutées ou qu'elles ont fondé des droits acquis. Elles emportent contrainte : ainsi le ministre des finances a le droit de poursuivre, par voie de contrainte, la réintégration des sommes indûment touchées et retenues par des comptables. Il peut prendre des arrêtés contre les comptables entrepreneurs, soumissionnaires, fournisseurs et agens en *débet;* la contrainte par corps s'applique à ceux qui sont en *débet* pour une somme excédant 300 fr. en principal (1). Le recours est ouvert au conseil d'État, qui a le droit de connaître, au second degré de juridiction, de *toutes les décisions* des ministres en matière contentieuse. Les décisions sont exécutoires malgré le pourvoi, d'après le principe ci-dessus exprimé.

3° Le conseil royal de l'instruction publique forme une juridiction extraordinaire pour toutes les affaires contentieuses, relatives à l'administration générale des académies et de leurs écoles, et pour celles qui concernent les membres de l'université en particulier, par rapport à leurs fonc-

(1) L. 17 avril 1832, art. 13 et 46. — Ce dernier article a maintenu les dispositions antérieures qui concernent la contrainte par corps contre les débiteurs de l'État, des communes, des établissemens publics; or, les lois du 3 frimaire an VII (145, 148, 153), du 13 frimaire an VIII, l'arrêté du 16 thermidor an VIII, et l'avis du cons. d'État du 9 ventôse an X, autorisent la contrainte par corps sans *jugement préalable* et par suite de *contraintes* décernées par voie administrative.

Source BIU Cujas

tions. — Il peut y avoir recours au conseil d'État; et le roi, en conseil d'État, a même le droit de réformer toute décision, statut ou acte émané du conseil de l'Université (1). — Les Facultés de droit et de médecine ont le pouvoir d'exclure de toutes les académies, pour deux ans au plus, l'étudiant convaincu d'avoir pris part à des troubles publics, sauf recours au conseil académique et au conseil d'État (2).

La juridiction extraordinaire est de premier et dernier ressort, à l'égard de certaines spécialités d'administration : elle embrasse la cour des comptes, les conseils et les jurys de révision.

I. *Cour des comptes.*— La chambre des comptes de Paris et celles des provinces qui avaient été maintenues dans les pays d'états, furent supprimées par l'assemblée constituante (3); un *bureau de comptabilité* a été alors organisé, mais on déclara que « l'assemblée législative verrait et « apurerait définitivement par elle-même les comptes de la « nation; » c'était rendre le pouvoir législatif juge en matière de comptabilité : les commissaires, nommés par le roi, n'étaient que des vérificateurs destinés à préparer le jugement.

Le même principe présida aux lois successives de la révolution jusqu'à la constitution de l'an VIII, qui établit une commission de comptabilité nationale pour *régler* les comptes des recettes et dépenses de la république (4). La loi du 16 septembre 1807 statua que les fonctions de la comptabilité nationale seraient exercées par une cour des comptes; et cette cour, composée d'un premier président, de trois présidens, de trois chambres et d'un procureur général, fut placée immédiatement après la cour de cassation; elle fut élevée aux prérogatives de la magistrature. Les maîtres des comptes et les conseillers référendaires furent déclarés inamovibles.

(1) D. 17 mars 1808, art. 82, 143.
(2) Ord. 5 juillet 1820, 19.
(3) Décr. 2 sept. 1790, 2 sept. 1791.
(4) Const., art. 89; arrêté 29 frim. an IX.

Source BIU Cujas

La juridiction de la cour des comptes, comme celle de la cour de cassation, s'étend sur la France et sur les colonies; elle embrasse la comptabilité nationale, départementale, communale, et celle des établissemens publics. La loi de 1807 a attribué : à la 1re chambre le jugement sur les comptes des *recettes* du trésor, des receveurs généraux de départemens, des régies et administrations des contributions directes; à la 2e chambre, le jugement sur les comptes des *dépenses* du trésor, des payeurs généraux, des payeurs d'armées, des divisions militaires, des arrondissemens maritimes, des départemens; à la 3e chambre, le jugement sur les comptes des recettes et dépenses des fonds et revenus des communes et établissemens publics.—L'ordonnance du 31 mai 1838, sur la comptabilité publique, a donné, dans l'art. 331 la nomenclature détaillée des comptes qui ressortissent à la cour (1), en ajoutant, par formule générale : « Et tous les comptes qui lui sont attribués par des lois ou des *ordonnances royales.* » Il suffit donc, en principe, qu'une ordonnance du roi ait attribué juridiction à la cour, en respectant la division fondamentale donnée par la loi de 1807.

La cour des comptes a une juridiction spéciale et renfermée dans la connaissance des faits de comptabilité. Elle connaît généralement, en premier et dernier ressort, de la comptabilité nationale, de celle des communes et des établissemens publics. Par exception, elle est cour d'appel à l'égard des comptes de communes et de certains établisse-

(1) Tit. 3, art. 331 : « La Cour des comptes est chargée de juger les comptes des recettes et dépenses publiques qui lui sont présentés, chaque année, par les receveur-généraux des finances, les payeurs du trésor public, les receveurs de l'enregistrement du timbre et des domaines, les receveurs des douanes et sels, les receveurs des contributions indirectes, les directeurs comptables des postes, les directeurs des monnaies, le caissier central du trésor public et l'agent responsable des viremens de comptes. — Elle juge aussi les comptes annuels des trésoriers des colonies, du trésorier général des invalides de la marine, des économes des colléges royaux, des commissaires des poudres et salpêtres, de l'agent comptable du transfert des rentes inscrites au grand livre de la dette publique, de l'agent comptable du grand livre et de celui des pensions, du caissier de la caisse d'amortissement, et de celle des dépôts et consignations, de l'imprimerie royale, de la régie des salines de l'Est, des receveurs des communes, hospices et établissemens de bienfaisance dont le revenu s'élève à la somme fixée par les lois et réglemens.

Source BIU Cujas

mens dont les revenus n'excèdent pas 30,000 fr. Les conseils de préfecture sont juges, au premier degré, de cette comptabilité inférieure, et la cour statue sur les pourvois qui lui sont présentés contre les règlemens, prononcés par les conseils de préfecture, rendus par les comptes annuels sur les receveurs des communes, des hospices et autres établissemens de bienfaisance (1).

La cour est juge du fait du comptable et non du fait de l'administration; elle n'a donc aucune juridiction sur les ordonnateurs. Elle doit allouer aux comptables les paiemens par eux faits sur des ordonnances revêtues des formalités légales et accompagnées des acquits des parties prenantes, ainsi que des pièces que l'ordonnateur aura besoin d'y joindre (2). Le payeur n'est pas juge de la validité des paiemens, et la cour ne peut refuser d'allouer ce que l'agent comptable était, dans la hiérarchie administrative, obligé d'acquitter. Seulement, la cour a le droit de faire des observations qui sont recueillies dans le rapport annuel qu'elle est chargée de présenter au roi (3). — La cour étant juge des faits du comptable, est investie du droit d'apprécier des circonstances qui touchent à la comptabilité; ainsi, elle admet ou rejette les excuses tirées de la *force majeure*, de l'enlèvement de la caisse, pour la décharge du comptable.

La cour n'a aucune compétence civile, excepté en ce qui concerne les priviléges et hypothèques sur les immeubles des comptables. L'art. 2121 du Code civil a reconnu l'existence de l'hypothèque du trésor, des communes et établissemens publics; la loi du 5 septembre 1807 a développé la législation; une distinction est essentielle en cette matière: 1° le trésor a une hypothèque légale, à charge d'inscription [2134], sur les immeubles qui appartenaient aux comptables avant leur nomination, et sur ceux advenus depuis, à titre gratuit; 2° il a un privilége sur les immeubles *acquis* soit par le comptable, soit par sa femme, *de-*

(1) L. 18 juillet 1837, art. 66; Règl. 9 oct. 1832, ord. 31 mai 1838, art. 331.
(2) Loi de 1807, art. 18.
(3) Voir 2e partie, *Droit public*.

Source BIU Cujas

puis l'entrée en fonctions. — La présomption est que les fonds achetés par la femme du comptable, même séparée de biens, ont été payés des deniers du trésor; mais cette présomption de fraude cesse devant la preuve contraire, lorsqu'il est *légalement justifié* que les deniers employés à l'acquisition appartenaient à la femme.

Le privilége du trésor, pour être conservé, doit être inscrit dans les deux mois à partir de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété. — Faute d'inscription dans le délai, il devient une hypothèque légale qui n'a plus rang que du jour de l'inscription (1). L'hypothèque légale du trésor porte sur les biens des *comptables*, c'est-à-dire de ceux qui sont en compte avec le trésor, comme les receveurs généraux, mais non sur les biens des percepteurs. Par la même raison, l'hypothèque des communes et établissemens de bienfaisance, frappe les biens des receveurs municipaux et des trésoriers des hospices, car ces percepteurs sont en *compte* avec les communes et les établissemens.

La cour des comptes a seule le droit de prononcer sur les demandes en réduction ou translation d'hypothèques, formées par des comptables encore en exercice ou par ceux hors d'exercice, dont les comptes ne sont pas définitivement apurés; c'est elle aussi qui ordonne la main-levée et la radiation des inscriptions hypothécaires prises à raison de la gestion dont le compte est jugé (2). Les conseils de préfecture ordonneraient, après compte définitivement jugé, la main-levée et radiation des inscriptions prises sur les comptables des communes et des établissemens de bienfaisance ayant 30,000 fr. de revenus; mais ils ne pourraient statuer sur des demandes en réduction ou translation, car les revenus de la commune peuvent changer un jour, et l'hypothèque est une garantie pour l'avenir. La demande en réduction ou translation est donc toujours de la compétence de la cour des comptes.

La manière dont la cour est saisie de l'examen des

(1) L. 5 sept. 1807, art. 4, 5, 6.
(2) L. 16 sept. 1807, art. 15 et 13.

Source BIU Cujas

comptes et le mode d'instruction sont appropriés à la nature spéciale de la juridiction de la cour.

1° Le procureur général fait dresser l'état de tous les comptables qui ressortissent à la cour : — à défaut par ceux-ci de produire leurs comptes dans les délais légalement indiqués, ils peuvent y être contraints par des condamnations à l'amende.

2° Les comptables déposent leurs comptes au greffe de la cour ; les comptes y sont enregistrés par ordre de date et de numéros du jour du dépôt.

3° L'examen et la vérification sont distribués entre les référendaires ; les séances de la cour sont à huis-clos, mais les référendaires peuvent entendre les comptables ou leurs fondés de pouvoir.

4° Les référendaires font leur rapport à l'une des chambres ; la vérification et le rapport sont soumis à l'examen d'un conseiller maître : et sur nouveau rapport, la chambre règle et apure les comptes.

5° Les comptables sont déclarés par l'arrêt *quittes*, en *avance* ou en *débet* : dans les deux premiers cas, le comptable est déchargé et la cour ordonne mainlevée et radiation des inscriptions ; dans le troisième cas, l'arrêt porte condamnation de payer dans un délai déterminé.

6° L'arrêt est exécutoire contre le comptable, en vertu du *mandons et ordonnons* apposé à l'expédition qui est signée du premier président et du greffier. — Une première expédition est remise gratuitement au comptable. L'exécution a lieu, après notification de l'arrêt : 1° sur le cautionnement affecté par privilége à la garantie du trésor ; 2° sur les meubles et les biens hypothéqués, en suivant les voies ordinaires en matière civile ; 3° sur la personne, par l'exercice de la contrainte par corps, lorsque le montant de la condamnation dépasse trois cents francs en principal (1).

---

(1) Loi du 17 avril 1832, art. 8. — Les mêmes moyens d'exécution sont applicables lorsque les conseils de préfecture ont réglé la comptabilité des communes et des établissemens publics dont le revenu n'excède pas 30,000 fr.

Source BIU Cujas

Deux voies de recours sont ouvertes contre les arrêts : la révision et la cassation.

La cour peut, nonobstant l'arrêt qui aura jugé définitivement les comptes, procéder à la *révision*, sur la demande du comptable, du procureur général, du ministre des finances, ou même d'office. Le recours n'est soumis à aucun délai. La révision a lieu pour erreur, omission, ou double emploi résultant d'autres comptes réglés par la cour. La demande du comptable doit être accompagnée de pièces justificatives; autrement elle serait rejetée, et l'arrêt de rejet ne serait plus sujet à révision.

Le pourvoi en cassation, devant le conseil d'État, doit être exercé dans le délai de trois mois, à partir de la notification faite par le ministère d'huissier. Cette notification est indispensable pour faire courir le délai du pourvoi; elle ne pourra être remplacée par la remise de l'expédition gratuite. — Le recours n'est pas suspensif. — La cassation peut être provoquée pour violation des formes ou de la loi, pour incompétence et excès de pouvoir : le pourvoi peut être formé, soit par le comptable, soit par un ministre quand l'arrêt concerne son département. — Le pourvoi est jugé en assemblée générale du conseil d'État. S'il est suivi de la cassation de l'arrêt, l'affaire, au fond, est renvoyée devant la cour des comptes et jugée par une chambre étrangère au premier arrêt.

2° *Conseils de Révision*. — Ces conseils forment, en matière de recrutement militaire, une juridiction spéciale qui prononce en dernier ressort. Ils ont été institués par la loi du 10 mars 1818, et maintenus avec quelque modification par la loi du 21 mars 1832 [art. 15]. Ils sont composés, sous la présidence du préfet ou d'un conseiller de préfecture qu'il aura délégué : 1° d'un conseiller de préfecture; 2° d'un membre du conseil-général du département; 3° d'un conseiller d'arrondissement, tous trois désignés par le préfet; 4° et d'un officier général ou supérieur désigné par le roi; un membre de l'intendance militaire assiste aux opérations du conseil, et doit être considéré comme exerçant près de lui une sorte de ministère public :

Source BIU Cujas

il est entendu toutes les fois qu'il le demande et il peut faire consigner ses observations au registre des délibérations (1). Ses observations doivent avoir pour objet tout ce qui intéresse le département de la guerre pour l'exécution du recrutement de l'armée, et spécialement pour la bonne formation du contingent (2). Le sous-préfet ou le fonctionnaire qui l'aura remplacé pour les opérations du tirage, assiste aux séances tenues dans l'étendue de son arrondissement : il n'a que voix consultative.

Le conseil de révision n'est pas sédentaire comme les autres juridictions ; il se transporte dans les divers cantons ; cependant le préfet peut, suivant les localités, réunir dans le même lieu plusieurs cantons pour les opérations du conseil.

Les séances sont publiques.

Le conseil est compétent pour revoir les opérations du recrutement, pour statuer sur les réclamations auxquelles ces opérations auraient pu donner lieu, pour juger les causes d'*exemption* et de déduction, et arrêter définitivement la liste du contingent de chaque canton (3).

Il est procédé à l'égard des jeunes gens appelés, et qui ne sont ni présens, ni représentés, comme s'ils étaient présens. — Les gens de l'art sont consultés pour les exemptions fondées sur des cas d'infirmités : les autres cas d'exemption ou de déduction sont jugés sur la production de jugemens authentiques, ou de certificats revêtus des formes légales (4). — Le conseil de révision statue aussi sur les substitutions de numéros et les demandes de remplacement.

Si les réclamations des jeunes gens sont relatives à leur

---

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 15.

(2) Instruction sur les appels, art. 56. — M. Macarel, des tribunaux administratifs, 1828, p. 269.

(3) Art. 15 et 28. Voir aussi ci-dessus livre Ier, première partie, titre IV. — D'après la loi du 21 mars 1832, la répartition du contingent voté par les chambres est faite par la loi entre les départemens; mais le mode de répartition entre les *arrondissemens* et les *cantons* est fixé par la loi annuelle; et comme c'est une opération essentiellement administrative, elle est ordinairement laissée aux préfets. — Le conseil revoit ses opérations.

(4) Les certificats doivent être signés de trois pères de famille domiciliés dans le même canton, et dont les fils sont ou ont été appelés; ils doivent être signés et *approuvés* par le maire. [Loi de 1832-16.]

Source BIU Cujas

état ou à leurs droits civils, les questions sont renvoyées devant les tribunaux et jugées contradictoirement avec le préfet, sauf l'appel.

Les tribunaux civils ne peuvent prononcer sur l'exemption, mais seulement sur l'État ou la qualité de l'individu (1).

3° *Jury de révision.* — Les jurys de révision, relativement à la garde nationale, sont des tribunaux administratifs substitués par la loi du 22 mars 1831, avec des pouvoirs plus étendus, aux conseils de préfecture chargés par la législation antérieure de statuer sur la même matière : les jurys de révision prononcent généralement sans recours (2).

Les décisions des conseils et des jurys de révision peuvent être attaquées devant le conseil d'État pour incompétence et excès de pouvoir, et non pour violation des formes et de la loi, comme les arrêts de la cour des comptes. Il faut une loi spéciale pour conférer au conseil d'État le droit d'annuler des décisions pour violation de formes. Mais lorsqu'il s'agit d'incompétence ou d'excès de pouvoir, le recours est ouvert au conseil d'État, en vertu de la disposition générale de la loi du 7 octobre 1790 statuant que « les « *réclamations*, pour cause d'incompétence, à l'égard des « corps administratifs, doivent être portées devant le roi, « chef de l'administration générale. »

§ II. — JURIDICTION SUPÉRIEURE DU CONSEIL D'ÉTAT.

Le conseil d'État a la plénitude de juridiction administrative : toutes les juridictions ordinaires et extraordinaires vont se réunir dans le vaste sein de ses attributions.

Par rapport à la juridiction ordinaire et à la juridiction extraordinaire, du premier degré, il est le tribunal d'appel : par rapport aux juridictions extraordinaires, de premier et dernier ressort, il exerce une haute attribution qui l'é-

(1) En attendant la décision, le conseil désigne des jeunes gens en pareil nombre pour suppléer les réclamans.

(2) Arrêt du conseil d'État, 15 juillet 1832.

Source BIU Cujas

rige en tribunal de cassation. — L'administration entière de la France, fonctionnaires et corps administratifs, relève du conseil d'État en vertu de la loi du 7 octobre 1790, quand les actes et décisions sont entachées d'incompétence et d'excès de pouvoir ; comme l'administration de la justice relève de la cour de cassation, quand les jugemens sont entachés du même vice : au sommet des deux grandes administrations, il fallait un pouvoir régulateur.

§ III. — MODES DE PROCÉDER AUX DEUX DEGRÉS DE JURIDICTION.

Les *modes de procéder* devant la justice administrative ont une simplicité de formes qui ne se rencontre pas devant la justice civile : mais ces formes ont encore moins de complication devant la justice du premier degré que devant la justice supérieure.

I. Une pétition adressée au préfet comme président du conseil de préfecture, déposée au secrétariat de la préfecture, et communiquée par voie administrative à la personne que son intérêt doit faire figurer dans le litige : c'est là ce qui tient lieu d'assignation ou d'ajournement : le tribunal administratif est saisi. L'instruction se fait par voie administrative ; elle est écrite. En cas de poursuite pour contraventions en matière de grande voirie, le conseil juge sur les procès-verbaux des maires et adjoints, des ingénieurs des ponts et chaussées et conducteurs de travaux, des agens de la navigation, des commissaires de police ou de la gendarmerie (1). Ces procès-verbaux ne font pas foi jusqu'à inscription de faux. Ils peuvent être combattus par la preuve contraire.

Le conseil peut rendre des arrêtés *préparatoires* pour l'instruction de la cause, et ordonner des expertises, des visites sur les lieux des enquêtes. En ces cas, il suit la procédure ordinaire en tout ce qui peut se concilier avec la célérité de la justice administrative. Ainsi le serment des experts et des témoins doit être reçu, les reproches et les récusations doivent être admis dans les circonstances pré-

(1) Loi du 29 floréal an X, art. 2.

Source BIU Cujas

vues par le code de procédure, art. 283, 310. Le conseil peut rendre aussi des arrêtés interlocutoires, qui préjugent le fond.

Le droit de la défense doit être sacré devant ce tribunal, comme devant toute autre juridiction : si donc une partie n'a pas produit ses moyens de défense et que le conseil ait statué par défaut, la partie intéressée a le droit de former opposition ; l'opposition est recevable jusqu'à l'exécution de l'arrêté qui condamne. Elle se fait par voie de pétition.

Le jugement est contradictoire ou définitif quand toutes les parties ont produit leurs moyens de défense, et que l'arrêté *vise* les productions et moyens respectifs. Il doit être motivé sur tous les chefs de demande, sous peine de nullité ; s'il porte une condamnation il doit énoncer la loi qui punit.

Les arrêtés définitifs peuvent être attaqués par la voie de tierce-opposition principale ou incidente, quand ils lèsent les droits d'une personne qui n'a été ni appelée ni représentée dans le litige, et qui depuis n'a pas ratifié l'arrêté par une exécution volontaire.— La requête civile n'est pas admise parce qu'elle s'adresse, en procédure, à des jugemens en dernier ressort et que les conseils de préfecture ne jugent jamais qu'au premier degré.

Le recours au conseil d'État est ouvert contre les décisions interlocutoires ou définitives; quant aux décisions *préparatoires* on ne peut en appeler à part, mais seulement après l'arrêté définitif. — L'appel des arrêtés par défaut n'est pas reçu; la voie de l'opposition étant ouverte jusqu'à l'exécution, doit d'abord être épuisée. — Le jugement contradictoire doit être *notifié* à la partie condamnée, pour faire courir le délai du recours au conseil d'État. La notification doit toujours être faite par acte d'huissier, quand le litige existe entre particuliers ou personnes morales; ou lorsque l'administration étant partie, il résulte de l'arrêté une charge pécuniaire ou une charge sur les biens, au préjudice de la partie adverse. — Le délai prescrit, à peine de nullité, pour l'exercice du recours devant la juridiction su-

Source BIU Cujas

périeure, est de trois mois à partir de la notification (1).

Ainsi, une pétition introductive du litige, un jugement contradictoire, une notification certaine du jugement, le recours au conseil d'État dans les trois mois, recours qui généralement n'a pas d'effet suspensif : voilà tout le Code de procédure du tribunal administratif. Ce tribunal n'entend pas la défense orale; il juge à huis clos; il est composé de juges facilement révocables : là est le vice de l'organisation. Les garanties de la justice peuvent être dans les personnes qui jugent, mais elles ne sont pas dans l'institution elle-même.

II. Devant le conseil d'État le débat doit marcher plus gravement, puisqu'il va prendre un caractère définitif : les formes de procédure deviennent plus amples, elles se rapprochent des formes judiciaires qui sont observées soit devant les cours royales, soit devant la cour de cassation. Le recours est formé par une requête signée d'un avocat aux conseils; la requête, déposée au secrétariat, est notifiée à la partie adverse qui a figuré devant la juridiction du premier degré. Cette notification est faite par suite d'une *ordonnance de soit-communiqué* qui doit elle-même être signifiée, dans le délai de trois mois, sous peine de déchéance. —Depuis les ordonnances des 2 février et 12 mars 1831, sur la publicité des séances du conseil d'État en matière contentieuse, l'ordonnance de *soit-communiqué* est une simple formalité accordée sur l'exposé de la requête, et le rejet du pourvoi n'a plus lieu par mesure préalable et sans communication. Le comité du contentieux ne remplit donc plus les fonctions d'une chambre analogue à la section des requêtes de la cour de cassation.

Le règlement du conseil [22 juillet 1806], tiré de l'ancien règlement de 1738, rédigé par d'Aguesseau, a déterminé en 51 articles toutes les formes, toutes les voies d'instruction et de procédure, avec une sagesse et une régularité qui offrent une grande garantie aux citoyens.

Il a statué, 1° sur les demandes incidentes qui sont

(1) Décret 22 juillet 1806, art. 11. — On ne compte pas le jour de la notification, ni celui de l'échéance, *dies termini non computatur in termino.*

Source BIU Cujas

jointes au principal et qui donnent lieu à un rapport séparé, seulement en cas d'urgence;

2° Sur les inscriptions de faux qui pourraient être dirigées contre un acte produit au procès et qui peuvent motiver un sursis;

3° Sur les interventions par voie de requête, qui ne peuvent retarder le jugement du fond;

4° Sur les reprises d'instance et les constitutions de nouvel avoué;

5° Sur le désaveu de l'avocat, chargé des pièces et investi par là du mandat *ad litem*.

Les arrêts sont rendus aujourd'hui en la forme d'ordonnances signées du roi et contre-signées par un ministre (1). L'exécution n'en peut être poursuivie qu'après la signification à l'avocat constitué au procès.

Les arrêts par défaut sont susceptibles d'opposition, et l'opposition n'est pas suspensive, s'il n'en est autrement ordonné.

La tierce-opposition principale ou incidente est admise de la part de ceux qui sont lésés et qui n'ont été ni appelés, ni représentés au litige : elle doit être établie par requête dans les formes ordinaires.

Une voie extraordinaire de *recours* est ouverte contre les arrêts contradictoires en faveur des parties, dans deux cas : 1° Si l'arrêt a été rendu sur pièces fausses; 2° si une pièce décisive a été retenue par le fait de l'adversaire (2).

Il est, en dehors des règlemens de 1738 et de 1806, des garanties qui tiennent aujourd'hui à l'institution du conseil d'État, et qui lui ont été incorporées depuis la révolution de juillet. Les ordonnances des 2 février et 12 mars 1831 ont établi la défense orale, la publicité des séances, et un ministère public au sein du comité de justice administrative. L'ordonnance du 18 septembre 1839, en confirmant ces garanties, en a ajouté deux autres : 1° l'incompatibilité des fonctions de conseiller d'État et de maître des requêtes,

(1) Le projet de loi de 1840 propose la forme ordinaire des arrêts.

(2) Le règlement du conseil de 1806 est donné en entier et commenté par M. de Cormenin (t. Ier, chap. 5).

Source BIU Cujas

en service ordinaire, avec tout autre emploi administratif ou judiciaire; 2° la garantie d'une inviolabilité presque complète en faveur des conseillers d'État et maîtres des requêtes en service ordinaire, c'est-à-dire en faveur de ceux qui délibèrent sur les affaires contentieuses : en effet, ils ne pourront désormais être révoqués qu'en vertu d'une ordonnance spéciale et individuelle, rendue par le roi sur le rapport du ministre, président du conseil d'État, et sur l'avis du *conseil des ministres* [6-7]. C'est toute l'inamovibilité qui est conciliable avec le caractère de conseiller et de juge administratif : car l'inamovibilité absolue pourrait créer un obstacle insurmontable à la puissance et à la liberté d'action qui doivent appartenir au gouvernement.

Cette ordonnance a divisé le comité de justice administrative en comité du contentieux et comité de législation, suivant l'organisation existante en 1824. — Le comité du contentieux est chargé de faire l'instruction et de préparer le rapport à l'assemblée générale du conseil d'État, laquelle exerce avec plénitude la juridiction administrative (1).

CHAPITRE III.

JURIDICTION IMPARFAITE.

Le conseil d'État n'est pas seulement associé à l'autorité administrative, pour juger définitivement ses actes, dans leur rapport avec les droits des individus et avec les attributions de compétence ou de pouvoir que la loi avait confiées à l'administration. Il est, de plus, associé sous un autre point de vue à la puissance gouvernementale; il tient de cette association une juridiction imparfaite, qui s'exerce sur des matières que l'on peut appeler *quasi-contentieuses*, avec l'auteur des *Questions de droit administratif*.

Les matières soumises à cette juridiction imparfaite sont ou de droit international, ou de droit public, ou de haute tutelle administrative.

(1) Le projet de loi amendé par la commission de la chambre des députés en 1840, fait de la section du contentieux, le tribunal qui juge en appel, et de l'assemblée générale du conseil d'État une cour de cassation qui réforme les arrêts de la section pour cause d'incompétence ou d'excès de pouvoir, pour omission de de certaines formes, et violation expresse de la loi. (Voir le rapport de M. Dalloz, du 10 juin 1840.)

Source BIU Cujas

I. *Juridiction de droit international.* — C'est celle qui s'exerce au sujet des *prises maritimes;* il s'agit de prononcer sur leur validité ou invalidité, sur la qualité des bâtimens échoués ou naufragés; il faut interroger les traités diplomatiques; il faut appliquer les principes sur les droits de la guerre, de la course, de la neutralité : aussi les affaires de ce genre ne sont-elles pas introduites au conseil d'État par la voie contentieuse; l'ordonnance de septembre 1839 les place dans les attributions du comité de législation. — Le conseil d'État a succédé au conseil des prises, institué en l'an VIII. Il juge en premier et dernier ressort; il juge aussi en appel, les décisions rendues par les commissions des prises établies dans les colonies (1).Les formes à suivre pour les jugemens, leur réformation, leur exécution, tiennent à une législation spéciale, qui consiste dans l'arrêté du 6 germinal an VIII, et celui du 2 prairial an XI sur les armemens en course. — Les tribunaux de l'ordre civil deviennent compétens lorsque l'intérêt politique ou administratif du gouvernement a cessé, lorsqu'il n'y a plus que des questions d'intérêt privé à résoudre, ou des discussions sur les portions respectives des intéressés, sur l'ordre et le privilége des créances.

II. *Juridiction de droit public.*—Au premier rang se place le droit de statuer sur l'*appel comme d'abus,* qui tient au droit public ecclésiastique, et dont nous avons traité plus haut. — C'est aussi une juridiction imparfaite et de droit public que celle exercée par le conseil d'État, au sujet des ordonnances du roi rendues en matière non contentieuse, et contre lesquelles réclament des intérêts individuels. Le décret du 22 juillet 1806 (art. 40), permet à ceux dont les droits ou la propriété souffriraient une atteinte d'une décision du conseil d'État, ou d'une ordonnance royale, de se pourvoir par requête au roi directement; le roi renvoie, s'il y a lieu, la connaissance de l'opposition au conseil d'État, ou à une commission spéciale formée dans son sein. Le conseil exerce alors un droit analogue à celui qui lui est attribué, sur tous les actes administratifs inculpés d'incom-

(1) Arrêté 2 prairial an XI-17.

Source BIU Cujas

pétence ou d'excès de pouvoir; seulement, à cause de l'autorité dont l'acte émane et de la forme qu'il revêt, les parties intéressées présentent une sorte de *requête civile* à la royauté, qui se repose sur le conseil d'État du soin de vérifier les faits.

C'est encore par une juridiction imparfaite de droit public, que le conseil statue sur les naturalisations et sur les changemens de noms.

1° *Naturalisations.* — Indépendamment de la grande naturalisation, nécessaire pour ouvrir aux étrangers l'entrée de la chambre des pairs et de celle des députés (1), il y a deux sortes de naturalisations qu'on appelle l'une *ordinaire*, l'autre *extraordinaire*. — La naturalisation ordinaire a lieu lorsque l'étranger, âgé de 21 ans, est admis à fixer son domicile en France, et qu'il y réside pendant dix années consécutives. La demande et les pièces à l'appui sont transmises par le maire de la résidence, au préfet et au garde des sceaux; le roi déclare la naturalisation après les dix années (2).

La naturalisation *extraordinaire*, pour laquelle intervient le conseil d'État, est celle qui est accordée aux étrangers qui ont rendu des services importans à l'État, ou apporté dans son sein des talens, des inventions, une industrie utile, ou formé en France de grands établissemens : après un an de domicile, ils peuvent jouir du droit de Français, si ce droit leur est conféré par une ordonnance spéciale rendue en conseil d'État (3).

Le roi a pu accorder des lettres de déclaration de *naturalité* aux individus qui étaient nés dans des pays quelque temps incorporés au territoire français, et qui, en 1814, avaient résidé dix ans sur le territoire actuel du royaume; le roi a pu même diminuer la condition des dix ans de résidence (4).

2° *Changement de noms.*—Les noms et prénoms ont une si grande importance pour fixer l'identité des personnes et assurer les droits de famille et de succession, que la loi doit

(1) *Supra*, Droit public.
(2) D. 16 mars 1809.
(3) S. N. C. 19 fév. 1808.
(4) L. 14 oct. 1814.

Source BIU Cujas

s'efforcer de prévenir toute confusion et de maintenir la stabilité des noms des individus. Aussi une loi du 6 fructidor an II a-t-elle posé le principe qu'aucun citoyen ne pourrait porter de nom ni de prénom autres que ceux exprimés dans son acte de naissance, à moins d'*autorisation expresse*. — Cette autorisation est déterminée par la loi du 11 germinal an XI. Le changement des *prénoms*, dans les cas prévus par le législateur, ne peut avoir lieu que d'après un jugement du tribunal, qui prescrira la rectification de l'état civil (3).

Les changemens et additions de *noms* peuvent avoir lieu par ordonnance du roi en conseil d'État. La demande en est adressée au roi en son conseil; si la demande est admise, l'ordonnance est insérée au Bulletin des lois, et elle ne peut avoir son exécution qu'après la révolution d'une année, à compter du jour de l'insertion. Pendant le cours de cette année, toute personne est admise à former opposition à l'ordonnance, et si l'opposition paraît fondée, l'ordonnance doit être rapportée. Il faut avoir intérêt à l'opposition pour avoir le droit de la former; ainsi l'on admet, et c'est le cas le plus commun, les réclamations d'une famille qui s'oppose à ce que le nom dont elle est en possession devienne celui d'une autre famille. Le conseil d'État est juge des motifs de convenance qui peuvent provoquer le changement de nom. Si la demande touchait à une question d'état, elle tomberait évidemment dans le domaine exclusif de la justice civile.

III. *Juridiction de haute tutelle administrative*. — La nécessité d'une haute tutelle dans l'intérêt général de la société, du commerce et de l'industrie, dans l'intérêt des communes et des établissemens publics, dans l'intérêt du gouvernement et de ses agens, fonde l'attribution du conseil d'État relative aux autorisations des sociétés anonymes et de l'établissement des usines, aux autorisations de plaider demandées par les communes pour la mise en jugement des fonctionnaires publics.

1° La nécessité de l'autorisation préalable des *sociétés*

(3) Loi du 11 germinal an XI, art. 3.

Source BIU Cujas

anonymes suppose nécessairement l'examen des conditions et des statuts d'une association qui appelle de grands capitaux, les concentre sur une vaste exploitation, et qui pourrait compromettre la sûreté commerciale et les intérêts de l'industrie. C'est cet *examen préalable* qui constitue vraiment la garantie dont le commerce et la société générale ont besoin. Il faut une garantie sociale qui puisse éclairer ou rassurer les citoyens disposés à fournir des capitaux et désireux de se lier à une entreprise qui n'offre pas la garantie morale de l'individu, mais seulement le gage matériel d'une réunion de capitaux; c'est parce que la garantie personnelle est absente des sociétés anonymes, que la garantie sociale doit nécessairement se produire par l'examen et l'autorisation du conseil d'État.

2° Quant à l'établissement des *usines* sur les cours d'eau et des usines à feu, la protection due à l'industrie, la surveillance sur la direction et l'emploi des cours d'eau dans l'intérêt collectif et réciproque de l'industrie et de l'agriculture, les ressources des contrées dans lesquelles on veut établir des usines à feu ou pour la fonte des minerais; les rapports de leur consommation nécessaire avec la nature et la quantité des combustibles; tous les motifs d'intérêt industriel, d'intérêt local et social se réunissent pour fonder la nécessité de l'examen préalable et de l'autorisation.

3° Nous avons parlé, en son lieu, de l'autorisation des communes et des établissemens accessoires aux *communes* pour l'exercice des actions judiciaires : nous avons marqué les exceptions qui ont dû y être apportées.

4° La *mise en jugement des fonctionnaires publics* est l'objet qui associe le plus directement la juridiction imparfaite du conseil d'Etat à l'action gouvernementale : l'art. 75 de la constitution de l'an VIII porte : « Les agens du gouver-« nement, autres que les ministres, ne peuvent être pour-« suivis pour les *faits relatifs à leurs fonctions* qu'en vertu « d'une décision du conseil d'État. » — Cette disposition a été souvent attaquée comme favorable au despotisme et contraire aux droits des citoyens; mais l'assemblée con-

Source BIU Cujas

stituante, qui certes ne voulait pas le despotisme, avait établi par le décret du 14 déc. 1789 que « les officiers municipaux ne pourraient être mis en jugement pour des délits d'administration, sans l'autorisation préalable du directoire du département; et par la loi du 16 août 1790, elle avait défendu aux juges, sous peine de forfaiture, de citer devant eux les administrateurs à raison de *leurs fonctions*. » — La garantie des fonctionnaires publics tient à la nature même de l'action qu'ils exercent et à la séparation constitutionnelle des pouvoirs : 1° Les fonctionnaires publics n'agissent pas en vertu de leur détermination propre, mais en vertu du mandat, du caractère public dont ils sont revêtus; 2° l'administration ne pourrait remplir l'objet pour lequel elle est instituée, s'il était libre à chacun de poursuivre ses agens devant les tribunaux; l'autorité judiciaire dominerait l'autorité administrative, si elle pouvait citer devant elle les fonctionnaires publics à raison de leurs fonctions, ou les juger sur la citation immédiate des citoyens.

Les principes fondamentaux en cette matière, peuvent se réduire aux règles suivantes :

I. La garantie couvre la fonction et non la personne du fonctionnaire ; aussi les fonctionnaires destitués et les comptables *démissionnaires* peuvent être poursuivis sans autorisation (1).

II. Ce sont les agens du gouvernement que la constitution de l'an VIII défend de poursuivre sans autorisation : et ce mot comprend ici les fonctionnaires qui exercent une portion de la puissance publique, par délégation du gouvernement, dans l'ordre administratif ou militaire. — Quant aux fonctionnaires de l'ordre politique et judiciaire, les ministres, les pairs, les députés, les magistrats, ils sont placés sous l'empire de formes différentes, qui ont pour objet de couvrir non-seulement la fonction, mais la dignité personnelle et l'influence morale du titulaire. — Pour être considéré comme agent du gouverne-

(1) Avis cons. d'État, 16 mars 1807; Cass. 28 sept. 1821.

Source BIU Cujas

ment, il faut faire partie d'une administration active; et par conséquent les maires et adjoints, les gardes champêtres et forestiers, les commissaires de police et officiers de gendarmerie, qui auraient commis des contraventions ou des délits, en leur qualité respective d'officiers de l'*état civil* ou de *police judiciaire*, et enfin les conseillers municipaux et les ministres du culte, peuvent être traduits devant les tribunaux sans autorisation préalable.

III. Il est dans l'administration publique des fonctionnaires qui dépendent de services administratifs placés sous une direction générale : pour les agens de ces services, l'autorisation du directeur général suffit. Dans cette classe sont placés les employés de l'enregistrement et des domaines, les employés des postes, les préposés des forêts, des poudres et salpêtres, des douanes; les percepteurs des contributions, que les préfets peuvent traduire devant les tribunaux pour faits relatifs à leurs fonctions (1); les préposés de l'octroi, dont les préfets peuvent autoriser la mise en jugement (2).

IV. Il est des fonctionnaires que les lois ont privés de la garantie de toute autorisation préalable; ce sont les employés des contributions indirectes, sans en excepter même le directeur général (3); ce sont « les autorités qui ordon-« neraient des perceptions illégales, les employés qui en « confectionneraient les rôles et tarifs, et ceux qui en fe-« raient le recouvrement (4). »

V. Afin que le conseil d'État soit légalement saisi de la demande en autorisation, il faut qu'il y ait une plainte régulière formée devant les magistrats. Les magistrats peuvent, avant l'autorisation, recueillir des renseignemens, mais non décerner des mandats ou faire subir des interrogatoires.— Le conseil d'État peut accorder l'autorisation de poursuivre, à fins civiles, en dommages et intérêts, selon l'appréciation des faits, livrée à sa conscience.

(1) Arr. 10 flor. an X.
(2) Arr. 29 therm. an XI.
(3) L. 8 déc. 1814, art. 144.
(4) *Lois annuelles de finances.*

Source BIU Cujas

L'art. 75 de la constitution, compris dans le titre de la responsabilité, ne parle que des *crimes et délits* des fonctionnaires publics; il n'est pas relatif aux *actions civiles*; elles peuvent donc être intentées directement contre les fonctionnaires (1). Cependant, si le fait qualifié dans la citation était un crime ou délit, pour la réparation duquel on poursuivrait seulement à fins civiles, l'autorisation serait nécessaire : l'un des motifs fondamentaux de la garantie des fonctionnaires, est que l'administration ne soit pas entravée par les attaques des citoyens : or, ce ne serait pas un changement de juridiction qui ferait cesser ce motif, lorsque le fait en lui-même rentrerait dans la classe des crimes et délits; leur imputation seule a un caractère de gravité; et la poursuite à fins civiles a les mêmes conséquences, soit à l'égard de l'action administrative, soit contre l'honneur du fonctionnaire public.

L'agent mis en jugement sans autorisation, et acquitté, ne peut être poursuivi de nouveau à raison du même fait (2).

CHAPITRE IV.

CONFLITS D'ATTRIBUTIONS ET DE JURIDICTION (3).

§ Ier. — NATURE DE L'INSTITUTION.

§ Ier. Nature de l'institution. — L'indépendance nécessaire de l'autorité administrative et la nécessité d'un pouvoir régulateur sont le fondement de l'institution des conflits d'attributions.

L'assemblée constituante, ayant aboli le conseil d'État, avait transporté au tribunal de cassation le droit de prononcer sur les conflits de juridiction (4). La convention, après avoir réorganisé la société par la constitution de l'an III, rendit le décret du 21 fructidor, sur les fonctions des corps administratifs; et la disposition générale de l'art. 27 est ainsi conçue : « En cas de conflit d'attributions entre les

(1) Cour royale de Paris, arrêt 7 mai 1833.
(2) Avis du cons. d'État, 12 déc. 1809.
(3) On peut consulter : 1° Le *Traité de l'autorité judiciaire*, t. II, p. 379;
2° Les *Conflits d'attribution*, par M. Guichard;
3° Le *Commentaire sur l'ord. des conflits*, par M. Taillandier.
(4) D. 27 nov. 1790, 2, 9.

Source BIU Cujas

« autorités *judiciaires et administratives*, il sera SURSIS jus-
« qu'à décision du ministre, *confirmée par le directoire exé-*
« *cutif*, qui en référera, s'il en est besoin, au corps législa-
« tif. » C'est là l'origine et la loi des conflits. Le consulat a transporté aux préfets le droit d'élever le conflit, et au conseil d'État le droit de statuer (1). Le tribunal de cassation a conservé le droit de prononcer, en certains cas, sur les règlemens de juges, quand le conflit s'élève entre une ou plusieurs cours et tribunaux ; ce qu'on appelle, dans un sens restreint, conflit de juridiction (2).

Cette division de pouvoirs et d'attributions a passé dans la législation nouvelle. Le principe en faveur de la juridiction administrative avait été posé par la loi de l'an III; le pouvoir exécutif avait le droit de faire des ordonnances pour l'exécution de la loi, et par conséquent, d'organiser la procédure et l'exercice des conflits.

A la vérité, le droit d'élever le conflit a menacé l'autorité judiciaire du retour des anciennes évocations au conseil : une ordonnance du 12 décembre 1821 avait rendu la menace permanente; mais celles des 1er juin 1828 et 12 mars 1831 ont fait rentrer l'administration et la prérogative royale dans leurs véritables limites : elles ont entouré les citoyens et les tribunaux des garanties dont les abus précédens avaient fait sentir la nécessité. La publicité des débats a donné aux discussions sur les conflits le caractère d'une haute question de compétence. — L'ordonnance du 18 septembre 1839, en transmettant au comité de législation le droit de diriger l'instruction et de proposer le rapport des conflits, a laissé à l'assemblée générale du conseil d'État le droit de connaître des conflits, comme de toutes les affaires contentieuses (3). L'ordonnance du roi en conseil d'État

(1) Arr. 5 niv. an VIII, 13 brum. an X.

(2) L. 27 vent. an VIII, 76.

(3) Ord. 18 sept. 1839, art. 17 et 19. — Le projet de loi de 1840, qui fait de la section du contentieux le tribunal supérieur administratif, a laissé cependant à l'assemblée générale le droit de statuer, sur les conflits, sous la forme d'ordonnance royale. Le rapport de M. Dalloz dit : « La commission n'a pas hésité à « réserver le jugement des conflits à la couronne, qui prononcera sur l'avis de « l'assemblée générale du conseil d'État et sous la responsabilité ministérielle. « C'est au roi, de qui toute justice émane, qu'appartient le règlement des com-

Source BIU Cujas

n'intervient qu'après les débats contradictoires et publics pour statuer sur les conflits d'attributions.

Ainsi, les deux autorités placées, l'une au sommet de l'ordre judiciaire, l'autre au sommet de l'ordre administratif, terminent tous les débats sur les conflits de juridiction et d'attributions : la Cour de cassation, pour les règlemens de juges, entre les cours et tribunaux [C. Pr. 363]; le conseil d'État, pour le règlement des juridictions administratives et judiciaires qui revendiquent le jugement d'une cause. Si la Cour de cassation était chargée de prononcer sur les conflits d'attributions comme sur les règlemens de juges, il en résulterait que la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, qui est une des bases de notre constitution politique, souffrirait une profonde exception. L'assemblée constituante avait fait cette exception, mais c'était par nécessité, puisqu'il n'y avait pas de corps administratif parallèle à la Cour de cassation : en donnant au roi *seul* le droit de statuer sur les conflits, elle aurait craint d'ébranler la constitution de l'ordre judiciaire. Aujourd'hui, le principe de la séparation des autorités judiciaires et administratives est complètement réalisé.

§ 2. Exercice du droit relatif aux conflits. — On distingue deux espèces de conflits : le conflit positif et le conflit négatif. Le conflit est *positif* lorsqu'il y a revendication de compétence faite par le préfet, au nom de l'administration, à l'égard d'une affaire dont un tribunal judiciaire est saisi. — Le conflit est *négatif* lorsqu'il y a déclaration respective d'incompétence faite, au sujet de la même affaire, par les juges de l'ordre judiciaire et les juges de l'ordre administratif. Quand on parle, en général, du conflit d'attributions, c'est du conflit positif qu'il s'agit.

I. *Conflit positif.* On peut définir le conflit un acte par lequel le préfet revendique devant les tribunaux et au nom de la juridiction administrative, le jugement d'une contes-

« pétences. » (*Rapport* in-4°, p. 73.) — M. Serrigny, professeur de droit administratif à l'école de Dijon, a publié des observations très-justes contre le rapport de la commission. (Dijon, 1840).

Source BIU Cujas

tation qu'il dit appartenir, en vertu d'une disposition expresse de la loi, à la compétence administrative.

1° Procédure en matière de conflit.

Toute la procédure des conflits positifs se réduit aux points suivans :

Déclinatoire proposé par le préfet ; — Le préfet adresse au procureur du roi un mémoire dans lequel se trouve la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du litige : le procureur du roi fait connaître, sans délai, la demande au tribunal, et requiert le renvoi, si la revendication lui paraît fondée.

Jugement sur le déclinatoire ; — Le tribunal statue sur la demande du préfet : le procureur du roi, dans les cinq jours du jugement, adresse au préfet ses conclusions et le jugement sur la compétence ; la date de l'envoi est consignée sur un registre à ce destiné.

Arrêté de conflit ; — Si le déclinatoire est rejeté, le préfet pourra élever le conflit dans la quinzaine de l'envoi du jugement; il pourra aussi, avant d'élever le conflit, interjeter appel du jugement qui rejette le déclinatoire; mais alors il devra attendre que la Cour royale, saisie de l'appel, ait statué sur la compétence. Le conflit élevé avant l'arrêt de compétence, serait prématuré; la Cour pourrait ne pas s'y arrêter. Dans tous les cas, le conflit serait annulé par le conseil d'État (1). Si le déclinatoire est admis, et que les parties privées interjettent appel du jugement, le préfet peut élever le conflit sur l'acte d'appel, dans la quinzaine de la signification de cet acte. L'arrêté doit contenir textuellement la disposition législative qui fonde la prétention de l'administration (2).

Dépôt de l'arrêté ; — Le dépôt doit être fait au greffe du tribunal, dans un nouveau délai de quinzaine; si le dépôt

(1) Plusieurs décisions sont rendues dans ce sens. (Voir l'ord. du cons. d'État, 29 août 1839. *Droit*, 20 sept. 1839.)

(2) Le conseil d'État a décidé que le vœu de l'ordonnance était rempli, si l'arrêté contenait la disposition des lois du 16 août 1790 et du 16 fructidor an III, sur la séparation des autorités judiciaire et administrative. (Arrêt cons. d'État, 18 avril 1835.)

Source BIU Cujas

n'avait pas eu lieu dans ce délai, le conflit ne pourrait plus être élevé en première instance.

Jugement de sursis; — L'arrêté étant déposé, le procureur du roi le communique au tribunal, chambre du conseil, et requiert que, conformément à l'art. 27 de la loi du 21 fructidor an III, il soit *sursis* à toute procédure judiciaire; et le tribunal prononce le jugement de sursis.

Avertissement donné aux parties instanciées; — Les parties sont prévenues par le procureur du roi du rétablissement des pièces au greffe, et invitées à fournir, dans la quinzaine, leurs observations sur la compétence.

Transmission au garde des sceaux; — Toutes les pièces sont transmises au garde des sceaux, qui, dans les vingt-quatre heures, en adresse récépissé au procureur du roi, pour être déposé au greffe du tribunal; les pièces sont transmises aussitôt au secrétariat général du conseil d'État.

Rapport sur le conflit; — Le rapport est présenté au nom du comité de législation, à l'assemblée générale du conseil d'État et en séance publique; mais il ne peut être présenté qu'après la production des pièces suivantes : la citation, les conclusions des parties, le déclinatoire, le jugement de compétence, l'arrêté de conflit; les parties intéressées sont admises à discuter publiquement la question de compétence.

Ordonnance sur le conflit; — Il est statué dans le délai de deux mois, à dater de la réception des pièces au ministère de la justice.

Notification de l'ordonnance au tribunal; — Elle doit être faite dans le mois qui suit l'expiration des deux mois accordés au conseil d'État; si le tribunal n'a pas reçu, dans le délai légal, notification de l'ordonnance royale rendue sur le conflit, il pourra procéder au jugement de l'affaire (1).

Quelle est, à l'égard des conflits, l'autorité du roi en son conseil d'État? Il approuve ou annulle l'arrêté de conflit; il qualifie la contestation; il déclare quelle est, de la juridic-

(1) Ord. 1er juin 1821, 12 mars 1831, 18 sept. 1839; arr. de cass. 31 juillet 1837, qui juge que l'ordonnance du 12 mars 1831, art. 7, a modifié l'art. 16 de l'ord. de 1828, sur le défaut de notification dans le délai.

Source BIU Cujas

tion civile ou administrative, la juridiction compétente, sans indiquer aucun tribunal en particulier. Avant l'ordonnance du 1er juin 1828, le débat contradictoire pouvait porter sur le fond; aujourd'hui, il ne peut porter que sur la question de compétence.

En examinant avec attention la marche de la procédure, en matière de conflit, on voit qu'il y a trois périodes à distinguer, dont l'ensemble demande un délai d'environ six mois : la première période s'étend du déclinatoire présenté par le préfet au jugement de sursis; — la deuxième s'étend de l'avertissement donné aux parties instanciées jusqu'à l'envoi des pièces au ministère de la justice; — la troisième s'étend du récépissé et de l'envoi des pièces au conseil d'État jusqu'à la notification de l'ordonnance au tribunal d'abord saisi de l'affaire.

2° Exceptions en matière de conflit.

Les conflits ne s'appliquent pas à toutes les matières soumises aux tribunaux de l'ordre judiciaire. Il y a des exceptions tirées de la nature même des choses.

Le principe général qui domine les conflits d'attributions est celui-ci : il faut que la contestation rentre dans la compétence administrative pour qu'elle puisse être revendiquée par le préfet au nom de l'administration; élever le conflit, c'est ressaisir par cette voie une matière administrative.

De là plusieurs conséquences :

1° Il n'y a pas de conflit possible en matière criminelle, car l'administration n'est jamais juge des objets qui constituent ce qu'on appelle le *grand criminel*. — Il peut y avoir renvoi pour cause d'incompétence sur des questions préjudicielles; mais ce renvoi sera provoqué par l'accusé ou sera prononcé d'office, et non sur l'intervention de l'autorité administrative. — Ainsi, un fonctionnaire poursuivi pour soustraction de deniers publics (C. p. 169), soutiendra qu'il n'est pas en *débet* envers le trésor; la question de comptabilité sera une question préjudicielle, qui devra être décidée par la cour des comptes ou le conseil de préfecture (1);

(1) Arrêt de cass. 15 juillet 1819.

Source BIU Cujas

mais l'administration n'est pas intéressée à ce que la comptabilité soit apurée préalablement à toute poursuite. Aussi l'ordonnance de 1828 dit-elle que le conflit ne sera *jamais* élevé en matière criminelle (art. 1er).

2° En matière correctionnelle, il n'y a de conflit possible que dans les deux cas suivans : premièrement, lorsque la répression du délit est attribuée par la loi à l'autorité administrative; ainsi, pour les contraventions relatives à la grande voirie, à la navigation fluviale, aux servitudes militaires; — secondement, lorsque le jugement à rendre par un tribunal *dépendra* d'une question préjudicielle, dont la connaissance appartiendrait à l'autorité administrative en vertu de la loi; ainsi, pour les délits de pêche ou les délits forestiers, s'il y a doute élevé sur la *navigabilité* du cours d'eau, ou sur la *défensabilité* des bois, le tribunal qui voudrait s'immiscer dans ces questions de droit administratif serait arrêté par le conflit; ici le délit dépend entièrement de la mesure administrative, qui a été ou n'a pas été prise; mais le conflit ne pourra être élevé que sur la question préjudicielle.

3° Le conflit peut avoir lieu en matière de simple police, seulement lorsque la contravention aura été formellement attribuée à l'autorité administrative, comme la police du roulage, dont le maire connaît comme juge au premier degré, et le conseil de préfecture comme juge au second degré (1).

4° Il n'y a pas de conflit possible pour défaut de formalité préalable aux actions à exercer contre le domaine de l'État, contre les départemens, les communes, pour défaut d'autorisation de la part des conseils de préfecture sur les actions à intenter au nom des communes et des établissemens publics (2), et pour défaut d'autorisation de la part du gouvernement, lorsqu'il s'agit de poursuites dirigées contre ses agens. Le défaut d'autorisation peut vicier la procédure, mais il ne change pas l'ordre des juridictions; la *juridiction* administrative reste étrangère à la nature de l'affaire et ne

(1) Décret 23 juin 1806.
(2) Ord. 1er juin 1828, art. 3.

Source BIU Cujas

peut, par conséquent, revendiquer la cause, soumise seulement à la *tutelle* de l'administration.

Tels sont les corollaires du principe, que le préfet ne peut revendiquer, par voie de conflit, que les affaires soumises par leur nature à la juridiction administrative.

D'autres exceptions sont fondées sur l'incompatibilité des formes de certaines juridictions avec les formes prescrites en matière de conflit, et sur la qualité des jugemens :

1° *Sur l'incompatibilité des formes;*—Ainsi le conflit n'est pas possible devant les tribunaux de commerce et les juges de paix considérés comme juges civils (1). Le ministère public, intermédiaire par lequel se manifestent les actes de conflit, n'existe pas auprès de ces tribunaux extraordinaires; leur système de procéder ne pourrait donc se plier aux formes constitutives de la procédure des conflits. Ce ne serait qu'en appel, devant la Cour royale ou le tribunal civil, que le conflit pourrait être élevé, parce qu'alors l'institution qui manquait, au premier degré, se retrouve au degré supérieur;

2° *Sur la qualité des jugemens;* — Le conflit ne peut être élevé après des jugemens en dernier ressort, sauf deux cas spéciaux : si le tribunal saisi du déclinatoire du préfet a rendu le jugement, au fond, avant l'expiration des délais accordés à l'administration pour prendre l'arrêté de conflit (2); si le jugement qualifié en dernier ressort, au fond, est soumis à l'appel par suite d'une exception d'incompétence (3). — Le conflit ne peut être élevé après des jugemens *acquiescés*, ou expressément, ou tacitement par suite d'exécution volontaire. Enfin, il ne peut être élevé après des arrêts *définitifs* (4). Avant l'ordonnance de 1828, le conflit pouvait être élevé après les arrêts de Cour royale et pendant le délai du pourvoi en cassation. Mais l'ordonnance ne l'ayant pas permis *après l'arrêt définitif*, il ne peut l'être pendant le délai du pourvoi, ni devant la Cour de cassation. La Cour

(1) Arrêts cons. d'État, 4 avril et 28 juin 1837.
(2) Ord. 1828, art. 4 et 8.
(3) C. de procéd., art. 454; Arrêt cons. d'État, 7 déc. 1825.
(4) Ord. 1828, art. 4.

Source BIU Cujas

de cassation ne forme pas un troisième degré de juridiction; l'arrêt de Cour royale qui statue sur le fond du procès est donc *définitif* et exécutoire. C'est seulement dans les cas où la Cour de cassation annulle l'arrêt, que le conflit peut être élevé devant la seconde Cour royale. Là vraiment le procès est renouvelé; la cause est à juger; tandis que la Cour de cassation avait à juger le *jugement*, et non le *procès* (1).

3° Déchéance du droit d'élever le conflit.

Il y a déchéance du droit d'élever le conflit en plusieurs cas :

1° Si le conflit n'a pas été formé en première instance avant le jugement sur le fond, et que les parties n'interjettent pas appel, le préfet ne peut appeler. Le droit d'appel n'appartient qu'aux parties; lorsqu'il n'y a pas d'appel, il y a acquiescement au jugement; il y a donc déchéance du droit d'élever le conflit.

Le conflit peut être formé en *cause d'appel*: l'appel de l'une des parties fait naître par conséquent le droit de proposer le conflit; et, de plus, il peut relever le conflit de ses vices d'irrégularité. Ainsi le conflit, en première instance, n'a pas été formé dans le délai voulu, il a été *tardif;* l'arrêté n'a pas reproduit la disposition législative sur laquelle il se fonde, il est *irrégulier;* mais il pourra être renouvelé en appel avec les formes légales; la déchéance n'est pas alors encourue définitivement; le préfet en est relevé par l'appel de la partie.

2° Lorsque le déclinatoire présenté par le préfet devant les premiers juges a été admis, le préfet n'a pas besoin d'élever le conflit; mais, si l'une des parties instanciées appelle du jugement de compétence, le préfet a le droit d'élever le conflit, car la compétence est remise en question par l'appel; l'arrêté de conflit doit alors être élevé dans la *quinzaine* de la signification de l'appel, à peine de déchéance; car le délai de quinzaine a été accordé pour *tout*

(1) Arrêt cons. d'État, 23 oct. 1835. (Voir Duvergier, sur l'ord. de 1828, t. XXVIII, p. 182.)

Source BIU Cujas

délai par l'ordonnance [art. 8], et la procédure des conflits est une procédure de droit public;

3° Il y a déchéance, si le texte de la loi qui fonde le conflit n'a pas été rapporté *textuellement* dans l'arrêté (1); la formalité est substantielle, et son absence entraîne nullité : c'est une garantie que l'ordonnance a voulu donner à l'autorité judiciaire contre les envahissemens possibles de l'administration.

4° Du droit des tribunaux à l'égard des déchéances.

Une question fondamentale se rattache à celle des déchéances : les tribunaux peuvent-ils apprécier, dans la forme, la validité des arrêtés de conflit? en d'autres termes, ont-ils le droit de statuer sur les déchéances des conflits tardifs ou irréguliers?

Un arrêt du conseil d'État a décidé « qu'il n'appartient « qu'au roi, en son conseil d'État, de statuer sur la vali- « dité des conflits, tant en la *forme* qu'au *fond*, et qu'une « Cour excède les pouvoirs de l'autorité judiciaire et con- « trevient formellement aux dispositions de la loi du 21 « fructidor an III, en s'immisçant dans l'*appréciation* de « l'arrêté de conflit (2). » M. de Cormenin en a tiré la règle, « que les *tribunaux* ne doivent pas *s'immiscer dans l'ap- « préciation* d'un arrêté de conflit (3), » sans autre explication. — Cette décision et cette règle nous paraissent contraires à l'esprit et au texte de l'ordonnance du 1er juin 1828. Les art. 1, 2, 3, 4 ont indiqué les cas dans lesquels il ne peut être élevé de conflit; les art. 8 et 11 ont fixé les délais dans lesquels les arrêtés de conflit doivent être élevés; l'art. 9 a indiqué leur forme substantielle. L'objet de ces dispositions et l'esprit général de l'ordonnance ont été de protéger l'autorité judiciaire contre les entreprises administratives qui, dans les temps antérieurs, avaient porté atteinte à l'ordre des juridictions et troublé le cours

(1) C'est la disposition de l'art. 3 de l'ordonnance. Un arrêt du conseil d'État a décidé qu'il suffirait que l'arrêté visât la disposition en rapportant la date; mais c'est oublier la disposition formelle de l'ordonnance. (Arrêt 3 fév. 1835. Jantes.)

(2) Le conseil d'État a annulé par ce motif un arrêt de la Cour de Rennes, du 14 avril 1834, affaire Jantes.

(3) *Droit admin.*, v° Conflit.

Source BIU Cujas

de la justice; mais ce but sera manqué si les tribunaux sont obligés de s'arrêter devant une déclaration de conflit, quelle qu'elle soit. Ainsi, la justice criminelle sera paralysée, malgré la disposition prohibitive du conflit en matière criminelle. Ainsi, des arrêtés tardifs et irréguliers dans la forme seront des obstacles inviolables pour la justice civile. La justice criminelle et la justice civile seront donc enchaînées dans leur cours par un acte qui n'aura qu'une vaine apparence, et qui sera en contradiction formelle avec les dispositions de l'ordonnance sur les conflits! — Une telle conséquence répugne à la pensée du législateur. Pour concilier les droits de l'autorité administrative avec ceux de l'autorité judiciaire, une distinction nous paraît essentielle : ou il s'agira d'apprécier la légalité de l'arrêté dans ses rapports avec les dispositions de l'ordonnance, concernant soit les prohibitions de conflits, soit les délais et les formes des arrêtés, et alors les tribunaux seront juges de la légalité du conflit; ou il s'agira de l'appréciation de l'arrêté au fond, quant à l'objet de la revendication administrative, et alors le tribunal ne pourra faire une appréciation qui rentre dans le domaine exclusif du conseil d'État. Le tribunal s'est expliqué déjà une fois sur la compétence; il a épuisé son droit à ce sujet dans le jugement de compétence rendu sur le déclinatoire du préfet. C'est ce jugement qui a déclaré la dissidence d'opinion entre l'autorité judiciaire et l'autorité a dministrative; c'est ce jugement qui a provoqué l'arrêté de conflit : le conflit n'existe que sur la compétence; donner au tribunal le droit d'apprécier en lui-même l'arrêté de conflit, ce serait le faire juge en sa propre cause; ce serait l'autoriser à s'immiscer dans le jugement même du conflit. Là, mais là seulement, se fait sentir la nécessité rationnelle du sursis et d'une autorité supérieure pour régler le conflit. — Le seul principe admissible, comme règle puisée dans la loi et la nature des juridictions, est donc que les tribunaux ne peuvent s'immiscer dans l'appréciation, au fond, des arrêtés de conflit légalement formés (1).

(1) C'est aussi l'opinion de M. Duvergier, note 4, sur l'art. 12 de l'ord. de 1828, et de M. V. Foucher, avocat-général. *Revue de législation*, t. Ier, p. 31.

Source BIU Cujas

Le conseil d'État, qui en 1835 a décidé dans un sens opposé à ce principe, avait jugé par ordonnance du 13 déc. 1833 (1) que le délai exigé pour le dépôt au greffe par les art. 8 et 11 de l'ordonnance, était prescrit à peine de nullité; il avait annulé le *conflit* du préfet et non le *jugement* du tribunal qui avait *refusé de surseoir*; il avait donc reconnu au tribunal le droit d'appréciation du conflit dans ses conditions *extrinsèques;* mais il faut reconnaître que le conseil d'État, depuis 1835, professe la doctrine contraire à celle que nous avons établie ci-dessus. Ainsi une ord. du 18 février 1839 a annulé un arrêt de la cour de Montpellier, motivé sur ce qu'un conflit aurait été tardivement élevé. Cette jurisprudence du conseil d'État ne peut se fonder que sur un seul motif, qu'elle n'exprime pas cependant, savoir : qu'un arrêté de conflit est un *acte administratif*, et que les tribunaux ne peuvent empêcher, ni directement ni *indirectement*, l'effet d'un acte administratif. Or, la question de savoir si les tribunaux ne peuvent pas négliger et regarder comme non avenu un acte administratif, dépourvu des formes légales, tient aux conditions mêmes de notre ordre constitutionnel. La Charte de 1830, art. 13, dit que, « le roi fait les règlemens et ordonnances nécessaires pour l'exécution des « lois sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, « ni *dispenser de leur exécution.* » — Les tribunaux ont donc le droit et le devoir constitutionnel de se refuser à l'exécution d'une ordonnance contraire à la loi; et s'ils ont ce droit, à l'égard d'une ordonnance du roi, comment ne l'auront-il pas à l'égard d'un simple arrêté du préfet? Tous les jours les tribunaux de police refusent d'appliquer les peines de police aux arrêtés des maires qui sont pris hors des limites fixées par les lois des 16 août 1790 et 19 juillet 1791 (2); mais ils ne déclarent pas les arrêtés *nuls*, parce que le droit de *réforme* n'appartient qu'à l'autorité administrative. Il en doit être ainsi des arrêtés de conflit; s'ils sont dépourvus des conditions légales, le tribunal ne

(1) Dalloz, 1840, 3, 30.
(2) Code pén., art. 471, n° 15.

Source BIU Cujas

les déclarera pas *nuls*, parce qu'il n'a pas le droit de *réforme*, mais il en empêchera *indirectement* l'effet en les regardant comme non avenus, et en passant outre. — Le conseil d'État appelé par le préfet à statuer définitivement sur l'arrêté de conflit aura sans doute à examiner les conditions de légalité. S'il pense que le tribunal se soit trompé sur la question légale, il approuvera l'arrêté de conflit, et déclarera non avenus les jugemens rendus sur le refus de sursis et sur le fond; mais si le conseil d'État pense, au contraire, que l'arrêté de conflit n'était pas dans les formes et les délais prescrits par la loi, il annullera l'arrêté et respectera les décisions émanées de la justice. Par cette doctrine, chaque pouvoir restera renfermé dans les limites de sa légalité, selon le vœu de la Charte constitutionnelle.

II. *Conflit négatif et règlement de juges administratifs.* — Le conflit négatif résulte de la déclaration respective d'incompétence faite par les juges civils et administratifs, au sujet de la même affaire. L'autorité administrative, proprement dite, est désintéressée dans le conflit négatif, puisque le tribunal administratif a refusé de connaître de la cause dont il était saisi directement ou par le renvoi de l'autorité judiciaire. Mais il y a, dans un intérêt autre que celui de la compétence, nécessité de vider le débat entre les deux autorités qui sont respectivement dans une indépendance absolue, et dans une égale impuissance d'annuler réciproquement les actes qui émanent d'elles : il faut que la justice puisse reprendre son cours, et qu'un pouvoir régulateur intervienne. Ce pouvoir, c'est la royauté prononçant par l'intermédiaire du conseil d'État, qui vérifie les faits. L'ordonnance du roi, qui statue sur le conflit négatif, renvoie le litige soit au tribunal qui s'en est dessaisi, soit au corps administratif qui a refusé d'en connaître. « Là, dit « M. Henrion de Pansey, ne doit pas s'arrêter la sollicitude « du régulateur suprême. Le tribunal auquel il a renvoyé « l'affaire s'en était dessaisi par un jugement; ce jugement, « en opposition avec l'ordonnance de renvoi, sera un obsta- « cle à son exécution, jusqu'à ce qu'il soit réformé, et le « juge qui l'a rendu ne peut pas lui-même en prononcer la

Source BIU Cujas

« réformation. Le roi est donc autorisé, par la force des cho-
« ses, à déclarer qu'il n'y a pas lieu à *faire droit sur ce juge-*
« *ment* et qu'il *doit être regardé comme non avenu* (1). »

Le conflit négatif n'existe, à proprement parler, que lorsqu'il y a refus respectif de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative de connaître d'une question. — Mais une déclaration d'incompétence peut être faite par deux conseils de préfecture, ou par un préfet et un conseil de préfecture. Alors il y a lieu à *règlement* de juges administratifs, et le conseil d'État déclare quel est le juge compétent.

III. *Observation générale sur les conflits.*

La prérogative royale, qui ne s'exerce que par l'intermédiaire du conseil d'État en matière de conflits, est un droit analogue à celui de la royauté à l'égard de tous les corps délibérans. Le roi a le droit de dissoudre la chambre des députés, les conseils de départemens, les conseils municipaux, à la charge d'en provoquer la prompte réélection. Il ne peut dissoudre les corps judiciaires qui voudraient faire invasion dans le domaine administratif; leur nature permanente, leur inamovibilité s'y opposent. Et cependant, il faut que le roi constitutionnel puisse les faire rentrer dans leurs limites, comme tous les autres pouvoirs dont il est le souverain modérateur : il faut donc qu'il ait un moyen d'arrêter les empiétemens, sans porter atteinte à l'existence des corps de magistrature. Or, l'autorité judiciaire ne pouvant empiéter dans le domaine de l'administration que par la connaissance de certaines affaires, c'est précisément à l'occasion des affaires qui seraient un sujet d'empiétement, que doit s'exercer et que s'exerce la prérogative royale.

Le principe constitutif du droit d'élever et de terminer tous les conflits d'attributions, entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, est donc en rapport avec les bases de notre ordre constitutionnel.

(1) *De l'autorité judiciaire*, t. II, p. 405.

FIN DU DROIT ADMINISTRATIF.

Source BIU Cujas

NOTE BIBLIOGRAPHIQUE.

Beaucoup d'ouvrages ont été publiés sur le droit administratif, et nous avons indiqué les principaux au fur et à mesure des matières. Mais pour les étudians surtout, deux livres nous paraissent un complément naturel de notre ouvrage de doctrine : c'est un livre de lois et un recueil de jurisprudence :

1° *Code administratif* publié par *M. Blanchet*, 1 vol. in-8°. — Le recueil de lois n'est pas complet, car qui peut se flatter de faire seul vraiment un code administratif? mais il réunit des lois essentielles, et rapproche beaucoup de dispositions éparses : c'est une œuvre recommandable.

2° *Jurisprudence administrative*, recueil méthodique des arrêts du conseil d'État, par *M. Théodore Chevalier*, 2 vol. in-8°, avec supplément annuel.

A ceux qui veulent avoir l'ensemble des lois, on doit indiquer la collection de M. Duvergier, en 38 vol. — C'est là le Code administratif, dans l'ordre chronologique; les tables et les annotations sont un travail digne de tous les éloges.

Il se publie un recueil complet des arrêts du conseil d'État, pour tenir lieu de la précieuse collection de MM. Sirey et Macarel, c'est le *Recueil général des Arrêts du conseil d'État*, contenant les arrêtés, décrets, arrêts et ordonnances rendus en matière contentieuse, depuis l'an VIII jusqu'à 1839, par MM. Roche et Lebon, 6 vol. in-8°.

Source BIU Cujas

Source BIU Cujas

TABLE DES MATIÈRES,

REPRÉSENTANT LE TABLEAU SYNOPTIQUE

DU COURS DE DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF.

AVERTISSEMENT.

Les articles marqués d'un astérisque indiquent les matières spécialement comprises dans le programme d'examen de la faculté de droit de Paris; mais chaque faculté est libre d'étendre ou de resserrer ce programme.

A la faculté de Rennes, les matières sont circonscrites pour l'examen (1) : les sujets de thèse sont choisis dans l'ensemble du *Droit administratif*, tel qu'il est formulé dans ce Cours.

DROIT PHILOSOPHIQUE.

INTRODUCTION..... v
§ 1er. Origine de la société..... 1
§ 2. Souveraineté du peuple..... 3
§ 3. Commentaire sur la définition des lois de Montesquieu..... 6
§ 4. Résultats philosophiques appliqués à la théorie du Droit politique..... 11

DROIT PUBLIC.

CHAPITRE Ier. — *Nature et principe du gouvernement représentatif en France*..... 19
CHAPITRE II. — *Élémens du droit public positif*..... 22
§ 1er. Droits individuels..... 23
§ 2. Droits politiques..... 25
CHAPITRE III. — *Organisation et attributions des pouvoirs*..... 27
SECTION 1. Pouvoir politique et institutions accessoires..... 28
§ 1er Puissance législative..... 29
I. ROYAUTÉ..... 29

(1) Elles sont indiquées par le signe +. Quand les matières sont les mêmes, les signes + * se suivent.

Source BIU Cujas

II. Chambre des députés..... 33
Initiative..... 34
Organisation..... 36
Priviléges..... 36
Conditions de réélection..... 36
III. Chambre des pairs..... 37
Formation..... 38
Participation législative..... 40
Organisation..... 41
Priviléges..... 41
Cour des pairs..... 41
§ 2. Puissance exécutive..... 43
§ 3. Puissance judiciaire..... 47
§ 4. Institutions auxiliaires du pouvoir exécutif..... 48
§ 5. Influence de la révolution de 1830 sur nos lois constitutionnelles..... 52
§ 6. Théorie sur la transmission des pouvoirs dans toutes les divisions politiques et administratives..... 56
section ii. Pouvoir spirituel, ses rapports avec l'État, ou droit public ecclésiastique..... 59
§ 1er. Nature du pouvoir spirituel. — Distinction. — Limites de la question. — Monumens de l'ancien droit public ecclésiastique... 59
I. Époque antérieure au XIIIe siècle..... 61
II. Pragmatique-sanction de 1268..... 63
III. Institution de l'appel comme d'abus, 1329..... 65
IV. Pragmatique de Charles VII, 1438..... 66
V. Concordat de 1516..... 67
VI. Déclaration du clergé de France, 1682..... 69
VII. Constitution civile du clergé, 1790..... 72
§ 2. Théorie de l'ancien droit public ecclésiastique..... 75
§ 3. Principe né de la révolution. — Concordat et loi organique de l'an X. — Esprit de la Charte en matière religieuse..... 78
§ 4. Questions spéciales de droit public et de liberté religieuse.... 85
§ 5. Institutions particulières et accessoires au catholicisme..... 89
I. Congrégations religieuses..... 89
II. Biens ecclésiastiques..... 90
III. Séminaires..... 92
IV. Priviléges personnels des ecclésiastiques..... 93

DROIT ADMINISTRATIF.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.

* § 1er. Matière spéciale, définition et plan du droit administratif. 95
§ 2. Division territoriale ecclésiastique et administrative..... 102
* § 3. Hiérarchie administrative..... 108

LIVRE PREMIER.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

PREMIÈRE PARTIE. — Droit administratif dans ses rapports avec la conservation de la société..... 113

Source BIU Cujas

TITRE Ier.

DU DOMAINE NATIONAL. 113
CHAPITRE Ier. — Droit ancien. 114
CHAPITRE II. — Droit né de la révolution. 117
I. Droits de la royauté constitutionnelle en matière réelle et domaniale. 120
II. Biens détachés de l'ancien domaine. 121
III. Domaines nationaux 123
Validité des titres de vente nationale. 125
Contenance et délimitation. 125
Interprétation. 126
Compétence. 126
CHAPITRE III. — *Droit actuel.* — * *Du domaine national et de ses divisions.* 127
SECTION I. Du domaine de la couronne. 128
* SECTION II. Du domaine public. 130
* SECTION III. Du domaine de l'État. 138
§ 1er. Domaine corporel. 139
I. Élémens constitutifs. 139
II. Exercice du droit de propriété appartenant à l'État. 141
GESTION GÉNÉRALE. 141
Modes d'acquérir. 141
Modes d'aliéner. 143
Modes d'administrer. 145
Exercice des actions judiciaires. 147
GESTION SPÉCIALE. — FORÊTS DE L'ÉTAT. 151
LÉGISLATION FORESTIÈRE, DE DROIT COMMUN. 154
I. Régime forestier, soumission et non soumission. 155
II. Défrichemens. 155
III. Droits d'usage. 156
IV. Affectations établies pour le service de la marine. 159
V. Servitude légale concernant les arbres de lisière. 160
VI. Interdiction de certains établissemens dans le rayon légal des forêts. 160
LÉGISLATION FORESTIÈRE DANS SES RAPPORTS SPÉCIAUX AVEC LES FORÊTS DE L'ÉTAT. 161
I. Affectations de coupes de bois à titre particulier. 161
II. Règles de gestion. 162
1° Délimitation et bornage. 162
2° Aménagement. 163
3° Adjudications. 163
4° Exploitation des coupes et réarpentage. 164
III. Compétence judiciaire et administrative. 165
IV. Aliénabilité du sol forestier. 166
§ 2. Domaine incorporel. 167
1re *Classe.* — Droits susceptibles de ferme. 168
1° Droits de pêche fluviale. 168
2° Droits de bacs et bateaux. 170
3° Droits de péage. 171

Source BIU Cujas

4° Droits de chasse dans les forêts de l'État. 172
2e *Classe.* — Droits non susceptibles de ferme. 172
1° Confiscations spéciales 172
2° Amendes. 172
3° Épaves. 173
4° Droits de déshérence. 174

TITRE II.

* *DES IMPOTS.* 176
Notions préliminaires. — Principes d'économie politique dans leur rapport avec la nature et la différence des impôts. — Division 176

CHAPITRE I. — *Impôts directs* 183
Section 1. Contributions directes de droit commun. 184
§. 1er. Impôt foncier. 184
I. Nature de l'impôt. 184
II. Base de l'impôt. 185
III. Répartition. — Cadastre. — (Statistique.). 186
1° Levée des plans et arpentage. 188
2° Expertise. 188
3° Répartition individuelle. 188
4° Réclamations des parties intéressées. 189
§ 2. Impôt des portes et fenêtres. 191
§ 3. Impôt personnel et mobilier. 193
§ 4. Impôt des patentes. 197
§ 5. Centimes additionnels. 199
Section II. Recouvrement des contributions directes. 199
I. Confection des rôles. 200
II. Perception, actes préalables, poursuites. 200
1° Sommation avec frais. 201
2° Contrainte par garnison. 201
3° Commandement. 202
4° Saisie. 202
5° Droit de saisie immobilière et d'expropriation. 202
6° Priviléges en faveur de l'impôt 202
7° Prescription. 203
III. Demandes en dégrèvement. 203
Section III. Contributions spéciales assimilées aux contributions directes. 205
I. Redevances sur les mines 206
II. Taxe universitaire. 206
III. Contribution pour l'instruction primaire. 208
IV. Prestations sur les chemins vicinaux. 210
CHAPITRE II. — *Impôts indirects. — Notions préliminaires. — Division.* 213
Section 1. Contributions indirectes proprement dites. 215
§ 1er. Droits sur les denrées. 215
Impots sur les boissons. 215
I. Droits de fabrication et de consommation 215
II. Droits de circulation, d'entrée et de détail. 216

Source BIU Cujas

1° Droit de circulation. 216
2° Droit d'entrée. 218
3° Droit de détail. 219
Impots sur les sels. 221
Impots sur les sucres indigènes 224
§ 2. Monopoles publics 224
§ 3. Droits sur la fabrication et pour la garantie d'objets de luxe. . . 226
§ 4. Droits sur les transports par terre et par eau. 228
Section II. Octrois. 230
I. Règles générales. 232
II. Règles spéciales. 233
1° Établissement et tarifs. 233
2° Modes d'administration et de gestion 234
3° Perception effective. 236
Rapports des octrois avec l'industrie et le commerce. 236
Rapports des octrois avec l'État 237
Section III. Douanes. 239
§ 1er. Dans leur rapport avec les vues d'économie sociale. . . . 239
§ 2. Dans leur rapport avec le régime administratif et l'application des droits. 241
Appendice aux trois sections précédentes. 245
Compétence et procédure. 245
I. Compétence. 245
II. Procédure. 247
CHAPITRE III. — *Droits d'enregistrement et de mutation*. 250
Origine et notions préliminaires.— Division. 250
Section I. Nature et objet de l'enregistrement et des droits d'enregistrement. 255
§ 1er. Service public 255
I. Actes notariés. 255
II. Exploits. 256
III. Jugemens. 257
IV. Actes sous seing privé. 257
V. Déclarations de mutations. 257
§ 2. Constitution d'un impôt dans l'intérêt de l'État. 258
I. Droits fixes. 260
II. Droits proportionnels. 261
Section II. Base de l'impôt. 262
§ 1er. Base générale de l'impôt; actes et mutations déclarées ou secrètes. 263
§ 2. Spécialités dans leur rapport avec l'impôt. 265
I. Mentions des conventions verbales :
1° Dans les actes. 265
2° Dans les exploits. 266
3° Règles spéciales aux jugemens. 267
II. Mentions des actes sous seing privé non enregistrés. . . . 268
III. Actes qui ont un caractère mixte. 269
IV. Conventions sous le rapport de leur actualité ou éventualité. 271
V. Résolution volontaire, forcée. 271
VI. Nullité des conventions et jugemens. 272

Source BIU Cujas

1° Conventions nulles de droit.. 274
2° Conventions susceptibles d'annulation pour cause d'incapacité. 274
3° Conventions susceptibles de rescision pour vice de consentement. 275
4° Conventions susceptibles de rescision pour lésion. 275
VII. Contre-lettres.. 278
§ 3. Exceptions et exemptions en matière d'enregistrement. . . . 278
I. Actes enregistrés en débet. 278
II. Actes enregistrés *gratis*. 279
III. Actes exempts d'enregistrement. 279
SECTION III. Application des droits d'enregistrement. 280
§ 1er Classification. 280
I. Obligations de sommes et libérations. 281
II. Mutations à titre onéreux. 281
III. Mutations entre vifs à titre gratuit. 282
IV. Mutations par successions. 282
§ 2. Règles d'application aux actes et mutations exempts de fraude.. 283
§ 3. Règles d'application aux actes et mutations faits en fraude des droits d'enregistrement.. 285
SECTION IV. Perception des droits. 286
§ 1er Contribuables en matière d'enregistrement. 287
§ 2. Garanties de perception. 289
I. Nullité des actes. 289
II. Amendes. 289
III. Droit de suite. 289
IV. Contraintes. 290
SECTION V. Compétence et procédure. 290
SECTION VI. Prescription en matière d'enregistrement. 291
I. Prescription d'un an. 291
II. Prescription de deux ans. 291
III. Prescription de trois ans. 291
IV. Prescription de cinq ans. 292
V. Prescription de trente ans. 292
Interruption des prescriptions. 292
Appendice aux droits d'enregistrement. 292
Droits de timbre, de greffe d'hypothèques. 292

TITRE III.

DE LA DÉFENSE SOCIALE.

Considérée dans ses moyens préventifs et répressifs. 293
CHAPITRE Ier — *Police de l'État. — Notions préliminaires. — Division.* 294
SECTION I. Police de l'État dans ses rapports avec les premiers besoins de la société et l'ordre public. 299
§ 1er. Nécessité de veiller aux besoins des subsistances. — Législation sur les grains.. 300
§ 2. Nécessité de prévenir ou de combattre les dangers des maladies contagieuses et des épidémies. — Police sanitaire.. 302
§ 3. Nécessité de prévenir ou de comprimer les troubles publics et les séditions intérieures. 303

Source BIU Cujas

I. Loi sur les associations. 303
II. Lois sur les afficheurs et crieurs publics. 305
III. Loi sur la détention de munitions et d'armes de guerre. . . 306
IV. Loi sur les attroupemens. 307
V. État de siége. 308
VI. Loi sur l'interdiction perpétuelle du territoire français. . . 310
SECTION II. Police de l'État dans ses rapports avec les personnes. . . 310
§ 1er. Actes de restriction 310
I. Restriction à la liberté de locomotion. — Passeports. . . . 310
II. Restriction à la liberté de s'armer. 312
III. Restrictions à l'inviolabilité de la personne et du domicile. . 313
§ 2. Actes de surveillance. 319
I. Surveillance à l'égard des repris de justice. 319
II. Mesures relatives à la mendicité. 320
1° Bureaux de bienfaisance. 323
2° Ateliers de charité. 323
3° Dépôts de mendicité. 323
4° Hospices et maisons de refuge. 323
5° Établissemens d'instruction primaire. 324
6° Salles d'asile. 324
7° Monts-de-piété. 324
8° Caisses d'épargne. 324
III. Mesures relatives aux étrangers 325
SECTION III. Police de l'État dans ses rapports avec l'industrie et le commerce. 327
§ 1er Restriction dans l'intérêt de la santé et de la sûreté individuelle* 328
I. Ateliers dangereux, insalubres et incommodes *. 329
II. Eaux thermales*. 330
III. Débit des substances vénéneuses*. 331
§ 2. Restrictions dans l'intérêt de la sécurité commerciale. . . . 331
I. Fabrication des médailles*. 331
II. Fabrication et vente des ouvrages d'or et d'argent*. 332
III. Poids et mesures * 333
§ 3. Restrictions et mesures préventives dans l'intérêt de la morale et de la paix publiques. 335
I. Imprimeurs et libraires. 335
II. Presse périodique. 337
III. Dessins, gravures, lithographies. 339
IV. Représentations théâtrales. 340
CHAPITRE II. — *Établissemens de répression* * 341
I. Classification des prisons. 341
II. Statistique des prisons. 343
III. Institutions de surveillance. 344
IV. Institutions de garanties pour les citoyens. 345
V. Régime intérieur. 346
VI. Réhabilitation. 347

TITRE IV.

DE LA FORCE ARMÉE. 349
§ 1er Organisation de la force armée. 350

Source BIU Cujas

§ 2. Système des garanties organisées par la loi : 354
I. En faveur des appelés au tirage ; 355
II. En faveur des soldats ; 355
III. En faveur de l'avancement ; 355
IV. En faveur des grades obtenus. 357

TITRE V.

* *DES SERVITUDES MILITAIRES*. 358
I. Terrains militaires. 358
II. Rayon de défense. 358
III. Servitudes. 359
IV. Compétence. 359

TITRE VI.

DE L'INSTITUTION DIPLOMATIQUE. 361
§ 1er Légations. 361
§ 2. Consulats. 363
I. Organisation. 366
II. Fonctions des consuls. 367
1° Fonctions administratives. 367
2° Fonctions judiciaires. 368
3 Rapports des consuls avec la marine commerciale. 369
4° Rapports des consuls avec la marine militaire. 370

DEUXIÈME PARTIE. — Droit administratif dans ses rapports avec le but de la société. 373

TITRE Ier.

GARANTIES SPÉCIALES A CERTAINS DROITS INDIVIDUELS. . 374
CHAPITRE I. — *Propriété industrielle* †* 375
§ 1er Brevets d'invention. 375
I. Caractères constitutifs du droit de propriété. 376
II. Conditions d'exercice du droit. 378
III. Effets du droit et sanction. 379
IV. Déchéances. 379
V. Compétence. 379
VI. Mesures administratives d'intérêt commun. 381
§ 2. Droits analogues. 381
I. Dessins des fabricans. 381
II. Marques des fabricans. 382
III. Droit d'enseigne. 382
CHAPITRE II. — *Propriété artistique et littéraire* †* 382
I. Œuvres littéraires et scientifiques. 387
II. Productions dramatiques et musicales. 388
III. Objets d'art. 388
IV. Dépôt et contrefaçon. 389

TITRE II.

GARANTIE DES DROITS POLITIQUES. 389
CHAPITRE Ier — *Droits d'élection*. 390

Source BIU Cujas

SECTION I. Élections législatives. 390
§ 1er Conditions élémentaires du droit électoral. 391
I. Élémens du cens. 392
II. Attributions d'impôts selon les droits dans les choses. 392
III. Attributions d'impôts en raison de la qualité des personnes. . 394
§ 2. Conditions administratives du droit électoral. 395
I. Révision et rectification des listes. 395
II. Condition du domicile pour l'inscription. 396
III. Intervention des tiers. 396
IV. Effets des réclamations, du déni de justice, des erreurs matérielles. 397
SECTION II. Élections départementales. 398
SECTION III. Élections communales. 400
I. Age. 401
II. Cens. 402
III. Position sociale. 402
IV. Confection et rectification des listes. 403
V. Compétence judiciaire. 403
CHAPITRE II. — *Eligibilité*. 405
I. Éligibilité législative. 405
II. — départementale. 407
III. — communale. 409

TITRE III.

GARANTIE DES DEVOIRS PROFESSIONNELS. 410
§ 1er Garanties de capacité. 411
§ 2. Garanties pécuniaires*. 412
I. Nature obligatoire du cautionnement. 412
II. Affectations par privilége. 413
III. Oppositions sur les cautionnemens. 414
IV. Remboursement. 414
1° Aux officiers ministériels; 414
2° Aux huissiers et commissaires-priseurs. 415
3° Aux agens de change et courtiers; 416
4° Aux héritiers ou titulaires décédés ou interdits. 416
5° Aux fonctionnaires comptables. 417
V. Offices vénaux. 417

TITRE IV.

INSTITUTIONS EN VUE DU PROGRÈS INTELLECTUEL ET MORAL.
§ 1er. Principe de l'université ancienne et nouvelle. — Transition du monopole à l'enseignement national. 422
§ 2. Organisation actuelle. 426
I. Enseignement. 426
II. Administration. 426
III. Juridiction disciplinaire. 427
IV. Admission au professorat. 427
V. Garanties. 428

Source BIU Cujas

TITRE V.

INSTITUTIONS EN VUE DU DÉVELOPPEMENT DES INTÉRÊTS MATÉRIELS. 429
CHAPITRE I. — *Institutions de crédit.* 429
I. Grand-livre * 429
II. Amortissement 433
III. Banque de France * 437
IV. Comptoirs d'escompte et Banque départementale * 442
V. Observation sur notre système financier. 444
CHAPITRE II. — *Institutions d'agriculture, de commerce et d'industrie.* 445
§ 1er Premier degré 445
I. Organisation. 446
II. Attributions. 446
§ 2. Deuxième degré. 447
§ 3. Troisième degré. 448
§ 4. Bourses de commerce, foires, marchés, mercuriale * 450

TITRE VI.

DES TRAVAUX PUBLICS ET DU JURY D'EXPROPRIATION. . . . 453
CHAPITRE I. *Organisation du service des travaux publics.* 454
§ 1er Service des ponts et chaussées 454
I. Délibération. 454
II. Action. — Adjudications et marchés. 455
III. Contrôle. 456
IV. Rapports avec les citoyens et les entrepreneurs. 456
§ 2. Services des mines. 457
§ 3. Conseil des bâtimens civils. 458
§ 4. Agens-voyers des villes et des chemins vicinaux. 459
CHAPITRE II. *Expropriation pour cause d'utilité publique* + * 460
Section I. — Actes préalables et jugement d'expropriation. . . . 460
I. Plan parcellaire. 462
II. Commission d'arrondissement. 462
III. Arrêté du préfet. 462
IV. Jugement d'expropriation; 463
Ses effet relativement aux tiers. 464
Relativement au propriétaire. 464
Section II. Règlement d'indemnité. — Intervention du jury. . . . 465
I. Déclaration et notification des intéressés. 465
II. Offre de l'indemnité. 465
III. Intervention du jury. 466
Appendice. — Expropriation pour travaux militaires. . . . 470

TITRE VII.

DE LA VOIRIE +* 471
Section I. Classification légale des routes et chemins publics. . . 471
Section II. Grande voirie. 472
1° Largeur des routes. 473
2° Fossés latéraux. 473
3° Alignement. 473

Source BIU Cujas

4° Fouilles et extractions de matériaux. 476
5° Occupation temporaire des terrains limitrophes. 476
6° Ecoulement des eaux de la voie publique sur les fonds riverains. 477
7° Arbres plantés sur le bord des routes. 477
SECTION III. Petite voirie. 479
I. Déclaration de vicinalité ; 479
II. Appliquée aux chemins déjà existans et aux chemins nouveaux. 480

TITRE VIII.

DU RÉGIME DES EAUX +* 482
§ 1er Rivières et canaux navigables ou flottables. 482
§ 2. Rivières non navigables ni flottables. 484
I. Droit de surveillance. 484
II. Droit d'autorisation des usines. 485
§ 3. Canaux artificiels. 490
Appendice aux titres VII et VIII. — Compétence. 491

TITRE IX.

DE L'EXPLOITATION DES MINES+* 496
I. Mines. 499
II. Minières. 501
III. Tourbes et carrières 502

TITRE X.

DU DESSÈCHEMENT DES MARAIS +* 502
§ 1er Dessèchement par les concessionnaires. 504
I. Demandes en concession. 504
II. Acte de concession. 505
III. Mesures relatives à l'exécution. 505
1° Syndicat de propriétaires. 505
2° Commission de juridiction 506
3° Experts 506
4° Vérification et réception des travaux. 506
5° Classification des terres desséchées 506
6° Rôle d'indemnité. 506
§ 2. Dessèchement par l'État. 507

LIVRE II.

ADMINISTRATION LOCALE.

Observations préliminaires. — Aperçu historique. 508
CHAPITRE Ier. Administration, institutions et représentation départementales*. 513
§ 1er. Caractère légal du préfet, du conseil de préfecture, des arrêtés administratifs 517
§ 2. Institutions et représentation départementales+* 518
I. Propriété départementale. 519
II. Budget départemental. 521
III. Institution du fonds commun. 523

Source BIU Cujas

IV. Attributions du conseil général 524
1° Comme délégué du pouvoir législatif 524
2° Comme contrôleur de l'administration locale 524
3° Comme représentant légal du département 525
4° Comme conseil du pouvoir central 526
V. Incapacité du conseil général 527
VI. Attributions du conseil d'arrondissement 528
1° Comme délégué du conseil général 528
2° Comme représentant communal 528
3° Comme contrôleur de l'administration locale 529
Appendice au chapitre Ier. — *Des établissemens d'aliénés* 529
I. Établissemens 530
II. Forme des placemens 532
III. Garanties en faveur de la liberté individuelle 533
IV. Mesures de précaution en faveur des biens et de la personne des aliénés 338
V. Actes faits pendant le temps de la séquestration 541
CHAPITRE II. — *Administration municipale* +* 543
Section I. Théorie de la commune, des sections de commune et du pouvoir municipal 543
Section II. De la commune considérée comme personne morale et comme société 546
§ 1er Personne morale de la commune. — Droit de propriété . . . 546
I. Droit de gestion 546
II. Acquisitions, aliénations, échanges, partages, marchés passés avec les communes (contrats communaux) 548
III. Acceptations de dons et legs 550
IV. Actions judiciaires 551
V. Paiement des dettes et des condamnations 555
VI. Transactions 557
§ 2. Commune considérée comme société 558
I. Circonscription. — Adjonctions et distractions des communes et sections 558
II. Budget communal 560
III. Attributions du maire 567
1° Attributions relatives à l'administration générale 567
2° Attributions propres au pouvoir municipal 573
IV. Caractère des attributions du conseil municipal 579
V. Incapacité du conseil municipal 581
VI. Rapports entre les communes 583
VII. Responsabilité communale 584
Section III. Établissemens communaux d'humanité 588
I. Bureaux de bienfaisance et salles d'asyle 588
II. Hospices et monts-de-piété 589
Section IV. Fabriques paroissiales 593
1° Personne morale des fabriques 594
2° Organisation administrative 594

Source BIU Cujas

LIVRE III.

JUSTICE ADMINISTRATIVE.

TITRE UNIQUE.

CHAPITRE Ier — *Principes constitutifs de la juridiction et de la compétence administratives. — Caractère du contentieux administratif.* 597
I. Exceptions de l'ordre constitutionnel 600
II. Exceptions de l'ordre civil. 602
III. Exceptions de l'ordre pénal. 603
CHAPITRE II. — *Tribunaux administratifs des différens ordres et degrés. — Conseil d'État.* 604
§ 1er. Nature et degrés des juridictions. 605
I. Juridiction ordinaire. 605
II. Juridiction extraordinaire ; 608
De premier degré :
1° Juridiction des préfets. 608
2° Juridiction des ministres. 609
3° Juridiction du conseil royal d'instruction publique 609
De premier et dernier ressort :
1° Cour des comptes. 610
2° Conseils de révision. 615
3° Jury de révision. 617
§ 2. Juridiction supérieure du conseil d'État. 617
§ 3. Modes de procéder. 618
CHAPITRE III. *Juridiction imparfaite du conseil d'État.*
I. Juridiction de droit international. 623
II. Juridiction de droit public. 623
* 1° Naturalisations. 624
* 2° Changement de noms. 624
III. Juridiction de haute tutelle administrative. 625
1° Sociétés anonymes. 625
2° Établissement d'usines. 626
3° Autorisations des communes. 626
4° Mise en jugement des fonctionnaires publics. 626
CHAPITRE IV. — *Conflits d'attributions et de juridictions.*
§ 1er. Nature de l'institution. 629
§ 2. Modes d'exercice du droit relatif aux conflits. 631
I. Conflit positif. 631
1° Procédure. 632
2° Exceptions en matière de conflit. 634
3° Déchéances. 637
4° Droit des tribunaux relativement aux déchéances. 638
II. Conflit négatif, et règlement de juges administratifs 641
III. Observation générale sur les conflits. 642
Note bibliographique.

FIN DE LA TABLE.

Source BIU Cujas

Source BIU Cujas

APPENDICE AU COURS

DE

DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF.

LOI

SUR LA RÉGENCE.

(30 août 1842.)

Art. 1er. — Le roi est majeur à dix-huit ans accomplis.

2. — Lorsque le roi est mineur, le prince le plus proche du trône, dans l'ordre de succession établi par la Déclaration et la Charte de 1830, âgé de 21 ans accomplis, est investi de la régence pour toute la durée de la minorité.

3. — Le plein et entier exercice de l'autorité royale, au nom du roi mineur, appartient au régent.

4. — L'art. 1er de la Charte et toutes les dispositions législatives qui protégent la personne et les droits constitutionnels du roi, sont applicables au régent (*L.* 9 septembre 1835).

5. — Le régent prête devant les chambres le serment d'être fidèle au roi des Français, d'obéir à la Charte constitutionnelle et aux lois du royaume, et d'agir en toutes choses dans la seule vue de l'intérêt, du bonheur et de la gloire du peuple français. — Si les chambres ne sont pas assemblées, le régent fera publier immédiatement, et insérer au *Bulletin des Lois*, une proclamation dans laquelle seront exprimés ce serment et la promesse de le réitérer aussitôt que les chambres seront réunies. — Elles devront, dans tous les cas, être convoquées au plus tard dans le délai de quarante jours.

6. — La garde et la tutelle du roi mineur, appartiennent à la reine ou princesse sa mère, non remariée, et, à son défaut, à la reine ou princesse son aïeule paternelle, également non remariée.

LOI

SUR LE CONSEIL D'ÉTAT.

(19 juillet 1845.)

TITRE 1er. — DE LA COMPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT.

Art. 1er. — Le Conseil d'État est composé : — 1° Des ministres secrétaires d'État; — 2° De conseillers d'État; — 3° De maîtres des requêtes; — 4° D'auditeurs.

2. — Le garde des sceaux, ministre secrétaire d'État de la justice, est président du Conseil d'État. — Un vice-président est nommé par le roi. — Il préside le Conseil d'État en l'absence du garde des sceaux et des ministres. Il préside également les différents comités, lorsqu'il le juge convenable. — Un secrétaire général, ayant titre et rang de maître des requêtes, est attaché au Conseil.

3. — Les membres du Conseil d'État sont en service ordinaire ou en service extraordinaire.

§ 1er. — *Service ordinaire.*

4. — Le service ordinaire se compose : — 1° De trente conseillers d'État, y compris le vice-président du Conseil d'État et les vice-présidents de comité; — 2° De trente maîtres des requêtes; — 3° De quarante-huit auditeurs.

5. — Les fonctions de conseillers d'État et de maîtres des requêtes en service ordinaire sont incompatibles avec toute autre fonction publique (*V.* art. 28).

6. — Les conseillers d'État et les maîtres des requêtes en service ordinaire ne peuvent être révoqués qu'en vertu d'une ordonnance individuelle délibérée en conseil des ministres et contre-signée par le garde des sceaux.

7. — Les auditeurs au Conseil d'État sont divisés en deux classes. — La première ne peut en comprendre plus de vingt-quatre. — Nul ne peut être nommé auditeur de première classe, s'il n'a été, pendant deux ans au moins, auditeur de seconde classe. — Le tableau des auditeurs de seconde classe est arrêté, par ordonnance royale, au commencement de chaque année. Ceux qui ne sont pas compris sur ce tableau cessent de faire partie du Conseil d'État. — Toutefois les auditeurs de première classe, et les auditeurs de deuxième classe ayant plus de trois ans d'exercice, ne peuvent être exclus

Source BIU Cujas

du tableau qu'en vertu d'une ordonnance spéciale. — Tout auditeur, après six ans d'exercice, cesse de faire partie du Conseil d'État.

8. — Nul ne peut être nommé conseiller d'État, s'il n'est âgé de trente ans accomplis ; maître des requêtes, s'il n'est âgé de vingt-sept ans; auditeur, s'il n'est âgé de vingt et un ans, licencié en droit ou licencié ès science, et s'il n'a, en outre, été jugé admissible par une commission spéciale. — La composition de cette commission et les conditions de l'examen seront déterminées par un règlement d'administration publique. — Nul auditeur ne peut être nommé maître des requêtes, s'il n'a, pendant deux ans au moins, fait partie de la première classe.

§ II. — *Service extraordinaire.*

9. — Le service extraordinaire se compose : — 1o De trente conseillers d'État; — 2o De trente maîtres des requêtes. — Le titre de conseiller d'État ou de maître des requêtes en service extraordinaire ne peut être conféré qu'à des personnes remplissant ou ayant rempli des fonctions publiques (*V.* art. 28).

10. — Les conseillers d'État en service extraordinaire ne peuvent prendre part aux travaux et délibérations du Conseil que lorsqu'ils y sont autorisés. — Chaque année, la liste des conseillers d'État auxquels cette autorisation est accordée est arrêtée par ordonnance royale. — Le nombre des conseillers d'État ainsi autorisés ne peut excéder les deux tiers du nombre des conseillers d'État en service ordinaire.

11. — Peuvent être nommés par le roi conseillers d'État ou maîtres des requêtes honoraires, les conseillers d'État et les maîtres des requêtes qui, pendant dix ans au moins, ont fait partie du Conseil.

TITRE II. — DES FONCTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT.

12. — Le Conseil d'État peut être appelé à donner son avis sur les projets de loi ou d'ordonnance, et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par les ministres. — Il est nécessairement appelé à donner son avis sur toutes les ordonnances portant règlement d'administration publique, ou qui doivent être rendues dans la forme de ces règlements. — Il propose les ordonnances qui statuent sur les affaires administratives ou contentieuses dont l'examen lui est déféré par des dispositions législatives ou réglementaires.

TITRE III. — DES FORMES DE PROCÉDER.

§ Ier. — *Matières administratives.*

13. — Pour l'examen des affaires non contentieuses, le Conseil d'État est divisé en comités correspondants aux divers départements ministériels. — Cette division est opérée par une ordonnance royale. — Les ministres secrétaires d'État président les comités correspondants à leur ministère. Dans chaque comité, un vice-président est nommé par le roi. — Une ordonnance royale, délibérée en Conseil d'État, détermine, parmi les projets d'ordonnance qui doivent être délibérés dans la forme des règlements d'administration publique, quels sont ceux qui ne seront soumis qu'à l'examen des comités, et qui peuvent ne pas être portés à l'assemblée générale du Conseil d'État.

14. — Les délibérations du Conseil d'État sont prises en assemblée générale et à la majorité des voix. — L'assemblée générale est composée des ministres secrétaires d'État, des conseillers d'État en service ordinaire, et des conseillers d'État en service extraordinaire autorisés à participer aux travaux et délibérations du Conseil. — Elle est présidée, en l'absence du garde des sceaux, par l'un des ministres présents à la séance, et, à défaut, par le vice-président du Conseil d'État.

15. — Les maîtres des requêtes en service ordinaire, les maîtres des requêtes en service extraordinaire et les auditeurs assistent à l'assemblée générale. — Les maîtres des requêtes ont voix consultative dans toutes les affaires, et voix délibérative dans celles dont ils sont rapporteurs. — Les auditeurs ont voix délibérative à leur comité, et voix consultative à l'assemblée générale, dans les affaires dont ils sont rapporteurs.

16. — Le Conseil d'État ne peut délibérer si, non compris les ministres, quinze au moins de ses membres ayant voix délibérative ne sont présents. — Si les membres présents sont en nombre pair, le plus ancien des maîtres des requêtes en service ordinaire présents à la séance est appelé avec voix délibérative.

17. — Les ordonnances royales rendues après délibération de l'assemblée générale mentionnent que le Conseil d'État a été entendu. — Les ordonnances royales rendues après délibération d'un ou plusieurs comités indiquent les comités qui ont été entendus.

§ 2. — *Matières administratives contentieuses.*

18. — Indépendamment des comités établis en exécution de l'art. 13, un comité spécial est chargé de diriger l'instruction écrite et de préparer le rapport de toutes les affaires contentieuses. — Ce comité est présidé par le vice-président du Conseil d'État. — Il est composé de cinq conseillers d'État en service ordinaire, y compris le vice-président, et du nombre de maîtres des requêtes en service ordinaire et d'auditeurs, déterminé par l'ordonnance royale rendue en exécution de l'art. 13 ci-dessus. — Les questions posées par le rapport seront communiquées aux avocats des parties avant la séance publique indiquée par l'art. 21 ci-après.

19. — Le rapport des affaires est fait au comité du contentieux et au Conseil d'État par celui des membres du comité qui a été désigné

Source BIU Cujas

à cet effet par le président. — Les maîtres des requêtes ont voix délibérative au comité et au Conseil d'État dans les affaires dont ils font le rapport; ils ont voix consultative dans toutes les autres. — Les auditeurs ont voix délibérative au comité, et voix consultative au Conseil d'État, dans les affaires dont ils font le rapport.

20. — Trois maîtres des requêtes en service ordinaire, désignés chaque année par le garde des sceaux, remplissent les fonctions de commissaires du roi. — Ils assistent aux séances du comité du contentieux.

21. — Le rapport des affaires contentieuses est fait au Conseil d'État en séance publique. — Les conseillers d'État et les maîtres des requêtes en service ordinaire ont seuls le droit d'y siéger; les auditeurs y assistent. — La séance est présidée par le garde des sceaux, et en son absence, par le vice-président du Conseil d'État. — Après le rapport, les avocats des parties sont admis à présenter des observations orales; le commissaire du roi donne ses conclusions dans chaque affaire.

22. — Les membres du Conseil ne peuvent participer aux délibérations relatives aux recours dirigés contre la décision d'un ministre, lorsque cette décision a été préparée par une délibération de comité à laquelle ils ont pris part.

23. — Le Conseil d'État ne peut délibérer si, non compris le garde des sceaux, quinze au moins de ses membres ayant voix délibérative ne sont présents. — Si les membres présents sont en nombre pair, le plus ancien des maîtres des requêtes attachés au comité qui a préparé l'instruction de l'affaire en délibération est appelé avec voix délibérative.

24. — La délibération n'est pas publique. — L'avis du Conseil d'État est transcrit sur le procès-verbal des délibérations, lequel fait mention des membres présents et ayant délibéré. — L'ordonnance qui intervient est contre-signée par le garde des sceaux. — Si l'ordonnance n'est pas conforme à l'avis du Conseil d'État, elle ne peut être rendue que de l'avis du Conseil des ministres; elle est motivée et doit être insérée au *Moniteur* et au *Bulletin des Lois*. — Dans tous les cas, elle est lue en séance publique.

25. Le procès-verbal des séances du Conseil d'État mentionne l'accomplissement des dispositions des art. 19, 20, 21, 22, 23 et 24 de la présente loi. — Dans le cas où ces dispositions n'ont pas été observées, l'ordonnance du roi peut être l'objet d'un recours en révision; lequel est introduit dans les formes de l'art. 33 du décret du 22 juillet 1806.

26. — Sont applicables à la tenue des séances publiques du Conseil d'État, les dispositions des art. 88 et suivants du Code de procédure civile, sur la police des audiences.

27. — Les lois et règlements antérieurs concernant le Conseil d'État sont abrogés dans toutes celles de leurs dispositions qui seraient contraires à la présente loi.

Dispositions transitoires.

28. — Les dispositions de l'art. 5 de la présente loi ne sont pas applicables aux conseillers d'État et aux maîtres des requêtes en service ordinaire actuellement en exercice. — En dehors de la liste des trente conseillers d'État en service extraordinaire, et des trente maîtres des requêtes en service extraordinaire, qui sera arrêtée en exécution de l'art. 9 de la présente loi, les conseillers d'État et les maîtres des requêtes en service extraordinaire nommés avant le 1er janvier 1845 pourront être maintenus dans leur titre. — Les maîtres des requêtes en service extraordinaire qui, au 1er janvier 1845, participaient aux travaux du Conseil d'État, pourront être autorisés à continuer d'y participer, en dehors du nombre fixé par l'art. 9. — Jusqu'à ce que le nombre des maîtres des requêtes participant aux travaux du Conseil d'État ait été réduit à trente, il ne pourra être fait qu'une nomination sur deux vacances.

29. — Les auditeurs actuellement en exercice, et qui ont été nommés antérieurement à l'ordonnance du 18 septembre 1839, ne cesseront leurs fonctions que successivement, par tiers, suivant leur ancienneté, et d'année en année, à partir du 1er novembre 1845. — Jusqu'à ce que le nombre des auditeurs ait été réduit à quarante-huit, il ne pourra être nommé plus de huit auditeurs chaque année.

LOI

SUR L'ORGANISATION DU CONSEIL GÉNÉRAL ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT DE LA SEINE ET L'ORGANISATION MUNICIPALE DE LA VILLE DE PARIS.

(20 avril 1834.)

TITRE PREMIER. — DU CONSEIL GÉNÉRAL DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE.

Art. 1er. — Le conseil général du département de la Seine se compose de quarante-quatre membres.

2. — Les douze arrondissements de la ville de Paris nomment chacun trois membres du conseil général du département, et les deux arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis chacun quatre. Les membres choisis par les arrondissements de Paris sont pris parmi

Source BIU Cujas

les éligibles ayant leur domicile réel à Paris.

3. — Les élections sont faites dans chaque arrondissement par des assemblées électorales convoquées par le préfet de la Seine. — Sont appelés à ces assemblées : — 1° Tous les citoyens portés sur les listes électorales formées en vertu des dispositions de la loi du 19 avril 1831 ; — 2° Les électeurs qui, ayant leur domicile réel à Paris, ne sont pas portés sur ces listes, parce qu'ils ont leur domicile politique dans un autre département où ils exercent et continueront d'exercer tous leurs droits d'électeurs conformément aux lois existantes ; — 3° Les officiers des armées de terre et de mer en retraite jouissant d'une pension de retraite de douze cents francs au moins, et ayant, depuis cinq ans, leur domicile réel dans le département de la Seine ; — 4° Les membres des cours, ceux des tribunaux de première instance et de commerce siégeant à Paris ; — 5° Les membres de l'institut et autres sociétés savantes instituées par une loi ; — 6° Les avocats aux conseils du roi et à la cour de cassation, les notaires et les avoués, après trois ans d'exercice de leurs fonctions dans le département de la Seine ; — 7° Les docteurs et licenciés en droit, inscrits depuis dix années non interrompues sur le tableau des avocats près les cours et tribunaux dans le département de la Seine ; — 8° Les professeurs au collége de France, au Muséum d'histoire naturelle, à l'École polytechnique et les docteurs et licenciés d'une ou de plusieurs des Facultés de droit, de médecine, des sciences et des lettres, titulaires des chaires d'enseignement supérieur ou secondaire dans les écoles de l'État situées dans le département de la Seine ; 9° Les docteurs en médecine, après un exercice de dix années consécutives dans la ville de Paris, dûment constaté par le payement ou par l'exemption régulière du droit de patente.

4. — Sont appliquées à la confection des listes, les dispositions de la loi du 19 avril 1831 qui y sont relatives.

5. — Aucun scrutin n'est valable si la moitié plus un des électeurs inscrits n'a voté. — Nul n'est élu s'il ne réunit la majorité absolue des suffrages exprimés. — Lorsqu'il y aura plusieurs membres du conseil général à élire, on procédera par scrutin de liste. — Après les deux premiers tours de scrutin, si l'élection n'est point faite, le bureau proclame les noms des candidats qui ont obtenu le plus de suffrages en nombre double de celui des membres à élire. Au troisième tour de scrutin, les suffrages ne pourront être valablement donnés qu'aux candidats ainsi proclamés. — Lorsque l'élection n'a pu être faite faute d'un nombre suffisant d'électeurs, ou est déclarée nulle pour quelque cause que ce soit, le préfet du département de la Seine assigne un jour, dans la quinzaine suivante, pour procéder de nouveau à l'élection.

6. — Les colléges électoraux et leurs sections sont présidés par le maire, par ses adjoints suivant l'ordre de leur nomination, et par les conseillers municipaux de l'arrondissement ou de la commune où l'élection a lieu, suivant l'ordre de leur inscription au tableau. — Les quatre scrutateurs sont les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents ; le bureau, ainsi constitué, désigne le secrétaire. — L'élection a lieu par un seul collége dans chacun des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

7. — La tenue des assemblées électorales a lieu conformément aux dispositions contenues dans les art. 41, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 56 et 58 de la loi du 19 avril 1831, et les art. 50 et 51 de la loi du 21 mars 1831.

TITRE II. — DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE.

8. — Les conseillers d'arrondissement sont élus dans chacun des cantons des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, par des assemblées électorales composées des électeurs appartenant à chaque canton, et portés sur les listes, conformément aux dispositions des articles 3 et 4 de la présente loi.

9. — Il n'y aura point de conseil d'arrondissement pour la ville de Paris.

10. — Toutes les dispositions de la loi du 22 juin 1833, sur l'organisation départementale, qui ne sont pas contraires aux dispositions précédentes, sont applicables au conseil général du département de la Seine et aux conseils des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

TITRE III. — DE L'ORGANISATION MUNICIPALE DE LA VILLE DE PARIS.

11. — Le corps municipal de Paris se compose du préfet du département de la Seine, du préfet de police, des maires, des adjoints et des conseillers élus par la ville de Paris.

12. — Il y a un maire et deux adjoints pour chacun des douze arrondissements de Paris. — Ils sont choisis par le roi, pour chaque arrondissement, sur une liste de douze candidats nommés par les électeurs de l'arrondissement. Ils sont nommés pour trois ans, et toujours révocables.

13. — En exécution de l'article précédent, les électeurs qui auront concouru, à Paris, à la nomination des membres du conseil général, sont convoqués, tous les trois ans, pour procéder, par un scrutin de liste, à la désignation de douze citoyens réunissant les conditions d'éligibilité que la loi a déterminées pour les membres du conseil général. Ces candidats sont indéfiniment rééligibles. — Pour que le scrutin soit valable, la majorité absolue des votes exprimés est nécessaire au premier tour ; la majorité relative suffit au second tour de scrutin.

14. — Le conseil municipal de la ville de Paris se compose des trente-six membres qui, en exécution des art. 2 et 3, sont élus par les douze arrondissements de Paris pour faire partie du conseil général du département de la Seine.

Source BIU Cujas

15. — Le roi nomme, chaque année, parmi les membres du conseil municipal, le président et le vice-président de ce conseil. — Le secrétaire est élu chaque année par les membres du conseil et parmi eux.

16. — Le préfet de la Seine et le préfet de police peuvent assister aux séances du conseil municipal; ils y ont voix consultative.

17. — Le conseil municipal ne s'assemble que sur la convocation du préfet de la Seine. Il ne peut délibérer que sur les questions que lui soumet le préfet, et lorsque la majorité de ses membres assiste à la séance.

18. — Il y a chaque année une session ordinaire, qui est spécialement consacrée à la présentation et à la discussion du budget. Cette session ne peut durer plus de six semaines. L'époque de la convocation doit être notifiée à chaque membre du conseil un mois au moins à l'avance.

19. — Lorsqu'un membre du conseil a manqué à une session ordinaire et à trois convocations extraordinaires consécutives sans excuses légitimes ou empêchements admis par le conseil, il est déclaré démissionnaire par un arrêté du préfet, et il sera procédé à une élection nouvelle.

20. — Les membres du conseil municipal prêtent serment la première fois qu'ils prennent séance, s'ils ne l'ont déjà prêté en qualité de membres du conseil général.

21. — Les dispositions des art. 5, 6, 18, 19, 20 et 21 de la loi du 21 mars 1831, relatifs aux incompatibilités; et l'art. 11 de la loi du 22 juin 1833, relatif aux cas de vacance, sont applicables aux maires, aux adjoints et aux membres du conseil municipal de la ville de Paris. — Il en est de même des art. 27, 28, 29 et 30 de la loi du 21 mars 1831, relatifs à l'irrégularité des délibérations des conseils municipaux et à leur dissolution.

22. — La présente loi sera mise à exécution avant le 1er janvier 1835.

LOI

RELATIVE A LA TRANSLATION DU DOMICILE POLITIQUE.

(25 avril 1845.)

Art. 1er. — La contribution directe exigée pour la translation du domicile politique, par l'art. 10 de la loi du 19 avril 1831, devra être de vingt-cinq francs au moins. — La moitié de cette contribution suffira pour les électeurs inscrits en vertu de l'art. 3 de la même loi.

2. — Tout électeur qui, au moment de la promulgation de la présente loi, ne payerait pas cette contribution dans l'arrondissement de son domicile politique, pourra néanmoins conserver ce domicile séparé du domicile réel, en justifiant qu'il s'est conformé, avant le 30 septembre 1845, aux dispositions de l'article précédent.

LOI

SUR LES PATENTES.

(25 avril 1844.)

Art. 1er. — Tout individu, français ou étranger, qui exerce en France un commerce, une industrie, une profession, non compris dans les exceptions déterminées par la présente loi, est assujetti à la contribution des patentes.

2. — La contribution des patentes se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel.

3. — Le droit fixe est réglé conformément aux tableaux A, B, C, annexés à la présente loi. — Il est établi: eu égard à la population et d'après un tarif général, pour les industries et professions énumérées dans le tableau A (1); — eu égard à la population et d'après un tarif exceptionnel, pour les industries et professions portées dans le tableau B (2); — sans égard à la population pour celles qui font l'objet du tableau C.

4. — Les commerces, industries et professions, non dénommés dans ces tableaux n'en

(1) Tableau A.

CLASSES.	de 100,000 âmes et au-dessus.	de 50,000 à 100,000	de 30,000 à 50,000	de 20,000 à 30,000	de 10,000 à 20,000	de 5,000 à 10,000	de 2,000 à 5,000	de 2,000 âmes et au-dessous.
	f.	f.	f.	f.	f.	f.	f.	f.
1re	300	240	180	120	80	60	45	35
2e	150	120	90	60	45	40	30	25
3e	100	80	60	40	30	25	22	18
4e	75	60	45	30	25	20	18	12
5e	50	40	30	20	15	12	9	7
6e	40	32	24	16	10	8	6	4
7e	20	16	12	8	*8	*5	*4	*3
8e	12	10	8	6	*5	*4	*3	*2

Le signe * veut dire : exemption du droit proportionnel.

(2) Les tableaux B et C forment de longues nomenclatures qu'on n'a pas cru devoir reproduire ici.

Source BIU Cujas

sont pas moins assujettis à la patente. Le droit fixe auquel ils doivent être soumis est réglé d'après l'analogie des opérations ou des objets de commerce, par un arrêté spécial du préfet rendu sur la proposition du directeur des contributions directes, et après avoir pris l'avis du maire. — Tous les cinq ans des tableaux additionnels contenant la nomenclature des commerces, industries et professions, classés par voie d'assimilation, depuis trois années au moins, seront soumis à la sanction législative.

5. — Pour les professions dont le droit fixe varie en raison de la population du lieu où elles sont exercées, les tarifs seront appliqués d'après la population qui aura été déterminée par la dernière ordonnance de dénombrement. — Néanmoins, lorsque ce dénombrement fera passer une commune dans une catégorie supérieure à celle dont elle faisait précédemment partie, l'augmentation du droit fixe ne sera appliquée que pour moitié pendant les cinq premières années.

6. — Dans les communes dont la population totale est de 5,000 âmes et au-dessus, les patentables exerçant dans la banlieue des professions imposées eu égard à la population payeront le droit fixe d'après le tarif applicable à la population non agglomérée. — Les patentables exerçant lesdites professions dans la partie agglomérée payeront le droit fixe d'après le tarif applicable à la population totale.

7. — Le patentable qui exerce plusieurs commerces, industries ou professions, même dans plusieurs communes différentes, ne peut être soumis qu'à un seul droit fixe. — Ce droit est toujours le plus élevé de ceux qu'il aurait à payer s'il était assujetti à autant de droits fixes qu'il exerce de professions.

8. — Le droit proportionnel est fixé au vingtième de la valeur locative pour toutes les professions imposables, sauf les exceptions énumérées au tableau D annexé à la présente loi.

9. — Le droit proportionnel est établi sur la valeur locative, tant de la maison d'habitation que des magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, remises, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables. — Il est dû, lors même que le logement et les locaux occupés sont concédés à titre gratuit. — La valeur locative est déterminée, soit au moyen de baux authentiques, soit par comparaison avec d'autres locaux dont le loyer aura été régulièrement constaté, ou sera notoirement connu, et à défaut de ces bases, par voie d'appréciation. — Le droit proportionnel pour les usines et les établissements industriels est calculé sur la valeur locative de ces établissements pris dans leur ensemble et munis de tous leurs moyens matériels de production.

10. — Le droit proportionnel est payé dans toutes les communes où sont situés les magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, remises, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables.—Si, indépendamment de la maison où il fait sa résidence habituelle et principale, et qui, dans tous les cas, sauf l'exception ci-après, doit être soumise au droit proportionnel, le patentable possède, soit dans la même commune, soit dans des communes différentes, une ou plusieurs maisons d'habitation, il ne paye le droit proportionnel que pour celles de ces maisons qui servent à l'exercice de sa profession. — Si l'industrie pour laquelle il est assujetti à la patente ne constitue pas sa profession principale, et s'il ne l'exerce pas par lui-même, il ne paye le droit proportionnel que sur la maison d'habitation de l'agent préposé à l'exploitation.

11. — Le patentable qui exerce dans un même local, ou dans des locaux non distincts, plusieurs industries ou professions passibles d'un droit proportionnel différent, paye ce droit d'après le taux applicable à la profession pour laquelle il est assujetti au droit fixe. — Dans le cas où les locaux sont distincts, il ne paye pour chaque local que le droit proportionnel attribué à l'industrie ou à la profession qui y est spécialement exercée. — Dans ce dernier cas, le droit proportionnel n'en demeure pas moins établi sur la maison d'habitation d'après le taux applicable à la profession pour laquelle le patentable est imposé au droit fixe.

12. — Dans les communes dont la population est inférieure à 20,000 âmes (1), mais qui, en vertu d'un nouveau dénombrement, passent dans la catégorie des communes de 20,000 âmes et au-dessus, les patentables des septième et huitième classes ne seront soumis au droit proportionnel que dans le cas où une seconde ordonnance de dénombrement aura maintenu lesdites communes dans la même catégorie.

13. — Ne sont pas assujettis à la patente : 1° Les fonctionnaires et employés salariés, soit par l'État, soit par les administrations départementales ou communales, en ce qui concerne seulement l'exercice de leurs fonctions ; — 2° Les notaires, les avoués, les avocats au conseil, les greffiers, les commissaires-priseurs, les huissiers ; — 3° Les avocats ; — Les docteurs en médecine ou en chirurgie, les officiers de santé, les sages-femmes et les vétérinaires ; — Les peintres, sculpteurs, graveurs et dessinateurs considérés comme artistes, et ne vendant que le produit de leur art ; — Les architectes, considérés comme artistes, ne se livrant

1 S'il s'élève des difficultés relativement à la catégorie dans laquelle une commune devra être rangée par suite d'un nouveau recensement de la population, pour l'application du tarif des patentes, la réclamation sera instruite et jugée conformément aux dispositions de l'art. 22 de la loi du 28 avril 1816. (L. 4 août 1844, *art.* 4). — La réclamation sera soumise au préfet, qui, après avoir pris l'opinion du sous-préfet et celle du directeur, la transmettra avec son avis au directeur général, sur le rapport duquel il sera statué par le ministre des finances, sauf le recours de droit ; et la décision du préfet sera provisoirement exécutée (L. 28 avril 1816, *art.* 22).

Source BIU Cujas

pas, même accidentellement, à des entreprises de construction ; — Les professeurs de belles-lettres, sciences et arts d'agrément ; les chefs d'institution, les maîtres de pension, les instituteurs primaires ; — Les éditeurs de feuilles périodiques ; — Les artistes dramatiques ; — 4° Les laboureurs et cultivateurs, seulement pour la vente et la manipulation des récoltes et fruits provenant des terrains qui leur appartiennent ou par eux exploités, et pour le bétail qu'ils y élèvent, qu'ils y entretiennent, ou qu'ils y engraissent ; — Les concessionnaires de mines pour le seul fait de l'extraction et de la vente des matières par eux extraites ; — Les propriétaires ou fermiers des marais salants ; — Les propriétaires ou locataires louant accidentellement une partie de leur habitation personnelle ; — Les pêcheurs, même lorsque la barque qu'ils montent leur appartient ; — 5° Les associés en commandite, les caisses d'épargnes et de prévoyance administrées gratuitement, les assurances mutuelles régulièrement autorisées ; — 6° Les capitaines de navires de commerce ne naviguant pas pour leur compte ; — Les cantiniers attachés à l'armée ; — Les écrivains publics ; — Les commis et toutes les personnes travaillant à gages, à façon et à la journée, dans les maisons, ateliers et boutiques des personnes de leur profession, ainsi que les ouvriers travaillant chez eux ou chez les particuliers, sans compagnons, apprentis, enseigne ni boutique. Ne sont point considérés comme compagnons ou apprentis, la femme travaillant avec son mari, ni les enfants non mariés travaillant avec leurs père et mère, ni le simple manœuvre dont le concours est indispensable à l'exercice de la profession, — Les personnes qui vendent en ambulance dans les rues, dans les lieux de passage et dans les marchés, soit des fleurs, de l'amadou, des balais, des statues et figures en plâtre, soit des fruits, des légumes, des poissons, du beurre, des œufs, du fromage et autres menus comestibles ; — Les savetiers, les chiffonniers au crochet, les porteurs d'eau à la bretelle ou avec voitures à bras, les rémouleurs ambulants, les garde-malades.

14. — Tous ceux qui vendent en ambulance des objets non compris dans les exemptions déterminées par l'article précédent, et tous marchands sous échoppe ou en étalage, sont passibles de la moitié des droits que payent les marchands qui vendent les mêmes objets en boutique. Toutefois, cette disposition n'est pas applicable aux bouchers, épiciers et autres marchands ayant un étal permanent ou occupant des places fixes dans les halles et marchés.

15. — Les mari et femme séparés de biens ne doivent qu'une patente, à moins qu'ils n'aient des établissements distincts, auquel cas chacun d'eux doit avoir sa patente et payer séparément les droits fixes et proportionnels.

16. — 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 paye seul le droit fixe en entier : les autres associés ne sont imposés qu'à la moitié de ce droit, même quand ils ne résident pas tous dans la même commune que l'associé principal. — Le droit proportionnel est établi sur la maison d'habitation de l'associé principal, et sur tous les locaux qui servent à la société pour l'exercice de son industrie. — La maison d'habitation de chacun des autres associés est affranchie du droit proportionnel, à moins qu'elle ne serve à l'exercice de l'industrie sociale.

17. — Les sociétés ou compagnies anonymes ayant pour but une entreprise industrielle ou commerciale sont imposées à un seul droit fixe sous la désignation de l'objet de l'entreprise, sans préjudice du droit proportionnel. — La patente assignée à ces sociétés ou compagnies ne dispense aucun des sociétaires ou actionnaires du payement des droits de patente auxquels ils pourraient être personnellement assujettis pour l'exercice d'une industrie particulière.

18. — Tout individu transportant des marchandises de commune en commune, lors même qu'il vend pour le compte de marchands ou fabricants, est tenu d'avoir une patente personnelle, qui est, selon les cas, celle de colporteur avec balle, avec bêtes de somme ou avec voiture.

19. — Les commis-voyageurs des nations étrangères seront traités relativement à la patente, sur le même pied que les commis-voyageurs français chez ces mêmes nations.

20. — Les contrôleurs des contributions directes procéderont annuellement au recensement des imposables et à la formation des matrices de patentes. — Le maire sera prévenu de l'époque de l'opération du recensement, et pourra assister le contrôleur dans cette opération, ou se faire représenter, à cet effet, par un délégué. — En cas de dissentiment entre les contrôleurs et les maires ou leurs délégués, les observations contradictoires de ces derniers seront consignées dans une colonne spéciale. — La matrice, dressée par le contrôleur, sera déposée, pendant dix jours, au secrétariat de la mairie, afin que les intéressés puissent en prendre connaissance, et remettre au maire leurs observations. A l'expiration d'un second délai de dix jours, le maire, après avoir consigné ses observations sur la matrice l'adressera au sous-préfet. — Le sous-préfet portera également ses observations sur la matrice, et la transmettra au directeur des contributions directes, qui établira les taxes conformément à la loi, pour tous les articles non contestés. A l'égard des articles sur lesquels le maire ou le sous-préfet ne sera pas d'accord avec le contrôleur, le directeur soumettra les contestations au préfet avec son avis motivé. Si le préfet ne croit pas devoir adopter les propositions du directeur, il en sera référé au ministre des fi-

Source BIU Cujas

nances. — Le préfet arrête les rôles et les rend exécutoires. — A Paris, l'examen de la matrice des patentes aura lieu, pour chaque arrondissement municipal, par le maire, assisté soit de l'un des membres de la commission des contributions, soit de l'un des agents attachés à cette commission, délégué à cet effet par le préfet.

21. — Les patentés qui réclameront contre la fixation de leurs taxes seront admis à prouver la justice de leur réclamations, par la représentation d'actes de société légalement publiés, de journaux et livres de commerce régulièrement tenus, et par tous autres documents.

22. — Les réclamations en décharge ou réduction, et les demandes en remise ou modération, seront communiquées aux maires; elles seront d'ailleurs présentées, instruites et jugées dans les formes et délais prescrits pour les autres contributions directes (1).

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 premier 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, entreprennent 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 il 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 premier du mois dans lequel les changements prévus par les deux derniers paragraphes auront été opérés.

24. — 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 des 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. — Dans le cas où le rôle n'est émis que postérieurement au 1er mars, les douzièmes échus ne sont pas immédiatement exigibles : le recouvrement en est fait par portions égales, en même temps que celui des douzièmes non échus.

25. 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 déménagements furtifs, 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 dû par le patentable.

26. — Les formules de patentes sont expédiées par le directeur des contributions directes sur des feuilles timbrées de 1 fr. 25 cent. Le prix du timbre est acquitté en même temps que le premier douzième des droits de patente. — Les formules de patentes sont visées par le maire, et revêtues du sceau de la commune.

27. — Tout patentable est tenu d'exhiber sa patente lorsqu'il en est requis par les maires, adjoints, juges de paix, et tous autres officiers ou agents de police judiciaire.

28. — Les marchandises mises en vente par les individus non munis de patentes et vendant hors de leur domicile, seront saisies ou séquestrées aux frais du vendeur, à moins qu'il ne donne caution suffisante jusqu'à la représentation de la patente ou la production de la preuve que la patente a été délivrée. Si l'individu non muni de patente exerce au lieu de son domicile, il sera dressé un procès-verbal qui sera transmis immédiatement aux agents des contributions directes.

29. — Nul ne pourra former de demande, fournir aucune exception ou défense en justice, ni faire aucun acte ou signification extrajudiciaire pour tout ce qui sera relatif à son com-

1 Le délai de trois mois accordé eux contribuables par l'art. 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 (L. 4 août 1844, *art.* 8).

Source BIU Cujas

merce, sa profession ou son industrie, sans qu'il soit fait mention en tête des actes, de sa patente avec désignation de la date, du numéro et de la commune où elle aura été délivrée, à peine d'une amende de 25 fr. tant contre les particuliers sujets à la patente, que contre les officiers ministériels qui auraient fait et reçu lesdits actes sans mention de la patente. La condamnation à cette amende sera poursuivie, à la requête du procureur du roi, devant le tribunal civil de l'arrondissement. — Le rapport de la patente ne pourra suppléer au défaut de l'énonciation, ni dispenser de l'amende prononcée.

30. — Les agents des contributions directes peuvent, sur la demande qui leur en est faite, délivrer des patentes avant l'émission du rôle, après toutefois que les requérants ont acquitté entre les mains du percepteur les douzièmes échus, s'il s'agit d'individus domiciliés dans le ressort de la perception, ou la totalité des droits, s'il s'agit des patentables désignés en l'art. 24 ci-dessus, ou d'individus étrangers au ressort de la perception.

31. — Le patenté qui aura égaré sa patente ou qui sera dans le cas d'en justifier hors de son domicile pourra se faire délivrer un certificat par le directeur ou par le contrôleur des contributions directes. Ce certificat fera mention des motifs qui obligent le patenté à le réclamer, et devra être sur papier timbré.

32. — Il est ajouté au principal de la contribution des patentes 5 centimes par francs, dont le produit est destiné à couvrir les décharges, réductions, remises et modérations, ainsi que les frais d'impression et d'expédition des formules des patentes. — En cas d'insuffisance des 5 centimes, le montant du déficit est prélevé sur le principal des rôles. Il est en outre prélevé sur le principal 8 centimes, dont le produit est versé dans la caisse municipale.

33. — Les contributions spéciales destinées à subvenir aux dépenses des bourses et chambres de commerce, et dont la perception est autorisée par l'art. 11 de la loi du 23 juillet 1820, seront réparties sur les patentables des trois premières classes du tableau A annexé à la présente loi, et sur ceux désignés dans les tableaux B et C, comme passibles d'un droit fixe égal ou supérieur à celui desdites classes. — Les associés des établissements compris dans les classes et tableaux sus-désignés contribueront aux frais des bourses et chambres de commerce.

34. — La contribution des patentes sera établie conformément à la présente loi, à partir du 1er janvier 1845.

35. — Toutes les dispositions contraires à la présente loi seront et demeureront abrogées, à partir de la même époque, sans préjudice des lois et des règlements de police qui sont ou pourront être faits.

LOI

SUR LES BREVETS D'INVENTION.

(5 juillet 1844.)

TITRE PREMIER. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Art. 1er Toute nouvelle découverte ou invention, dans tous les genres d'industrie, confère à son auteur, sous les conditions et pour le temps ci-après déterminés, le droit exclusif d'exploiter à son profit ladite découverte ou invention. — Ce droit est constaté par des titres délivrés par le Gouvernement, sous le nom de *brevets d'invention*.

2. — Seront considérées comme inventions ou découvertes nouvelles : — L'invention de nouveaux produits industriels ; — L'invention de nouveaux moyens ou l'application nouvelle de moyens connus, pour l'obtention d'un résultat ou d'un produit industriel.

3. — Ne sont pas susceptibles d'être brevetés : 1° Les compositions pharmaceutiques ou remèdes de toute espèce, lesdits objets demeurant soumis aux lois et règlements spéciaux sur la matière, et notamment au décret du 18 août 1810, relatif aux remèdes secrets ; — 2° Les plans et combinaisons de crédit ou de finances.

4. — La durée des brevets sera de cinq, dix, ou quinze années. — Chaque brevet donnera lieu au payement d'une taxe qui est fixée ainsi qu'il suit, savoir : 500 fr. pour un brevet de cinq ans ; — 1,000 fr. pour un brevet de dix ans ; — 1,500 fr. pour un brevet de quinze ans. — Cette taxe sera payée par annuités de 100 fr., sous peine de déchéance, si le breveté laisse écouler un terme sans l'acquitter.

TITRE II. — DES FORMALITÉS RELATIVES A LA DÉLIVRANCE DES BREVETS.

SECTION PREMIÈRE. *Des demandes de brevet.*

5. — Quiconque voudra prendre un brevet d'invention devra déposer, sous cachet, au secrétariat de la préfecture, dans le département où il est domicilié, ou dans tout autre département, en y élisant domicile : 1° Sa demande au ministre de l'agriculture et du commerce ; — 2° Une description de la découverte, invention ou application faisant l'objet du brevet demandé ; — 3° Les dessins ou échantillons qui seraient nécessaires pour l'intelligence de la description ; — Et 4° un bordereau de pièces déposées.

6. — La demande sera limitée à un seul ob-

Source BIU Cujas

jet principal, avec les objets de détail qui le constituent, et les applications qui auront été indiquées. — Elle mentionnera la durée que les demandeurs entendent assigner à leur brevet dans les limites fixées par l'art. 4, et ne contiendra ni restrictions, ni conditions, ni réserves. — Elle indiquera un titre renfermant la désignation sommaire et précise de l'objet de l'invention. — La description ne pourra être écrite en langue étrangère. Elle devra être sans altération ni surcharges. Les mots rayés comme nuls seront comptés et constatés, les pages et les renvois paraphés. Elle ne devra contenir aucune dénomination de poids ou de mesures, autres que celles qui sont portées au tableau annexé à la loi du 4 juillet 1837. — Les dessins seront tracés à l'encre et d'après une échelle métrique. — Un duplicata de la description et des dessins sera joint à la demande.—Toutes les pièces seront signées par le demandeur ou par un mandataire, dont le pouvoir restera annexé à la demande.

7.—Aucun dépôt ne sera reçu que sur la production d'un récépissé constatant le versement d'une somme de 100 fr. à valoir sur le montant de la taxe du brevet. — Un procès-verbal, dressé sans frais par le secrétaire-général de la préfecture, sur un registre à ce destiné, et signé par le demandeur, constatera chaque dépôt, en énonçant le jour et l'heure de la remise des pièces. — Une expédition dudit procès-verbal sera remise au déposant, moyennant le remboursement des frais du timbre.

8. — La durée du brevet courra du jour du dépôt prescrit par l'article 5.

SECTION II. — *De la délivrance des brevets.*

9. — Aussitôt après l'enregistrement des demandes, et dans les cinq jours de la date du dépôt, les préfets transmettront les pièces, sous le cachet de l'inventeur, au ministre de l'agriculture et du commerce, en y joignant une copie certifiée du procès-verbal de dépôt, le récépissé constatant le versement de la taxe, et, s'il y a lieu, le pouvoir mentionné dans l'art. 6.

10. — A l'arrivée des pièces au ministère de l'agriculture et du commerce, il sera procédé à l'ouverture, à l'enregistrement des demandes et à l'expédition des brevets, dans l'ordre de la réception desdites demandes.

11. — Les brevets dont la demande aura été régulièrement formée, seront délivrés, sans examen préalable, aux risques et périls des demandeurs, et sans garantie, soit de la réalité de la nouveauté, soit de la fidélité ou de l'exactitude de la description. — Un arrêté du ministre, constatant la régularité de la demande, sera délivré au demandeur et constituera le brevet d'invention. — A cet arrêté sera joint le duplicata certifié de la description et des dessins, mentionné dans l'art. 6, après que la conformité avec l'expédition originale, en aura été reconnue et établie au besoin. — La première expédition des brevets sera délivrée sans frais. — Toute expédition ultérieure, demandée par le breveté ou ses ayants cause, donnera lieu au payement d'une taxe de 25 francs. — Les frais de dessin, s'il y a lieu, demeureront à la charge de l'impétrant.

12. — Toute demande dans laquelle n'auraient pas été observées les formalités prescrites par les numéros 2 et 3 de l'art. 5, et par l'art. 6, sera rejetée. La moitié de la somme versée restera acquise au trésor; mais il sera tenu compte de la totalité de cette somme au demandeur s'il reproduit sa demande dans un délai de trois mois, à compter de la date de la notification du rejet de sa requête.

13. — Lorsque, par application de l'art. 3, il n'y aura pas lieu à délivrer un brevet, la taxe sera restituée.

14. — Une ordonnance royale, insérée au *Bulletin des lois*, proclamera, tous les trois mois, les brevets délivrés.

15. — La durée des brevets ne pourra être prolongée que par une loi.

SECTION III. — *Des certificats d'addition.*

16. — Le breveté ou les ayants droit au brevet auront pendant toute la durée du brevet, le droit d'apporter à l'invention des changements, perfectionnements ou additions, en remplissant, pour le dépôt de la demande, les formalités déterminées par les art. 5, 6 et 7. — Ces changements, perfectionnements ou additions, seront constatés par des certificats délivrés dans la même forme que le brevet principal, et qui produiront, à partir des dates respectives des demandes et de leur expédition, les mêmes effets que ledit brevet principal, avec lequel ils prendront fin. — Chaque demande de certificat d'addition donnera lieu au payement d'une taxe de 20 francs. — Les certificats d'addition, pris par un des ayants droit, profiteront à tous les autres.

17. — Tout breveté qui, pour un changement, perfectionnement ou addition, voudra prendre un brevet principal de cinq, dix ou quinze années, au lieu d'un certificat d'addition expirant avec le brevet primitif, devra remplir les formalités prescrites par les art. 5, 6 et 7, et acquitter la taxe mentionnée dans l'art. 4.

18. — Nul autre que le breveté ou ses ayants droit, agissant comme il est dit ci-dessus, ne pourra, pendant une année, prendre valablement un brevet pour un changement, perfectionnement ou addition à l'invention qui fait l'objet du brevet primitif. — Néanmoins, toute personne qui voudra prendre un brevet pour changement, addition, ou perfectionnement à une découverte déjà brevetée, pourra, dans le cours de ladite année, former une demande qui sera transmise, et restera déposée sous cachet, au ministère de l'agriculture et du commerce. — L'année expirée, le cachet sera brisé et le brevet délivré. — Toutefois, le bre-

Source BIU Cujas

veté principal aura la préférence pour les changements, perfectionnements, et additions pour lesquels il aurait lui même, pendant l'année, demandé un certificat d'addition ou un brevet.

19. — Quiconque aura pris un brevet pour une découverte, invention ou application se rattachant à l'objet d'un autre brevet, n'aura aucun droit d'exploiter l'invention déjà brevetée, et réciproquement le titulaire du brevet primitif ne pourra exploiter l'invention, objet du nouveau brevet.

SECTION IV. — *De la transmission et de la cession des brevets.*

20. — Tout breveté pourra céder la totalité ou partie de son brevet. — La cession totale ou partielle d'un brevet, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, ne pourra être faite que par acte notarié, et après le payement de la totalité de la taxe déterminée par l'art. 4. — Aucune cession ne sera valable, à l'égard des tiers, qu'après avoir été enregistrée au secrétariat de la préfecture du département dans lequel l'acte aura été passé. — L'enregistrement des cessions et de tous autres actes emportant mutation, sera fait sur la production et le dépôt d'un extrait authentique de l'acte de cession ou de mutation. Une expédition de chaque procès-verbal d'enregistrement, accompagnée de l'extrait de l'acte ci-dessus mentionné, sera transmise, par les préfets, au ministre de l'agriculture et du commerce, dans les cinq jours de la date du procès-verbal.

21. — Il sera tenu, au ministère de l'agriculture et du commerce, un registre sur lequel seront inscrites les mutations intervenues sur chaque brevet, et, tous les trois mois, une ordonnance royale proclamera, dans la forme déterminée par l'art 14, les mutations enregistrées pendant le trimestre expiré.

22. — Les cessionnaires d'un brevet et ceux qui auront acquis d'un breveté ou de ses ayants droit la faculté d'exploiter la découverte ou l'invention, profiteront, de plein droit, des certificats d'addition qui seront ultérieurement délivrés au breveté ou à ses ayants droit. Réciproquement, le breveté ou ses ayants droit profiteront des certificats d'addition qui seront ultérieurement délivrés aux cessionnaires. — Tous ceux qui auront droit de profiter des certificats d'addition pourront en lever une expédition au ministère de l'agriculture et du commerce, moyennant un droit de 20 francs.

SECTION V. — *De la communication et de la publication des descriptions et dessins de brevets.*

23. — Les descriptions, dessins, échantillons et modèles des brevets délivrés, resteront, jusqu'à l'expiration des brevets, déposés au ministère de l'agriculture et du commerce, où ils seront communiqués sans frais, à toute réquisition. — Toute personne pourra obtenir, à ses frais, copie desdites descriptions et dessins, suivant les formes qui seront déterminées dans le règlement rendu en exécution de l'art. 50.

24. — Après le payement de la deuxième annuité, les descriptions et dessins seront publiés, soit textuellement, soit par extrait. — Il sera en outre publié, au commencement de chaque année, un catalogue contenant les titres des brevets délivrés dans le courant de l'année précédente.

25. — Le recueil des descriptions et dessins, et le catalogue publiés en exécution de l'article précédent, seront déposés au ministère de l'agriculture et du commerce, et au secrétariat de la préfecture de chaque département, où ils pourront être consultés sans frais.

26. — A l'expiration des brevets, les originaux des descriptions et dessins seront déposés au Conservatoire royal des arts et métiers.

TITRE III. — DES DROITS DES ÉTRANGERS.

27. — Les étrangers pourront obtenir en France des brevets d'invention (V. *Art.* 47).

28. — Les formalités et conditions déterminées par la présente loi, seront applicables aux brevets demandés ou délivrés en exécution de l'article précédent.

29. — L'auteur d'une invention ou découverte déjà brevetée à l'étranger pourra obtenir un brevet en France. Mais la durée de ce brevet ne pourra excéder celle des brevets antérieurement pris à l'étranger.

TITRE IV. — DES NULLITÉS ET DÉCHÉANCES, ET DES ACTIONS Y RELATIVES.

SECTION PREMIÈRE. — *Des nullités et déchéances.*

30. — Seront nuls, et de nul effet, les brevets délivrés dans les cas suivants, savoir : 1° Si la découverte, invention ou application n'est pas nouvelle ; — 2° Si la découverte, invention ou application n'est pas, aux termes de l'art. 3, susceptible d'être brevetée ; — 3° Si les brevets portent sur des principes, méthodes, systèmes, découvertes et conceptions théoriques 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 du royaume ; sans préjudice, dans ce cas et dans celui du paragraphe précédent, 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 ;

Source BIU Cujas

— 7° Si le brevet a été obtenu contrairement aux dispositions de l'art 18. — Seront également nuls, et de nul effet, les certificats comprenant des changements, perfectionnements ou additions qui ne se rattacheraient pas au brevet principal.

31. — Ne sera 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, aura reçu une publicité suffisante pour pouvoir être exécutée.

32 — Sera déchu de tous ses droits : 1° Le breveté qui n'aura pas acquitté son annuité avant le commencement de chacune des années de la durée de son brevet; — 2° Le breveté qui n'aura pas mis en exploitation sa découverte ou invention en France, dans le délai de deux ans, à dater du jour de la signature du brevet, ou qui aura cessé de l'exploiter pendant deux années consécutives, à moins que, dans l'un ou l'autre cas, il ne justifie des causes de son inaction; — 3° Le breveté qui aura introduit en France des objets fabriqués en pays étranger et semblables à ceux qui sont garantis par son brevet. — Sont exceptés des dispositions du précédent paragraphe, les modèles de machines dont le ministre de l'agriculture et du commerce pourra autoriser l'introduction dans les cas prévu par l'article 29.

33. — Quiconque, dans des enseignes, annonces, prospectus, affiches, marques ou estampilles, prendra la qualité de breveté sans posséder un brevet délivré conformément aux lois, ou après l'expiration d'un brevet antérieur; ou qui, étant breveté, mentionnera sa qualité de breveté ou son brevet, sans y ajouter ces mots : *sans garantie du Gouvernement*, sera puni d'une amende de cinquante francs à mille francs. — En cas de récidive, l'amende pourra être portée au double.

Section II. — *Des actions en nullité et en déchéance.*

34. — L'action en nullité et l'action en déchéance pourront être exercées par toute personne y ayant intérêt. — Ces actions, ainsi que toutes contestations relatives à la propriété des brevets, seront portées devant les tribunaux civils de première instance.

35. — Si la demande est dirigée en même temps contre le titulaire du brevet et contre un ou plusieurs cessionnaires partiels, elle sera portée devant le tribunal du domicile du titulaire du brevet.

36. — L'affaire sera instruite et jugée dans la forme prescrite pour les matières sommaires, par les art. 405 et suivants du Code de procédure civile. Elle sera communiquée au procureur du roi (V. *art.* 48).

37. — Dans toute instance tendant à faire prononcer la nullité ou la déchéance d'un brevet, le ministère public pourra se rendre partie intervenante et prendre des réquisitions pour faire prononcer la nullité ou la déchéance absolue du brevet. — Il pourra même se pourvoir directement par action principale pour faire prononcer la nullité dans les cas prévus aux nos 2°, 4° et 5° de l'art. 30.

38. — Dans les cas prévus par l'art. 37, tous les ayants droit au brevet dont les titres auront été enregistrés au ministère de l'agriculture et du commerce, conformément à l'art. 21, devront être mis en cause.

39. — Lorsque la nullité ou la déchéance absolue d'un brevet aura été prononcée par jugement ou arrêt ayant acquis force de chose jugée, il en sera donné avis au ministre de l'agriculture et du commerce, et la nullité ou la déchéance sera publiée dans la forme déterminée par l'art. 14 pour la proclamation des brevets.

TITRE V. — DE LA CONTREFAÇON, DES POURSUITES ET DES PEINES.

40. — 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, constitue le délit de contrefaçon. — Ce délit sera puni d'une amende de cent à deux mille francs.

41. — Ceux qui auront sciemment recélé, vendu ou exposé en vente, ou introduit sur le territoire français, un ou plusieurs objets contrefaits, seront punis des mêmes peines que les contrefacteurs.

42. — Les peines établies par la présente loi ne pourront être cumulées. —La peine la plus forte sera seule prononcée pour tous les faits antérieurs au premier acte de poursuite.

43. — Dans le cas de récidive, il sera prononcé, outre l'amende portée aux art. 40 et 41, un emprisonnement d'un mois à six mois. — Il y a récidive lorsqu'il a été rendu contre le prévenu, dans les cinq années antérieures, une première condamnation pour un des délits prévus par la présente loi. — Un emprisonnement d'un mois à six mois pourra aussi être prononcé, si le contrefacteur est un ouvrier ou un employé ayant travaillé dans les ateliers ou dans l'établissement du breveté, ou si le contrefacteur, s'étant associé avec un ouvrier ou un employé du breveté, a eu connaissance, par ce dernier, des procédés décrits au brevet. — Dans ce dernier cas, l'ouvrier ou l'employé pourra être poursuivi comme complice.

44. — L'art. 463 du Code pénal pourra être appliqué aux délits prévus par les dispositions qui précèdent.

45. — L'action correctionnelle, pour l'application des peines ci-dessus, ne pourra être exercée par le ministère public que sur la plainte de la partie lésée.

46. — Le tribunal correctionnel, saisi d'une action pour délit de contrefaçon, statuera sur

Source BIU Cujas

les exceptions qui seraient tirées par le prévenu, soit de la nullité ou de la déchéance du brevet, soit des questions relatives à la propriété dudit brevet.

47. — Les propriétaires de brevet pourront, en vertu d'une ordonnance du président du tribunal de première instance, faire procéder, par tous huissiers, à la désignation et description détaillées, avec ou sans saisie, des objets prétendus contrefaits. — L'ordonnance sera rendue sur simple requête, et sur la représentation du brevet ; elle contiendra, s'il y a lieu, la nomination d'un expert pour aider l'huissier dans sa description. — Lorsqu'il y aura lieu à la saisie, ladite ordonnance pourra imposer au requérant un cautionnement qu'il sera tenu de consigner avant d'y faire procéder. — Le cautionnement sera toujours imposé à l'étranger breveté qui requerra la saisie. — Il sera laissé copie au détenteur des objets décrits ou saisis, tant de l'ordonnance que de l'acte constatant le dépôt du cautionnement, le cas échéant ; le tout, à peine de nullité et de dommages-intérêts contre l'huissier.

48. — A défaut par le requérant de s'être pourvu, soit par la voie civile, soit par la voie correctionnelle, dans le délai de huitaine, outre un jour par trois myriamètres de distance, entre le lieu où se trouvent les objets saisis ou décrits, et le domicile du contrefacteur, recéleur, introducteur ou débitant, la saisie ou description sera nulle de plein droit, sans préjudice des dommages-intérêts qui pourront être réclamés, s'il y a lieu dans la forme prescrite par l'art. 36.

49. — La confiscation des objets reconnus contrefaits, et, le cas échéant, celle des instruments ou ustensiles destinés spécialement à leur fabrication, seront, même en cas d'acquittement, prononcées contre le contrefacteur, le recéleur, l'introducteur ou le débitant. — Les objets confisqués seront remis au propriétaire du brevet, sans préjudice de plus amples dommages-intérêts et de l'affiche du jugement, s'il y a lieu.

TITRE VI. — DISPOSITIONS PARTICULIÈRES ET TRANSITOIRES.

50. — Des ordonnances royales, portant réglement d'administration publique, arrêteront les dispositions nécessaires pour l'exécution de la présente loi, qui n'aura effet que trois mois après sa promulgation.

51. — Des ordonnances rendues dans la même forme pourront régler l'application de la présente loi dans les colonies, avec les modifications qui seront jugées nécessaires.

52. — Seront abrogées, à compter du jour où la présente loi sera devenue exécutoire, les lois des 7 janvier et 25 mai 1791, celle du 20 septembre 1792, l'arrêté du 17 vendémiaire an VII, l'arrêté du 5 vendémiaire an IX, les décrets des 25 novembre 1806 et 25 janvier 1807, et toutes dispositions antérieures à la présente loi, relatives aux brevets d'invention, d'importation et de perfectionnement.

53. — Les brevets d'invention, d'importation et de perfectionnement actuellement en exercice, délivrés conformément aux lois antérieures à la présente, ou prorogés par ordonnance royale, conserveront leur effet pendant tout le temps qui aura été assigné à leur durée.

54. — Les procédures commencées avant la promulgation de la présente loi seront mises à fin conformément aux lois antérieures. — Toute action, soit en contrefaçon, soit en nullité ou déchéance de brevet, non encore intentée, sera suivie conformément aux dispositions de la présente loi, alors même qu'il s'agirait de brevets délivrés antérieurement.

LOI

RELATIVE AU TRAVAIL DES ENFANTS EMPLOYÉS DANS LES MANUFACTURES, USINES OU ATELIERS.

(22 mars 1841.)

Art. 1er. — Les enfants ne pourront être employés que sous les conditions déterminées par la présente loi : 1° Dans les manufactures, usines et ateliers à moteur mécanique ou à feu continu, et dans leurs dépendances ; — 2° Dans toute fabrique occupant plus de vingt ouvriers réunis en atelier.

2. — Les enfants devront, pour être admis, avoir au moins huit ans. — De huit à douze ans, ils ne pourront être employés au travail effectif plus de huit heures sur vingt-quatre, divisées par un repos. — De douze à seize ans, ils ne pourront être employés au travail effectif plus de douze heures sur vingt-quatre, divisées par des repos. — Ce travail ne pourra avoir lieu que de cinq heures du matin à neuf heures du soir. — L'âge des enfants sera constaté par un certificat délivré, sur papier non timbré et sans frais, par l'officier de l'état civil.

3. — Tout travail entre neuf heures du soir et cinq heures du matin est considéré comme travail de nuit. — Tout travail de nuit est interdit pour les enfants au-dessous de treize ans. — Si la conséquence du chômage d'un moteur hydraulique ou des réparations urgentes l'exigent, les enfants au-dessus de treize ans pour-

Source BIU Cujas

ront travailler la nuit, en comptant deux heures pour trois, entre neuf heures du soir et cinq heures du matin. — Un travail de nuit des enfants ayant plus de treize ans, pareillement supputé, sera toléré, s'il est reconnu indispensable, dans les établissements à feu continu dont la marche ne peut pas être suspendue pendant le cours de vingt-quatre heures.

4. — Les enfants au-dessous de seize ans ne pourront être employés les dimanches et jours de fêtes reconnus par la loi.

5. — Nul enfant âgé de moins de douze ans ne pourra être admis qu'autant que ses parents ou tuteur justifieront qu'il fréquente actuellement une des écoles publiques ou privées existant dans la localité. Tout enfant admis devra, jusqu'à l'âge de douze ans, suivre une école. — Les enfants âgés de plus de douze ans seront dispensés de suivre une école, lorsqu'un certificat, donné par le maire de leur résidence, attestera qu'ils ont reçu l'instruction primaire élémentaire.

6. — Les maires seront tenus de délivrer au père, à la mère ou au tuteur, un livret sur lequel seront portés l'âge, le nom, les prénoms, le lieu de naissance et le domicile de l'enfant, et le temps pendant lequel il aurait suivi l'enseignement primaire. Les chefs d'établissement inscriront : 1° Sur le livret de chaque enfant, la date de son entrée dans l'établissement et de sa sortie ; 2° Sur un registre spécial, toutes les indications mentionnées au présent article.

7. — Des règlements d'administration publique, pourront : 1° Étendre à des manufactures, usines ou ateliers, autres que ceux qui sont mentionnés dans l'art. 1er, l'application des dispositions de la présente loi ; — 2° Élever le minimum de l'âge et réduire la durée du travail déterminé dans les articles deuxième et troisième, à l'égard des genres d'industrie où le labeur des enfants excéderait leurs forces et compromettrait leur santé ; — 3° Déterminer les fabriques où, pour cause de danger ou d'insalubrité, les enfants au-dessous de seize ans ne pourront point être employés ; — 4° Interdire aux enfants, dans les ateliers où ils sont admis, certains genres de travaux dangereux ou nuisibles ; — 5° Statuer sur les travaux indispensables à tolérer de la part des enfants, les dimanches et fêtes, dans les usines à feu continu ; — 6° Statuer sur les cas de travail de nuit prévus par l'art. 3.

8. — Des règlements d'administration publique, devront : 1° Pourvoir aux mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi ; — 2° Assurer le maintien des bonnes mœurs et de la décence publique dans les ateliers, usines et manufactures ; — 3° Assurer l'instruction primaire et l'enseignement religieux des enfants ; — 4° Empêcher, à l'égard des enfants, tout mauvais traitement et tout châtiment abusif ; — 5° Assurer les conditions de salubrité et de sûreté nécessaires à la vie et à la santé des enfants.

9. — Les chefs des établissements devront faire afficher dans chaque atelier, avec la présente loi et les règlements d'administration publique qui y sont relatifs, les règlements intérieurs qu'ils seront tenus de faire pour en assurer l'exécution.

10. — Le gouvernement établira des inspections pour surveiller et assurer l'exécution de la présente loi. Les inspecteurs pourront, dans chaque établissement, se faire représenter les registres relatifs à l'exécution de la présente loi, les règlements intérieurs, les livrets des enfants et les enfants eux-mêmes ; ils pourront se faire accompagner par un médecin commis par le préfet ou le sous-préfet.

11. — En cas de contravention, les inspecteurs dresseront des procès-verbaux, qui feront foi jusqu'à preuve contraire.

12. — En cas de contravention à la présente loi ou aux règlements d'administration publique rendus pour son exécution, les propriétaires ou exploitants des établissements seront traduits devant le juge de paix du canton et punis d'une amende de simple police qui ne pourra excéder quinze francs. — Les contraventions qui résulteront, soit de l'admission d'enfants au-dessous de l'âge, soit de l'excès de travail, donneront lieu à autant d'amendes qu'il y aura d'enfants indûment admis ou employés, sans que ces amendes réunies puissent s'élever au-dessus de deux cents francs. — S'il y a récidive, les propriétaires ou exploitants des établissements seront traduits devant le tribunal de police correctionnelle et condamnés à une amende de seize à cent francs. Dans les cas prévus par le paragraphe second du présent article, les amendes réunies ne pourront jamais excéder cinq cents francs. — Il y aura récidive, lorsqu'il aura été rendu contre le contrevenant, dans les douze mois précédents, un premier jugement pour contravention à la présente loi ou aux règlements d'administration publique qu'elle autorise.

13. — La présente loi ne sera obligatoire que six mois après sa promulgation.

LOI

SUR LES IRRIGATIONS.

(29 avril 1845.)

Art. 1er. — 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

Source BIU Cujas

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 attenant aux habitations.

2. — 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 attenant aux habitations.

3. — 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.

4. — 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.

5. — Il n'est aucunement dérogé par les présentes dispositions aux lois qui régissent les eaux (V. *Ord.* 1669, art. 41 à 44; *Arr.*, 9 vent. an VI; *Instr.*, 17 therm. an VI; *Loi*, 9 floréal an X; *Déc.*, 12 février 1813.)

LOI

SUR LA POLICE DES CHEMINS DE FER.

(15 juillet 1845.)

TITRE Ier. — MESURES RELATIVES A LA CONSERVATION DES CHEMINS DE FER

Art. 1er. — Les chemins de fer construits ou concédés par l'État font partie de la grande voirie.

2. — Sont applicables aux chemins de fer les lois et règlements sur la grande voirie, qui ont pour objet d'assurer la conservation des fossés, talus, levées et ouvrages d'art dépendant des routes, et d'interdire, sur toute leur étendue, le pacage des bestiaux et les dépôts de terre et autres objets quelconques.

3. — 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.

4. — Tout chemin de fer sera clos des deux côtés et sur toute l'étendue de la voie. — L'administration déterminera, pour chaque ligne, le mode de cette clôture, et, pour ceux des chemins qui n'y ont pas été assujettis, l'époque à laquelle elle devra être effectuée. — Partout où les chemins de fer croiseront de niveau les routes de terre, des barrières seront établies et tenues fermées, conformément aux règlements.

5. — A l'avenir, aucune construction autre qu'un mur de clôture ne pourra être établie dans une distance de deux mètres d'un 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. — Un règlement d'administration publique déterminera les formalités à remplir par les propriétaires pour faire constater l'état desdites constructions, et fixera le délai dans lequel ces formalités devront être remplies.

6. — 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.

7. — 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 récoltes faits seulement pour le temps de la moisson.

8. — 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 : 1o Pour for-

Source BIU Cujas

mer, 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 temporaires d'engrais et autres objets nécessaires à la culture des terres.

9. — 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.

10. — Si, hors des cas d'urgence prévus par la loi des 16-24 août 1790, la sûreté publique ou la conservation du chemin de fer l'exige, l'administration pourra faire supprimer, moyennant une juste indemnité, les constructions, plantations, excavations, couvertures en chaume, amas de matériaux combustibles ou autres, existant, 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.

11. — Les contraventions aux dispositions du présent titre seront constatées, poursuivies et réprimées comme en matière de grande voirie. — Elles seront punies d'une amende de seize à trois cents francs, sans préjudice, s'il y a lieu, des peines portées au Code pénal et au titre III de la présente loi. Les contrevenants seront en outre, condamnés à supprimer, dans le délai déterminé par l'arrêté du conseil de préfecture, les excavations, couvertures, meules ou dépôts faits contrairement aux dispositions précédentes. — A défaut, par eux, de satisfaire à cette condamnation dans le délai fixé, la suppression aura lieu d'office, et le montant de la dépense sera recouvré contre eux par voie de contrainte, comme en matière de contributions publiques.

TITRE II. — DES CONTRAVENTIONS DE VOIRIE COMMISES PAR LES CONCESSIONNAIRES OU FERMIERS DE CHEMINS DE FER.

12. — Lorsque le concessionnaire ou le fermier de l'exploitation d'un chemin de fer contreviendra aux clauses du cahier des charges, ou aux décisions rendues en exécution de ces clauses, en ce qui concerne le service de la navigation, la viabilité des routes royales, départementales et vicinales, ou le libre écoulement des eaux, procès-verbal sera dressé de la contravention, soit par les ingénieurs des ponts et chaussées ou des mines, soit par les conducteurs, gardes-mines et piqueurs, dûment assermentés.

13. — Les procès-verbaux, dans les quinze jours de leur date, seront notifiés administrativement au domicile élu par le concessionnaire ou le fermier, à la diligence du préfet et transmis, dans le même délai, au conseil de préfecture du lieu de la contravention.

14. — Les contraventions prévues à l'art. 12 seront punies d'une amende de trois cents francs à trois mille francs.

15. — L'administration pourra, d'ailleurs, prendre immédiatement toutes mesures provisoires pour faire cesser le dommage, ainsi qu'il est procédé en matière de grande voirie — Les frais qu'entraînera l'exécution de ces mesures seront recouvrés, contre le concessionnaire ou fermier, par voie de contrainte, comme en matière de contributions publiques.

TITRE III. — DES MESURES RELATIVES A LA SURETÉ DE LA CIRCULATION SUR LES CHEMINS DE FER.

16. — Quiconque aura volontairement détruit ou dérangé la voie de fer, placé sur la voie un objet faisant obstacle à la circulation, ou employé un moyen quelconque pour entraver la marche des convois ou les faire sortir des rails, sera puni de la réclusion — S'il y a eu homicide ou blessures, le coupable sera, dans le premier cas, puni de mort, et, dans le second, de la peine des travaux forcés à temps.

17. — Si le crime prévu par l'art. 16 a été commis en réunion séditieuse, avec rébellion ou pillage, il sera imputable aux chefs, auteurs, instigateurs et provocateurs de ces réunions, qui seront punis comme coupables du crime et condamnés aux mêmes peines que ceux qui l'auront personnellement commis, lors même que la réunion séditieuse n'aurait pas eu pour but direct et principal la destruction de la voie de fer. — Toutefois, dans ce dernier cas, lorsque la peine de mort sera applicable aux auteurs du crime, elle sera remplacée, à l'égard des chefs, auteurs, instigateurs et provocateurs de ces réunions, par la peine des travaux forcés à perpétuité.

18. — Quiconque aura menacé, par écrit anonyme ou signé de commettre un des crimes prévus en l'art. 16, sera puni d'un emprisonnement de trois à cinq ans, dans le cas où la menace aurait été faite avec ordre de déposer une somme d'argent dans un lieu indiqué, ou de remplir tout autre condition. — Si la menace n'a été accompagnée d'aucun ordre ou condition, la peine sera d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, et d'une amende de cent à cinq cents francs. — Si la menace avec ordre ou condition a été verbale, le coupable sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à six mois, et d'une amende de vingt-cinq à trois cents francs. — Dans tous les cas, le coupable pourra être mis par le jugement sous la surveillance de la haute police, pour un temps qui ne pourra être moindre de deux ans ni excéder cinq ans.

19. — Quiconque, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou inobservation des lois ou règlements, aura involontairement causé sur un chemin de fer, ou dans les gares

Source BIU Cujas

ou stations, un accident qui aura occasionné des blessures, sera puni de huit jours à six mois d'emprisonnement, et d'une amende de cinquante à mille francs. — Si l'accident a occasionné la mort d'une ou plusieurs personnes, l'emprisonnement sera de six mois à cinq ans, et l'amende de trois cents à trois mille francs.

20. —Sera puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans tout mécanicien ou conducteur garde-frein qui aura abandonné son poste pendant la marche du convoi.

21. — Toute contravention aux ordonnances royales portant règlement d'administration publique 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 seize à trois mille francs. — 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.

22. — Les concessionnaires ou fermiers d'un chemin de fer seront responsables, soit envers l'État, soit envers les particuliers, du dommage causé par les administrateurs, directeurs ou employés à un titre quelconque au service de l'exploitation du chemin de fer. — L'État sera soumis à la même responsabilité envers les particuliers, si le chemin de fer est exploité à ses frais et pour son compte.

23. — Les crimes, délits ou contraventions prévus dans les titres Ier et III de la présente loi, pourront être constatés par des procès-verbaux dressés concurremment par les officiers de police judiciaire, les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, les conducteurs, gardes-mines, agents de surveillance et gardes nommés ou agréés par l'administration et dûment assermentés. —Les procès-verbaux des délits et contraventions feront foi jusqu'à preuve contraire. — Au moyen du serment prêté devant le tribunal de première instance de leur domicile, les agents de surveillance de l'administration et des concessionnaires ou fermiers pourront verbaliser sur toute la ligne du chemin de fer auquel ils seront attachés.

24. — Les procès-verbaux dressés en vertu de l'article précédent seront visés pour timbre et enregistrés en débet. – Ceux qui auront été dressés par des agents de surveillance et gardes assermentés devront être affirmés dans les trois jours, à peine de nullité devant le juge de paix ou le maire, soit du lieu du délit ou de la contravention, soit de la résidence de l'agent.

25. — Toute attaque, toute résistance avec violence et voies de fait envers les agents des chemins de fer, dans l'exercice de leurs fonctions sera punie des peines appliquées à la rébellion, suivant les distinctions faites par le Code pénal.

26. —L'art. 463 du Code pénal est applicable aux condamnations qui seront prononcées en exécution de la présente loi.

27. — En cas de conviction de plusieurs crimes ou délits prévus par la présente loi ou par le Code pénal, la peine la plus forte sera seule prononcée. Les peines encourues pour des faits postérieurs à la poursuite pourront être cumulées, sans préjudice des peines de la récidive.

LOI

SUR LES ADJUDICATIONS DES ENTREPRISES DE CHEMINS DE FER, EXTRAITE DE LA LOI RELATIVE AU CHEMIN DE FER DE PARIS A LA FRONTIÈRE DE BELGIQUE.

(15 juillet 1845).

TITRE IV. — DISPOSITIONS COMMUNES.

Art. 4. — Le ministre des travaux publics déterminera, dans un billet cacheté, le maximum de durée de jouissance au-dessus duquel l'adjudication ne pourra être tranchée. — Ce maximum de durée ne pourra, dans aucun cas, exceder : – quarante et un ans pour le chemin de fer de Paris à la frontière de Belgique, et ses embranchements sur Calais et Dunkerque; — soixante-quinze ans pour le chemin de fer de Creil à Saint-Quentin; — et soixante-quinze ans pour le chemin de fer de Fampoux à Hazebrouck. — Les délais ci-dessus fixés courront à dater de l'époque fixée par le cahier des charges pour l'achèvement des travaux.

TITRE VII. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Art. 7. — Nul ne sera admis à concourir à l'adjudication d'un chemin de fer, si préalablement il n'a été agréé par le ministre des travaux publics; — et s'il n'a déposé, — à la caisse des dépôts et consignations, la somme indiquée au cahier des charges; — au secrétariat général du ministère du commerce, en double exemplaire, le projet des statuts de la compagnie; — au secrétariat général du ministère des travaux publics, le registre à souche d'où auront été détachés les titres délivrés aux souscripteurs, ou, pour les compagnies dont les souscriptions auraient été ouvertes antérieurement à la présente loi, l'état appuyé de pièces justificatives constatant les engagements réciproques des fondateurs et des souscripteurs, les versements reçus et la répartition définitive du montant du capital social. — A dater de la remise des registres ou états ci-dessus entre les mains du ministre des travaux publics, toute stipulation par laquelle les fondateurs se seraient réservé la faculté de réduire le nombre

Source BIU Cujas

des actions souscrites, sera nulle et sans effet.

8. — Les récépissés de souscriptions ne sont point négociables. Les souscripteurs seront responsables, jusqu'à concurrence des cinq dixièmes, du versement du montant des actions qu'ils auront souscrites. — Chaque souscripteur aura le droit d'exiger de la compagnie adjudicataire la remise de toutes les actions pour lesquelles il aura été porté sur l'état définitif de répartition déposé au secrétariat général du ministère des travaux publics. — Ces conditions seront mentionnées sur les registres ouverts et sur les récépissés émis postérieurement à la promulgation de la présente loi.

9. — Les adjudications ne seront valables et définitives qu'après avoir été homologuées par une ordonnance royale.

10. — La compagnie adjudicataire ne pourra émettre d'actions ou promesses d'actions négociables, avant de s'être constituée en société anonyme dûment autorisée, conformément à l'art. 37 du Code de commerce.

11. — Les fondateurs de la compagnie n'auront droit qu'au remboursement de leurs avances, dont le compte, appuyé des pièces justificatives, aura été accepté par l'assemblée générale des actionnaires. — L'indemnité qui pourra être attribuée aux administrateurs à raison de leurs fonctions, sera réglée par l'assemblée générale des actionnaires.

12. — Nul ne pourra voter par procuration dans le conseil d'administration de la compagnie. — Dans le cas où deux membres dissidents sur une opinion demanderaient qu'elle fût ajournée jusqu'à ce que l'opinion d'un ou plusieurs administrateurs absents fût connue, il pourra être envoyé à tous les absents une copie ou extrait du procès-verbal, avec invitation de venir voter dans une prochaine réunion à jour fixe, ou d'adresser par écrit leur opinion au président. Celui ci en donnera lecture au conseil, après quoi la décision sera prise à la majorité des membres présents.

13. — Toute publication quelconque de la valeur des actions, avant l'homologation de l'adjudication, sera punie d'une amende de cinq cents francs à trois mille francs. — Sera puni de la même peine tout agent de change qui, avant la constitution de la société anonyme, se serait prêté à la négociation de récépissés ou promesses d'actions.

14. — A moins d'une autorisation spéciale de l'administration supérieure, il est interdit à la compagnie, sous les peines portées par l'art. 419 du Code pénal, de faire directement ou indirectement, avec des entreprises de transport de voyageurs ou de marchandises, par terre ou par eau, sous quelque dénomination ou forme que ce puisse être, des arrangements qui ne seraient pas également consentis en faveur de toutes les autres entreprises desservant les mêmes routes. — Des ordonnances royales, portant règlement d'administration publique, prescriront toutes les mesures nécessaires pour assurer la plus complète égalité entre les diverses entreprises de transport, dans leurs rapports avec le service des chemins de fer et de leurs embranchements.

ORDONNANCE DU ROI

RELATIVE AUX ÉTABLISSEMENTS D'ÉCLAIRAGE PAR LE GAZ HYDROGÈNE.

(20 août 1824.)

LOUIS, par la grâce de Dieu, roi de France et de Navarre, à tous ceux qui ces présentes verront, salut.

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'État au département de l'intérieur;

Vu notre ordonnance du 10 septembre 1823 délibérée en notre Conseil d'État, sur le rapport du comité du contentieux, portant qu'il n'existe pas de classification légale pour les entreprises d'éclairage par le gaz hydrogène;

Vu le décret du 15 octobre 1810 et notre ordonnance du 14 janvier 1815;

Notre Conseil d'État entendu,

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Art. 1er. — Tous les établissements d'éclairage par le gaz hydrogène, tant les usines où le gaz est fabriqué, que les dépôts où il est conservé, sont rangés dans la seconde classe des établissements incommodes, insalubres ou dangereux; et néanmoins ils ne pourront être autorisés qu'en se conformant aux mesures de précaution portées dans l'instruction annexée à la présente ordonnance, sans préjudice de celles qui pourront être ultérieurement ordonnées si l'utilité en est constatée par l'expérience.

2. — Les usines d'éclairage par le gaz hydrogène seront constamment soumises à la surveillance de la police locale.

3. — Notre ministre secrétaire d'État au département de l'intérieur est chargé de l'exécution de la présente ordonnance, qui sera insérée au Bulletin des Lois.

Donné au château des Tuileries, le 20 août, l'an de grâce 1824, et de notre règne le trentième.

Signé LOUIS.

Par le Roi

Le ministre secrétaire d'État au département de l'intérieur.

Signé CORBIÈRE.

Source BIU Cujas

INSTRUCTION

SUR LES PRÉCAUTIONS EXIGÉES DANS L'ÉTABLISSEMENT DE LA MANUTENTION DES USINES D'ÉCLAIRAGE PAR LE GAZ HYDROGÈNE, POUR ÊTRE ANNEXÉE A L'ORDONNANCE ROYALE DU 20 AOUT 1824.

§ Ier. — *Conditions à imposer pour tout ce qui a rapport à la première production du gaz.*

1. — Les ateliers de distillation seront séparés des autres; ils seront couverts en matériaux incombustibles.

2. — Les fabricants seront tenus d'élever jusqu'à trente-deux mètres les cheminées de leurs fourneaux; la disposition de ces fourneaux sera aussi fumivore que possible.

3. — Il sera établi au-dessus de chaque système de fourneau un tuyau d'appel horizontal, communiquant, d'une part, à la grande cheminée de l'usine, et, d'autre part, venant s'ouvrir au-dessus de chaque cornue, au moyen d'une hotte de forme et de grandeur convenables, de telle sorte que la fumée, sortant de la cornue lorsqu'on l'ouvre, puisse se rendre par la hotte et le tuyau d'appel horizontal dans la grande cheminée de l'usine.

4. — Les cornues seront inclinées en arrière, de manière que le goudron liquide ne puisse se répandre sur le devant au moment du défournement.

5. — Le coke embrasé sera reçu, au sortir des cornues, dans des étouffoirs placés le plus près possible des fourneaux.

§ II. — *Conditions à imposer pour que la condensation des produits volatils et l'épuration du gaz ne nuise pas aux voisins.*

1. — Il sera pratiqué, soit dans les murs latéraux, soit dans la toiture des ateliers de condensation et d'épuration, des ouvertures suffisantes pour y entretenir une ventilation continue, et qui soit indépendante de la volonté des ouvriers qui y sont employés. Dans la visite des appareils, on ne devra faire usage que de lampes de sûreté.

2. — Les produits de la condensation et de l'épuration seront immédiatement transportés à la voirie dans des tonneaux bien fermés; ou, mieux encore, ils seront vidés, soit dans les cendriers des fourneaux, soit sur le charbon de terre qui se brûle dans les foyers.

§ III. — *Conditions à imposer pour éviter tout danger dans le service du gazomètre.*

1. — Les cuves dans lesquelles plongent les gazomètres seront toujours pratiquées dans le sol et construites en maçonnerie. Il sera placé à chaque citerne un tuyau de trop-plein, afin d'empêcher que, dans aucun cas, l'eau ne s'élève au-dessus du niveau convenable.

2. — Chaque gazomètre sera muni d'un guide ou axe vertical; il sera suspendu au moyen de deux chaînes en fer, dont chacune aura été reconnue capable de supporter un poids au moins égal à celui du gazomètre.

3. — Il sera adapté à chaque gazomètre un tube de trop-plein, destiné à l'écoulement du gaz qui pourrait y être conduit par excès.

4. — Les bâtiments dans lesquels seront établis les gazomètres, seront entièrement isolés, soit des autres parties de l'établissement, soit des habitations voisines. Il y sera pratiqué des ouvertures en tous sens et en assez grand nombre pour y entretenir une ventilation continue. Ils seront toujours surmontés d'un paratonnerre, et l'on ne devra y faire usage que de lampes de sûreté. Ces bâtiments seront en outre fermés à clef, et la garde de cette clef ne pourra être confiée qu'à un contre-maître habile et d'une fidélité éprouvée, et dans le cas seulement où le chef de l'établissement serait dans l'obligation de s'en dessaisir momentanément.

§ IV. — *Conditions à imposer aux fabricants qui compriment le gaz dans des vases portatifs.*

1. — Ces vases ne pourront être que de cuivre rouge, de tôle ou de tout autre métal très-ductile, qui se déchire plutôt qu'il ne se brise sous une pression trop forte.

2. — Ils seront essayés à une pression double de celle qu'ils doivent supporter dans le travail journalier.

Source BIU Cujas

ORDONNANCE DU ROI

RELATIVE AUX PETITS APPAREILS DOMESTIQUES POUR FABRIQUER LE GAZ HYDROGÈNE.

(25 mars 1838.)

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'État au département des travaux publics, de l'agriculture et du commerce;

Vu le decret du 15 octobre 1810 (1), et l'ordonnance du 14 janvier 1815 (2), portant réglement sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes;

Vu l'ordonnance du 20 août 1824 (3), concernant spécialement les établissements d'éclairage au gaz;

Notre Conseil d'État entendu,

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Art. 1er. — Les petits appareils domestiques pour fabriquer le gaz hydrogène, destinés à fournir au plus à dix becs d'éclairage, et tout gazomètre en dependant, d'une capacité de sept mètres cubes au plus, sont rangés dans la troisième classe des établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

2. — Aucune matière animale ne pourra être employée à la fabrication du gaz inflammable dans ces appareils.

3. — Les établissements d'éclairage au gaz de troisième classe ne pourront être autorisés qu'en se conformant aux mesures de précaution portées dans l'instruction annexée à la presente ordonnance, et à toutes celles qui pourraient intervenir sur ces établissements.

4. — La surveillance de la police locale établie par l'ordonnance du 20 août 1824 pour les usines d'éclairage au gaz est applicable aux gazomètres et petits appareils d'éclairage domestique par le gaz.

5. — Notre ministre secrétaire d'État au département des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, est chargé de l'exécution de la présente ordonnance, qui sera insérée au Bulletin des Lois.

INSTRUCTION

POUR LES ÉTABLISSEMENTS D'ÉCLAIRAGE AU GAZ DE TROISIÈME CLASSE.

§ Ier. — Le gazomètre pourra être placé dans un lieu couvert ou en plein air. Si le local est couvert, il devra être aéré pour ne point y permettre l'accumulation du gaz, inconvénient qui, s'il avait lieu, pourrait occasionner une détonnation avec les accidents qui en sont la suite : le gazomètre ne pourra être établi dans une cave.

§ II. — La cuve du gazomètre pourra être construite en maçonnerie dans le sol ou simplement en bois ou en métal à sa surface. Les plus grands soins seront pris pour empêcher l'eau fétide qu'elle renferme de s'extravaser, car en s'infiltrant dans le sol elle gâterait l'eau des puits environnants.

§ III. — Le gaz dans le gazomètre devra toujours être plus comprimé que l'air extérieur, c'est-à-dire, que le poids du gazomètre degagé de l'eau de la cuve ou immergé devra être constamment plus grand que son contre-poids; si cette précaution était négligée, l'air atmosphérique pourrait s'introduire dans le gazomètre et occasionner une explosion.

§ IV. — Le gazomètre sera muni d'un tube de trop-plein ou simplement d'un trou d'un ou deux centimètres de diamètre placé à huit ou dix centimètres de son bord inferieur, de manière que lorsque ce trou se trouvera plongé dans la couche d'eau deprimée par l'excès de pression du gaz, celui-ci puisse s'échapper en bouillonnant dans l'eau environnante, sans jamais permettre l'entrée de l'air dans le gazomètre.

§ V. — Autant qu'il sera possible, l'appareil de production du gaz et le gazomètre seront isolés, soit des habitations voisines, soit des bâtiments du propriétaire de l'appareil.

§ VI. — Les propriétaires devront toujours tenir l'appareil et le local qui le renferme dans le plus grand état de propreté, et enlever les résidus de la distillation, de manière qu'aucune mauvaise odeur ne puisse se répandre au dehors.

(1) 1re série, Bull. 323, no 6059.
(2) 2e série, Bull. 76, no 668.
(3) 8e série, Bull. 692, no 17,569.

Source BIU Cujas

ORDONNANCE DU ROI

RELATIVE AUX MACHINES ET CHAUDIÈRES A VAPEUR, AUTRES QUE CELLES QUI SONT PLACÉES SUR DES BATEAUX.

(22 mai 1843.)

LOUIS-PHILIPPE, Roi des Français ;

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'état au département des travaux publics ;

Vu les ordonnances des 29 octobre 1823 (1), 7 mai 1828 (2), 23 septembre 1829 (3) et 25 mars 1830 (4), concernant les machines et chaudières à vapeur ;

L'ordonnance du 22 juillet 1839 (5), relative aux locomotives employées sur les chemins de fer ;

Les rapports de la commission centrale des machines à vapeur établie près de notre ministre des travaux publics ;

Notre Conseil d'État entendu,

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Art. 1er. Seront soumises aux formalités et aux mesures de sûreté prescrites par la présente ordonnance, les machines à vapeur et les chaudières fermées dans lesquelles on doit produire de la vapeur.

Les machines et chaudières établies à bord des bateaux seront régies par une ordonnance spéciale.

TITRE PREMIER. — DISPOSITIONS RELATIVES A LA FABRICATION ET AU COMMERCE DES MACHINES OU CHAUDIÈRES A VAPEUR.

2. Aucune machine ou chaudière à vapeur ne pourra être livrée par un fabricant si elle n'a subi les épreuves prescrites ci-après. Lesdites épreuves seront faites à la fabrique, sur la déclaration des fabricants, et d'après les ordres des préfets, par les ingénieurs des mines, ou, à leur défaut, par les ingénieurs des ponts et chaussées.

3. Les chaudières ou machines à vapeur venant de l'étranger devront être pourvues des mêmes appareils de sûreté que les machines et chaudières d'origine française, et subir les mêmes épreuves. Ces épreuves seront faites au lieu désigné par le destinataire dans la déclaration qu'il devra faire à l'importation.

TITRE II. — DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉTABLISSEMENT DES MACHINES ET DES CHAUDIÈRES A VAPEUR PLACÉES A DEMEURE AILLEURS QUE DANS LES MINES.

Section première. — *Des autorisations.*

4. Les machines à vapeur et les chaudières à vapeur, tant à haute pression qu'à basse pression, qui sont employées à demeure partout ailleurs que dans l'intérieur des mines, ne pourront être établies qu'en vertu d'une autorisation délivrée par le préfet du département, conformément à ce qui est prescrit par le décret du 15 octobre 1810 (6) pour les établissements insalubres et incommodes de deuxième classe.

5. La demande en autorisation sera adressée au préfet. Elle fera connaître :

1° La pression maximum de la vapeur, exprimée en atmosphères et en fractions décimales d'atmosphère, sous laquelle les machines à vapeur ou les chaudières à vapeur devront fonctionner ;

2° La force de ces machines exprimée en chevaux (le cheval-vapeur étant la force capable d'élever un poids de soixante et quinze kilogrammes à un mètre de hauteur, dans une seconde de temps) ;

3° La forme des chaudières, leur capacité, et celle de leurs tubes bouilleurs, exprimées en mètres cubes ;

4° Le lieu et l'emplacement où elles devront être établies, et la distance où elles se trouveront des bâtiments appartenant à des tiers et de la voie publique ;

5° La nature du combustible que l'on emploiera ;

6° Enfin, le genre d'industrie auquel les machines ou les chaudières devront servir.

Un plan des localités et le dessin géométrique de la chaudière seront joints à la demande.

6. — Le préfet renverra immédiatement la demande en autorisation, avec les plans, au sous-préfet de l'arrondissement, pour être transmise au maire de la commune.

7. — Le maire procédera immédiatement à des informations *de commodo et incommodo*. La durée de cette enquête sera de dix jours.

8 — Cinq jours après qu'elle sera terminée, le maire adressera le procès-verbal de l'enquête, avec son avis, au sous-préfet, lequel dans un semblable délai, transmettra le tout au préfet, en y joignant également son avis.

9. Dans le délai de quinze jours, le préfet, après avoir pris l'avis de l'ingénieur des mines, ou, à son défaut, de l'ingénieur des ponts et

(1) VIIe série, Bull. 637, n. 15,808.
(2) VIIIe série, Bull. 231, n. 8462.
(3) VIIIe série, Bull. 319, n. 12,290.
(4) VIIIe série, Bull. 347, n. 13,817.
(5) IXe série, Bull. 675, n. 8138.
(6) IVe série, Bull. 323, n. 6057.

Source BIU Cujas

chaussées, statuera sur la demande en autorisation.

L'ingénieur signalera, s'il y a lieu, dans son avis, les vices de construction qui pourraient devenir des causes de danger, et qui proviendraient, soit de la mauvaise qualité des matériaux, soit de la forme de la chaudière, ou du mode de jonction de ses diverses parties. Il indiquera les moyens d'y remédier, si cela est possible.

10. — L'arrêté par lequel le préfet autorisera l'établissement d'une machine ou d'une chaudière à vapeur indiquera:

1° Le nom du propriétaire ;

2° La pression maximum de la vapeur, exprimée en nombre d'atmosphères, sous laquelle la machine ou la chaudière devra fonctionner, et les numéros des timbres dont la machine et la chaudière auront été frappées, ainsi qu'il est prescrit ci-après, art. 19 ;

3° La force de la machine, exprimée en chevaux ;

4° La forme et la capacité de la chaudière ;

5° Le diamètre des soupapes de sûreté, la charge de ces soupapes ;

6° La nature du combustible dont il sera fait usage ;

7° Le genre d'industrie auquel servira la machine ou la chaudière à vapeur.

11. — Le recours au Conseil d'État est ouvert au demandeur contre la décision du préfet qui aurait refusé d'autoriser l'établissement d'une machine ou chaudière à vapeur.

S'il a été formé des oppositions à l'autorisation, les opposants pourront se pourvoir devant le conseil de préfecture contre la décision du préfet qui aurait accordé l'autorisation sauf recours au Conseil d'État.

Les décisions du préfet relatives aux conditions de sûreté que les machines ou chaudières à vapeur doivent présenter ne seront susceptibles de recours que devant notre ministre des travaux publics.

12. — Les machines et les chaudières à vapeur ne pourront être employées qu'après qu'on aura satisfait aux conditions imposées dans l'arrêté d'autorisation.

13. — L'arrêté du préfet sera affiché pendant un mois à la mairie de la commune où se trouve l'établissement autorisé. Il en sera, de plus, déposé une copie aux archives de la commune ; il devra, d'ailleurs, être donné communication dudit arrêté à toute partie intéressée qui en fera la demande.

Section II. — *Épreuves des chaudières et des autres pièces contenant la vapeur.*

14. — Les chaudières à vapeur, leurs tubes bouilleurs et les réservoirs à vapeur, les cylindres en fonte des machines à vapeur et les enveloppes en fonte de ces cylindres, ne pourront être employés dans un établissement quelconque sans avoir été soumis préalablement, et ainsi qu'il est prescrit au titre premier de la présente ordonnance, à une épreuve opérée à l'aide d'une pompe de pression.

15. — La pression d'épreuve sera un multiple de la *pression effective*, ou autrement de la plus grande tension que la vapeur pourra avoir dans les chaudières et autres pièces contenant la vapeur, diminuée de la pression extérieure de l'atmosphère.

On procédera aux épreuves en chargeant les soupapes des chaudières de poids proportionnels à la pression effective, et déterminés suivant la règle indiquée en l'art. 24.

A l'égard des autres pièces, la charge d'épreuve sera appliquée sur la soupape de la pompe de pression.

16. — Pour les chaudières, tubes bouilleurs et réservoirs en tôle ou en cuivre laminé, la pression d'épreuve sera *triple* de la pression effective.

Cette pression d'épreuve sera *quintuple* pour les chaudières et tubes bouilleurs en fonte.

17. — Les cylindres en fonte des machines à vapeur, et les enveloppes en fonte de ces cylindres, seront éprouvés sous une pression *triple* de la pression effective.

18. — L'épaisseur des parois des chaudières cylindriques en tôle ou en cuivre laminé sera réglée conformément à la table n° 1 annexée à la présente ordonnance.

L'épaisseur de celles de ces chaudières qui, par leurs dimensions et par la pression de la vapeur, ne se trouveraient pas comprises dans la table, sera déterminée d'après la règle énoncée à la suite de ladite table ; toutefois cette épaisseur ne pourra dépasser quinze millimètres.

Les épaisseurs de la tôle devront être augmentées s'il s'agit de chaudières formées, en partie ou en totalité, de faces planes, ou bien de conduits intérieurs, cylindriques ou autres, traversant l'eau ou la vapeur, et servant soit de foyers, soit à la circulation de la flamme. Ces chaudières et conduits devront, de plus, être, suivant les cas, renforcés par des armatures suffisantes.

19. — Après qu'il aura été constaté que les parois des chaudières en tôle ou en cuivre laminé ont les épaisseurs voulues, et après que les chaudières, les tubes bouilleurs, les réservoirs de vapeur, les cylindres en fonte et les enveloppes en fonte de ces cylindres auront été éprouvés, il y sera appliqué des timbres indiquant, en nombre d'atmosphères, le degré de tension intérieure que la vapeur ne devra pas dépasser. Ces timbres seront placés de manière à être toujours apparents, après la mise en place des chaudières et cylindres.

20. — Les chaudières qui auront des faces planes seront dispensées de l'épreuve, mais sous la condition que la force élastique ou la tension de la vapeur ne devra pas s'élever, dans l'intérieur de ces chaudières, à plus *d'une atmosphère et demie*.

21. — L'épreuve sera recommencée sur l'établissement dans lequel les machines ou

Source BIU Cujas

chaudières doivent être employées : 1° si le propriétaire de l'établissement la réclame ; 2° s'il y a eu, pendant le transport ou lors de la mise en place, des avaries notables ; 3° si des modifications ou réparations quelconques ont été faites depuis l'épreuve opérée à la fabrique.

SECTION III. — *Des appareils de sûreté dont les chaudières à vapeur doivent être munies.*

§ 1er. *Des soupapes de sûreté.*

22. — Il sera adapté à la partie supérieure de chaque chaudière deux soupapes de sûreté une vers chaque extrémité de la chaudière.

Le diamètre des orifices de ces soupapes sera réglé d'après la surface de chauffe de la chaudière et la tension de la vapeur dans son intérieur, conformément à la table n° 2 annexée à la présente ordonnance.

23. — Chaque soupape sera chargée d'un poids unique, agissant soit directement, soit par l'intermédiaire d'un levier.

Chaque poids recevra l'empreinte d'un poinçon. Dans le cas où il serait fait usage de leviers, ils devront être également poinçonnés. La quotité des poids et la longueur des leviers seront fixées par l'arrêté d'autorisation mentionné à l'art. 10.

24. — La charge maximum de chaque soupape de sûreté sera déterminée en multipliant un kilogramme trente-trois grammes par le nombre d'atmosphères mesurant la pression effective, et par le nombre de centimètres carrés mesurant l'orifice de la soupape.

La largeur de la surface annulaire de recouvrement ne devra pas dépasser la trentième partie de la surface circulaire exposée directement à la pression de la vapeur, et cette largeur, dans aucun cas, ne devra excéder deux millimètres.

§ II. *Des manomètres.*

25. — Toute chaudière à vapeur sera munie d'un manomètre à mercure, gradué en atmosphères et en fractions décimales d'atmosphère, de manière à faire connaître immédiatement la tension de la vapeur dans la chaudière.

Le tuyau qui amènera la vapeur au manomètre sera adapté directement sur la chaudière et non sur le tuyau de prise de vapeur ou sur tout autre tuyau dans lequel la vapeur serait en mouvement.

Le manomètre sera placé en vue du chauffeur.

26. — On fera usage du manomètre à air libre, c'est-à-dire ouvert à sa partie supérieure, toutes les fois que la pression effective de la vapeur ne dépassera pas quatre atmosphères.

On emploiera toujours le manomètre à air libre, quelle que soit la pression effective de la vapeur, pour les chaudières mentionnées à l'art. 43.

27. — On tracera sur l'échelle de chaque manomètre, d'une manière apparente, une ligne qui répondra au numéro de cette échelle que le mercure ne devra pas dépasser.

§ III. *De l'alimentation et des indicateurs du niveau de l'eau dans les chaudières.*

28. — Toute chaudière sera munie d'une pompe d'alimentation, bien construite et en bon état d'entretien, ou de tout autre appareil alimentaire d'un effet certain.

29. — Le niveau que l'eau doit avoir habituellement dans chaque chaudière sera indiqué, à l'extérieur, par une ligne tracée d'une manière très-apparente sur le corps de la chaudière ou sur le parement du fourneau.

Cette ligne sera d'un décimètre au moins au-dessus de la partie la plus élevée des carneaux, tubes ou conduits de la flamme et de la fumée dans le fourneau.

30. — Chaque chaudière sera pourvue d'un flotteur d'alarme, c'est-à-dire qui détermine l'ouverture d'une issue par laquelle la vapeur s'échappe de la chaudière, avec un bruit suffisant pour avertir, toutes les fois que le niveau de l'eau dans la chaudière vient à s'abaisser de cinq centimètres au-dessous de la ligne d'eau dont il est fait mention à l'art. 29.

31. — La chaudière sera en outre munie de l'un des trois appareils suivants : 1° un flotteur ordinaire d'une mobilité suffisante ; 2° un tube indicateur en verre ; 3° de robinets indicateurs convenablement placés à des niveaux différents. Ces appareils indicateurs seront, dans tous les cas, disposés de manière à être en vue du chauffeur.

§ IV. — *Des chaudières multiples.*

32. — Si plusieurs chaudières sont destinées à fonctionner ensemble, elles devront être disposées de manière à pouvoir, au besoin, être rendues indépendantes les unes des autres.

En conséquence, chaque chaudière sera alimentée séparément, et devra être munie de tous les appareils de sûreté prescrits par la présente ordonnance.

SECTION IV. — *De l'emplacement des chaudières à vapeur.*

33. — Les conditions à remplir pour l'emplacement des chaudières à vapeur dépendent de la capacité de ces chaudières, y compris les tubes bouilleurs, et de la tension de la vapeur.

A cet effet, les chaudières sont réparties en quatre catégories.

On exprimera en mètres cubes la capacité de la chaudière avec ses tubes bouilleurs, et en atmosphères la tension de la vapeur, et on multipliera les deux nombres l'un par l'autre.

Les chaudières seront dans la première catégorie quand ce produit sera plus grand que quinze.

Source BIU Cujas

Dans la deuxième, si ce même produit surpasse sept et n'excède pas quinze.

Dans la troisième, s'il est supérieur à trois et s'il n'excède pas sept.

Dans la quatrième catégorie, s'il n'excède pas trois.

Si plusieurs chaudières doivent fonctionner ensemble dans un même emplacement, et s'il existe entre elles une communication quelconque, directe ou indirecte, on prendra, pour former le produit comme il vient d'être dit, la somme des capacités de ces chaudières, y compris celle de leurs tubes bouilleurs.

34. — Les chaudières à vapeur comprises dans la première catégorie devront être établies en dehors de toute maison d'habitation et de tout atelier.

35. — Néanmoins, pour laisser la faculté d'employer au chauffage des chaudières une chaleur qui autrement serait perdue, le préfet pourra autoriser l'établissement des chaudières de la première catégorie dans l'intérieur d'un atelier qui ne fera pas partie d'une maison d'habitation. L'autorisation sera portée à la connaissance de notre ministre des travaux publics.

36. — Toutes les fois qu'il y aura moins de dix mètres de distance entre une chaudière de la première catégorie et les maisons d'habitation ou la voie publique, il sera construit, en bonne et solide maçonnerie, un mur de défense de un mètre d'épaisseur. Les autres dimensions seront déterminées comme il est dit à l'art. 41.

Ce mur de défense sera, dans tous les cas, distinct du massif de maçonnerie des fourneaux, et en sera séparé par un espace libre de cinquante centimètres de largeur au moins. Il devra également être séparé des murs mitoyens avec les maisons voisines.

Si la chaudière est enfoncée dans le sol, et établie de manière que sa partie supérieure soit à un mètre au moins en contre-bas du sol, le mur de défense ne sera exigible que lorsqu'elle se trouvera à moins de cinq mètres des maisons habitées ou de la voie publique.

37. — Lorsqu'une chaudière de la première catégorie sera établie dans un local fermé, ce local ne sera point voûté, mais il devra être couvert d'une toiture légère, qui n'aura aucune liaison avec les toits des ateliers ou autres bâtiments contigus, et reposera sur une charpente particulière.

38. — Les chaudières à vapeur comprises dans la deuxième catégorie pourront être placées dans l'intérieur d'un atelier, si toutefois cet atelier ne fait pas partie d'une maison d'habitation ou d'une fabrique à plusieurs étages.

39. — Si les chaudières de cette catégorie sont à moins de cinq mètres de distance, soit des maisons d'habitation, soit de la voie publique, il sera construit de ce côté un mur de défense tel qu'il est prescrit à l'art. 36.

40. — A l'égard des terrains contigus, non bâtis, appartenant à des tiers, si, après l'autorisation donnée par le préfet pour l'établissement de chaudières de première ou de seconde catégorie, les propriétaires de ces terrains font bâtir dans les distances énoncées aux art 36 et 39, ou si ces terrains viennent à être consacrés à la voie publique, la construction de murs de défense, tels qu'ils sont prescrits ci-dessus, pourra, sur la demande des propriétaires desdits terrains, être imposée au propriétaire de la chaudière, par arrêté du préfet, sauf recours devant notre ministre des travaux publics.

41. — L'autorisation donnée par le préfet, pour les chaudières de la première et de la deuxième catégorie, indiquera l'emplacement de la chaudière et la distance à laquelle cette chaudière devra être placée par rapport aux habitations appartenant à des tiers et à la voie publique, et fixera, s'il y a lieu, la direction de l'axe de la chaudière.

Cette autorisation déterminera la situation et les dimensions, en longueur et en hauteur, du mur de défense de un mètre, lorsqu'il sera nécessaire d'établir ce mur, en exécution des articles ci-dessus.

Dans la fixation de ces dimensions, on aura égard à la capacité de la chaudière, au degré de tension de la vapeur, et à toutes les autres circonstances qui pourront rendre l'établissement de la chaudière plus ou moins dangereux ou incommode.

42. — Les chaudières de la troisième catégorie pourront aussi être placées dans l'intérieur d'un atelier qui ne fera pas partie d'une maison d'habitation, mais sans qu'il y ait lieu d'exiger le mur de défense.

43 — Les chaudières de la quatrième catégorie pourront être placées dans l'intérieur d'un atelier quelconque, lors même que cet atelier fera partie d'une maison d'habitation.

Dans ce cas, les chaudières seront munies d'un manomètre à air libre, ainsi, qu'il est dit à l'art. 26.

44. — Les fourneaux des chaudières à vapeur comprises dans la troisième et dans la quatrième catégorie seront entièrement séparés par un espace vide de cinquante centimètres au moins des maisons d'habitation appartenant à des tiers.

45. — Lorsque les chaudières établies dans l'intérieur d'un atelier ou d'une maison d'habitation seront couvertes, sur le dôme et sur les flancs, d'une enveloppe destinée à prévenir les déperditions de chaleur, cette enveloppe sera construite en matériaux légers; si elle est en briques, son épaisseur ne dépassera pas un décimètre.

TITRE III. — DISPOSITIONS RELATIVES A L'ETABLISSEMENT DES MACHINES A VAPEUR EMPLOYÉES DANS L'INTERIEUR DES MINES.

46. — Les machines à vapeur placées à demeure dans l'intérieur des mines seront pourvues des appareils de sûreté prescrits par la présente ordonnance pour les machines fixes,

Source BIU Cujas

et devront avoir subi les mêmes épreuves. Elles ne pourront être établies qu'en vertu d'autorisations du préfet délivrées sur le rapport des ingénieurs des mines.

Ces autorisations détermineront les conditions relatives à l'emplacement, à la disposition et au service habituel des machines.

TITRE IV. — DISPOSITIONS RELATIVES A L'EMPLOI DES MACHINES A VAPEUR LOCOMOBILES ET LOCOMOTIVES.

SECTION PREMIÈRE. — *Des machines locomobiles.*

47. — Sont considérées comme locomobiles les machines à vapeur qui, pouvant être transportées facilement d'un lieu dans un autre, n'exigent aucune construction pour fonctionner à chaque station.

48. — Les chaudières et autres pièces de ces machines seront soumises aux épreuves et aux conditions de sûreté prescrites aux sections II et III du titre II de la présente ordonnance, sauf les exceptions suivantes pour celles de ces chaudières qui sont construites suivant un système tubulaire.

Lesdites chaudières pourront être éprouvées sous une pression, double seulement de la pression effective.

On pourra, quelle que soit la tension de la vapeur dans ces chaudières, remplacer le manomètre à air libre par un manomètre à air comprimé, ou même par un thermomanomètre, c'est-à-dire par un thermomètre gradué en atmosphères et parties décimales d'atmosphère: les indications de ces instruments devront être facilement lisibles et placées en vue du chauffeur.

On pourra se dispenser d'adapter auxdites chaudières un flotteur d'alarme, et il suffira qu'elles soient munies d'un tube indicateur en verre convenablement placé.

49. — Indépendamment des timbres relatifs aux conditions de sûreté, toute locomobile recevra une plaque portant le nom du propriétaire.

50. — Aucune locomobile ne pourra fonctionner à moins de cent mètres de distance de tout bâtiment, sans une autorisation spéciale donnée par le maire de la commune. En cas de refus, la partie intéressée pourra se pourvoir devant le préfet.

51. — Si l'emploi d'une machine locomobile présente des dangers, soit parce qu'il n'aurait point été satisfait aux conditions de sûreté ci-dessus prescrites, soit parce que la machine n'aurait point été entretenue en bon état de service, le préfet, sur le rapport de l'ingénieur des mines, ou, à son défaut, de l'ingénieur des ponts et chaussées, pourra suspendre ou même interdire l'usage de cette machine.

SECTION II. — *Des machines locomotives.*

52. — Les machines à vapeur locomotives sont celles qui, en se déplaçant par leur propre force, servent au transport des voyageurs, des marchandises ou des matériaux.

53. — Les dispositions de l'art. 48 sont applicables aux chaudières et autres pièces de ces machines, sauf l'exception énoncée en l'article ci-après.

54. — Les soupapes de sûreté des machines locomotives pourront être chargées au moyen de ressorts disposés de manière à faire connaître, en kilogrammes et en fractions décimales de kilogramme, la pression qu'ils exerceront sur les soupapes.

55. — Aucune machine locomotive ne pourra être mise en service sans un permis de circulation délivré par le préfet du département où se trouvera le point de départ de la locomotive.

56. — La demande du permis contiendra les indications comprises sous les numéros 1 et 3 de l'art. 5 de la présente ordonnance, et fera connaître, de plus, le nom donné à la machine locomotive et le service auquel elle sera destinée.

Le nom de la locomotive sera gravé sur une plaque fixée à la chaudière.

57 — Le préfet, après avoir pris l'avis de l'ingénieur des mines ou, à son défaut, de l'ingénieur des ponts et chaussées, délivrera, s'il y a lieu, le permis de circulation.

58. — Dans ce permis seront énoncés :

1° Le nom de la locomotive et le service auquel elle sera destinée;

2° La pression maximum (en nombre d'atmosphères) de la vapeur dans la chaudière, et les numéros des timbres dont la chaudière et les cylindres auront été frappés;

3° Le diamètre des soupapes de sûreté;

4° La capacité de la chaudière;

5° Le diamètre des cylindres et la course des pistons;

6° Enfin le nom du fabricant et l'année de la construction.

59. — Si une machine locomotive ne satisfait pas aux conditions de sûreté ci-dessus prescrites, ou si elle n'est pas entretenue en bon état de service, le préfet, sur le rapport de l'ingénieur des mines ou, à son défaut, de l'ingénieur des ponts et chaussées, pourra en suspendre ou même en interdire l'usage.

60. — Les conditions auxquelles sera assujettie la circulation des locomotives et des convois, en tout ce qui peut concerner la sûreté publique, seront déterminées par arrêtés du préfet du département où sera situé le lieu du départ, après avoir entendu les entrepreneurs et en ayant égard tant aux cahiers des charges des entreprises qu'aux dispositions des règlements d'administration publique concernant les chemins de fer.

TITRE V. — DE LA SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE DES MACHINES ET CHAUDIÈRES A VAPEUR.

61. — Les ingénieurs des mines et, à leur

Source BIU Cujas

défaut, les ingénieurs des ponts et chaussées sont chargés, sous l'autorité des préfets, de la surveillance des machines et chaudières à vapeur.

62. — Ces ingénieurs donnent leur avis sur les demandes en autorisation d'établir des machines ou des chaudières à vapeur, et sur les demandes de permis de circulation concernant les machines locomotives ; ils dirigent les épreuves des chaudières et des autres pièces contenant la vapeur ; ils font appliquer les timbres constatant les résultats de ces épreuves, et poinçonner les poids et les leviers des soupapes de sûreté.

63. — Les mêmes ingénieurs s'assurent, au moins une fois par an, et plus souvent, lorsqu'ils en reçoivent l'ordre du préfet, que toutes les conditions de sûreté prescrites sont exactement observées.

Ils visitent les machines et les chaudières à vapeur; ils en constatent l'état, et ils provoquent la réparation et même la réforme des chaudières et des autres pièces que le long usage ou une détérioration accidentelle leur ferait regarder comme dangereuses.

Ils proposent également de nouvelles épreuves, lorsqu'ils les jugent indispensables pour s'assurer que les chaudières et les autres pièces conservent une force de résistance suffisante, soit après un long usage, soit lorsqu'il y aura été fait des changements ou réparations notables.

64. — Les mesures indiquées en l'article précédent sont ordonnées, s'il y a lieu, par le préfet, après avoir entendu les propriétaires, lesquels pourront, d'ailleurs, réclamer de nouvelles épreuves lorsqu'ils les jugeront nécessaires.

65. — Lorsque, par suite de demandes en autorisation d'établir des machines ou des appareils à vapeur, les ingénieurs des mines ou les ingénieurs des ponts et chaussées auront fait, par ordre du préfet, des actes de leur ministère de la nature de ceux qui donnent droit aux allocations établies par l'art. 89 du décret du 18 novembre 1810, et par l'art. 75 du décret du 7 fructidor an XII, ces allocations seront fixées et recouvrées dans les formes déterminées par lesdits décrets.

66. — Les autorités chargées de la police locale exerceront une surveillance habituelle sur les établissements pourvus de machines ou de chaudières à vapeur.

TITRE VI. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

67. — Si, à raison du mode particulier de construction de certaines machines ou chaudières à vapeur, l'application, à ces machines ou chaudières, d'une partie des mesures de sûreté prescrites par la présente ordonnance, se trouvait inutile, le préfet, sur le rapport des ingénieurs, pourra autoriser l'établissement de ces machines et chaudières, en les assujettissant à des conditions spéciales.

Si, au contraire, une chaudière ou machine paraît présenter des dangers d'une nature particulière, et s'il est possible de les prévenir par des mesures que la présente ordonnance ne rend point obligatoires, le préfet, sur le rapport des ingénieurs, pourra accorder l'autorisation demandée, sous les conditions qui seront reconnues nécessaires.

Dans l'un et l'autre cas, les autorisations données par le préfet seront soumises à l'approbation de notre ministre des travaux publics.

68. — Lorsqu'une chaudière à vapeur sera alimentée par des eaux qui auraient la propriété d'attaquer d'une manière notable le métal de cette chaudière, la tension intérieure de la vapeur ne devra pas dépasser une atmosphère et demie, et la charge des soupapes sera réglée en conséquence. Néanmoins l'usage des chaudières contenant la vapeur sous une tension plus élevée sera autorisé, lorsque la propriété corrosive des eaux d'alimentation sera détruite, soit par une distillation préalable, soit par l'addition de substances neutralisantes, ou par tout autre moyen reconnu efficace.

Il est accordé un délai d'un an, à dater de la présente ordonnance, aux propriétaires des machines à vapeur alimentées par des eaux corrosives, pour se conformer aux prescriptions du présent article. Si, dans ce délai, ils ne s'y sont point conformés, l'usage de leurs appareils sera interdit par le préfet.

69. — Les propriétaires et chefs d'établissements veilleront:

1° A ce que les machines et chaudières à vapeur et tout ce qui en dépend soient entretenus constamment en bon état de service ;

2° A ce qu'il y ait toujours, près des machines et chaudières, des manomètres de rechange, ainsi que des tubes indicateurs de rechange, lorsque ces tubes seront au nombre des appareils employés pour indiquer le niveau de l'eau dans les chaudières ;

3° A ce que lesdites machines et chaudières soient chauffées, manœuvrées et surveillées suivant les règles de l'art.

Conformément aux dispositions de l'art. 1384 du Code civil, ils seront responsables des accidents et dommages résultant de la négligence ou de l'incapacité de leurs agents.

70. — Il est défendu de faire fonctionner les machines et les chaudières à vapeur à une pression supérieure au degré déterminé dans les actes d'autorisation, et auquel correspondront les timbres dont ces machines et chaudières seront frappées.

71. — En cas de changements ou de réparations notables qui seraient faits aux chaudières ou autres pièces passibles des épreuves, le propriétaire devra en donner avis au préfet, qui ordonnera, s'il y a lieu, de nouvelles épreuves, ainsi qu'il est dit aux art. 63 et 64.

72. — Dans tous les cas d'épreuves, les appareils et la main-d'œuvre seront fournis par les propriétaires des machines et chaudières.

73. — Les propriétaires de machines ou de chaudières à vapeur autorisées seront tenus

Source BIU Cujas

d'adapter auxdites machines et chaudières les appareils de sûreté qui pourraient être découverts par la suite, et qui seraient prescrits par des règlements d'administration publique.

74. En cas de contravention aux dispositions de la présente ordonnance, les permissionnaires pourront encourir l'interdiction de leurs machines ou chaudières, sans préjudice des peines, dommages et intérêts qui seraient prononcés par les tribunaux. Cette interdiction sera prononcée par arrêtés des préfets, sauf recours devant notre ministre des travaux publics. Ce recours ne sera pas suspensif.

75. — En cas d'accident, l'autorité chargée de la police locale se transportera, sans délai, sur les lieux, et le procès-verbal de sa visite sera transmis au préfet, et, s'il y a lieu, au procureur du roi.

L'ingénieur des mines, ou, à son défaut, l'ingénieur des ponts et chaussées se rendra aussi sur les lieux immédiatement, pour visiter les appareils à vapeur, en constater l'état et rechercher la cause de l'accident. Il adressera sur le tout un rapport au préfet.

En cas d'explosion, les propriétaires d'appareils à vapeur ou leurs représentants ne devront ni réparer les constructions, ni déplacer ou dénaturer les fragments de la chaudière ou machine rompue, avant la visite et la clôture du procès-verbal de l'ingénieur.

76. — Les propriétaires d'établissements aujourd'hui autorisés se conformeront, dans le délai d'un an à dater de la publication de la présente ordonnance, aux prescriptions de la section III du titre II, art. 22 à 32 inclusivement.

Quant aux dispositions relatives à l'emplacement des chaudières énoncées dans la section IV du même titre, art. 33 à 45 inclusivement, les propriétaires des établissements existants qui auront accompli toutes les obligations prescrites par les ordonnances des 29 octobre 1823, 7 mai 1828, 23 septembre 1829 et 25 mars 1830, sont provisoirement dispensés de s'y conformer; néanmoins, quand ces établissements seront une cause de danger, le préfet, sur le rapport de l'ingénieur des mines, ou, à son défaut, de l'ingénieur des ponts et chaussées, et après avoir entendu le propriétaire de l'établissement, pourra prescrire la mise à exécution de tout ou partie des mesures portées en la présente ordonnance, dans un délai dont le terme sera fixé suivant l'exigence des cas.

77. — Il sera publié, par notre ministre secrétaire d'État au département des travaux publics, une nouvelle instruction sur les mesures de précaution habituelles à observer dans l'emploi des machines et des chaudières à vapeur.

Cette instruction sera affichée à demeure dans l'enceinte des ateliers.

78. — L'établissement et la surveillance des machines et appareils à vapeur qui dépendent des services spéciaux de l'État sont régis par des dispositions particulières, sauf les conditions qui peuvent intéresser les tiers, relativement à la sûreté et à l'incommodité, et en se conformant aux prescriptions du décret du 15 octobre 1810.

79. — Les attributions données aux préfets des départements par la présente ordonnance seront exercées par le préfet de police dans toute l'étendue du département de la Seine, et dans les communes de Saint-Cloud, Meudon et Sèvres, du département de Seine-et-Oise.

80. — Les ordonnances royales des 29 octobre 1823, 7 mai 1828, 23 septembre 1829, 25 mars 1830, et 22 juillet 1839, concernant les machines et chaudières à vapeur, sont rapportées.

81. —Notre ministre secrétaire d'État au département des travaux publics est chargé de l'exécution de la présente ordonnance, qui sera insérée au Bulletin des lois.

ORDONNANCE DU ROI

AYANT POUR OBJET DE PRÉVENIR LES DANGERS QUI PEUVENT RÉSULTER DE LA FABRICATION ET DU DÉBIT DES DIFFÉRENTES SORTES DE POUDRES ET MATIÈRES DÉTONANTES ET FULMINANTES.

(25 juin 1823.)

LOUIS, par la grâce de Dieu, roi de France et de Navarre, à tous ceux qui ces présentes verront, salut.

Sur le rapport de notre ministre et secrétaire d'État au département de l'intérieur;

Voulant prévenir les dangers qui peuvent résulter de la fabrication et du débit des différentes sortes de poudres et matières détonantes et fulminantes, sans empêcher néanmoins l'emploi de celles de ces préparations qui ont été reconnues propres soit à amorcer des armes à feu, soit à faire des étoupilles, des allumettes ou autres objets du même genre utiles aux arts;

Notre Conseil d'État entendu,

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit:

Art. 1er. — Les fabriques de poudres ou matières détonantes et fulminantes, de quelque nature qu'elles soient, et les fabriques d'allumettes, d'étoupilles ou autres objets du même genre, préparés avec ces sortes de poudres ou matières, feront partie de la première classe des

Source BIU Cujas

établissements insalubres ou incommodes dont la nomenclature est annexée à notre ordonnance du 14 janvier 1815.

2. — Les préfets sont autorisés, conformément à l'art. 5 de notre ordonnance précitée, à faire suspendre l'exploitation des fabriques désignées dans l'art. 1er, *qui auraient été établies jusqu'à ce jour* dans des emplacements non isolés des habitations.

3. — Les fabricants de poudres ou matières détonantes et fulminantes tiendront un registre légalement coté et paraphé, sur lequel ils inscriront, jour par jour, de suite et sans aucun blanc, les quantités fabriquées et vendues, ainsi que les noms, qualités et demeures des personnes auxquelles ils les auront livrées.

4. — Les fabricants d'allumettes, étoupilles et autres objets de la même espèce, préparés avec des poudres ou matières détonantes et fulminantes, tiendront également un registre en bonne forme, sur lequel ils inscriront, au fur et à mesure de chaque achat, le nom et la demeure des fabricants qui leur auront vendu lesdites poudres ou matières.

5. — Les marchands détaillants d'amorces pour les armes à feu à piston, et les marchands détaillants d'allumettes, d'étoupilles ou autres objets du même genre préparés avec des poudres détonantes et fulminantes, ne sont point soumis aux formalités prescrites par l'art. 1er; mais ils seront tenus de renfermer ces différentes préparations dans des lieux sûrs et séparés dont ils auront seuls la clef.

Il leur est défendu de se livrer à ce commerce sans en avoir préalablement fait *leur déclaration* par écrit, savoir : dans Paris, à la préfecture de police, et dans les communes, à la mairie, afin qu'il soit vérifié si leur local est convenablement disposé pour cet usage.

6. — Les poudres et matières détonantes et fulminantes ne pourront être employées qu'à la fabrication des amorces propres aux armes à feu, des allumettes, des étoupilles et autres objets d'une utilité reconnue.

7. — Les contrevenants aux dispositions prescrites par la présente ordonnance seront poursuivis devant les tribunaux de police sur les procès-verbaux ou rapports des agents de la police administrative et judiciaire.

8. — Notre ministre secrétaire d'État au département de l'intérieur est chargé de l'exécution de la présente ordonnance, qui sera insérée au Bulletin des lois.

ORDONNANCE DU ROI

PORTANT RÈGLEMENT SUR LES FABRIQUES DE FULMINATE DE MERCURE, AMORCES FULMINANTES ET AUTRES MATIÈRES DANS LA PRÉPARATION DESQUELLES ENTRE LE FULMINATE DE MERCURE.

(30 octobre 1836.)

LOUIS-PHILIPPE, roi des Français, à tous présents et à venir, salut.

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'État au département des travaux publics, de l'agriculture et du commerce;

Vu le décret du 15 octobre 1810 (1) et l'ordonnance du 14 janvier 1815 (2) portant règlement sur les établissements insalubres ou incommodes;

Vu l'ordonnance du 25 juin 1823 (3), concernant spécialement les fabriques de poudres ou matières détonantes et fulminantes;

Considérant que les accidents graves survenus par suite de la fabrication du fulminate de mercure exigent l'emploi de précautions nouvelles pour en prévenir le retour;

Notre Conseil d'État entendu,

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Art. 1er. — Les fabriques de fulminate de mercure, amorces fulminantes et autres matières dans la préparation desquelles entre le fulminate de mercure, devront être closes de murs et éloignées de toute habitation, ainsi que des routes et chemins publics.

2. — Toute demande en autorisation pour un établissement de cette nature devra être accompagnée d'un plan indiquant :

1o La position exacte de l'emplacement, par rapport aux habitations, routes et chemins les plus voisins;

2o Celle de tous les bâtiments et ateliers, les uns par rapport aux autres;

3o Le détail des distributions intérieures de chaque local. Le plan, visé dans l'ordonnance d'autorisation à laquelle il restera annexé, ne pourra plus être changé qu'en vertu d'une autorisation nouvelle.

La mise en activité de la fabrique sera toujours précédée d'une vérification faite par les soins de l'autorité locale, qui constatera l'exécution fidèle du plan. Il en sera dressé procès-verbal.

3. — Les divers ateliers seront isolés les uns des autres. Le sol en sera recouvert d'une lame de plomb ou de plâtre; la pierre siliceuse est prohibée dans la construction de ces ateliers.

4. — Les tablettes dont il sera fait emploi dans ces ateliers seront en bois blanc; la plus élevée, placée à un mètre soixante centimètres au plus au-dessus du sol, devra toujours rester libre.

5. — L'atelier spécialement affecté à la fabrication du fulminate devra être particulièrement

(1) 1ve série, Bull. 323, n 6059.
(2) ve série, Bull. 76, n. 668.
(3) VIIe série, Bull. 616, n. 15,122.

Source BIU Cujas

éloigné de la poudrerie et du dépôt des esprits. L'ordonnance d'autorisation fixera, dans chaque établissement particulier, la distance respective des autres bâtiments de la fabrique.

6. — La poudrière ne renfermera qu'une seule rangée de tablettes, placée à un mètre trente centimètres du sol; ce sol sera, comme celui des ateliers, recouvert en lames de plomb ou en plâtre. Ce bâtiment n'aura qu'une seule porte.

7. — L'usage des tamis en fil métallique est interdit.

8. — La poudre grainée et séchée sera renfermée dans des caisses en bois blanc, bien jointes, recouvertes d'une feuille de carton et placées sur des supports en liege.

Aucune de ces caisses ne devra contenir plus de cinq kilogrammes de poudre.

9. — Aucun transvasement de poudre ne pourra s'effectuer dans la poudrière. Cette opération devra être faite dans un local isolé et fermé, qui n'aura pas d'autre destination. Il sera pris pour la construction de ce local, ainsi que pour l'établissement de son sol, les mêmes précautions que pour la construction et le sol des autres ateliers.

10. — Il ne pourra être porté à la fois dans l'atelier de charge que la dixième partie au plus de la poudre qui doit être manipulée dans la journée.

11. — Le directeur de l'établissement et le chef des ateliers auront seuls la clef de la poudrière et de l'atelier où se fera le transvasement de la poudre.

12. — Aucun ouvrier ne pourra être employé dans cette sorte de fabrique s'il n'a dix-huit ans accomplis.

13. — Les dispositions prescrites par l'ordonnance du 25 juin 1813 sont maintenues et continueront à être observées concurremment avec celles de la présente ordonnance, qui sera constamment affichée dans les fabriques qu'elles concernent.

14. — En cas de contravention, l'autorité locale suspendra provisoirement les travaux de la fabrique, et en référera à l'administration supérieure. L'autorisation sera retirée s'il y a lieu.

15. — Notre ministre secrétaire d'État au département des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, est chargé de l'exécution de la présente ordonnance, qui sera insérée au Bulletin des lois.

ORDONNANCE DU ROI

RELATIVE AUX ABATTOIRS PUBLICS ET COMMUNS.

(15 avril 1838.)

LOUIS-PHILIPPE, Roi des Français, à tous présents et à venir, salut.

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'État au département des travaux publics, de l'agriculture et du commerce;

Vu le décret du 15 octobre 1810 et l'ordonnance du 14 janvier 1815 portant règlement sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes;

Notre Conseil d'État entendu,

NOUS AVONS ORDONNÉ et ORDONNONS ce qui suit:

ART. 1er. Sont rangés dans la première classe des établis-ements dangereux, insalubres ou incommodes, les abattoirs publics et communs à ériger dans toute commune, quelle que soit sa population.

2. — La mise en activité de tout abattoir public et commun légalement établi entrainera de plein droit la suppression des tueries particulières situées dans la localité.

3. — Quand il y aura lieu à autoriser une commune à établir un abattoir public, toutes les mesures relatives tant à l'approbation de l'emplacement qu'aux voies et moyens d'exécution devront nous être soumises simultanément par nos ministres de l'intérieur et des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, pour en être ordonné par un seul et même acte d'administration publique.

4. — Nos ministres secretaires d'État au département des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, et au département de l'intérieur, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente ordonnance (V. *Ord.* 5 avril 1827.)

ORDONNANCE DU ROI

PORTANT RÈGLEMENT POUR L'EXERCICE DE LA PROFESSION DE BOULANGER (1).

(11 avril 1827.)

CHARLES, par la grâce de Dieu, roi de France et de Navarre, à tous ceux qui ces présentes verront, salut.

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'État au département de l'intérieur;

Notre Conseil d'État entendu,

(1) Cette ordonnance, quoique spéciale, contient des règles généralement observées.

Source BIU Cujas

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit:

Art. 1er. —A l'avenir, dans notre bonne ville d'Antibes, département du Var, nul ne pourra exercer la profession de boulanger sans une permission spéciale du maire ; elle ne sera accordée qu'à ceux qui justifieront être de bonnes vie et mœurs et avoir les facultés suffisantes.

Dans le cas de refus d'une permission, le boulanger aura recours de la décision du maire à l'autorité administrative supérieure, conformément aux lois.

Ceux qui exercent actuellement à Antibes la profession de boulanger, devront se munir de la permission du maire dans un mois pour tout délai, à compter de la publication de la présente ordonnance.

Toutefois, en aucun cas et pour quelque motif que ce soit, le nombre des boulangers ne pourra être limité.

2. — Cette permission ne sera accordée que sous les conditions suivantes :

Chaque boulanger se soumettra à avoir constamment en réserve dans son magasin (indépendamment des farines converties en pain ou des matières mises en manipulation) un approvisionnement en farine de froment de première qualité.

Cet approvisionnement sera, savoir :

Pour le boulanger de 1re classe, de 4,500 kilogrammes.

Idem. . . . . 2e. . . . . de 2,500.

Idem. . . . . 3e. . . . . de 1,000

3. — Dans le cas où le nombre des boulangers viendrait à diminuer, les approvisionnements des boulangers restant en exercice seront, sous l'autorisation de l'administration supérieure, augmentés proportionnellement en raison de leur classe, de manière que la masse totale donne toujours une quantité de farine suffisante pour nourrir la population pendant un mois.

4. — Chaque boulanger s'obligera de plus, par écrit, à remplir toutes les conditions qui lui sont imposées par la présente ordonnance : il affectera pour garantie de l'accomplissement de cette obligation l'intégralité de son approvisionnement stipulé comme ci-dessus, et il souscrira à toutes les conséquences qui peuvent résulter de la non-exécution.

5.—La permission délivrée par le maire constatera la soumission souscrite par le boulanger, tant pour cette obligation que pour la quotité de son approvisionnement de réserve : elle énoncera aussi le quartier dans lequel chaque boulanger exerce ou se proposera d'exercer sa profession.

Si un boulanger en activité vient à quitter son établissement pour le transporter dans un autre quartier, il sera tenu d'en faire la déclaration au maire dans les vingt-quatre heures.

Mais dans aucun cas l'autorité ne pourra déterminer les rues ou quartiers où un boulanger serait tenu d'exercer son commerce.

6. — Le maire s'assurera, par lui-même ou par l'un de ses adjoints, si les boulangers ont constamment en magasin et en réserve la quantité de farine pour laquelle chacun d'eux aura fait sa soumission ; il en enverra, tous les mois l'état certifié par lui au préfet, et celui-ci en transmettra une ampliation à notre ministre de l'intérieur.

Les boulangers, pour aucune cause que ce soit, ne pourront refuser la visite de leurs magasins, toutes les fois que l'autorité se présentera pour y procéder.

7. — Le maire réunira auprès de lui dix boulangers de la ville pris parmi ceux qui exercent leur profession depuis longtemps : ils procéderont, en sa présence, à la nomination d'un syndic et de deux adjoints.

Le syndic et les adjoints seront renouvelés tous les ans au 15 décembre, pour entrer en fonctions le 1er janvier : ils pourront être réélus ; mais, après un exercice de trois années, le syndic et les adjoints devront être définitivement remplacés.

8. — Le syndic et les adjoints procéderont, en présence du maire, au classement des boulangers, conformément aux dispositions énoncées dans les art. 2 et 3. Ils régleront pareillement, sous son autorité, le *minimum* du nombre des fournées que chaque boulanger sera tenu de faire journellement, suivant les différentes saisons de l'année.

9. — Le syndic et les adjoints seront chargés de la surveillance de l'approvisionnement de réserve des boulangers, et de constater la nature et la qualité des farines dudit approvisionnement, sans préjudice des autres mesures de surveillance qui devront être prises par le maire, auquel ils rendront toujours compte.

10. — Les boulangers admis et ayant commencé à exploiter ne pourront quitter leur établissement que six mois après la déclaration qu'ils en auront faite au maire, lequel ne pourra se refuser à la recevoir.

11. — Nul boulanger ne pourra restreindre, sans y avoir été autorisé par le maire, le nombre des fournées auxquelles il sera obligé suivant sa classe.

12. — Tout boulanger qui contreviendra aux art. 1, 2, 10 et 11, sera interdit temporairement ou définitivement, selon l'exigence des cas, de l'exercice de sa profession. Cette interdiction sera prononcée par le maire, sauf au boulanger à se pourvoir de la décision du maire auprès de l'autorité administrative supérieure, conformément aux lois.

13. — Les boulangers qui, en contravention à l'art. 10, auraient quitté leur établissement sans avoir fait préalablement la déclaration prescrite par ledit article, ceux qui auraient fait disparaître tout ou partie de l'approvisionnement qu'ils sont tenus d'avoir en réserve, et qui, pour ces deux cas, auraient encouru l'interdiction définitive, seront considérés comme ayant manqué à leurs engagements. Leur approvisionnement de réserve, ou la partie de cet approvisionnement qui aura été trouvée dans leurs magasins sera saisie, et ils seront pour-

Source BIU Cujas

suivis, à la diligence du maire, devant les tribunaux compétents, pour être statué conformément aux lois.

14. — Le fonds d'approvisionnement de réserve deviendra libre, sur une autorisation du maire, pour tout boulanger qui, en conformité de l'art. 10, aura déclaré, six mois d'avance, vouloir quitter sa profession.

La veuve et les héritiers du boulanger décédé seront pareillement autorisés à disposer de son approvisionnement de réserve, s'ils renoncent à exercer le même état.

15. — Tout boulanger sera tenu de peser le pain, s'il en est requis par l'acheteur : il devra, à cet effet, avoir, dans le lieu le plus apparent de sa boutique, des balances et un assortiment de poids métriques dûment poinçonnés.

16.—Nul boulanger ne pourra vendre son pain au-dessus de la taxe légalement faite et publiée.

17. — Il est défendu d'établir des regrats de pain en quelque lieu public que ce soit : en conséquence, les traiteurs, aubergistes, cabaretiers et tous autres, soit qu'ils fassent, ou non, métier de donner à manger, ne pourront tenir d'autre pain chez eux que celui qui est nécessaire à leur propre consommation et à celle de leurs hôtes.

18. — Les boulangers et débitants forains seront admis, concurremment avec les boulangers de la ville, à vendre ou faire vendre du pain sur les marchés ou lieux publics et aux jours qui seront désignés par le maire, en se conformant aux règlements.

19. — Le maire de notre bonne ville d'Antibes pourra faire les règlements locaux nécessaires sur la nature, la qualité, la marque et le poids du pain en usage dans cette ville, sur la police des boulangers et débitants forains et des boulangers de la ville qui ont coutume d'approvisionner les marchés, et sur la taxation des différentes espèces de pain.

Ces règlements ne seront exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation de notre ministre de l'intérieur, sur l'avis du préfet du département et du sous-préfet de l'arrondissement.

20. — Les contraventions à la présente ordonnance, autres que celles qui sont spécifiées en l'art. 12, seront poursuivies devant les tribunaux compétents, qui pourront prononcer l'impression et l'affiche des jugements aux frais des contrevenants.

21. — Notre garde des sceaux, ministre de la justice, et notre ministre de l'intérieur, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente ordonnance, qui sera insérée au Bulletin des lois.

ORDONNANCE DU ROI

CONTENANT DES MESURES POUR PRÉVENIR LA CONTAGION DES MALADIES ÉPIZOOTIQUES.

(27 janvier 1815.)

LOUIS, par la grâce de Dieu, Roi de France et de Navarre, à tous ceux qui ces présentes verront, salut.

Sur le rapport qui nous a été fait par notre ministre secrétaire d'État de l'intérieur, de l'épizootie désastreuse qui enlève journellement un grand nombre de bœufs et de vaches, et qui paraît avoir été apportée dans plusieurs parties du royaume par les animaux amenés à la suite des armées étrangères ;

Touché des pertes qui en résultent pour nos sujets, nous nous sommes fait rendre compte des efforts de l'administration dans cette circonstance, et nous avons eu la satisfaction de reconnaître que rien n'avait été négligé pour arrêter les progrès de ce fléau ;

Voulant compléter les mesures prises précédemment, et donner à nos sujets propriétaires et cultivateurs, des preuves de notre vive sollicitude, en prévenant, autant qu'il est en nous, les suites funestes de l'épizootie, et en procurant des indemnités à ceux qui auraient éprouvé des dommages par l'exécution des dispositions rigoureuses que commande l'intérêt général de l'État ;

NOUS AVONS ORDONNÉ et ORDONNONS ce qui suit :

Art. 1er. — Dans tous les lieux où a pénétré l'épizootie, et dans ceux où elle pénétrera par la suite, les préfets continueront de faire exécuter strictement les dispositions des arrêts des 10 avril 1714, 24 mars 1745, 19 juillet 1746, 18 décembre 1774, 30 janvier 1775 et 16 juillet 1784, et de l'arrêté du Directoire exécutif du 27 messidor an V, concernant les épizooties.

2. — Sur la demande des autorités administratives, les gardes nationales, la gendarmerie, les gardes champêtres, et, au besoin, les troupes de ligne, seront employés pour assurer l'exécution des dispositions rappelées et indiquées dans le précédent article, et notamment pour former des cordons et empêcher la communication des animaux suspects avec les animaux sains.

3. — Dans les départements où la maladie n'a pas encore pénétré, les préfets ordonneront la visite des étables aussi souvent qu'ils le jugeront utile ; ils exerceront une surveillance active, et feront les dispositions nécessaires pour que l'on puisse exécuter sur-le-champ, et partout où besoin sera, toutes les mesures propres à arrêter les progrès de l'épizootie, si elle venait à se manifester.

4. — A la première apparition de symptômes

Source BIU Cujas

de contagion dans une commune, il y sera envoyé des vétérinaires chargés de visiter les bestiaux, et de reconnaître ceux qui doivent être abattus, aux termes des règlements cités en l'art. 1er. L'abattage aura lieu sans délai, sur l'ordre des maires ou des commissaires délégués par les préfets.

5. Il sera dressé des procès-verbaux à l'effet de constater le nombre, l'espèce et la valeur des animaux qui ont été ou qui seront abattus pour arrêter les progrès de la contagion, les extraits de ces procès-verbaux seront transmis par les préfets à notre directeur général de l'agriculture et du commerce, qui fera établir l'état des indemnités auxquelles les propriétaires de ces animaux auront droit, d'après les bases déterminées par les arrêts du conseil des 18 décembre 1774 et 30 janvier 1775.

6. — Nos ministres secrétaires d'État de l'intérieur et des finances se concerteront pour nous soumettre un projet de loi sur les moyens de pourvoir à ces indemnités ; ce projet sera présenté aux Chambres, à leur prochaine session.

7. — Ils nous proposeront ultérieurement les mesures propres à assurer en tout temps des ressources suffisantes pour indemniser les propriétaires de bestiaux des pertes qu'ils éprouveront, soit par l'effet direct des épizooties contagieuses, soit par l'exécution des dispositions prescrites pour en arrêter les progrès.

8 —Nos ministres secrétaires d'État de l'intérieur, des finances et de la guerre, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente ordonnance.

DÉCRET

SUR LA PLANTATION DES DUNES.

(14 décembre 1810.)

Art. 1er. — Dans tous les départements maritimes, il sera pris des mesures pour l'encemensement, la plantation, la culture des végétaux reconnus les plus favorables à la fixation des dunes.

2. — A cet effet, les préfets de tous les départements dans lesquels se trouvent des dunes feront dresser, chacun dans leur département respectif, par les ingénieurs des ponts et chaussées, un plan de dunes, qui sont susceptibles d'être fixées par des plantations appropriées à leur nature ; ils feront distinguer sur ce plan les dunes qui appartiennent au domaine, celles qui appartiennent aux communes, et celles enfin qui sont la propriété des particuliers.

3. — Chaque préfet rédigera ou fera rédiger, à l'appui de ces plans, un mémoire sur la manière la plus avantageuse de procéder, suivant les localités à l'ensemencement et à la plantation des dunes. Il joindra à ce rapport un projet de règlement, lequel contiendra les mesures d'administration publique les plus appropriées à son département, et qui pourront être utilement employées pour arriver au but désiré.

4. — Les plans, mémoires et projets de règlement, levés et rédigés en exécution des articles précédents, seront envoyés, par les préfets, à notre ministre de l'intérieur, lequel pourra, sur le rapport de notre directeur général des ponts et chaussées, ordonner la plantation, si les dunes ne renferment aucune propriété, et, dans le cas contraire, nous en fera son rapport, pour être par nous statué en Conseil d'État, dans la forme adoptée pour les règlements d'administration publique.

5. — Dans le cas où les dunes seraient la propriété des particuliers ou des communes, les plans devront être publiés et affichés dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810 (3 mai 1841) ; et si lesdits particuliers ou communes se trouvaient hors d'état d'exécuter les travaux commandés, ou s'y refusaient, l'administration publique pourra être autorisée à pourvoir à la plantation à ses frais ; alors elle conservera la jouissance des dunes, et recueillera les fruits des coupes qui pourront y être faites jusqu'à l'entier recouvrement des dépenses qu'elle aura été dans le cas de faire et des interêts ; après quoi lesdites dunes retourneront au propriétaire, à la charge d'entretenir convenablement les plantations.

6. — A l'avenir, aucune coupe de plants d'oyats, roseaux de sable, épines maritimes, pins, sapins, mélèzes et autres plantes arenneuses conservatrices des dunes, ne pourra être faite que d'après une autorisation spéciale du directeur général des ponts et chaussées, et sur l'avis du préfet.

7. — Il pourra être établi des gardes pour la conservation des plantations existant actuellement sur les dunes, ou qui y seront faites à l'avenir. Leur nomination, leur nombre, leurs fonctions, leur traitement, leur uniforme, seront traités d'après le mode usité pour les gardes des bois communaux. Les delits seront poursuivis devant les tribunaux, et punis conformément aux dispositions du Code pénal.

8 et dernier. — N'entendons en rien innover, par le présent décret, à ce qui se pratique dans les plantations qui s'exécutent sur les dunes du département des Landes et du département de la Gironde.

Source BIU Cujas

DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS

ET ATTRIBUTIONS PRINCIPALES DES DIVERS MINISTÈRES

I. MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES CULTES.

Conservation des originaux des lois. — Dépôt des ordonnances royales.
Formation du Bulletin des lois. — Tenue du registre de promulgation.
Sceau des lois. — Traités et lettres. — Patentes.
Légalisation des actes civils et judiciaires pour les colonies et l'étranger.
Direction des affaires civiles et du sceau.
Création de tribunaux de commerce, de justices de paix, de chambres temporaires dans les cours et tribunaux.
Naturalisation, admission des étrangers au domicile en France. — Dispenses d'âge, de parenté pour mariage; changements et addition de noms; collations de titres.
Régime et organisation du notariat. — Création et suppression d'offices. — Fixation des cautionnements; police et discipline.
Direction des affaires criminelles et des grâces. — Extradition. — Commutation de peine. — Réhabilitation. — Grâces collectives ou individuelles.
Journal des savants. — Imprimerie royale.
Direction des cultes. — Enregistrement des bulles, brefs, rescrits de la cour de Rome.
Nomination aux archevêchés et évêchés, aux fonctions de trésorier des grands séminaires, de supérieur des petits séminaires; promotion des curés. — Approbation des statuts des congrégations et communautés religieuses. — Organisation et contentieux des fabriques. — Nomination des ministres, des pasteurs et circonscription territoriale des consistoires pour les cultes non catholiques.

II. MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES.

Direction politique. — Direction commerciale.
Direction des archives et des chancelleries et consulats.
Comptabilité des chancelleries consulaires.

III. MINISTÈRE DE LA GUERRE.

Administration et comptabilité de l'hôtel royal des Invalides. — Recrutement et réserve. — États-majors et écoles militaires. — Remonte générale.
Justice militaire. — Intendance militaire. — Subsistances. — Hôpitaux.
Dépôt général de la guerre. — Direction des travaux topographiques, historiques, statistiques.
Dépôt central d'artillerie. — Service des poudres et salpêtres de France.

IV. MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES.

Conseil d'amirauté. — Direction des ports et arsenaux.
Direction des colonies. — Exécution des lois et des traités concernant la répression de la traite des noirs; questions relatives à l'esclavage, aux affranchissements.
Dépôt général des cartes et plans de la marine et des colonies.

V. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

Police générale du royaume.
Administration générale et départementale.
Administration communale.
Établissements de bienfaisance.
Administration des prisons.
Administration des beaux-arts. — Écoles,

Source BIU Cujas

musées, monuments historiques. — Examen des ouvrages dramatiques.
Imprimerie et librairie.
Archives du royaume (fondées en 1789).

VI. MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.

Administration du corps des ponts et chaussées du corps royal des mines.
Classement des routes royales et départementales. — Exécution des lois et règlements sur la grande voirie. — Sur la police du roulage.
Navigation fluviale; travaux des fleuves et rivières navigables. — Chemins de halage. — Etablissement des quais et ports. — Travaux de défense et d'endiguement.
Navigation maritime. — Entretien et amélioration des ports maritimes de commerce. — Digues et travaux à la mer. — Construction et entretien des canaux de navigation. — Etablissement et entretien des phares.
Usage et police des cours d'eau non navigables. — Règlements d'eau pour l'établissement et la régularisation des usines sur tous les cours d'eau.
Desséchement des marais. — Projets et ordonnances de concession; commissions syndicales. — Canaux d'irrigation.
Administration et adjudication des bacs et bateaux. — Service spécial des dunes.
Etudes de chemins de fer. — Exécution des travaux. — Exploitation des chemins, police, surveillance du matériel.
Recherche et concession de mines. — Surveillance et police des mines, minières, tourbières et carrières. — Redevances des mines. — Avis sur l'établissement des usines métallurgiques.
Bâtiments civils et monuments publics; conservation et entretien. — Révision des devis et mémoires; surveillance des travaux.

VII. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU COMMERCE.

Statistique générale du royaume.
Direction de l'agriculture et des haras. — Ecoles, fermes-modèles et encouragements à l'agriculture. — Législation sur les céréales, exécution.
Direction du commerce intérieur. — Conseil général et chambres de commerce. — Règlements relatifs aux arts et manufactures. — Poids et mesures.
Police sanitaire. — Surveillance des eaux minérales. — Ateliers insalubres et incommodes.
Direction du commerce extérieur. — Conseil supérieur du commerce. — Exécution des traités de commerce et de navigation. — Exécution de la législation et des tarifs de douanes, en France et à l'étranger.
Statistique et documents concernant la navigation et le commerce de la France, des colonies et des puissances étrangères.
Conservatoire royal des arts et métiers à Paris. — Ecoles royales des arts et métiers à Châlons, à Angers, à Aix.

VIII. MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

Administrations académiques de l'instruction supérieure, de l'instruction secondaire, de l'instruction primaire.
Administration des établissements scientifiques et littéraires.
Publication des monuments écrits de l'histoire de France.

IX. MINISTÈRE DES FINANCES.

Administration des revenus publics, de la dette inscrite et des monnaies; comptabilité des finances de l'Etat.
Assiette, répartition et perception des impôts directs et indirects.
Administration de l'enregistrement et des domaines.
Administration des forêts.
Administration des douanes.
Administration des contributions indirectes.
Administration des tabacs.
Administration des postes.
Administration des contributions directes.
Surveillance des caisses publiques et des préposés comptables.
Liquidation et ordonnancement de toutes les dépenses des divers services des finances.
Acquittement, contrôle et justification de toutes les dépenses publiques ordonnancées par les ministres.

FIN DE L'APPENDICE

Source BIU Cujas

TABLE DE L'APPENDICE.

Loi sur la régence 1
Loi sur le Conseil d'État 1
Loi sur l'organisation du département de la Seine et de la ville de Paris .. 3
Loi relative à la translation du domicile politique 5
Loi sur les patentes 6
Loi sur les brevets d'invention 9
Loi sur le travail des enfants dans les manufactures 13
Loi sur les irrigations 14
Loi sur la police des chemins de fer 15
Loi sur les adjudications des entreprises de chemin de fer 17
ORDONNANCES DU ROI sur les établissements d'éclairage par le gaz hydrogène 18
— — et instruction 19
— — sur les appareils domestiques 20
— — sur les machines et chaudières à vapeur 21
— — sur la fabrication et le débit des matières détonantes et fulminantes 27
— — sur les fabriques de fulminate de mercure 28
— — sur les abattoirs publics 30
— — sur l'exercice de la profession de boulanger 30
— — sur les épizooties 32
Décret sur la plantation des dunes 32
Départements ministériels, et attributions principales des divers ministères 33

FIN DE LA TABLE DE L'APPENDICE.

Source BIU Cujas

PROGRAMME DES MATIÈRES

POUR L'EXAMEN

DE DROIT ADMINISTRATIF

DANS LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS,

CONFÉRÉES AVEC LES MATIÈRES COMPRISES DANS LE COURS DE DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF DE M. F. LAFERRIÈRE (1).

I

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS (EXAMEN SOMMAIRE).

1° Définition du droit administratif..... 22- 26
— de l'intérêt public ou général..... *id.*
— des pouvoirs publics..... 27- 98
Puissance législative, exécutive..... 29- 43
— Autorités administrative, judiciaire..... 47
Définition du gouvernement, de l'administration, } leurs rapports..... 98
— des lois administratives..... *id.*
— du corps du droit administratif..... *id.*
2° Caractères généraux de l'administration française..... 102-112
Organisation politique du territoire..... *id.*
— administrative du territoire..... *id.*
— des autorités administratives..... *id.*
3° Puissance royale, considérée comme investie de l'autorité administrative..... 108 et s.
Modes de son exercice..... *id.*
Actes de la puissance royale. Leurs divisions. Leurs caractères. *id.*
Agents de l'autorité royale. Nomination. Révocation. Responsabilité..... *id.*
Division des agents. A qui est confiée l'action administrative, } au centre de l'administration..... *id.*
dans le département..... *id.*
dans l'arrondissement..... *id.*
dans la commune..... *id.*

(1) Les chiffres en regard du programme indiquent les pages où la matière de l'examen se trouve plus spécialement expliquée.

Source BIU Cujas

4° Administration centrale 108
Ce que c'est qu'un ministre. Nomination. Révocation. Responsabilité 45
Actes par lesquels les ministres exercent leur autorité ..... *id.*
Attributions des ministres ..... *id*
Division des départements ministériels ..... *id.*
Bases de la distribution des services publics entre eux ..... *id.*
Ministres sans portefeuilles. Sous-secrétaires d'État ..... *id.*
5° Administration départementale 513
Ce que c'est qu'un préfet. Nomination. Révocation. Règles pour le choix 517
Objet général des fonctions de préfet. Comparaison avec celles des ministres 576
Attributions des préfets, { dans l'intérêt général ..... *id.*
dans l'intérêt départemental ..... *id.*
Forme des actes des préfets 518
6° Administration des arrondissements 519
Ce que c'est qu'un sous-préfet. Caractère de ses fonctions ..... *id.*
Nomination. Révocation 528
Formes de leurs actes ..... *id.*
7° Administration municipale 543
Ce que c'est qu'un maire 545
Fonctions du maire. Corps municipal 567
Nomination. Suspension. Révocation. Age. Domicile ..... *id.*
Durée des fonctions. Remplacement. Gratuité ..... *id.*
Le maire, agent de la puissance exécutive ..... *id.*
Le maire, agent de l'intérêt communal ..... *id.*
Ce que sont les adjoints des maires. Leur nombre dans chaque commune ..... *id.*
Fonctions des adjoints ..... *id.*
Maires et adjoints, dans la sphère judiciaire ..... *id.*
Ce que sont les commissaires de police ..... *id.*
Nombre. Nomination. Révocation ..... *id.*
Caractère des fonctions des commissaires de police. Subordination ..... *id.*
8° Agents auxiliaires de l'administration active 48
Divers genres de services administratifs 107
Chefs de service. Leurs fonctions ..... *id.*
Organisation des ministères. Règles communes ..... *id.*
9° Caractères essentiels des diverses fonctions administratives ..... *id.*
10° Conseils administratifs. Caractère propre à nos institutions ..... *id.*
Quels sont ceux qui assistent { l'administration municipale 579
l'administration dans l'arrondissement 528
l'administration départementale 524
l'administration centrale 50

Source BIU Cujas

Origine. But. Organisation. Attribution de chacune de ces institutions 50
11° Juges du contentieux de l'administration 604-617
Caractères généraux. Spécialité. Hiérarchie ..... *id.*
Juridictions collectives ..... *id.*
Juridictions personnelles ..... *id.*
Nature de la juridiction administrative ..... 597 et s.
Exécution de ses décisions 607-618

II

FOND DU DROIT. — MATIÈRES ADMINISTRATIVES (EXAMEN DÉTAILLÉ).

But général de l'administration 95- 96
Division des besoins généraux 293-294
Intérêt des subsistances publiques. Devoirs de l'administration .... 299 et s.
Rapports de l'administration avec les diverses industries ..... 327 et s.
§ 1. — État légal de l'industrie agricole (L. 12 juin 1791 et 6 oct. 1791) ..... 224 et s.
Liberté du cultivateur ..... *id.*
Liberté de la culture ..... *id.*
Restrictions apportées à la liberté de la culture ..... *id.*
Betteraves (Décr. 25 mars 1811) ..... *id.*
Tabac (L. 20-27 mars 1791 ; Décr. 29 déc. 1810 ; L. 24 déc. 1814 et 23 avril 1840) ..... *id.*
Restrictions à la libre jouissance du sol 154
1. Défrichement des bois (C. for., art. 2, 219, 220, 224 et 991) ..... *id.*
2. Droit de choix et de martelage (*ib.*, art. 124, 125, 126) 159
3. Travaux d'endiguage du Rhin (*ib.*, art. 136, 137, 138, 139, 140, 141) ..... *id.*
4. Plantation des dunes (Décr. 14 déc. 1810) ..... Append.
5. Desséchement des marais (L. 16 sept. 1807) ..... *id.*
6. Destruction des étangs (L. 19 sept. 1792 ; 14 frim. an II ; 13 mess. an III) ..... 502 et s.
7. Exploitation des tourbières (L. 21 avril 1810, art. 83, 84, 85, 86) ..... 496 et s.
8. Jouissance des eaux courantes (L. 22 déc. 1789 ; 12-20 août 1790 ; 6 oct. 1791 ; C. c., art. 538) ..... 482 et s.
— Fleuves et rivières navigables (C. c., art. 538, 598, 2226 ; Arr. gouvern. 19 vent. an VI) ..... *id.*
— Petits cours d'eau (C. c., art. 644, 645, 563) ; — leur curage (L. 14 floréal an XI) ..... *id.*
9. Servitudes du chemin de halage et du marchepied (C. c., art. 556, 650 ; Ord. 1669, tit. 28, art. 7 ; Décr. 1672, ch. 1er,

Source BIU Cujas

art. 3; Arr. du Cons. 24 juin 1777; L. 15 avr. 1829, art. 35). 483
10. Digues contre les cours d'eau (L. 14 flor. an XI; 16 sept. 1807, art. 33, 34, 37) ..... *id.*
11. Exercice du droit de pêche (C. c., art. 715; 15 avril 1829; Ord. règl. 15 nov. 1830 et 22 fév. 1842; Ord. 1681, liv. 5, tit. 4; Arr. du gouvern. 9 germ. an IX) 168
12. Exercice du droit de chasse (C. c., art. 715; L. 3 mai 1844) ... 172 et s.
13. Destruction des loups, etc. (L. 6 oct. 1791, tit. 1er, sect. 4, art. 20; Arr. du gouvern., 19 pluv. an V; L. 10 mess. an V; Ord. roy. 20 août 1814; Ord. 14 sept. 1830; Ord. 14 juill. 1832 et 21 déc. 1844) ..... *id.*
14. Échenillage, etc. (L. 26 vent. an IV) ..... Append.
15. Épizooties (L. 16-24 août 1790, tit. 11, art. 3, 5°; 6 oct. 1791, tit. 1er, sect. 4, art. 20; C. p., art. 459, 60, 61; Ord. roy. 27 janv. 1815) ..... *id.*
16. Parcours et vaine pâture (L. 20 août 1790; 6 oct 1790, tit. 1er, sect. 4) ..... *id.*
17. Droits d'usage dans les bois et forêts (C. for. 21 mai 1827, art. 62, 63; Ord. roy. 1er août 1827, art. 113, 114, 115 et suiv.). 156
18. Essartement des bois (Ord. 1669, tit. 28, art. 1er; Arr. Cons. 3 mai 1720; Arr. du Cons. 26 fév. 1771) ..... *id.*
19. Plantation des routes (L. 9 vent. an XIII; Décr. imp. 16 déc. 1811, art. 91 et suiv.; L. 12 mai 1825) 477
20. Fossés des routes et rejet du curage (Décr. imp. 16 déc. 1811, art. 109 et suiv.; L. 12 mai 1825) 473
21. Eaux qui s'écoulent des routes (Ord. 13 juin 1741 et 23 juin 1751) ..... 477 et s.
22. Ouverture des carrières dans le voisinage des routes (Arr. du Cons. 5 avril 1772; 9 mars 1633, et 14 mars 1741) ..... *id.*
23. Alignement à suivre le long des routes (L. 9 vent. an XIII; Décr. 16 déc. 1811, art. 90 et suiv., du Arr. Cons. 17 juin 1721 et 27 fév. 1765; L. 29 flor. an X; L. 21 mai 1836, art. 21; L. 23 mars 1842) 473
24. Extraction des matériaux pour les routes (L. 16 sept. 1807, art. 54, 55, 56 et 57) 476
25. Exploitation des mines, minières et carrières (C. c., art. 552; L. 21 avril 1810; 27 avril 1838) 496
26. Exploitation des substances salines (L. 17 juin 1840; Ord. 7 mars 1841) 221
27. Expropriation pour cause d'utilité publique (Const. 3 sept. 1791; C. c., art. 545; Ch. const., art. 9; L. 3 mai 1841) ..... 460 et s.

§ 2. — État légal de l'industrie manufacturière (L. 17 mars 1791; L. 14 et 17 juin 1791; 22 germ. an XI; C. p., art. 414, 415, 416) 327
Restrictions apportées à l'exercice de cette industrie ..... *id.*

Source BIU Cujas

Monopoles de fabrication réservés à l'État.....
1. Monnaies (L. 3 sept. 1792; C. p., art. 132, 133; L. 28 avr. 1832, art. 50 et 51; Const. 3 sept. 1791, tit. 3, ch. 3, sect. 1re, art. 1er, n° 6; Const. 22 frim. an VIII, art. 45; L. 21 mars 1791; Arr. consul. 10 prair. an XI, art. 21 et 34; Ord. 25 fév. 1835).....
2. Poudre de chasse et de guerre (L. 23 sept. et 19 oct. 1791; L. 13 fruct. an V).....
3. Salpêtre (L. 23 sept. 1791; L. 13 fruct. an V; L. 10 mars 1819; Ord. 25 mars et 3 juin 1818; Ord. 15 juill. 1818; Ord. 20 sept. 1829; Ord. 18 sept. 1830).....
4. Tabacs (L. 28 avr. 1816; 12 févr. 1835; 23 avr. 1840).....
5. Papier filigrané, et feuilles de moulage pour la fabrication des cartes à jouer (Décr. 1er germ. an XIII; L. 28 avril 1816; Arrêté 19 flor. an VI; Décr. 15 juin 1808; Ord. 18 juin 1817).
Autorisations nécessaires pour l'exercice de certaines industries.
1. Usines à feu (L. 21 avril 1810, art. 73, 74 et suiv.).....
2. Usines mues par l'eau (Ord. 1669, art. 42, 43, 44; L. 1er déc. 1790, art. 2; 6 oct. 1791, tit. 1er, sect. 1re, art. 4; L. 21 sept. 1792; Arr. 19 vent. an VI).....
3. Ateliers dangereux, insalubres ou incommodes (Décr. 15 oct. 1810; Ord. 14 janv. 1815).....
4. Fabriques de poudre et matières détonantes (Ord. 25 juin 1833; 30 oct. 1836)..... Ap
5. Usines à gaz hydrogène (Ord. 20 août 1824; 25 mars 1838)..
6. Machines et chaudières à vapeur (Ord. 22 mai 1843).....
7. Abattoirs (Ord. 15 avr. 1838; Ord. 5 avr. 1827).....
8. Boulangeries (Ord. roy. 11 avr. 1827, comme exemple)...
9. Fabriques et ateliers dans le voisinage des forêts (C. for., art. 151 et suiv.).....
10. Fabriques et ateliers dans le rayon des douanes (L. 22 août 1791, tit. 13, art. 37; L. 21 vent. an XI, art. 1er et 2; L. 10 brum. an XIV, et 30 avril 1806).....
11. Moulins et usines dans le rayon des places de guerre (Ord. 1er août 1821).....
12. Armes de guerre (Décr. 8 vend. an XIV; Ord. 24 juill. 1816; L. 24 mai 1834).....
13. Presses, moutons, laminoirs, balanciers et coupoirs (Lettres patentes 28 juill. 1783; Arr. consul. 3. germ. an IX).....
Garanties de la qualité de certains produits fabriqués.....
Impôts..... 176

FIN.

Source BIU Cujas