# COURS
# DE DROIT PUBLIC
## ET ADMINISTRATIF.

Bibliothèque
de l'École de Droit

Source BIU Cujas

# LES CODES FRANÇAIS

## PRÉCÉDÉS DE LA CONSTITUTION,

SUIVIS

D'UN SUPPLÉMENT OU SONT CODIFIÉES

TOUTES LES MATIÈRES IMPORTANTES DU DROIT,

**et les seuls où sont rapportés**

## LES TEXTES DU DROIT ANCIEN ET INTERMÉDIAIRE

NÉCESSAIRES A L'INTELLIGENCE DES ARTICLES,

**TROISIÈME ÉDITION, AUGMENTÉE**

DES LOIS RENDUES PAR

LA CONSTITUANTE ET L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE,

PAR

**Louis TRIPIER,**

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS, DOCTEUR EN DROIT, ANCIEN MEMBRE DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'YONNE,

AUTEUR DU *RECUEIL DES CONSTITUTIONS FRANÇAISES.*

Un fort vol. grand in-8, papier glacé : 12 fr.

**LES MÊMES, 1 vol. in-32 (édition diamant). PRIX : 5 fr.**

*Nota.* Pour le format in-32, chacun des cinq Codes se vendra séparément. Les trois premiers (Civil, Procédure et Commerce) sont en vente ; les autres paraîtront successivement. Le Code complet sera terminé dans le courant de l'année 1850.

La valeur scientifique de ces Codes a été constatée déjà par d'éminents jurisconsultes (voir notamment la 2e édition du RÉPERTOIRE de M. Dalloz et la 4e édition du COMMENTAIRE de M. Marcadé). Quant à leur exécution typographique, il suffit de dire qu'elle a valu une médaille à l'imprimeur, à l'exposition de 1849.

## ÉDITION ILLUSTRÉE

des mêmes Codes.

Quelques exemplaires tirés sur papier vélin, grand format jesus, ornés de bordures teintées et de nuances différentes pour chaque Code, ont été établis avec un soin tout particulier, de manière à former un livre de luxe aussi remarquable qu'utile. Cette édition, qui ne sera tirée qu'à un très-petit nombre d'exemplaires, paraîtra dans le courant de mars 1850, mais on y souscrit dès à présent.

Un magnifique volume grand in-8 jésus. Prix : 30 fr.

Paris. — Imprimé par E. Thunot et Ce, 26, rue Racine.

Source BIU Cujas

# COURS

## THÉORIQUE ET PRATIQUE

# DE DROIT PUBLIC

## ET ADMINISTRATIF

**MIS EN RAPPORT AVEC LA CONSTITUTION DE 1848**

ET AVEC LA LÉGISLATION ET LA JURISPRUDENCE NOUVELLES
SUR LE CONSEIL D'ÉTAT, LA COUR DES COMPTES, LES ÉLECTIONS,
L'ENSEIGNEMENT, LES IMPÔTS, LE CONTENTIEUX,
**Le Tribunal des Conflits, etc.**

**PAR M. F. LAFERRIÈRE,**

PROFESSEUR HONORAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF, ANCIEN CONSEILLER D'ÉTAT,
INSPECTEUR GÉNÉRAL DES FACULTÉS DE DROIT.

Bibliothèque de l'École de Droit

« La loi morale est la loi du véritable progrès pour l'homme et la société. »
(*Introduction.*)

060 051666 2

**TROISIÈ**

REVUE ET AUGM

TOME SECOND.

PARIS,

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE DE COTILLON,

**Rue des Grès, 16, près l'École de Droit.**

1850

Source BIU Cujas

Source BIU Cujas

# COURS

DE

# DROIT PUBLIC

ET

# ADMINISTRATIF.

## PREMIÈRE PARTIE.

### ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

## TITRE II.

### DU DOMAINE NATIONAL (1).

Nous avons trois périodes à étudier au sujet du domaine :

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

(1) On peut consulter : 1° Le *Traité du domaine public* de PROUDHON, 5 vol. ; 2° Le *Traité de la fortune publique en France*, par MM. MACAREL et BOULATIGNIER, 1838 et 1840, 3 vol. (L'ouvrage doit en avoir 6.)



Source BIU Cujas

Dans le droit actuel, nous traiterons du domaine public et du domaine de l'État considéré comme domaine corporel et incorporel, comme domaine ordinaire et domaine forestier; et avant d'appliquer la législation forestière à la gestion spéciale d'une partie importante des biens de l'État, nous l'étudierons dans ses rapports avec le régime forestier, de droit commun.

Le sommaire qui suit offre le tableau synoptique des matières contenues dans ce titre du domaine.

### SOMMAIRE.

CHAP. Ier. — Droit ancien. — Domaine de la couronne.
CHAP. II. — Droit né de la révolution française. — Domaine national.
§ 1. — Droits de la royauté constitutionnelle de 1790, en matière réelle et domaniale.
§ 2. — Biens détachés de l'ancien domaine. — *Domaines engagés, échangés, apanagés.*
§ 3. — Domaines nationaux.
I. — Validité des titres de vente nationale.
II. — Contenance et délimitation.
III. — Interprétation.
IV. — Compétence.
CHAP. III. — Droit actuel. — Domaine national et ses divisions.
SECT. Ire. — Du domaine public.
SECT. II. — Du domaine de l'État.
§ 1. — Domaine corporel et domaine forestier.
I. — Éléments constitutifs.
II. — Domaine de la couronne avant la Révolution de 1848.
III. — Exercice du droit de propriété appartenant à l'État.

GESTION GÉNÉRALE.

Modes d'acquérir.
Modes d'aliéner.
Modes d'administrer.
Exercice des actions judiciaires.

Source BIU Cujas

GESTION SPÉCIALE. — FORÊTS DE L'ÉTAT.

— APERÇU HISTORIQUE. — STATISTIQUE.

LÉGISLATION FORESTIÈRE, DE DROIT COMMUN.

I. — Régime forestier, soumission et non-soumission.
II. — Défrichements.
III. — Droits d'usage.
IV. — Affectations établies pour le service de la marine.
V. — Servitude légale concernant les arbres de lisière.
VI. — Interdiction de certains établissements dans le rayon légal des forêts.

LÉGISLATION FORESTIÈRE, DANS SES RAPPORTS SPÉCIAUX AVEC LES FORÊTS DE L'ÉTAT.

I. — Affectation de coupes de bois, à titre particulier.
II. — Règles de gestion.
1° Délimitation et bornage.
2° Aménagement.
3° Adjudications.
4° Exploitation des coupes et réarpentage.
III. — Compétence judiciaire et administrative.
IV. — Aliénabilité du sol forestier.

§ 2. — Domaine incorporel.

1re *classe*. — Droits susceptibles de ferme.
1° Droits de pêche fluviale.
2° Droits de bacs et bateaux.
3° Droits de péage.
4° Droits de chasse dans les forêts de l'État.

2e *classe*. — Droits non susceptibles de ferme.
1° Confiscations spéciales.
2° Amendes.
3° Épaves.
4° Droit de déshérence.

Source BIU Cujas

# CHAPITRE Ier.

## DROIT ANCIEN. — DOMAINE DE LA COURONNE.

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 *éléments* du domaine de la Couronne, et quels *principes* le régissaient.

I. Les éléments 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

Source BIU Cujas

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

Les anciens rois avaient-ils un *domaine privé*, ou la personne privée était-elle absorbée dans la personne royale?—En droit, les rois pouvaient avoir un domaine séparé, mais il restait confondu dans le domaine de la couronne s'il était régi pendant dix années par les receveurs et officiers du domaine (1).—En fait, le domaine privé n'existait pas, pour ainsi dire, et Louis XIV respecta la règle rappelée à cet égard par Lamoignon.

II. Le principe de l'inaliénabilité du domaine 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 Louis IX 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 révo-

(1) Édit de février 1566 portant règlement général du domaine du roi, art. 2.

Source BIU Cujas

quèrent 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, sous Charles VI, la rappela comme une règle nationale (3); et au XVI^e^ siècle le principe de l'*inaliénabilité* et de l'*imprescriptibilité* du domaine fut nettement formulé par l'ordonnance de François I^er^, du 30 juin 1539. Mais l'établissement du principe, ses effets, ses exceptions, les règles domaniales dans leur ensemble, ne furent définitivement sanctionnés que par l'édit du domaine de février 1566, œuvre du chancelier de Lhôpital qui fut d'abord président de la Chambre des comptes. — 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 donc que le domaine de la Couronne fût inaliénable et imprescriptible. Elle souffrait quatre exceptions :

1° Les objets dépendant du petit domaine pouvaient être aliénés irrévocablement (4);

2° Les biens du domaine en général pouvaient être,

---

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

(2) Collect. des Ordonnances, t. VI, 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. (Voir l'*Introduction* en tête du tome I^er^, p. 23, et l'ordonnance, art. 17-21.)

(4) Édit d'août 1708; moulins, fours, pressoirs, halles, maisons, boutiques, etc. *Recueil des édits*, par NERON, 1-424.

Source BIU Cujas

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 (1);

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

Les principes, en matière d'apanage, ont subi de grandes modifications. Jusqu'au XIII[e] 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 démembrements 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 payement 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, et non dans les faits (2) : les

(1) Édit d'octobre 1711 sur procès-verbaux d'évaluation; — NÉRON, p. 451.
(2) Voir CHOPPIN, *Traité du Domaine*, liv. II, tit. 3, n° 9.

Source BIU Cujas

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'ancien droit.

Une seconde règle non moins essentielle, c'était la dévolution des biens du prince au domaine de la Couronne, lors de son avénement 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 avénement. 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 éléments constitutifs du domaine de la Couronne et sur les principes qui le régissaient.

Source BIU Cujas

## CHAPITRE II.

### DROIT NÉ DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE.— DOMAINE NATIONAL.

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 mit la souveraineté nationale à la place de la souveraineté du roi, et le *domaine national* fut mis aussi à la place du *domaine de la couronne*. Une qualification générale en remplaça une autre par suite du changement profond qui s'était opéré 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 éléments du domaine national et les principes qui le régissaient d'après la législation de 89.

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 reçue 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 XVII^e^ siècle);

Source BIU Cujas

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 éléments 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 rejetée.

Trois causes doivent être assignées à ce changement essentiel. — La vue d'utilité publique qui avait fondé

Source BIU Cujas

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 donc cessé depuis longtemps. — 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 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 au principe d'aliénabilité étaient nécessaires :

Les grandes masses des forêts (100 arpents, ou

Source BIU Cujas

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° 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.

### § 1er. — 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 de châteaux et domaines

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

Source BIU Cujas

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 jugements 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 vingt-cinq 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 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, à son décès, au profit du domaine national. Les fils puînés de France n'avaient aucun droit à prétendre dans la succession du roi,

(1) Décret des 22 nov. 1790, 26 mai, 13 juin 1791.
(2) Const. 91, chap. 2, art. 11.

Source BIU Cujas

de la reine, de l'héritier présomptif de la couronne.

A côté de ces innovations, l'Assemblée constituante conservait l'ancien principe de la dévolution des biens : « Les biens particuliers que le roi possède à son avène- » ment au trône sont réunis irrévocablement au domaine » de la nation (1). »

### § 2. — BIENS DÉTACHÉS DE L'ANCIEN DOMAINE. — DOMAINES ENGAGÉS, ÉCHANGÉS, APANAGÉS.

Le décret du 22 novembre 1790 donna le droit à la Nation de déposséder les engagistes, quelle que fût la date de leurs titres, ainsi que les acquéreurs apparents 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 mainmise 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* (2), qui

(1) Décret du 22 nov. 1790, art. 7, 17. — Const. 1791, chap. 7, 9.

(2) La loi ne parle pas des biens *donnés*, mais elle leur a été appliquée par la jurisprudence de la cour de cassation.

Source BIU Cujas

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 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, fit signifier 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 expressément jusqu'à cette origine historique, elle prit pour point de départ la doctrine enseignée par Choppin (au Traité du domaine) (1) : « L'apa- » nage des enfants 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 antérieures ne renfermaient qu'un mode d'indication de payement, et que la nation pouvait reprendre les biens, en y substituant une rente apanagère. Elle prononça donc la révocation des apanages existants, par décret du 13 août 1790; toutefois, dans son décret général sur les

(1) Voir le *Rapport du comité des domaines*, par ENJUBAULT, 13 août 1790.

Source BIU Cujas

matières du domaine (22 novembre), elle ne reproduisit pas la révocation formelle, d'où l'on pouvait induire son intention de suspendre alors les effets de la révocation. Au surplus, par l'art. 16 de ce dernier décret elle déclara formellement 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'avénement au trône de Charles X et de Louis-Philippe (1). Il n'y avait plus, depuis 1830, de possession à titre d'apanage, et la disposition de la loi de 1790 qui prohibait la création à venir des *apanages réels* avait été maintenue comme conforme à l'esprit des institutions de la monarchie représentative.

### § 3. — 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 (2). Un principe de droit et de devoir social avait déterminé la double mesure adoptée par l'Assemblée.

(1) Loi 2 du mars 1832.
(2) Décret du 10 juillet 1790.

Source BIU Cujas

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 (1). Ce sont les vastes biens 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 longtemps désignées sous le nom de *domaines nationaux.* Cette classe de propriété a été une ample matière à la législation civile, administrative, exceptionnelle. 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 difficultés 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

(1) Décret 27 juillet 1792.



Source BIU Cujas

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 parents; 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 parents.

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 représentants 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 nom du droit : la guerre de l'émigration contre la France engendra le droit de dépossession; la réaction aristocratique de 1825 invoqua le nom du droit pour saisir une

Source BIU Cujas

indemnité qui, accordée à une seule classe des victimes de nos troubles civils, constituait un privilége.—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 participants à l'indemnité (1). La loi de 1832 (21 avril) a prononcé la déchéance contre ceux qui ne 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.

(1) Loi du 5 janvier 1831; loi non rétroactive dans ses effets, car elle n'enlevait pas un *droit acquis*, mais une *espérance*.

Source BIU Cujas

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 : c'est la règle nouvelle, que la propriété s'acquiert sans tradition, qui est entrée dans notre droit civil par les ventes révolutionnaires. — Si la vente avait porté sur un objet déclaré non aliénable par les lois révolutionnaires, elle restait sans effet légal : la prescription ne pouvait même pas être invoquée à l'appui de la vente; car d'après l'article 2226 on ne peut prescrire le domaine des choses qui ne sont point dans le commerce. La prescription n'a pu avoir lieu, indépendamment de l'acte, qu'à partir du moment où la loi civile a 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 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 préalablement fait droit; 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

Source BIU Cujas

fond jusqu'à ce que l'interprétation ait été donnée par l'autorité compétente, c'est-à-dire l'autorité administrative.

*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. — Non-seulement l'*interprétation* des procès-verbaux d'adjudication et des procès-verbaux préparatoires, mais toutes les questions de *validité* des titres d'adjudication nationale, celles de contenance et l'application des limites 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 avait pour but, en la créant, 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 compétents, 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

Source BIU Cujas

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 ordinaire reprend son autorité. Il est donc certain 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 la clause ordinaire, « avec leur 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.

Le besoin de maintenir la vente des biens nationaux avait fait admettre une règle qui n'est pas celle de notre droit civil, savoir, que la vente administrative de la *chose d'autrui* est valable : le vrai propriétaire ne pouvait avoir droit qu'à une indemnité contre l'État, il n'avait pas d'action en revendication contre l'acquéreur. Cette règle, étendue d'abord à la vente de tout bien de l'État, a été restreinte à la vente des biens dits *nationaux*, depuis la Charte de 1814 qui a repoussé le principe de confiscation directe ou indirecte.

Source BIU Cujas

## 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 propriété des individus et des personnes morales, appartient à la société considérée comme un être collectif, souverain du territoire qu'il occupe : c'est le domaine *éminent* et de souveraineté.

Nous divisons le domaine national en deux parties : le domaine public et le domaine de l'État, comprenant aujourd'hui ce qu'on appelait naguère le domaine de la couronne. Avant la révolution de 1848, la théorie du droit administratif pouvait faire du domaine de la couronne une branche distincte du domaine de l'État. Les principes qui régissaient le domaine de la couronne étaient, en effet, opposés, sur plusieurs points essentiels, à ceux du domaine public et à ceux du domaine de l'État proprement dit; il était 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. Maintenant l'ancien domaine de la couronne est réuni au domaine de l'État; et le domaine public, le domaine de l'État, sont les deux seules branches comprises sous le titre de domaine national, expression que la révolution de 89 a naturalisée dans nos lois.

Source BIU Cujas

## SECTION I^re^.

### 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 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 des individus, des communes et autres personnes morales.

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 per- » sonne, ont été civilement consacrés au service public » de la société. »

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.

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

Source BIU Cujas

fait la division avec tant de netteté et de profondeur, en s'appuyant sur le droit romain qui avait aussi distingué les *Res publicæ* et les *Res 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 l'observation des faits et sur le droit romain, est aussi consacrée par le Code civil. Le domaine public est caractérisé 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 vacants 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

Source BIU Cujas

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 sub- » stituées à celles de *premier consul*, *gouvernement*, *ré-* » *publique*, *Nation;* » ce sont les expressions mêmes de Bigot-Préameneu dans l'exposé des motifs (1). Ce n'est pas, comme l'a pensé M. Proudhon, par l'ordonnance du 30 août 1816 que le mot *domaine public* a été substitué par erreur dans l'article 539 à celui de *nation* qui s'y trouvait (2). 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'article 539 est donc une erreur matérielle, une erreur de copie. 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.

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

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

Source BIU Cujas

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'article 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 complétement, 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'im-

Source BIU Cujas

prescriptibilité 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 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 de graves autorités ont formellement combattu sur ce point la doctrine de M. Proudhon, conforme à la solution que nous venons de présenter (1).

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 éléments qui le composent.

Ces éléments sont :

---

(1) PROUDHON, *Domaine public*, t. I^er^, p. 289.

Dans le sens opposé, MM. MACAREL et BOULATIGNIER, *De la fortune publique en France et de son administration*, t. I^er^, p. 83. — M. ISAMBERT, *Traité de la Voirie*, n° 374. — *Répertoire* de FAVARD-LANGLADE, v° *Inaliénabilité.*

Source BIU Cujas

1° Les objets énoncés dans l'article 538 : « Les che-
» mins, 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'article 540 : « les portes,
» murs, fossés, remparts des places de guerre et des
» forteresses. » — Il ne faut pas s'arrêter à la rédaction vicieuse de l'article 541, qui met sur la même ligne (*il en est de même*) les terrains des places qui ne sont plus places de guerre, en ajoutant qu'ils appartiennent à l'État; car les premiers mots assignent 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, 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 droits 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

---

(1) PROUDHON, *Domaine public*, n° 311.

Source BIU Cujas

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 (1). »

Cette doctrine a été vivement combattue par M. Troplong, et la raison fondamentale de ce dernier jurisconsulte est prise du rapprochement des articles 560, 561; il dit en résumé : — Ces articles sont placés sous le titre de l'*accession;* l'article 560 déclare que les îles et atterrissements 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'article 561 attribue aux propriétaires riverains les îles et atterrissements formés dans les rivières non navigables. Pourquoi? Évidemment par l'application du même principe que l'accessoire suit le principal (2).

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'article 560 n'est pas fondé sur cette règle, il s'ensuivra qu'on ne doit pas dès lors regarder cette règle comme le fondement nécessaire de l'article 561. Le Code four-

(1) PROUDHON, *Domaine public*, t. III, nos 947, 933, 956, 967.

(2) Voir le *Commentaire du titre de la prescription*, par M. TROPLONG, t. Ier, no 145.

Source BIU Cujas

nit à cet égard deux arguments 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'article 538 dit que les fleuves et rivières navigables sont des dépendances du *domaine public*, et l'article 560 dit que les îles et atterrissements 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'article 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 attri-

(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

butions sont indépendantes de la question de propriété des fleuves et rivières.

Le deuxième argument, à l'appui de notre thèse, est puisé dans l'article 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 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 publique reçoit une indemnité en nature de fonds, et le nouveau lit de la rivière pour lequel l'indemnité est donnée 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 et de l'indemnité 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 du principe de propriété par l'article 563.

Ajoutons qu'aux termes de l'article 3 du Code de la

Source BIU Cujas

pêche fluviale, « dans le cas où des cours d'eau seraient » rendus ou déclarés navigables ou flottables, les pro- » priétaires qui *seront privés du droit de pêche* auront » droit à une indemnité préalable (1). » — 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 que nous combattons, 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 chose commune et placée dans le domaine public; le lit creusé naturellement par son passage est donc aussi dans le domaine public, soumis aux seules lois de police (2). En droit romain les cours d'eau étaient réputés publics, sans distinction des rivières navigables ou non navigables, *flumina autem omnia publica sunt* (3); — *pertinet interdictum ad flumina publica, sive navigabilia sunt, sive non sunt* (4); et Ulpien disait, en ne considérant les choses que sous le point de vue logique, *impossibile est ut alveus fluminis publici non sit publicus* (5).

---

(1) Loi du 15 avril 1829, art. 3.

(2) Code civil, art. 714. — *Aqua profluens*, dans le langage du droit romain, est classé dans les choses *communes;* Doneau repousse à ce sujet toute distinction entre *aqua profluens* et *aqua fluminis;* cette doctrine doit évidemment être reçue dans notre droit. (Donell., *De Jure civili*, IV, c. 2.)

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

(4) *Dig.*, lib. XLIII, tit. 13, l. 1, § 2, *Ne quid in flumine publico.*

(5) *Dig.*, lib. XLIII, tit. 22, l. 1, § 7, *De fluminibus;* et Doneau, c. 3. — On peut opposer la loi 1re du tit. 2, § 3, portant : *Fluminum quædam 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



Source BIU Cujas

La théorie, qui place le *très-fonds* ou le lit des cours d'eau, non navigables ni flottables, dans le domaine public, nous paraît donc la seule vraiment conforme aux principes du droit (1).

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, ou par raison d'utilité publique, 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.

Il faut également excepter les simples ruisseaux qui sont considérés, à cause de leur peu d'importance, comme l'accessoire du fond (2).

Cette doctrine serait sans doute 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 sur la police des cours d'eau peut paraître exorbitant; avec cette théorie, il devient, comme nous le verrons plus tard, d'une facile et régulière application.

---

constitue la qualité du *fleuve public;* le *flumen privatum* est 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. » Le ruisseau (*rivus*) est identique au *flumen privatum.*

(1) Un arrêt de la cour de Cassation du 10 juin 1844 a consacré notre opinion en se fondant principalement sur l'article 714 du Code civil relatif aux choses dont l'*usage est commun* à tous.

(2) Nihil differt a *cæteris locis privatis* flumen privatum.

Source BIU Cujas

## SECTION II.

### DU DOMAINE DE L'ÉTAT, ET DU DOMAINE DE LA COURONNE AVANT 1848.

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

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

### § 1er. — DOMAINE CORPOREL.

I. *Éléments 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 publiques, les archives nationales, les objets de l'imprimerie nationale, les collections d'objets d'arts et de sciences formées et entretenues par l'État; tous les objets précieux, diamants, pierreries, statues, musées, tableaux, etc., compris dans l'ancienne dotation mobilière de la couronne, et inventoriés en vertu de la loi du 2 mars 1832, ainsi que les monuments et objets d'arts placés, depuis cette loi, dans les maisons royales, soit aux frais de l'État, soit aux frais du roi, et déclarés par la loi *propriétés de la couronne* [7]. — Dans les biens meubles, il faut comprendre encore le mobilier et le matériel des ministères et des administrations publiques,

Source BIU Cujas

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 éléments de 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, en 1789;

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;

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 atterrissements qui se sont formés dans les fleuves et rivières navigables;

7° Des biens qui ont été recueillis par l'État comme vacants et sans maître [art. 539-713], et de ceux advenus par droit de déshérence [art. 723-768 du Code civ.];

8° Des biens donnés ou légués à l'État purement et

Source BIU Cujas

simplement, ou sous certaines charges et conditions;

9° Des biens qui avaient formé la dotation immobilière de la couronne, en vertu de la loi du 2 mars 1832.

La statistique publiée en 1837 nous fournit sur le nombre et l'importance des immeubles de l'État les résultats suivants :

| | | | |
|---|---|---|---|
| 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 | propriétés. . . . | 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'État non affectées à des services publics (1). . . . . | 808 | | 8,695,570 |
| | 10,771 | | 1,277,295,629 fr. |

Ainsi, d'après la statistique générale, qui remonte à douze années, le nombre total des propriétés de l'État était d'environ onze mille; et le total de la valeur estimative était d'un milliard deux cent soixante-dix-sept millions.

(1) Le produit de ces biens qui sont affermés, a été, en 1835, d'après les comptes officiels, de 560,722 fr. — *Fortune publique*, t. I, p. 198. — Les revenus et *prix de vente* de domaines sont portés au budget de 1849 pour 3 millions.

Source BIU Cujas

Le tableau distribué aux Chambres en 1844 portait la valeur approximative du domaine de l'État à 1,287,000,000, différence en plus 3,704,371 fr. — Les forêts figuraient dans cette nouvelle estimation pour 729,000,000 fr.

Il faut ajouter aujourd'hui à cette richesse du domaine de l'État la branche qui en était détachée, avant la Révolution de février, par la dotation de la liste civile, et qui formait le domaine de la Couronne, dont nous devons marquer ici le caractère légal depuis 1830.

II. La théorie législative sur les biens et les droits réels de la couronne, que l'Assemblée constituante avait réalisée par le décret du 22 novembre 1790, avait 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 changements 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 devaient être dirigés les actions et jugements relatifs à ce domaine; 4° l'établissement d'un douaire au profit de la reine survivante : toutes les innovations de la Constituante avaient passé, avec des dispositions plus explicites, dans la loi de 1832.

Source BIU Cujas

Les biens de la couronne étaient déclarés inaliénables et imprescriptibles [8]. Ils n'appartenaient pas au roi, dont les droits constituaient un usufruit d'un ordre exceptionnel ; ils appartenaient à la société comme être moral, investi de la souveraineté du territoire et du domaine éminent. Les échanges ne pouvaient être faits qu'en vertu d'une loi ; les coupes extraordinaires dans les forêts de la dotation auraient eu besoin de l'intervention législative [12]. Les bois de la couronne étaient soumis au régime forestier comme les bois de l'État et des établissements publics ; mais ils étaient placés sous la surveillance d'agents et gardes spéciaux qui, nommés par l'administration de la liste civile, ne dépendaient pas de l'administration forestière (1). Les biens de la dotation, livrés au roi constitutionnel, au nom de la société, dans l'intérêt de la dignité du trône, étaient affranchis de l'impôt général des propriétés foncières ; ils restaient soumis aux charges départementales et communales qui n'ont pas ce caractère de généralité [13]. La société donnait ; elle avait dû offrir les objets exempts de l'impôt levé en son nom ; mais les départements et les communes ne donnaient pas ; il n'y avait pas la même raison d'affranchir des charges locales les biens de la dotation.

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

---

(1) Code forest. 86, 87, 88

Source BIU Cujas

Si la loi de 1832 avait recueilli les institutions nouvelles de 1790, elle avait 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, avait été aboli par l'article 22 de la loi du 2 mars. Les biens possédés par le prince, au jour de son avénement au trône, n'avaient pas été réunis au domaine national; ceux qu'il pouvait acquérir pendant son règne n'étaient point frappés de réunion ; ils étaient soumis à toutes les lois qui régissent les autres propriétés [24] : ils étaient donc sous l'empire du droit commun relativement à l'impôt, à l'exercice du droit de propriété, à la transmission *ab intestat.* On ne pouvait plus dire, avec la loi de 1790, qu'il n'y avait pas de succession du roi, de la reine, de l'héritier présomptif : le législateur de 1832 avait voulu « l'assimilation du domaine du prince à celui de tout particulier (1). »

Ainsi, ni la personne privée n'était 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 proclamait que « jamais les dettes du roi ne seraient les dettes de l'État (2). »

Cette conséquence était indispensable, mais elle ne suffisait pas en présence de l'importance progressive que pouvait acquérir le domaine privé, par suite du changement de législation : aussi ce domaine était-il légalement grevé d'une charge qui ne lui était pas imposée par le décret de 1790.

(1) Proposition de M. SALVERTE adoptée par les Chambres.
(2) Rapport de M. DUPIN sur sa loi du 2 mars 1832.

Source BIU Cujas

La loi de 1832 établissait sur les fonds du Trésor une somme annuelle d'un million pour la dotation de l'héritier de la couronne; des dotations pouvaient être accordées aux fils puînés et aux princesses, filles ou belles-filles du roi, par des lois spéciales (1). Les apanages *réels*, prohibés pour l'avenir par le décret du 22 novembre 1790, n'avaient point été rétablis par la loi du 2 mars, et les dotations, prévues comme *possibles* en faveur des fils puînés, n'étaient dans les termes et l'esprit de la législation nouvelle que des dotations en argent. Mais la différence qui existait sur ce point entre la loi de 90 et celle de 1832, est que la première imposait la rente apanagère 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 rendait la dotation annuelle seulement facultative, et ne l'autorisait qu'*en cas d'insuffisance du domaine privé* [21]. — Cette différence entre les deux législations venait 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'était encore en principe le droit civil qui s'était introduit dans le droit public.

Aujourd'hui l'administration spéciale des biens du domaine de la couronne a disparu; un palais a été seulement affecté au *logement* du président de la République

(1) Ainsi, un douaire de 300,000 fr. avait été accordé, par la loi du 7 mai 1837, à l'épouse du duc d'Orléans, en cas de veuvage; et l'État a reconnu spontanément cette dette par décret du 25 octobre 1848, art. 4, et par une loi du 16 octobre 1849, en faveur de la duchesse d'Orléans.

Source BIU Cujas

[Const. 63]. La liquidation générale de l'ancienne liste civile et du domaine privé a été ordonnée et réglée par un décret du 25 octobre 1848, sous la réserve de l'approbation de l'Assemblée nationale en ce qui concerne les droits de l'État [10].

III. Le domaine de l'État est un, dans le droit actuel; mais pour l'exercice du droit de propriété appartenant à l'État, il y a deux modes de gestion : l'un est général, l'autre est spécial, selon qu'il s'agit ou de l'administration des biens ordinaires de l'État, ou de l'administration des forêts, qui font une des parties les plus précieuses du domaine.

GESTION GÉNÉRALE DES DOMAINES DE L'ÉTAT.

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 de la conquête a longtemps été regardé par les nations comme le grand et légitime moyen d'accroissement territorial. Le premier livre de droit naturel est un traité sur le *droit de la guerre et de la paix*, écrit pour garantir l'Europe contre les abus de la force. La civilisation chrétienne a fini par transformer le droit des gens européen. La conquête aujourd'hui a pour objet l'acquisition et la conservation; et son titre est reconnu juste ou injuste par la conscience des nations, selon que la cause primitive de la guerre était ou non appuyée sur la justice.

Source BIU Cujas

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 conséquence, tous les biens meu- » bles et immeubles acquis par droit de guerre ou par des » traités patents ou *secrets* appartiendront à l'État [25]. » — Il aurait fallu une loi expresse pour donner à la couronne quelques-uns des objets de la conquête. — Les stipulations des *traités secrets* ne peuvent jamais profiter ni au chef du gouvernement, 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 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 pouvoir exécutif, défenseur non-seulement de l'État, mais des familles. Si l'intérêt légitime de celles-ci sollicite le refus, l'intérêt indirect de l'État ne doit pas l'emporter sur la faveur due aux 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 co-

Source BIU Cujas

mité 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; le projet de loi ne sera présenté à l'Assemblée législative qu'après l'accomplissement de toutes les formalités; 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 nationale 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 *nationales*, 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 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

(1) Loi du 20 mai 1836, art. 4.

Source BIU Cujas

législateur. Cependant la règle en matière d'acquisition, n'est pas absolue; des acquisitions se font par ordonnances ou décrets; 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 suite de vente ne peut pas être aussi impérieuse que pour l'acquisition 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 un décret suffit à l'acceptation d'une donation, un décret 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 postérieur de la législation, trois modifications ont été apportées pour des cas spéciaux, et sont suivies dans le droit actuel.

La première est relative aux biens ruraux, maisons,

(1) Décret du 22 nov. 1790, art. 8.

Source BIU Cujas

bâtiments 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 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'atterrissements, etc. La loi du 16 septembre 1807, sur le desséchement des marais, porte, article 41 : « Le gouvernement concédera, *aux conditions* » *qu'il aura réglées*, les marais, les lais, relais de la mer..., » accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, ri- » vières et torrents, quant à ceux de ces objets qui for- » ment propriété publique ou domaniale. » — La concession se fait par une ordonnance ou décret rendu 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 a autorisé 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, devait être exercée dans les dix ans de la loi, sans qu'il pût y avoir dé-

Source BIU Cujas

chéance, après ce délai, du droit de l'État d'exercer des poursuites contre les détenteurs qui n'auraient pas valablement prescrit. — Le délai a été prorogé de dix ans par la loi du 10 juin 1847.

Ce droit spécial de concession ne peut s'appliquer aux terrains usurpés qui seraient enclavés dans les forêts domaniales ; et il est limité, par les lois combinées de 1836 et 1847, à une étendue de cinq hectares pour les usurpations commises sur des terrains provenant du sol forestier, ou étrangers à cette partie du domaine de l'État (1). 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 contraires 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 différents 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 ordonnance ou décret ; 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

(1) Loi du 20 mai 1836, art. 2. — Loi du 10 juin 1847, art. 1.

Source BIU Cujas

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 ou décret 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 agents 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 éléments nécessaires à la confection 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.

(1) Arrêt du Conseil d'État, 29 mai 1822.

Source BIU Cujas

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 *représentants*, ce sont dans les départements 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 changements 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 » administratives ou leur directoire ne pourront régir » par eux-mêmes ou par des préposés quelconques au- » cun 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 pour- » raient être affermés, ils seront régis de la manière la » plus avantageuse par le département, sur la proposi- » tion 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 caution.



Source BIU Cujas

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'article 1743 du Code civil n'est pas applicable. Si le fermier est privé de récoltes par cas fortuit, gelée, inondation, 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?

Et d'abord, 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 inter-

Source BIU Cujas

prétation 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'agit 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 judicaire est donc le principe général en matière de baux administratifs.

---

(1) Sur la compétence entre particuliers, voir partie III, chap. 1er, juridiction et compétence administrative.

Source BIU Cujas

La compétence administrative en matière de baux n'est que d'exception. Cette compétence exceptionnelle s'applique à trois cas particuliers.

La première exception existe lorsqu'il s'agit des établissements 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 exceptionnelle s'étend aux questions mêmes qui regardent la ferme de ces établissements. — La deuxième exception est relative aux baux que l'administration des domaines passe en présence des officiers du génie et des intendants 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 longtemps élevés contre le progrès de la juridiction civile étaient venus successivement de l'esprit ombrageux de la législation révolutionnaire, qui se défiait de la doctrine des tribunaux, et de l'interprétation extensive et fausse donnée à l'article 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

(1) Arrêté consulaire du 3 floréal an VIII.

(2) Décret 10 juillet 1791. — *Diction. des travaux publics*, par M. TARBÉ, conseiller d'État, v° *Baux administ.* — M. DE CORMENIN, 5e édit., p. 270, regarde cette exception comme contestable.

Source BIU Cujas

violait, par 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 un arrêt 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 départements, 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.

(1) Arr. cons. d'État, 23 décembre 1835.
(2) Loi 28 pluv. an VIII, art. 3.
(3) Code de Proc., art. 69.

Source BIU Cujas

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 (1).

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-syn» dic, en sa qualité (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 dé» partement pour donner une décision, *à peine de nul*» *lité.* » [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.

(1) Avis du cons. d'État, 28 août 1823.

Source BIU Cujas

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 défaut 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 (3).

Après le pourvoi, le préfet cesse d'être dans le

(1) Les lois nouvelles ont étendu cette formalité essentielle du mémoire préalable aux demandes que l'on veut intenter contre les départements et les communes. Ainsi le droit administratif est devenu presque uniforme, quand il s'agit d'*actions à intenter* par les tiers ; mais il n'en est pas ainsi quand il s'agit, pour l'État, les départements, les communes, de *défendre* aux actions. Voir partie II, *sur l'admin. loc.*

(2) Arrêt de la Cour de cass. 4 août 1835.

(3) Loi du 1er déc. 1790. — Arrêté du 15 thermidor an XII.

Source BIU Cujas

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.

#### APERÇU HISTORIQUE. — STATISTIQUE.

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 établissements thermaux au sujet de la compétence (1). 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* (2). Mais ces officiers avaient une double mission : garder les forêts, favoriser les défrichements et empêcher la plantation de forêts nouvelles. — Charlemagne disait aux préposés de ses domaines : *et ubi locus fuerit ad stirpan-*

(1) 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 MM. MACAREL et BOULATIGNIER, *Fortune publique*, p. 229.

(2) Capitulaires de BALUZE, t. I, p. 336.

Source BIU Cujas

*dum, 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 IX^e^ siècle, que Pecquet (dans son traité des *Lois forestières*), ne craint pas d'évaluer pour la France d'alors à 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 des États-généraux, 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, gé- » néral maître, inquisiteur, 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 lieutenants du Grand maître, et établit des siéges de la table de marbre dans les divers parlements (février 1554). Sous Henri III, les offices de grands maîtres furent réduits à cinq. — L'ordonnance de 1669 réunit définitivement dans l'institution des maîtrises l'*administration* et la *juridiction* en matière d'eaux et forêts. En plusieurs parlements, et notamment en celui de Bretagne, année 1704, le siége de la table de marbre devint une chambre du parlement.

---

(1) *Glossar.* CANGH. Supp., v° *Forestaria custodia.*

Source BIU Cujas

La Révolution abolit les maîtrises comme juridiction et administration (1). — 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 départements.

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 chef du gouvernement, 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 arrondissements 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 nationale forestière est établie à Nancy (2).

Les garanties principales exigées des agents de l'administration sont :

1° L'âge de vingt-cinq ans au moins ;

2° Le serment prêté devant le tribunal civil et enregistré au greffe ;

---

(1) Décret 7 sept. 1790.

(2) Ord. 26 août 1824-31 octobre 1838.

Source BIU Cujas

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 d'appel.

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 réglementaire. Le Code forestier de 1827 a recueilli tout ce qui était du domaine de la loi (1); l'ordonnance du 1er août, même année, 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, d'après la statistique de 1837, est de 8,626,294 hectares. Cette étendue, qui doit être portée, d'après le tableau publié en 1848, à celle de 8,857,000 hectares, est répartie de la manière suivante :

3,700,000 hectares appartiennent aux particuliers ;

3,869,000 hectares appartiennent aux communes et aux établissements publics ;

1,181,000 hectares appartenait à l'État ;

107,000 hectares appartiennent à la liste civile.

L'État a donc la plus faible partie de la richesse forestière ; cette partie est évaluée à la somme de 727 millions. Il faut y ajouter aujourd'hui la valeur des forêts qui dépendaient du domaine de la couronne, et qui figurent dans

(1) Loi 21 mai, 31 juillet 1827.

Source BIU Cujas

le tableau pour une étendue de 107,000 hectares (1).

La législation forestière 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 complétement 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 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 (2).

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

---

(1) La statistique officielle de 1837 varie sur l'étendue des forêts non imposables, p. 107 et 121. — On a distribué, en 1848, un mémoire à l'Assemblée nationale où l'on fait figurer les forêts de l'État, indépendamment de celles de la couronne, pour un total de 1,181,000 hectares au lieu de 1,019 hectares établis dans la statistique de 1837; on aura sans doute compris dans l'étendue du sol forestier les semis et le sol des montagnes où l'administration a fait des efforts pour reboiser les montagnes laissées trop longtemps à l'abandon.

(2) On peut consulter : 1° le *Code forestier*, par M. le proc.-gén. 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*).
4° Le *Commentaire du Code forestier*, par M. E. MEAUME, prof. de législation à l'École forestière de Nancy; ouvrage complet en ce genre, 3 vol. 1842-46.

Source BIU Cujas

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 défrichements;

Aux droits d'usage;

Aux affectations établies pour le service de la marine;

A la servitude légale concernant les arbres de lisières;

A la prohibition d'établissements 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 (et qui s'appliquaient même aux forêts de la couronne, sauf la nomination des officiers) : 1° les forêts de l'État; 2° les bois des communes et établissements publics; 3° les bois indivis de l'État, des communes, et des établissements 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 défrichements 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 dé-

Source BIU Cujas

frichement 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 établissements 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 jusqu'au 31 juillet 1850 par une loi spéciale du 22 juillet 1847. — 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 opposition, 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, ni aux semis de moins de vingt ans quand les semis sont volontaires (1).

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'habitants, à des familles de te-

(1) Code forestier, art. 223.

Source BIU Cujas

nanciers. 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 jouissance 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 habitants de la commune et 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'affouage, par exemple, ou de biens indivis entre communes, se font par feux et en raison du nombre des feux par chaque commune (2). Mais les anciens droits d'usage qui appartiennent soit aux particuliers, aux communes et villages dans les bois de l'État, soit aux particuliers, aux communes et villages dans les bois de 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, sauf les modifications

(1) GUY-COQUILLE, quest. 303, t. II.

(2) Avis du cons. d'État, 20 juillet 1807, 26 avril et 29 mai 1808, Code forestier, art. 105, sauf titres contraires. — Les bons de chauffage, du reste, sont délivrés par les agents forestiers aux habitants qui ont droit d'*affouage*.

Source BIU Cujas

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;* mais les faits possessoires devront être prouvés littéralement par actes de *délivrance* et par procès-verbaux de *défensabilité* (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 de 89, 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 jugements 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 [année 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'article 62 porte : « Il ne sera plus fait à l'avenir, dans

(1) Code civ. 636. — PROUDHON, *Usuf.*, t. VI, n° 3087, t. VIII, n° 3546. — M. TROPLONG, *Prescript.*, t. I, n° 592. — Arrêts de Cass., 19 août 1829, 2 et 23 février 1841.

Source BIU Cujas

» 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, d'après la statistique officielle, près de 1500 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 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 septembre 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 établissements 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



Source BIU Cujas

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 habitants [70], a fait établir une exception: « Le rachat ne pourra être requis par l'administration, » 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*, sta- » tuera sauf le recours au conseil d'État [64-112-120]. »

La nécessité de la conservation des bois subordonne l'exercice des droits d'*usage en bois* à la condition des actes de *délivrance* qui doivent émaner des agents forestiers ou des propriétaires, et soumet l'exercice des droits de pâturage et de panage à la condition que les

Source BIU Cujas

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] (1).

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 établissements 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 de l'État 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 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, sauf en ce qui concerne l'administration des ponts et chaussées pour les travaux relatifs au cours du Rhin ; 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 agents, lorsque des coupes devront avoir lieu, les arbres propres aux constructions navales. Les arbres marqués pour le service de la marine dans une coupe

(1) Les agents forestiers doivent faire aussi l'indication des chemins pour le passage des bestiaux, pour les droits de pâturage à exercer dans les bois de l'État et des communes. (Code forest., 71-112.)

(2) Ord. du 28 août 1816. — Décret du 16 floréal an XIII.

Source BIU Cujas

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 pourrait seule justifier. Cette nécessité n'a pas paru impérieuse à notre époque où le commerce donne à la marine de l'État les moyens de faciliter ses approvisionnements ; 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 l'État, des communes, des établissements 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

Source BIU Cujas

bois et forêts, dans un intérêt d'utilité publique. L'article 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'article 672 : si les arbres de lisière ont plus de trente ans, les propriétaires riverains ne peuvent se prévaloir de l'article 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 établissements qui, soit dans l'enceinte, soit en dehors de la forêt, pourraient être des causes d'incendie ou des 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].

---

(1) Code forest., 150 ; Code civ., 671.

Source BIU Cujas

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 établissements 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 1^er^ septembre 1837 ; cette dernière période de dix ans était 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

Source BIU Cujas

antérieure à l'an 1566, peuvent subsister encore; 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].

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]. »

Si le Code forestier 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 établissements 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

Source BIU Cujas

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, qui voulait que les riverains se limitassent par des fossés de quatre pieds de large, à peine de *réunion* (c'est-à-dire de confiscation) (1).

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 agents. La loi prend toutes les précautions 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 (2). —

(1) Ordonnance des eaux et forêts de 1669, tit. 27, art. 4.
(2) Code forestier de 1827, art. 11.

Source BIU Cujas

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 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 ou décrets ; 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 ou un décret spécial, 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 moins, précéder l'adjudication, et du caractère de publicité qui doit s'attacher à l'opération même de la vente (1).

(1) Code forestier, art. 17, 18, 19.

Source BIU Cujas

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 dipositions suivantes :

« Art. 25. Toute adjudication sera définitive du » moment où elle sera prononcée, sans que dans aucun » cas il puisse y avoir lieu à *surenchère*.

» 26. Les divers modes d'adjudication seront déter- » minés par une ordonnance royale (aujourd'hui un dé- » cret) ; 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

Source BIU Cujas

les glands, faînes ou autres fruits, semences ou productions des forêts, compris dans les adjudications (1).

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 assermenté; 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 (2).

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,

(1) Code forestier, art. 53 et 57.
(2) Code forestier, art. 51, 48, 37.

Source BIU Cujas

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 habitants 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-payement 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 (1).

Il est, toutefois, une attribution de compétence qui regarde les usagers, et qui s'applique à l'exercice de leurs droits, dans *les bois soumis au régime forestier*. L'administration, 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 prérogative : 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 : 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 (2).

(1) Loi du 15 floréal an X, art. 8.

(2) Exception doit être tirée des termes généraux de l'art. 121 du Code forestier, quand il s'agit des bois *des particuliers*. Alors l'intervention des agents

Source BIU Cujas

Quand il s'agit des biens ordinaires 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'article 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

---

forestiers est tout amiable et ne change point la compétence des tribunaux pour la contestation entre les usagers et le propriétaire.

Voir l'excellent commentaire de M. MEAUME, tome II, p. 360.

Source BIU Cujas

pour rétablir l'ordre dans les finances de l'État. La loi de 1817 avait réservé, sur les forêts affectées à la caisse d'amortissement, la valeur d'un revenu de quatre millions qu'elle destinait à la dotation d'établissements ecclésiastiques : ce projet d'affectation, qui n'avait pas conféré de droits acquis, a été anéanti par la loi du 25 mars 1831 ; et cette loi, pour concourir à l'extinction des charges publiques, permit 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 par conséquent, 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 1831, a produit des résultats importants 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, était cinq ans après, de 24 millions et demi, ce qui ne présentait pas une diminution de revenu proportionnelle au capital réalisé (1). — Enfin, sous le point de

(1) *De la fortune publique*, par MM. MACAREL et BOULATIGNIER, p. 236. —

Source BIU Cujas

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'article 2227 du Code civil aux biens de l'État et des communes.

Nous venons d'examiner le domaine *corporel*, ses éléments constitutifs, la gestion générale des biens de l'État, la gestion spéciale de ses forêts ; nous arrivons maintenant au domaine incorporel.

### § 2. — DOMAINE INCORPOREL.

Nous allons considérer en même temps les éléments qui le composent et les règles qui le régissent.

Le domaine incorporel de la couronne comprenait autrefois tous les droits inhérents 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 puissance exécutive et des fonctions du pouvoir législatif : ainsi, créer des charges pour l'administration générale du pays, 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 incorporel de l'État, dans le sens restreint de notre législation, se compose de droits productifs,

---

Dans le budget de 1849 le produit ordinaire des coupes de bois est porté à 16,770,000 fr., le produit des coupes extraordinaires à 5,000,000.

Source BIU Cujas

les uns susceptibles de ferme, les autres 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.* — Le droit de pêche appartient à 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.

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

(1) Voir le *Traité de la fortune publique*, par MM. MACAREL et BOULATIGNIER, t. Ier. — Le *Code de la pêche fluviale*, avec un *Commentaire*, par M. BAUDRILLART, 2 vol.

Source BIU Cujas

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 habitants des contrées sur lesquelles pèse exclusivement le service de mer. Une ordonnance du 10 juillet 1835 a marqué, pour les départements 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 départements.

La concession du droit de 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 voie de *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 agents 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



Source BIU Cujas

ferme, aux revenus de l'État (ces produits sont annuellement d'environ 450,000 fr.). — Les adjudications sont faites pour neuf années; des cantonnements 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, 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 : il s'agit alors d'un des éléments 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 ordonnance administrative, que le chef du gouvernement peut seul donner sur l'avis du 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. La Constituante écarta de ce droit le caractère féodal, mais en laissa l'exercice aux anciens seigneurs, à

(1) Art. 4, loi du 15 avril 1829.

Source BIU Cujas

titre de propriété. — L'Assemblée Législative supprima entièrement le droit, et accorda la liberté à tous d'établir des bacs et bateaux de passage (1). — 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 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 (2).

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 à dix-huit ans. — Le matériel appartient à l'État (il est estimé 700,000 fr.); les adjudicataires sont obligés de

(1) Décret 25 août 1792.
(2) Avis du cons. d'État, 2 avril 1829.

Source BIU Cujas

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 payement des fermages échus (1), 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 (2).

3° *Droits de péage.* — Plusieurs lois avaient autorisé des droits de péage en faveur des compagnies; la loi du 24 mai 1834 a aussi autorisé des droits de péage en faveur de l'Etat pour concourir à la construction et

(1) Par exemple, les oppositions aux contraintes ou commandements 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.

(2) *Fortune publique*, de MM. MACAREL et BOULATIGNIER, 1, 371. — Ord. du cons. d'État du 6 sept. 1826.

Source BIU Cujas

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'Etat. — 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 d'abord [57], puis par la Constitution [12], 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-

(1) Ord. du 15 août 1814.

Source BIU Cujas

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 exclusivement au Trésor public.

Les unes sont affectées, en partie ou en totalité, aux communes (amendes de police rurale, municipale, correctionnelle, amendes de grande voirie, de police de roulage et d'octroi) (1); les autres sont attribuées à des administrations spéciales (amendes en matière de douanes). Ce sont principalement les amendes prononcées : 1° en matière criminelle; 2° en matière de contributions indirectes, d'enregistrement et de délits forestiers, qui font partie des revenus casuels de l'État. — Le recouvrement des premières est fait au nom du procureur de la République par la régie de l'enregistrement et des domaines. Le recouvrement des amendes pour contraventions est confié aux 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

(1) Décret du 23 juin 1806, art. 32. — Ordon. du 23 décembre 1823. — Code pénal, art. 46 et 475. — Code d'inst. crim., art. 197.

Source BIU Cujas

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. — Elles ne sont pas, dans un sens absolu, des choses sans maître, mais seulement des choses perdues ou égarées dont le propriétaire n'est pas connu (1).

Par le droit romain, les épaves appartenaient à l'inventeur; par le droit coutumier, au seigneur haut justicier et au fisc royal.

L'Assemblé 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 articles 539, 713 du Code civil ont reproduit la même indétermination en parlant des biens qui n'ont pas de maître, et l'article 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 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

(1) Proudhon, *Domaine privé*, t. 1, p. 409.
(2) Décret du 13 avril 1791, art. 7.
(3) Décret du 22 nov. 1790.

Source BIU Cujas

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 sur laquelle l'herbe est déposée ou nourrie par les flots (2).

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 (3);

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 dé-

---

(1) Décret du 9 août 1791.

(2) Ce sont les préfets qui ont le droit de faire des règlements pour la récolte du varech. Arrêté des Consuls du 18 therm. an X, sur la distinction entre le varech qui est à couper sur la côte et celui qui est rejeté par la mer. Ce dernier est à *l'inventeur* quel qu'il soit. — Voir ord. du 1681, liv. IX, t. X, art. 5.

(3) Loi du 31 janvier 1833.

Source BIU Cujas

posé 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 (1).

4° *Droit de déshérence.* — Le droit d'aubaine a été aboli par l'Assemblée constituante : le Code civil l'avait rétabli 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 parents 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; ses droits de successeur irrégulier cessent devant ceux de l'héritier; la revendication des biens peut être faite pendant trente ans; les tribunaux sont seuls compétents pour connaître des actions relatives

(1) Décision minist. du 3 août 1825.

Source BIU Cujas

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 chef de l'État peut faire, au profit de la veuve ou de la famille du condamné, telle disposition que l'humanité lui suggérera [33] : cette faculté est une branche du droit de grâce, l'une des plus belles prérogatives du pouvoir exécutif. Le chef du gouvernement aurait pu faire grâce au père, à l'époux condamné, mais la société aurait souffert peut-être de l'acte de clémence ; au contraire, par la remise de tout ou partie des biens, il fait grâce à la veuve et aux enfants, sans danger pour la société, 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 : éléments constitutifs ; — règles de gestion générale et spéciale ; — compétence : tel est le cadre dans lequel nous avons renfermé le droit administratif du domaine.

Nous allons passer au second titre, à l'impôt, qui n'est pas moins essentiel que le domaine national à l'existence de l'État.

Source BIU Cujas

# TITRE III.

## DES IMPOTS (1).

### SOMMAIRE.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Vues historiques et principes d'économie politique en matière d'impôts.

§ 1. — Des impôts sous l'ancienne monarchie.

§ 2. — Système des impôts résultant de la Révolution française.

§ 3. — Principes d'économie politique dans leur rapport avec la nature et la différence des impôts. — Division des impôts en trois branches.

CHAP. Ier. — Impôts directs.

---

(1) On peut consulter :

1° *Essai analytique sur la richesse et l'impôt*, par GRASLIN, 1 vol., 1767 ;

2° *De l'administration des finances*, par NECKER, 3 vol., 1784 ;

3° *Tarif général et perpétuel des contributions directes* ou *Manuel des contribuables*, par GAUTIER, 1 vol., 1792 ;

4° L'*Histoire financière de la France*, par M. BAILLY, 2 vol., 1837.

5° L'*Histoire financière*, par M. J. BRESSON, 2 vol., 1829 ;

6° Le *Système financier*, par M. d'AUDIFFRET, 2 vol., 1840 ;

7° *Essai sur la science des finances*, par M. GANDILLOT, 1 vol., 1840 ;

8° Le *Traité de la fortune publique*, de MM. MACAREL et BOULATIGNIER, conseillers d'État, 3 vol., 1840 ;

9° Le *Traité de l'administration des contributions directes*, de M. GERVAISE, 1 vol., 1847 ;

10° Les *Codes des contributions directes et du cadastre*, 4 vol., 1839 ;

11° Le *Nouveau manuel des contributions directes*, par M. BAYARD, 1 vol., 1846 ;

12° *Des impôts indirects et des droits de consommation*, ou *Essai sur l'origine et le système des impositions françaises comparé avec celui de l'Angleterre*, par M. d'AGOULT, 1 vol., 1817 ;

13° Le *Code des contributions indirectes*, 3 vol., 1839.

Source BIU Cujas

SECT. I^re^. — Contributions directes, de droit commun.

§ 1. — Impôt foncier.

I. — Nature de l'impôt.

II. — Base de l'impôt.

III. — Répartition. — Cadastre.

1° Levée des plans et arpentage.

2° Expertise.

3° Répartition individuelle.

4° Réclamations des parties intéressées.

IV. — Statistique de la France au point de vue territorial et agricole.

§ 2. — Impôt personnel et mobilier.

§ 3. — Impôt des portes et fenêtres.

§ 4. — Impôt des patentes.

§ 5. — Centimes additionnels.

SECT. II. — Recouvrement des contributions directes.

I. — Confection des rôles.

II. — Perception. — Actes préalables, poursuites :

1° Sommation avec frais.

2° Contrainte par garnison.

3° Commandement.

4° Saisie.

5° Droit de saisie immobilière et d'expropriation.

6° Priviléges en faveur de l'impôt.

7° Prescription.

III. — Demandes en dégrèvement.

SECT. III. — Contributions spéciales, assimilées aux contributions directes.

I. — Redevances sur les mines.

II. — Produits universitaires.

III. — Contribution pour l'instruction primaire.

IV. — Prestations sur les chemins vicinaux.

CHAP. II. — Impôts indirects. — Notions préliminaires. — Division.

SECT. I^re^. — Contributions indirectes, proprement dites.

§ 1. — Droits sur les denrées.

I. — Impôt sur les boissons.

II. — Impôt sur les sels.

III. — Impôt sur les sucres indigènes.

§ 2. — Monopoles publics.

Source BIU Cujas

§ 3. — Droits sur la fabrication et pour la garantie d'objets de luxe.
§ 4. — Droits sur les transports par terre et par eau.
SECT. II. — Octrois.
I. — Règles générales.
II. — Règles spéciales.
1° Établissement et tarifs.
2° Modes d'administration et de gestion.
3° Perception effective.
Rapports des octrois avec l'industrie et le commerce.
Rapports des octrois avec l'État.
SECT. III. — Douanes.
§ 1. — Dans leur rapport avec les vues d'économie sociale.
§ 2. — Dans leur rapport avec le régime administratif et l'application des droits.
SECT. IV. — Compétence et procédure en matière de contributions indirectes, d'octrois et de douanes.
§ 1. — I. — Compétence.
§ 2. — II. — Procédure.
CHAP. III. — Droits d'enregistrement et de mutation.
Origine et notions préliminaires. — Division.
SECT. Ire. — Nature et objet de l'enregistrement et des droits d'enregistrement.
§ 1. — Service public.
I. — Actes notariés.
II. — Exploits.
III. — Jugements.
IV. — Actes sous seing privé.
V. — Déclarations de mutations.
§ 2. — Constitution d'un impôt dans l'intérêt de l'État.
I. — Droits fixes.
II. — Droits proportionnels.
SECT. II. — Base de l'impôt.
§ 1. — Base générale de l'impôt ; actes et mutations déclarées ou secrètes.
§ 2. — Spécialités dans leur rapport avec l'impôt.
I. — Mentions des conventions verbales :
1° Dans les actes.

Source BIU Cujas

2° Dans les exploits.
3° Règles spéciales aux jugements.
II. — Mentions des actes sous seing privé non enregistrés.
III. — Actes qui ont un caractère mixte.
IV. — Conventions sous le rapport de leur actualité ou éventualité.
V. — Résolution volontaire, forcée.
VI. — Nullité des conventions et jugements.
1° Conventions nulles de droit.
2° Conventions susceptibles d'annulation pour cause d'incapacité.
3° Conventions susceptibles de rescision pour vice de consentement.
4° Conventions susceptibles de rescision pour lésion.
VII. — Contre-lettres.
§ 3. — Exceptions et exemptions en matière d'enregistrement.
SECT. III. — Application des droits d'enregistrement.
§ 1. — Classification.
I. — Obligations de sommes et libérations.
II. — Mutations à titre onéreux.
III. — Mutations entre-vifs à titre gratuit.
IV. — Mutations par successions.
V. — Application de l'impôt des mutations aux biens de mainmorte.
§ 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.
SECT. IV. — Perception des droits.
§ 1. — Contribuables en matière d'enregistrement.
§ 2. — Garanties de perception.
I. — Nullité des actes.
II. — Amendes.
III. — Droit de suite.
IV. — Contraintes.
SECT. V. — Compétence et procédure.
SECT. VI. — Prescription en matière d'enregistrement.
SECT. VII. — Droits accessoires à l'enregistrement :
Droits de timbre, de greffe, d'hypothèques.

Source BIU Cujas

# CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.

## VUES HISTORIQUES,

### ET PRINCIPES D'ÉCONOMIE POLITIQUE EN MATIÈRE D'IMPÔTS.

---

### § 1^er^. — DES IMPÔTS SOUS L'ANCIENNE MONARCHIE.

Le système si compliqué des impôts de l'ancienne monarchie avait eu ses racines dans l'administration romaine, l'époque féodale, la monarchie des états généraux et des parlements, et la monarchie absolue. Nous croyons qu'une esquisse historique des impôts avant la révolution n'est pas sans utilité pour la théorie même que nous devons exposer sur le droit administratif de l'époque actuelle.

Rome, au temps d'Auguste, avait implanté dans la Gaule un système d'impôts qui embrassait les trois branches de contributions, connues dans le droit moderne (1):

Les impôts directs;
Les impôts indirects;
Les impôts de mutation.

Les impôts directs (*tributa*) comprenaient les impôts

(1) V. mon *Histoire du droit civil de Rome et du droit français*, t. III, p. 299 et suiv.

Source BIU Cujas

fonciers et personnels, et le droit de dixième sur les produits de celles des mines qui restaient dans la propriété privée.

Les impôts indirects (*vectigalia*) comprenaient des droits d'entrée (d'un 40e) sur les marchandises arrivant par la mer ou les fleuves (*portorium*); le droit de 100e sur les ventes d'objets de consommation (*centesima*); le droit de 10e sur le produit des salines.

Les impôts de mutation comprenaient le droit de 20e sur les successions testamentaires et légitimes, autres que celles en ligne directe; — le même droit sur les donations et legs; — un droit du même taux sur la vente et l'affranchissement des esclaves.

La Gaule, mise par Auguste au nombre des provinces impériales ou tributaires, fut grevée de l'impôt territorial et personnel, et subit plus tard, en l'année 222, la charge des impôts indirects et de ceux de mutation. A partir de Dioclétien et de Constantin les priviléges de certaines villes, en matière d'impôt, disparurent, et la Gaule romaine fut soumise, sous ce rapport, à l'uniformité du régime administratif. La province fut comprise dans les recensements généraux de l'empire et cadastrée. On prenait d'abord pour base l'estimation du revenu; depuis Constantin, le mode d'appréciation changea; on prit pour base, non le revenu, mais le capital foncier; le sol productif fut divisé par *caput*, et l'on détermina par l'estimation du capital immobilier l'*unité imposable*. Le *caput* fut d'environ 60 jugères ou 15 hectares de terre, et la valeur

Source BIU Cujas

uniforme de l'unité imposable fut fixée à 1,000 sous d'or (15,000 fr. de notre monnaie). Si un propriétaire n'avait pas de quoi former le *caput*, on réunissait les terres de plusieurs petits possesseurs pour constituer l'unité imposable. Du temps de Constantin l'impôt foncier était de 25 *aurei* par unité capitale de 1,000 *aurei* (375 fr. pour une valeur de 15,000 fr.) ou 2 1/2 pour 100 ; il fut réduit par l'empereur Julien à 7 *aurei* (105 fr.) par *caput*, moins de 3/4 pour 100.

L'impôt personnel (*capitatio humana*) pesait sur les campagnes seulement et non sur le peuple des villes, et il portait sur la plèbe rustique, principalement sur les colons : le maître était obligé d'en faire l'avance au fisc, sauf remboursement contre ses colons. Dans les premiers temps, la répartition de la somme totale fixée pour l'impôt personnel en argent ou en nature, se faisait entre les contribuables par chaque homme et par groupes de deux femmes ; à la fin du IV^e^ siècle la capitation payée d'abord par un homme le fut par deux ou trois, et celle payée par deux femmes le fut par quatre (1). La capitation était donc assise sur plusieurs têtes, proportionnellement à l'estimation des revenus faite par les officiers du recensement (*censitores*).

Après la conquête de la Gaule par les Germains, les rois francs prirent pour base du tribut à recevoir les livres de recensement et le cadastre des cités qui avaient été dressés sous l'empire ; ils ordonnaient, à l'ouverture

(1) V. mon *Histoire du droit civil de Rome et du droit français*, t. III, p. 314.



Source BIU Cujas

ou pendant la durée de leur règne, la réunion ou le renouvellement des registres de recensement. Mais il n'y avait plus de répartition entre les contribuables d'une somme totale fixée pour l'impôt foncier et personnel; il y avait demande d'une part des revenus sans évaluation préalable du total; l'impôt de répartition était changé en *taxe*, en impôt de *quotité* sur les revenus fonciers et personnels (1).

Les plaintes du peuple contre l'excès des charges et contre la révision arbitraire des recensements amenèrent l'abandon des impôts aux églises, aux monastères, aux grands propriétaires qui possédaient à titre de bénéfice, et leur transformation en *cens privé* devint l'une des bases du droit féodal. Sous la deuxième race il n'y avait guère d'impôts publics que des impôts indirects, des droits d'entrée compris sous le nom de Toulieu.

Les rois Carlovingiens suppléèrent aux impôts par les fruits et revenus de leurs domaines; — par les dons gratuits des grands et des comtes; — par les secours personnels et réels que devaient les possesseurs de bénéfices; — par le cens ou les redevances des serfs, colons et tenanciers qui avaient reçu des terres et qui payaient le cens non au roi, comme chef de l'État, à titre de capitation ou d'impôt public, mais au roi propriétaire, à titre de redevance privée.

Le droit sur les mines métalliques fut seul conservé

(1) Chlotarius rex indixerat ut omnes ecclesiæ regni sui *tertiam partem fructuum fisco* dissolverent (GRÉGOIRE DE TOURS, liv. IV, n° 2).

(2) V. mon *Histoire du droit civil de Rome et du droit français*, t. III, p. 350.

Source BIU Cujas

comme impôt direct; — le droit de tonlieu, comme impôt indirect. — L'impôt de mutation ne laissa pas de trace et se transforma plus tard en l'une des branches multiples des droits féodaux, comme droits de *lods* et *ventes*, et droits de *rachat*, de *relief* ou droits de succession.

Sous la féodalité le premier droit qui prit le caractère d'un impôt public et direct, fut *la taille*, impôt dû par tous ceux qui habitaient une seigneurie, qu'ils eussent ou non la qualité de *propriétaires*, impôt exigible surtout pour les cas de guerre (1).

Le roi, en sa qualité de seigneur, prélevait dans ses domaines, selon l'usage ou selon sa volonté, un impôt analogue qui s'appelait la *taille du roi;* mais il fallait le consentement des barons, pour imposer les domaines de leur dépendance. — L'article 24 des établissements de saint Louis reconnaissait comme garantie formelle pour les seigneurs féodaux et leurs peuples la nécessité de leur consentement à l'établissement de la *taille du roi.*

La taille, qui formait un impôt à la fois réel et personnel, se levait sur les gens du peuple, sur les clercs mariés, sur les maisons roturières non habitées par les nobles, et sur tout bien roturier : le clergé et la noblesse en étaient exempts (2). Le registre de la taille levée, en 1292, sur les habitants de Paris a été conservé et imprimé

(1) La taille était dite taille *aux quatre cas;* elle était due :
1° Quand le seigneur faisait la guerre;
2° Quand il mariait sa fille aînée;
3° Pour la guerre des croisades;
4° Pour sa rançon quand il était prisonnier.
(2) *Établissements de saint Louis*, art. 95.

Source BIU Cujas

de nos jours (1). — Le roi avait la contrainte par corps pour le payement de l'impôt.

Au XV^e^ siècle, en 1439, la taille roturière devint *permanente* pour solder des troupes régulières destinées à protéger les campagnes; elle était fixée à 1,500,000 livres; mais elle fut souvent dépassée dans la perception; les états généraux de 1483 voulurent que la taille fut réduite au taux fixé sous le règne de Charles VII.

A la taille vinrent se joindre comme impôts directs et indirects les aides et subsides votés par les états généraux, depuis l'an 1313, dans des circonstances graves et pour un temps déterminé.

Quand l'impôt était direct, c'est-à-dire foncier ou personnel, il était réparti entre les provinces par les États eux-mêmes, et entre les villes et communes par les États provinciaux ou les *élus* des États généraux.

Quand il était indirect, il portait sur les marchandises et les objets de consommation; il était plus spécialement compris sous le nom d'*aides*. Les premiers impôts indirects furent des droits de sortie sur les marchandises du royaume, appelés *traite foraine;* des droits sur l'extraction et la vente du sel, connus depuis 1345 sous le nom de *gabelle;* des droits sur les ventes d'objets de consommation, et des droits sur les vins à *l'entrée des villes :* c'est en 1360 que les branches diverses des droits d'aides prirent un grand développement pour la rançon du roi Jean, qui avait été fixée à 21,000,000 de livres (40,000,000 de francs).

---

(1) Registre de 1292, imprimé en 1835, dans le *Recueil des documents inédits sur l'histoire de France.*

Source BIU Cujas

Sous la monarchie des états généraux, il fallait pour ces droits d'aides le vote des États. Mais François Ier créa les *Édits bursaux* qui portaient établissement de *taxes indirectes* sur les marchandises, les denrées, les boissons; et le vote des états généraux fut remplacé par des lettres patentes soumises à l'enregistrement du parlement ou de la cour des *aides*, enregistrement qui pouvait être exigé et avoir lieu de l'*ordre exprès du roi*.

Sous la monarchie absolue, à partir du XVIe siècle, le système des impôts reçut donc une grave modification dans le mode d'établissement; et nous allons présenter l'ensemble du système, tel qu'il se développa jusqu'à la révolution de 1789 (1).

L'impôt direct comprenait des impôts fonciers, mobiliers et personnels, de la manière suivante :

1° *La taille permanente.* — L'impôt appelé *taille permanente* était foncier et mobilier; fixé en 1439 au chiffre de 1,500,000 livres, et ramené à ce taux primitif par les états généraux de Tours de l'an 1483, il fut porté sous Louis XII à 2,500,000 livres; sous Henri IV à 14,000,000; sous Louis XIV à 35,000,000, sous Louis XV et Louis XVI à 91,000,000.—En 1789; il pesait encore exclusivement sur les terres et les personnes roturières. — L'impôt était établi par un arrêt du conseil d'État, dispensé de l'enregistrement.

2° *L'impôt du vingtième.* —En 1710, Louis XIV créa l'impôt foncier du dixième, qui fut réduit au vingtième

(1) Voir l'*Histoire financière* de BAILLY; — le livre de M. GERVAIS sur les contributions, et celui de M. POTHERAT DE THOU sur les impôts (1 vol., 1839).

Source BIU Cujas

en 1749, et conserva depuis la dénomination d'*impôt du vingtième;* il portait sur toutes les terres roturières, nobles et ecclésiastiques.

3° *La dîme.* — Elle constituait un impôt territorial au profit de l'Église ou de ceux qui avaient acquis des dîmes inféodées; elle portait sur toutes les terres nobles ou non nobles.

4° *La capitation.* — Un impôt personnel et mobilier fut établi en 1695 sous le nom de *capitation*, comme impôt temporaire; il devint définitif en 1701 et 1715, et pesa sur toutes les classes de la société : toutefois on distingua, par rapport à l'impôt, les personnes en trois classes : les taillables, les non taillables, les magistrats, communautés et compagnies : toutes les personnes et corporations payaient, mais dans des mesures inégales.

5° *L'impôt sur le commerce et l'industrie.* — Il avait deux branches : le droit de maîtrise ou de jurande payé par les membres des corporations d'arts et métiers; — le vingtième d'*industrie et de commerce*, impôt sur tous les produits manufacturés et sur toutes les marchandises, établi arbitrairement, jusque dans les campagnes.

6° La *corvée* pour la construction et l'entretien des chemins. — C'était l'impôt du travail en nature; il portait sur les paysans seuls, qui devaient de sept à huit journées par an, pendant lesquelles ils étaient obligés de fournir leur travail personnel et celui de tous les animaux qui servaient à leur exploitation rurale.

Source BIU Cujas

Les impôts indirects comprenaient :

1° Le droit royal du trentième sur les marchandises importées en France, établi par Henri III en 1581 et qui s'est perpétué jusqu'en 1789;

2° Le droit de prélèvement du dixième, établi en 1561, au profit du roi, sur les droits d'octroi que les villes recevaient à l'entrée des denrées et boissons;

3° Les droits sur les tabacs, d'abord de 30 sous par livre, établi par Richelieu en 1621 et 1634, et dont la perception seule coûtait plus de douze millions en 1788;

4° L'impôt du sel, les droits de traite, les droits d'aide sur les boissons et beaucoup d'autres affermés, ou perçus par la Régie générale.

Les impôts de mutation embrassaient :

1° Le droit de contrôle sur les actes des notaires et les droits de mutation sur les objets vendus, établis en 1691 par Louis XIV, indépendamment des droits de *lods et ventes* qui existaient déjà au profit des seigneurs;

2° Le droit de centième denier sur les successions, indépendamment des droits de *rachat* et de *relief* perçus par les seigneurs comme droits féodaux.

Ces trois branches d'impôts directs, indirects et de mutation embrassaient les impôts proprement dits; mais il y avait en outre des droits et des charges assimilés aux impositions, qui constituaient des droits régaliens au profit du trésor royal; tels étaient :

1° Les droits sur les mines;

2° Le droit de *franc-fief* perçu (depuis saint Louis)

Source BIU Cujas

sur les non-nobles qui voulaient posséder des héritages nobles ;

3° Le droit d'amortissement perçu sur les biens ecclésiastiques, et autres terres de mainmorte, pour chaque période de trente ans de possession ;

4° Les droits de régale universelle que Louis XIV fit reconnaître par le clergé de France en 1673 et 1682, et qui consistaient en revenus d'un an de tous les bénéfices devenus vacants ;

5° Le droit de mouvance directe et universelle que Louis XIV réclama et exerça en 1692, d'après un édit qui posait en principe que le roi était propriétaire de tout le sol de la France, et qu'en conséquence ceux qui possédaient des terres n'avaient point le droit de les transmettre à d'autres, sans son autorisation, droit de *franchise* que le roi faisait payer par les nobles et les non-nobles : le droit fut, en 1692, d'une année de revenu de la terre quand la transmission avait été faite par un roturier, et d'un dixième de la valeur du bien quand elle émanait d'un noble.

Après cette nomenclature d'impôts et de droits de toute espèce, on comprend les édits de 1711 et 1712 qui livraient les terres *abandonnées* au premier qui voulait les ensemencer.

Nous terminerons cet aperçu historique sur les impôts de l'ancienne monarchie par le tableau des recettes ou les éléments du budget préparés en 1788, retrouvés de nos jours au ministère des finances, et publiés par M. Bailly, inspecteur général :

Source BIU Cujas

| | |
|---|---|
| 1° Recettes au profit du roi (de diverses natures). . . . . | 558,000,000 fr. |
| Recettes au profit des provinces. | 42,000,000 |
| Recettes au profit des communautés (villes et communes). | 280,000,000 |
| 2° Droits de mutation (*lods et ventes, rachat, relief*) perçus au profit des seigneurs. . . . . | 35,000,000 |
| (Le total des droits perçus au profit du roi et des seigneurs) était de 39,800,000 fr.; — la part du roi est comprise dans le premier article ci-dessus). | |
| 3. Dîmes ecclésiastiques et inféodées, perçues annuellement sur les terres (1). . . . . | 133,000,000 |
| Total, 1 milliard 48 millions. . | 1,048,000,000 fr. |

Or ce total, d'après les tables de proportion entre les valeurs de 1789 et celles d'aujourd'hui pour la conversion des monnaies, donne pour le total des recettes ou des impôts de 1788, la valeur actuelle et presque incroyable, quoique vraie, d'environ 1,510 millions (2)!

De nos jours, malgré les accroissements de dépenses, le budget des recettes, dans les temps les plus diffi-

(1) Cette branche seule donnait environ la moitié de l'*impôt foncier actuel* qui est de 281 millions.

(2) Voir les tables de conversion et le budget de 1788; *Histoire financière*, par M. BAILLY, inspecteur général des finances, t. II, app.

Source BIU Cujas

ciles, est de 1,300 à 1,400 millions (1); et pour établir une comparaison exacte entre la charge des impôts de 1788 et celle, si énorme cependant, des temps modernes, il faut se rappeler qu'en 1789, il n'y avait en France que 25 millions d'habitants, et qu'aujourd'hui la population est de 35 millions d'âmes, c'est-à-dire qu'en 1789 il y avait une population moindre de plus d'un quart pour supporter une charge à peu près égale.

Nous avons exposé le système des impositions de l'ancienne monarchie; nous passons maintenant à celui de l'Assemblée constituante. Cette étude comparative est nécessaire pour se rendre compte de l'état actuel des impôts, du lien qui unit les principes de notre législation à ceux de l'ancien régime et de la révolution, ainsi que des différences qui les séparent sur des points importants.

### § 2. — SYSTÈME DES IMPÔTS RÉSULTANT DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE.

L'Assemblée constituante a réagi, au point de vue historique et au point de vue économique, contre le régime des impôts de l'ancienne monarchie.

1° Elle a réagi contre le régime féodal, en abolissant de suite tous les droits qui représentaient l'ancienne servitude, la féodalité *dominante*; quant aux droits qui

(1) Le budget des recettes pour l'année 1849 a été fixé à. . 1,411,732,007 fr.
(Chiffre dans lequel se trouve compris un complément d'emprunt pour 20,000,000.)
Le budget des dépenses a été porté à. . . . . 1,572,571,069

Source BIU Cujas

se rattachaient aux conventions et qui représentaient la féodalité *contractante*, comme les lods et ventes, les droits de rachat et autres qui étaient appelés *droits casuels* et qui constituaient vraiment des impôts de mutation au profit des seigneurs, l'Assemblée nationale procéda non par voie d'abolition, mais de conversion et d'indemnité : ce fut la Convention qui, par décret du 10 juin 1793, prononça l'abolition complète sans indemnité de tous les droits entachés de féodalité.

2° L'Assemblée constituante a réagi contre le régime ecclésiastique, par rapport aux dîmes. Elle fit une distinction entre les dîmes *ecclésiastiques*, et les dîmes *inféodées* (1) ou possédées par des laïques : elle supprima les premières, sans indemnité, et les secondes en mettant la liquidation de l'indemnité à la charge de l'État, ce qui constituait l'État débiteur d'un capital d'environ 100 millions, dont la Convention s'affranchit par les décrets de 93 et de l'an II (2).

3° L'Assemblée constituante a réagi contre le régime municipal, en matière d'impôts ; elle ne voulait pas porter atteinte aux libertés communales ; elle voulait au contraire affermir leurs garanties ; elle ne se borna pas à affranchir les villes des prélèvements de l'État sur leurs revenus, elle alla jusqu'à prononcer l'abolition des octrois.

4° Elle a, de plus, réagi radicalement contre tout le système administratif et économique de l'ancienne monarchie en matière d'impôts : elle aurait pu distinguer

(1) Décrets de la Constituante des 14 avril, 4 août, 10 septembre 1790, 30 juillet 1791 ; de l'Assemblée législative, 6 février 1792.

(2) Décrets de la Convention, des 10 juin 1793 et 27 nivôse an II.

Source BIU Cujas

entre les impôts créés sous la monarchie des états généraux et ceux créés sous la monarchie absolue, mais elle abolit tous les impôts de l'ancien régime et toutes les institutions administratives qui s'y rapportaient, et elle fonda un système nouveau sous l'influence d'un principe scientifique.

Trois écoles d'économistes avaient successivement exercé leur influence dans la région des faits ou des théories, du XVI^e^ au XVIII^e^ siècle. Sully avait reconnu que l'agriculture était la principale source des richesses du pays, il avait favorisé par la sagesse de son administration *le labourage et le pâturage* qu'il appelait si bien les deux *mamelles de l'État*, et en faveur des taillables il avait fait une remise de 26 millions d'impôts arriérés. — Colbert, sans méconnaître les avantages de la production agricole, avait voulu développer une autre source de la richesse publique, l'industrie et le commerce; et les financiers de son école jugeaient surtout de la richesse d'un peuple par la quantité de numéraire en circulation. Le grand ministre dirigea tous les efforts de son administration vers l'encouragement de l'industrie nationale, qu'il protégea par un tarif contre les importations des produits étrangers, et vers le développement du commerce maritime et des relations internationales : son but était d'attirer vers la France la plus grande quantité possible de numéraire et d'établir en sa faveur ce qu'on a appelé la *balance du commerce*.

Au XVIII^e^ siècle, les économistes transportèrent dans une théorie absolue la pratique administrative de Sully, de préférence aux idées de Colbert.

Source BIU Cujas

L'école de Quesnay, de Mirabeau père, de Letrône et de Turgot, ne reconnaissait 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 dans la pratique administrative que ce revenu seul devait être frappé directement de l'impôt, et que les impôts indirects n'étaient qu'un mensonge dispendieux, puisque 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. Le système des économistes avait été combattu en 1767 avec une grande 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 devenue toute-puissante : sa théorie exclusive avait passé dans la plupart des esprits ; et l'Assemblée constituante réalisa, en grande partie du moins, dans sa législation sur les impôts, les principes des économistes, qui conduisaient à l'abolition des contributions indirectes : « On aurait beaucoup de peine, disait son Comité, à » déterminer avec une précision rigoureuse ce que la » terre supportait véritablement (sous l'ancien régime); » car, en définitive, *source de toutes les richesses, c'est* » *elle qui fournit toutes les contributions* (2). »

(1) Ouvrage publié en 1767, sans nom d'auteur, et portant l'indication de *Londres*.

(2) *Rapport* du comité des contributions.

Source BIU Cujas

La Constituante abolit donc, en conséquence, tous les droits de consommation, appelés droits d'aides, sur les boissons, tous les droits sur les sels, sur les tabacs, tous les droits d'octroi (1); 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 sérieuse, de sens réel dans la nouvelle législation. Aussi le budget du 22 juin 1791 évitait d'employer ces expressions et se fonda sur la division expresse en CONTRIBUTIONS proprement dites, et en PERCEPTIONS sur les services, les arts et le commerce.

Au fond, la division adoptée par l'Assemblée constituante fut celle en contribution foncière et mobilière sur les revenus, et en imposition sur les capitaux (2).

La contribution sur les revenus présumés embrassait:

L'impôt foncier, assis sur le revenu net des immeubles (3);

L'impôt mobilier, assis sur les revenus présumés de la personne, d'après la valeur locative de l'habitation (4);

L'impôt des patentes, assis sur la valeur locative du logement de l'industriel et du logement de l'industrie (5).

---

(1) Décrets du 2 mars 1791, du 11 mars 1790, du 9 février 1791.
(2) Voir sa doctrine exposée dans l'adresse à la Nation, du 24 juin 1791.
(3) Décrets du 23 novembre et du 1er décembre 1790.
(4) Décret du 13 janvier 1791.
(5) Décret du 2 mars 1791.

Source BIU Cujas

La contribution sur les capitaux embrassait :

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 et départementales, 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.

En mettant sa théorie en pratique, l'Assemblée constituante statua, par ses décrets (7), qu'à compter du 1^er^ janvier 1791, une contribution foncière serait répartie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés immobilières et en fixa le montant invariable à la somme de 240,000,000, en déclarant, au surplus,

---

(1) Décrets des 5 décembre 1790 et 7 février 1791.
(2) Décrets des 1^er^ décembre 1790 et 28 juillet 1791.
(3) Décret du 29 mai 1791.
(4) Décret du 4 décembre 1790.
(5) Rapport de M. de Montesquiou, 27 août 1790.
(6) Décrets des 21 août et 16 septembre 1791.
(7) Décrets des 7 octobre, 20, 22, 23 novembre 1790, et 21 juin 1791.

Source BIU Cujas

que l'impôt ne pourrait jamais dépasser le sixième du revenu territorial, ci. . . . . 240,000,000 liv.

La contribution mobilière fut fixée au principal à répartir entre les contribuables, de. . . . . 60,000,000

Les sous additionnels pour remises de charges ou modérations obtenues par les contribuables (évalués 18,000,000), et ceux que les directoires de départements furent autorisés à s'imposer pour les dépenses de la justice et des travaux publics (4 sous additionnels, 40,000,000) formaient une valeur approximative de. . . . . 58,000,000

Ce qui donnait pour le total des contributions directes la somme de 358,000,000 liv.

La seconde partie de son budget des recettes, se composant des *perceptions* sur les services, les arts, le commerce, comprenait les patentes, les droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèque, les douanes, les postes et messageries, les poudres, salpêtres, monnaies, marques d'or et d'argent, et enveloppait ainsi des taxes directes (les patentes), et des taxes indirectes

*A reporter*. . . 358,000,000 liv.

Source BIU Cujas

| | |
|---|---|
| *Report*. . . . . | 358,000,000 liv. |
| qui étaient évaluées, savoir, les patentes. . . . . | 20,182,500 |
| Les droits d'enregistrement, de timbre, d'hypothèque. . . . . | 75,300,000 |
| Les douanes. . . . . | 20,705,000 |
| Les droits de poste et messageries. . . . . | 12,000,000 |
| Les produits des monopoles pour fabrication de la monnaie, de la poudre, les droits sur la marque des matières d'or et d'argent, évalués. . | 1,000,000 |
| Le revenu approximatif et maintenu provisoirement de la *loterie nationale*. . . . . | 10,000,000 |
| La contribution extraordinaire et patriotique (stipulée pour deux ans) | 34,562,500 |
| La somme totale des impôts à percevoir pour l'année 1792 était donc de. . . . . | 549,975,000 liv. |

Ce qui représentait une valeur actuelle d'environ 800 millions (1), c'est-à-dire une diminution de près de moitié sur les impôts de toute espèce que la France payait en 1788, et un chiffre inférieur, aussi de près de moitié, aux charges annuelles qui pèsent actuellement sur la France.

Le Directoire, qui fut un gouvernement de transition

(1) En suivant la table de proportion donnée par M. Bailly, inspecteur général des finances, à la fin de son *Histoire financière*, où la *livre* de 1788 est estimée représenter une valeur actuelle de 1 fr. 44 c.



Source BIU Cujas

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'enregistrement 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 aussi l'impôt des portes et fenêtres, et l'impôt personnel des *trois journées* de travail (1).

Le Consulat rétablit les impôts indirects, et il les rétablit au nom de la justice (2) : « 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 ressources 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, tant par son impôt sur le jour des maisons habitées, que sur la tête de chaque individu; — le Consulat a remonté au delà de l'école des économistes en rétablissant, comme fondamentale, la division en im-

(1) Loi du 6 frimaire an VII.
(2) Loi des 3 nivôse an VII, 5 thermidor an XII.

Source BIU Cujas

impôts directs et impôts indirects ou de consommation.

La législation actuelle est partie des bases données par ces trois gouvernements 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.

### § 3. — PRINCIPES D'ÉCONOMIE POLITIQUE DANS LEUR RAPPORT AVEC LA NATURE ET LA DIFFÉRENCE DES IMPÔTS. — DIVISION DES IMPÔTS EN TROIS BRANCHES.

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 na» ture, 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 fonda-

(1) *Essai analytique sur la richesse et l'impôt*, de GRASLIN.
Voir : 1° Le *Traité d'économie politique*, J.-B. SAY, 3 vol.;
2° Le *Catéchisme d'économie politique*, de M. HORACE SAY, 1 vol.;
3° Le *Traité d'économie politique*, de M. de TRACY, 1 vol.;
4° Les *Éléments de l'économie politique*, de M. J.-H. GARNIER, 1 v., 1848;
5° Le *Cours d'économie politique*, de M. ROSSI, 2 vol., 1847.

Source BIU Cujas

mentale 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 considère principalement 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 éléments de la richesse nationale : de là ses rapports avec le droit administratif, surtout en matière d'impôts ; car les impôts sont un des éléments 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

Source BIU Cujas

d'une force intellectuelle; — les *travailleurs*, ce qui embrasse les industriels, les commerçants 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.

Ces deux faits de la production et de la distribution de la richesse supposent un échange préalable de matières premières et 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 (1).

En premier lieu, le gouvernement prend part à la production de la richesse nationale par la protection

(1) Voir notamment le *Cours d'écon. polit.*, de M. Rossi, t. I, chap. 2.

Source BIU Cujas

qu'il exerce, au nom de la société, sur les producteurs, sur tous les éléments 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 agents, 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 industriels, commerçants, mercenaires, sur leurs profits et salaires presumés.

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 d'assistance publique et d'instruction pour la classe ouvrière. On peut les considérer comme une juste compensation de l'impôt

Source BIU Cujas

que payent les propriétaires territoriaux : « Les impôts » indirects pèsent principalement sur le pauvre, mais » ils sont balancés par ceux qui portent uniquement sur » les propriétaires de biens fonds, et ils les *justi-* » *fient* (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 suivants; mais nous plaçons les différentes branches de l'impôt 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 Ier.

### 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 agents 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.

Source BIU Cujas

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.

## SECTION Ire.

### CONTRIBUTIONS DIRECTES, DE DROIT COMMUN.

---

### § 1er. — IMPÔT 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.

Source BIU Cujas

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'usufruitier et l'emphytéote (2). — 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 payement 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 somme payée sur le prix de ferme dû au propriétaire (3).

---

(1) Avis du conseil d'État, 21 février 1821. — Loi du 12 novembre 1808.

(2) Il y a retenue au profit de l'emphytéote du cinquième pour imposition, d'après la loi du 3 frimaire an VII, art. 98 et 101. — Il n'y a plus, comme autrefois, de retenue quand il s'agit de prêt d'argent, d'après la loi du 3 septembre 1807, art. 1.

(3) Code civil, art. 2086.

Source BIU Cujas

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 bâtiments 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 bâtiments est estimé d'après leur valeur locative et selon leur destination ordinaire ou industrielle.

Les salines, salins et marais salants sont cotisés à la contribution foncière dans les rôles des communes où ils sont situés, savoir : les bâtiments qui en dépendent, d'après leur valeur locative, et les terrains et emplacements, sur le pied des meilleures terres labourables (1).

---

(1) Décret du 15 octobre 1810 ; loi sur les sels du 17 juin 1840.

Source BIU Cujas

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 anciens 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 publics 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 vingt-cinq ans; les terres vaines et vagues pendant trente ans, si elles sont plantées ou semées en bois ; pendant vingt ans, si elles sont plantées en vignes, mûriers, arbres fruitiers; pendant dix 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 reconstruistes ne peuvent être imposées que la troisième année après la reconstruction (2).

La contribution cesse complétement si les bâtiments sont en démolition ou hors de service.

III. *Répartition de l'impôt. — Cadastre.* — La répartition entre les départements se fait par l'Assemblée

(1) Loi du 3 frimaire an VII, art. 103.
(2) Loi du 3 frimaire an VII, art. 88.

Source BIU Cujas

législative, 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 départements, selon les états dressés par les soins de l'autorité administrative.

La répartition entre les arrondissements 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 encore, jusqu'à l'organisation des conseils cantonaux, 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 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

Source BIU Cujas

par chaque département servent aussi de base principale à la répartition faite par l'Assemblée nationale entre tous les départements.

Le cadastre, dont l'origine se retrouve dans les tables de recensement de la Gaule romaine des IV^e^ et V^e^ 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 septembre 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 composerait 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 départements. — Le cadastre parcellaire a reçu un immense développement. Toutes les communes sont aujourd'hui cadastrées (3).

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) 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.

(3) En 1836, on portait à 113 millions la somme dépensée par les départements pour l'opération cadastrale. Statistique de 1837.

Source BIU Cujas

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 importants, 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 éléments du travail qui concernent spécialement chaque commune, chaque section de commune, chaque propriétaire. Il ne reste plus à faire qu'une opération secondaire de chiffre et

Source BIU Cujas

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 parcelles 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 éléments 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.

3° 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 contien-

Source BIU Cujas

nent 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 changements 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).

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 changements 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

(1) Ordonnance du 30 octobre 1821.



Source BIU Cujas

contre l'arrêté est le pourvoi devant le ministre des finances (1).

IV. *Statistique de la France au point de vue territorial et agricole.* — D'après la statistique officielle publiée en 1837, il y avait 28,262 communes entièrement cadastrées, et les 9,089 communes qui ne l'étaient pas alors avaient été comprises dans des travaux préparatoires, qui depuis ont été complétés et ont reçu un caractère définitif. Ces travaux donnent les moyens de tracer le tableau représentatif de la division agricole de la France dans son étendue et ses variétés, d'indiquer le nombre des cotes foncières du pays et de présenter d'autres documents trop précieux pour être omis dans un cours de droit administratif.

Le total des contenances imposables et non imposables qui représente toute l'étendue du territoire de la France, est de 52,768,618 hectares.

*Division agricole. — Contenance des propriétés imposables* (2).

| | | |
|---|---|---|
| Terres labourables. . . . . | 25,559,151 hect. | |
| Prés. . . . . | 4,834,621 | |
| Vignes. . . . . | 2,134,822 | |
| Bois et forêts. . . . . | 7,422,314 | |
| Vergers, Jardins, Pépinières. . . . . | 643,699 | |
| Oseraies, Aulnaies, etc. . . . . | 64,490 | |
| Étangs, Canaux d'irrigation, Abreuvoirs, etc. . . . . | 209,431 | 49,863,610 hect. |
| Landes, Pâtis, Bruyères, etc. . . . . | 7,799,672 | |
| Canaux de navigation. . . . . | 1,631 | |
| Cultures diverses. . . . . | 951,934 | |
| Superficie des propriétés bâties. . . . . | 241,841 | |

(1) Loi du 15 septembre 1807, art. 29, 33; arrêt du conseil d'État, 8 novembre 1829.

(2) Voir le 1er volume de la *Statistique du royaume*, publié au nom de l'État, en 1837, p. 105, *Territoire, Population.*

Source BIU Cujas

*Contenance des propriétés non imposables.*

| | | |
|---|---|---|
| Routes, Chemins, Places publiques, Rues, etc. | 1,225,014 hect. | 2,905,008 hect. |
| Rivières, Lacs, Ruisseaux | 458,165 | |
| Forêts, Domaines non productifs | 1,203,960 | |
| Cimetières, Églises, Presbytères, Bâtiments publics | 17,847 | |
| Total des contenances imposables et non imposables | | 52,768,618 hect. |

Le domaine agricole est environ de 50 millions d'hectares.

Dans les 39 bassins principaux de la France coulent 139 rivières navigables, et 324 petites rivières, utiles à l'agriculture et à l'industrie.

La moitié de la France est formée de terrains de première qualité.

La production en céréales fournit, année moyenne, plus de 70 millions d'hectolitres de froment, quantité qui donne 208 litres par habitant (1).

La production en pâturages suffit à la nourriture de 60 millions d'animaux domestiques.

Les biens *communaux*, susceptibles de culture, sont d'une étendue évaluée à 2,792,803 hectares. Il paraît, d'après un rapport fait sur les biens communaux à l'Assemblée nationale en 1848, qu'il suffirait d'ajouter à la quantité actuelle de terres labourables celle de 200,000 hectares de terres emblavées pour que la France se suffise à elle-même, année commune, et n'ait pas besoin d'obtenir de l'étranger un supplément en céréales (2).

(1) La Patrie, *Statistique sommaire de la France* par M. Moreau de Jonnès, Mémoire lu à l'*Académie des sciences morales et politiques*. — La quantité produite en 1784 était de 40 millions d'hectolitres, qui donnaient 167 litres par habitant. (*Journal des économistes*, 1849, p. 250.)

(2) Rapport sur les biens communaux, *Moniteur* du 29 août 1848.

Source BIU Cujas

Le sol forestier, qui est d'environ 9 millions d'hectares, représente à peu près un 6e du territoire; les terres limoneuses et marécageuses, un 50e; les pays de montagne, un 12e.

Les eaux courantes et dormantes pour l'arrosement du sol offrent une étendue de 670,000 hectares, ou la 75e partie du sol agricole.

Le tableau général des propriétés de l'État au 1er janvier 1845, dressé en exécution de la loi du 31 janvier 1837 [art. 9], donnait une valeur totale et approximative de 1 milliard 288 millions, et les propriétés non affectées à des services publics y figuraient pour une somme de 740 millions à peu près (1).

### TABLEAU DES COTES FONCIÈRES DE LA FRANCE.

Le total général des cotes foncières, donné par la statistique de 1837, était de 10,893,528 pour l'année 1835.

Il était en 1842 de 11,511,841. — Ce total ne représente pas un nombre égal de propriétaires, plusieurs cotes étant souvent réunies sur une seule tête; mais il représente les parcelles de propriétés (2).

La progression du chiffre des cotes foncières donne l'état approximatif de la division de la propriété en France :

---

(1) Propriétés affectées à des services publics estimées 548,692,980 fr. Propriétés non affectées, 739,682,460.

(2) Voir les *Mémoires* de M. H. Passy, sur les *Systèmes de culture* et sur la *Répartition de la propriété territoriale* et des *Progrès du morcellement en France*, p. 157 et 168, 1 vol. (1846).

Source BIU Cujas

| Cotes foncières. | au nombre de | | | |
|---|---|---|---|---|
| Au-dessous de 5 fr. . . . . | En 1835. | 5,205,411 | En 1842. | 5,440,580 |
| de 5 fr. à 10 fr. . . . . | | 1,751,994 | . . . . . | 1,818,474 |
| de 10 fr. à 20 fr. . . . . | | 1,514,251 | . . . . . | 1,614,897 |
| de 20 fr. à 30 fr. . . . . | | 739,206 | . . . . . | 791,711 |
| de 30 fr. à 50 fr. . . . . | | 684,165 | . . . . . | 744,911 |
| de 50 fr. à 100 fr. . . . . | | 553,230 | . . . . . | 607,956 |
| de 100 fr. à 200 fr. . . . . | | 341,459 | . . . . . | 440,104 |
| de 200 fr. à 500 fr. . . . . | | 57,255 | | |
| de 500 fr. à 1,000 fr. . . . . | | 33,196 | . . . . . | 36,862 |
| de 1,000 fr. et au-dessus. . . . . | | 13,361 | . . . . . | 16,346 |
| | | 10,893,528 | | 11,511,841 |

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, en principal, dans l'état actuel de nos impositions et budget, une somme de 282 millions de francs, c'est-à-dire le cinquième de l'impôt total du milliard, 300 ou 400 millions que paye annuellement la France.

### § 2. — IMPÔT 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.

Source BIU Cujas

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 centimes, ne peut dépasser 1 franc 50 centimes. 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 (1).

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 : c'est vraiment un *impôt sur les revenus*. 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 est censé proportionner les jouissances de son habitation à ses revenus. L'Assemblée constituante avait fondé 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 francs, il est censé représenter la moitié du revenu ; — de 100 francs à 500 francs, le loyer représente le tiers du revenu ; — de 500 francs à 1,000 francs, il représente le quart ; — de 1,000 francs à 1,500 francs,

(1) Loi du 21 avril 1832, art. 13. — D'après l'art. 17 de la loi, la matrice de la contribution est rédigée par les commissaires répartiteurs, assistés des contrôleurs des contributions directes.

Source BIU Cujas

il représente le cinquième ; — le dernier degré de l'échelle de proportion est pour le loyer de 12,000 francs 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 payait 50 francs de loyer était censé avoir 100 francs de revenu ; celui qui payait 12,000 francs et plus était censé avoir 144,000 francs 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 logements ; 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 supposaient ces bases primitives et ne les rappelaient point expressément : il en résulte que si l'on ne remonte pas au décret de 1791, on ignore la loi véritable de cette importante contribution, et l'on se trompe sur sa nature.

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

(1) Décret du 13 janvier 1791, art. 18.

(2) Arrêt du conseil d'État, 13 avril 1836. — Ces *autres circonstances* pourraient seulement donner lieu, si le législateur le jugeait convenable à raison

Source BIU Cujas

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.

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 suffisants 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 bâtiments appartenant à l'État, aux départements, 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 bâtiments affectées à leur habitation personnelle [15].

Enfin, les habitants qui n'occupent qu'un apparte-

---

de la situation financière du pays, à des taxes additionnelles; ainsi les médecins ont été longtemps soumis à une *patente*, qu'on a voulu quelquefois étendre, par analogie, aux avocats, mais qui pourrait se produire sous le nom de *taxe additionnelle des professions libérales.*

Source BIU Cujas

ment 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'article 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 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

Source BIU Cujas

met, à cet égard, à l'abri d'une responsabilité qui devient alors un cautionnement solidaire et de plein droit (1).

D'après les lois des 14 juillet 1838 et 11 juin 1842 [art. 2], un nouveau projet de répartition entre les départements, tant de la contribution personnelle et mobilière que de la contribution des portes et fenêtres, devait être soumis aux Chambres dans la session de 1844, et ensuite de dix années en dix années.

Le nouveau contingent a été fixé entre les départements par la loi du 4 août 1844.

La répartition de l'impôt personnel et mobilier entre les arrondissements et les communes est faite par le conseil général et par les conseils d'arrondissement sur les tableaux présentés par la direction des contributions (1).

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.

Quand à la répartition de 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

(1) Loi du 21 avril 1832, art. 22 et 23.

(2) La Constitution de 1848 ayant substitué les conseils cantonaux aux conseils d'arrondissement, il est probable que par les lois futures la répartition sera faite par les conseils généraux entre les cantons et par les conseils cantonaux entre les communes.

Source BIU Cujas

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 contributions, comme indigents, 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 ou décret. — Cette conversion d'impôt mobilier en impôt d'octroi est trop favorable aux personnes 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

Source BIU Cujas

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.

La somme totale de la contribution personnelle et mobilière pour 1849 est de 60 millions.

### § 3. — IMPÔT DES PORTES ET FENÊTRES.

Cette contribution, créée par la loi du 4 frimaire an VII, 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

(1) Loi du 4 frimaire an VII, art. 12.

Source BIU Cujas

mixte, ce qui fonde la diversité des dispositions légales; c'est là ce qui faisait comprendre, avant 1848, l'impôt des portes et fenêtres dans le cens électoral au profit du locataire seul, même dans le cas de convention qui mettait l'impôt à la charge du propriétaire (1).

L'impôt est assis sur les portes et fenêtres des bâtiments servant à l'habitation des hommes et donnant sur les rues, cours et jardins (2) : il a lieu sur tout le territoire sans distinction des villes et des campagnes, des habitations du riche et du pauvre : c'est, comme on l'a dit, l'impôt *sur le jour et l'air* et celui qui est le moins conforme au principe d'égalité proportionnelle. 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 : c'est à l'égard des campagnes surtout un obstacle à l'amélioration du bien-être de la classe ouvrière.

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 d'impôt de quotité, mais l'impopularité de cette mesure la fit abroger l'année suivante; la loi du 21 avril 1832 [tit. 2, art. 8] restitua à cette contribution, vi-

(1) Loi du 19 avril 1831, art. 6.

(2) La destination des bâtiments pour l'*habitation* fait exempter de l'impôt : 1° les portes et fenêtres établies pour éclairer ou aérer les granges, bergeries, greniers, caves, et autres locaux semblables; 2° les portes et fenêtres des hospices et des bâtiments employés à un service civil, militaire ou d'instruction. (Loi du 11 frimaire an VIII, art. 5.)

Source BIU Cujas

cieuse déjà sous tant de rapports, son caractère d'impôt de répartition. Le tarif annexé à l'article 24 de 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 du contingent obligatoire 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 seraient pas encore (1).

### § 4. — IMPÔT DES PATENTES.

C'est un impôt de quotité créé par la loi du 2 mars 1791 et réglé aujourd'hui par la loi du 25 avril 1844. Il se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel (2).

Le droit fixe n'est pas uniforme pour toute la France; son taux est subordonné à l'importance de la population et à la nature de l'industrie qui est distribuée par la loi en huit classes de professions. Il existe dans la loi de 1844 : 1° un *tarif général* des professions imposées eu égard à la population et à la classe de l'industrie,

(1) Loi du 13 floréal an X, art. 21.

(2) La loi de 1791 ne connaissait pas le droit fixe qui est venu de la loi du 1er brumaire an VII et a été confirmé par la loi du 26 mars 1831, art. 26, et la loi du 25 avril 1844, art. 2.

Source BIU Cujas

qui varie de 300 francs à 2 francs; 2° un *tarif exceptionnel* pour certaines professions (agents de change, banquiers, etc.), qui varie de 1,000 francs à 75 francs; 3° un autre *tarif exceptionnel* pour des professions imposées sans égard à la population (armateurs, assurances, banque de France, etc.) et qui varie de 10,000 francs (pour la banque) à 15 francs (1).

Le droit proportionnel est établi d'après la valeur locative des maisons, tant d'habitation que des magasins, usines, ateliers, remises, hangars, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables [9]. Le droit proportionnel s'élève ordinairement au vingtième de la valeur locative [8]. Le droit proportionnel pour les usines et les établissements industriels est calculé *sur la valeur de production*, c'est-à-dire sur la valeur locative de ces établissements pris dans leur ensemble et munis de tous leurs moyens matériels de production [9].

Des exceptions nombreuses sont apportées à la règle générale qui fixe le droit proportionnel au vingtième de la valeur locative; de grandes entreprises sont imposées au quinzième; d'autres au vingt-cinquième, au trentième, quarantième, cinquantième de la valeur locative : les septième et huitième classes en sont totalement exemptes [tableau D].

Les patentes sont personnelles; les associés en nom collectif sont tous assujettis à la patente [16]. — L'associé principal paye seul le droit fixe en entier; les autres ne sont imposés qu'à la moitié de ce droit. Le

(1) Tableaux A. B. C. annexés à la loi de 1844.

Source BIU Cujas

droit proportionnel de la maison de commerce est établi sur la maison d'habitation de l'associé principal et de tous les locaux qui servent à l'exploitation du commerce ou de l'industrie, mais non sur la maison d'habitation de chaque associé.

Le principe de l'impôt est général. L'article 1^er^ de la loi de 1844 porte : « 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. »

L'esprit de la législation de 1791 par laquelle l'Assemblée constituante a établi les patentes 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 (1); la patente était créée pour les professions commerciales et industrielles. Le législateur n'avait pas alors la pensée de l'étendre aux professions libérales. « Le droit des patentes, » dit l'assemblée dans son adresse du 24 juin 1791, » correspond au jurandes, aux maîtrises, aux vingtiè- » mes 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

(1) Décret du 2 mars 1791. — L'art. 7 contient le mot *profession*, mais tellement disposé qu'évidemment le législateur ne pensait pas aux professions dites *libérales* : « Il sera libre à toute personne de faire *tel négoce*, ou d'exercer *telle profession*, *art* ou *métier* qu'elle trouvera bon, mais elle sera tenue auparavant de se pourvoir d'une patente.

Source BIU Cujas

» avantage bien longtemps désiré, celui d'établir pour » tout le monde la liberté de toute espèce *d'industrie et* » *de commerce.....* » — Le Directoire, par la loi du 1er Brumaire an VII, a manqué à l'esprit de l'institution en étendant la patente à des professions libérales, telles que l'exercice de la médecine (1). Le motif que les médecins ont une action en justice pour réclamer le prix de leurs soins, ne peut légitimer cette nature de taxe, car le 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. Ce même prétexte ne pouvait, au surplus, être invoqué contre les membres du barreau qui n'ont pas d'action devant les tribunaux pour réclamer leurs honoraires, et ils n'avaient pas été, comme les médecins jusqu'en 1845, soumis à un impôt dont la nature répugne profondément à toutes les traditions de l'ordre des avocats. La loi de 1844, distinguant avec justesse les fonctions publiques et les professions libérales des entreprises commerciales ou industrielles, a donc mis au premier rang dans ses exceptions à la patente, les fonctionnaires, les médecins, les avocats (2), les professeurs de belles-lettres, sciences et arts, ainsi que les artistes, les chefs d'institution ou de pension et les instituteurs primaires. Elle a placé aussi dans l'exception ceux qui, à raison de leurs charges ou de leurs entreprises, fournissent un cautionnement à l'État, comme les notaires, avoués, huissiers, et les éditeurs

(1) Loi du 1er brumaire an VII, art. 3, un métier ou *profession quelconque*.

(2) Sur la taxe applicable aux professions libérales, V., *supra*, p. 131, note 2.



Source BIU Cujas

de feuilles périodiques. L'énumération comprise dans l'article 13 embrasse d'autres professions et situations qui entrent dans l'exception par différents motifs d'équité ou d'utilité publique : et il est nécessaire de remarquer que cet article 13, qui contient les exceptions, est limitatif, puisqu'il déroge au principe général de l'article 1er sur l'égalité de l'impôt, relativement à tout négoce et à toute profession. — Il n'en est pas ainsi des industries ou professions qui ne seraient pas énoncées nominativement dans les huit classes de professions soumises soit au droit fixe et proportionnel, soit au droit fixe seulement; elles doivent être soumises à l'impôt d'après l'analogie des opérations ou des objets de commerce par un arrêté spécial du préfet, sur l'avis du maire. Tous les cinq ans des tableaux additionnels d'industries et professions, classées par voie d'assimilation, depuis trois années au moins, doivent être soumis à la sanction législative.

### § 5. — 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 centimes 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.

Source BIU Cujas

Sous ces formes diverses et dans différentes applications, ils sont toujours un accroissement à l'impôt foncier, à l'impôt mobilier, et le plus souvent 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 départements 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 éléments, 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 directeur, d'un inspecteur et d'un nombre de contrôleurs proportionné à l'étendue du département.

---

(1) Voir ci-dessous, part. II, chap. 1er, § 2, nos 2 et 3.
(2) Loi du 28 février 1809.

Source BIU Cujas

La seconde est une agence de perception et de payement qui a son centre au Trésor, et ses ramifications dans les départements, les arrondissements, les communes, par les receveurs généraux des finances, les payeurs, les receveurs particuliers, les percepteurs.

Nous n'avons point à rendre compte ici des détails techniques et du mouvement intérieur de cette organisation; nous avons en ce moment 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 1^er^ 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.

(1) Arrêté du 16 thermidor an VIII, art. 13.

Source BIU Cujas

L'émission des rôles doit être accompagnée des *avertissements*, 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 (1). 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 contributions 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.

---

(1) Loi du 15 mai 1818, art. 50.

Source BIU Cujas

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 avertissements 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 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 (2).

(1) Arrêté du 15 thermidor an VIII.
(2) Loi du 17 brumaire an V, art. 3.

Source BIU Cujas

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 pendants 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 (1).

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 contribu-

(1) Voir les *Éléments de droit public et administratif*, par M. FOUCART, doyen de la Faculté de Poitiers, t. II, p. 108.

Source BIU Cujas

tion 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 (1).

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 contre les débiteurs; la loi a de plus établi des moyens de poursuite contre les tiers.

Les notaires, les 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 (2). — De même la sommation suffit quand elle est adressée, pour la partie privilégiée de l'impôt, à un débiteur du contribuable, tel que fermier ou locataire; 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.

---

(1) Code civil, 2098; loi du 12 novembre 1808, en quelques lieux que les effets se trouvent.

(2) Loi du 12 novembre 1808, art. 2.

Source BIU Cujas

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 dégrèvement.* — A côté des poursuites qui tendent au recouvrement de l'impôt, la loi a dû ouvrir aux citoyens la voie des réclamations en dégrèvement (1).

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 habitants. — Si cependant la commune a été cadastrée, la surtaxe pour impôt de

(1) Loi du 21 avril 1822, art. 28.

Source BIU Cujas

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. — Les contribuables ont trois mois pour former leurs réclamations contre les rôles des contributions directes. Les trois mois courent à partir de la publication des rôles (1).

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

(1) Loi du 19 juillet 1845, art. 7.

Source BIU Cujas

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 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 moyen 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* (2).

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 pour-

(1) Loi du 21 avril 1832, art. 28.
(2) Arrêt du conseil d'État, 21 mars 1834.

Source BIU Cujas

voi : 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;
Les produits universitaires;
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

Source BIU Cujas

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 s'élève pour 1849 à 500,000 fr.

II. *Produits universitaires.* — Des quatre classes d'enseignement primaire, industriel, ecclésiastique et *classique*, l'enseignement classique était le seul soumis, avant 1845, à la rétribution universitaire. Cette taxe, créée par le décret du 17 mars 1808, consistait en une rétribution du *vingtième* du prix payé par tous les élèves des colléges, institutions et pensions.

Elle n'était pas assise seulement sur le prix payé par chaque élève pour son instruction, mais sur le prix total de la pension. Elle était un impôt sur l'intelligence pesant directement sur les familles et non sur les chefs d'institution qui stipulaient toujours un prix de pension indépendant de la rétribution universitaire qu'ils devaient acquitter. Elle a été abolie par l'article 14 de la loi des finances du 4 août 1844.

(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

Mais la même loi et celles qui l'ont suivie jusqu'à ce jour ont maintenu le *droit annuel* imposé aux chefs d'institution et aux maîtres de pension par le décret du 17 septembre 1808, ainsi que les rétributions imposées sur les élèves des Facultés et sur les candidats qui se présentent pour y obtenir des grades (1). Le droit annuel porte vraiment sur l'*industrie* du maître de pension; il tient lieu pour lui de la patente; et c'est là que l'impôt peut être justement et régulièrement assis (2).

Dans le principe et en vertu du décret de 1808, l'Université avait sa dotation propre et son budget spécial, qui devait suffire à ses dépenses. Mais, depuis 1835, l'Université n'a plus de budget spécial; et toutes les recettes et dépenses ont été centralisées au Trésor par les lois des 24 mai 1834 [art. 8] et 17 août 1835 [art. 9].

Dans l'état actuel des choses, l'administration de l'instruction publique est chargée, conjointement avec les agents des contributions directes, de l'assiette du droit annuel; en cas de dissidence entre les deux administrations, le préfet doit statuer. Les pourvois dirigés par les intéressés contre la base du droit annuel sont jugés par le conseil de préfecture.

---

(1) Décret du 4e jour complémentaire an XII (21 septembre 1804) et 17 février 1809. — Des rétributions sont aussi imposées par la loi du 21 germinal an XI (11 avril 1803) l'arrêté du gouvernement du 25 thermidor an XI (13 août 1803) et l'ordonnance du 27 septembre 1840, aux élèves des écoles de pharmacie et aux herboristes reçus par ces écoles; ces taxes sont confirmées par les lois annuelles de finances.

(2) Le droit annuel est de 150 francs pour les chefs d'institution et de 75 francs pour les maîtres de pension, à Paris; de 100 francs et de 50 francs dans les départements.

Source BIU Cujas

Les recouvrements sont poursuivis sur les rôles rendus exécutoires par le préfet, à la diligence des agents du trésor public, et dans les mêmes formes que pour les contributions directes. — Les secrétaires des Facultés sont des agents comptables pour les droits qu'ils perçoivent.

La somme des produits éventuels pour 1849 est de 1,660,000 francs.

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 a un but 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 primaire ; — et des centimes additionnels au principal des quatre contributions directes sont votés par les conseils de département et par les conseils municipaux dans les limites d'un *maximum*

Source BIU Cujas

déterminé par la loi annuelle du budget des recettes. La dépense totale pour 1849 est de près de 20 millions (1); elle s'applique à 55,342 écoles primaires. — On estime à plus de 50 millions la dépense qu'entraînerait la gratuité de l'enseignement primaire. Le nombre des enfants de 6 à 14 ans est de 5,500,000 à peu près; celui des enfants pauvres est environ de 1,500,000.

La contribution destinée à l'établissement, à l'entretien des bâtiments 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 ou décret. Cette substitution d'une mesure de haute administration au vote des conseils municipaux était nécessaire, dans l'origine, pour vaincre la résistance des communes; en 1834, vingt mille neuf cent soixante et une communes furent imposées d'office: la résistance s'est promptement affaiblie; cinq ans après, les impositions par ordonnances étaient appliquées seulement à quatre mille sept cent quatre-vingt-six communes (2); la résistance, étant vaine, a presque partout disparu.

La rétribution mensuelle n'est pas en elle-même une

---

(1) Recettes affectées au service de l'instruction primaire, en 1849 :

| | | |
|---|---|---|
| Fonds des communes. . . . . | 9,126,000 fr. | 19,371,000 fr. |
| Fonds des départements. . . . . | 4,325,000 | |
| Fonds de l'État. . . . . | 5,920,000 | |

Loi du 8 août 1847 et budget rectifié 18 décembre 1848; loi du 19 mai 1849 (budget des dépenses). — Statistique; *Revue de l'inst. publ.*, 1849, p. 1558, et rapport de M. Barthélemy Saint-Hilaire, *Monit.* 21 avril 1849.

(2) Rapport général de l'instruction primaire, 6 juin 1840.

Source BIU Cujas

imposition communale; elle est l'indemnité payée par chaque chef de famille, pour les soins donnés à l'éducation de ses enfants; mais cette rétribution a été élevée au rang d'impôt, quant à son mode de perception; 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 réclamations 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.

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 arrondissements 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, en cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes. Si le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté,



Source BIU Cujas

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 (ou de canton), qui peut proposer une valeur applicable à toute la circonscription, ou distribuer les communes en certaines classes en graduant la valeur de la journée. Le 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

Source BIU Cujas

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 dix-huit à soixante 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, âgé de dix-huit à soixante ans, au nombre des serviteurs, aux instruments 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 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 per-

(1) Voir une instruction ministérielle du 24 juin 1836.

Source BIU Cujas

sonne 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 un 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 poursuites et de jugement sont les mêmes (3).

---

(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 ministérielle, 15 mai 1837.)

(2) Solution du ministre de l'intérieur, 2 mai 1837. — *Traité de l'organisation*, etc., par M. Bost, t. Ier, p. 442.

(3) Loi du 28 juillet 1824, art. 6.

Source BIU Cujas

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* 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.

Les prestations en nature, votées chaque année, produisent une valeur approximative de 32 millions qui représentent 15 centimes spéciaux ; — les centimes départementaux et communaux fournissent, sur les 5 centimes autorisés par la loi annuelle des finances, la somme de 24 millions : — c'est donc un total de 56 millions, qui pendant onze ans, depuis la mise à exécution de la loi de 1836 jusqu'à la fin de 1848, représente une valeur de 616 millions dépensés sur les chemins vicinaux.

L'étendue des chemins vicinaux, d'après la statistique de 1845, offre un parcours de 689,862 kilomètres (1).

---

(1) Les chemins vicinaux ordinaires ont une longueur de. . 586,887 kilom.
Les chemins vicinaux de grande communication et les chemins communaux classés, sont d'une étendue de. . . . . 52,975
La longueur totale offre la 144e partie, en surface, du territoire français.

Source BIU Cujas

## 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 natu» relle à la servitude, et que la taxe sur les marchan» dises 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'impôt indirect, 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 éta» blie *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'éloignent davantage de la première* » *nécessité.* — Le plus grand vice, sans doute, serait » que l'homme qui, à quelque titre que ce soit, ne peut » que se procurer sa vie strictement, se trouvât chargé

Source BIU Cujas

» 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 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 : le poids des charges de l'État s'y oppose. Avant de détruire complétement l'impôt sur le sel, qui porte sur un objet de première nécessité, et de réduire l'impôt des boissons, nuisible aux intérêts agricoles, il faut que l'État remplisse ses engagements.

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. —

---

(1) *Essai analytique sur la richesse et l'impôt*, par GRASLIN, 2e p., ch. 4.

(2) C'est celle adoptée par les auteurs de l'ouvrage sur la *Fortune publique en France*.

Source BIU Cujas

Nous retranchons l'administration des postes, qui n'offre pas d'aliment suffisant au droit qui règle principalement 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,

Les droits sur les transports;

En second lieu, les octrois;

En troisième lieu, les douanes :

Ce qui va nous donner trois sections à parcourir.

Source BIU Cujas

## SECTION Ire.

### CONTRIBUTIONS INDIRECTES, PROPREMENT DITES.

---

### § 1er. — DROITS SUR LES DENRÉES.

Les droits sur les denrées s'appliquent aux boissons, aux sels, aux sucres indigènes.

I. 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 28 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 seuls sont 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.

---

(1) Cass. 9 novembre 1833.

Source BIU Cujas

Les droits de circulation, d'entrée, de détail, sont communs aux vins, cidres, eaux-de-vie, esprits et liqueurs.

*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 âmes.

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 mouvements par les droits communs aux boissons, que nous examinerons bientôt, et sont atteints d'un dernier droit qui leur est spécial, celui de

(1) Loi du 20 juillet 1837-8.

Source BIU Cujas

*consommation*. Ce droit est dû par le consommateur à la réception du liquide. Les marchands ne le payent pas, à moins qu'ils n'abandonnent leur profession, car ils les payent alors sur ce qu'ils conservent pour leur usage personnel. Ce droit de consommation est élevé; il est égal à celui de *détail* que paye 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.

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*. »

*Droits 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 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.

Source BIU Cujas

— 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 reçoivent du propriétaire ou lui remettent 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 arrondissements 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 négociants, 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

Source BIU Cujas

de circulation. Il en est de même des boissons destinées à l'étranger et aux colonies.

Le droit de circulation a été subordonné, par la loi du 28 avril 1816, à un tarif qui divise les départements 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 départements (2). Les villes de 4,000 habitants 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 âmes et, dans la plus élevée, les villes de 50,000 habitants. 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 départements 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

(1) Loi de 1816, art. 19.
(2) Loi du 12 décembre 1830.

Source BIU Cujas

dans les différents rapports qu'elle saisit et qu'elle enchaîne. En étudiant la base du tarif, on peut découvrir l'idée qu'il recèle. — Dans les départements 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 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 séjour est de plus de vingt-quatre heures; — de là, enfin, la faculté d'*entrepôt*, d'après laquelle la marchandise entre sans payer de droits,

Source BIU Cujas

à condition qu'elle les payera 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 *débitants*. Ce sont les débitants 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.

L'exercice ne pouvant avoir lieu sans atteinte portée à l'inviolabilité du domicile, la loi a permis les abonnements 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 débitants, lorsque les deux tiers au moins des débitants de la commune demandent l'abonnement avec l'approbation du conseil municipal : les débitants, dans ce dernier cas, sont *solidaires* (1).

Les marchands en gros sont soumis au droit de détail et à l'exercice à raison des *manquants*; mais la loi

(1) Cass. 10 mai 1821.
(1) Loi du 28 avril 1816, art. 80.

Source BIU Cujas

leur accorde une déduction pour coulage (8 p. 100), et permet la compensation des excédants avec les manquants, 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 âmes, 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 1849 pour la somme de 90 millions : on estime, 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 dérobe à la vigilance

Source BIU Cujas

administrative, qui alimente, avec les autres liquides, l'impôt annuel de 90 à 100 millions (1).

II. IMPÔT SUR LES SELS (2). — 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 (3); 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 le 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 considé-

(1) Voir un *Essai sur la théorie de l'impôt indirect*, par M. D'ARBIN. — Au budget voté en 1847, pour 1848, le produit était évalué à 103 millions.

(2) Voir les *Développements et les documents*, publiés par M. AUG. DEMESMAY, député du Doubs, à l'appui de la *proposition relative à la réduction de l'impôt du sel* (in-8°, 1847).

(3) *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

ration de la lutte avec l'Angleterre et par les ménagements 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 consomma» tion 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] porte : « 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 salants 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 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 salants. Elle porte [art. 15] : « 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 con-

(1) Les salines de l'Est supportaient une charge de plus que les autres, un droit de 2 francs 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).

Source BIU Cujas

» sentie par ordonnance royale délibérée en conseil » d'État;

» Les lois et les règlements généraux sur les mines » sont applicables aux exploitations des mines de sel; » mais aucune redevance porportionnelle 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 (1).

L'impôt du sel est un droit de consommation. Il avait été supprimé à partir du 1er janvier 1849, par un décret du gouvernement provisoire du 15 août 1848. Ce décret a été abrogé par la loi du 28 décembre 1848 relative à l'impôt du sel, qu'elle a réduit à dix francs par cent kilogrammes. L'impôt est dû par l'acheteur au moment de l'enlèvement. Le commerce, en fournissant caution, peut obtenir des délais de payement.

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 ordonnance ou décret n'ait

(1) Loi du 17 juin 1840, art. 1, 2, 5.

Source BIU Cujas

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, avant les lois de 1848, produisait un total de 55 à 56 millions par année : les douanes versaient un produit de 49 millions dans la caisse de l'État, et les contributions indirectes ne versaient, pour le même objet, qu'une somme de 6 à 7 millions par année. Aujourd'hui les produits ont diminué de plus de moitié : ils sont évalués au Budget de 1849, au total d'environ 26 millions ; dont 21 millions sont perçus dans le rayon et 6 millions à peu près, hors du rayon des douanes.

Les sels étrangers sont admis en France en payant des droits fixés par la loi du 13 janvier 1849 qui a donné au pavillon français pour les transports, et à la fabrication ou l'exploitation des sels indigènes une garantie qu'avait méconnue d'abord la loi de 1848.

En cas de contravention à l'impôt, 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.

(1) Loi du 17 juin 1840, art. 5 et 8.

Source BIU Cujas

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 (1).

Aux termes de l'art. 12 de la loi du 17 juin 1840, « des règlements 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 appelé l'intervention du conseil d'État pour régler, sous forme d'ordonnance, des intérêts d'agriculture et d'industrie, pour lesquels on avait réclamé depuis longtemps une exemption des droits sur le sel. Il a été pourvu à ce règlement par l'ordonnance du 26 juin 1841. — La loi du 13 janvier 1849 a ordonné une enquête parlementaire sur la production et le commerce des sels en France.

III. 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*

(1) Ordon. du 8 juin 1822. — La soude artificielle due au procédé du célèbre Vauquelin a affranchi notre industrie manufacturière des soudes de l'Espagne.

Source BIU Cujas

(de 50 fr.) pour les fabricants, 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 fabricants 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, créé par la loi de 1837, sera perçu d'après es 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 règlements provisoires, faits pour assurer la perception, s'est réalisée par la loi du 11 juin et l'ordonnance du 16 août 1842. Le droit de fabrication sur les sucres indigènes est évalué, dans le Budget général des voies et moyens pour 1849, à la somme de 29 millions.

### § 2. — MONOPOLES PUBLICS.

Les monopoles qui seraient établis, dans l'intérêt privé, pour l'exercice d'un commerce et d'une in-

(1) Voir un ouvrage où la question est examinée avec soin et entourée de détails statistiques par un habile administrateur : *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

dustrie, non fondés sur l'invention d'un procédé, seraient en opposition directe avec le principe de liberté industrielle proclamé par 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 francs. — 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

(1) Adresse du 24 juin 1791.

Source BIU Cujas

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 francs 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, il devait expirer en 1837; une loi du 12 février 1835 l'a prorogé d'abord jusqu'au 1er janvier 1842. Une enquête a recueilli, depuis 1835, les documents 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 120 millions; il faudra le remplacer par un impôt aussi productif, et cependant 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).

(1) La loi porte, art. 2 : « A l'avenir, les tabacs dits de *cantine* ne pour-

Source BIU Cujas

## § 3. — 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 fabricants et débitants 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 fabricants ou débitants de cartes, et le droit des employés de se présenter dans les établissements publics pour la vérification 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 XV^e^ siècle. Elle s'est perpétuée, sans interruption légale, pendant la révolution; la loi

---

» ront, même sous marques et vignettes, circuler en quantités supérieures » à un kilogramme, à moins qu'ils ne soient enlevés des manufactures » royales ou des entrepôts de la régie, et accompagnés d'un acquit à cau- » tion ou d'une facture délivrée par l'entreposeur. Toute contravention à » cette disposition sera punie conformément à l'article 216 de la loi du 28 » avril 1816. »

Source BIU Cujas

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 départements 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 fabricants et commerçants, 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

Source BIU Cujas

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 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.

### § 4. — 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

Source BIU Cujas

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 analogie, 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'élevait, avant l'établissement des chemins de fer, 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 sus-

(1) Loi du 25 mars 1817, art. 112; Loi du 28 juin 1833, art. 8.
(2) Loi du 20 juillet 1837.

Source BIU Cujas

pendues, 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 établissements 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 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

(1) Décret du 29 août 1790.

Source BIU Cujas

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 agents 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. — L'établissement des chemins de fer a porté une atteinte profonde à l'attribution des maîtres de poste; qui ont réclamé une indemnité à raison de leur dépossession : une indemnité leur a été allouée sur le budget de l'État, en attendant qu'un système de prélèvement sur les produits des chemins de fer ait pu être établi généralement et régularisé en leur faveur (1).

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.

(1) C'est le mode établi en Belgique et qui a sauvé les postes sans surcharger l'État d'une indemnité trop lourde.

Source BIU Cujas

## 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 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 millions, 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). — 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 (2).

---

(1) Voir un écrit intitulé : *De l'administration des octrois municipaux*, par M. Ch. Charpillet, préposé en chef des octrois de Rennes, 2e édition, 1838.

(2) Tableaux insérés par M. Charpillet dans la *Revue administrative*, t. Ier.

Source BIU Cujas

Les taxes communales, contemporaines de l'émancipation des communes au XII^e^ 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.

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

(1) Loi du 27 frimaire an VIII.
(2) Loi du 5 ventôse an VIII.

Source BIU Cujas

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 *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 gouvernement impérial, une destination tout autre que l'utilité des villes : les mécontentements étaient extrêmes.

En 1814, la restauration sentit le besoin de remettre aux communes et aux maires l'administratien 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 insuffisants pour ses dépenses, dit l'article 147, » il pourra être établi, sur la demande du conseil mu» nicipal, 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.



Source BIU Cujas

I. Règles générales. — 1° La loi de 1816 permet d'affermer l'octroi ou de le mettre en régie intéressée;

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 ordonnance ou décret, 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 francs à 200 francs.

Telles sont les règles générales qui résultent de la législation actuelle; examinons les spécialités de la matière.

---

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 147, 148; Cass., 18 juillet 1834.

Source BIU Cujas

II. RÈGLES SPÉCIALES. — 1° *Établissement de l'octroi. Tarifs.* — Les conseils municipaux ont l'initiave 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, un décret pourrait l'imposer d'office. Cette prérogative du pouvoir exécutif 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 divisions ordinaires où 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 éléments du tarif; mais cet arrêté est tombé en désuétude : aujourd'hui le principe d'administration est que les éléments du tarif doivent être acceptés ou rejetés. — Le tarif ne peut produire son effet légal que lorsqu'il est revêtu de l'homologation en forme d'ordonnance ou décret. 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

Source BIU Cujas

la protection du gouvernement, 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 gérants 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 règlements, 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 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

(1) Loi du 27 frimaire an VIII, art. 9.

Source BIU Cujas

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 inconvénients du bail à ferme, en ce que les bénéfices faits par les traitants, 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 traitants font des bénéfices, et alors c'est un impôt de trop pour la commune; ou les traitants 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

(1) *De l'administration des octrois*, par M. CHARPILLET, préposé en chef, p. 91.

Source BIU Cujas

municipale, sous la réserve des frais de perception réglés avec l'administration. — Nulle surveillance directe n'est imposée 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 pouvait 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 vu y 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

(1) Ordonnance du 9 décembre 1814, art. 105.

Source BIU Cujas

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 de l'État, et les matières nécessaires à la fabrication des poudres, sont exceptées de l'application des tarifs d'octroi.

Le produit annuel des octrois dans les 1,420 villes où ils sont établis, Paris excepté, est en moyenne de 48 millions, c'est-à-dire du tiers à peu près du revenu total des communes, qu'on estime 155 millions. — L'octroi de Paris produit à lui seul plus de 30 millions.

RAPPORTS DES OCTROIS AVEC L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE. — L'octroi ne peut frapper sur les matières premières qui 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

Source BIU Cujas

d'octroi, comme elles le garantissent du payement des droits d'entrée au profit de l'État.

Rapports des octrois avec l'État. — Depuis le XVI^e^ 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 par la loi du 28 avril 1816, pour toute la durée de cette loi : 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 paye plus qu'une autre, car elle paye 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 indemnisent 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 diffi-

(1) Les frais de casernement de la gendarmerie sont à la charge des départements [Décret du 11 juin 1810]. — En aucun cas, ces dépenses ne peuvent être supportées par les communes.

Source BIU Cujas

culté 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 payement 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 habitants 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'ordonnance ou décret, 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

(1) Ordonnance du 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

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 une réforme législative :

1° Celle qui permet l'établissement des octrois d'office, par ordonnance ou décret 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).

(1) Il a été publié en 1836 un *Résumé analytique des lois et règlements*

Source BIU Cujas

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.

### § 1er. — 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'importation 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 développements de l'industrie nationale par des entraves mises à

---

*des douanes*, par M. Fasquel, un vol. in-4°, et en 1848 un ouvrage intitulé *Code des douanes et Règlement sur les douanes en vigueur au 1er janvier* 1848, par M. Bourgat, 2 vol. — On trouve dans ce dernier ouvrage l'analyse des *Traités de commerce* qui sont à consulter pour l'application des droits de douane.

Source BIU Cujas

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 règlements 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 con- » sidérés 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

Source BIU Cujas

les principes fondamentaux d'économie sociale que s'est proposés le législateur 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 des 2 mars et 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 changements motivés par les circonstances ; mais les principes sont restés ceux de Colbert, ceux de l'Assemblée constituante. Et même aujourd'hui, en présence des 135 millions que peuvent produire les droits de douanes, selon les prévisions du budget de 1849, 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. »

Source BIU Cujas

## § 2. — 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 vingt-six directions dont les limites sont fixées par ordonnance ou décret.

L'organisation est civile et militaire : membres d'une organisation civile, les employés de la douane prêtent serment devant les tribunaux, et ils sont compétents pour faire, en matière de douanes, les actes du ministère des huissiers ; — membres d'une organisation militaire, ils sont distribués en quatre légions du nord, du sud, de l'est, de l'ouest (2).

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

(1) Ordonnance du 17 mai 1817.
(2) Ordonnance du 31 mai 1831.

Source BIU Cujas

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 ou décrets, en maintenant ces dispositions, peuvent renouveler ou modifier toute autre disposition des règlements sur les formalités à observer et les précautions à prendre (1).

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 bâtiments qui entrent dans cette ligne, de demander la copie *du manifeste*, et de signer l'original.

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 nécessaire pour établir ou sup» primer un bureau sur une ligne de douanes déjà au» torisée par une loi existante. Cet article signifie seu» lement, et c'est ainsi qu'il a été constamment entendu, » qu'il faut une loi pour pouvoir transporter une ligne » de douanes d'un département qui cesse d'être fron» tière dans un autre département qui commence à » l'être (2). »

---

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 37.

(2) *Répertoire de jurisprudence*, par MERLIN. V. *Douanes*, § 1er.

Source BIU Cujas

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 longtemps été autorisés que sur les frontières et dans les ports. Mais la loi du 27 février 1832 a permis d'établir, par ordonnance ou décret, des entrepôts de douane à l'intérieur de la France; c'est ainsi qu'un

Source BIU Cujas

entrepôt de cette nature existe à Paris depuis 1833 (1). — Les lois qui prohibaient l'exportation des grains à l'étranger, 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 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 de la République 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 pou-

(1) Ordonnance du 28 juin 1832.



Source BIU Cujas

voir de secourir une branche d'industrie ou de commerce que l'abaissement ou l'élévation des droits de douane, et que le droit d'importation ou d'exportation, peuvent menacer d'un danger immédiat : seulement ce secours et cette mesure de haute administration ne sauraient 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'im- » portation ou l'exportation de toutes marchandises » sous les peines de droit. — Les modifications seront » délibérées et arrêtées suivant les formes usitées pour » les règlements d'administration publique ; elles seront » 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. »

Cette prérogative a été maintenue et plus nettement déterminée par la loi du 17 décembre 1814 [art. 34], qui a fait disparaître la disposition relative aux entrepôts, désormais placés sous la protection de l'autorité administrative. Les ordonnances ou décrets peuvent donc provisoirement et en cas d'urgence, sauf la conversion en projets de loi aux époques déjà indiquées :

1° Prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère, ou augmenter, à leur importation, les droits de douane ;

Source BIU Cujas

2° Diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufacturiers (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 du Gouvernement.

L'administration des douanes publie annuellement un tableau général du commerce de la France avec ses colonies et les puissances étrangères, des tableaux ayant pour objet la comparaison des principales marchandises importées et exportées, dans le cours de chaque année, ainsi que la situation des entrepôts et le mouvement de la navigation (2). Elle donne aussi le moyen de connaître l'état du commerce extérieur, et elle éclaire sur la situation de l'industrie et du commerce à l'intérieur de la France.

Les produits de la douane, qui étaient évalués en 1847 à 163 millions, sont évalués dans les recettes de 1849 à 135 millions, et n'ont figuré dans le budget rectifié de 1848 que pour 90 millions.

---

(1) Le gouvernement a usé de ce droit en 1839 en dégrevant les sucres coloniaux, matière première, pour les manufactures de raffinerie.

(2) Voir le *Moniteur* du 6 octobre et du 19 août 1849, et le volume *in-folio* publié en 1849 par l'administration pour l'année 1848.

Source BIU Cujas

## SECTION IV.

### COMPÉTENCE ET PROCÉDURE, EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES, D'OCTROIS ET DE DOUANES.

---

#### § 1^er^. — 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 (1).

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 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

---

(1) Contributions indirectes, loi du 5 ventôse an XII, art. 88 et 90; Octrois, lois du 27 frimaire an VIII, art. 13, et 9 décembre 1814, art. 78; Douanes, loi du 4 germinal an II, tit. 6, art. 12; loi du 17 décembre 1814, art. 16, et loi du 21 avril 1818, art. 35.

Source BIU Cujas

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 et un prélèvement sur ses 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 mis-

(1) Cass., 14 novembre 1833.

Source BIU Cujas

sion. 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 faire complétement 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 grâce qui appartient exclusivement aux représentants de la souveraineté nationale (1) : 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 (2).

---

(1) Constitution de 1848, art. 55.
(2) Loi du 21 avril 1818, art. 35.

Source BIU Cujas

## § 2. — PROCÉDURE.

Les impôts indirects ont leur procédure particulière. Il faut connaître les moyens de recouvrement et d'exécution, et les différents 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 (1).

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 interposer 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 (2). L'avis du conseil d'État du 23 thermidor an XII porte que « les administrateurs auxquels les lois ont attribué, » pour les matières qui y sont désignées, le droit de » prononcer des condamnations ou de décerner des » contraintes, sont de véritables juges dont les actes » doivent produire les mêmes effets et obtenir la même

(1) Décret du 1er germinal an XIII, art. 43; loi du 28 avril 1816, art. 239.

(2) Voir un travail approfondi sur la *contrainte administrative* par M. VALETTE, *Revue de droit français et étranger*, t. IV (1846), p. 832.

Source BIU Cujas

» exécution que ceux des tribunaux ordinaires... Qu'en » conséquence, les condamnations et les *contraintes*, » émanées des administrateurs dans les cas et pour les » matières de leur compétence, emportent hypothèque » de la même manière et aux mêmes conditions que » celles de l'autorité judiciaire. »

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, de 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).

---

(1) Cass., 3 janvier 1829.
(2) Loi du 25 mai 1838, art 15.

Source BIU Cujas

Les règles de la procédure et de la compétence, suivies 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 payement des droits, comme cela arrive souvent pour les droits de douane dont le chiffre est élevé, ces obligations, à défaut de payement, 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).

---

(1) Avis du conseil d'État, 28 juillet 1830.

(2) Loi du 1er germinal an XIII, art. 50.

Source BIU Cujas

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 précédents, les impôts directs et les impôts indirects : il nous reste à examiner les droits d'enregistrement et de mutation, ou l'impôt sur les conventions et transmissions.

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 plus de 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 : témoin Dumoulin, titre *Des fiefs;* d'Argentré, *Droits du prince* et *De laudimiis;* Loyseau, *Des seigneuries et du déguerpissement.* A la fin du XVIII^e^ 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 monuments du XVI^e^ et du XVIII^e^ siècle.

Le Droit administratif ne peut laisser l'enregistrement à l'écart, il doit l'embrasser dans le vaste sujet des im-

(1) Voir le *Traité des droits d'enregistrement*, de MM. Championnière et Rigaud, 4 vol. in-8°, et le Répertoire nouveau de MM. Dalloz, 1849, v° *Enregistrement.*

Source BIU Cujas

pôts; 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 tous 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 X^e^ et XI^e^ siècles; les historiens du Languedoc et Galland (du Franc-Alleu) citent des monuments 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.

Source BIU Cujas

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 : les seigneurs s'en étaient toujours montrés fort avides. La royauté, aux XVI^e^, XVII^e^ et XVIII^e^ 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 jugements translatifs et rétrocessifs de propriété (7). — Rien n'échappait à cette législation fiscale ; 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

(1) Ordonnance de 1539, art. 132 ; 1566, art. 58.
(2) Ordonnance de 1581 et mars 1693.
(3) Octobre 1705.
(4) Édit de décembre 1703.
(5) 19 juillet 1704.
(6) Août 1708.
(7) 20 mars 1708.

Source BIU Cujas

de mutation ; — les droits d'*actes*, qui étaient des 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 por- » tent sur tous les actes passés entre les citoyens, s'ar- » bitrent 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 paye » 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 no- » toire 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 lé- » gislateur dans les matières qui sont l'objet d'un inté- » rêt personnel : abus intolérable, et qui ne se serait » jamais établi, si ces droits étaient soumis à un tribu-

Source BIU Cujas

» nal quel qui 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 de prévenir les procès force souvent vos su- » jets 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

(1) *Essai sur la vie, les écrits et les opinions de Malesherbes*, par le comte de Boissy-d'Anglas, 1, 266.

(2) Décret du 15 mars 1790.

(3) Décret du 18 juin 1792.

Source BIU Cujas

d'enregistrement les droits d'*actes* et les droits de *mutation ;* mais il reposait sur une base toute nouvelle, en ce que les conventions écrites 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 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.

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 contri-* » *bution* 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.

Source BIU Cujas

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 les lois successives des 28 avril 1816, 15 mai 1818, 16 juin 1824, 21 avril 1832 et 24 mai 1834. Une loi de 1849 a créé une sorte de droit d'*amortissement* pour les biens dits de *mainmorte* (1).

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 suivants :

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 sont celles qui renferment les rapports de l'enregistrement avec le droit civil.

(1) Voir, *infra*, sect. III, § 1, n° 5, p. 264.



Source BIU Cujas

## 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 contractants, des tiers, des parties plaidantes et de la société en général ;

2° La constitution d'*un impôt* dans l'intérêt de l'État.

### § 1er. — SERVICE PUBLIC.

L'objet de la formalité doit être considéré à l'égard des actes notariés, des exploits, des jugements, des actes sous seing privé, des déclarations obligatoires de mutation d'immeubles par décès ou autrement.

Source BIU Cujas

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'enregis-» trement 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 *formalité* 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. 1^er^ porte :

« Les notaires sont des fonctionnaires publics établis pour recevoir tous les » actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le ca-» ractère 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 payement d'une amende (1).

(1) Arrêt du 23 janvier 1810.

Source BIU Cujas

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 (1). 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 respon- » sable 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 foi d'une classe nombreuse d'officiers ministériels. La formalité s'identifie avec l'existence même de l'acte.

III. *Jugements*. — L'authenticité des jugements 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

(1) M. TROPLONG, *Hypothèque*, 2-286.

Source BIU Cujas

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 pro-

---

(1) *Droit civil français*, t. IX, n° 72.

(2) Loi de l'an VII, art. 12; loi du 27 ventôse an IX.

Source BIU Cujas

priété immobilière par des cessions verbales et entre-vifs, et de donner assiette à l'impôt ;

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 ventes*, 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, 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'intérêt public, de l'exploitation » de l'homme par l'homme à la contribution du ci- » toyen (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 mouvements 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.

### § 2. — CONSTITUTION D'UN IMPÔT 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.

---

(1) Voir mon premier ouvrage sur l'*Histoire du droit français*, t. II, p. 49.

Source BIU Cujas

Les droits d'enregistrement, selon leur objet, sont FIXES OU PROPORTIONNELS : quand ils sont fixes, l'impôt peut être ordinairement 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, une créance, un objet mobilier, ou un immeuble qui *change de main*, qui devient 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'article 3, réalisé par l'article 68, qui contient l'énumération des actes et leur tarif ; elle est comprise, pour *les droits proportionnels*, dans l'article 69 de l'énumération et du tarif. Mais l'article 3 n'emploie pour caractériser les actes sujets au droit fixe qu'une forme purement négative :

Source BIU Cujas

« Le droit fixe s'applique aux actes soit civils, soit judiciaires ou extra-» judiciaires qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni condamna-» tion, collocation ou liquidation de sommes et valeurs, ni transmission de » propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles ou immeubles. »

L'article 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, collocation, ou liquidation 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 éléments 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'article 68; tous les actes qu'elle renferme ont un caractère commun : ce sont des actes *déclaratifs*.

Qu'on étudie la classification de l'article 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 valeur; 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 ca-

Source BIU Cujas

ractère *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 déterminé. Il faut que les articles 3 et 4 de la loi de l'an VII reçoivent leur efficacité des articles 68 et 69 du tarif ou de tout autre tarif fondé sur une loi.

Une distinction, à cet égard, doit être faite entre les

Source BIU Cujas

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 invariable ; 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 :

« Sont soumis au droit fixe d'un franc..... généralement tous actes civils, » judiciaires ou extrajudiciaires qui ne se trouvent dénommés dans aucun » des paragraphes suivants, ni dans aucun autre article de la présente, et qui » ne peuvent donner lieu au droit proportionnel (art. 68, § 1^er^, 51°). »

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'en- » registrement ne peut exiger le payement que des » droits dont la quotité est expressément fixée par la » loi ; l'article 4 (sur les actes attributifs) se borne à » poser un principe pour l'application duquel il renvoie » à l'article 69 de la même loi (1). — *Le principe con-*

(1) Cour de cass., arrêt du 17 mars 1830.

Source BIU Cujas

» *stant, 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'article 73 portait : « Les lois antérieures continueront d'être exécutées à » l'égard des actes faits, et des mutations par décès ef- » fectuées 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, elle n'y est revenue toutefois qu'en partie [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

(1) Cour de cass., arrêt du 28 avril 1816.

Source BIU Cujas

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'IMPOT.

Nous allons examiner, § 1^er^, 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 jugements;

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 de contrats;

6° Les nullités des conventions et des jugements dans leur rapport avec l'impôt;

7° Les contre-lettres.

Nous indiquerons, § 3, les exceptions au droit d'enregistrement.

Source BIU Cujas

## § 1er. — BASE GÉNÉRALE DE L'IMPÔT; 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

Source BIU Cujas

résistance, intervint la loi explicative du 27 ventôse an IX, qui porte, article 4 : « Sont soumises aux droits » les mutations, entre-vifs, de *propriété* ou d'*usufruit de* » *biens immeubles*, lors même que les nouveaux posses- » seurs prétendraient qu'il n'existe pas de *convention* » *écrite* entre eux et les précédents propriétaires. » — 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'article 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 articles 2, 4, 5, 6, 7, 12 et 13 de la loi du 22 frimaire an VII, » et considérant que du rapprochement des articles précités, et principale- » ment des termes employés dans leur rédaction, il résulte que le droit d'en- » registrement 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 perception 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'enregistrement*, ou une *décla-* » *ration de mutation* de biens, ou enfin 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 essen-

Source BIU Cujas

» tielles 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, suivant le prescrit de l'article 11, s'il existe, dans la conven- » tion 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 déclara- » tion faite, pourra-t-il, conformément à l'article 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 pro-* » *priété* 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, *qu'elle qu'en fût l'espèce, était purement* » *verbale ;* que, dès lors, le tribunal ne pouvait s'autoriser de l'article 13 » ni d'aucune autre disposition de la loi de frimaire, pour soumettre une » semblable convention au droit d'enregistrement, puisque les dispositions » de cet article 13 sont nommément restreintes au cas de la poursuite de » payement du *droit des baux* ou *engagements* non acquitté, ce qui sup- » pose nécessairement des baux ou engagements *écrits*, seuls susceptibles » d'enregistrement ; d'où résulte la conséquence que les locations, les jouis- » sances *purement verbales*, sont nommément exceptées du cas prévu par » l'article 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 explicative du 27 ventôse an IX, laquelle restreint formellement aux » mutations entre-vifs *de propriété* ou *d'usufruit* l'obligation d'acquitter le » droit d'enregistrement, quoiqu'il n'y ait pas eu de *conventions écrites*, et » sans contrevenir directement à l'article 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 cas spéciaux si importants en cette matière.

Source BIU Cujas

## § 2. — SPÉCIALITÉS DANS LEUR RAPPORT AVEC L'IMPÔT.

### 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 *engagements* 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'article 13 de la loi de frimaire, pour la demande du payement des droits, par les *actes qui la feront connaître*. » « Il 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 engagements 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.

Source BIU Cujas

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



Source BIU Cujas

l'abus. Si une convention est annoncée comme verbale dans un exploit, et que, plus tard, 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 jugements.

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'article 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 de- » mande aurait donné lieu, s'il avait été convenu par acte public, sera perçu » indépendamment du droit dû pour l'acte ou le jugement qui aura prononcé » la condamnation. »

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

(1) Loi de l'an VII, 69, § 2, n° 9.

Source BIU Cujas

porte aussi que, « lorsqu'un jugement par lequel il » est prononcé des condamnations sur des conven- » tions verbales est présenté à la formalité..., il y a lieu » de percevoir le droit sur la convention qui fait la ma- » tière 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 de nos jours 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 (1). La 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 jugements 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

(1) *Traité des droits d'enregistrement*, par MM. CHAMPIONNIÈRE et RIGAULT, t. II, p. 35.

Source BIU Cujas

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'enregistrement, 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,

Source BIU Cujas

n'a pas besoin d'être *représenté* (les baux, les engagements 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'an- » nexer à ses minutes, ni le recevoir en dépôt, en délivrer extrait, copie ou ex- » pédition, 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 per- » sonnellement 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 décla-

(1) Loi de l'an VII, art. 23.

Source BIU Cujas

ratif prend le 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 drois 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 quel 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

(1) Loi du 22 frim., an VII, art. 68, § 3, 2°.
(2) Même loi, art. 68, § 1, 45°.
(3) Même loi, art. 69, § 3, 3°, et § 7, 1°.

Source BIU Cujas

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, 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

(1) Loi 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

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 premier 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. civ. 1184]. Si l'on suivait les principes du droit civil, la condition résolutoire tacite

(1) Avis du conseil d'État du 10 sept. 1808.

Source BIU Cujas

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 (1). 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 jugements.* — 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.

L'article 28 de la loi de l'an VII porte : « Nul ne pourra

(1) Loi du 27 ventôse an IX, art. 12.

Source BIU Cujas

» atténuer ni différer le payement des droits d'enregis-» trement, sous le prétexte de contestation sur la quo-» tité, 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'article 60 dit que « tout droit d'enregistrement perçu régulièrement, en conformité de la loi, ne pourra être restitué, quels que soient les *événements ultérieurs*, sauf les cas prévus par la loi. » L'annulation d'un acte par un jugement est un événement qui vient après la perception du droit; faut-il en conclure que toute annulation par jugement formera un de ces événements *ultérieurs* qui ne peuvent déterminer la restitution du droit? — Il en résulterait que toute perception, réclamée d'abord comme provisoire, serait vraiment définitive, ce qui est impossible. Aussi la loi de l'an VII a-t-elle affranchi du droit proportionnel les jugements 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 jugements d'adjudication d'immeubles, attaqués par la voie de l'appel, est restituable, lorsque l'adjudication est annulée *par les voies légales*. — Les expressions de l'article 60, que tout droit d'enregistrement, régulièrement perçu, ne peut être restitué, *quels que soient les événements 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,

(1) Art. 68, § 3, 7°.

Source BIU Cujas

en disant que, « par ces derniers mots, l'intention 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'autre, la loi elle-même a déclaré exempts du droit proportionnel les jugements qui annulent des actes pour cause de 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 nul- » lité du contrat emporte de plein droit l'exemption des lods, et qu'étant em- » portée par un vice *ancien et inhérent au contrat* (*retro*, *ut ex tunc*), la » dette ou 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 différents caractères dans leur rapport avec l'impôt :

Source BIU Cujas

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. civ. 1312]. Les mineurs et les femmes ont le droit de se faire restituer contre leurs engagements ; c'est une nullité purement *relative* qui ne peut être invoquée par ceux qui ont contracté avec les incapables ; mais, quoique relative, elle remonte *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 con-

(1) Cass., 9 février 1814.

Source BIU Cujas

séquence 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 incontestable, il y a une différence

(1) Voir TOULLIER, t. VII, n° 521; M. TROPLONG, *Vente*, t. II, p. 687; M. CHAMPIONNIÈRE, 1, 211, 229. L'axiôme romain *voluntas coacta est tamen voluntas*, n'est pas conforme à la nature de la *volonté* qui s'identifie avec la *liberté* (Voir t. I, *Droit public philos.*, p. 64).

Source BIU Cujas

essentielle qu'a très-bien saisie l'auteur du *Traité des nullités* : « L'action en rescision est mixte, mais plutôt » personnelle que réelle, plutôt mobilière qu'immobi- » lière. Son objet principal et direct est non le *recouvre-* » *ment de l'immeuble vendu*, mais le supplément du juste » prix dans les ventes; si parfois elle fait rentrer cet » immeuble entre les mains du vendeur, ce n'est qu'é- » ventuellement, et parce que l'acquéreur aime mieux » le rendre que de suppléer le juste prix de l'aliéna- » tion (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

(1) *Traité des nullités*, par M. PERRIN, n^os^ 92, 97.
(2) Arrêts des 9 février 1814 et 12 février 1822.

Source BIU Cujas

droit porportionnel. 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'enregistrement, mais elles n'ont pas soumis à ces droits des » actes qui, *suivant la loi civile*, n'opéraient pas la 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.

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 *événement ultérieur* l'annulation qui a son principe dans l'acte lui-même et dans une nullité radicale de la convention.

Source BIU Cujas

Mais non-seulement la Cour de cassation a appliqué dans ce sens rigoureux l'art. 60 à des actes nuls *à principio*, elle a de plus appliqué le même système aux jugements nuls pour cause d'incompétence, et aux jugements par défaut anéantis par le jugement contradictoire (1). Ces premiers jugements 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 porportionnel *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 expressément pour les adjudications sur folle enchère (2) ; le droit ne peut être perçu sur la seconde adjudication que pour l'excédant de prix, qui forme 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 jugements annulés pour cause d'incompétence ou d'excès de pouvoir, et aux jugements par défaut qui disparaissent complétement devant le jugement contradictoire?

(1) Cass., arrêts des 3 novembre 1807 et 11 novembre 1828.
(2) Cass., arrêt du 27 mai 1833.

Source BIU Cujas

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).

### § 3. — EXCEPTIONS ET EXEMPTIONS EN MATIÈRE D'ENREGISTREMENT.

On distingu etrois 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

(1) Cass., 10 janvier 1819; TOULLIER, t. 8, n° 186.



Source BIU Cujas

que sur l'obligation de payer les droits au moment où est remplie la formalité de l'enregistrement. Elle est fondée sur 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 porportionnel ; 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, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, les actes relatifs à l'exercice des droits électoraux (1), les ordonnances d'élargissement rendues en faveur de débiteurs emprisonnés, à défaut de consignation d'aliments, 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

(1) Loi du 21 mai 1836. — Loi du 15 mars 1849, art. 13.

Source BIU Cujas

établissements 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 (1); 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 tout nature, nécessaires pour obtenir l'indemnité accordée aux colons de Saint-Domingue (2), etc., etc.

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 endossements et les acquits sont toujours en dehors des droits d'enregistrement.

(1) Cass., 10 février 1839.
(2) Loi du 30 avril 1836.

Source BIU Cujas

## 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 différents 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.

### § 1er. — CLASSIFICATION DES ACTES ET MUTATIONS.

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);

Les mutations entre-vifs, à titre gratuit;

Les mutations par successions.

Source BIU Cujas

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'article 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 (1/2 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

Source BIU Cujas

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.

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

(1) Loi du 21 avril 1832, art. 33.

Source BIU Cujas

directe. Les enfants 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 enfants 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 enfants 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 enfants, qui héritent de leurs père et mère recueillent 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

Source BIU Cujas

successible pouvait avoir à l'égard des biens qui lui sont transmis. De ce principe à celui d'un *impôt progressif* sur les successions et donations, quant à leur importance, la distance est infinie (1).

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 enfants 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.

V. *Application de l'impôt des mutations aux biens de mainmorte.* — La loi du 20 février 1849 a appliqué l'impôt de mutation aux biens immeubles qui appartiennent aux départements, communes, *hospices*, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, *établissements de charité*, *bureaux de bienfaisance*, sociétés anonymes et tous établissements publics légalement autorisés. Elle a créé une sorte de droit d'*amortissement*, et son titre reproduit l'expression ancienne de *biens de mainmorte* (2). La taxe représentant des droits de

(1) Voir le rapport à l'Assemblée nationale de M. Esquirou de Parieu, du 1er septembre 1848, sur le projet de décret du 3 juillet.

(2) *Bulletin des lois*, 1849, t. III, p. 161.

Source BIU Cujas

transmission entre-vifs et par décès est calculée à raison de 62 centimes 1/2 par franc du principal de la contribution foncière. — Les formes prescrites pour l'assiette et le recouvrement de l'impôt foncier sont suivies pour la nouvelle taxe, qui aurait dû épargner, au moins, les hospices et les bureaux de bienfaisance.

### § 2. — 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 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, u ıfruit 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

Source BIU Cujas

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 tout autre chose que » l'acte qu'il s'agit d'enregistrer; il faut prendre l'écrit » tel qu'il est; pour établir la perception, on ne doit

(1) Cass., 12 février 1834.

Source BIU Cujas

» admettre aucune preuve, de quelque nature qu'elle » soit, contre et outre son contenu » (sauf le cas de fraude contre l'impôt, comme nous le verrons bientôt).

Enfin une quatrième 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 son 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.

### § 3. — 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-

Source BIU Cujas

» ferme (1). » — Lorsqu'il y a intention frauduleuse d'éluder le payement des droits d'enregistrement, il y a *fraude à la loi*. Or l'article 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'article 1353 atteint toutes les fraudes possibles; on ne peut opposer ni le contenu 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 fai-

---

(1) Cour de cass., arrêt du 20 mars 1839.

(2) Cass., 6 mai 1836. Voir les conclusions de M. le procureur général. (Réquisitoire de M. DUPIN.)

Source BIU Cujas

sant 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* (1). 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.

### PERCEPTION DES DROITS.

L'impôt doit être payé avant l'accomplissement de la formalité de l'enregistrement; nul ne peut en atténuer ni différer le payement, sous prétexte de contestation sur la quotité, ni pour quelque autre motif que ce soit (2).

Nous allons examiner contre quelles personnes la perception a lieu, et quelles sont les garanties légales de la perception.

---

(1) Cod., *De probat.*, L. 22.
(2) Loi du 22 frimaire an VII, art. 28.

Source BIU Cujas

### § 1er. — 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'instruments peuvent être nécessaires à l'administra- » tion des intérêts privés, plus on doit désirer qu'un » bon ordre civil vienne bientôt en affranchir les Fran- » çais. » — Loin d'avoir diminué, ces actes et ces droits

Source BIU Cujas

ont augmenté ; on compte annuellement huit millions d'actes sujets aux droits fixes, produisant une somme de 17 millions ; et, dans ce nombre, on compte à peu près cinq millions d'actes d'huissiers (1).

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 jugements et des actes administratifs : aussi ne sont-ils point sujets aux avances de droits. La loi de l'an VII distinguait entre les jugements à enregistrer ou sur minute ou sur expédition. La loi de 1816 [38] a soumis tous les jugements 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 jugements 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 (2).

Les particuliers sont contribuables envers la régie, et tenus d'acquitter eux-mêmes l'impôt :

1° Pour les jugements et actes administratifs, si consignation préalable n'a pas eu lieu ;

2° Pour les sentences arbitrales ;

---

(1) Statistiques judiciaires publiées par le ministère de la justice.

(2) Arrêt de cass., 26 juin 1820.

Source BIU Cujas

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, avec distinction entre l'usufruitier et le nu-propriétaire [Cod. c., 612].

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 choisir 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].

### § 2. — 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

Source BIU Cujas

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 testaments 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 contrevenants ; les héritiers ou représentants, 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 l'acheteur veut payer avec sécurité le prix des biens acquis d'une hérédité, il doit s'assurer du payement 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

(1) Loi du 16 juin 1824, 10, 11.
(2) Avis du conseil d'État, 9 février 1810.
(3) Loi du 22 frimaire an VII, 32.



Source BIU Cujas

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 intervention 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

(1) Ordonnance du 13 janvier 1831.

Source BIU Cujas

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.

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; —

(1) Loi de l'an VII, 17.

Source BIU Cujas

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 (1).

III. *Prescription de trois ans.* — Elle est opposable à la régie qui réclame pour omission dans une déclaration faite après décès.

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'ad-

(1) Loi de l'an VII, 61 ; loi du 16 juin 1824, 14.

Source BIU Cujas

ministration 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.

VI. *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.

## SECTION VII.

### DROITS ACCESSOIRES A L'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 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.

Source BIU Cujas

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 commerçants 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'accepteur, 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 de 210 à 215 millions, le septième des impôts directs et indirects.

---

(1) Loi du 21 ventôse an VII.

Source BIU Cujas

# TITRE IV.

## DE LA FORCE ARMÉE.

SOMMAIRE.

§ 1. — Aperçu historique.
§ 2. — Organisation de la force armée.
§ 3. — Système des garanties constituées par la loi :
I. — En faveur des jeunes citoyens appelés au tirage; conseils de révision;
II. — En faveur des soldats; écoles régimentaires;
III. — En faveur de l'avancement;
IV. — En faveur des grades obtenus.
V. — Loi spéciale sur l'organisation de l'état-major général de l'armée.

### § 1er. — APERÇU HISTORIQUE.

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 régiments qui tiraient leurs noms des provinces où ils avaient été créés : Louvois introduisit la discipline, l'uniforme, perfectionna les règlements; 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

Source BIU Cujas

formaient encore par tirage au sort dans quelques contrées du royaume ; mais comme les présents étaient obligés de payer de leur personne pour les absents, une partie des jeunes gens se sauvaient dans les bois pour se soustraire au 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 système tout nouveau de la conscription, l'institution des conseils de guerre, et la promulgation d'un code pénal militaire (3) qui servirent de base aux institutions militaires du Consulat et l'Empire.

La conscription a été abolie par la Restauration, pour reparaître moins menaçante sous le nom de recrutement (4), et la pénalité a été modifiée sur quel-

(1) Décret du 4 mars 1791.

(2) Loi du 21 février 1793.

(3) Loi du 19 fructidor an VI. — Loi du 13 brumaire an V. — Loi du 21 brumaire an V.

(4) Loi du 10 mars 1818.

Source BIU Cujas

ques points (1). — Aujourd'hui le recrutement repose sur la loi du 21 mars 1832; et quelques lois accessoires ont créé des garanties pour les intérêts.

La révolution des communes avait produit dans les villes du moyen âge les milices bourgeoises, qui étaient, depuis des siècles, tombées en désuétude sous l'ancienne monarchie. La révolution de 1789 produisit l'institution de la garde nationale. Dès l'année 1788, Mirabeau avait subitement créé la garde nationale dans la Provence agitée (2); le 14 juillet la fit surgir dans Paris, et bientôt dans toute la France animée par l'enthousiasme de la fédération. La loi du 29 septembre 1791 organisa l'institution de la garde nationale, en employant pour principal mobile l'amour des droits nouveaux, inhérents à la qualité de citoyen actif. La conservation de ces droits tenait à l'inscription sur les registres de la *garde civique* (3); et dans cette première ferveur du patriotisme, l'honneur du service était l'une des sources de la pénalité disciplinaire : « Pour manquement au ser-» vice ou à l'ordre, disait la loi, la peine sera d'*être* » *suspendu de l'honneur de servir depuis un jour jusqu'à* » *trois* (4). »—La garde nationale, dans les jours de désordres révolutionnaires, s'est montrée fidèle à ses devoirs envers l'ordre public. Née avec la Révolution, elle cessa d'être avec elle. Sous le Consulat et l'Empire, elle fut une institution oubliée. La chute de l'Empire lui rendit une existence soudaine qui assura le salut de la capitale en

(1) Loi du 15 juillet 1829.
(2) *Mémoires* de MIRABEAU fils, t. V.
(3) Décret du 28 septembre 1791, art. 2 et 4.
(4) Décret du 28 septembre 1791, sect. V, art. 11.

Source BIU Cujas

1814 et 1815; et puis elle languit jusqu'à la révolution de 1830 qui lui donna une vie nouvelle par son principe, et une nouvelle organisation par la loi du 22 mars 1831. — La révolution de Février l'a trouvée absente, dans les premiers jours, mais le sentiment de l'ordre l'a ranimée subitement sur tous les points de la France, et a rangé tous les citoyens sous son drapeau. Depuis, la cause de l'ordre social a été corrompue par les fausses doctrines ou violemment attaquée par les passions populaires; et la dissolution de la garde nationale ou de plusieurs de ses légions, en certaines cités, est devenue une mesure de salut public déclarée par les lois (1). — Une loi du 9 juillet 1849, modifiant les articles 64 et 67 de la loi du 22 mars 1831, a autorisé le pouvoir exécutif à réunir dans une même main le commandement des troupes, dans un ou plusieurs départements, et le commandement supérieur des gardes nationales comprises dans la même circonscription.

Après cet aperçu préliminaire, nous devons considérer surtout deux choses, au point de vue du droit administratif :

1° L'organisation de la force militaire;

2° Le système des garanties instituées par la loi (2).

---

(1) Loi du 11 juillet 1849 portant prorogation de l'état de dissolution de la garde nationale des 8e, 9e et 12e arrondissements de la ville de Paris, jusqu'à la fin de l'année. Même prorogation a eu lieu pour la garde nationale de Lyon.

(2) L'article 103 de la Constitution porte que l'organisation de la garde nationale et la constitution de l'armée seront réglées par une loi. Mais il est probable que la *constitution* de l'armée sera maintenue sur les bases actuelles. La discussion sur le *recrutement*, au sujet de l'article 102 de la Constitution, l'a fait pressentir.

Source BIU Cujas

## § 2. — ORGANISATION DE LA FORCE ARMÉE.

« La force publique, dit la Constitution de 1848, est instituée pour défendre l'État contre les ennemis du dehors et pour assurer, au dedans, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. — Elle se compose de la garde nationale, et de l'armée de terre et de mer. — Aucune troupe étrangère ne peut être introduite sur le territoire français sans le consentement préalable de l'Assemblée nationale [101-107]. »

Les trois branches de la force militaire concourent à la défense extérieure et au maintien de l'ordre 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'obéissance aux lois, la conservation, le rétablissement de l'ordre et de la paix publique, sont le but de l'institution de la garde nationale; 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, soumise, toutefois, au vote annuel de l'Assemblée nationale qui détermine le contingent des troupes et qui peut seule aussi, d'après la loi du 19 mai 1849, fixer par des lois spéciales les cadres de l'armée active et des corps de la marine [19].

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

(1) Loi du 22 mars 1831, art. 1.

Source BIU Cujas

le service actif des *corps détachés*, est aussi une institution permanente ; mais le chef du gouvernement 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 président de la République, chef suprême des forces de terre et de mer qui en dispose, bien qu'il ne puisse jamais les commander en personne, d'après la Constitution (1). — 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 chef de l'État des candidats pour les grades les plus élevés.

Le recensement des habitants 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 engagements volontaires. La faculté pour chaque citoyen de se libérer du service militaire personnel a été reconnue par la Constitution, article 102, après une discussion lumineuse qui a fait apprécier, à cet égard, les principes de la véritable égalité contre l'égalité apparente et trompeuse, qui exigerait des personnes le même sacrifice de temps, dans des conditions et avec des conséquences bien différentes pour elles (2).

---

(1) Loi du 19 mai 1844 ; Constitution de 1848, art. 50.

(2) Discours de M. THIERS et de M. LAMORICIÈRE ; l'orateur politique a vaincu, dans cette grave circonstance, les idées personnelles de l'orateur militaire qui voulait rendre le service obligatoire pour tous.

Source BIU Cujas

En nous occupant ici de l'organisation de la force armée, nous n'avons en vue que l'institution toute militaire (1).

Le service militaire est une obligation que les Français accomplissent directement ou indirectement envers la défense du pays; c'est un service national, qui conserve le caractère d'une charge personnelle et locale d'intérêt public.

De sa nature de service national résultent d'abord trois caractères : l'égalité, en principe, sauf le mode d'accomplissement qui peut varier dans les conditions fixées par la loi; — le vote annuel du contingent de l'armée par la puissance législative; — la répartition par la loi entre les départements (2). La répartition secondaire entre les arrondissements 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 (3).

Le service militaire est à la fois un service national et honorable. Il est *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. — Il est *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

(1) La Constitution, art. 103, promet une loi sur l'organisation de la garde nationale. Nous devons attendre cette réorganisation.

(2) Lois des 11 octobre 1830 et 21 mars 1832.

(3) Loi du 8 février 1832.

Source BIU Cujas

de la haute police et interdiction des droits civiques, civils et de famille [art. 3].

Enfin c'est une *charge personnelle et locale* : aussi la loi a-t-elle reconnu des causes d'exemption personnelle, sans déduction du contigent cantonal.

Ces causes d'exemption embrassent :

1° Des causes physiques : — sont exempts les jeunes Français d'une taille inférieure à un mètre cinquante-six 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'enfants 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* (1), sont exempts de plein droit. — L'État ne doit pas priver une famille de deux enfants 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

(1) L'incapacité pour cause d'infirmités 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. (Instruction ministérielle, 1839.)

Source BIU Cujas

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 suivants 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

(1) Loi du 21 mars 1832, article 13, n° 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 VATIMESNIL.

Source BIU Cujas

sont censés avoir satisfait à l'appel, et ils sont comptés en déduction du contingent à fournir.

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 dissidents : — 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 (1).

Le recrutement pour l'armée de mer s'exerce sur les marins soumis à l'inscription maritime. Les différentes classes sont mises successivement en réquisition; les réclamations sur l'inscription sont appréciées par l'autorité municipale (2).

Le recrutement est le grand moyen de former une armée vraiment nationale; le mode par engagement n'est qu'un moyen secondaire. Les engagements sont volontaires et gratuits (3). 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'article 374 du Code civil, portant que l'enfant peut, sans *la permission de son père*, s'engager volontairement

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 14.
(2) Loi du 3 brumaire an IV.
(3) Loi du 21 mars 1832, art. 31.

Source BIU Cujas

après l'âge de dix-huit ans révolus, est abrogé par l'article 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 famille. La loi n'émancipe le fils à l'égard de la puissance paternelle que lorsqu'elle fait céder généralement l'intérêt de la famille à 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.

### § 2. — SYSTÈME DES GARANTIES ORGANISÉES PAR LA LOI.

La loi a institué des garanties en faveur des jeunes gens appelés au tirage, en faveur des soldats, de l'avancement et des grades obtenus.

I. *Garanties en faveur des appelés au tirage ; Conseil de révision.* — 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 cantonal, sur les demandes de remplacement, sur les substitutions de numéros (1). 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 compé-

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 15 et 19.



Source BIU Cujas

tents pour statuer sur la question d'état seulement, et non pour déclarer l'exemption du jeune homme appelé au tirage (1).

II. *Garanties 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; elle lui ouvre les chances d'avancement; elle réalise et garantit ainsi, à son profit, le grand principe de l'égalité, qui est organisé dans l'armée plus fortement que dans les autres institutions de la société.

III. *Garanties 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

(1) Arrêt de cass., 11 août 1829.
(2) Règlement du 28 décembre 1835, art. 47.

Source BIU Cujas

de l'armée, la loi veut qu'un *tiers*, aujourd'hui la *moitié* des grades de sous-lieutenant, vacants dans les corps de troupes, soit donné aux sous-officiers des corps où aura lieu la vacance (1).

L'élévation d'un grade à un autre, pour les officiers, est déterminée par l'ancienneté ou par le choix du chef de l'État; 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 président de la République. 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 chef de l'État. 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 (2).

Dans les circonstances extraordinaires, il est dérogé

(1) Loi du 28 avril 1832, art. 11.
(2) Loi du 28 avril 1832, art. 20 et 18.

Source BIU Cujas

complétement 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 (1).

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 correspondants 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 chef de l'État (2). Mais il y a cette différence, à l'égard de la marine, que toutes les dispositions concernant 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, au choix, d'un grade à un autre, 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* (3).

IV. *Garanties en faveur des grades obtenus.* — Les lois des 14 et 20 avril 1832 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

(1) Loi du 28 avril 1832, art. 19.
(2) Loi du 20 avril 1832, art. 19 et 20.
(3) Loi du 20 avril 1832, art. 22.

Source BIU Cujas

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 pouvoir exécutif, seul juge de l'utilité des services (1).

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, jugement qui décide que l'officier a perdu sa qualité de Français, condamnation à des peines afflictives, infamantes ou correctionnelles, destitution prononcée par jugement d'un conseil de guerre, dans les cas légalement prévus (2). — 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 du chef de la République : toutefois, cet avis du conseil d'enquête est obligatoire, ou du moins il ne peut être modifié qu'en faveur de l'officier [13].

V. Une loi du 4 août 1839 a été rendue spécialement sur l'organisation de l'état-major général de l'armée.

---

(1) Loi du 14 août 1832, art. 24. — Loi du 20 avril 1832, art. 26. — Loi du 11 avril 1831 sur les pensions militaires et les mises à la retraite.

(2) Loi du 19 mai 1834, art. 1 et 13; ordonnance du 2 novembre 1833; de l'art. 297 à l'art. 307.

Source BIU Cujas

Elle accorde aux officiers généraux des garanties qui limitent la puissance du gouvernement, et elle marque les conditions auxquelles ils peuvent arriver à la dignité la plus élevée de l'armée, celle de maréchal de France (1). Le cadre des officiers généraux est divisé par la loi en deux sections, l'une qui comprend l'activité et la disponibilité; l'autre la réserve. — Les lieutenants généraux (appelés aujourd'hui généraux de division) passent dans la section de réserve à l'âge de soixante-cinq ans accomplis (2); les maréchaux de camp (généraux de brigade) à l'âge de soixante-deux ans. — Les officiers généraux de la deuxième section peuvent être appelés, en temps de guerre, au service d'activité. En temps de paix, ils reçoivent les trois cinquièmes de la solde de leurs grades, sans les accessoires.

Le Gouvernement provisoire avait supprimé la seconde section de l'état-major général de l'armée par un décret du 11 avril 1848, en considérant que « c'était en violation du principe d'égalité que la loi de 1839 avait établi une distinction entre les généraux et les officiers des autres grades. » Il avait voulu appliquer à tous les dispositions de la loi du 11 avril 1831 sur les mises à la retraite et les pensions militaires. — Des réclamations très-vives se sont élevées contre l'abrogation arbitraire de la loi de 1839, et les droits des officiers généraux ont été reconnus et rétablis par la loi répara-

(1) La loi fixe à six le nombre des maréchaux de France, en temps de paix et statue qu'il pourra être porté à douze, en temps de guerre (loi du 4 avril 1839, art. 1).

(2) Les généraux de division peuvent, par décret spécial, être maintenus dans la 1re section jusqu'à l'âge de soixante-huit ans (loi du 4 août 1839, art. 5).

Source BIU Cujas

trice du 11 août 1849, qui a relevé les officiers généraux de la retraite dans laquelle ils avaient été placés d'office par le décret de 1848. La même loi a réparé les rigueurs exercées contre les intendants militaires et les colonels de diverses armes mis arbitrairement à la retraite par le gouvernement provisoire.

Ainsi l'armée, qui avait souffert dans ses chefs par des atteintes portées à leurs droits, a trouvé dans l'Assemblée nationale la même réparation que la magistrature, frappée aussi par le gouvernement provisoire, mais plus forte que jamais par la consécration solennelle de son inamovibilité.

Dans d'autres administrations, et notamment dans l'Université, l'inviolabilité du droit n'a pas encore reçu la même sanction.

Source BIU Cujas

# ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

## DROIT ADMINISTRATIF,

### DANS SES RAPPORTS AVEC LE PROGRÈS ET LE BUT DE LA SOCIÉTÉ.

Les titres qui précèdent sur la police de l'État, le domaine national, les impôts, la force publique, contiennent et les moyens d'administration générale que la société emploie pour garantir son existence, et le Droit administratif dans ses rapports les plus étroits avec la conservation de la societé.

Les deux grandes lois de l'ordre et du progrès sont les lois vitales des États. Après avoir considéré le Droit administratif dans ses rapports avec la première loi, celle de la conservation et de l'ordre, nous allons le considérer dans ses rapports avec la seconde loi, celle du développement et du progrès de la société vers son but.

La société doit travailler incessamment à marcher vers le but de sa destination naturelle, et l'administration de l'État doit seconder le développement social.

Le but de la société organisée selon ses conditions normales, est 1° de garantir l'exercice des droits et l'accomplissement des obligations; 2° de concourir activement au progrès moral et intellectuel; 3° de seconder par ses institutions le développement de la richesse publique et territoriale.

Cette seconde application de l'administration générale

Source BIU Cujas

et du droit administratif embrasse plusieurs titres qui répondent au triple but de la société, qui s'uniront à la série déjà commencée pour ne pas multiplier les divisions, et dont l'enchaînement logique se fera suffisamment sentir :

I.
1° Garanties spéciales à certains droits individuels.
2° Garanties relatives aux droits politiques.
3° Garanties relatives aux devoirs professionnels.

II.
4° Institutions en vue du progrès intellectuel et moral : université, liberté d'enseignement.

III.
5° Institutions en vue du développement des intérêts matériels et collectifs de l'agriculture, du commerce et de l'industrie.
6° Travaux publics et indemnités dues par l'État pour cause d'expropriation et de servitudes d'utilité publique.
7° Grande et petite voirie.
8° Régime des eaux.
9° Exploitation des mines.
10° Dessèchement des marais.

Tous ces titres portent sur de graves objets de droit administratif, mais tous ne lui fournissent pas la même quantité de matériaux. Pour nous, il s'agit surtout de poser des principes et non de donner des développements qui formeraient sur chaque titre un traité *ex professo*. D'importants traités, que nous indiquerons, existent d'ailleurs, où la pratique peut puiser abondamment des règles et des exemples d'application.

Source BIU Cujas

# TITRE V.

## GARANTIES SPÉCIALES A CERTAINS DROITS INDIVIDUELS.

### SOMMAIRE.

Observation préliminaire.

CHAP. Ier. — Propriété industrielle. — Brevets d'inventions. — Droits analogues des fabricants et commerçants.

SECT. Ire. — Brevets d'invention.

§ 1. — Principe fondamental du droit des inventeurs.

§ 2. — Caractères constitutifs de ce droit.

§ 3. — Conditions d'exercice du droit. — Durée et taxe des brevets d'invention.

§ 4. — Effets, cession et sanction du droit.

§ 5. — Nullités; déchéances.

§ 6. — Juridiction et compétence.

§ 7. — Mesures administratives d'intérêt commun.

SECT. II. — Droits analogues des fabricants et commerçants.

I. — Dessins des fabricants.

II. — Marques des fabricants.

III. — Droit d'enseigne.

CHAP. II. — Propriété littéraire et artistique.

I. — OEuvres littéraires et scientifiques.

II. — Productions dramatiques et musicales.

III. — Objets d'art.

IV. — Dépôt et contrefaçon.

### OBSERVATION PRÉLIMINAIRE.

Tous les droits individuels se réduisent (comme on l'a vu au livre du droit public) à l'idée de liberté et de propriété.

Le droit de propriété, appliqué aux objets mobiliers et aux immeubles, est inviolable dans son exercice et dans sa transmission légitime. La garantie générale suffit à ces objets; les lois civiles et pénales se chargent de faire respecter leur inviolabilité; et le Droit adminis-

Source BIU Cujas

tratif, tout en limitant ou grevant le droit de propriété foncière par des exceptions d'utilité publique, reconnaît le principe et lui donne pour sanction l'indemnité due aux propriétaires.

Mais il est deux espèces de droits analogues à ceux de propriété, qui prennent place aussi parmi les droits individuels, et qui avaient besoin de garanties toutes spéciales, ce sont : 1° les droits des inventeurs sur les découvertes et les procédés nouveaux en matière d'industrie; 2° les droits des auteurs sur leurs productions dans les lettres et les arts. — C'est ce qu'on a souvent appelé, par abréviation, propriété industrielle, propriété littéraire et artistique, bien que le mot de propriété soit d'une application difficile surtout aux droits des inventeurs.

## CHAPITRE Ier.

### PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE. — BREVETS D'INVENTION. DROITS ANALOGUES DES FABRICANTS ET COMMERÇANTS.

### SECTION Ire.

#### BREVETS D'INVENTION (1).

§ 1er. — PRINCIPE FONDAMENTAL DU DROIT DES INVENTEURS.

Autrefois, en France, les inventeurs n'étaient pas privés de toute garantie; ils pouvaient obtenir par let-

(1) Voir le *Traité des brevets d'invention*, par M. CHARLES RENOUARD, conseiller à la Cour de cassation; 2e édition, 1 vol., 1844.

Source BIU Cujas

tres 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 (1). 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 » manifestation ou le développement peut devenir utile à la société, appar- » tient primitivement 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 *décou- » verte 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 fran- » çaise, 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 com- » mandent impérieusement de fixer désormais l'opinion des citoyens français » *sur ce genre de propriété par une loi qui la consacre et qui la protége*, » décrète ce qui suit :

« Toute découverte ou nouvelle invention, dans tous » les genres d'industrie, est la propriété de son auteur; » en conséquence, la loi lui en *garantit* la pleine et en- » tière jouissance, *suivant le mode* et *pour le temps* qui » seront ci-après déterminés [art. 1^er^]. Afin d'assurer à » tout inventeur la *propriété* et jouissance *temporaire* » de son invention, il lui sera délivré un titre ou patente » selon la forme indiquée [7]. — Les patentes seront

(1) Blackstone, liv. II, chap. 26.

Source BIU Cujas

» 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 ont formé la législation sur les brevets d'invention jusqu'à la loi du 5 juillet 1844 qui contient le droit actuel.

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'idée qui avait servi de base à la loi du 7 janvier 1791, c'était la *propriété* des découvertes industrielles, reconnue dans la personne de l'inventeur et déclarée comme un droit naturel ; mais à peine la loi avait-elle proclamé, dans son préambule, le droit de propriété industrielle qu'elle en limitait l'application ou la portée par un autre principe, le droit ou l'intérêt de la société elle-même ; et elle ne garantissait la pleine et entière jouissance de la propriété nouvelle que suivant le *mode* et pour le *temps* déterminé par la loi : le *mode*, c'était le brevet délivré, au nom de l'État, « à toute personne qui voudrait exécuter ou faire » exécuter des objets d'industrie jusqu'alors incon- » nus (1) ; » — le *temps*, c'était l'une des périodes de cinq, dix ou quinze années pour lesquelles le brevet pouvait être donné. Ainsi deux idées, qui semblaient se contredire et se heurter dans l'expression, étaient associées par la loi de 1791, celle de *propriété* et celle de *jouissance temporaire*. — Une propriété qui n'avait aucun caractère de perpétuité ni d'hérédité, qui n'avait

(1) Décrets des 7 janvier et 25 mai 1791.

Source BIU Cujas

pas même la durée de la vie de l'homme comme le simple usufruit, n'était-ce pas une *propriété* d'une nature toute singulière? n'était-ce pas une illusion du législateur? En appliquant la dénomination de propriété au droit de l'inventeur sur l'objet de sa découverte, l'Assemblée constituante voulait imprimer à ce droit longtemps méconnu le respect qui s'attache, dans la conscience humaine, à l'idée même de propriété. Mais il n'était pas en son pouvoir de changer la nature des choses, et, en résultat, elle ne pouvait que concilier les droits et les intérêts respectifs de l'inventeur et de la société.

L'inventeur, sans doute, est propriétaire dans l'ordre intellectuel de l'idée qu'il a conçue; mais quand il a réalisé cette idée, dans l'ordre extérieur, en produit ou en procédé industriel, quand il a mis dans la circulation et le commerce ces moyens ou ces produits, comment peut-il, par lui-même, ressaisir à son usage exclusif l'idée qu'il a communiquée à tous les esprits, comment peut-il, par lui-même, empêcher que l'acheteur de son produit industriel ne s'en serve à son gré, n'en tire tout le parti possible et n'exerce, à son égard, sa faculté d'imitation ou de reproduction? L'homme, qui ne pouvait utiliser sa découverte qu'en la livrant à ses semblables, s'est mis sous ce rapport à leur discrétion. Il pourra reproduire l'objet matériel de son invention, il aura sa faculté naturelle, son droit de reproduction par le travail, mais les autres auront aussi leur faculté naturelle, leur droit d'imitation par le travail libre; et la masse des consommateurs ou de la société sera intéressée à ce que les produits soient livrés au public par l'effet de la

Source BIU Cujas

concurrence, aux prix les plus modérés. Voilà donc en présence trois intérêts rivaux : celui de l'inventeur, d'exploiter seul sa découverte; — celui des travailleurs, d'exercer librement leur industrie; — et enfin, l'intérêt général du public.

Il est évident qu'abandonné à lui-même, à ses propres forces, l'inventeur va être accablé de son impuissance, qu'il verra l'objet de sa découverte reproduit de toutes parts, livré aux besoins du commerce, et que dès lors il va perdre en peu de temps, le fruit de ses recherches, de ses veilles, de ses sacrifices. Cela ne serait pas juste, et le principe de justice individuelle et sociale appelle en sa faveur l'intervention de la société ou de la loi qui la représente. Le devoir du législateur, dans cette haute et salutaire intervention, sera de protéger les droits et l'intérêt personnel de l'inventeur, en les conciliant avec les droits et les intérêts généraux de la société. Un inventeur ne doit pas tout à lui seul : l'homme du plus grand génie emprunte à ses prédécesseurs ou à ses contemporains. Newton a été précédé par Galilée; Watt n'a conçu sa machine à vapeur qu'en examinant celles de Newcommen et de Papin, notre compatriote. Dans la science et l'application tout est progressif : l'intérêt de la société est de favoriser le mouvement, le progrès, et de ne pas créer dans l'industrie ou le commerce, des monopoles de trop longue durée qui entraveraient l'esprit d'émulation, le perfectionnement des arts et métiers et le développement du bien-être général. L'intervention sociale qui est nécessaire pour créer la garantie du droit de l'inventeur doit donc avoir pour but de concilier les intérêts opposés dans

Source BIU Cujas

une juste mesure, dans une *équitable transaction*. Entre l'auteur d'une découverte industrielle et la société qui en devient dépositaire il se fait un contrat de bonne foi, d'après lequel la société garantit à l'inventeur, sous certaines conditions, un droit d'exploitation exclusive, pendant une période de temps qui est présumée suffire à la rémunération de son travail. Le brevet d'invention de *cinq*, *dix* et *quinze* ans de durée, créé par la législation de 1791 est le titre de cette transaction, de ce contrat, et l'inventeur ou son ayant-cause a dès lors une propriété reconnue, limitée, transmissible, la *propriété du brevet* (1).

Tel est le sens réel, le résultat définitif de la loi du 7 janvier 1791, malgré la théorie de son préambule. Tel est aussi le véritable esprit de la loi du 5 juillet 1844. Cette dernière loi qui avait été préparée par de longues études à partir de 1828, dans des commissions spéciales, dans les chambres de commerce et les conseils généraux des manufactures et qui avait occupé à plusieurs reprises l'attention des chambres législatives, n'a pas laissé le moindre doute sur son principe fondamental (2). L'article 1^er^ dit très clairement : « Toute » nouvelle découverte ou invention, dans tous les » genres d'industrie, confère à son auteur sous les *con-* » *ditions* et pour le *temps* ci-après déterminé, le droit » exclusif d'exploiter à son profit ladite découverte » ou invention. »

Le principe étant reconnu, nous avons à déterminer

(1) Loi du 5 juillet 1844, art. 20.

(2) Voir le remarquable rapport de M. PHILIPPE DUPIN devant la Chambre des députés, du 5 juillet 1843.

Source BIU Cujas

d'après la législation : 1° les caractères constitutifs du droit de l'inventeur; 2° les conditions de son exercice; 3° les effets, la cession du droit et sa sanction; 4° les nullités et déchéances; 5° la juridiction et compétence; 6° les mesures administratives, d'intérêt commun.

### § 2. — CARACTÈRES CONSTITUTIFS DU DROIT DE L'INVENTEUR.

Ces caractères sont l'invention, le perfectionnement, l'importation, qui constituaient, sous la loi de 1791, trois sortes de brevets. La distinction des brevets a disparu, mais les caractères du droit sont restés les mêmes, sauf à l'égard de l'importation, qui seule ne suffit plus pour servir de base à un brevet, si l'importateur n'est pas en même temps l'inventeur.

Il faut que l'*invention* porte sur un produit ou un procédé d'*industrie* : « Sont considérées seulement comme inventions 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 [art. 1er]. » 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 ou les compositions pharmaceutiques sont 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 en-

(1) Décret du 20 septembre 1792. — Loi du 5 juillet 1844, art. 2.



Source BIU Cujas

tière (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 considérées comme susceptibles de brevets d'invention ; elles appartiennent à l'État comme les services publics de ses officiers : on doit toutefois reconnaître que la loi du 5 juillet 1844 est muette à cet égard, et que ce droit de l'État, fondé seulement sur l'usage, peut paraître rigoureux et contestable.

Il faut que le *perfectionnement* repose sur une idée nouvelle et constitue un changement ou une addition à l'invention première ; s'il ne s'agissait que d'ornements ou d'accessoires qui ne rendraient pas le procédé meilleur, il n'y aurait pas de véritable perfectionnement.

Les brevetés ou leurs ayant-cause ont le droit exclusif de prendre un brevet de perfectionnement, de changement et d'addition au brevet primitif pendant la *première année :* après l'année ce droit appartient à tous. L'acte reçoit le nom de certificat d'addition, de changement, de perfectionnement et n'est soumis qu'à un simple droit fixe (de 20 francs), quand il est réclamé par le propriétaire du brevet primitif ou ses ayant-cause ; quand il est réclamé par tout autre, il est soumis aux conditions ordinaires des brevets et il en prend le nom. Deux brevets peuvent exister ainsi à l'occasion du même objet, mais les titulaires sont renfermés dans l'objet spécial du brevet obtenu, et ils ne peuvent respectivement exploiter l'un le perfectionnement, l'autre l'invention (2).

---

(1) Décret du 18 août 1810. — Loi du 5 juillet 1844, art. 2.
(2) Loi du 5 juillet 1844, art. 16, 17, 18, 19.

Source BIU Cujas

Il faut que l'*importation* soit relative à des procédés qui n'étaient pas tombés, à l'étranger, dans le domaine public, et que l'importateur soit l'inventeur. Importer en France ce qui serait ailleurs livré à tous, ou ce qui aurait été surpris au véritable inventeur est un acte d'un mérite trop vulgaire pour fonder un droit à la garantie sociale. Les étrangers peuvent donc obtenir en France des brevets d'invention, en se soumettant aux conditions légales imposées aux Français ; et, de plus, l'auteur d'une invention ou découverte déjà brevetée à l'étranger peut obtenir un brevet en France. — La durée de cette sorte de brevet d'importation est limitée à la durée du brevet délivré par la nation étrangère [29].

L'inventeur avait un droit naturel, mais fugitif, sur l'objet de son invention : 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 divulguant, 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 dans le brevet d'invention une propriété privée, ne peut plus prétendre à une récompense nationale ; un décret de la Constituante s'y oppose (1). De nos jours, par exemple, M. Daguerre s'est associé à cette pensée de la loi, 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

(1) Décret du 9 septembre 1791, art. 11.

Source BIU Cujas

but. L'Assemblée constituante avait prohibé l'entreprise *par actions;* mais la prohibition avait été levée par la loi du 25 novembre 1806, et ne peut évidemment se retrouver dans l'esprit de la loi de 1844, qui est favorable, au contraire, au développement de l'industrie.

### § 3. — CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT. — DURÉE ET TAXE DES BREVETS D'INVENTION.

Pour obtenir un brevet, deux formalités sont indispensables : 1° *Déclaration* au secrétariat de la préfecture, si l'objet est d'invention, de perfectionnement, d'importation; 2° *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.

La loi de 1844 a adopté pour la durée des brevets d'invention les périodes de 5, 10 et 15 ans, laissées au choix de l'inventeur, mais qui, une fois choisies et fixées, ne peuvent être prorogées que par une loi particulière [15]. Le prix du brevet est réglé par le tarif, selon la durée des diverses périodes, à 500, 1,000, 1,500 francs : la loi de 1844 a introduit une heureuse innovation, en établissant l'acquittement de la taxe par *annuités*, et en déclarant la déchéance pure et simple des brevetés à défaut de payement avant le commencement de chaque année. — Il en est résulté que depuis 1844 la plupart des brevets, environ les neuf dixièmes,

Source BIU Cujas

sont pris pour quinze années (1). Sous la législation de 1791, dans les 16,180 brevets qui ont été délivrés de 91 à 1844, on remarquait 6,043 brevets de cinq ans, 3,208 de dix ans, 2,457 de quinze ans (2). Les inventeurs avaient un intérêt immédiat à cette diversité de périodes, car la taxe différente et exigible en un payement unique, pour chaque espace de temps, variait de 300 à 800 et 1,500 francs. Sous l'empire de la loi actuelle, les inventeurs n'ont plus le même intérêt à suivre la division en trois périodes de 5, 10 et 15 années, auxquelles correspondent exactement les taxes de 500, 1,000 et 1,500 fr., puisqu'ils n'ont à payer, quelle que soit la période choisie, qu'une même annuité. — Toutefois, la raison de cette division subsiste encore dans la loi au point de vue des *cessions de brevet*, qui rendent exigible la *totalité de la taxe* [20], et il importait de maintenir la diversité légale des périodes pour laisser toute liberté aux conventions. Mais cet intérêt un peu éloigné n'arrête pas ordinairement les inventeurs dans le choix de la durée la plus longue, celle de quinze années. Si leur exploitation n'est pas profitable, si l'expérience ne justifie pas leurs conceptions ou leurs espérances, ils cessent de payer les annuités, et par ce seul fait ils renoncent à leur monopole. Depuis la loi de 1844, pendant les années 1845, 46, 47, le nombre des brevets s'est élevé au delà de 6,000, sans y comprendre plus de 2,000 certificats d'addition; la presque totalité, les neuf dixièmes, a été délivrée pour le terme le plus long, celui de quinze ans; les deux cinquièmes des brevets ont encouru la

(1) Voir dans le *Bulletin des lois*, les publications trimestrielles des brevets.
(2) Le tableau statistique se trouve dans le *Traité* de M. RENOUARD, p. 205.

Source BIU Cujas

déchéance pour non-payement de la 2e annuité (1). — Le terme de quinze ans, sauf prolongation légale dans des cas extraordinaires, est le *maximum* adopté par l'Angleterre, depuis 1623, par l'Espagne et l'Italie, par l'Autriche, la Prusse et la Bavière, par la Belgique et la Hollande, et enfin par cet État de jeune et forte civilisation où l'industrie a déjà fait tant de progrès, les États-Unis d'Amérique. C'était aussi le maximum adopté en France par la déclaration de 1764.

La délivrance du brevet est faite 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 (2).

Si la prolongation du brevet de cinq ou dix ans est demandée, elle est accordée par le ministre; 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. La loi de 1844, conforme aux décrets du 31 décembre 1790 et du 14 mai 1791 l'exige expressément. L'extension au delà de quinze ans crée un nouveau monopole qui ne doit être accordé que dans les cas extraordinaires où l'industrie a fait une de ces découvertes, une de ces applications qui marquent dans son histoire: les assemblées nationales de France n'hésiteraient pas plus alors, sans doute, que le parlement d'Angleterre ne l'a fait en faveur du célèbre Watt à accorder une prolongation de brevet d'invention ou de perfectionnement (3).

(1) Renseignements manuscrits du ministère du commerce.

(2) Arrêté du 5 vendémiaire an IX.

(3) Le parlement anglais accorda une prolongation de sept ans au brevet de quatorze ans exploité par WATT pour la fabrication de sa machine à vapeur.

Source BIU Cujas

Si l'inventeur fait quelque changement dans son procédé, il doit le déclarer et retirer un certificat d'addition ou de changement, pour éviter la peine de déchéance. Il peut même, à l'expiration de son brevet d'invention, prendre un brevet de perfectionnement, qui lui garantira pendant une nouvelle période de 5, 10 et 15 ans, le fruit de ses efforts progresssifs, en laissant dans le domaine public l'invention première dont le brevet est expiré.

### § 4. — EFFETS, CESSION ET SANCTION DU DROIT.

L'effet du droit, c'est l'exploitation exclusive, le *monopole* au profit de l'inventeur ou de son ayant-cause pendant la durée limitée par le brevet.

La cession, à l'égard des tiers, n'est valable que par un acte notarié, enregistré au secrétariat de la préfecture. La cession totale ou partielle du brevet ne peut être faite qu'après le payement de la totalité de la taxe établie par la loi. — L'art. 20 de la loi de 1844 n'exige aucune formalité, aucun payement de taxe pour la cession du simple *droit de jouissance* ou d'exploitation du brevet, mais seulement pour la cession totale ou partielle de la *propriété* du brevet, choses tout à fait distinctes; et quand la *propriété* est cédée, ce n'est pas le cessionnaire qui

---

Depuis 1835, la législation anglaise a remis au gouvernement lui-même la question de savoir s'il y aurait lieu d'accorder une prolongation pour cas extraordinaire. L'examen qui précède aujourd'hui la délivrance des brevets en Angleterre a rendu possible et non dangereux l'exercice de ce droit de prolongation ainsi transporté du parlement au gouvernement. En France, où la délivrance des brevets ne suppose aucun examen, aucun contrôle préalable, il serait dangereux de se priver de l'intervention du législateur; il en serait bientôt des prolongations comme des délivrances de brevets, et la liberté de l'industrie en souffrirait.

Source BIU Cujas

est chargé de l'obligation de payer immédiatement la totalité de la taxe, c'est le cédant, parce qu'il doit transmettre un droit certain, une entreprise réelle qui ne puisse périr désormais par sa faute ou négligence et dont le titre n'existe, dans le présent et l'avenir, que par l'acquittement préalable de la taxe légale. Cette obligation lui est imposée pour la sécurité des cessionnaires; mais quel que soit le nombre de ces derniers, la somme totale de la taxe n'augmente pas.

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.

### § 5. — NULLITÉS; DÉCHÉANCES.

Les causes légales de nullité des brevets, sont nombreuses; la nullité doit être prononcée :

1° Si la découverte, invention ou application n'est pas nouvelle et a reçu en France ou à l'étranger, antérieurement à la date du dépôt de la demande, une publicité suffisante pour pouvoir être exécutée (1);

2° Si elle n'est pas légalement susceptible d'être brevetée (2);

3° Si elle est reconnue contraire à l'ordre ou à la sûreté publique, aux bonnes mœurs et aux lois;

4° Si le titre sous lequel le brevet a été demandé indique *frauduleusement* un objet autre que le véritable objet de l'invention;

(1) Loi du 5 juillet 1844, art. 30, n°s 1 et 31.
(2) Loi du 5 juillet 1844, art. 3 et 30, n°s 2 et 3.

Source BIU Cujas

5° Si la description jointe au brevet n'est pas suffisante pour l'exécution de la convention, ou si elle n'indique pas d'une manière complète et *loyale*, les véritables moyens de l'inventeur;

6° Si le brevet a été obtenu pendant l'année qui est réservée au breveté ou à ses ayant-droit pour prendre un brevet de changement, d'addition ou de perfectionnement (1).

Les causes de déchéance des droits du brevet sont au nombre de quatre :

1° Défaut d'acquittement de l'annuité avant le commencement de chaque année de la durée du brevet;

2° Défaut d'exploitation de la découverte dans les deux ans de la concession du brevet ou cessation d'exploitation pendant deux années consécutives;

3° Introduction en France d'objets fabriqués à l'étranger et semblables à ceux garantis par le brevet;

4° Contravention par le titulaire ou son cessionnaire aux obligations imposées par la concession du brevet (2).

### § 6. — JURIDICTION ET COMPÉTENCE.

Sous la loi de 1791, l'action principale en nullité ou déchéance des brevets devait être intentée devant le tribunal civil, avec faculté d'appel; mais les poursuites en contrefaçon et les exceptions en déchéance opposées par le défendeur étaient dévolues à la juridiction des juges

(1) Loi du 5 juillet 1844, art. 30, n° 7, et art. 18.

(2) Cette cause de déchéance n'est pas énoncée dans l'article 32 de la loi de 1844, qui ne parle que des déchéances *de droit;* mais elle résulterait des jugements qui constateraient l'infraction; c'est un point de jurisprudence reconnu avant la loi de 1844.

Source BIU Cujas

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, l'était aussi de l'exception. — La loi du 25 mai 1838 avait transporté toute la juridiction civile et correctionnelle des justices de paix aux tribunaux de première instance (1).

La loi du 5 juillet 1844 a fait, en matière de brevets, un partage bien défini entre les juridictions des tribunaux civils et des tribunaux correctionnels.

Elle a attribué aux tribunaux civils, saisis par voie de demande principale :

1° L'action en nullité des brevets d'invention;

2° L'action en déchéance;

3° Toutes les contestations relatives à la propriété des brevets [34-35].

L'instruction doit être faite comme en matière sommaire, mais la communication des causes au ministère public est *obligatoire*, et la loi, par une innovation qui a heureusement résolu l'une des plus grandes difficultés de la matière, a autorisé le ministère public à intervenir dans toute instance en nullité ou déchéance, et même à se pourvoir, en certains cas, par action principale pour faire prononcer la nullité ou la déchéance (2). Sans cette intervention du ministère public, un brevet

---

(1) L'article 20 de cette loi sur les *justices de paix* portait :

« Les actions 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 contrefaçon, devant les tribunaux cor- » rectionnels. »

(2) Loi du 5 juillet 1844, art. 37, 38, 39.

Source BIU Cujas

pourrait être nul à l'égard de celui qui aurait obtenu un jugement, et valable à l'égard de ceux qui n'auraient pas été partie au procès. Sans ce droit de poursuite directe, la justice serait souvent désarmée. Elle pourrait n'être pas saisie du jugement de brevets appliqués à des choses non susceptibles d'être brevetées, à des objets déguisés par des indications frauduleuses, à des inventions contraires à l'ordre, aux lois, aux bonnes mœurs, à la sûreté générale. L'action incidente ou principale du ministère public devant les tribunaux, pour faire prononcer la nullité ou la déchéance absolue, est donc une garantie nécessaire à l'intérêt de la société.

Quant à la justice répressive, la loi de 1844 attribue aux tribunaux de police correctionnelle :

1° Le délit de contrefaçon, commun aux auteurs de la contrefaçon et à ceux qui en ont sciemment recélé, vendu, exposé ou introduit en France les produits, lequel délit est puni d'amende ou d'emprisonnement;

2° Les exceptions ou défenses tirées par le prévenu, soit de la nullité ou de la déchéance du brevet, soit de questions relatives à la propriété de ce titre [46].

Tel est le point de vue juridictionnel de la loi sur les brevets d'invention. On doit ajouter qu'elle a laissé tacitement dans la compétence des tribunaux de commerce la vente de brevets entre commerçants ou entrepreneurs, selon les lois qui constituent cette compétence.

La loi de 1844 s'est séparée, sur un point essentiel, du système adopté par la loi du 25 mai 1838. Elle a déféré, comme celle-ci, le jugement des contrefaçons

Source BIU Cujas

aux tribunaux de police correctionnelle; mais comme elle trouvait là des juges capables d'apprécier au fond les questions de propriété, de nullité, de déchéance qui pouvaient naître de la poursuite en délit de contrefaçon, elle s'est affranchie de la théorie des *questions préjudicielles* adoptées en 1838, et pour abréger les lenteurs de la justice, elle a constitué les juges de l'action juges de l'exception (1).

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 breveté, 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 témoins qu'il avait la possession ou l'usage du procédé antérieurement à la délivrance du brevet. Dans ce cas, il s'agit non de faire prononcer une déchéance, mais de repousser la poursuite en contrefaçon : or la défense est de droit naturel, et peut s'appuyer sur toute espèce de preuves (2).

### § 7. — MESURES ADMINISTRATIVES D'INTÉRÊT COMMUN.

Les demandes sont formées par l'intermédiaire des préfets, mais c'est au siége du gouvernement que le brevet

---

(1) La loi du 25 mai 1838 (art. 20, *suprà*, p. 314, note 1) renvoyait devant les tribunaux civils les questions de nullité, de déchéance, soulevées devant les tribunaux correctionnels par les prévenus de contrefaçon. Le *Rapport* de M. RENOUARD en 1837 ne laisse pas de doute sur le sens de cet article de la loi.

(2) Arrêts de cass. des 30 avril 1810 et 19 mai 1821.

Source BIU Cujas

est délivré par le ministre du commerce ; 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. Tout citoyen peut par là connaître les brevets obtenus, leur objet et la description des véritables moyens d'exécution ; et nul 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 départements.

Tous les trois mois, il y a, dans le *Bulletin des lois*, publication officielle, par ordonnance ou décret, des brevets nouveaux, des annulations qui ont pu être prononcées, des cessions enregistrées (1).

A 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.

## SECTION II.

### DROITS ANALOGUES.

I. Les *dessins* des fabricants 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

(1) Arrêté du 5 vendémiaire an IX.

Source BIU Cujas

greffe du tribunal de commerce; elle doit être accompagnée du dépôt cacheté (1). Si la garantie légale peut être *perpétuelle*, c'est que la société n'a pas, en ce cas, 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 fabricants 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 (2).

III. Le droit d'*enseigne* des marchands est analogue au droit de marque des fabricants; 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 (3). 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.

(1) Décret du 18 mars 1806, sect. 3, art. 18.
(2) Décret du 20 février 1810; loi du 28 juillet 1824.
(3) Arrêt de la Cour d'appel de Paris, du 22 juin 1840.

Source BIU Cujas

## CHAPITRE II.

### PROPRIÉTÉ LITTÉRAIRE ET ARTISTIQUE.

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 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 longtemps 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,

Source BIU Cujas

exemptions et immunités d'impôts dont jouissait l'Université, « pour la considération du grand bien, dit » Louis XII, qui est advenu 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 nostre *saincte foy* catholique a été grandement » augmentée et corroborée, *la justice* mieux entendue » et administrée, et le *divin service* plus honorablement » et curieusement fait, dit et célébré. Et au moyen de » quoy tant de bonnes et salutaires doctrines ont esté » manifestées, communiquées et publiées à tout cha- » cun ; au moyen de quoy nostre royaume précède » tous autres : et autres innumérables biens qui en sont » procédés et procèdent encores chacun jour à l'hon- » neur de Dieu et augmentation de notred. foy catho- » lique (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 contrevenants, d'être *pendus et étranglés*. C'est à l'institution des priviléges de librairie que se reporte l'origine des droits d'auteur. 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 XVIII^e^ siècle que les droits des auteurs furent vivement

(1) Conf. des Ordonnances par GUESNOIS, 1, 801.

Source BIU Cujas

réclamés par les écrivains 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 grâce 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 pro- » duire un dans la durée; l'auteur a sans doute *un droit* plus assuré à *une* » *grâce* 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'était 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 :

(1) Décret du 13 janvier 1791. Il limitait à *cinq* ans le droit des héritiers.



Source BIU Cujas

« 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 différent 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 connaissent, qu'ils se sont emparés des beautés qu'il contient..., 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 juillet 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 sanctionné le même droit en faveur de la veuve pendant sa vie, et il a étendu le droit des enfants à une durée de vingt années. C'est le décret encore en vigueur, mais non applicable aux auteurs d'ouvrages dramatiques, dont le droit est régi par la loi de 1793 (1).

(1) Avis du conseil d'État du 23 août 1811.

Source BIU Cujas

Ces différentes dispositions, depuis 1791 jusqu'au projet de loi présenté aux chambres en 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 sur l'appropriation primitive par acte de libre volonté et continuée 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 transmissible au même titre, parce qu'elle est essentiellement *personnelle*, 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, en effet, rapport productif, incommunicable aux héritiers. Le droit d'agir sur sa production intellectuelle et de la modifier à son gré 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 (2) : donc les parents et successibles d'un écrivain ne peuvent prétendre, au même titre que les héritiers

(1) Voir la dissertation insérée, à ce sujet, dans notre premier ouvrage (1830-1838) sur l'*Histoire du droit français*, t. II, p. 200 et suiv. — Depuis cette 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.

(2) Code civil 617, 951, 1167.

Source BIU Cujas

ordinaires, à recueillir la succession de ses droits d'auteur. La société garantit à l'écrivain, sur ses propres œuvres, la jouissance d'un droit de propriété, 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 illimité de succession qui suppose une propriété nécessairement transmissible, sans reconnaître ici un lien réel et inviolable de transmission qui n'existe pas naturellement. La doctrine absolue, qui assimile la propriété littéraire à la propriété ordinaire, est contraire à la nature les choses ; elle *matérialise* complétement 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 la propriété des brevets d'invention est limitée à une durée de quinze ans pour les auteurs des découvertes, et que nul avantage n'est stipulé par la loi au profit des 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 in-» dustriels, il n'y a point de pas rétrograde ; dès qu'une » invention est faite, grâce à l'imprimerie, elle ne peut » plus que se perfectionner. Jamais, par exemple, » nous ne perdrons les bienfaits de la machine à feu. » Mais en est-il de même dans les lettres ? Est-ce qu'elles

Source BIU Cujas

» n'ont pas leur période de décadence? Les écrivains » d'aujourd'hui n'ont pas assurément la prétention d'é- » galer Corneille, Racine, Molière, Lafontaine et » Bossuet. — Voyez, au contraire, ce qui arrive dans » les inventions : une découverte ne se fait pas immé- » diatement d'une manière complète 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 » pourquoi la loi a sagement fixé à quinze années le » maximum de durée des brevets d'invention; elle a » voulu ne point arrêter les développements du génie » industriel. — Au contraire, 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.

---

(1) Discussion à la chambre des pairs sur la propriété littéraire, 29 mai 1839. Les *trente ans* étaient la durée proposée.

Source BIU Cujas

Le projet de loi adopté par la Chambre des pairs, en 1839, après une discussion approfondie, a déterminé avec précision les règles qui doivent s'appliquer à ces différentes classes de choses et de personnes. — Sans reproduire ici les dispositions d'un projet qui remonte à dix années et qui n'est pas devenu loi, il n'est pas inutile de constater qu'elles sont conformes aux principes fondamentaux que nous avons établis.

I. *Œuvres littéraires et scientifiques.* — L'auteur est le vrai propriétaire 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 doit être 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 représentants. — 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 peuvent conférer qu'à l'éditeur un droit analogue à celui des représentants d'un auteur, et par conséquent un droit temporaire. — Les ouvrages posthumes doivent rentrer aussi dans le cercle d'un droit limité dans sa durée.

Les Académies et l'État doivent être propriétaires, pendant *trente ans*, des ouvrages et collections dues à leurs soins; s'il s'agit du dictionnaire de l'Académie, la

Source BIU Cujas

durée du droit court 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 : ils doivent passer également aux héritiers ou représentants pendant la durée déterminée par la loi.

III. *Objets d'art.* — Les auteurs de tableaux, statues, dessins, cartes, plans, etc., susceptibles d'être reproduits par la gravure, la lithographie, etc., ont seuls le droit d'en autoriser la reproduction, et transmettent ce droit à leurs représentants pour le temps légalement indiqué. Les artistes peuvent, 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 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 demande pas que le droit de posséder exclusivement ces objets soit limité dans la personne des héritiers.

Tel était l'esprit d'un projet de loi, que l'on peut considérer comme la juste base d'une législation éprouvée par de longues méditations.

Source BIU Cujas

IV. *Dépôt 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 récépissé du dépôt constitue 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 octobre 1814, et qu'une ordonnance de 1818 a réduit à trois, était ramené à cinq par le projet de 1839; mais la destination des exemplaires déposés était spécialement affectée par le projet à la bibliothèque royale et à des établissements publics.

La contrefaçon, si préjudiciable à la propriété littéraire, est punie, par les lois de 1793 et de 1810, comme délit et comme dommage apporté à la propriété privée. Les peines sont prononcées par les tribunaux correctionnels ; le ministère public peut poursuivre d'office un délit de contrefaçon d'un ouvrage littéraire, et, à plus forte raison, s'il s'agit de la contrefaçon de la propriété littéraire de l'État. Les dommages et intérêts doivent être fixés par le juge, d'après le prix de vente de l'édition originale, supposée à trois mille exemplaires, ou le prix des ouvrages de même nature [L. 1793, art. 4].

L'introduction ou la vente, faite sciemment, d'une contrefaçon étrangère, doit être assimilée aux délits de contrefaçon, et tout débitant d'édition contrefaite, s'il n'est pas reconnu contrefacteur, est tenu de payer au véritable propriétaire une somme équivalente au prix de cinq cents exemplaires de l'édition originale [5].

Source BIU Cujas

# TITRE VI.

## GARANTIES DES DROITS POLITIQUES ET CIVIQUES

### PAR L'ORGANISATION DU SYSTÈME ÉLECTORAL.

La théorie des droits politiques et civiques repose sur le principe de la capacité; ces droits appartiennent aux Français qui remplissent, comme citoyens, certaines conditions auxquelles la loi attache la présomption de capacité, selon l'importance des droits à exercer. Au nombre des droits politiques ou civiques, les plus importants sont les droits d'élection et d'éligibilité. Les conditions de leur exercice rentrent spécialement dans le cercle du droit administratif. Elles formeront la matière de deux chapitres.

**SOMMAIRE.**

CHAP. I^er^. — Élections politiques, départementales, communales.
I. — Permanence, révision, rectification des listes.
II. — Condition de résidence pour l'inscription.
III. — Intervention des tiers; juridiction; pourvois.
IV. — Effet de la permanence.
V. — Incapacités électorales.
VI. — Colléges électoraux.
CHAP. II. — Éligibilité législative, départementale, communale.

---

## CHAPITRE I^er^.

### ÉLECTIONS POLITIQUES, DÉPARTEMENTALES, COMMUNALES.

Notre système électoral a trois grandes applications : l'élection politique pour la nomination des Représentants

Source BIU Cujas

et du Président de la République ; — l'élection départementale ; — l'élection communale. La capacité, qui est leur principe commun, suppose deux éléments : l'intelligence des besoins du pays ; l'intérêt au maintien de l'ordre public. Le système électoral, antérieur à la révolution de Février, cherchait ces deux éléments de capacité politique dans la propriété ou le cens qui la représente, et dans des positions sociales considérées comme des titres individuels d'intelligence et d'intérêt à l'ordre. La propriété immobilière ou industrielle, dans ce système électoral d'une application trop restreinte, formait l'élément dominant. La loi se fiait plus encore à l'intérêt direct et matériel qu'à la capacité intellectuelle ; et les positions sociales, d'un ordre élevé, ne dispensaient pas de la totalité du cens, mais seulement d'une partie. Les conditions pour constituer la capacité légale étaient, au surplus, d'une étendue différente, selon les divers degrés de l'échelle électorale.

Aujourd'hui l'admission, par la Constitution, du suffrage universel et direct laisse encore subsister le principe de capacité comme base théorique, mais en plaçant l'*égalité* dans la *capacité*, en généralisant la présomption de capacité. La loi suppose que tous les Français, ayant atteint un certain âge et n'ayant pas encouru certaines *incapacités*, sont également capables d'exercer les droits d'élection et d'éligibilité dans les sphères politique, départementale et communale. Le principe général est par conséquent la capacité ; l'incapacité est l'exception. Il est évident que c'est là seulement une présomption de droit.

L'Assemblée constituante avait fait en 1791 une belle loi d'élection ; en organisant l'élection à deux de-

Source BIU Cujas

grés, elle avait suivi les traditions des anciennes libertés de la France parlementaire et donné aux citoyens le moyen d'exercer leur droit avec connaissance de cause, les uns, qui vivent hors du mouvement politique, nommant ceux qu'ils savent les plus honnêtes et les plus éclairés pour en faire des électeurs, les autres, élus pour nommer des représentants, capables de choisir ceux qu'ils nommaient. — On a vu, livre I^er^, tous les systèmes qui se sont succédé, en France, jusqu'à la fiction électorale de la Constitution de l'an VIII.

La loi du 19 avril 1831, complétée par celle du 2 mai 1827, pour la capacité des jurés et la formation du jury, avait constitué, après la révolution de Juillet, le code électoral pour l'élection politique.

Le Gouvernement provisoire a proclamé le suffrage universel par le décret du 5 mars 1848; la Constitution du 4 novembre a sanctionné le principe, et la loi du 15 mars 1849 l'a organisé (1).

Les conditions d'exercice du droit électoral sont de deux espèces : les unes tiennent au fond du droit; les autres, aux formes administratives.

Les conditions fondamentales sont : 1° d'être Français, âgé de vingt et un ans accomplis, et jouissant des droits civils et politiques; 2° d'habiter dans la commune, depuis six mois au moins.

La condition sur l'âge et la jouissance des droits civils et politiques est constitutionnelle [25]; celle sur la résidence est seulement dans la loi électorale du 15 mars 1849.

(1) Voir *la loi organique électorale expliquée et commentée*, par M. MAULDE, avocat au conseil d'État et à la cour de cassation (1849).

Source BIU Cujas

L'absence de toute condition de *cens* a le caractère constitutionnel. C'est la disposition qui sépare le plus profondément le système électoral de la révolution de Février de tout système antérieur, et du système le plus généralement pratiqué dans les États-Unis (1).

Les conditions administratives du droit électoral sont plus compliquées. Nous devons les examiner avec soin.

I. *Permanence, révision et rectification des listes.* — La loi du 2 juillet 1828 a établi en France la permanence des listes électorales ; le principe avait été consacré par la loi du 19 avril 1831 [13]; il est reproduit par la loi du 15 mars 1849, qui porte article 20 : « les listes électorales sont permanentes ; il ne peut y être fait de changement que lors de la révision annuelle. »

Deux périodes ont été marquées par la loi de 1849; — l'une est spécialement destinée au travail de l'administration ; — l'autre aux réclamations des individus.

1° Période administrative : — Du 1er au 10 janvier de chaque année, « Le maire de chaque commune ajoute aux listes les citoyens qu'il reconnaît avoir acquis les qualités exigées par la loi, ceux qui acquerront les conditions d'âge et d'habitation avant le 1er avril et ceux qui auraient été précédemment omis. — Il en retranche : 1° les individus décédés ; 2° ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente ; 3° ceux qui ont perdu les qualités requises ; 4° ceux qu'il reconnaît avoir été indûment inscrits, quoique leur inscription n'ait point

(1) Voir l'ouvrage sur *la démocratie en Amérique*, par M. de Tocqueville, t. 1er, p. 298, et le *commentaire de la Constitution des États-Unis*, par M. Story, t. 1er, p. 257 et suiv.

Source BIU Cujas

été attaquée. — Il tient un registre de toutes ces décisions et y mentionne les motifs et les pièces à l'appui [21]. » Le tableau contenant les additions et retranchements est déposé au plus tard le 15 janvier, au secrétariat de la mairie. Avis de ce dépôt est donné, le jour même, par affiches apposées aux lieux accoutumés ; copie de la liste et du procès-verbal constatant l'accomplissement des formalités est transmise en même temps au sous-préfet et par celui-ci, dans les deux jours, au préfet qui devra déférer les opérations du maire, dans les deux jours aussi, au conseil de préfecture s'il estime que les formalités et délais n'ont pas été observés. Le conseil statue dans les trois jours et fixe, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées seront recommencées (1). — Du 15 janvier au 31 mars suivant, toutes les réclamations et rectifications doivent être jugées et ordonnées, comme on va le voir dans la deuxième période, et le maire doit arrêter définitivement, le 31 mars, la liste électorale de la commune, en transmettant au préfet le tableau de rectification [23].

2° Période des réclamations : — Dans les dix jours de l'apposition des affiches, et par conséquent du 15 janvier jusqu'au 25, tout citoyen omis sur la liste doit présenter à la mairie sa réclamation. Tout électeur inscrit sur l'une des listes du département peut réclamer la radiation ou l'inscription de tout individu ; il est donné récépissé des réclamations et des pièces déposées [7].

Les réclamations sont jugées dans les cinq jours, du 25 au 30 janvier, par une commission municipale com-

(1) Loi du 15 mars 1849, art. 22 et 4, 5, 6.

Source BIU Cujas

posée du maire et de deux conseillers municipaux, à Paris du maire et de deux adjoints. — La notification de la décision étant faite dans les *trois jours*, les parties intéressées peuvent appeler de la décision, dans les *cinq jours* de la notification, devant le juge de paix qui statue dans les *dix jours*, et donne avis de sa décision au préfet et au maire dans les *trois jours* de la réformation; ce qui entraîne, à partir du 30 janvier, un délai collectif de vingt et un jours et conduit par conséquent au 20 février. — La décision du juge de paix est en dernier ressort. Si la demande portée devant lui implique la solution préjudicielle d'une question d'État, il renvoie les parties à se pourvoir devant les juges compétents, et il fixe un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la *question préjudicielle* devra justifier de ses diligences. La décision définitive du juge de paix peut être déférée à la cour de cassation. Le pourvoi doit être formé dans les dix jours de la notification de la décision; mais il n'est suspensif en aucun cas. Et c'est à partir de l'avis donné au maire par le juge de paix de la décision qu'il a rendue, et par conséquent à partir du 20 février, que le maire doit opérer toutes les rectifications régulièrement ordonnées, afin d'arrêter définitivement la liste électorale le 31 mars, jour de clôture légale.

II. *Condition de la résidence pour l'inscription.* — Une condition générale pour l'inscription d'un citoyen sur la liste électorale, c'est la résidence dans la commune. Le domicile réel et le domicile politique pouvaient être distingués l'un de l'autre dans une législation fondée sur le cens électoral, et tout citoyen pouvait élire son domicile politique dans l'arrondissement où il payait une partie

Source BIU Cujas

de ses impositions : maintenant le domicile électoral est, de droit, distinct du domicile civil; il s'établit par la résidence de six mois dans la commune. — Il suffit même d'avoir atteint la condition d'habitation avant la clôture définitive de la liste électorale, et par conséquent avant le 31 mars.

L'importance du domicile civil ou d'origine n'apparaît dans la loi qu'à l'égard des militaires en activité de service et des hommes retenus pour le service des ports et de la flotte. Militaires et marins sont portés sur les listes des communes où ils étaient domiciliés avant leur départ [2]. Quand les listes sont devenues définitives, le préfet envoie aux intendants militaires, aux commissaires de marine l'extrait contenant les noms des électeurs en activité de service militaire ou maritime, afin que les noms soient transmis aux chefs et que les suffrages soient recueillis en temps utile [17-62].

III. *Intervention des tiers; juridiction; pourvois.* — 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, comme on l'a dit, à tous les citoyens inscrits sur l'une des listes du département [8]. C'est une garantie que la loi a donnée contre les erreurs, contre la possibilité des faux électeurs, contre les surprises ou les manœuvres coupables qui pourraient égarer l'administration municipale : il sera ouvert dans chaque commune un registre sur lequel les réclamations seront inscrites par ordre de dates. Le citoyen, objet de la réclamation, doit en être averti sans frais par le maire et peut présenter ses réclamations successive-

Source BIU Cujas

ment devant la commission municipale et le juge de paix. La juridiction de la commission, au premier degré, et du juge de paix, au second, a remplacé l'intervention du préfet, en conseil de préfecture, et celle de la cour d'appel qui avait reçu des lois du 2 juillet 1828 et 19 avril 1831 une attribution spéciale et exorbitante de l'ordre des juridictions ordinaires.

Le pourvoi en cassation peut être formé contre la décision du juge de paix par toutes les parties, même par le maire ou le préfet (1) : il n'est point suspensif, sans distinction entre le cas où l'inscription a été validée et celui où elle a été annulée. Le législateur n'a pas voulu que l'opération de la révision des listes pût être entravée par des pourvois. — Du reste, le pourvoi est formé par simple requête et dispensé de l'intermédiaire d'un avocat à la Cour de cassation. La Cour procède sommairement, et toutes affaires cessantes, au jugement du pourvoi.

Pour ces diverses procédures tous les actes judiciaires sont dispensés du timbre et enregistrés gratis ; il y a aussi exemption de frais et de consignation d'amende [12-13].

IV. *Effet de la permanence.* — La liste électorale arrêtée le 31 mars, reste jusqu'au 31 mars de l'année suivante la liste légale et obligatoire, et l'élection, à quelque époque de l'année qu'elle ait lieu, se fait sur cette liste [23].

Le principe de la permanence conduit à cette double conséquence, que tout électeur inscrit sur cette liste a

(1) Loi du 15 mars 1849, art. 11.

Source BIU Cujas

le droit de prendre part au vote, et que nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur la liste ; mais dans l'application les conséquences se modifient. Ainsi, le droit de l'électeur est suspendu pour les détenus, pour les accusés contumaces, pour les personnes retenues dans un établissement public d'aliénés ; ainsi, l'on admet à voter les citoyens non inscrits, mais porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé une radiation : le pourvoi contre le jugement n'avait pas été suspensif et la radiation avait dû être opérée ; mais l'arrêt de cassation qui annule le jugement rend à l'inscription toute sa force (1).

En dehors des cas qui viennent d'être cités et qui se trouvent exprimés dans la loi, on peut regarder comme nécessaires quelques autres exceptions à la disposition de l'article 42, portant que « nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur la liste. »

Le citoyen, qui aurait la preuve que le maire 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, et le jugement 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 communale (1).

L'inscription sur la liste est donc la condition ordinaire de l'exercice du droit électoral, mais elle n'est pas la condition *sine qua non* : l'électeur qu'un déni

(1) Loi du 15 mars 1849, art. 40, 41, 42, 43.
(2) Arrêt de cass., 6 juillet 1830.



Source BIU Cujas

de justice ne peut dépouiller de son droit, ne pourrait également en être privé à cause d'une erreur matérielle, par exemple, en cas de radiation pour cause de décès faussement supposé, ou d'omission par erreur typographique dans la liste imprimée d'une année à l'autre.

V. *Incapacités électorales.* — Si des erreurs matérielles ne peuvent pas nuire à ceux qui ont droit de figurer sur la liste, des erreurs matérielles ne peuvent pas non plus conférer de droits à ceux qui sont incapables d'être inscrits.

La loi de 1849 a admis le principe général de la capacité pour tous les citoyens, mais elle a limité ce principe par des incapacités formelles.

Ainsi ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale :

1° Les individus privés de leurs droits civils et politiques par suite de condamnation, soit à des peines afflictives et infamantes, soit à des peines infamantes seulement ;

2° Ceux auxquels les tribunaux, jugeant correctionnellement, ont interdit le droit de vote et d'élection ;

3° Ceux qui ont subi des condamnations à l'emprisonnement par application de l'article 463 sur les circonstances atténuantes ; — ceux qui ont été condamnés à trois mois de prison pour vol, escroquerie, abus de confiance et soustraction de deniers publics ; — pour attentat aux mœurs ; — pour vente ou débit de boissons falsifiées ; — pour vente frauduleuse de matières d'or et d'argent ou autres objets précieux en trompant sur le titre, la qualité, le poids ou la mesure ;

4° Ceux qui ont été condamnés pour délit d'usure ;

5° Les interdits ;

Source BIU Cujas

6° Les faillis non concordataires, non déclarés excusables ou non réhabilités (1).

VI. *Colléges électoraux.* — Les électeurs, pour la nomination des représentants ou du président de la République, se réunissent au chef-lieu de canton; le canton peut être divisé en plusieurs circonscriptions, selon le besoin des localités; le tableau en est arrêté par le préfet *conformément à l'avis* du conseil général, et le conseil cantonal préalablement consulté. Dans l'Assemblée constituante on avait réclamé le vote par commune (2). Ce mode, favorable au plein exercice de la souveraineté nationale, n'a pas réussi parce qu'on devait craindre de ne pas trouver dans chaque commune rurale assez de citoyens sachant lire et écrire pour assurer la régularité du dépouillement des suffrages (3). — Du reste, chaque canton ou circonscription cantonale peut être subdivisé, par arrêté du préfet, en autant de sections que le rend nécessaire le nombre des électeurs inscrits.

Le bureau de chaque collége ou section est composé : 1° d'un président qui est le juge de paix ou l'un de ses suppléants, à leur défaut, le maire, un ad-

(1) Loi du 15 mars 1849, art. 3. — Code pénal, art. 463, 334, 318, 423, Code de commerce, art. 538. Cet article, qui avait été modifié à raison des circonstances, depuis février, a repris toute sa vigueur (loi de novembre 1849). — L'art. 3 excepte de l'incapacité les condamnés en matière politique et ceux pour coups et blessures, si l'interdiction du droit d'élire n'a pas été prononcée par l'arrêt.

(2) La demande en a été faite à la tribune par M. de Sèze.

(3) Opinion exprimée par M. Dufaure lors de la discussion de l'art. 30 de la Constitution. — Une proposition a été adoptée en décembre 1849 pour modifier l'art. 27 de la loi du 15 mars, qui avait fixé à *quatre* le maximum des subdivisions cantonales, et pour approprier les circonscriptions aux besoins des localités, sans que chaque circonscription puisse avoir moins de 500 électeurs. — Voir le remarquable rapport de M. Gaslonde, représentant.

Source BIU Cujas

joint, un conseiller municipal, ou en dernier lieu un électeur sachant lire et écrire et désigné par le maire; 2° de quatre assesseurs qui sont pris, suivant l'ordre du tableau, parmi les conseillers municipaux; 3° d'un secrétaire choisi par les membres du bureau parmi les électeurs, et n'ayant dans les délibérations que voix consultative. — Le bureau est investi par la loi du droit de prononcer provisoirement sur les difficultés qui s'élèvent touchant les opérations du collége ou de la section (1). — Les procès-verbaux des opérations électorales de chaque canton sont rédigés en double : l'un de ces doubles est déposé au greffe de la justice de paix, l'autre est porté au chef-lieu du département par le président du bureau ou l'un des membres délégués. Le recensement général des votes se fait au chef-lieu du département, en séance publique, et en présence des délégués qui représentent les bureaux des assemblées cantonales, sous la présidence du juge de paix du chef-lieu. L'élection est faite à la majorité relative. Aussitôt après la proclamation du résultat, les procès-verbaux et les pièces y annexées sont transmis par les soins des préfets au président de l'Assemblée nationale. — Les opérations électorales sont vérifiées par l'Assemblée nationale, qui est seule juge de leur validité (2).

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'ar-

(1) Loi du 5 mars 1849, art. 25, 26, 27, 28, 29-31-34-35-36-38.
(2) Loi de 1849, art. 61-63-67-68.

Source BIU Cujas

rondissement, a réalisé cette promesse constitutionnelle. Elle a été modifiée par le décret de l'Assemblée nationale du 3 juillet 1848, en ce qui concerne l'application du suffrage universel à l'élection des membres des conseils généraux. — 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 en 1833 une grande importance par son caractère nouveau d'unité électorale, et par ce droit de représentation qui a été conféré et qui s'est développé par la révolution de Février.

Toutes les règles que nous avons établies pour les conditions de l'élection législative reçoivent ici leur application.

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 (1). 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'élection du conseiller,

(1) Loi du 22 juin 1833, art. 50, non abrogé par le décret du 3 juillet 1848.

Source BIU Cujas

le recours exercé par le conseiller élu sera suspensif [56].

Toutes les règles relatives à l'élection des conseils de département sont applicables à l'élection des conseils d'arrondissement, composés d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement, sans qu'il puisse cependant y avoir moins de neuf membres. Le conseil, élu pour six ans, devait être renouvelé par moitié tous les trois ans : c'est une institution qui doit être remplacée, aux termes de la Constitution de 1848, par les conseils cantonaux non encore organisés par la loi.

Sous la législation organique de la Charte de 1830, il y avait une grande différence entre les élections législative, départementale et communale; la loi du 21 mars 1831 avait été bien plus libérale pour l'élection communale que la loi sur l'élection des députés.

L'idée de capacité dominait encore le dernier degré du système électoral; mais une plus libre expansion du droit était admise, et des raisons prises dans la nature des choses avaient modifié le principe général. — La commune est une société restreinte, dont les intérêts spéciaux touchent directement les membres qui la composent. Or plus les intérêts 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. La commune, par sa nature, est essentiellement démocratique, et l'élément populaire, dans la sphère électorale de la commune, devait avoir, même dans le régime antérieur, une plus libre activité.

Le principe de la capacité ainsi modifié était celui sur

Source BIU Cujas

lequel reposait la loi du 21 mars 1831 ; les électeurs censitaires et les électeurs par position sociale étaient appelés dans de larges proportions. La statistique de l'élection communale donnait 2,872,000 électeurs, c'est-à-dire quatre électeurs sur onze citoyens. Dans le nombre total, il y avait environ 80,000 électeurs non censitaires.

Le principe du suffrage universel étant appliqué par la révolution de Février à l'élection politique, devait, à plus forte raison, s'exercer dans la sphère communale.

Cette application a été faite par le décret de la Constituante du 3 juillet 1848, qui a laissé subsister la loi du 22 mars 1831 en abrogeant toutes les dispositions qui ne pouvaient s'accorder avec le suffrage universel.

La liste des électeurs communaux ne pouvait être permanente sous la loi de 1831, qui était fondée sur l'élément combiné et variable de la population et des plus imposés. Le principe de la permanence des listes est aujourd'hui applicable à l'élection départementale et communale comme à l'élection politique. C'est même, comme on l'a vu plus haut, dans la commune que se fait et s'arrête définitivement la liste annuelle ou la révision périodique de la liste électorale qui sert de base à toutes les élections. La France compte aujourd'hui près de dix millions d'électeurs inscrits, pour toutes les applications du système électoral (1).

Une condition commune à toutes les élections législatives, départementales, municipales, c'est d'être faites

(1) Le nombre des votants a été dans les trois élections générales, de 83 pour 100 inscrits au 23 avril 1848, de 75 pour 100 au 10 décembre, de 68 pour 100 au 13 mai 1849 (Rapport de M. Gaslonde du 29 nov. 1849).

Source BIU Cujas

par scrutin de liste et à la majorité relative. — Mais pour donner une garantie au suffrage universel lui-même contre la dissémination des voix ou la négligence des citoyens, la loi organique du 15 mars 1849 a exigé que le candidat à l'Assemblée nationale réunisse un nombre de voix égal au huitième de celui des électeurs inscrits sur la totalité des listes électorales du département. — Dans le cas où, par suite de l'infériorité du nombre de voix, il y aurait lieu à nouvelle élection, l'élection est continuée au deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du premier scrutin; et alors elle a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des suffrages obtenus [65].

Pour être membre des conseils de département ou d'arrondissement, il faut, d'après le décret du 3 juillet 1848, avoir obtenu le cinquième des suffrages exprimés. — S'il n'y a pas d'élection après la première convocation des électeurs, il doit être procédé à de nouvelles élections huit jours après [16-18]. — Le décret n'a point de disposition semblable en matière d'élection communale; ainsi la nomination des conseillers municipaux s'accomplit, quel que soit le chiffre de la majorité relative.

Pour la nomination du président de la République, la Constitution a exigé la *majorité absolue;* mais il faut que cette majorité atteigne au moins deux millions de voix : autrement, l'Assemblée nationale élit le président de la République à la majorité absolue et au scrutin secret parmi les cinq candidats éligibles qui ont obtenu le plus de voix [47].

Source BIU Cujas

## CHAPITRE II.

### ÉLIGIBILITÉ LÉGISLATIVE, DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE.

I. L'éligibilité n'est pas un droit actif, comme l'électorat; c'est une aptitude, le droit d'être élu. La Constitution n'a pas proclamé le principe général que tous les électeurs sont éligibles, mais que tous les électeurs, *âgés de vingt-cinq ans*, sont éligibles. Il n'y a de différence constitutionnelle entre les uns et les autres que celle de l'âge [27]. La Constitution a laissé à la loi organique des élections le soin de déterminer les causes qui peuvent priver un citoyen du droit d'élire et d'*être élu*. La loi du 15 mars 1849 a frappé d'inéligibilité des personnes non privées du droit d'élire; elle a consacré le principe que les conditions de capacité doivent s'élever avec l'importance des droits à exercer et des devoirs à remplir. Elle a, en conséquence, demandé plus à l'éligible qu'à l'électeur, et, par son article 79, elle a étendu à l'égard des éligibles les catégories d'incapacités déterminées par l'article 3, à l'égard des électeurs. — Ainsi tout condamné pour vol et pour les autres délits mentionnés par l'article 3, sera inéligible aux fonctions législatives, quel que soit le peu de durée de la peine. L'article 79 a classé aussi parmi les incapables les condamnés pour adultère, les accusés par contumace, les faillis non réhabilités.

Toutes les causes énumérées dans l'article 79 de la loi constituent des incapacités *absolues* : il faut y ajouter,

Source BIU Cujas

quoique émanant d'une tout autre source, les cas prévus par l'article 81, qui ne permet pas d'élire représentants du peuple : 1° les individus chargés d'une fourniture pour le gouvernement ou d'une entreprise de travaux publics; 2° les directeurs et administrateurs des chemins de fer.

Les autres incapacités sont *relatives* ou territoriales. Elles sont énoncées par l'article 82; elles comprennent :

1° Les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des cours d'appel;

2° Les présidents, vice-présidents, les juges d'instruction et les membres des parquets des tribunaux de première instance;

3° Le commandant supérieur des gardes nationales de la Seine;

4° Le préfet de police, les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture;

5° Les ingénieurs en chef d'arrondissement;

6° Les recteurs et inspecteurs d'académie;

7° Les inspecteurs des écoles primaires;

8° Les archevêques, évêques et vicaires généraux;

9° Les officiers généraux commandant les divisions et les subdivisions militaires;

10° Les intendants divisionnaires et les sous-intendants militaires;

11° Les préfets maritimes;

12° Les receveurs généraux et les receveurs particuliers des finances;

13° Les directeurs des contributions directes et indirectes, des domaines et de l'enregistrement, des douanes;

14° Les conservateurs et inspecteurs des forêts.

Ces fonctionnaires ne peuvent être élus par les dépar-

Source BIU Cujas

tements compris, en tout ou en partie, dans leur ressort. L'incapacité relative se prolonge même pendant les six mois qui suivront la cessation des fonctions, par démission, changement de résidence ou destitution [83].

L'incompatibilité, prononcée par la Constitution, des fonctions publiques rétribuées avec la qualité de représentant, n'est pas une incapacité quant à l'éligibilité; mais elle entraîne renonciation aux fonctions publiques. Nous avons marqué les exceptions admises par la loi, en traitant de l'organisation du pouvoir législatif (1).

Sous le régime antérieur, où les fonctionnaires pouvaient être députés, l'incapacité dont les préfets, les sous-préfets, les receveurs généraux, les receveurs particuliers et les payeurs étaient frappés, n'était pas seulement relative, elle était absolue. L'incompatibilité des fonctions publiques avec la représentation nationale étant devenue un principe général et constitutionnel, on ne pouvait plus faire de distinction à leur égard, et ils devaient tomber dans l'incapacité relative, qui résulte de l'influence que certains fonctionnaires pourraient exercer à leur profit dans un département situé dans le ressort de leurs fonctions.

Si des difficultés, au surplus, s'élèvent sur les conditions d'éligibilité, l'Assemblée nationale seule en est juge, et sa souveraineté s'exerce sur l'ensemble des opérations électorales par la vérification des pouvoirs.

II. Pour être éligible aux conseils de département et d'arrondissement, il faut, d'après la loi du 22 juin 1833, combinée avec celle du 3 juillet 1848, être âgé de vingt-

(1) Voir le tome 1er, *Droit constitutionnel*, p. 141 et suiv.

Source BIU Cujas

cinq ans, jouir des droits civils et politiques, et être domicilié dans le département ou l'arrondissement. La condition du domicile n'est pas cependant exigée d'une manière absolue. Peuvent être élus les citoyens qui, sans être domiciliés dans le département ou l'arrondissement, y payent une contribution directe. Il faut que la contribution soit payée par l'éligible personnellement; il ne suffirait pas d'une délégation d'impôts par la mère ou belle-mère : la disposition de l'article 14 de la loi du 3 juillet 1848 est impérative. Cette condition, qui supplée celle du domicile, implique l'intérêt de l'élu à la bonne administration du département. C'est aussi une garantie contre l'abus que pourrait faire le conseil général de son droit de voter la contribution des centimes additionnels. Néanmoins le nombre des citoyens non domiciliés dans le département ou l'arrondissement ne peut dépasser le quart des conseillers (1). Le domicile supposant que tous les intérêts du citoyen ont leur centre dans le département, est une garantie plus complète que celle du payement de quelques contributions.

Du reste, 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 qu'un membre du conseil manque à deux sessions consécutives, sans excuses légitimes ou empêchement admis par le conseil, il sera considéré comme démissionnaire.

---

(1) Décret de l'Assemblée nationale du 3 juillet 1849, art. 14.

Source BIU Cujas

Les incapacités légales sont communes à l'éligibilité des membres des deux conseils de département et d'arrondissement; 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 agents et comptables, employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions et au payement des dépenses publiques de toute nature; 3° sur les ingénieurs et architectes, sur les agents 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 (1). — Le même principe sera certainement applicable à l'organisation des conseils cantonaux.

III. La condition de capacité pour les conseils mununicipaux est la même que pour les conseils de département et d'arrondissement. La loi du 3 juillet 1848 dit, art. 9 : « Sont éligibles au conseil municipal les citoyens inscrits sur les listes électorales de la commune et âgés de vingt-cinq ans, et les citoyens ayant atteint le même âge qui, sans y être domiciliés, y payent une contribution directe. » La loi de 1848 a maintenu la proportion établie par l'article 15 de la loi du 21 mars 1831, et elle statue aussi que le nombre des conseillers

(1) Le décret du 7 juillet 1848 a statué, art. 14, que les incompatibilités prononcées par l'art. 5 de la loi du 22 juin 1833 sont applicables aux conseillers d'arrondissement.

Source BIU Cujas

non domiciliés ne pourra dépasser le quart des membres du conseil [9].

La loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale avait admis le principe démocratique, *tout électeur est éligible*. L'extension de la capacité légale était là toute naturelle, car elle tenait, comme on l'a dit, à la nature même des intérêts communaux qui tombent facilement sous l'appréciation de l'intelligence des citoyens. Mais comme il faut aussi la garantie de l'intérêt matériel, les lois avaient 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'agirait de contributions extraordinaires ou d'emprunts. L'introduction du suffrage universel n'a pu que confirmer ces dispositions; et les plus imposés aux rôles de la commune doivent être appelés en nombre égal à celui des membres en exercice (1).

On peut exercer le droit d'élection communale dans plusieurs communes, mais nul ne peut être membre cependant de deux conseils municipaux (2). 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 toujours nécessaire pour la qualité d'électeur et d'éligible : si donc 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 (3).

---

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 42.
(2) Loi du 21 mars 1831, art. 18.
(3) Code pénal, art. 42; loi du 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 agents 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.

Les titres de parents rapprochés sont une cause d'incapacité dans les communes qui, par leur population, offrent des ressources assez étendues au choix des électeurs : mais dans les communes de 500 âmes et au-dessous, les parents 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. C'est là une disposition exceptionnelle du législateur de 1831 qui avait senti que la rareté des hommes capables, dans les petites communes, devait faire tomber les justes défiances que doit inspirer non l'esprit, mais l'égoïsme de famille transporté dans le conseil communal. — Il est douteux que cette exception soit conservée dans la loi organique qui devra être mise en rapport avec le principe du suffrage universel. L'incapacité tirée de la parenté sera, sans doute, une règle générale. Le conseil municipal, même dans les petites communes, doit pouvoir s'ouvrir successivement à tous les hommes honnêtes de la commune : il ne doit être livré à l'ascendant d'aucune famille.

Source BIU Cujas

# TITRE VII.

## GARANTIES RELATIVES AUX DEVOIRS PROFESSIONNELS.

SOMMAIRE.

§ 1. — Garanties de capacité.
§ 2. — Garanties pécuniaires.
I. — Nature obligatoire du cautionnement.
II. — Affectations par privilége.
III. — Oppositions sur les cautionnements.
IV. — Remboursement :
1° Aux officiers ministériels;
2° Aux huissiers et commissaires-priseurs;
3° Aux agents de change et courtiers;
4° Aux héritiers des titulaires décédés ou interdits;
5° Aux fonctionnaires comptables.
V. — Offices vénaux.

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 ;

Source BIU Cujas

et les garanties ont pour objet d'assurer l'accomplissement de ces devoirs, que nous qualifions du titre générique de devoirs *professionnels*.

Les garanties sont de deux espèces bien différentes : garanties de capacité et garanties pécuniaires.

### § 1er. — 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



Source BIU Cujas

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 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 accidents graves dont ils se sont rendus coupables [29] : mais que sont ces garanties à côté des intérêts précieux qui leur sont livrés ?

### § 2. — GARANTIES PÉCUNIAIRES.

Elles consistent dans le cautionnement établi par les lois. Le cautionnement est exigé,

1° En faveur de l'État et de l'ordre public : cautionnement des comptables et de la presse périodique;

2° En faveur du crédit public et du commerce : cautionnement des agents de change et des courtiers;

3° En faveur des contractants 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 op-

Source BIU Cujas

positions, aux remboursements. — Les cautionnements 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 cautionnements ne fussent fournis qu'en numéraire [art. 97]. — L'argent versé aujourd'hui au trésor public (3) produit au profit des titulaires un intérêt de 4 pour 100 (annuellement 7 millions) ; la prescription de cinq ans est acquise à l'État, faute de réclamation des intérêts dans ce laps de temps (4). — L'installation des fonctionnaires ne peut avoir lieu 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 supplément auquel ils auraient été assujettis, encourraient la déchéance, et même les officiers ministériels ne pourraient être admis à présenter leur successeur (5).

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 ;*

(1) Décret du 16 août 1791.
(2) Arrêté du 23 ventôse an VIII.
(3) Ordonnance du 8 mai 1816.
(4) Arrêté du conseil d'État, 24 mars 1809.
(5) Loi du 2 août 1820.

Source BIU Cujas

Au remboursement du bailleur de fonds, ce qu'on appelle le privilége du *second ordre;*

Au payement des créances particulières (1).

1° Les priviléges, pour faits de charge, supposent un jugement. Mais les cautionnements fournis par les préposés des administrations sont soumis à des règles particulières. Lorsqu'il y a lieu d'appliquer les cautionnements des comptables au payement des débets qu'ils ont contractés, cette application se fait en vertu des décisions spéciales du ministre des finances (2); leurs cautionnements 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 (3).

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 (4);

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

(1) Loi du 25 nivôse an XIII.
(2) Ordonnance du 22 mars 1825.
(3) Ordonnance du 25 juin 1835.
(4) Décret du 22 décembre 1812.

Source BIU Cujas

du tribunal 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 cautionnements sont affectés subsidiairement au payement, *dans l'ordre ordinaire*, des créances particulières qui seraient exigibles. Mais ce payement peut-il être exigé, sur les fonds du cautionnement, avant la cessation des fonctions à l'exercice desquelles le cautionnement es 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 cautionnements.* — 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 différents : celles faites au greffe n'affectent que le capital, tant qu'elles ne sont pas notifiées

(1) Décret du 28 août 1808.

Source BIU Cujas

au trésor ; celles faites au trésor portent sur le capital et les intérêts à échoir (1).

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 tribunaux, 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 (2). — 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 ré-

(1) Avis du conseil d'État, 12 août 1807.
(2) Loi du 25 nivôse an XIII, art. 5.

Source BIU Cujas

cépissé des consignations (1). 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 » cautionnements des officiers ministériels, et ceux de » ces mêmes officiers à en être remboursés, lorsqu'a- » près 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 en déduisent les motifs dans une délibération : s'il n'y a pas de chambre de discipline, le ministère public 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 procureur de la République tiendra lieu 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 ministère public du ressort, le compte de leur gestion antérieure.

3° Agents de change et courtiers.

Les agents de change et courtiers sont tenus de dé-

(1) Décret du 24 mars 1809.

Source BIU Cujas

clarer 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 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 doi-

(1) Loi du 25 nivôse an XIII, art. 6.

Source BIU Cujas

vent, 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 public.

Les comptables, non soumis directement à la cour des comptes, peuvent obtenir le remboursement intégral des cautionnements, 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

(1) Ordonnance du 22 mai 1825, insérée au *Bulletin des lois*, 3 juillet 1835.

(2) Ordonnance du 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, l'*Histoire des offices*, par M. Bataillard (1840), et des articles de MM. Ch. Ballot et Kuhlmann dans la *Revue de droit français et étranger*, sur la résolution des cessions d'offices par suite de la révolution de février, 1848, p. 828 ; 1849, p. 157, 554 et 828.

Source BIU Cujas

des bases fondamentales du système administratif de l'ancienne monarchie. La Constituante avait aboli les offices de judicature et 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 instruments ; 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 cautionnements, sollicitée par le besoin de pourvoir aux cent millions que réclamaient les puissances alliées. — L'article 91, d'où est sortie la nouvelle propriété des offices, est ainsi conçu :

« Les avocats à la cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, » agents de change, courtiers, commissaires-priseurs, pourront présenter à » l'agrément 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 X, » sur le notariat. »

Dans cette innovation de la loi de 1816, deux choses

Source BIU Cujas

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 de l'État 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 gouvernement 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 chef de l'État possède, par la même raison, le droit d'augmenter le nombre des charges.

La Constitution donne au pouvoir exécutif le droit de nommer à tous les emplois d'administration publique. D'après la loi de 1816, le chef de l'État procède par *exclusion* et non par *choix* pour nommer les *successeurs* des officiers désignés par l'article 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 préexistants. Aussi doit-on considérer comme une extension de l'article 91 et des restrictions imposées à l'autorité exécutive l'ordonnance du 26 août 1839, qui a donné 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 au gouvernement, 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 ad-

Source BIU Cujas

ministratif. La loi du 25 juin 1841 a reconnu expressément et sans condition le droit de création nouvelle de charges ou offices [12].

A l'époque voisine de la loi de 1816, on était loin de prévoir tous les effets que l'article 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 interpréta- » tion 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 institu-* » *tions* : vous ne devez donc voir, dans la disposition de » l'article 91, qu'une condescendance, qu'une probabi- » lité de préférence accordée aux officiers ministériels, » comme un dédommagement pour les suppléments de » cautionnement exigés d'eux, dédommagement qui, » étant susceptible d'une évaluation, doit être circon- » scrit, 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 venues au point que la Chancellerie a senti la nécessité de mettre des limites à l'accroissement excessif du prix des charges.

Toutefois, le système des offices, né de la loi de 1816, 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, obligé de conférer la fonction au successeur à titre singulier ou à l'héritier

Source BIU Cujas

légitime, sauf en des cas rares d'incapacité, se trouvait *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 ou la finance 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 gouvernement n'est jamais *collateur obligé;* il peut refuser les candidats dont les qualités morales et la capacité ne lui paraîtraient pas suffisamment justifiées; le chef de l'État 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 pouvait se faire sans vente, ni donation; la présentation d'une lettre suffisait (1) : mais depuis la loi du 25 juin 1841, qui a confirmé implicitement la propriété des offices et établi un droit de 2 pour 100 sur leur transmission, tout traité ou convention ayant pour objet la transmission, à titre onéreux ou gratuit, d'un office, de la clientèle, des mi-

(1) Arrêt de cass., 8 février 1826.

Source BIU Cujas

nutes, répertoires, recouvrements et autres objets en dépendant, doit être constaté par écrit et enregistré avant d'être produit à l'appui de la présentation du successeur (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 propriété aliénable et transmissible; pourquoi ne pourrait-elle pas être commune à plusieurs?

Mais si l'exploitation elle-même de la charge est la matière de la société; si les bénéfices journaliers de l'exercice d'une charge de notaire ou d'agent de change doivent être partagés, l'association n'est pas légale, car c'est la fonction et son exercice que les associés ont en vue : ce n'est pas seulement le profit ou la perte sur la valeur vénale qui est alors l'objet de l'association.

Il faut remarquer, au surplus, que l'association permise dans cette étroite limite ne peut jamais avoir le caractère d'une société commerciale, même quand elle serait relative à la transmission d'offices d'agents de change et de courtiers. En effet, c'est le *droit de présen-*

(1) Loi du 25 juin 1841 (budget des recettes), art. 6-14.

Source BIU Cujas

*tation* 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 entre la fonction même 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, et surtout de l'article 9 de la loi du 25 juin 1841, qui a confirmé la *transmission d'offices* par décès aux héritiers ou à l'héritier unique du titulaire, 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'abolition de la vénalité des charges, ce ne pourrait être qu'à la même condition de payer la valeur de l'office, à titre d'indemnité.

Source BIU Cujas

# TITRE VIII.

## INSTITUTIONS EN VUE DU PROGRÈS INTELLECTUEL ET MORAL.

### UNIVERSITÉ. — LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT (1).

SOMMAIRE.

CHAP. Ier. — Principe de l'Université ancienne et moderne. — Aperçu historique de la législation universitaire. — Transition du régime actuel à la liberté d'enseignement.
CHAP. II. — Organisation universitaire.
I. — Rapports du clergé et de l'Université.
II. — Enseignement.
III. — Administration.
IV. — Admission au professorat.
V. — Juridiction disciplinaire.
VI. — Garanties des membres de l'Université.
VII. — Rapports de l'Université avec la liberté d'enseignement.

## CHAPITRE Ier.

### PRINCIPE DE L'UNIVERSITÉ ANCIENNE ET NOUVELLE.

APERÇU HISTORIQUE SUR LA LÉGISLATION UNIVERSITAIRE.
TRANSITION DU RÉGIME ACTUEL A LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT.

I. 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

(1) On peut consulter le *Code universitaire*, par M. RENDU, membre du conseil de l'Université, 1 vol., 1846 ; et le Recueil complet du *Bulletin universitaire* pour chaque année, depuis 1808.

Source BIU Cujas

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 les lettres, les sciences et la philosophie d'alors, la scolastique, sous l'empire des dogmes consacrés par l'autorité; et c'est pourquoi l'Université, du XII^e^ siècle à la fin du XV^e^, remplit une si grande mission. Fille du catholicisme et de la royauté nationale, elle a contribué à préserver 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 fortement concouru à maintenir 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 catholique.—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 Université, » dit Pasquier (l'éloquent défenseur de ses prérogatives), commença de jeter ses premières racines sous » Louis VII, et de les répandre grandement 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



Source BIU Cujas

» maison épiscopale, ainsi que nous l'apprenons de » Pierre Abélard (1). » — De nos jours, un savant professeur, en appréciant l'influence et les œuvres inédites d'Abélard, a rapporté à la même origine la naissance de l'Université : « Abélard avait trouvé à Paris deux » écoles célèbres, celle du cloître et celle de Saint-Vic- » tor : il en laissa une foule d'autres pour soutenir ou » combattre son système ; et c'est de là qu'est née l'Uni- » versité de Paris..... Pierre de Lombard est regardé » 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 » perfectionnée. Deux siècles après, l'Université de Pa- » ris embrassa la doctrine proscrite d'Abélard ; le *nomi-* » *nalisme*, victorieux, répandit l'esprit d'indépendance. » Cet esprit nouveau produisit les conciles de *Constance* » et de *Bâle*, où siégeaient les grand nominalistes Pierre » d'Ailly, Jean Gerson, ces pères de l'Église galli- » cane (2). » Là est sans doute l'un des beaux titres 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 NATIONAL.

L'Université a toujours vécu de cet esprit de liberté chrétienne et gallicane, et si sa gloire a paru s'affaiblir au XVI^e^ 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 Lu-

(1) *Recherches sur la France*, par M. PASQUIER, liv. III, chap. 29.

(2) *Documents inédits sur l'Histoire de France*, introduction aux œuvres d'Abélard, par M. V. COUSIN, p. 197.

Source BIU Cujas

ther; et avec l'Église catholique souffrait l'Université. Aussi des établissements rivaux s'élevèrent sous l'habile direction des jésuites, et Pasquier disait dans sa vieillesse : « Je ne retrouve plus cette grande splendeur d'études » qui reluisait pendant ma jeunesse, et, à peu dire, je » cherche l'Université dans l'Université sans la retrou- » ver... Fasse Dieu, par sa sainte grâce, qu'on la voie » quelque temps reflorir, comme auparavant, à l'hon- » neur de lui, exaltation de son Église, ornement de » la France et de toute la Chrestienté (1)! »

II. La législation de l'Université, dans ses rapports avec l'État et l'enseignement national, remonte au XIV^e^ siècle. Dans l'ordonnance de Philippe le Bel, de l'an 1312, on trouve la maxime que l'instruction publique dépend de l'État; et l'ordonnance de Charles VII, de l'an 1346, donna juridiction aux parlements sur les universités (2). Le parlement de Paris usa de sa puissance réglementaire pour établir le droit d'autorisation et d'inspection des universités sur les écoles particulières, et l'obligation pour les maîtres de ces écoles d'être gradués dans les lettres (3). L'ordonnance de Blois, en statuant sur l'organisation générale des vingt et une universités de France, conserva expressément le droit d'autorisation, l'obligation des épreuves et des grades pour l'enseignement, et la condition d'un *certificat d'études régulières* pour l'obtention des grades (4). —

(1) *Recherches sur la France*, liv. IX, chap. 25, p. 849.

(2) Ordonnance de 1312, *Recueil des ordonnances*, I, p. 501-504. — Ordonnance de 1346, *même Recueil*, t. XIII, p. 457.

(3) Arrêt de règlement, du 7 février 1554, *Histoire de l'Université*, par Du Boulay, t. V, p. 621-726.

(4) Ordonnance de Blois (mai 1579), art. 85.

Source BIU Cujas

Sous Henri IV, et sur la demande de l'Université de Paris, une Commission, où siégeaient un prélat délégué par le roi, le premier président, le procureur général du parlement, le président de chambre de Thou, Molé alors conseiller et d'autres magistrats, prépara un édit réglementaire qui fut publié en 1598 et augmenté par un arrêt du parlement du 25 septembre 1600. Le résultat fut de consacrer de nouveau la condition de grades obligatoires pour toutes les fonctions de l'enseignement, d'exiger un grade dans les lettres pour l'admission aux Facultés de médecine et de théologie ; et l'édit établissait expressément l'obligation, pour toute maison particulière d'enseignement, de ne recevoir d'élèves au-dessus de l'enfance qu'en leur faisant fréquenter *les classes d'un collége* (1). Les règlements sur l'Université de Paris furent appliqués par le parlement aux universités de son ressort, savoir celles de Reims, d'Angers, de Poitiers, d'Orléans, de Bourges, et servirent de base aux règlements adoptés par les parlements de province pour les autres universités.

Ce fut en 1564 que, pour la première fois, le collége de Clermont, fondé par les jésuites, obtint du recteur le *plein exercice*. Le procès commencé en 1564 contre les jésuites demandant à être incorporés dans l'Université, qui s'y refusait et qui avait Pasquier pour avocat, n'avait pas eu de résultat décisif jusqu'à l'arrêt de bannissement de 1594, rendu après le crime de J. Chastel. En 1618, des arrêts du conseil, accordèrent aux jésuites (qui avaient été bannis partiellement par arrêt

(1) *Leges et Statuta*, ann. 1598, art. 10.

Source BIU Cujas

du 29 décembre 1594 et rétablis en 1603) le droit de présenter aux grades. Les jésuites voulaient, de plus, et conformément à la bulle du pape Jules III, de l'an 1550, obtenir le droit de conférer les grades de Bachelier et de Licencié ; mais la résistance des parlements sur la collation des grades ne put être vaincue (1).

L'ordonnance de 1629 portait : « Nul ne sera reçu aux degrés qu'il n'ait étudié l'espace de trois ans en l'Université où seront conférés lesdits degrés, ou en une autre pour partie du temps, et à ladite Université pour le surplus, dont il rapportera *certificat* suffisant ; » l'article 47 défendait même aux Français d'envoyer leurs enfants étudier hors du royaume. — Cette ordonnance, du chancelier de Marillac, appelée le *Code Michaut*, ne reçut point l'assentiment du parlement et ne fut jamais suivie d'une complète exécution. Richelieu n'était pas favorable au monopole absolu qu'elle voulait créer en faveur des universités. « Si les universités enseignaient seules, » disait le puissant ministre, il serait à craindre qu'elles » revinssent avec le temps à l'ancien orgueil qu'elles ont » eu autrefois, et qui pourrait être à l'avenir aussi pré- » judiciable que par le passé (2). »

La concurrence pour l'enseignement s'établit donc dans les institutions de la France : en dehors des colléges universitaires il y avait les colléges des jésuites, et les colléges appartenant aux villes ou cédés par elles

(1) Le parlement de Toulouse rendit, à ce sujet, un arrêt célèbre sous la date du 13 juillet 1628. Voir l'exposé de M. VILLEMAIN, du 2 février 1844.

(2) Ces paroles de Richelieu sont rappelées dans le rapport fait par M. BEUGNOT en 1849, sur l'instruction publique. — Le rapport déduit des faits historiques cette conclusion : « Notre nation s'est formée sous l'empire de la concurrence en matière d'enseignement. (*Moniteur* du 22 oct. 1849.)

Source BIU Cujas

à des corporations religieuses; il y avait aussi des *écoles privées*, dont les élèves suivaient les cours universitaires, conformément aux statuts de Henri IV, de 1598.

En 1762, lorsque le ministre duc de Choiseul fit dissoudre la corporation des jésuites, la société avait dans les diverses provinces 124 colléges. Quarante-six passèrent à des congrégations religieuses, les soixante-dix-huit autres furent placés sous la surveillance de l'Université (1). Il y avait encore, par conséquent, deux classes d'enseignement. L'édit de février 1763 constatait cet ordre de choses : « Deux sortes d'écoles existent » 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. » Turgot demandait aussi, en 1775, l'établissement d'une instruction nationale dirigée par un Conseil, d'après un plan uniforme et sous l'autorité du gouvernement (2). En 1789, les colléges entièrement étrangers aux congrégations et dépendant de l'État ou des villes s'élevaient au nombre de 384 (3).

L'Assemblée constituante, qui supprima les Ordres religieux, conserva les Corps enseignants; l'Assemblée

(1) Édits du 5 février 1763, mai 1766. — Règlement du 29 janvier 1765. — Déclaration du 31 octobre 1776.

(2) Exposé des motifs de M. VILLEMAIN sur le projet de loi de 1844.

(3) Il y avait par conséquent plus de colléges en 1789 qu'aujourd'hui, car on compte 312 colléges communaux et 52 lycées.

Source BIU Cujas

législative elle-même les maintint encore par ses décrets des 28 octobre 1791, 6 juin, 6 août 92. 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 frimaire an II, et dans la Constitution de l'an III.

La loi de l'an II, relative à l'organisation de l'instruction publique, portait : « L'*enseignement est libre.* — Il » sera fait publiquement. — Les citoyens et les citoyennes » qui voudront user de la liberté d'enseigner, seront » tenus : 1° de déclarer à la municipalité leur intention » d'ouvrir une école ; 2° de désigner l'espèce de science » ou d'art qu'ils se proposent d'enseigner ; 3° de produire » un certificat de *civisme* et de bonnes mœurs. — Les » instituteurs ou institutrices sont sous la surveillance » immédiate de la municipalité ou section, des pères, » mères, tuteurs ou curateurs, et sous la surveillance de » tous les citoyens. » — C'était la liberté d'enseignement au plus haut degré, mais tempérée par la nécessité du certificat de *civisme* et l'organisation de la *surveillance*, à la manière de l'an II.

La Constitution de l'an III proclamait le principe, en disant, article 300 : « Les citoyens ont le droit de former » des établissements particuliers d'éducation et d'instruc- » tion, ainsi que des sociétés libres pour concourir aux » progrès des sciences, des lettres et des arts. »

Mais le principe ne put recevoir de véritable application à une époque où les esprits étaient emportés bien

Source BIU Cujas

loin des vues et des méthodes d'instruction. La première tentative d'organisation fut dans le décret du 3 brumaire an IV, qui constituait les Écoles Centrales. — Dans chaque canton de la République, une ou plusieurs écoles primaires, dont les directeurs seraient examinés par un jury d'instruction; — dans chaque département, une école centrale, dont les professeurs seraient examinés et élus par un jury d'instruction, sous l'approbation de l'administration départementale, avec faculté pour les villes, qui possédaient auparavant des colléges, d'organiser à leurs frais des *écoles centrales supplémentaires;* — pour les sciences, les antiquités et les arts, des écoles spéciales, dont le nombre et l'organisation devaient être déterminés par des lois particulières; — enfin, l'Institut national des sciences et des arts, fixé à Paris et appartenant à toute la République : tel était le plan d'organisation arrêté par le décret du 3 brumaire an IV [25 octobre 1795], qui avait certainement sa grandeur et qui a laissé après lui la création de l'Institut.

Sous le Consulat, une première loi sur l'instruction publique, du 11 floréal an X [1er mai 1802], adopta une division différente et statua que l'instruction serait donnée : 1° dans des écoles primaires établies par les communes; 2° dans des écoles secondaires établies par des communes ou tenues par des maîtres particuliers; 3° dans des lycées et des écoles spéciales entretenus aux frais du Trésor public; et l'article 8 portait : « Il ne pourra être établi d'écoles secondaires sans l'autorisation du gouvernement. » — Ainsi reparaissait le droit d'*autorisation préalable* que les événements et les idées de la révolution avaient interrompu. La loi du 10 mai 1806,

Source BIU Cujas

qui a créé l'Université, et les décrets des 17 mars 1808 et 15 novembre 1811, qui l'ont organisée, furent le développement et la mise en action de ce principe sous toutes ses formes, et dans toutes ses applications possibles aux trois degrés d'enseignement primaire, secondaire et supérieur. C'est de cette application trop rigoureuse que sortit le monopole impérial en matière d'instruction publique. — Il ne faut pas oublier, toutefois, que l'ancien droit public de la France a fourni la plupart des dispositions qu'on a cru directement inspirées par l'esprit dominateur de Napoléon. Seulement, l'unité active de l'État remplaçait les diversités de régime que présentait le royaume en 1789, et dans lesquelles le principe de concurrence avait gardé sa place; l'esprit de gouvernement se substituait à l'esprit de corporation; les académies, qui succédaient aux universités provinciales, n'étaient que les divisions d'une grande administration; et l'Université de France était, selon les expressions de Royer-Collard, « le gouvernement appliqué à la direction universelle de l'instruction publique. »

Napoléon a créé l'Université avec cette pensée que dans notre société moderne brusquement séparée des corporations religieuses, il fallait un Corps enseignant, laïque par sa nature, qui couvrît de sa grandeur et de sa dignité les existences obscures vouées aux pénibles fonctions de l'enseignement. Il voulait que ce corps fût sous l'action directe de l'État, et il créa un Grand Maître qui était son délégué, son représentant. Le Grand Maître n'avait de responsabilité que vis-à-vis du chef de l'empire, principe qui est devenu incompatible avec le gouvernement représentatif. Napoléon constituait l'orga-

Source BIU Cujas

nisation universitaire grande et forte par l'unité; mais il restreignait à l'excès des droits qui sont antérieurs à l'État, les droits des familles, les droits des croyances religieuses et de la liberté. Le pouvoir avait fait une institution à son image; et l'Université, glorieux monopole, était placée sous l'action directe du gouvernement : c'est la première époque, celle du pouvoir absolu.

Sous la restauration de 1814, il se fit contre ce régime une réaction *anti-absolutiste* (1). L'unité constituée par les décrets de 1808 et 1811 fut attaquée par l'ordonnance du 17 février 1815 qui créa dix-sept universités provinciales (2); mais elle ne succomba pas, et, après les Cent Jours, la réaction prit un caractère plus grave. Ce qu'il y avait de grand et de national dans l'institution universitaire parut ébranlé ou menacé : c'est alors que fut créée une Commission de l'instruction publique à la place du grand maître et du conseil de l'Université; mais deux hommes se rencontrèrent dans la Commission qui sauvèrent l'institution nationale : Royer-Collard et Cuvier. C'est la gloire de Royer-Collard d'avoir fait servir et son influence personnelle et son influence politique à préserver l'Université des effets de la réaction. Il sauva l'unité et la grandeur du corps universitaire. Un mot de M. Guizot a caractérisé historiquement cette période transitoire de l'Université de 1820 : «Le gouvernement de l'Université fut alors dans l'Université. » C'était une révolution par

(1) C'est l'expression employée par M. Guizot dans le beau discours prononcé à la tribune de la Chambre des députés, le 31 janvier 1846.

(2) Ordonnance du roi portant règlement sur l'instruction publique et Tableau indicatif des départements compris dans le ressort de chaque Université (Duvergier, t. XIX, p. 407).

Source BIU Cujas

rapport au principe de 1808 et de 1811 : l'État ne gouvernait plus l'Université.

Le pouvoir de la Restauration ne parut pas d'abord s'inquiéter de ce déplacement. Depuis, des efforts ont eu lieu pour rendre à l'État son action sur l'administration de l'instruction publique. De là vinrent la création d'un ministre de l'instruction publiqne, grand maître de l'Université, le titre de Conseil royal rendu à la Commission, et l'ordonnance du 26 mars 1829 qui soumit les délibérations du Conseil royal à l'approbation du ministre de l'instruction publique, à fin de mettre l'administration de l'Université en rapport avec le gouvernement constitutionnel (1).

En 1830, un grand fait s'est produit : c'est l'article 69 de la Charte contenant la promesse des lois sur l'instruction publique et *la liberté d'enseignement*.

La gloire de la Révolution de 1830 est d'avoir mis ainsi un principe de liberté dans toutes les institutions impériales où se trouvait la pensée du pouvoir absolu. A plusieurs reprises le Gouvernement a montré son désir d'accomplir la promesse de la Charte en proposant des projets de loi qui n'ont pu aboutir à une loi définitive. Des attaques très-vives ont été dirigées contre l'Université et son enseignement. Les deux corps qui exercent les influences morales sur la société, le Clergé représentant les croyances religieuses, l'Université représentant le mouvement plus libre de l'esprit, se sont trouvés en présence ; et les passions, qui veulent exploiter les dissi-

(1) Ordonnance concernant l'instruction publique (sous le ministère de M. de Vatisménil), 26 mars 1829 (Duvergier, t. XXIX, p. 80).

Source BIU Cujas

dences pour en faire des querelles de partis, ont travaillé à les mettre en opposition.

Le devoir d'un gouvernement modérateur était non de prendre parti pour l'un contre l'autre, mais de les dominer également, non de sacrifier une influence à l'autre, mais d'apaiser la lutte.

Alors s'est fait sentir le vice de la situation donnée au Conseil royal, depuis qu'on s'était éloigné de l'organisation créée par le décret du 17 mars 1808. Ce décret avait réuni dans le conseil de l'Université deux éléments, l'un immobile, les conseillers titulaires nommés à vie; l'autre mobile, les conseillers ordinaires pris parmi les inspecteurs généraux ou autres titulaires, et sujets à renouvellement annuel. Ce conseil avait cessé d'exister depuis la formation de la Commission d'instruction publique; et lorsque celle-ci fut dissoute, le Conseil, peu nombreux et composé seulement de conseillers inamovibles, qui lui succéda, fut un conseil de gouvernement, qui réunissait en réalité la délibération et l'action séparées dans toutes les autres branches de l'administration publique. Là était le défaut de l'institution qui, malgré le mérite des hommes, excitait des défiances même dans les grands corps de l'État, défiances qui éclatèrent surtout dans la Chambre des pairs, laquelle par son vote, après une mémorable discussion, renvoya des faits disciplinaires à des tribunaux de police et des programmes d'enseignement au conseil d'État (1).

Le moyen légal et pratique de prévenir ou de combattre ces défiances était, avant tout, d'élargir la base

(1) Article voté dans la session de 1845 sur le projet de loi d'instruction publique.

Source BIU Cujas

du Conseil royal de l'instruction publique et de revenir à l'organisation et aux règles établies par le décret du 17 mars 1808, qui rattachait à la partie inamovible de l'institution une partie mobile. Par ce moyen on obtenait de suite une plus complète discussion des intérêts de l'enseignement, et une communication plus directe avec l'opinion publique, avec les besoins progressifs de la société. — Tel est le motif qui a présidé au rétablissement du conseil de l'Université par les ordonnances du 7 décembre 1845 (1).

La Constitution de 1848 a proclamé la liberté de l'enseignement par cette disposition expressive et laconique, déjà connue, *l'enseignement est libre :* mais elle a fait toute réserve, en faveur des lois organiques, pour les conditions de *capacité* et de *moralité* ainsi que pour la *surveillance* de l'État [9]. Elle n'a pas, comme la Charte de 1830, expressément stipulé les droits de l'*instruction publique* avant ceux de la *liberté;* elle a voulu, sous ce rapport, maintenir l'égalité de droit, sans sacrifier l'Université à la liberté d'enseignement, ni celle-ci à l'Université.

Tous les droits de la FAMILLE et de l'ÉTAT en matière d'enseignement sont donc implicitement reconnus par la Constitution (2); et avant même que la loi organique

(1) Ces ordonnances, rendues sous le ministère de M. de SALVANDY, furent attaquées bien vivement à leur apparition. J'en ai défendu le principe dans des articles *signés*, et publiés par le journal *le Droit* (janvier et février 1846). M. LHERBETTE a caractérisé à la tribune l'ordonnance du 7 décembre 1845, en disant : « L'ordonnance est bonne, mais une loi serait meilleure. »

(2) En 1847, nous avons essayé de déterminer, en principe, l'étendue et la limite de ces droits respectifs par une dissertation insérée dans la *Revue nouvelle*, t. XV, année 1847, p. 1re et suiv.

Source BIU Cujas

de l'instruction publique et privée ait été rendue, le gouvernement a pris l'initiative des réformes en prononçant l'abolition du *certificat d'études*, par décret du 16 novembre 1849.

Ce certificat, créé par l'article 23 du décret du 15 novembre 1811 conformément aux anciens statuts, exigé successivement par l'ordonnance du 17 octobre 1821 et l'arrêté du conseil de l'Université, du 17 juillet 1835, des aspirants au diplôme de bachelier ès lettres, a été complétement aboli, d'après le vœu unanime du Conseil : le rapport officiel a énergiquement caractérisé cette mesure en disant qu'elle est « un éclatant hommage rendu à la liberté proclamée par la Constitution, non moins qu'à la raison et à la morale publiques (1). »

III. La transition du régime des décrets de 1808 et de 1811 au régime complexe de l'enseignement national et de la liberté d'enseignement, s'est opérée, depuis plusieurs années, dans les faits et par l'action même du pouvoir. Le tableau suivant, qui représente la statistique de l'instruction secondaire dans l'année 1847, en est la démonstration irrécusable. Il réduit à leur juste valeur les exagérations longtemps renfermées sous le titre de *monopole universitaire*. Il prouve combien, depuis 1830, la liberté pratique avait fait de progrès dans nos mœurs.

L'éducation nationale était et est encore constituée, en ce qui concerne l'instruction secondaire, sous quatre formes différentes :

L'enseignement public ; — l'enseignement domes-

(1) Rapport de M. Esquirou de Parieu, ministre de l'instruction publique et des cultes, 16 nov. 1849.

Source BIU Cujas

tique ; — l'enseignement des établissements particuliers ; — l'enseignement ecclésiastique.

L'*enseignement public* embrassait, en 1847, 52 colléges royaux (ou lycées aujourd'hui) et 313 colléges communaux, fréquentés par 52,000 jeunes gens, y compris 6,200 externes envoyés aux colléges par les institutions particulières. Il n'y avait donc vraiment que 45,800 élèves, tant internes qu'externes, qui appartinssent aux propres établissements de l'Université.

L'*enseignement particulier* se composait de 988 établissements, successivement autorisés par l'Université, et réunissant un chiffre total de 42,500 élèves. — Ces 988 établissements se subdivisaient de la manière suivante :

2 colléges particuliers (*Rollin* et *Stanislas*) ;
26 institutions de plein exercice ;
8 institutions conduisant jusqu'à la classe de rhétorique ;
82 jusqu'à la classe de seconde ;
870 jusqu'à la quatrième.

Quatre cent soixante et onze de ces établissements étaient placés dans des lieux où il n'y avait pas de colléges.

L'*éducation domestique* fournissait annuellement 1,740 certificats des pères de famille pour le baccalauréat ; en réduisant à sa réalité le nombre total que suppose ce chiffre annuel de candidats, on peut estimer à dix mille les jeunes gens qui recevaient l'instruction sous le toit paternel.

L'*enseignement ecclésiastique* comprenait 125 écoles secondaires, pouvant recevoir, selon les ordonnances de 1828, vingt mille élèves. Il y avait, en outre, quelques succursales.

Source BIU Cujas

Ainsi, en résumé, l'instruction secondaire était donnée à 118,300 jeunes gens, et l'Université ne la donnait réellement qu'au *tiers* environ de la jeunesse de toutes les écoles : voilà le *monopole* réduit, par la statistique, à sa juste valeur, à la veille de la révolution de Février (1). L'institution créée par les décrets de 1808 et de 1811 avait subi de profondes modifications sous l'influence des idées et des mœurs publiques. La transition du régime exclusif de l'Université à l'état mixte d'un enseignement national et d'un enseignement libre s'opérait graduellement dans les faits et les mœurs.

La promesse de la Charte sur la liberté d'enseignement, qui faisait sentir son influence, même avant d'être complétement réalisée dans les lois, avait donné sa première forme d'organisation pour l'instruction primaire dans la loi du 28 juin 1833, qui avait eu pour but la conciliation des droits de l'État et de la liberté individuelle. De graves reproches ont été adressés, depuis la révolution de 1848, à cette loi, dont les bienfaits étaient auparavant célébrés avec quelque exagération. La vérité n'est ni dans l'approbation ni dans la réprobation absolue. Deux vices d'organisation sont incontestables : l'inamovibilité des instituteurs primaires; l'absence de tout pouvoir direct des recteurs sur les instituteurs. Le premier vice a constitué trop souvent, dans les communes rurales, un antagonisme déplorable entre l'instituteur et le pasteur de la paroisse; le second a laissé sans direction supérieure les précepteurs de

(1) Voir l'exposé des motifs présenté en 1847 par M. de SALVANDY, à l'appui de deux projets de loi sur l'enseignement primaire et secondaire.

Source BIU Cujas

l'enfance, qui ont besoin de reconnaître, avant tout, la règle du devoir et de l'autorité. — Les idées, que l'expansion subite du suffrage universel et du mouvement politique a répandues parmi les instituteurs, ont mis à découvert le danger d'une organisation qui manquait du principe sans lequel la société ne peut vivre. C'est à la législation future à profiter de l'expérience en conciliant, dans une plus juste mesure, le principe du pouvoir avec celui de la liberté.

La transformation du régime actuel de l'instruction publique dans ses grandes applications à l'enseignement supérieur, à l'enseignement secondaire, à l'instruction primaire, est sur le point de s'accomplir; ce n'est pas, dès lors, le moment de rendre un compte détaillé de l'organisation universitaire. Cependant il est indispensable de présenter les bases et l'ensemble de cette institution, que le génie de l'empereur avait créée dans une pensée nationale et qu'il a lui-même énergiquement caractérisée dans ces paroles adressées au premier grand maître de l'Université (M. de Fontanes) : « Je veux un » corps enseignant, parce qu'un corps ne meurt jamais, » et parce qu'il y a transmission d'organisation et d'es- » prit. Je veux un corps dont la doctrine soit à l'abri des » petites fièvres de la mode, qui marche toujours quand » le gouvernement sommeille, dont l'*administration* et » les statuts deviennent tellement *nationaux* qu'on ne » puisse jamais se déterminer légèrement à y porter la » main (1). »

(1) Premières instructions données au Grand Maître, *Code universitaire* de M. Rendu, *Introd.*, p. xi.



Source BIU Cujas

## CHAPITRE II.

### ORGANISATION UNIVERSITAIRE.

I. *Rapports du Clergé et de l'Université.* — Le décret du 17 mars 1808 porte, article 38 : « Toutes les écoles de l'Université prendront pour base de leur enseignement les préceptes de la religion catholique. » Le respect de la religion catholique et de ses préceptes est donc imposé comme règle fondamentale dans la loi organique de l'Université. Le principe constitutionnel de la liberté des cultes impose aussi le respect nécessaire et l'enseignement particulier des religions dissidentes; mais comme le culte catholique est celui de la grande majorité des Français, le décret de 1808 avait dû prendre pour base de l'enseignement national les préceptes de la religion qui a fait et qui doit protéger la civilisation de la France.

Une part est faite, dans l'organisation de l'instruction publique, aux ministres de la religion, en leur qualité de *magistrats* de la communauté religieuse : ainsi l'évêque, à l'égard des établissements universitaires, est revêtu de toute l'autorité de son ministère sacré. C'est lui qui désigne le prêtre chargé, en qualité d'aumônier, de donner l'éducation et l'instruction religieuse dans les lycées et les colléges. Les luttes des dernières années ont rarement interrompu les communications de l'épiscopat avec les établissements de l'Université; le plus souvent le zèle des évêques a favorisé les intentions

Source BIU Cujas

du pouvoir, qui voulait donner le sentiment et l'enseignement de la religion pour base à l'éducation nationale.

Une part est faite, dans l'organisation, aux ecclésiastiques considérés comme citoyens : ainsi, en 1847, sur les 26 institutions de plein exercice qui existaient dans l'Université, 23 étaient dirigées par des ecclésiastiques; et sur les 960 institutions secondaires autorisées à divers degrés par l'Université, 108 étaient dirigées aussi par des membres du clergé français.

II. *Enseignement.* — Au point de vue de l'enseignement se trouve la distribution tripartite de l'enseignement supérieur, de l'enseignement secondaire, 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, et aussi par le collége de France : cette dernière institution de libre enseignement, fondée par François Ier, et qui est indépendante de l'administration universitaire, est le foyer le plus élevé de l'instruction publique.

2° L'enseignement secondaire est représenté par l'école normale, qui prépare les professeurs et imprime l'unité aux méthodes d'enseignement (1);—par les lycées et les colléges communaux;—par les institutions particulières élevées au rang de colléges (2); —par les institutions et les pensions soumises à l'obligation de faire participer directement les élèves aux leçons des colléges.

3° L'instruction primaire est représentée par les écoles normales des départements, qui préparent les institu-

(1) Décret du 17 mars 1808, art. 110.
(2) Ordonnance du 2 février 1821.

Source BIU Cujas

teurs, par les écoles d'enseignement primaire de degré supérieur, les écoles municipales de premier degré, et les salles d'asile qui sont aussi, sous un rapport, des écoles primaires de premier degré.

Dans cet ordre d'instruction, les instituts religieux et les congrégations, dont nous avons donné ailleurs l'énumération (1), sont un élément de concurrence et d'émulation féconde pour l'éducation des enfants du peuple.

III. *Administration.* — Au point de vue de l'administration centrale sont placés :

1° Le grand maître, dont les attributions sont confondues aujourd'hui avec les fonctions de ministre de l'instruction publique et des cultes (2); il est investi, sous sa responsabilité, de l'administration active et générale : il a même, en certains cas, le caractère de juge;

2° Le conseil de l'Université; il a voix délibérative sur tous les projets de règlements et de statuts qui peuvent être faits pour les écoles de divers degrés, sur toutes les questions relatives à la police, à la comptabilité, à l'administration générale des Facultés, des lycées et des colléges : mais ses décisions administratives sont soumises à l'approbation du ministre (3) : il a, en certains cas, une juridiction qui lui est propre;

3° Les inspecteurs généraux; ils doivent être pris parmi les *officiers de l'Université*, qualité appartenant de

(1) Tome I^er^, *Droit public ecclésiastique*, p. 318.

(2) Ordonnance du 26 août 1824; décrets des 27 février et 20 mai 1848.

(3) Décret du 17 mars 1808, art. 76-77. — Ordonnance du 26 mars 1829, art. 21.

Source BIU Cujas

plein droit aux professeurs des Facultés ; ils sont partagés en divers Ordres comme les Facultés ; ils sont attachés spécialement et non exclusivement à tel ou tel Ordre de Facultés, et sont tous réunis dans le titre commun et le droit identique d'inspecteurs généraux de l'Université. En cette qualité, ils peuvent recevoir toutes les délégations que le ministre juge utiles aux besoins de l'administration ou de l'enseignement, et ils préparent par leurs rapports les décisions du conseil et du ministre (1).

Pour l'administration départementale, la France était divisée en autant d'académies qu'il y a de cours d'appel : un arrêté du 7 septembre 1848 a réduit le nombre des académies de vingt-six à vingt, mesure qui a méconnu l'idée fondamentale du décret de 1808 et qui n'a pas un caractère définitif. — Les formes de l'administration centrale se reproduisent dans l'administration académique :

1° Chaque académie est *gouvernée* par un recteur, sous les ordres immédiats du grand maître qui le nomme pour cinq ans [94].

2° Un conseil académique est composé de dix membres, nommés par le ministre parmi les fonctionnaires ou officiers de l'Académie et les fonctionnaires les plus élevés de l'ordre administratif, ecclésiastique, judiciaire et municipal. Il est chargé de surveiller le régime

(1) Décret du 17 mars 1808, art. 90-91-35. Une ordonnance du 24 août 1830 (sur le rapport de M. de Broglie) a annulé toutes les nominations d'inspecteurs généraux non conformes à l'art. 90 du décret de 1808. — De même, après la révolution de Février, un arrêté du 2 mars 1848 a annulé comme contraire à cet art. 90 la nomination d'un inspecteur général des écoles de médecine.

Source BIU Cujas

économique, la discipline, l'enseignement, la comptabilité : il prépare l'instruction contre les membres de l'Université dont la conduite est déférée par le recteur à son examen (1).

3° Des inspecteurs d'académie sont chargés par ordre du recteur de la visite des écoles de leur arrondissement et lui adressent leurs rapports sur l'état et le besoin de l'enseignement et de l'administration dans ces circonscriptions légales. Les inspecteurs sont de droit membres des conseils académiques, en dehors du nombre légal; l'un d'eux, en cas de poursuites disciplinaires, remplit auprès du conseil les fonctions du ministère public. — Des inspecteurs primaires reçoivent une mission analogue dans les départements de chaque académie, et forment le véritable, mais trop faible lien, entre les instituteurs primaires et le chef même de l'Académie.

IV. *Admission au professorat.* — Au point de vue de l'admission des professeurs, il existe trois modes distincts : la nomination directe, après agrégation, pour l'enseignement secondaire dans les lycées et les colléges; l'institution, après concours, pour l'enseignement supérieur dans les Facultés de théologie, de droit et de médecine, ou la nomination directe s'il s'agit de chaires nouvellement créées (2); la nomination sur présentation par les Facultés et le conseil académique, lorsqu'il s'agit

(1) Décret du 17 mars 1808, art. 85. — Décret du 15 nov. 1811, art. 94.

(2) A ce sujet, qui divise les meilleurs esprits, se rattache une disposition de l'ordonnance de Blois (1579) qui mérite d'être rappelée : « Quand il y aura » régence vacante en droit canon ou civil, les docteurs régents en la faculté » mettront dans le mois affiches de la vacance et en enverront aux plus pro- » chaines et fameuses universités, esquelles il y aura exercice de la fa- » culté, assignant jour certain et compétent pour ouvrir la dispute. — *Et*

Source BIU Cujas

du professorat dans les Facultés des sciences et des lettres ; la nomination sur listes de candidature, arrêtées par l'Institut et le collége de France, lorsqu'il s'agit de ce dernier établissement de haute instruction.

Pour l'enseignement primaire, la loi de 1833 a donné aux Comités d'arrondissement le droit de nomination des instituteurs communaux, sur présentation des candidats par le conseil municipal, et en laissant au ministre le droit d'institution définitive (1).

V. *Juridiction disciplinaire.* — A l'égard des membres du corps universitaire, il y a trois juridictions distinctes :

1° Celle du grand maître (aujourd'hui ministre de l'instruction publique) qui a le droit de prononcer, après une instruction et des formes déterminées, la réprimande, la censure, la mutation et suspension de fonctions pour fautes graves (2) ;

2° Celle du conseil de l'Université, qui a le droit de prononcer, en premier et dernier ressort, la peine de réforme ; et, en premier ressort seulement, la peine de radiation du tableau de l'Université (3) ;

3° Celle du conseil d'État, qui a le droit de statuer

---

» *sera préféré celui qui, par leçons continuées un mois durant, et par* » *répétitions publiques, aura été trouvé le plus digne par jugement des* » *docteurs-régents de ladite faculté.* »—C'était, dans les concours, l'épreuve du futur professeur par l'enseignement même ; mais un professeur pouvait passer d'une université dans une autre sans être soumis au concours. Ainsi Cujas fut appelé de l'université de Cahors à celle de Bourges.

(1) Loi du 28 juin 1833, art. 21 et 22. L'institution définitive crée une position *inamovible* sauf démission ou jugement.—Décision du conseil du 23 août 1841 (*Code universitaire*, p. 284). — Un projet de loi du 13 décembre 1849 donne le droit de nomination et de révocation au préfet.

(2) Décret du 17 mai 1808, art. 47 et 57. — Décret du 15 novembre 1811, art. 66, 71, 72, 73, 74 et 92.

(3) Déc. du 17 mars 1808, art. 79.—Déc. du 15 nov., art. 67, 68, 69, 70 et 93.

Source BIU Cujas

sur le pourvoi formé par suite de radiation (1).

A l'égard des étudiants 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 (2).

V. *Garanties des membres de l'Université.* — La garantie générale est l'inamovibilité des membres du corps universitaire qui ont un titre définitif et non purement temporaire. Tous ceux qui sont nommés ou institués légalement ont un titre définitif et qui ne peut leur être enlevé que par suite de démission ou de jugement : des raisons d'administration, toutefois, ont rendu révocables les doyens des Facultés, nommés pour trois ans, les recteurs, nommés pour cinq ans. Tous les autres membres du corps universitaire, qui ne sont pas de simples *chargés de fonctions* ou de *cours*, depuis l'instituteur communal de la loi de 1833 jusqu'au conseiller titulaire de l'Université, sont inamovibles. Pour les plus hauts dignitaires et les professeurs des Facultés de droit et de médecine l'*inamovibilité* est formellement exprimée par les textes (3). Pour les autres membres titulaires elle résulte des articles 47, 57 et 79 du décret du 17 mars 1808, qui règlent le droit de suspendre, de changer de fonctions, de réformer et de rayer du tableau les membres de l'Université, et qui ne permettent de porter atteinte à leur position qu'en vertu d'un juge-

(1) Décret du 15 novembre 1811, art. 149.

(2) Ordonnance du 5 juillet 1820, art. 10, 13, 17 et suiv.

(3) Décret du 17 mars 1808, art. 70. — Décret du 4e complémentaire, an X (ou 21 septembre 1804), art. 14. — Ordonnance du 2 février 1823.

Source BIU Cujas

ment (1). — La mesure abusive qui s'est introduite dans l'administration, surtout depuis la révolution de Février, de mettre *en disponibilité*, avec ou sans traitement, des membres de l'Université, est inconnue des lois universitaires, et ne peut légalement être appliquée qu'à ceux des fonctionnaires et chargés de cours qui n'ont qu'un titre provisoire ou révocable. Pour les autres, c'est une atteinte portée à la légitimité de leur titre et aux droits qui en dérivent.

De cette analyse de la législation et de l'organisation universitaire il résulte que tous les modes par lesquels se manifeste l'administration en général, le *conseil*, l'*action*, le *jugement*, se retrouvent dans l'Université; le *contrôle national* y existe aussi par l'intervention de l'Assemblée législative, pour fixer le budget et examiner si les lois ont été bien exécutées.

VII. *Rapports de l'Université avec la liberté d'enseignement.* — De nos jours une vive controverse s'est élevée sur le point de savoir si l'Université doit être considérée purement et simplement comme une corporation, ou si elle constitue une branche d'administration publique, identifiée avec l'État.

Dans la première opinion, l'Université, comme simple corporation destinée à l'enseignement, a droit seulement à la libre concurrence; elle ne peut avoir aucune prérogative qui ne doive appartenir au même titre à

(1) Les nominations illégales peuvent être annulées par des ordonnances ou décrets, mais les nominations régulières sont au-dessus du pouvoir des ministres et donnent des garanties légales. Voir l'ordonnance du 24 août 1830 déjà citée.

Source BIU Cujas

toutes les corporations, à toutes les entreprises d'enseignement. La loi qui la ferait intervenir, de préférence, dans des actes de surveillance, de contrôle, de juridiction disciplinaire, de collation de grades, *blesserait au cœur le principe même de la liberté d'enseignement* (1).

Dans la seconde opinion, l'Université, comme identique à l'État pour tout ce qui concerne l'instruction publique, devrait seule exercer et la direction dans les écoles nationales et la surveillance à l'égard des établissements libres.

De quel côté est la vérité? — Elle n'est tout entière ni d'un côté ni de l'autre.

L'Université de France est le corps enseignant institué par la loi pour donner, au nom de l'État, l'enseignement public. Telle est la définition qui dérive de la loi fondamentale du 10 mai 1806 (2). L'Université, corps enseignant, ne peut être assimilée à l'une de ces corporations composées de personnes d'une même profession, auxquelles il était permis par l'autorité publique de se nommer des syndics et représentants, et de faire des règlements sur leurs intérêts communs. Le principe de ces corporations ordinaires, si multipliées dans l'ancienne monarchie, a été aboli expressément par l'Assemblée constituante, dans son décret du 14 juin 1791; et la loi de 1806, sur l'Université impériale, n'a rien de commun avec l'institution des corporations d'autrefois. C'est un corps enseignant qui est créé par la

(1) Voir les *observations* publiées en 1847 sous ce titre : Du nouveau projet de loi sur la liberté d'enseignement, page 71.

(2) Loi relative à la formation *d'un corps enseignant* sous le nom d'Université impériale. (C'est le titre de la loi.)

Source BIU Cujas

loi; mais ses membres sont des fonctionnaires publics qui tiennent leur titre de l'État et le représentent directement dans le service administratif de l'instruction nationale, comme les magistrats dans la distribution de la justice. Vouloir rabaisser une telle institution au niveau d'une corporation pure et simple, ce serait méconnaître entièrement sa nature et son esprit. Même dans l'ancienne monarchie, où les universités étaient multiples et avaient des circonscriptions territoriales, elles n'étaient pas assimilées à des corporations de l'ordre commun. Le préambule de l'édit de février 1763 dit très-énergiquement : « L'institution des universités fait » une partie essentielle de l'ordre public, puisque par » les degrés qu'elles confèrent, ce sont elles qui ouvrent » l'accès à la plus grande partie des fonctions publiques » et jusqu'aux dignités, même les plus éminentes, de » l'Église et de l'État. » — A plus forte raison dans notre organisation nouvelle, où les universités de Paris et des provinces ont été remplacées par l'Université de France, qui n'a d'autre circonscription que le territoire même du pays, à plus forte raison doit-on reconnaître que l'Université fait partie essentielle des pouvoirs publics et de la constitution de l'État.

Mais il ne faut pas, cependant, tomber dans un autre excès, et dire avec les partisans du second système, que l'Université représente exclusivement l'État en tout ce qui concerne l'instruction publique. Une distinction à ce sujet est nécessaire. L'Université représente l'État pour l'enseignement donné en son nom; ses écoles sont les écoles de l'État, son enseignement est l'enseigne-

Source BIU Cujas

ment national. — Mais sous un régime constitutionnel où la liberté d'enseignement est proclamée et doit être garantie, l'enseignement de l'État n'est pas toute l'instruction publique; il n'en est qu'une partie : et l'Université, qui s'identifie avec l'État en ce qui concerne la *direction* de l'*enseignement national*, ne le représente pas nécessairement et complétement pour tout ce qui doit constituer la *surveillance* de l'*instruction publique*. Toutefois l'Université, qui participe à l'administration même de l'État, par une des branches les plus importantes, peut et doit être associée à cette surveillance. Dire qu'alors elle sera juge dans sa propre cause, juge et partie, c'est aller trop loin. L'État délègue à des fonctionnaires, qui ont mérité sa confiance, l'exercice de son droit de surveillance. Il peut prendre ses délégués dans les diverses branches de l'administration et de la magistrature qui l'entoure. Lui dénier la faculté de se faire représenter, dans une certaine mesure, par les fonctionnaires publics qu'il a placés dans l'Université, c'est lui dénier le libre exercice de son pouvoir de surveillance; c'est nier les effets du droit après avoir déclaré le droit lui-même.

Il faut donc reconnaître à l'Université son vrai caractère, sa place légitime dans la société, sans en affaiblir ni exagérer la portée. L'Université considérée comme enseignante, c'est l'État qui donne l'instruction dans ses écoles nationales; c'est l'État représenté, en vertu de la loi, par le corps enseignant. Mais l'Université, considérée dans ses rapports avec la surveillance de l'instruction publique et des établissements libres, ne représente pas nécessairement l'État; seulement ses fonc-

Source BIU Cujas

tionnaires, comme fonctionnaires publics très-compétents, peuvent être plus ou moins associés à cette surveillance, et ils n'en doivent pas être exclus à cause de leur titre universitaire.

Ainsi, à côté du droit des familles et de la liberté, que l'université impériale avait trop méconnu et qui doit recevoir aujourd'hui de sincères garanties, est le droit de l'État de maintenir un enseignement national et de surveiller l'instruction publique et privée dans tous les établissements d'éducation et d'enseignement : ce sont les deux idées associées par l'article 9 de la Constitution de 1848. L'organisation nouvelle ne pourra que développer ces droits nécessaires et respectifs de la famille et de l'État : les phases, les époques se succèdent, mais les lois de la vie ne changent pas. L'Université a été grande autrefois par l'esprit du catholicisme allié à la liberté nationale ; l'Université peut être grande encore par l'union de la science avec l'esprit du christianisme et de la liberté moderne.

Source BIU Cujas

# TITRE IX.

## INSTITUTIONS EN VUE DU DÉVELOPPEMENT DES INTÉRÊTS MATÉRIELS.

### SOMMAIRE.

CHAP. I^er. — Institutions de crédit.
I. — Rentes sur l'État; grand-livre de la dette publique.
II. — Amortissement.
III. — Banque de France. — Ses diverses périodes. — Réunion des Banques départementales à la Banque de France.
IV. — Comptoirs d'escompte.
V. — Différence fondamentale entre la Banque de France et la Banque d'Angleterre.
CHAP. II. — Institutions d'agriculture, de commerce et d'industrie.
§ 1. — Premier degré : Sociétés d'agriculture, comices agricoles, fermes-écoles. — Chambres du commerce. — Chambres consultatives des manufactures. — Conseils de prud'hommes.
I. — Organisation.
II. — Attributions.
§ 2. — Deuxième degré : Conseil d'agriculture. — Écoles régionales d'agriculture. — Conseil général du commerce. — — Conseil général des manufactures.
§ 3. — Troisième degré : Conseil supérieur du commerce. — Congrès général d'agriculture. — Institut agronomique.
§ 4. — Bourses de commerce, foires, marchés, mercuriales.

## CHAPITRE I^er.

### INSTITUTIONS DE CRÉDIT.

RENTES SUR L'ÉTAT, GRAND-LIVRE, AMORTISSEMENT. BANQUES DE FRANCE ET DES DÉPARTEMENTS (1).

Le crédit public et la constitution des rentes sur l'État sont unis à l'existence des États modernes; et

(1) On peut consulter : 1° le *Manuel financier*, par M. VALETTE, secrétaire de la présidence, 1 vol. in-18, 1837;

Source BIU Cujas

l'institution d'une ou plusieurs Banques autorisées par le gouvernement se lie aux grands intérêts du crédit commercial et public.

I. *Rentes sur l'État; 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 si la rente était constituée en perpétuelle, ou jusqu'au décès du créancier si la rente était constituée en viager (1). — 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 (2).

Les événements 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 République [art. 6]. L'intention de

---

2° L'*Essai sur la science des finances*, par M. GANDILLOT, docteur en droit, 1 vol., 1840;

3° L'*Histoire financière*, de M. BRESSON, 2 vol., 2e édition;

4° Le *Traité de la législation spéciale du trésor public*, par M. DUMESNIL, 1 vol. 1846.

(1) 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.

(2) La première était évaluée à 2,422,987,391 francs en capitaux de rentes perpétuelles; la deuxième était évaluée à 2 millards 300 millions. États à la suite du rapport du 27 août 1790. Voir mon premier ouvrage sur l'*Histoire du droit français*, t. II, p. 168.

Source BIU Cujas

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).

---

(1) Loi du 24 août 1793, art. 96.

(2) On peut consulter sur ce sujet le rapport de CAMBON sur la loi du 24 sept. 1793, et le discours prononcé par M. THIERS à la chambre des pairs, séance du 30 mai 1840.

(3) Lois du 28 ventôse an IV et du 13 pluviôse an V.

(4) Le gage était illusoire, car les biens nationaux présentés comme gages étaient d'une valeur de 1 milliard 300 millions et les 2/3 déclarés remboursables, au capital de vingt fois la rente, formaient un capital de 3 milliards.

(5) Il s'élevait à une charge annuelle de 86 millions.

Source BIU Cujas

— 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 concurrence, *spécialement affectés* au payement » des 5 pour 100 consolidés, et que la somme à pré- » lever pour le payement des 5 pour 100 consolidés » forme le premier article 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 payement, 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

(1) Loi du 21 floréal an X, art. 2, 3.

(2) Lois et ordonnances du 14 avril 1819.

(3) Loi du 17 août 1822. — Avant 1848 il y avait 36,000 parties prenantes qui avaient moins de 100 fr. de rente; la conversion des dépôts des caisses d'épargne en rentes a dû augmenter beaucoup le nombre des petits rentiers.



Source BIU Cujas

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 (1). — Les transferts d'inscriptions directes ou départementales au-dessous de 50 fr. de rente peuvent s'opérer à Paris et dans les départements sur la production de procurations en brevet ou sous signature privée, soumises au *minimum* du droit d'enregistrement et non assujetties à la formalité du dépôt (2).

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

(1) Loi du 28 floréal an VII, art. 2, 3, 4.
(2) Ordonnance du 5 mars 1823.

Source BIU Cujas

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, 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'autori-

(1) Loi du 28 floréal an VII, art. 6, 7.

Source BIU Cujas

sation 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 inscrire.* » La seconde, « qu'il ne serait » plus reçu, à l'avenir, d'opposition au payement des » arrérages, à l'exception de celle qui serait formée par » le *propriétaire de l'inscription.* » — 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 semestre 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 XVIII[e] siècle,

(1) Code civil, art. 2227; loi du 24 août 1793, art. 156; avis du conseil d'État du 13 avril 1809; arrêt du conseil d'État du 5 juin 1840.

Source BIU Cujas

sous le ministère de Dargenson, que l'institution de l'amortissement fut établie, pour la première fois, en France, par le contrôleur général Machaut (1). Le produit du vingtième 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 remboursements, 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 cautionnements des receveurs généraux, ordonna que les fonds en seraient destinés à opérer successivement *l'amortissement de la dette publique* (2). 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 (3). Et enfin la loi du 22 floréal an X donna une

(1) *Histoire financière de la France*, par JACQUES BRESSON, t. Ier, p. 466. La première idée d'un amortissement fut proposée en 1722 par les frères PARIS, mais elle n'eut alors aucune exécution. Voir p. 454. *Idem*.

(2) Loi du 6 février an VIII, art. 5 et 6.

(3) Arrêté du 23 messidor an IX.

Source BIU Cujas

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 accroissements 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, 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 pour-

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 99.
(2) Par la loi de 1816, 20 millions, et 20 millions par celle du 25 mars 1817.
(3) Loi du 28 avril, art. 104 ; il l'avait été déjà par la loi du 21 floréal an X.
(4) Loi du 25 mars 1817, titre 11, art. 145.

Source BIU Cujas

rait être porté atteinte, sous aucun prétexte, à la dotation de l'amortissement (1). 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 (2). — Ainsi l'amortissement agissait encore avec puissance, dans l'intérêt du trésor, malgré la charge des 30 millions de rente pour l'indemnité.

La loi du 1er mai 1825 a établi deux règles fondamentales (3):

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

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 115.

(2) 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.

(3) Loi rendue sous le ministère de M. de VILLÈLE.

Source BIU Cujas

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 anéanties ou rachetées qu'en vertu d'une loi spéciale (2). C'est par une loi spéciale que l'annulation et la radiation peuvent être ordonnées.

Depuis les révolutions de 1830 et 1848, 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 ;

---

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 109 ; loi du 22 mai 1816, titre 5.

(2) La loi du 10 juin 1833, 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. Une loi du 4 décembre 1849 a ordonné la radiation de 75 millions de rentes inscrites au Trésor au nom de la Caisse d'amortissement.

Source BIU Cujas

4° A l'avenir, tout emprunt, au moment de sa création, sera doté d'un fonds d'amortissement qui sera réglé par 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'intérêt 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 moments 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 1849, son existence a quatre périodes

(1) Loi du 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.

Source BIU Cujas

marquées par les lois des 24 germinal an XI, 22 avril 1806 et 7 juillet 1840, et par les décrets de 1848.

*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 réserve devait être converti en cinq pour 100 consolidés, inscrits au nom de la Banque, et immobilisés pendant la durée de son privilége (1): 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 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 (2).

La Banque a trois objets principaux : 1° exercer à Paris (et aujourd'hui pour toute la France) le privilége exclusif d'émettre des billets de banque, dont la moindre coupure est de 100 fr.; 2° escompter les effets de commerce à ordre ayant une *cause* et une *valeur réelles* (3); 3° recevoir en compte courant les sommes versées par des particuliers et des établissements 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 (4).

Les opérations secondaires de la Banque consistent: 1° A se charger, pour le compte des particuliers et

(1) Ils ne peuvent être vendus qu'avec une autorisation, art. 9.

(2) Ce sont des prêts de cette nature qui ont perdu de nos jours les banques de la Belgique.

(3) Loi de l'an XI, art. 1er et 5.

(4) Loi de l'an XI, art. 33; décret du 16 janvier 1808, art. 9.

Source BIU Cujas

des établissements publics, du recouvrement des effets qui lui sont remis;

2° A tenir une caisse de dépôts volontaires pour tous titres, lingots et monnaies d'or et d'argent de toute espèce(1).

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 régents et censeurs; 2° un conseil général composé de 15 régents et de 3 censeurs qui se divisaient en comités, les quinze régents 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 de la Banque, et composé de trois régents 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; la moindre coupure de 500 fr.

L'administration fut vicieuse; elle démentit les espérances du premier consul, son fondateur; la Banque,

(1) Décret de 1808, art. 27, n°s 1, 2 et 4.

Source BIU Cujas

en 1805, suspendit ses payements, 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 régents et les censeurs; toutefois, trois régents doivent être pris parmi les receveurs généraux des finances; les régents 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).

(1) *Exposé des motifs*, de REGNAULT DE SAINT-JEAN-D'ANGELY, *Choix de rapports*, t. XIX, p. 26.

Source BIU Cujas

Les quatre comités d'escompte, des billets, des livres 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 régents 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, réalisable aux époques réglées par l'administration de la Banque [3].

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 départements 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'excéderait pas trois

(1) Sauf l'exception portée en l'art. 12, qui permet de remplacer la 3e signa-

Source BIU Cujas

mois; dispositions qui ont été vivement attaquées dans les discussions législatives, en 1840, et clairement justifiées à la tribune de la chambre des députés (1). — Les statuts 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 ne peuvent être aliénées, et les priviléges et hypothèques purgés, qu'en se conforment au Code civil (2). 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 (3).

3° *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 précéderont cette époque.

Le capital de la banque était représenté, d'après la loi nouvelle, par un capital de 67,900 actions de 1,000 fr.

---

ture 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.

(1) Séance du 20 mai 1840. Discours de M. THIERS, président du conseil.

(2) Décret du 16 janvier 1808, art. 4, 7.

(3) Décret du 25 septembre 1813.

Source BIU Cujas

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 commerçants, 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.

4° *Quatrième période.* — La révolution de Février a ouvert devant la Banque une nouvelle période qui en a fait ressortir la forte organisation par le salut des finances du pays, et qui a augmenté sa puissance par la réunion des Banques départementales à la Banque de France.

Un premier décret du 15 mars 1848, provoqué par des remboursements qui, dans quinze jours, s'étaient élevés, à Paris seulement, à la somme de 187 millions (1), a dispensé la banque de l'obligation de rembourser ses billets en espèces, l'a autorisée à émettre des coupons non inférieurs à 100 fr., et a donné à ses billets le caractère de monnaie légale, obligatoire pour les caisses publiques et les particuliers. Il a porté à 350 millions le maximum du chiffre de ses émissions et statué que la Banque de France publierait, tous les huit jours, sa situation dans le *Moniteur*. — Un décret du 25 mars dispensait également les banques départementales qui existaient au nombre de neuf, savoir, celles d'Or-

(1) Dans les comptoirs des départements les escomptes s'étaient élevés à 43 millions. — RAPPORT *du gouverneur de la Banque au ministre des finances au sujet de l'épuisement incessant de la réserve métallique*, 15 mars 1848 (*Moniteur* du 16).

Source BIU Cujas

léans, de Rouen, du Havre, de Lille, de Marseille, de Lyon, de Toulouse, de Bordeaux et de Nantes, de l'obligation de rembourser leurs billets en donnant à ceux-ci le caractère de monnaie légale dans la circonscription de chaque établissement. Mais ces billets des banques départementales formaient pour certaines localités des signes monétaires spéciaux, qui portaient la perturbation dans les transactions; et, par suite de conventions arrêtées entre les délégués des banques départementales et la Banque de France, la réunion de toutes les banques des départements à la Banque de France a été décrétée (1). Les banques départementales sont devenues des comptoirs de la Banque de France; les actions des banques particulières ont été annulées et échangées pour des actions de la Banque de France; les propriétés mobilières et immobilières et les fonds de réserve ont été réunis et confondus; la Banque de France a été autorisée à ajouter à la circulation générale le maximum de circulation fixé pour chacune des banques départementales et qui s'élevait, pour les neuf, à la somme totale de 112 millions (2). — La Banque de France et ses comptoirs ont été autorisés, au surplus, à admettre à l'escompte, en remplacement de la troisième signature, des récépissés de dépôts sur marchandises dans les *magasins généraux* créés en 1848 (3).

Tel est le point de vue législatif qu'offre la Banque de France considérée dans ses diverses phases.

Sous le point de vue économique, les résultats en fa-

(1) Décrets des 27 avril et 2 mai 1848.

(2) Un maximum était fixé pour chaque banque par le décret du 25 mars 1848.

(3) Déc. de 26 mars 1848. — Déc. du 21 mars sur les *magasins généraux*.

Source BIU Cujas

veur 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 avait prêté au Trésor épuisé 130 millions; et, en 1848, 1849, elle a fait et renouvelé des prêts de 200 millions à l'État ;

2° Qu'aux époques de crise commerciale, notamment en 1831, 1837, la Banque a doublé ses escomptes, qu'en 1848 elle a fait les plus grands efforts pour dominer l'ébranlement général, et que si elle n'excite pas à la production, elle travaille puissamment à neutraliser les crises industrielles et les conséquences financières des révolutions politiques (1);

3° Que dans le cours ordinaire des événements elle soutient et protége le commerce de détail par le nombre considérable de petits effets admis à l'escompte (2).

La France possède un numéraire évalué à 3 milliards : le papier-monnaie de la Banque, qui peut s'élever aujourd'hui pour les banques réunies au maximum de 462 millions, est donc, avec le numéraire métallique du pays, dans une proportion trop inférieure pour

---

(1) Rapport de M. d'Argout, gouverneur de la banque, du 15 mars 1848.

(2) Voici un détail authentique, au point de départ de la dernière période décennale : sur 658,500 effets admis à l'escompte en 1839,

66,500 effets se composaient de coupures de 199 fr. et *au-dessous;*
278,500 effets se composaient de coupures de 200 à 999 fr.;
293,000 effets se composaient de coupures de 1000 et au-dessus.

(*Extrait du compte rendu par le gouverneur de la banque, février* 1840.)

En 1839 l'escompte des billets de commerce s'est élevé à 1 milliard 47 millions.



Source BIU Cujas

qu'une émission semblable ou même supérieure puisse menacer d'ébranler le crédit public et la richesse du pays. — 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, en temps normal, au-dessus du tiers des billets en circulation.

IV. *Comptoirs d'escompte de la Banque de France dans les départements.* — Le décret du 16 janvier 1808 avait permis l'établissement des comptoirs d'escompte dans les provinces, et le décret du 18 mars les avait organisés pour la première fois : il avait accordé à la Banque de France le privilége exclusif d'émettre des billets de banque dans les villes où elle aurait établi des comptoirs, et avait voulu ainsi prévenir une rivalité qui n'est plus possible d'après la réunion prononcée par les décrets de 1848. Les comptoirs d'escompte, avant la réunion, étaient au nombre de quatorze; ils sont situés à Angoulême, Besançon, Caen, Châteauroux, Clermont-Ferrand, Grenoble, Montpellier, Mulhouse, Reims, Saint-Étienne, Saint-Quentin, le Mans, Strasbourg et Valenciennes. Il faut y ajouter aujourd'hui les neuf banques départementales transformées en comptoirs dans des centres importants de population et de commerce. D'après la loi de juillet 1840, les comptoirs d'escompte de la Banque de France ne peuvent être établis ou supprimés qu'en vertu d'une ordonnance ou d'un décret, rendu sur la demande de son conseil général, dans la forme des règlements d'administration publique. — Les articles 42 et 43 du décret d'organi-

Source BIU Cujas

sation du 18 mai 1808, qui déclarent applicables aux succursales les dispositions les plus essentielles de la loi de l'an XI et des statuts de la banque, ne peuvent être modifiés que par une loi (1). Les autres dispositions du décret peuvent être changées par voie de décret ou d'ordonnance.

V. *Différence fondamentale entre la banque de France et la banque d'Angleterre.* — Une différence caractéristique existe entre la banque d'Angleterre, qui date du règne de Guillaume III [1694], et la banque de France : la première est une institution gouvernementale plus qu'un établissement commercial; la seconde, au contraire, est, en temps ordinaire, un établissement commercial plus qu'une institution gouvernementale. En Angleterre, c'est la banque qui est chargée de la rentrée des impôts, des revirements et de la répartition des ressources de l'État; elle remplit l'office de caisse centrale et fait les opérations de trésorerie. Son escompte pour le commerce est de peu d'importance; c'est surtout par l'émission de ses billets (*banknotes*) qu'elle exerce une influence commerciale. Son capital est de 11 millions sterling (275 millions de francs) (2). L'État se sert de la banque d'Angleterre comme d'un agent

(1) Les dispositions les plus essentielles sont relatives aux escomptes, aux émissions de billets, aux comptes courants, au transfert, à l'immobilisation des actions, etc.

(2) En comptant le fonds de réserve, le capital est de 14 millions sterling (350 millions de francs). Le capital de la Banque de France (avant la réunion des banques départementales) n'était que de 67,900,000 fr., le capital des nouvelles succursales est de 23,350,000 fr.; la réserve de la Banque est de 10,000,000 fr., celle des succursales de 2,980,000 fr.

Source BIU Cujas

financier créé pour son service. — En France, depuis 1806, l'administration des *virements* 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'autre secours que ceux qu'elle accorde aux particuliers comme caisse d'escompte, de dépôt et de conversion de valeurs (1). La différence n'est que dans la proportion des secours et la qualité de l'emprunteur.

En administration on ne doit pas confondre des institutions dont le principe et le but sont différents. 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.

---

(1) Voir un discours prononcé à la chambre des pairs par M. d'AUDIFFRET (*Moniteur*, 27 juin 1640). Le mécanisme de notre crédit public y est très-bien expliqué.

Source BIU Cujas

## 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, une organisation vraiment libérale.

#### § 1^er^. — 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 départements, les comices agricoles qui peuvent se former par arrondissement et cantons (1), et les

(1) Circulaire du 22 mai 1820. — La chambre des députés, session de 1840, avait pris en considération une proposition pour la création de *Chambres d'agriculture.*

Source BIU Cujas

fermes-écoles où l'on reçoit une instruction élémentaire pratique, et qui doivent être établies, en vertu de la loi du 3 octobre 1848, d'abord dans chaque département, et puis dans chaque arrondissement (1);

2° Les chambres du commerce, dont la circonscription peut être celle d'un arrondissement, d'un département, ou se trouver commune à des parties de plusieurs départements (2);

3° Les chambres consultatives des manufactures, fabriques, arts et métiers, qui existent dans les villes manufacturières, et qui sont actuellement au nombre de vingt (3);

4° Les conseils de prud'hommes, dont les attributions sont principalement de justice et de police, mais qui sont aussi chargés de communiquer des renseignements aux chambres du commerce (4).

I. *Organisation.* — A ce premier degré, les sociétés d'agriculture sont établies par ordonnances ou décrets, et suivent les statuts approuvés par le pouvoir exécutif. On en compte aujourd'hui soixante-deux ainsi autorisées. Les comices agricoles reçoivent des préfets leur autorisation et leurs statuts réglementaires. Ils sont au nombre d'environ trois cent trente (5).

---

(1) Décret de l'Assemblée constituante relatif à l'enseignement agricole, du 3 oct. 1848, art. 1, 3 et 4. (Sous le ministère de M. Tourret.)

(2) Loi du 3 nivôse an XI. — Loi du 23 juillet 1820, art. 13.

(3) Loi du 12 germinal et arrêté du 10 thermidor an XI. — Ordonnance du 16 juin 1832. — Arrêté du 19 juin 1848.

(4) Loi du 18 mars 1806. — Loi du 27 mai 1848.

(5) Voir le recueil plein d'intérêt publié, en 1849, sous le titre de *Comices agricoles*, par M. Dupin aîné, président de l'Assemblée nationale, et du congrès central d'agriculture. — *Liste des sociétés d'agriculture et comices agricoles dans chaque département*, p. 163.

Source BIU Cujas

Les chambres du commerce et les chambres consultatives des arts et manufactures sont aussi établies par décrets ou ordonnances : elles sont composées, les unes de neuf à quinze membres, les autres de douze membres, élus par tous les industriels patentés, âgés de vingt et un ans et inscrits, depuis un an au moins, sur le rôle des patentes ; ils doivent être nommés à la majorité absolue et selon les formes aujourd'hui déterminées par l'arrêté du 19 juin 1848, émané de la Commission du pouvoir exécutif. Leurs fonctions durent trois ans.

Les conseils de prud'hommes, qui concernent plus directement la classe ouvrière, ont reçu aussi, de la loi du 27 mai 1848, une large application du principe électoral. Tous les patrons, chefs d'ateliers, contremaîtres, ouvriers, compagnons, âgés de vingt et un ans et résidant depuis six mois dans la circonscription du conseil de prud'hommes, sont électeurs; et les mêmes, ayant vingt-cinq ans et la résidence annale, sont éligibles. Les assemblées des patrons et celles des ouvriers sont séparées ; le nombre des prud'hommes ouvriers doit être toujours égal au nombre des prud'hommes patrons.

Les assemblées électorales, pour la nomination des chambres de commerce et des chambres consultatives sont présidées par le préfet, le sous-préfet, le maire ou leurs délégués; celles pour la nomination des prud'hommes sont présidées par le juge de paix et ses suppléants.

II. *Attributions.* — Les attributions des *Sociétés d'agriculture* ont pour objet d'appliquer les travaux de leurs

Source BIU Cujas

membres, les expériences et les procédés d'agriculture *au perfectionnement de l'agronomie locale* (1).

Les *Comices agricoles* ont pour objet de réunir les propriétaires, les fermiers, les laboureurs, ceux qui élèvent ou gardent le bétail, « tous ceux, en un mot, qui, à un titre quelconque, peuvent être considérés, selon l'expression de M. Dupin, comme des agents de l'agriculture, » afin d'encourager et de récompenser tous les progrès et toutes les améliorations dans la première des industries. Le gouvernement et les conseils généraux affectent aux comices des primes, des médailles; et de toutes les institutions agricoles c'est celle qui a été la plus féconde pour répandre l'esprit de progrès et de moralité dans le peuple des campagnes.

Les *Fermes-écoles*, dans chaque département, sont des exploitations rurales dans lesquelles des apprentis choisis parmi les travailleurs et admis à titre gratuit, c'est-à-dire aux frais de l'État, exécutent tous les travaux et reçoivent un enseignement agricole essentiellement pratique. Chaque année le trésor doit distribuer aux fermes-écoles des primes qui sont réparties, à titre de pécules, sur la tête de chaque enfant suivant son mérite, mais qui ne doivent lui être remises qu'à la fin de son apprentissage (2).

Les attributions générales des *Chambre de commerce* sont de donner au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés de sa part *sur les faits et les intérêts industriels et commerciaux;* toutes les attributions exprimées par l'article 12 de l'ordonnance du

(1) Ordonnance du 5 mai 1833.

(2) Loi du 3 octobre 1848, art. 3, 5 et 6.

Source BIU Cujas

16 juin 1832, qui est encore en vigueur sous ce rapport, 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'amélioration 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 de la circonscription sur les objets qui rentrent dans les attributions de ces dernières (1).

Les *Conseils de prud'hommes* ont deux espèces d'attributions, les unes sont d'administration ou de surveillance; les autres sont de juridiction. Sous le premier rapport, ils sont chargés expressément de tenir registre exact du nombre des métiers existants 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, de communiquer tous les renseignements aux chambres du commerce, s'ils en sont requis, de constater les contraventions aux lois et règlements par des procès-verbaux qui sont renvoyés aux tribunaux compétents; ils sont chargés aussi des mesures conservatrices de la propriété *des dessins* et de celle des *marques* empreintes aux différents produits de la fabrique, mais ils ne sont en cela que des experts

(1) Ordonnance du 16 juin 1832, art. 11.

Source BIU Cujas

donnant des avis (1). — Sous le second rapport, ils sont : 1° juges de police, pouvant punir d'un emprisonnement, qui n'excédera pas trois jours, tout délit tendant à troubler l'ordre et la discipline de l'atelier, tout manquement grave des apprentis envers leurs maîtres (2); 2° conciliateurs des petits différends qui s'élèvent journellement soit entre des fabricants et des ouvriers, soit entre des chefs d'atelier et des compagnons apprentis (3); 3° juges d'intérêts civils, pouvant prononcer en dernier ressort jusqu'à 100 francs, et en premier ressort, quelle que soit la somme, sur toutes les contestations qui naîtront entre les marchands, fabricants, chefs d'atelier, contre-maîtres, ouvriers-compagnons et apprentis (4) : leur juridiction est toute spéciale par leur nature; elle est strictement restreinte par la loi et la jurisprudence aux personnes et aux choses qu'embrasse l'institution des conseils de prud'-hommes, et nulle contestation, même entre leurs justiciables, n'est de leur compétence, si elle porte sur des affaires autres que celles relatives à leur branche d'industrie.

### § 2. — DEUXIÈME DEGRÉ.

L'institution, au second degré, est représentée par le conseil d'agriculture, le conseil général du commerce,

(1) Loi du 18 mars 1806, art. 29. — Décrets des 20 février et 3 août 1810, art. 6 et 12.

(2) Decret du 3 août 1810, art. 4.

(3) Loi du 18 mai 1806.

(4) Décret du 3 août 1810, art. 1 et 5.

Source BIU Cujas

le conseil général des manufactures, qui existent au siége même du gouvernement.

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 autres chambres ont seulement chacune un délégué. — Le *Conseil général des manufactures* est composé de cinquante 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).

(1) Ordonnance du 29 avril 1831, art. 3.

Source BIU Cujas

L'enseignement professionnel de l'agriculture, qui a les fermes-écoles au premier degré, a aussi des établissements au deuxième degré : ce sont les *Écoles régionales* où l'instruction est à la fois théorique et pratique. La loi du 3 octobre 1848 a divisé la France, sous ce rapport, en *régions culturales* : l'école régionale d'agriculture est une exploitation et une ferme, en même temps expérimentale et modèle, pour la région à laquelle elle appartient. Les expériences et les résultats doivent recevoir la plus grande publicité (1). Les bourses établies dans les écoles régionales sont données, après concours, moitié aux élèves des fermes-écoles de chaque région et moitié aux personnes qui se présentent pour concourir [9].

### § 3. — TROISIÈME DEGRÉ.

A ce dernier degré, il existe un conseil qui résume tous les éléments 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 présidents des conseils généraux d'agriculture, de commerce, d'industrie manufacturière : les autres membres sont au choix du chef de l'État. A ce Conseil suprême 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

(1) Loi du 3 octobre 1848, art. 7 et 11.

Source BIU Cujas

pensée fondamentale de cette hiérarchie de conseils, où l'action administrative ne s'exerce 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 importants du pays : dans les Conseils du premier degré, les intérêts locaux ont dû prévaloir; les résultats exprimés par les délibérations ont dû se pénétrer de leur esprit.—En passant dans les Conseils généraux du second degré, les intérêts et les vœux des localités se dégagent de ce qu'ils avaient de plus étroit et de plus passionné. La composition de ces conseils donne encore 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 éléments de la richesse publique. La lumière est d'abord partie des divers points de la France; elle s'est étendue en s'élevant; elle se généralise et se fortifie 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 de décrets concernant les tarifs des douanes, la législation commerciale des colonies; elle a pu jeter les bases de traités

Source BIU Cujas

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).

L'agriculture, comme on l'a dit, est représentée dans le Conseil supérieur; mais par le nombre de ses représentants elle n'y occupe pas une place proportionnelle à son importance dans les destinées et la richesse de la France qui est, avant tout, une puissance agricole : aussi une institution est née des besoins du pays et a pris rapidement dans nos mœurs, sinon dans nos lois, avec l'assentiment tacite de l'administration, un caractère important : c'est le *Congrès central d'Agriculture* (2).

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 délibérants. Là n'est pas l'action, mais le conseil qui prépare l'action. C'est donc, en définitive, à l'administration qu'appar-

(1) Ordonnance du 29 avril 1831, art. 5.

(2) « Cette assemblée, dit M. Dupin, introduite de fait moins avec l'autorisation qu'avec la tolérance de l'administration supérieure, a été présentée comme les *états généraux de l'agriculture en France.* » (*Comices agricoles*, Intr., p. 12.)

Source BIU Cujas

tient la mission de diriger le développement des intérêts matériels ; elle peut recueillir des documents et des avis; elle a seule la puissance d'INITIATIVE.

A ce troisième degré des institutions, l'enseignement professionnel de l'agriculture trouve un *Institut national agronomique* qui est l'École normale supérieure d'Agriculture, selon les expressions de la loi du 3 octobre 1848. — Cet institut agronomique a son siége à Versailles, sur le domaine de l'État. Les cours de l'institut national sont gratuits et publics. L'État y entretient quarante boursiers : chaque année dix bourses doivent être données au concours aux élèves des écoles régionales ; dix autres sont réservées à tous les concurrents qui se présenteront. — Du reste, les fonctions de professeur, soit dans les écoles régionales, soit à l'institut agronomique, sont données au concours. Chaque année les trois premiers élèves de l'institut recevront, aux frais de l'État, une mission complémentaire d'études qui durera trois ans, et aura lieu tant en France qu'à l'étranger. L'institut agronomique réunit à l'enseignement théorique le caractère expérimental conféré aux écoles régionales et les expériences sont rendues publiques. — Il doit être rendu compte chaque année à l'Assemblée nationale de l'exécution de la loi relative à l'enseignement agricole (1).

(1) Loi du 3 octobre 1848, art. 11, 12, 14, 15, 16 et 19.

Source BIU Cujas

## § 4. — BOURSES DE COMMERCE, FOIRES ET MARCHÉS, MERCURIALES.

Le commerce, l'industrie, l'agriculture ont besoin de centres d'activité. La loi du 28 ventôse an IX a permis, en conséquence, au gouvernement d'établir des bourses de commerce dans les lieux où il le jugerait convenable; et pour assurer la facilité des relations et la fidélité des transactions commerciales, la même loi a investi les agents de change d'un caractère public.

Les bourses ne peuvent être établies que par ordonnance ou décret. Un édifice dépendant du domaine de l'État peut être affecté à cette destination : les banquiers, négociants et marchands, peuvent faire des souscriptions pour construire des établissements de ce genre avec l'autorisation du gouvernement.

Les dépenses annuelles d'entretien et de réparations sont supportées par les banquiers, négociants 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], afin qu'il n'y ait pas une seule contribution qui ne dé-

(1) Loi du 28 ventôse an IX, art. 4.

(2) Loi du 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

rive directement ou indirectement de la puissance législative.

La bourse de commerce est la réunion qui a lieu, sous l'autorité publique, des commerçants, capitaines de navire, agents de change et courtiers : les étrangers y sont admis; mais elle est interdite 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 en 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 départements par les commissaires 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 règlements (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 généralement

(1) Code de commerce, art. 71, 614; loi du 18 avril 1816, art. 53.
(2) Arrêté du 27 prairial an X, art. 5.
(3) Arrêté du 29 germinal an IX, art. 19.
(4) Loi du 28 vendémiaire an IV, art. 2, 21.



Source BIU Cujas

dans l'intérêt du crédit public, des spéculations maritimes, des grandes affaires commerciales : les foires et marchés existent plus spécialement 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 (1); 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 commerce, 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 arrondissements les anciens marchés existant avant 1789, elle défendit de former aucun nouveau marché pour les grains et denrées, et abrogea toutes les lois contraires à ces dispositions (2).

Les foires sont autorisées par le chef de l'État 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 aux arrêtés administratifs. — En cas de réclamation pour un changement, les jours de foire se règlent par des ordonnances ou décrets, les jours de marchés par des arrêtés du ministre de l'intérieur (3).

---

(1) Loi du 14 août 1793.

(2) Loi du 18 vendémiaire an II, art. 1, 5.

(3) Arrêté consulaire du 7 thermidor an VIII; instruction ministérielle du 29 décembre 1825.

Source BIU Cujas

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 *rassemblements* prohibés par les lois (1).

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 départements (2).

Les *Mercuriales*, ou la fixation du 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* (3). — Cette législation fut confirmée par l'ordonnance de 1667 (4).

L'attribution, autrefois judiciaire, a été conférée aux maires par la législation moderne. Ceux-ci doivent faire

---

(1) Loi du 23 fructidor an VI, sur l'exacte observation de l'annuaire républicain ; et code pénal, art. 291.

(2) Arrêté du 12 messidor an VIII, art. 32 ; arrêté du 5 brumaire an IX, art. 27; loi du 16 août 1790, art. 3, n° 3; loi du 18 juillet 1837, art. 10 et 11; loi du 28 germinal an VI, art. 125, n° 19.

(3) Ordonnance d'août 1539, art. 102 et 104.

(4) Ord. de 1667, titre 30, art. 6 et 7.

Source BIU Cujas

constater, à chaque foire ou marché qui se tient dans leur commune, le prix courant des denrées, et 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; elles 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 (2).

---

(1) Conseil d'État, ordonnance du 23 janvier 1813; circulaire ministérielle du 1er avril 1817.

(2) Les boulangers sont obligés de se conformer à la taxe, sous des peines de police; et ils ne pourraient, pour se soustraire à cette obligation, cesser leur profession avant l'expiration d'une année, à compter de la déclaration qu'ils sont tenus de faire à la mairie (Édit de février 1775, art. 6, aujourd'hui encore en vigueur à l'égard des boulangers et des bouchers; arrêt de la Cour de cassation d'août 1849).

Source BIU Cujas

# TITRE X.

## DES TRAVAUX PUBLICS, ET DES INDEMNITÉS DUES PAR L'ÉTAT OU LES COMMUNES,

### POUR CAUSE D'EXPROPRIATION ET DE SERVITUDES D'UTILITÉ PUBLIQUE (1).

Les travaux publics, de l'ordre civil, ont pour objet les voies de communication, les constructions et réparations qui intéressent l'État, les départements, 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 longtemps 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 Colbert et 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 desséchement des marais, en sont la dépendance naturelle : dans le présent titre, nous devons nous occuper de l'organisation et des règles qui se rapportent à l'ensemble des travaux publics, de l'expropriation, de l'estimation des indemnités et des principes généraux en matière de servitudes d'utilité publique.

---

(1) On peut consulter : 1° le *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, par M. DELALLEAU, 1 vol. 1836;

2° Le *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics*, de M. COTELLE, 3 vol. 1839.

Source BIU Cujas

SOMMAIRE.

CHAP. Ier. — Organisation du service des travaux publics.
§ 1. — Service des ponts et chaussées.
I. — Délibération.
II. — Action. — Adjudications et marchés.
III. — Contrôle.
IV. — Rapports avec les citoyens et les entrepreneurs.
§ 2. — Service des mines.
§ 3. — Conseil des bâtiments civils.
§ 4. — Agents voyers des villes et des chemins vicinaux.
CHAP. II. — Expropriation pour cause d'utilité publique.
SECT. Ire. — Actes préalables et jugement d'expropriation.
I. — Plan parcellaire.
II. — Commission d'arrondissement.
III. — Arrêté du préfet.
IV. — Jugement d'expropriation;
Ses effets relativement aux tiers;
Relativement au propriétaire.
SECT. II. — Règlement d'indemnité. — Intervention du jury.
I. — Déclaration et notification des intéressés.
II. — Offre de l'indemnité.
III. — Convocation et décision du jury.
CHAP. III. — Expropriation pour travaux militaires et travaux relatifs à la marine de l'État. — Servitudes militaires.
CHAP. IV. — Principes en matière de servitudes légales d'utilité publique, et d'expropriation pour cause d'alignement. — Application de la loi du 16 septembre 1807; distinction.

## CHAPITRE Ier.

### 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 :

Source BIU Cujas

Les ponts et chaussées;
Les ingénieurs des mines;
Le Conseil des bâtiments civils;
Les voyers des villes et des chemins vicinaux.

### § 1^er^. — 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'exercices : délibération; — action; adjudications et marchés; — 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, 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 départements, les conseils de préfecture ont la faculté d'appeler les ingénieurs à leurs séances pour en recevoir des éclaircissements, soit sur leurs rapports, soit sur les procès-verbaux Il existe, en outre, un conseil local de répartition, composé de l'inspecteur

(1) Décret du 7 fructidor an XII.

Source BIU Cujas

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 l'Assemblée législative 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 départements ; 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, aspirants, élèves-ingénieurs, conducteurs, 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 présents dans les ateliers des grands travaux d'art, de routes, de navigation. L'action, à ces différents 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

(1) Ordonnance du 10 mai 1829.
(2) Section 3, art. 2.

Source BIU Cujas

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 départements. »

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 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 concurrents les clauses des devis qui pourraient offrir du doute, et ils donnent leur avis sur les certificats de capacité que doivent produire les concurrents (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 séries 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 paye des ouvriers pour des travaux d'entretien ou de peu d'importance. — Si des changements 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.

(1) Ordonnance du 2 avril 1829.

Source BIU Cujas

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 renseignements sur les lieux, de procéder à des visites, à des opérations auxquelles s'opposent les intérêts particuliers. — Ils ne sont point des agents 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 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 payement 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.

Source BIU Cujas

## § 2. — 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 national 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 national 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 arrondissements, 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 départements.

Les attributions du corps national des mines, en dehors du service administratif, renferment des travaux

(1) Ordonnance du 27 avril 1832.

Source BIU Cujas

scientifiques dont l'objet est « d'étudier et d'explorer » complétement le sol de la France, soit sous le point de » vue géologique, soit pour l'appréciation des richesses » minérales qu'il renferme. » Telle est, du moins, l'idée générale qu'en donnent les comptes rendus par l'administration.

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 chef de l'État doit statuer par ses décrets; 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 exploitants 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 celles des tourbières appartenant à des communes ou à des établissements 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 sux mines et usines, qui régissent la propriété souterraine et les établissements qui en élaborent les produits (1).

(1) *Extrait du compte rendu* de 1835.

Source BIU Cujas

## § 3. — CONSEIL DES BATIMENTS CIVILS.

La Convention créa un comité des travaux publics. Le Conseil des bâtiments date du Directoire. — Les projets des constructions non militaires intéressant l'État, les départements, les communes, sont soumis à l'approbation du conseil qui est attaché au ministère des travaux publics. Le conseil examine les projets et devis des constructions et réparations de tous les bâtiments publics du pays. La centralisation la plus absolue avait été fondée, à cet égard, par l'arrêté du 13 vendémiaire an VIII; mais elle a été modifiée 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 bâtiments vérifie et arrête les projets d'alignements des rues et places de Paris et des autres villes de France. — Les architectes du gouvernement ou des départements 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.

---

(1) Loi du 21 mai 1836, art. 32.
(2) Loi du 18 juillet 1837, art. 45.

Source BIU Cujas

## § 4. — AGENTS 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 bâtiments 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 (1). Ils ont remplacé, dans cet ordre de travaux publics, le service des ponts et chaussées.

(1) Loi du 21 mai 1836, art. 11.

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 importants : 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 excep-

(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 alignements, sauf la compétence [57]. Voir *infrà* chap. IV.

Source BIU Cujas

tionnelles 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 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'article 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'*utilité publique* déterminée par l'article 11 de la Constitution ; 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 absents, les biens dotaux, ceux compris dans une substitution ou un ancien majorat, les biens des communes, des établissements publics, des départements, les biens de l'État,

Source BIU Cujas

quelle que soit leur origine, 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, commerçants ou industriels, après le dépôt de l'avant-projet et l'ouverture de registres destinés à recevoir les observations des citoyens (1). L'enquête administrative a pour but

---

(1) Ordonnances des 18 février 1834, 15 février 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, négociants, chefs d'établissements 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 départements*, 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 février 1835 modifie l'art. 5 de l'ordonnance du 18 février 1834 ; — 4° Pour les travaux d'intérêt purement communal, susceptibles d'autorisation par ordonnance ou décret, on suit l'ordonnance 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 des 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 com-



Source BIU Cujas

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, les communes 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 nationales, canaux, chemins de fer, bassins, faites par l'État ou des compagnies, avec ou sans péage;

Par une ordonnance ou décret, 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 communication, la déclaration de vicinalité doit être faite par le conseil général, sur la proposition

---

merce et des manufactures, envoie le tout au ministre de l'intérieur avec son avis motivé, pour qu'il soit statué par ordonnance ou décret sur l'*utilité publique*.

(1) Loi du 21 mai 1836.

(2) Ordonnance du 29 mai 1838.

Source BIU Cujas

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'entre-

(1) Loi du 18 mai 1833; loi du 21 mai 1836.

(2) Cinq membres, au moins, doivent être présents; en cas de partage, le président a voix prépondérante (loi de 1841, art. 1, § 2).

Source BIU Cujas

prise 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 commission 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 à l'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

Source BIU Cujas

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 absents, 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 incapables, 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 départements, les communes, les établissements 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, dépendaient du domaine de la Couronne, le ministre des finances, sur la proposition de l'intendant de la liste civile, pouvait consentir à l'aliénation : aujourd'hui il peut consentir seul à l'aliénation, sans aucune distinction entre les terrains faisant partie du domaine de l'État.

Les préfets peuvent, dans le même cas, aliéner les

Source BIU Cujas

biens des départements, avec l'autorisation du conseil général.

Les maires et administrateurs des établissements publics peuvent aliéner les biens des communes et des établissements, 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 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 de la République.

Le préfet ni le ministère public n'est obligé d'appeler devant le tribunal le propriétaire menacé d'ex-

Source BIU Cujas

propriation ; 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 ministère public 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

(1) Arrêt de cassation, 2 février 1836.

Source BIU Cujas

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 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'article 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

Source BIU Cujas

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 cassation, 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

Source BIU Cujas

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 de cette loi 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. 11 de la Constitution?—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 payement* de l'indemnité préalable. L'article 11 de la Constitution, qui a reproduit l'article 9 de la Charte est moins absolu dans ses termes, et sa disposition seule est obligatoire : « L'État peut exiger le *sacrifice d'une propriété* pour cause d'intérêt public légalement constaté, mais avec une indemnité 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 Constitution 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'in-

Source BIU Cujas

demnité sera payée ou consignée avant la prise de possession [53].

Le jugement d'expropriation peut ne comprendre qu'une portion des bâtiments 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 bâtiments, 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. *Effets du jugement 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'article 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

Source BIU Cujas

alors l'usufruitier, sauf les père et 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'article 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 ;

Source BIU Cujas

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'article 2181 du Code 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 judi-

Source BIU Cujas

ciaires 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.

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

Source BIU Cujas

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 à l'amiable passées entre l'administration et les propriétaires. Les contrats de vente, qui pourront être reçus 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].

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 payement 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

Source BIU Cujas

d'inscription, ils peuvent intervenir lors de la cession faite à l'État, et s'opposer à tout payement 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 pour 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* ultérieure- » ment [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.

Source BIU Cujas

## SECTION II.

### INTERVENTION DU JURY; RÈGLEMENT ET PAYEMENT 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 tribunaux 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 payement de l'indemnité, s'appuie 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 intéresées 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



Source BIU Cujas

*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 § 1^er^ 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, 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 (2).

*Les autres intéressés*, et spécialement les usagers non compris dans le Code civil, sont tenus de se faire con-

---

(1) Voir l'extrait du rapport fait à la chambre en 1833 sur l'art. 121, dans DUVERGIER, t. XXXIII, p. 293.

(2) Argument des art. 466 et 477 du Code de procédure civile; des art. 23, 24, 27, de la loi de 1841.

Source BIU Cujas

naître 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 ou 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'article 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 (1). 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 qui grevaient sa propriété. S'il ne l'a pas déclarée, il a reçu une part de l'indemnité qui ne lui appartenait 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

(1) Tel est l'esprit de la loi, d'après la discussion résumée dans DUVERGIER, t. XXXIII, p. 293.

Source BIU Cujas

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* (1). »

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 différents 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.

Quant 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 à offrir 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

(1) Digeste, *De Regulis juris*, 47.

Source BIU Cujas

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 des tiers, être versé à la caisse des dépôts et consignations pour être remis ou distribué à qui de droit, selon les règles du droit commun [59]. Les tuteurs et représentants 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 départements, aux communes, aux établissements 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 représentants 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

Source BIU Cujas

d'expropriation est un jury spécial. Les éléments en sont pris dans la liste générale des jurés formée d'après le décret sur le jury du 7 août 1848. 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 d'appel, dans les départements où elle siége (première chambre), et, dans les autres départements, le tribunal de première instance du chef-lieu, première chambre, choisissent sur cette liste, en chambre du conseil, seize personnes et quatre jurés supplémentaires, pour former dans chaque arrondissement 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 empêchements, 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

(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 d'appel.

Source BIU Cujas

propriétaires, fermiers et locataires des terrains ou bâtiments compris dans l'arrêté du préfet; 2° les créanciers ayant inscription sur les immeubles; 3° tous les intéressés désignés par le propriétaire ou intervenants.

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 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.

Source BIU Cujas

La mission du jury est de fixer définitivement par sa décision le montant de l'indemnité [38]. Pour former les éléments 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 différents dommages causés par l'expropriation : tels sont les deux éléments 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 distinctes en fa-

(1) Arr. de cass., 21 août 1839, fondé sur les dispositions de l'art. 38, § 3, et

Source BIU Cujas

veur des parties qui les réclament, à des titres différents, 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 (1) ; 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.

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 payement préalable.

---

de l'art. 51 de la loi du 7 juillet 1833. 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'administration, 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

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, à la notification de la liste, à la récusation, au nombre légal, au serment des jurés, aux éléments d'instruction et de décision, à la publicité des audiences, aux modes de délibération, à la distinction des indemnités en faveur des parties qui réclament à des titres différents, 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 *payement*, 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 entrepris par l'État ou les départements, 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,

Source BIU Cujas

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, dans les cas prévus par la loi [50-62], ne sont point admis à se prévaloir du privilége de rétrocession.

Les contrats et jugements, 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.

---

(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

## 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 payement de l'indemnité ou la consignation qui équivaut à payement; c'est le principe à l'aide duquel la loi avait mis en action l'article 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 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* (1). — 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 ou décret; 3° qu'il s'agisse de terrains non bâtis [65].

---

(1) Un projet de loi avait 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. La chambre des pairs avait rejeté l'envoi en possession provisoire; et le projet n'était plus qu'une abréviation de certains délais avec dispense des formes de la purge hypothécaire, quand la valeur du terrain ne dépassait pas 500 fr. (*Moniteur*, 21 mai 1840). C'est ce projet qui a été refondu dans le titre VII de la loi de 1841.

Source BIU Cujas

L'ordonnance, qui déclarera l'urgence, ne sera rendue qu'après le jugement d'expropriation. Elle sera notifiée 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 renseignements 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 payement 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 mi-

Source BIU Cujas

nute 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, article 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. 10] et appliquer les mêmes causes de cassation, 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.

Source BIU Cujas

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 à l'amiable;

6° Le jugement d'expropriation et le recours dont il est susceptible;

7° Ses effets à l'égard des propriétaires et des tiers intéressés;

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 à l'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 exceptionnelles de la prise de possession en cas d'urgence.

Source BIU Cujas

## CHAPITRE III.

### EXPROPRIATION POUR TRAVAUX MILITAIRES ET POUR TRAVAUX RELATIFS A LA MARINE DE L'ÉTAT. SERVITUDES MILITAIRES (1).

I. Les formes de la loi de 1841 ne sont applicables ni aux travaux militaires ni aux travaux de la marine. Pour ces entreprises une ordonnance ou un décret 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 ou un décret a déclaré l'utilité publique et l'urgence pour des travaux de fortification. Le préfet communique l'ordonnance au ministère public; 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

(1) Voir l'ouvrage de M. DELALLEAU *sur les servitudes militaires*, 1 vol., 1836.

Source BIU Cujas

la fixation de 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'article 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).

II. La défense de bâtir autour des places de guerre est une servitude légale établie pour cause d'utilité publique ; elle constitue une restriction spéciale des 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. 1^er^, du 9 décembre 1811, de la

(1) L'art. 76 de la loi du 3 mai 1841 rappelle expressément comme applicables le tit. IV, 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

loi du 17 juillet 1819, et de l'ordonnance d'exécution du 1er août 1821.

1° *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).

2° *Rayon de défense.* — En outre du terrain militaire proprement dit, il y a le rayon de défense qui se divise en trois zones, et qui varie suivant l'importance des places.

La première zone est de 250 mètres, à partir des bornes du terrain militaire.

La deuxième zone est de 487 mètres.

La troisième zone est de 974 mètres.

Les places de première et deuxième classe ont droit à l'étendue des trois zones pour leur rayon de défense;

Les places de troisième classe et les postes militaires ont droit aux première et seconde zones.

3° *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 zones sont plus ou moins rapprochées du terrain

(1) Décret du 10 juillet 1791.
(2) Loi du 17 juillet 1819, art. 2.

Source BIU Cujas

militaire proprement dit. — La servitude légale emporte, dans la première zone, prohibition de toute construction et clôture, à l'exception des clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie; dans la seconde zone, 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 :

La première, 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;

La seconde, lorsqu'il s'agit de moulins et usines; on peut en établir avec l'autorisation du génie militaire; mais, en cas de guerre, la démolition peut en être ordonnée, sans qu'il y ait lieu à aucune indemnité.

4° *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 zones, par suite de l'érection d'une ville en place de guerre. La loi est muette; l'ordonnance de 1821, 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. C'est un principe de droit civil et

Source BIU Cujas

constitutionnel que toute expropriation pour cause d'utilité publique entraîne, comme conséquence, l'indemnité envers le propriétaire. 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 militaire, il faudrait, à défaut du principe général, une loi positive ; cette loi n'existe pas et l'indemnité n'est pas due, dans l'état actuel de la législation.

Si les tribunaux sont compétents 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 compétents pour connaître des contraventions, constatées par les procès-verbaux des gardes du génie, et pour ordonner la démolition de ce qui aurait été construit soit sur les terrains militaires, soit dans les rayons de défense. Il s'agit alors ou du domaine public, ou d'une servitude qui s'y rattache, ou 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).

(1) Ordonnance du 1er août 1821, art. 31 et 38. Les procès-verbaux font foi.

Source BIU Cujas

## CHAPITRE IV.

### PRINCIPES EN MATIÈRE DE SERVITUDES LÉGALES D'UTILITÉ PUBLIQUE, ET D'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'ALIGNEMENT, APPLICATION DE LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1807.

Les principes en matière de servitudes légales et d'expropriation pour cause d'utilité publique sont bien différents, comme on l'a fait entrevoir dans le précédent chapitre. Les servitudes grèvent les immeubles de certaines charges, mais ne les enlèvent pas à leurs propriétaires; et c'est seulement lorsqu'il y a expropriation que la loi du 3 mai 1841 est applicable, soit pour les formes de procéder, soit pour l'intervention du jury chargé de fixer l'indemnité. Dans les cas de servitudes légales, c'est la loi du 16 septembre 1807 qui est suivie (de l'art. 52 à 57), tant pour le règlement de l'indemnité par experts, que pour la compétence des conseils de préfecture considérés comme tribunaux administratifs. — Toutefois, dans les matières qui concernent les servitudes légales et l'expropriation, il en est une qui a un caractère mixte, c'est l'alignement dans les villes; nous aurons à en déterminer les différentes applications.

I. Les servitudes établies par la loi, dit l'art. 649 du Code civil, ont pour objet l'utilité publique ou communale et l'utilité des particuliers. — Nous n'avons pas à nous occuper de cette dernière branche des servitudes légales, mais seulement de la première.

Le Code n'a pas déterminé d'une manière limitative les servitudes légales d'utilité publique; il a dit d'une

Source BIU Cujas

manière énonciative et générale : « Celles établies pour l'utilité publique ou communale ont pour objet le marchepied le long des rivières navigables ou flottables, la construction ou réparation des chemins et autres ouvrages publics et communaux. Tout ce qui concerne cette espèce de servitude est déterminé par des lois ou des règlements particuliers [650]. »

Les servitudes d'utilité publique grèvent les propriétés d'une manière temporaire ou permanente : ainsi l'extraction de matériaux pour construction ou réparation des chemins, l'occupation des terrains d'autrui pendant la durée de travaux publics sur tel ou tel point du territoire, le chômage que les travaux relatifs à la navigation des fleuves et rivières imposent aux moulins et usines, sont des servitudes qui grèvent temporairement la propriété; les règles sur l'estimation de l'indemnité due au propriétaire sont fixées alors par les art. 54, 55, 56 de la loi du 16 septembre 1807. Les experts sont nommés l'un par le propriétaire, l'autre par le préfet, et le tiers expert est de droit l'ingénieur en chef du département, pour les objets de travaux de grande voirie. — L'établissement de marchepied ou chemin de halage, l'abaissement ou le surhaussement du niveau des rues et chemins portant préjudice aux maisons et bâtiments riverains qui se trouvent dégarnis à leur base ou privés de leur élévation relative, les travaux sur les fleuves et rivières qui diminuent la force motrice des usines et engagent, plus ou moins, leur valeur de production, sont des faits administratifs qui causent un dommage *permanent* : mais la durée ne change pas le caractère essentiel de la servitude qui est de grever la

Source BIU Cujas

propriété d'une charge préjudiciable. Les controverses élevées dans la jurisprudence sur le dommage temporaire ou permanent auraient eu moins de persistance peut-être, si l'on s'était reporté à cette distinction fondamentale entre la *servitude* et l'*expropriation* pour cause d'utilité publique. Que le dommage causé par des travaux entrepris dans l'intérêt général ou communal soit temporaire ou permanent, cela n'en change pas la nature; et la question de durée, qui est de grande considération, sans doute, pour l'application de l'indemnité, ne peut exercer d'influence sur la compétence juridictionnelle.

La distinction faite par la doctrine à l'égard de la compétence est fondée sur la différence radicale entre la servitude, qui grève la propriété, et l'expropriation, qui la fait passer du domaine privé dans le domaine public ou communal; entre l'autorité, qui a droit de statuer lorsque l'intérêt général est dominant, et l'autorité qui est instituée pour protéger plus spécialement le droit de propriété. Quand le droit même de propriété n'est pas engagé, l'intérêt général et administratif conserve la supériorité et rend compétente la juridiction administrative; — quand le droit de propriété, au contraire, est compromis, cet intérêt de propriété privée, qui tient le plus profondément à l'intérêt de la famille et de la société, reprend la suprématie et rend compétente la juridiction civile. La compétence se trouve ainsi reposer, en principe, comme on le verra plus tard, sur la *nature même des intérêts* à juger. Nous repoussons donc la théorie que l'on a voulu établir sur la différence du dommage temporaire et du dommage permanent pour en

Source BIU Cujas

déduire une différence dans l'application du droit de juridiction.

II. Il n'en est pas de l'obligation d'alignement comme des servitudes légales d'utilité publique. L'alignement entraîne une servitude légale négative qui consiste dans l'interdiction de faire aux maisons, comprises dans l'alignement, aucune réparation extérieure de consolidation; mais en lui-même il constitue, en définitive, un mode d'expropriation et non une servitude.

Pour être régulier et obligatoire le plan des villes doit avoir été soumis au préfet du département, au ministre de l'intérieur et arrêté en conseil d'État (1). Les alignements pour l'*ouverture* des nouvelles rues, pour l'*élargissement* des anciennes qui ne font point partie des grandes routes, ou pour *tout autre objet* d'utilité publique dans les villes, doivent être donnés par les maires conformément au plan régulièrement arrêté. — En cas de réclamation contre l'alignement, les tiers intéressés doivent suivre la hiérarchie des pouvoirs qui ont concouru à l'approbation du plan, et porter leur plainte devant le préfet, le ministre de l'intérieur ou, s'il y a lieu, devant le conseil d'État. C'est en dernière analyse la décision du conseil d'État, revêtue de la forme de décret, qui déclare l'utilité publique et autorise l'exécution des travaux pour lesquels s'accomplira ultérieurement l'expropriation.

La loi de 1807 sera-t-elle applicable en matière d'alignement tant pour les formes de procéder que pour le règlement de l'indemnité?

A cet égard, il faut distinguer entre les travaux

(1) Loi du 16 septembre 1807, art. 52.

Source BIU Cujas

d'*ouverture* des rues nouvelles et les travaux de simple *élargissement* des rues anciennes.

Pour les travaux d'ouverture, on doit suivre les formes ordinaires de la loi de 1841, soit pour exproprier, soit pour régler l'indemnité (1).

Pour le simple élargissement, l'expropriation a lieu par voie d'alignement, selon les formes indiquées par la loi du 16 septembre 1807, c'est-à-dire par arrêté du maire, soumis aux recours indiqués par l'article 52. Mais quant au règlement de l'indemnité, dans ce second cas, il émane du jury d'expropriation, conformément à la loi de 1841 (2). — Il y a donc alors différence dans la forme de procéder pour *exproprier* et pour *indemniser*.

En résumé, trois résultats sont ici à recueillir :

1° Toutes les fois qu'il y a expropriation, le jury est appelé à fixer l'indemnité ; mais lorsqu'il y a servitude légale d'utilité publique, l'indemnité, préparée par une expertise, est fixée ou jugée par le conseil de préfecture.

2° Les cas d'ouverture de rues nouvelles et les cas d'alignement ne peuvent pas être confondus : pour l'ouverture, l'expropriation des terrains et l'estimation de l'indemnité se font suivant la loi du 3 mai 1841 ;

3° Quant à l'alignement, on suit les formes administratives déterminées par la loi du 16 septembre 1807 ; mais l'indemnité qui a pour objet alors la valeur nue du terrain incorporé à la voie publique est fixée par le jury d'expropriation, d'après la loi de 1841.

---

(1) C'est un point qui a été reconnu lors de la discussion de la loi du 7 juillet 1833, art. 12, DUVERGIER, t. XXX, p. 278.

(2) Loi du 8 mars 1810, art. 27, 16-26 ; lois du 7 juillet 1833, et du 3 mai 1841, art. 12. Cass., arr. 21 octobre 1824. Conseil d'État : arr. 31 août 1848.

Source BIU Cujas

# TITRE XI.

## DE LA VOIRIE ET DU RÉGIME DES EAUX (1).

### SOMMAIRE.

CHAP. I^er. — De la voirie.
SECT. I^re. — Classification légale des routes et chemins publics.
SECT. II. — Grande voirie.
1° Largeur des routes.
2° Fossés latéraux.
3° Alignement.
4° Fouilles et extractions de matériaux.
5° Occupation temporaire des terrains limitrophes.
6° Écoulement des eaux de la voie publique sur les fonds riverains.
7° Arbres plantés sur le bord des routes.
SECT. III. — Petite voirie.
I. — Déclaration de vicinalité.
II. — Déclaration appliquée aux chemins déjà existants et aux chemins vicinaux.
CHAP. II. — Du régime des eaux.
§ 1. — Rivières et canaux navigables ou flottables.
§ 2. — Rivières non navigables ni flottables.
I. — Droit de surveillance.
II. — Droit d'autorisation des usines.
§ 3. — Canaux artificiels. — Servitude légale d'irrigation.
CHAP. III — Compétence à l'égard de la voirie et des eaux.

(1) On peut consulter : 1° Le *Traité du domaine public*, par PROUDHON ;
2° Le *Traité de la voirie*, par M. ISAMBERT ;
3° Le *Traité des chemins de toute espèce*, par M. GARNIER, 1 vol. ;
4° Le *Commentaire sur la loi du 21 mai 1836, chemins vicinaux*, par le même ;
5° Le *Régime des cours d'eau de toute espèce*, par le même ;
6° Le *Traité de la législation et de la pratique des cours d'eau*, par M. DAVIEL ;
7° *De la police des eaux*, par M. NADAUD DE BUFFON, ingénieur.

Source BIU Cujas

# CHAPITRE Ier.

## DE LA VOIRIE.

### 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 nationales de 1re, 2e, 3e classe, 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 ; elles représentent une étendue de 35,000 kilomètres ;

2° Routes départementales, qui vont du chef-lieu aux arrondissements, ou qui servent de communication entre deux départements ; elles sont d'une longueur de 42,000 kilomètres ;

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 :

Les chemins vicinaux de grande et petite communication, distingués par la loi de 1836, représentent une étendue de 53,000 kilomètres.

Source BIU Cujas

A cette classification se rattache la répartition légale des frais de construction et d'entretien.

Les routes nationales 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 départements 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.

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 arrondissements 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.

---

(1) Loi du 21 mai 1836, 7, 8.

Source BIU Cujas

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 nationales et départementales, et, de plus, les rues des villes, bourgs et villages qui servent de grandes routes (1); les rues sont classées grandes routes par ordonnances ou décrets.

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 nationales 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

(1) Décret du 14 octobre 1790.

Source BIU Cujas

de troisième classe. — Aux abords de la capitale et des grandes villes, le maximum est de 60 pieds ou 20 mètres.

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 de largeur dans le haut, trois pieds dans le bas, et trois pieds de profondeur (1). 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 alignements 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 rues au nombre des grandes routes, et le conseil d'État, comme on l'a déjà dit, arrête l'alignement définitif.

L'autorité qui donne l'alignement le long des routes aux propriétaires qui le réclament, c'est le préfet, sur l'avis

(1) Arrêt du conseil, 3 mai 1720.

Source BIU Cujas

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, c'est encore 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 représentants. 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 il est soumis à l'obligation de démolir sa construction en vertu d'un 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 a été im-

(1) Loi du 28 pluviôse an VIII.
(2) PROUDHON, *Domaine public*, 1, 336.
(3) *Traité des chemins*, 146.
(4) *Domaine public*, 1, 345.

Source BIU Cujas

plicitement abrogé en cette partie par l'esprit et le texte de la Charte et de la Constitution. 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 porté. La Constitution 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, comme nous l'avons expliqué en parlant de l'alignement dans les villes ; mais l'indemnité porte sur *la valeur du terrain*, sans égard aux bâtiments que le propriétaire n'a pu réparer et conserver par l'effet de la prohibition légale (1).

(1) Loi du 16 septembre 1807, art. 52.

Source BIU Cujas

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 alignements ar-» rêtés, un propriétaire pourrait recevoir la faculté de » s'avancer sur la voie publique, il sera tenu de payer » la valeur du terrain qui lui sera cédé... Au cas où le » propriétaire ne voudrait pas acquérir, l'administra-» tion publique est autorisée à le *déposséder de l'en-» semble de sa propriété*, en lui payant la valeur telle » qu'elle était avant l'entreprise des travaux [art. 53]. » — La loi a employé ici un moyen de contrainte 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 bâtiments qui se trouvent sur la ligne de cette communication soient, dès ce moment, frappés des servitudes inhérentes aux bâtiments 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 matériaux.* — 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 obli-



Source BIU Cujas

gée 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 agents 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 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 1841. 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, celui-ci 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 chantiers, ateliers et chemins de service; ils doivent traiter avec eux à l'amiable, ou obtenir des préfets l'autorisation d'occuper; l'indemnité est déterminée par le conseil de préfecture (2).

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 voierie, et

(1) Décret du 6 octobre 1791, sect. 6, art. 1.
(2) Loi de 1807, art. 56, 57.

Source BIU Cujas

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 re- » çoivent 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 ouvrages pour ré- » parer les effets de la contravention. » — Le Code civil n'a point dérogé à la disposition de cette ordonnance, par l'article 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 seraient par les propriétaires

Source BIU Cujas

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 nationales et non aux routes départementales, quoique ces dernières soient comprises dans la grande voierie : mais les plantations qui seraient 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 nationales 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 nationales 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 un terrain public sont censés faire partie du domaine public, comme le sol même de la route; ils peuvent être cependant la

(1) Ordonnance du 29 mai 1830.

Source BIU Cujas

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.

## 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 dé-

Source BIU Cujas

pendent 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 habitants, 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.

II. La déclaration de vicinalité doit être considérée dans ses effets par rapport aux chemins déjà existants et par rapport aux chemins nouveaux.

1° *Appliquée aux chemins déjà existants*, 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'article 15 de la loi de 1836.

(1) Loi du 28 juillet 1824.

Source BIU Cujas

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 public 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 redressements de chemins existants, 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). 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

(1) Cassation, 12 avril 1838.

Source BIU Cujas

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 3 mai 1841.

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 alignements 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

Source BIU Cujas

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 sollicitées par l'expérience successivement faite sur tous les points de la France.

## CHAPITRE II.

### DU RÉGIME DES EAUX.

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

Source BIU Cujas

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 de police et d'administration ; le principe de l'intérêt collectif fonde le droit de police et d'autorisation.

Le droit d'administrer est plus étendu que le droit d'autoriser ; mais la police des eaux, reconnue par la loi du 20 août 1790, est l'idée générale qui domine tout le sujet.

## SECTION Ire.

### RIVIÈRES ET CANAUX NAVIGABLES OU FLOTTABLES.

L'application la plus étendue du droit administratif 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, d'autorisation, et la police des eaux.

Le droit de déclarer navigable une rivière qui ne l'était pas, appartient au chef du pouvoir exécutif, sur l'avis du conseil d'État ; 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 jouis-

Source BIU Cujas

sance, 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 ou 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 1841, 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 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

---

(1) Loi sur la pêche fluviale, 15 avril 1829, art. 3, et *suprà* p. 33.

(2) Ordonnance de 1669, tit. 27 ; décret du 22 juillet 1791, art. 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 destruc-* » *tion 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 existant 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

rivières navigables, avec l'autorisation du chef de l'État. Mais l'ordonnance ne crée pas un titre irréfragable en faveur du concessionnaire ou de ses représentants ; 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).

## SECTION 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

(1) Arrêt du conseil d'État, 29 août 1821.
(2) Loi du 29 floréal an X.

Source BIU Cujas

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 naissent 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'indiquer les moyens de procurer le libre cours » des eaux, d'empêcher que les prairies ne soient sub» mergées par la trop grande élévation des écluses des » moulins et autres ouvrages d'art établis sur les ri» vières, de diriger enfin, autant que possible, *toutes* » *les eaux* du territoire vers un but d'utilité générale. »

Le droit de règlement appartient au chef du pouvoir exécutif (1); mais les préfets, sous l'approbation du ministre, peuvent faire des règlements 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

(1) Décret du 22 décembre 1789, sect. 1, art. 5.

Source BIU Cujas

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 (1).

II. *Droit d'autorisation*. Dans l'étendue de ce droit du gouvernement se trouve compris tout ce qui concerne les établissements d'usines et les usines établies.

Les usines ne peuvent être établies sans l'autorisation du gouvernement, par ordonnance ou décret délibéré 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 (2). Lorsqu'il s'agit d'usines sur cours 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 différents intérêts : il est indispensable de savoir quels intérêts peuvent servir de fondement réel,

(1) Loi du 14 floréal an XI.
(2) *Règlement du* 27 juillet 1806, art. 29.

Source BIU Cujas

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 abondants, 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 garants de tous les dommages » que les eaux pourront causer aux chemins ou propriétés voisines, par la trop grande élévation du déversoir ou autrement. Il 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) Décret du 28 septembre-6 octobre 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, compétents pour prononcer la réparation du dommage, seraient incompétents 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 semblerait reconnaître ce droit à l'autorité judiciaire (2) ; 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 ce-

(1) Cassation, arrêt du 26 avril 1837.
(2) Conseil d'État, arrêt du 13 février 1828.
(3) Cassation, arrêt du 14 février 1833.

Source BIU Cujas

lui-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 (1) :

De là, l'*action possessoire* pour entreprise faite dans l'année sur les cours d'eau (2) ;

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 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 dans la seconde usine par leur emploi intermittent dans l'usine supérieure, l'engorgement des roues de la seconde usine, par la retenue des eaux dans l'usine inférieure mais plus ancienne, sont des circonstances dont le second propriétaire ne pourra se plaindre : c'était à lui de choisir le lieu de son établissement dans des conditions meilleures.

(1) PROUDHON, *Domaine public*, t. III, p. 564.
(2) Loi du 25 mai 1838, art. 6.



Source BIU Cujas

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 litigants, 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 essentielle 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 Gouvernement est *nécessaire* pour l'établissement d'une usine (1). 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 navigables, 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.

(1) Conseil d'État, arrêt 18 août 1821.

Source BIU Cujas

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 hau-* » *teur* 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 départements, 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 ou décret. 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 du conseil d'État (1) a décidé que l'ordonnance qui établissait la taxe, en autorisant le syndicat, était rendue dans les limites du pouvoir exécutif. La taxe dont il s'agit ne profite ni directement, ni indirectement aux caisses de l'État ou des éta-

(1) C. d'État, arrêt 23 juillet 1838.

Source BIU Cujas

blissements 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 a reconnu l'autorité règlementaire du chef de l'État 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.

## SECTION III.

### CANAUX ARTIFICIELS. — SERVITUDE LÉGALE D'IRRIGATION; LOI DU 29 AVRIL 1845.

Les canaux artificiels sont créés dans l'intérêt de l'industrie ou de l'agriculture. Les canaux sur lesquels sont établis des usines appartiennent aux propriétaires de celles-ci; ils ont ce qu'on appelle leurs *francs-bords:* les propriétaires des terres riveraines ne peuvent donc exercer le droit d'irrigation par saignées ou barrages; l'art. 644 du Code civil ne leur est point 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 établissements.

Les canaux artificiels font si bien partie de la propriété privée, qu'ils sont imposables à la contribution foncière, à la différence des rivières naturelles (1).

Le gouvernement, à leur égard, a un droit de *surveillance* et de *police* qui s'exerce par le droit de régler l'usage général des cours d'eau, de prescrire le curage en

(1) Loi du 3 floréal an VII, 104.

Source BIU Cujas

taxant les intéressés, et d'autoriser l'établissement des usines. Il n'a pas le droit de disposer des cours d'eau en vue de l'intérêt public, sans indemniser les propriétaires des 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 ici la force qui lui est donnée, lorsque le lit ou le *très-fond* est une dépendance du domaine public. Il aurait cependant le droit de démolition si l'usine par son établissement donnait lieu à des inondations, car la police des eaux dont il est investi implique le pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires à l'écoulement des eaux (1).

La loi du 29 avril 1845 a créé une servitude d'aqueduc sur les fonds intermédiaires, lorsqu'un propriétaire veut se servir pour l'irrigation de ses propriétés des eaux naturelles ou artificielles dont il a le droit de disposer. — La même faculté de passage sur les fonds intermédiaires peut être accordée aux propriétaires d'un terrain submergé, en tout ou en partie. Dans l'un et l'autre cas, la servitude légale d'aqueduc ou de canal artificiel ne peut être exercée qu'à la charge d'une juste et préalable indemnité qui est réglée par les tribunaux civils, parce qu'il ne s'agit que de l'amélioration d'une propriété privée : mais les lois sur la police des eaux conservent toujours leur force et vigueur même au sujet de ces canaux d'irrigation [5].

---

(1) Instruction et loi du 20 août 1790, chap. 6. — Décret 28 sept.-6 oct. 1791, tit. 2, art. 16.—Loi du 14 floréal an XI.

Source BIU Cujas

## CHAPITRE III.

### COMPÉTENCE A L'EGARD DE LA VOIRIE ET DU RÉGIME DES EAUX.

Nous avons marqué, dans les deux chapitres précédents, des spécialités de compétence ; ici nous exposons la législation sur la compétence elle-même, à l'égard de la voirie et des eaux, et la théorie fondamentale qui en résulte.

La compétence, en matière de grande voirie est également applicable aux routes nationales 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 dif- » ficultés qui s'élèveraient en matière 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'*anti-* » *cipations*, dépôts de fumiers ou d'autres objets, et toutes espèces de *dété-* » *riorations* 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 pour- » suivies par voie administrative.

Art. 2. » Les contraventions seront constatées concurremment par les » maires ou adjoints, ingénieurs de ponts et chaussées, leurs conducteurs, » les agents de la navigation, les commissaires de police, et par la gen- » darmerie.

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.

Source BIU Cujas

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 *exé-* » *cutoires et emporteront hypothèque.* »

L'art. 1^er^ de la loi n'est point limitatif; ainsi les faits 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 agents 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 règlements, 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 ré-

(1) Cassation, 5 janvier 1839.
(2) Code d'instruction criminelle, 154.
(3) Ordonnance de 1669, tit. 27, 42; décret du 31 juillet 1806.

Source BIU Cujas

clamés *entre* particuliers (1). 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 propriétés, 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'exécution des clauses de leurs marchés ;

» Sur les demandes et contestations concernant les » indemnités 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 per-* » *sonnel* des entrepreneurs et non *du fait de l'administra-*

(1) Le décret du 16 déc. 1811, art. 114, 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 (Cassation, 10 juin 1840).

Source BIU Cujas

» *tion* [4]. » — Le *fait* de l'administration serait l'entreprise elle-même, qui a dû être autorisée, et au sujet de laquelle les particuliers ont pu réclamer en suivant les voies légales.

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.

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 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

Source BIU Cujas

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* sur la largeur des chemins vicinaux, et non celle des *détériorations* ou *dégradations* (1). La juridiction exceptionnelle n'existe pas à l'égard de la petite voirie; c'est le tribunal de police qui applique aux contrevenants les peines portées par l'art. 40 de la loi du 28 septembre 1791, 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'empiétement, faire ordonner le rétablissement du chemin dans sa largeur et ses limites, et assurer ainsi la viabilité; l'action 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

(1) Voir *Questions* de M. DE CORMENIN, t. Ier, p. 479, 4e édition. *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 à cet égard la compétence des 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.

Source BIU Cujas

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 ces cours d'eau, peuvent être une cause d'inondation des terres riveraines, ou de dégradation des chemins : il appartient alors 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'a d'intérêt que de particulier à particulier, elle tombe sous la juridiction civile; car le conseil de préfecture est toujours incompétent, quand il s'agit d'un intérêt purement privé. 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, qui se rattachent à des questions de possession civile ou de propriété.

Le conseil de préfecture est compétent, toutefois, à l'occasion des cours d'eau non navigables, quand des difficultés s'élèvent sur la répartition des frais de curage, rendue exécutoire par arrêté du préfet entre les propriétaires riverains. Il s'agit alors de l'application 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, tient à un ordre d'idées étranger encore aux principes de la petite voirie (1).

(1) V. aussi *Domaine public*, t. IV, p. 20, et D. 6 oct., 91, tit. 2, art. 16.

Source BIU Cujas

# TITRE XII.

## DE L'EXPLOITATION DES MINES (1).

SOMMAIRE.

§ 1. — Aperçu historique.
§ 2. — Mines.
§ 3. — Minières.
§ 4. — Tourbes et carrières.

### § 1er. — APERÇU HISTORIQUE.

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 suivants :

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.

(1) On peut consulter : 1° Le *Code des mines*, par M. BARRIER, 1 vol., 1839 ;

2° *Traité sur la législation des mines, minières et carrières en France et en Belgique*, par M. DELEBECQUE, 2 vol., 1836 ;

3° La *Législation française sur les mines*, par M. RICHARD, 2 vol., 1838 ;

4° *Traité sous la forme de commentaire sur la législation des mines*, par M. PEYRET-LALLIER, 2 vol., 1844.

Source BIU Cujas

Les produits annuels de l'exploitation sont évalués à trois cents 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 éléments pour les autres industries, et ils sont plus abondants 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 déférait 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 précieux et les carrières de marbres 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 exploitants payeraient un dixième du produit brut au trésor et un dixième aux propriétaires de la surface (1). — Les premiers rois de France suivirent la même règle, et dans la vie de Dagobert I^er^, 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

(1) L. 3, Cod. lib. XI, tit. 6, *De Metallariis et Metallis.*

Source BIU Cujas

le cens qui lui était livré tous les deux ans des produits de ce métal (1).

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 XV^e^ siècle sous Charles VI; l'ordonnance du 30 mai 1413 servit de base à toutes celles qui suivirent jusqu'au milieu du XVI^e^ 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 en 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 de Justinien.

Au XVI^e^ siècle, la royauté s'éleva vers le pouvoir absolu, et les mines furent considérées sous un autre rapport : ce n'est plus le droit royal du dixième qui s'exerça *avec satisfaction* aux propriétaires; c'est le droit régalien qui s'étendit 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 seulement possédées;..... et où il » ne trouverait ès-lieux des ouvertures,... lui avons » permis et permettons qu'il puisse prendre ès-lieux

(1) *Recueil* de DUCHESNE, 1, 585. (*Plumbum quod ei ex metallo censitum in secundo semper anno solvebatur.*)

Source BIU Cujas

» prochains qui lui sembleront être propres à ce, tant » terres, héritages, ruisseaux, en les payant raisonna- » blement 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 pro- » priétés particulières ou comme des propriétés publi- » ques? » — 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, comment aurait-on em- » pêché qu'à douze cents pieds au-dessous d'un proprié- » taire, on n'exploitât la mine que le propriétaire du » sol aurait prétendu lui appartenir? Je dis que si l'in- » térêt commun et la justice sont les deux fondements » de la propriété, l'intérêt commun et l'équité n'exi- » gent pas que les *mines* soient des accessoires de la

Source BIU Cujas

» surface. Je dis que l'intérieur de la terre n'est pas » susceptible d'un partage; que les mines, par leur » nature irrégulière, le sont encore moins; que, quant » à la surface, l'intérêt de la société est que les pro- » priétés *soient divisées;* que, dans l'intérieur de la terre, » *il faudrait au contraire les réunir;* et qu'ainsi, la lé- » gislation 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 XVI^e^ siècle, qui faisait des mines une dépendance du domaine. Il reconnut la nécessité de concilier, par le payement d'une indemnité, les droits de la propriété individuelle avec le droit de la société sur les objets d'un intérêt général : Art. 1^er^. « Les » mines et minières sont à la *disposition de la nation*, en » ce sens seulement que ces substances ne pourront être » exploitées que de son consentement et sous sa sur- » veillance, 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 de production du travail pour tout rapporter à la propriété du sol : aussi la loi de 1791 fut presque inexécutée. Les

Source BIU Cujas

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, qui a préparé plus tard une législation spéciale (1).

### § 2. — MINES.

Le législateur, qui, dans l'article 552 du Code civil, avait émis le principe que la propriété du sol emporte la propriété du *dessus et du dessous*, reconnut, par la loi sur les mines du 21 avril 1810, le droit des propriétaires du sol pour leur accorder une indemnité, mais une indemnité définitive, qui absorbât complétement leur droit présent et futur, sans aucune réserve ou préférence quant à l'exploitation des mines. Il déclara (dans l'*Exposé des motifs*) 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; et la loi nouvelle 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 réglerait le droit de celui

(1) Voir Loi du 21 avril 1810, Déc. du 3 janv. 1813, tit. 2, *Police relative à l'exploitation des mines.* — L. 27 avril 1838, *Asséchement des mines.* — L. 17 juin 1840, *Sur les mines de sel.* — Ord. 18 avril 1842, *Sur le domicile des concessionnaires.* — Ord. 26 mars 1843, *Mesures de sûreté publique.*



Source BIU Cujas

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, des sources et des puits d'eau salée, les lois et règlements généraux sur les mines. 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 12 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 intervention 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

Source BIU Cujas

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 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 public.

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 exploitants et l'intérêt de la société.

### § 3. — 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 le propriétaire qui, dans les deux mois,

Source BIU Cujas

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'article 303 du Code de procédure.

Si les terres dépendent de l'État, des communes, des établissements publics, l'exploitation est gratuite; mais le dommage occasionné par elle doit être réparé.

### § 4. — TOURBES ET CARRIÈRES.

La troisième classe des substances, désignées au titre 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 règlements 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.

Source BIU Cujas

# TITRE XIII.

## DU DESSÉCHEMENT DES MARAIS (1).

Les marais, quoique propriété privée, ne sont point complétement en dehors du droit administratif. Trois grands 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 considé-» rables pour que le public ait un intérêt réel à leur » desséchement ; et les dispositions de nos lois ne s'ap-» pliquent qu'à ceux dont l'étendue est assez impor-» tante pour qu'au jugement de l'administration, l'opé-» ration intéresse immédiatement le bien général de la » société (2). » — La statistique de la France indique une étendue de marais de 284,000 hectares.

(1) On peut consulter : 1° Le *Code des desséchements*, suivi d'un *Commentaire de la loi* du 16 *septembre* 1807, par M. POTERLET ; 1 vol., 1817 ;
2° Le *Traité du domaine public*, de PROUDHON, t. V.

(2) PROUDHON, *Domaine public*, 5, 154.

Source BIU Cujas

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 *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

Source BIU Cujas

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 desséchements 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].

### § 1er. — 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 départements. 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 terrains nécessaires pour l'ouverture des canaux et rigoles de desséchement seront payés aux propriétaires, d'après leur valeur, avant l'entre-

(1) Décret du 25 mai 1811.
(2) Décret du 26 décembre 1790, 8.

Source BIU Cujas

prise 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 [48-49]. Dans l'un et l'autre cas, l'indemnité sera fixée par le jury d'expropriation, et dans les formes de la loi du 3 mai 1841.

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.

II. L'*acte de concession* se fait par ordonnance ou décret délibéré 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 auquel on aura recours si les marais sont situés en plusieurs départements. — 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 opposants ;

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 repré-

Source BIU Cujas

senter l'intérêt de tous, et se rendre l'organe des réclamations ; il est composé de trois ou neuf membres choisis par le préfet parmi les propriétaires les plus imposés ;

2° Une *commission* est organisée par décret 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 chef de l'État ;

3° Des *experts* sont nommés par les syndics et les concessionnaires pour faire l'estimation de la valeur *actuelle*, 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

(1) Loi 28 pluv. an VIII et 14 floréal an XI. — Déc. 21 février 1814, 27.

Source BIU Cujas

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].

### § 2. — 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 1841 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 avait de contraire à ses dispositions; et la loi de 1841 est entièrement substituée à celle de 1810. Du moment qu'il y a nécessité d'*expropriation*, le droit de statuer appartient au tribunal civil et au jury.

Source BIU Cujas

# TITRE XIV.

## DES DIVERS MINISTÈRES ET DE LEURS ATTRIBUTIONS PRINCIPALES,

### DANS LEURS RAPPORTS AVEC LE DROIT ADMINISTRATIF.

Avant de quitter l'administration générale et d'entrer dans la seconde partie, relative à l'administration locale, nous devons rendre compte des divers ministères, qui prennent naturellement leur place entre l'administration générale et l'administration locale, puisqu'ils étendent leurs attributions sur l'une et sur l'autre.

Les départements ministériels sont au nombre de neuf, qui sont indiqués ainsi dans l'ordre du budget : ministères de la justice, — des affaires étrangères, — de l'instruction publique et des cultes, — de l'intérieur, — de l'agriculture et du commerce, — des travaux publics, — de la guerre, — de la marine et des colonies, — des finances. Si l'on voulait les distribuer d'après un ordre logique et selon le but principal des grands services qui leur sont départis, on pourrait les classer de la manière suivante :

1° Par rapport aux besoins de l'extérieur :

Ministères. . . . . { Des affaires étrangères;
De la marine et des colonies;
De la guerre;

2° Par rapport aux besoins de l'intérieur :

Ministères. . . . . { De la justice;
De l'intérieur;
Des finances;

3° Par rapport aux intérêts moraux et matériels :

Ministères. . . . . { De l'instruction publique et des cultes;
De l'agriculture et du commerce;
Des travaux publics.

Source BIU Cujas

Cette division des ministères est celle qui résulte aujourd'hui du développement des intérêts administratifs, et jusqu'à présent nos lois avaient reconnu au pouvoir exécutif le droit de changer le nombre des ministres et de modifier leurs attributions respectives : mais la Constitution de 1848 a voulu donner à l'organisation des départements ministériels plus de garantie et de stabilité. L'article 66 porte : « Le nombre des ministres et leurs attributions sont fixés par le pouvoir législatif. » — La division existante n'a pas été confirmée par la loi ; elle peut donc encore être modifiée par le pouvoir exécutif quant au nombre des ministres et à leurs attributions. Mais il restera toujours dans le droit du pouvoir exécutif de changer l'organisation intérieure des ministères (1).

Nous allons donner une indication des attributions actuelles de chaque ministère sous forme abrégée, en suivant l'ordre logique de classement indiqué plus haut.

I. — Ministère des affaires étrangères.

Direction politique. Affaires diplomatiques. Questions de limites. Priviléges, immunités et franchises diplomatiques. — Direction commerciale. Traités de commerce et de navigation. Protection du commerce français. Réclamations du commerce étranger. Consulats. Élèves-consuls. — Direction des archives et des chancelleries. — Comptabilité des chancelleries consulaires.

II. — Ministère de la marine et des colonies.

Conseil d'amirauté. — Conseil des travaux. — Direc-

(1) C'est ainsi que deux décrets des 18 novembre et 7 décembre 1849 ont modifié l'organisation de l'administration centrale au ministère de la guerre et la constitution du dépôt des *cartes et plans* au ministère de la marine.

Source BIU Cujas

tion des ports et arsenaux. — Inscription maritime. — École navale. — Justice maritime. — Hôpitaux et chiourmes. — Direction des colonies. — Exécution des lois et des traités concernant la répression de la traite des noirs; questions relatives à la liquidation de l'indemnité accordée par la loi du 30 avril 1849 aux colons de la Martinique, de la Guadeloupe et dépendances, de la Guyane, de la Réunion, du Sénégal et dépendances, de Nossi-bé et Sainte-Marie. — Nomination des membres des commissions de liquidation au chef-lieu de chacune des colonies. — Exécution du décret du 24 novembre 1849 sur la répartition de l'indemnité coloniale. — Dépôt général des cartes et plans de la marine et des colonies (datant de l'année 1720); nouvelle organisation par décret du 7 décembre 1849. — Sciences et arts maritimes.

### III. — Ministère de la guerre.

Liquidation des pensions militaires. Caisses de retraite. Administration et comptabilité de l'hôtel des Invalides. — Recrutement et réserve. Remonte générale. — États-majors. École polytechnique. École militaire. — Justice militaire. — Intendance. Subsistances. — Hôpitaux. — Dépôt général de la guerre. — Direction des travaux topographiques, historiques, statistiques. — Législation militaire. — Dépôt central d'artillerie. — Service des poudres et salpêtres de France. — Centralisation et vérification des comptes-matières de tous les services. — Direction gouvernementale et militaire de l'Algérie. Administration provinciale. Colonisation. — Travaux civils ordinaires et extraordinaires en Algérie.

Source BIU Cujas

IV. — Ministère de la justice.

Conservation des originaux des lois. — Dépôt des Ordonnances, Décrets, Avis du conseil d'État. — Formation du Bulletin des lois. Tenue du registre de promulgation. — Sceau des lois, des traités et des lettres patentes. — Légalisation des actes civils et judiciaires pour les colonies et l'étranger. — Conseil d'État. — Tribunal des conflits. — Haute cour de justice. — Administration de la justice; cours et tribunaux. — Direction des affaires civiles et du sceau. Création de tribunaux de commerce, de justices de paix, de chambres temporaires dans les cours et tribunaux. Justice en Algérie. — Demandes en naturalisation; enquête sur les demandes en naturalisation d'après la loi du 3 décembre 1849. Admission des étrangers au domicile en France. — Dispenses d'âge, de parenté pour mariage. — Changements et additions de noms. — 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 peines. Grâces collectives ou individuelles. Statistiques. — Journal des Savants. — Imprimerie nationale. — Chancellerie de la Légion d'honneur (Budget).

V. — Ministère de l'intérieur.

Police générale de la République. — Administration générale. — Statistique du territoire et de la population. — Administration départementale et communale. Routes départementales et communales. Voirie urbaine. Plans d'alignement. Voirie vicinale. Cours d'eau non navigables et flottables. — Gardes nationales et mobiles.

Source BIU Cujas

— Établissements de bienfaisance. Aliénés. Enfants trouvés. — Secours généraux. — Réfugiés. Condamnés politiques. — Détention des condamnés. Administration des prisons. — Administration des beaux-arts. Écoles. Musées. Monuments historiques. Théâtres. Imprimerie et librairie. — Archives nationales (fondées en 1789).

VI. — Ministère des finances.

Administration des revenus publics, de la dette inscrite et des monnaies. Comptabilité des finances de l'État. — Assiette, répartition et perception des impôts directs et indirects. — Administration des contributions directes. — Administration de l'enregistrement et des domaines. — Administration des forêts. — Administration des contributions indirectes. — Administration des tabacs. — Administration des postes. — Administration des douanes. — 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.

VII. — Ministère de l'instruction publique et des cultes.

Administration générale. Conseil de l'Université. Inspection générale. — Administration académique de l'instruction supérieure, secondaire, primaire. — Bourses nationales et communales. — Instruction publique en Algérie. — Administration des établissements scientifiques et littéraires. Institut. Collége de France. Académie de médecine. Muséum d'histoire naturelle. Établissements astronomiques. Bibliothèque

Source BIU Cujas

nationale. Bibliothèques publiques. École spéciale des langues orientales vivantes. Cours d'archéologie à la Bibliothèque nationale. —Publication des monuments inédits de l'histoire de France. — 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. Bourses des 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. —Chapitre de Saint-Denis.—Construction, réparation et entretien des édifices diocésains.

VIII. — Ministère de l'agriculture et du commerce.

Direction de l'agriculture et des haras. —Enseignement professionnel de l'agriculture. Fermes-écoles. Écoles régionales. Institut agronomique. — Législation sur les céréales, exécution. Secours pour pertes matérielles et événements malheureux. Surveillance des tontines et des caisses d'épargne et de prévoyance. — Direction du commerce intérieur. Conseil supérieur et conseils généraux du commerce et des manufactures. Règlements relatifs aux arts et manufactures. Poids et mesures. —Manufactures nationales de Sèvres, des Gobelins et de Beauvais. Conservatoires et écoles des arts et métiers, à Paris, à Châlons, à Angers, à Aix, à Toulouse. — Écoles vétérinaires. Établissements thermaux. Établissements et services sanitaires. — Ateliers insalubres et incom-

Source BIU Cujas

modes. — Direction du commerce extérieur. — Exécution des traités de commerce et de navigation. Exécution de la législation et des tarifs de douane en France et à l'étranger. — Secours aux colons. — Exposition des produits de l'industrie nationale. — Publication de la statistique générale de la France; partie publiée (en 11 volumes in-folio) comprenant : le territoire et la population, — l'agriculture, — l'industrie, — le commerce extérieur, — les établissements de bienfaisance, — les établissements de répression; — partie non publiée : Industrie manufacturière et exploitation, — arts et métiers, — navigation, — finances, — marine, — forces militaires, — cultes, — instruction publique, etc.

IX. — Ministère des travaux publics.

Administration du corps des ponts et chaussées et du corps des mines. Enseignement. Ecoles spéciales. — Classement des routes. Exécution des lois et règlements sur la grande voirie et sur la police du roulage. Travaux sur les routes nationales et les ponts. — Navigation intérieure. Travaux des fleuves et rivières navigables. — Canaux. — Chemins de halage. Établissement des quais et ports. Travaux de défense et d'endiguement. Réparations de dommages causés par les inondations. — Navigation maritime. Entretien et amélioration des ports maritimes de commerce. Digues et travaux à la mer. Établissement des phares et fanaux. — 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. — Études. — Projets et ordonnances de concession.



Source BIU Cujas

Commissions syndicales. Canaux d'irrigation. Administration et adjudication des bacs et bateaux. Service spécial des dunes et semis. — Études et établissements de grandes lignes de chemins de fer. Exécution des travaux. Exploitation des chemins ; police ; surveillance du matériel. Concessions de péages. — Subventions aux compagnies pour travaux à exécuter par voie de concession de péage. — Recherches et concessions de mines. Surveillance et police des mines, minières, tourbières et carrières. Redevances des mines. Avis sur l'établissement des usines métallurgiques. — Conseil des bâtiments civils. Construction, entretien et réparation des bâtiments civils d'intérêt général. Révision des devis et mémoires. Surveillance des travaux. — Surveillance et entretien des palais et parcs nationaux.

Telle est l'indication abrégée de l'ensemble des attributions qui appartiennent à l'administration centrale. En exposant, sous les titres qui précèdent, le Droit administratif dans ses rapports avec la conservation et le progrès de la société, nous avons vu l'action et les résultats de ces principales attributions appliquées aux intérêts, aux droits et aux devoirs, soit de l'État, soit des citoyens : nous allons les suivre maintenant dans leurs rapports spéciaux avec les intérêts et les droits des départements et des communes.

FIN DE LA PREMIÈRE PARTIE DU DROIT ADMINISTRATIF.

Source BIU Cujas

# SECONDE PARTIE.

## ADMINISTRATION LOCALE.

### OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES ET APERÇU HISTORIQUE.

La méthode qui fait succéder l'administration locale à l'administration générale est naturelle et nécessaire, comme on l'a dit dans l'introduction; elle 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 municipaux, l'organisation des conseils généraux et communaux sous l'influence du principe électoral, 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.—Le 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 départements, les

Source BIU Cujas

arrondissements ou cantons et les communes; mais les rapports administratifs qui subordonnent l'arrondissement ou les cantons au département ne nous laissent que deux institutions à examiner plus spécialement, dans l'état présent de la législation : l'institution départementale et l'institution communale.

Avant d'entrer dans leur examen, nous devons rappeler quel était l'esprit des anciennes institutions que les nouvelles ont remplacées.

L'une des parties les plus essentielles de l'ancienne constitution de la France, c'était la constitution des provinces.

La révolution communale du XII^e^ 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 puissants, 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 le plus souvent 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 commerce, l'administration sans contrôle des intérêts particuliers de la ville, le droit de

Source BIU Cujas

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. Dès le XIII^e^ siècle, au surplus, 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 furent garantis soit par les faits et les usages, soit par les chartes royales. — L'élément démocratique et l'idée chrétienne d'égalité avaient fait la révolution des communes; et ces deux éléments, associés à l'unité d'un pouvoir central de protection, restèrent pleins de vie et d'énergie dans la constitution et la transformation communales des XIII^e^, XIV^e^ et XV^e^ 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 intendants; 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 XII^e^ siècle et l'organisation constitutionnelle de 89 n'empruntèrent pas les mêmes formes; l'état

Source BIU Cujas

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 longtemps dirigée et travaillée 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 XIII^e^, XIV^e^ siècles et au commencement du XV^e^, 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 représentants, dans ces assemblées, que quelques maires, échevins, consuls ou députés spéciaux. Les États provinciaux étaient une transformation des assemblées féodales, et la nature primitive de l'institution avait conservé sa force au sein de la transformation; ils représentaient les trois Ordres, sans doute, depuis la révolution communale et l'avénement des États généraux, mais ils maintenaient le clergé et la noblesse dans une position supérieure, et tiraient de leur origine le carac-

Source BIU Cujas

tère d'une puissance aristocratique et territoriale. Aussi les provinces ne s'étaient pas généralement attachées à cette institution. Au XVI^e^ 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 parlements qui, au XV^e^ siècle, représenta l'esprit de la classe bourgoise dans la constitution provinciale. Les rois favorisèrent, à cette époque, leur établissement à l'instar du parlement de Paris; et les parlements 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 s'était fortifié dans les assemblées nationales, occupa une place importante dans les parlements et conquit une grande puissance par la gravité de la magistrature. La constitution provinciale, qui avait eu déjà un caractère de généralité par les États, aux XIII^e^ et XIV^e^ siècles, reprit un caractère plus puissant d'uniformité, à partir du XV^e^ siècle, par l'institution permanente des parlements. Les hommes éclairés de la classe moyenne acquirent par les parlements, ouverts cependant à la noblesse et au clergé, un ascendant qu'ils n'ont jamais eu dans les États provinciaux. — L'institution parlementaire est devenue 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, la magistrature parlementaire avait jeté de profon-

Source BIU Cujas

des racines. Le peuple s'y était attaché comme à son institution protectrice, à sa sauvegarde constitutionnelle.

Les parlements 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 parlements en *vacances indéfinies;* et c'est seulement 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 départements, 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 mu» nicipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou com» munauté de campagne; » et lorsqu'en 1793 Condorcet proposait d'établir des sections qui contiendraient plusieurs paroisses, le rapporteur de la constitution de 93, Hérault de Séchelles, répondait : « Pourrions-nous » ne pas conserver les municipalités? Ce serait une

Source BIU Cujas

» ingratitude envers la révolution, et un crime contre » la liberté. »

Tout l'esprit de l'institution départementale, telle qu'elle existe aujourd'hui, est dans le décret du 22 décembre 1789, malgré des différences d'organisation.

C'est donc à ce décret, et à l'instruction du 8 janvier 1790 qui en développe l'esprit, qu'il faut se reporter pour se rendre bien compte des principes de l'administration locale.

# TITRE Ier.

## ADMINISTRATION ET INSTITUTIONS DÉPARTEMENTALES (1).

### SOMMAIRE.

SECT. Ire. — Principes nés de la révolution ; modifications successives.
SECT. II. — Caractère légal du préfet, du conseil de préfecture, des arrêtés administratifs.
SECT. III. — Institution départementales, conseils électifs.
§ 1. — Propriété départementale.
§ 2. — Budget.
§ 3. — Fonds commun.
§ 4. — Attributions du conseil général.
§ 5. — Limites des droits du conseil général.
§ 6. — Attributions du conseil d'arrondissement ou des conseils cantonaux.
SECT. IV. — Des établissements d'aliénés dans leur rapport avec l'administration départementale et générale.

(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 ;*
4° Les *Principes d'administration extraits des avis du conseil d'État*, par MM. VUILLEFROY et MONNIER, 1 vol., 1837.

Source BIU Cujas

## SECTION Ire.

### PRINCIPES NÉS DE LA RÉVOLUTION ; MODIFICATIONS SUCCESSIVES.

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 huit 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 subordonnés* aux administrations et directoires de départements. Les directoires de district étaient chargés de *l'exécution*, dans leur ressort, sous l'autorité de l'administration départementale; les conseils ne pouvaient que préparer les demandes à faire, les matières à soumettre à l'administration du chef-lieu pour l'intérêt du district, et recevoir les comptes de gestion du directoire [28]. Par cette subordination absolue, les districts ne devaient être que des sections d'une admi-

Source BIU Cujas

nistration 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 complétement 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 elle a remis entre les mains d'un seul fonctionnaire l'unité d'exécution : le préfet a représenté l'action ; le conseil général, la délibération et le contrôle : c'était le principe même de la Constituante,

Source BIU Cujas

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 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 et de l'autorité judiciaire ; 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 départe- » ments ne sont que des sections du même tout ; une » administration uniforme doit donc les embrasser tous » dans un régime commun (2). »

De ce principe que les départements ne sont que des sections administratives de l'État, l'Assemblé nationale

(1) Décret du 22 décembre 1789, ch. 4, sect. 2, art. 8.
(2) Instruction du 8 janvier 1790.

Source BIU Cujas

avait conclu que les départements n'étaient point *propriétaires*. La qualité de propriétaire suppose une individualité, une personne morale, comme les communes, les établissements publics; la Constituante reconnaissait et consacrait la propriété *communale;* elle ne reconnaissait point et passait sous silence la propriété *départementale*, parce que les départements 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 départements, et même alors aux *arrondissements*, une concession d'édifices incorporés au domaine de l'État, et affectés au service des tribunaux 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, comme on le verra bientôt, l'empreinte de son origine.

Ainsi, de 1789 à 1811, nous recueillons les résultats suivants 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 ou d'arrondissement 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 sus-

Source BIU Cujas

pension des administrateurs attribué au roi, — par le droit de dissolution attribué au corps législatif;

5° Capacité de posséder, à titre de propriétaire, conférée aux départements qui ont passé de l'état de *section administrative* à l'état de *personne morale:*

Tels sont les caractères que présentait l'administration des départements, 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 départements ont acquis une constitution vraie et forte, qui ne peut réfléchir l'ancienne constitution des provinces, mais qui a fondé sur tous les points du territoire les garanties de la liberté publique : c'est là un des plus grands résultats de la Révolution de 1830.

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. 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.

Source BIU Cujas

## SECTION II.

### CARACTÈRE LÉGAL DU PRÉFET, DU CONSEIL DE PRÉFECTURE, DES ARRÊTÉS ADMINISTRATIFS.

Le préfet et le conseil de préfecture ont deux caractères essentiels :

Le préfet exerce 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 (1). C'est donc le caractère de représentant de l'État qui domine dans le préfet.

Les conseils de préfecture sont composés de cinq, quatre ou trois membres (2). A Paris, le conseil de préfecture est composé de cinq membres, et il est présidé par le préfet de la Seine ou le préfet de police, selon les matières en discussion.

Les attributions du conseil de préfecture sont, comme celles du préfet, ou générales ou purement locales : 1° elles sont générales lorsqu'il s'occupe, comme conseil

(1) Loi du 10 mai 1838, art. 36.

(2) Il y a vingt-quatre départements où les conseils sont de cinq membres, dix-sept où ils sont de quatre, quarante-cinq où ils sont de trois.

Source BIU Cujas

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; en d'autres termes, il connaîtra d'un litige qui intéressera l'administration générale, pourvu que le litige soit né dans 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 établissements 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 ils 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 établissements publics. Dans l'un et l'autre cas, les arrêtés sont des actes administratifs et non des jugements. 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.

Source BIU Cujas

## SECTION III.

### INSTITUTIONS DÉPARTEMENTALES; CONSEILS ÉLECTIFS.

Les conseils de département et d'arrondissement (ou des cantons) n'ont pas, en droit, le caractère général et local des préfets et des conseils de préfecture. Leurs attributions directes sont renfermées dans la nature des intérêts départementaux; mais cependant ils peuvent s'occuper d'objets d'un intérêt général, en donnant des avis sur les questions qui leur sont posées par le gouvernement, ou en exprimant des vœux sur les plus grands intérêts de l'ordre moral, politique ou administratif. C'est ainsi que depuis la révolution de 1848 les conseils généraux ont été consultés ou ont émis des vœux sur les graves questions de l'organisation, des attributions départementales et municipales, et sur les réformes relatives à l'instruction publique.

Le département, division politique et administrative de l'État, constitue aussi une personne morale et une société locale : comme personne morale, il est propriétaire; comme société, il vote son budget, il prend part au fonds commun selon sa condition et ses ressources; il a ou il peut avoir des établissements d'instruction et d'assistance publique.

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 d'un ou



Source BIU Cujas

de plusieurs conseils électifs, 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 et doit s'y maintenir, pour ne pas isoler ou fractionner les intérêts de la société départementale.

### § 1er. — PROPRIÉTÉ DÉPARTEMENTALE.

Le décret du 9 avril 1811 lui a donné naissance; il a fait aux départements la concession gratuite des bâtiments nationaux, alors affectés au service de l'administration; le domaine de l'État s'est dessaisi des édifices qui étaient réellement occupés dans l'intérêt du département ou qui, depuis, 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 qu'en 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 provisoirement à la gestion (2). Cette restriction de la gestion des biens du département vient de ce que ces propriétés sont un démembrement du domaine

(1) Arrêt du conseil d'État, 7 février 1839.
(2) Loi du 10 mai 1838, art. 30.

Source BIU Cujas

de l'État, démembrement accordé dans l'intérêt d'un service public ; l'État a conservé jusqu'à présent 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, du reste, 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 25,828,000 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 changements de destination des édifices et bâtiments départementaux, doivent être autorisées par ordonnance ou décret, 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'autorisation a un effet rétroactif au jour de l'acceptation [31].

L'arrondissement ou le canton n'est pas propriétaire :

---

(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 départements sont propriétaires.

Source BIU Cujas

le décret de 1811 faisait participer l'arrondissement 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 et du canton il résulte que le don qui serait fait spécialement à un *arrondissement*, à un *canton*, ne pourrait produire aucun effet; il serait fait à une personne morale qui n'a pas d'existence légale, à moins que l'intention du donateur ne put s'expliquer en faveur du département lui-même.

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 de tous, sont dans le domaine public : 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.

### § 2. — BUDGET DÉPARTEMENTAL.

Les départements, 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 départements sont de cinq

(1) « L'Assemblée constituante avait remis aux assemblées administratives » le soin d'ordonner les dépenses et de percevoir les contributions publiques

Source BIU Cujas

espèces : dépenses *fixes*, dépenses ordinaires, dépenses facultatives, dépenses extraordinaires et dépenses spéciales; mais les quatre dernières seulement sont portées au budget du département et sont vraiment des dépenses départementales.

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 traitements des préfets, sous-préfets, etc.); elles intéressent l'État autant que le département; elles font partie des dépenses générales; elles figurent annuellement au budget de l'État : aussi il y est pourvu par des centimes additionnels que la loi de finances établit annuellement et qui ne diffèrent point en réalité des impôts ordinaires votés par l'Assemblée législative. Ce sont donc les autres ordres de dépenses qui constituent le budget du département :

1° Les dépenses *ordinaires*, appelées obligatoires avant la loi du 10 mai 1838, sont établies également et dans l'intérêt de l'État et dans l'intérêt des départements; leur nomenclature est comprise dans l'article 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 départements (1);

» dans chaque département; nais ce n'était qu'un mandat dont elle les in-
» vestissait, et ces dispositions ne donnaient point lieu à un budget départe-
» mental proprement dit. » (Rapport de M. Vivien sur la loi 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.

(1) Les centimes additionnels, considérés en dehors des centimes facultatifs

Source BIU Cujas

2° Les dépenses *facultatives* 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 représentants, d'en régler l'emploi (1); »

3° Les dépenses *extraordinaires* 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;

4° Les dépenses *spéciales* 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.

L'arrondissement n'a pas de budget. La loi du 16 septembre 1807 et le décret du 16 décembre 1811 avaient

---

et des contributions extraordinaires, s'élevaient 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.

Mais la loi du 4 août 1849 a attribué aux dépenses obligatoires 17 centimes 4/10, savoir : 10 4/10 laissés à la disposition de chaque départements, et 7 centimes réunis au fonds commun. (V. *Moniteur* du 24 août 1849.)

(1) *Rapport de* M. VIVIEN.

Source BIU Cujas

attribué 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 arrondissements aux départements, à faire de l'arrondissement une *individualité sociale*, caractère qui devait être réservé au département seul.

### § 3. — 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 départements, à titre de secours. — Il y a des départements riches, il y a des départements 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 com- » mun, être tenus à la disposition du ministre de l'inté- » rieur, et venir au secours des départements dont les » dépenses variables excéderaient le produit de 6 cen- » times. » — 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 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 départements les moins riches; de plus, la loi veut que les départements qui auraient

Source BIU Cujas

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 départements pauvres ne peuvent se mettre en communication avec les départements riches, et profiter ainsi des travaux de ces derniers pour activer la circulation de leurs produits. Les départements pauvres ont souffert de la restriction de la loi de 1838 (1); or la pensée créatrice du fonds commun est que les départements pauvres y aient une plus forte part que les départements riches, et que l'inégalité de distribution rétablisse l'égalité entre les départements: le bienfait de la centralisation est de maintenir l'égalité ou de rétablir l'équilibre entre les différentes parties de la France (2).

La loi du 10 novembre 1848 (art. 2) a prescrit la forme dans laquelle doit être dressé le tableau de répartition, et la loi du 19 mai 1849 (art. 187) a exigé que ce tableau fût inséré au *Moniteur* avant la réunion des conseils généraux. La répartition du fonds commun,

---

(1) *Moniteur*, Chambre des Députés, 16 juillet 1839. Observation de M. TESNIÈRES, alors député de la Charente.

(2) Le rapport du ministre de l'intérieur, du 10 août 1848, porte à ce sujet : « Je me suis attaché à établir entre les départements une échelle ascendante pour la proportion des secours accordés en raison inverse de l'importance de leur richesse territoriale attestée d'après les produits de la contribution foncière. (*Moniteur* du 20 août 1848, rapport de M. DUFAURE.)

Source BIU Cujas

d'après ces lois, est réglée par un décret du président de la République sur la proposition du ministre de l'intérieur.

### § 4. — 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 différents caractères que peut revêtir le conseil général, afin de se rendre un compte rationnel des attributions qui doivent lui appartenir.

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 ses rapports successifs :

I. *Délégué du pouvoir législatif*, le Conseil répartit les impôts entre les arrondissements : 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 des finances ; il vote un établissement pour les aliénés du département, ou il traite avec l'établissement d'un département voisin (1). — 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.

(1) Loi du 30 juin 1838.—Voir la section IV du présent chapitre, *Des établissements d'aliénés.* On a reporté à la fin du chapitre sur l'administration départementale ce qui concerne ces établissements : 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

II. *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 archives et celui du mobilier appartenant au département [8]. — L'article 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 exécutif, qui sera juge entre le préfet et les organes du pays. —Dans cet ordre d'attributions, le Conseil n'est pas souverain : ses actes sont soumis à l'approbation du chef de l'État.

III. *Comme représentant légal du département*, le Conseil délibère sur tous ses intérêts de propriété, et sur les actions judiciaires à intenter ou à soutenir au nom du département : s'il s'agit de *défendre* à une action, le conseil peut autoriser le préfet à plaider; s'il s'agit d'une action à intenter au nom du département, il faut, de plus, un décret d'autorisation rendu sur l'avis du 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,

Source BIU Cujas

il fait tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance. 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 ordonnance ou décret, en 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 (2); sur la part contributive du département dans la dépense des travaux exécutés par l'État, qui intéressent le dé-

(1) Voir ci-dessus, p. 50 et suiv.

(2) 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].

Source BIU Cujas

partement, et dans la dépense des travaux qui intéressent le département et les communes; enfin sur les bases de la répartition à faire entre les communes, relativement à la dépense des aliénés et des enfants trouvés (1).

Dans cette sphère d'attributions, les délibérations du Conseil sont soumises, pour leur exécution, à l'approbation de l'autorité législative, du chef de l'État, 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*.

IV. *Comme conseil du pouvoir central*, il donne son avis sur les changements de circonscription, relatifs au département, aux arrondissements, 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 règlements appellent 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, et même ceux d'intérêt général.

### § 5. — LIMITES DES DROITS DU CONSEIL GÉNÉRAL.

Le Conseil, qui délibère dans le cercle des attributions indiquées par la loi de 1838, agit dans sa sphère

(1) Loi du 30 juin 1838, art. 28, sur les aliénés; loi du 25 mars 1817, art. 53, quant aux enfants trouvés.

Source BIU Cujas

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 ou décret [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 appartient au chef de l'État à l'égard des conseils généraux : mais il n'est plus seul juge des motifs de la dissolution ; son droit est limité par la prérogative du conseil d'État, dont l'avis est obligatoire. 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 mandements des contingents 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

Source BIU Cujas

qui lui est fait de se réunir et de délibérer sur les intérêts départementaux, 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 décret du pouvoir exécutif [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.

### § 6. — ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT OU DES CONSEILS CANTONAUX.

L'arrondissement ou le canton n'est qu'une circonscription intermédiaire entre le département et les communes : de même, le conseil d'arrondissement ou de canton ne peut avoir 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 sa circonscription.

I. *Comme délégué du conseil général,* le conseil d'arrondissement a le pouvoir légal 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 ses-

Source BIU Cujas

sion, 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).

II. *Comme représentant communal* auprès du conseil de département, il se rend l'organe des réclamations des communes; il délibère sur les changements 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 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 ou le canton, qui n'a ni propriété, ni budget, ni centimes additionnels à voter, auquel les lois administratives ont voulu enlever tout caractère d'individualité sociale ou de personne civile, et qui n'a son importance réelle que comme circonscription judiciaire, ne pourrait avoir un conseil investi d'une véritable puissance de délibération.

III. *Comme contrôleur de l'administration locale*, le conseil peut, en vertu de l'article 44, adresser directement au préfet, par l'intermédiaire de son président, son *opinion* sur l'*état* et les *besoins* des différents services publics, en ce qui touche l'arrondissement : son droit de contrôle est subordonné, dans ses résultats, à l'ap-

(1) Loi de 1838, art. 46. — Le droit de répartition attribué aux *conseils d'arrondissement* ne nous paraît pas susceptible d'être transporté aux *conseils cantonaux*, dont la sphère d'action serait trop étroite pour cette opération.

Source BIU Cujas

préciation 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.

## SECTION IV.

### DES ÉTABLISSEMENTS D'ALIÉNÉS, DANS LEUR RAPPORT AVEC L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE ET GÉNÉRALE.

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 établissements en eux-mêmes; 2° les formes qui doivent accompagner le placement des aliénés; 3° les garanties en faveur de la liberté individuelle des citoyens; 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. *Établissements.* — Avant la loi de 1838, l'administration était chargée du soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en

Source BIU Cujas

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 événements funestes n'étaient point indiqués par la loi. Des établissements spéciaux n'étaient créés ni par l'État, sauf une exception (3), ni par les départements. 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, article 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 établissements 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 établissements 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) : 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;

(1) Décret du 16 août 1790, titre 11, art. 3.
(2) Décret du 19 juillet 1791, art. 15.
(3) L'hospice de Charenton est entretenu aux frais de l'État.
(4) Loi du 30 juin 1838, art. 27, 28.



Source BIU Cujas

les établissements sont assurés dans le présent et consacrés dans l'avenir (1). « Chaque département, dit l'article 1er de la loi du 30 juin 1838, est tenu d'avoir un établissement public, spécialement 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 établissements publics ou privés doivent être approuvés par le ministre de l'intérieur. »

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, et la dépense inscrite au budget départemental est sanctionnée par l'ordonnance 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, et si les infortunés qu'un département veut diriger vers un département voisin, trouveront toutes les ressources dont la charité publique doit les entourer.

Les établissements sont ou publics ou privés : publics, ils sont placés sous la *direction;* privés, sous la *surveillance* de l'autorité [3-4]. La direction et la surveillance

(1) *Rapport* de M. VIVIEN sur la loi du 30 juin, au nom de la commission.

Source BIU Cujas

sont deux choses différentes : la *direction* donne au ministre le droit d'approuver expressément les règlements intérieurs des établissements 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 règlements d'administration publique déterminent les conditions auxquelles sont accordées les autorisations, les cas où elles pourront être retirées, les obligations auxquelles sont soumis les établissements autorisés [6-7]. Mais l'industrie privée a aussi des droits qui doivent être respectés (1).

Les établissements 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 [25].

II. *Forme des placements.* — Les placements faits dans les établissements 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

(1) *Rapport* de M. VIVIEN sur la loi du 30 juin 1838.

Source BIU Cujas

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 départements. 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 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.

(1) Loi du 30 juin 1838, art. 8, 18, 19, 24.

Source BIU Cujas

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 (1). — 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 de la République du domicile de l'aliéné, et au procureur de la République de la situation de l'établissement [9-10].

S'agit-il d'un placement ordonné d'office? les procureurs de la République 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 parafé 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 moins tous les mois, les changements survenus dans l'état du malade.

Toute personne déposée dans l'établissement sur sa

(1) Le bulletin est envoyé au sous-préfet dans la commune, chef-lieu d'arrondissements, ou aux maires dans les autres communes; le sous-préfet ou le maire le renvoie immédiatement au préfet (art. 8, n° 3).

Source BIU Cujas

demande particulière cessera d'y être retenue aussitôt que les médecins auront déclaré sur le registre que la guérison est obtenue [12-13].

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 détention arbitraire, d'en référer aussitôt au préfet, qui statuera sans délai [23].

Une *troisième garantie* résulte des visites dans les établissements, 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 de la République, le juge de paix, le maire de la commune, sont chargés par la loi de visiter les établissements publics ou privés consacrés aux aliénés; de recevoir les réclamations des personnes qui y sont placées et de prendre à leur égard tous renseignements 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 de la République de l'arrondissement de visiter les établissements privés une fois au moins chaque trimestre, à des jours indéterminés, et les établissements publics une fois au moins par semestre [4].

Le registre d'inscription doit être soumis aux personnes investies du droit de visiter l'établissement; elles y apposeront leur visa, leur signature et leurs observations, s'il y a lieu [12].

Source BIU Cujas

Une *quatrième garantie* naît du droit accordé à plusieurs de *requérir* et au préfet d'*ordonner* 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 ascendants, les descendants, 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 ascendants, soit parmi les descendants, 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 (1).

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 ne sortent sans son autorisation, si ce n'est pour être placés dans un autre établissement [21]. — 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

(1) Loi du 30 juillet 1838, 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.

Source BIU Cujas

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, n° 6].

Voilà quant à l'effet des *réquisitions* des ayant-droit.

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 établissements d'aliénés, le préfet pourra toujours ordonner la sortie immédiate [16]; 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 [20-23].

Toutes les garanties qui précèdent sont des garanties administratives; mais la loi a placé aussi la liberté individuelle sous la sauvegarde des tribunaux.

Une *cinquième* et une *sixième* garanties sont donc des garanties judiciaires et pénales.

Source BIU Cujas

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'humanité et du respect envers la liberté individuelle, pourraient invoquer le titre et le ministère d'*ami* [29].

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'établissements 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'établissements qui ne tiendraient pas exactement les registres d'inscription; ceux qui ne donneraient pas avis aux tuteurs des mineurs et interdits et au procureur de la République 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

Source BIU Cujas

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'établissements qui auraient supprimé ou retenu les requêtes et réclamations adressées, soit à l'autorité administrative, soit à l'autorité judicaire, sont punis, par l'article 41 de la loi, d'un emprisonnement correctionnel de cinq jours à un an et d'une amende de 50 fr. à 3,000 fr., ou de l'une de ces deux peines (1).

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 sortie 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 [10-13-14].

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

(1) Loi du 30 juin 1838, art. 41 et 5, 8, 11, 12, 13 deuxième alinéa, art. 15, 17, 20, 29.

Source BIU Cujas

*légal* ou *datif*. — L'administrateur *légal*, c'est la commission administrative ou de surveillance des hospices ou établissements 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 parents, de l'époux, de la commission administrative elle-même, ou sur la provocation d'office du procureur de la République. 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 recouvrements, sont versées directement dans la caisse de l'établissement, sauf emploi au profit de l'aliéné. 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 recouvrements 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 tribunal, elle doit l'être

Source BIU Cujas

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 de la République 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 [31-32-34].

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 [35].

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 de la République, 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 [35]. — 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 [36].

Source BIU Cujas

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 administrateur 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 parents, de l'époux, d'un ami, ou sur la provocation d'office du procureur de la République.

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

(1) Code civil, art. 461, 509.

Source BIU Cujas

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 [38]. — C'est une disposition digne du moyen âge et du droit féodal, qui séparait aussi la garde des biens et la garde de la personne. Les *établissements* de saint Louis en donnaient naïvement ce motif, qui est encore au fond le motif de l'article 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 escherrait (1). »

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 (2). L'article 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 provo-

(1) *Établissements de saint Louis*, liv. I^er^, ch. 115.
(2) Code civil, art. 503, 504.

Source BIU Cujas

quée. L'action en nullité dure dix ans, conformément à l'article 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 (1), 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 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 (2).

Telle est la loi du 30 juin 1838, qui a trop multiplié les formes et les agents, mais dont les scrupules ont été inspirés par le respect de la liberté individuelle.

(1) Voir le *Recueil des lois et décrets* de M. DUVERGIER, t. XXXVIII, p. 520.
(2) Argument des art. 1348 et 1353 du Code civil.

Source BIU Cujas

# TITRE II.

## ADMINISTRATION MUNICIPALE (1).

### SOMMAIRE.

CHAP. Ier. — Théorie de la commune, des sections de commune et du pouvoir municipal.

CHAP. II. — De la commune considérée comme personne morale, ou à raison de ses droits de propriété et de ses intérêts judiciaires.

§ 1. — Droit de propriété communale.

I. — Droit de gestion.

II. — Acquisitions, aliénations, échanges, partages; marchés ou contrats communaux.

III. — Acceptation de dons et legs.

§ 2. — Actions judiciaires. — Payement des dettes et condamnations. — Transactions.

CHAP. III. — De la commune considérée comme société.

§ 1. — Circonscription. — Adjonction et distraction de communes.

§ 2. — Budget communal et comptabilité.

§ 3. — Attributions du maire.

I. — Attributions relatives à l'administration générale.

II. — Attributions propres au pouvoir municipal.

§ 4. — Caractère et limites des attributions du conseil municipal.

§ 5. — Rapports d'intérêts entre les communes.

§ 6. — Responsabilité communale.

CHAP. IV. — Établissements communaux de bienfaisance publique.

CHAP. V. — Fabriques paroissiales.

---

(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° Le tome IV du *Cours de droit administratif*, par M. TROLLEY.

Source BIU Cujas

## CHAPITRE Ier.

### THÉORIE DE LA COMMUNE, DES SECTIONS DE COMMUNE ET DU POUVOIR MUNICIPAL.

La commune est une société de personnes et de familles unies, dans les villes et les campagnes, par des relations locales et habituelles qui rendent nécessaire, pour la garantie des intérêts privés et publics, une certaine communauté de droits et de devoirs.

Elle forme une personne morale ayant des attributs de propriété; elle forme aussi l'unité première à laquelle est ramenée, sous le rapport administratif, la division territoriale.

La commune est dite une *société* de personnes et de familles et non une agrégation d'individus 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 *habituelles*, pour distinguer la commune du canton, où existent aussi des relations locales, au point de vue de la justice, de l'administration, de l'élection, mais non des relations habituelles et continues.

La commune, comme société locale, a son existence propre et son existence relative. Sous le premier aspect elle est *une*, elle forme un tout; sous le second, elle est une partie d'un tout plus vaste; elle n'en peut être séparée; elle a une vie *relative* et subordonnée à l'organisation générale. — Les intérêts de l'association communale se présentent aussi sous deux points de vue comme son existence : les uns par leur nature concernent spécialement la commune, les autres ont une nature mixte qui



Source BIU Cujas

peut toucher en même temps aux intérêts communaux et à ceux du canton, de l'arrondissement, du département ou de l'État lui-même. Cette distinction tirée de la nature des intérêts communaux et des intérêts mixtes, contient la solution de toutes les questions de *décentralisation* et d'*unité* administrative.

Dans les questions où les intérêts sont reconnus spécialement *communaux*, l'autorité municipale devra être exclusivement chargée de leur administration; dans celles où les intérêts sont de *nature mixte*, il faut que les attributions de l'autorité municipale soient proportionnées à la part d'intérêt qui regarde la commune et combinées avec l'influence légitime de l'administration supérieure.

La commune est considérée comme *personne morale* à raison de ses droits de propriété, qui embrassent des biens de différente nature, et de son droit d'ester en justice, qui s'exerce sous la garantie de la tutelle administrative.

Enfin, il est dit que la commune forme l'*unité* à laquelle se réduit 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. — Les droits collectifs des habitants de sections sont distincts dans l'intérieur de la commune, mais ils sont confondus avec l'existence communale aux yeux de la société générale et de l'administration, car les sections ne forment pas un centre d'administration locale.

La division territoriale des anciennes paroisses et communautés du moyen âge, maintenue par la révolution de 1789, attaquée par la constitution de l'an III qui

Source BIU Cujas

avait substitué les conseils cantonaux aux conseils communaux, a été rétablie par la constitution consulaire de l'an VIII. Entre les 37,123 communes qui existent aujourd'hui, le territoire est réparti de manière à donner pour chacune une étendue moyenne de trois quarts de lieue. Il y a 21,920 communes dont la population ne dépasse pas le nombre de 500 habitants (1). Des inconvénients ont été signalés, mais le respect des traditions et de cette division naturelle qui constitue l'unité communale a heureusement passé des décrets de 1789 dans les lois 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'administration 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 *délibérations* et une *action* rapide et ferme ; de là l'antique division des corps municipaux, en conseil

(1) Sur les 37,123 communes il y en a 7,565 de 300 habitants et au-dessous.
14,355 de 300 à 500 habitants.

Source BIU Cujas

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 éléments se réunir pour former l'ensemble de ce pouvoir:

1° Le *maire*, chargé seul de l'administration et investi du droit de faire des règlements 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;

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 9.

Source BIU Cujas

4° Le *conseil de préfecture* et le *conseil d'État*, investis de la puissance de tutelle pour autoriser ou empêcher 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.

## CHAPITRE II.

### DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME PERSONNE MORALE, OU A RAISON DE SES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET DE SES INTÉRÊTS JUDICIAIRES.

#### § 1^er^. — DROIT DE PROPRIÉTÉ COMMUNALE.

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 prescription que lorsque, par leur changement de destination, ils passent 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 com-

Source BIU Cujas

munes 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 habitants 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 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 emphytéotique (1); une ordonnance ou décret, 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.

(1) Loi du 25 mai 1835.

Source BIU Cujas

La commune a, dans son droit de gestion, la libre faculté de faire la répartition des pâturages et fruits des biens 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 (1). Une condition essentielle pour la participation à la jouissance des biens communaux, est d'être Français, ayant feu et domicile dans la commune; le domicile communal s'établit par un an de résidence (2).

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 représentants des intérêts communaux, mais la loi ne les distingue pas de la personne morale de la commune : le maire et le conseil, 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

(1) Arrêté du 29 juin 1806.

(2) Loi du 10 juin 1793; Constitution du 22 frimaire an VIII; Décret du 23 avril 1807. Il est de six mois aujourd'hui pour l'*élection*.

Source BIU Cujas

tantôt la surveillance des intérêts comme *curateur*, tantôt le droit d'*homologation*.

II. *Acquisitions, aliénations, échanges, partages, marchés ou 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 d'ordonnance 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 revenus, 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, un décret d'autorisation est nécessaire. Il 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 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

Source BIU Cujas

l'administration pour arriver à une juste appréciation : ces usages naissent des lois et ordonnances antérieures, non tacitement révoquées 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 à l'intérêt du présent. C'est une question d'économie sociale que le législateur s'est réservée. Le droit du conseil municipal est relatif seulement au mode de jouissance (1). Mais dans le silence de la loi sur le partage on a considéré qu'il était compris dans le terme général d'*aliénation*, et qu'il était attributif de propriété : aussi, pour l'autoriser légalement, on a employé la forme de vente; c'est la

(1) Le décret du 9 brumaire an XIII relatif aux partages faits en vertu de la loi du 10 juin 1793 a suspendu les effets du partage et n'a pas été suivi d'une loi sur ce sujet.

Source BIU Cujas

forme suivie dans la pratique et suivant la jurisprudence du conseil d'État (1).

3° En règle générale, les entreprises pour travaux et fournitures au nom des communes doivent être données avec concurrence et publicité (2). 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 cautionnements peuvent être exigés pour répondre de l'exécution des engagements. — 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'excédera 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

(1) Voir le *Droit administratif*, par M. TROLLEY, t. IV, p. 264.
(2) Ordonnance du 14 novembre 1837.

Source BIU Cujas

établissements d'utilité publique. L'art. 48 de la loi de 1837 a modifié ce principe et fait une distinction :

1° Pour les dons ou legs d'immeubles,

Pour les dons et legs mobiliers de plus de 3,000 fr.,

Pour les dons et legs mobiliers d'une valeur quelconque, s'il y a réclamation des successibles,

Il faut une ordonnance (aujourd'hui un décret);

2° Pour les dons et legs mobiliers d'une valeur qui n'excède pas 3,000 fr., il suffit d'un arrêté du préfet;

3° Quant aux délibérations du conseil municipal qui portent refus de dons et legs, elles ne sont jamais exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance ou d'un décret.

Le maire peut, avant l'autorisation et à titre conservatoire, accepter les dons et legs, en vertu de la délibération du conseil municipal. Le décret du Président ou l'arrêté du préfet, qui intervient ensuite, a effet *du jour de cette acceptation* [48]. C'est une dérogation complète au principe des articles 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'accepter 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.

(1) TOULLIER, t. V, n° 203.

Source BIU Cujas

## § 2. — ACTIONS JUDICIAIRES. — PAYEMENT DES DETTES ET CONDAMNATIONS. — TRANSACTIONS.

L'état de minorité soumet les communes à l'autorisation du conseil de préfecture pour ester en justice, 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

(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. (Arrêt du conseil d'État, 20 avril 1840.)

Source BIU Cujas

vouloir ou l'indifférence du conseil municipal ; » tel est le motif de cette disposition (1). 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 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

(1) *Rapport* de M. VIVIEN, 26 avril 1836, tit. 5, p. 96.

Source BIU Cujas

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 chosis 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 *avertissement* préalable (2) : on suit la marche indiquée pour les procès de l'État et des départements : 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

(1) La Cour de cassation a jugé par arrêt du 28 juin 1843, conformément à cette opinion, que le préfet ne peut exercer d'office, par lui-même ou par un délégué spécial, les actions judiciaires que le maire refuserait ou négligerait d'exercer.

(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 1808 avait restreint la nécessité de l'autorisation préalable pour les adversaires des communes aux questions de créances chirographaires et hypothécaires ; il en dispensait en cas d'actions *possessoires* et *pétitoires*.

Source BIU Cujas

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 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) Argument de l'art. 1125 du Code civil ; Cassation, 15 avril 1833.

Source BIU Cujas

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 (1) ;

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 elle-même relative au procès est censée embrasser tout ce qui en est la conséquence et la dépendance naturelle ou obligée ;

5° Pour repousser l'opposition d'un contribuable à la poursuite exercée au sujet d'une recette municipale [63] : — il y a urgence et présomption de droit ;

6° Si la commune est poursuivie pour des causes qui

(1) 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 d'appel. 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. (Analyse de la discussion, dans Duvergier, 1837, sur l'art. 49.)

Source BIU Cujas

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 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.

II. Lorsqu'il s'agit du payement des dettes et des condamnations, la section ou le membre de la commune qui était en procès avec elle, et qui a obtenu gain de cause, n'est pas compris dans la répartition des frais du procès ; l'art. 58 a tranché à cet égard une question longuement controversée.

Les poursuites en payement 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 payement, 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 payement.

Les moyens de libération sont :

(1) Par exemple, dans le cas de responsabilité civile des faits du pâtre de la commune.



Source BIU Cujas

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 préfet, ou par décret du Président, 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 décret; — en cas de refus du conseil municipal, elle sera établie par ordonnance ou décret, 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 ordonnance ou décret, quand la commune a un revenu de moins de 100,000 fr.; mais il doit l'être par une loi, quand il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur : néanmoins, en cas d'urgence et pendant la prorogation de l'Assemblée nationale, un décret pourra encore autoriser l'emprunt jusqu'à concurrence du quart des revenus de la commune [41].

Source BIU Cujas

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 un décret du Président : le décret 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).

III. 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 patrimoine 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 décret du Président, rendu 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 exi-

(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

geait, sans distinction, l'autorisation du Gouvernement.

La loi a fait une différence entre les contrats d'acquisition ou de ventes 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 Président. La différence tient à la nature de ces contrats : quand la commune aliène ou acquiert, elle reçoit toujours un prix ou une chose, en échange de la valeur qu'elle cède, et 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 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

(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

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 préfectorale ou supérieure ne constitue, au surplus, 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.

## CHAPITRE III.

### DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME SOCIÉTÉ.

La commune est une société qui est pourvue de tous les éléments 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 et sa comptabilité;

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'éléments 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 éléments ne sont pas d'une nature arbitraire; ils sont imposés par la nature des choses, et, en les coordonnant, on

Source BIU Cujas

réalise à l'extérieur la pensée que le législateur a déposée dans le sein de l'institution.

### § 1er. — 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 chef de l'État. 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 complétement 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 sauvegarde de la souveraineté, laquelle se manifeste par la loi;

---

(1) La Constitution du 3 septembre 1791, tit. 2, art. 8, portait que le pouvoir législatif fixe l'étendue de chaque commune.

Source BIU Cujas

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, un décret du président de la République [1-4].

On ne doit pas, toutefois, confondre avec les changements 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 attibutions de l'administration départementale (1).

Lorsque des adjonctions de communes ou de sections de communes s'effectuent régulièrement en vertu d'une loi ou d'un décret du Gouvernement, 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

(1) « 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 rectifications ont lieu à la suite des opérations du cadastre ; des limites fixes et naturelles 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

cas, les habitants 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].

### § 2. — BUDGET COMMUNAL ET COMPTABILITÉ.

I. Les dépenses sont obligatoires ou facultatives : les dépenses obligatoires sont celles que l'article 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 ou décret, pour les communes qui ont un revenu de 100,000 francs 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 payement.

Les dépenses facultatives dépendent entièrement de la volonté du conseil municipal; nul n'a le droit de les prescrire à sa place.

La nomenclature légale des dépenses *obligatoires* peut être ramenée à quatre classes.

Source BIU Cujas

*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, desservants et autres

---

(1) Sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments 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 suppléments sont purement facultatifs.

(3) Loi du 18 juillet 1837, art. 30, n$^{os}$ 1, 16, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 17.

Source BIU Cujas

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 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 prélèvements 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 enfants 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 [30, n° 21].

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 (3), qui ne sont la continuation ni des grandes voies de communication ni des chemins vici-

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 30, n°s 12, 13, 14, 10, 19.

(2) Même loi, n°s 20, 18, 4, 5, 15.

(3) Avis du conseil d'État du 25 mars 1807 ; décret du 7 août 1810 ; ordonnance du 18 avril 1816.

Source BIU Cujas

naux, 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 con- » venances de la commune, et qui, s'ils intéressent l'art » et la science, s'ils peuvent contribuer au bien-être » des habitants, ne présentent pas toutefois le caractère » de nécessité qui peut seul commander l'intervention » du pouvoir supérieur (1). »

Les recettes sont ordinaires ou extraordinaires.

Les recettes *ordinaires* (dont l'article 31 établit les éléments) se composent principalement : 1° des revenus de tous les biens dont les habitants 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 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 (2); 5° et généralement du

(1) *Rapport* de M. Vivien, p. 79 et 80.

(2) 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 précédents états de répartition, un assez grand nombre de communes figuraient pour des sommes tellement faibles,

Source BIU Cujas

produit de toutes les taxes de ville et de police, dont la perception est autorisée par la loi. — Les taxes particulières dues par les habitants 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 ou décret, rendu en conseil d'État [43].

Les recettes *extraordinaires* (dont l'article 32 énonce les éléments) 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'un décret du Président, 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 : un décret est nécessaire pour les communes ayant moins de 100,000 francs, 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 refuse de pourvoir au payement des dettes exigibles et des dépenses obligatoires en général, une con-

---

qu'elles ne pouvaient recevoir d'application profitable au service municipal. Depuis, on n'a dû admettre au partage qu'un moindre nombre de communes, en attribuant à chacune une part qui fût plus en rapport avec les besoins auxquels elle aurait à pourvoir.

Source BIU Cujas

tribution extraordinaire peut être établie par un décret du Gouvernement, 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 : le décret rendu 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 décret du Gouvernement 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].

Source BIU Cujas

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 suffisants pour une dépense obligatoire; l'allocation des fonds nécessaires est alors inscrite au budget par arrêté préfectoral ou par décret; cependant le conseil municipal est préalablement 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; et il ne sera rejeté ou réduit qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait aux dépenses obligatoires, seraient insuffisants, ou que la somme votée excéderait 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 ou décret n'emporte aucune approbation des usages ou règlements municipaux qui pourraient servir de base à des recettes illégales; et ces règlements pourraient être annulés par le préfet ou le ministre de l'intérieur (1).

II. 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

(1) Arrêt du conseil d'État, 21 décembre 1839. (Ville de Lyon.)

Source BIU Cujas

le revenu excède 30,000 francs, il n'ait été fait choix d'un receveur municipal spécial. Ce receveur est nommé par le chef de l'État [65], sur trois candidats que le conseil municipal présente (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 règlements [63].

Le maire est ordonnateur [10-4°]; le receveur municipal est 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).

---

(1) Voir l'ordonnance du 18 septembre 1837 sur la surveillance et la responsabilité des receveurs municipaux. — Sur la différence qui existe à ce sujet entre la France et l'Amérique, voir *De la démocratie en Amérique*, par M. DE TOCQUEVILLE, t. Ier, p. 102, et notre introduction, t. Ier, p. 43.

(2) Arrêts du conseil d'État des 5 mai 1831 et 25 octobre 1833.—*Rapport* de M. VIVIEN, p. 102.

(3) Loi du 18 juillet 1837, art. 64. — Il pourra y avoir lieu à poursuite, en

Source BIU Cujas

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 (1). Les comptes du maire sont définitivement approuvés par les préfets, pour les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 francs, et par le ministre 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 fr.; 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 revenus communaux intéresse tous les habitants. Aussi les budgets et les comptes doivent

---

vertu de l'art. 258 du Code pénal, pour s'être immiscé sans titre dans des fonctions publiques.

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 23, 60. — *Rapport* de M. VIVIEN, p. 104; DUVERGIER, t. XXXVII, p. 252, note 5.

Source BIU Cujas

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].

### § 3. — 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.

I. *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 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 ar-

(1) L'ordonnance d'août 1539 [50, 51], celles de 1579 et de 1667, avaient



Source BIU Cujas

chives 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. pr. 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'article 75 de la Constitution de l'an VIII, qui exige l'autorisation préalable du conseil d'État pour la poursuite des *agents 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 (1).

*Délégué du pouvoir administratif*, le maire est chargé : 1° de l'application et de l'exécution des lois et règlements; 2° de l'exécution des mesures de sûreté générale; 3° des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois (2).

1° La *publication* des lois et règlements est un moyen que peut employer la prudence du maire pour faire parvenir certains règlements, certaines lois à la connaissance de ses administrés; le mode de publication

remis la confection des actes de naissance, de baptême, de mariage et de décès aux curés des paroisses. Voir l'extrait curieux de registres inédits des paroisses de Paris dans la *Revue de droit français et étranger*, 1849, p. 701.

(1) Code civil, art. 50, 54. TOULLIER, t. I^er^, n° 312.

(2) Loi du 18 juillet 1837, art. 9.

Source BIU Cujas

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 règlements, charge le maire de l'exécution des *mesures de sûreté 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 gouvernement y est attaquée à » force ouverte, il ne s'agit plus de police municipale, » d'intérêt purement local, c'est la sûreté générale qui » est ébranlée : le droit du gouvernement, non moins » que son devoir, lui prescrivent d'agir. Il intervient » avec tous les moyens qui lui sont propres; il recourt » 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 résistance des autorités inférieures... Pour ne » laisser aucune place au doute, aucun prétexte aux » mauvaises volontés, on a inséré dans la loi cette dis- » position 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

(1) *Rapport* de M. VIVIEN, p. 49.

Source BIU Cujas

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 (1).

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 attroupements, la surveillance des repris de justice (2) ; la visite des établissements d'aliénés ; la police d'ordre et de sûreté dans les théâtres, la prohibition de certaines pièces dont le maire jugerait la représentation nuisible à la paix publique (3) ; 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 (4).

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

(1) Le *Traité de l'organisation et des attributions des corps municipaux*, par M. Bost, contient une nomenclature détaillée, par ordre alphabétique, des différents objets dans lesquels l'autorité municipale peut ou doit intervenir. (Voir, t. Ier, p. 238.)

(2) Lois des 22 août 1789, 10 avril 1834, 11 août 1831 ; loi du 28 avril 1832, formant l'art. 44 du Code pénal.

(3) Loi du 30 juin 1838, art. 4. — Décret du 8 décembre 1805.

(4) Arrêt de cassation du 7 novembre 1833.

Source BIU Cujas

graves, l'autorité administrative pourrait agir directement (1). — 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 (2). — 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 (3).

3e Classe : *Fonctions du maire dans leur rapport avec l'exercice du culte.* — L'exercice d'un culte peut avoir lieu dans une maison particulière, sans la permission de l'autorité municipale; l'article 294 du Code pénal est abrogé implicitement par l'article 19 de la loi du 28 juillet 1848 (4). Mais le maintien du bon ordre est confié à l'autorité municipale dans tous les endroits où il se fait de grands rassemblements, et même dans les églises (5). 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 le ministre du culte, qui est le premier et naturel gardien de l'ordre au milieu des cérémonies religieuses. — Si le désordre provenait du prêtre ou du ministre; si, dans des instructions, il se permettait des inculpations directes ou indirectes, soit contre les personnes, soit contre

(1) Loi du 22 mars 1831, art. 7, 4.
(2) Loi du 21 mars 1832.
(3) Loi du 28 germinal an VI, art. 140.
(4) V. sur l'art. 294 du Code pén. et la loi du 28 juil. 1848, le tome Ier, p. 310.
(5) Décret du 16 août 1790, titre 2, art. 3, § 3; Code pénal, art. 100, 261.

Source BIU Cujas

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.

La police des cimetières appartient à l'autorité municipale; les séparations doivent être établies et maintenues entre les portions destinées aux morts des différents cultes; la loi a voulu que la liberté de conscience et la

(1) Loi du 28 germinal an X, art. 52.

(2) Code pénal, de 201 à 206.

(3) Décret du 23 prairial an XII, art. 19.

Les cérémonies funèbres doivent être gratuitement accomplies par les curés et desservants 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. (Décret du 18 mai 1806.)

Source BIU Cujas

paix du lieu des sépultures fussent protégées par les représentants 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 faire des concessions temporaires ou perpétuelles 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 peut être officier de police judiciaire, — officier du ministère public, — juge de police, — juge administratif.

Officier de police judiciaire, il 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 contraventions, 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

(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. Un règlement du 6 décembre 1843 en forme d'ordonnance est relatif aux cimetières et aux concessions divisées en 3 classes : 1° Concessions perpétuelles ; — 2° concessions trentenaires ; — 3° concessions temporaires pour 15 ans, au plus.

Source BIU Cujas

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 (1). 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 (2).— 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 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 résidants ou présents; 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'article 139 du Code d'instruction criminelle attribue exclusivement au tribunal du juge de paix (3); 5° il faut enfin que le juge de paix

(1) Déc. des 16-24 août 1790, tit. 11, art. 1er; déc. du 19 juillet 1791 art. 22.
(2) Code des délits et peines, 3 brumaire an IV.
(3) Les poursuites pour contraventions forestières, pour injures verbales,

Source BIU Cujas

n'ait pas été saisi de la connaissance 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 cinq 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 débitants de boissons quant à l'exactitude des déclarations de prix de vente (1) : le recours contre sa décision est ouvert devant le préfet en conseil de préfecture ; 2° le maire aussi prononce, au moins à *titre provisoire*, 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 : dans ce cas, le recours contre la décision du maire est ouvert devant le conseil de préfecture et devant le conseil d'État ; et même, d'après l'ordonnance du 22 novembre 1820 qui a pour objet d'interpréter le sens de l'article 38 du décret du 23 juin 1806, il est statué par le conseil de préfecture sur la *décision provisoirement exécutoire*, soit que les contrevenants exercent, soit qu'ils n'exercent pas leur recours (2).

---

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 (art. 139, 4, 5, 6, 7).

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 49.

(2) Décret du 23 juin 1806, art. 38. — Ordonnance du 22 juin 1820. — Le décret a bien donné la qualité de juge au maire, car il dit : « Les *contestations* seront portées devant le maire et par lui *jugées* sommairement. » —

Source BIU Cujas

II. *Attributions propres au pouvoir municipal.* — Les attributions du maire, comme représentant de la commune, sont indiquées par les articles 10 et suivants de la loi de 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* (1); 2° de publier de nouveau les lois et règlements de police, en rappelant les citoyens à leur observation. 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'article 471 n° 15 du Code pénal a ajouté la sanction d'une peine de police, en cas de contravention aux règlements ou arrêtés publiés par le maire conformément au décret. Il faut donc nécessairement reproduire les dispositions qui servent de limite à ce pouvoir réglementaire :

---

Le décret avait force de loi. L'ordonnance de 1820 n'a pu lui enlever entièrement ce caractère, elle a réduit le maire à la qualité singulière d'un juge qui prononce une *décision provisoirement exécutoire;* comme l'a fait observer M. MACAREL (*Cours de droit administratif*, t. II, titre 4, p. 813). Il n'y a qu'un véritable juge qui puisse prononcer une peine, même à titre provisoire.

(1) Même disposition dans le décret des 19-22 juillet 1791, titre 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

« Les objets de police confiés à la vigilance et à l'au-
» torité des *maires* sont :

» 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité
» du passage dans les rues, quais, places et voies pu-
» bliques ; ce qui comprend le nettoiement, l'illumina-
» tion, l'enlèvement des encombrements, la démolition
» ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'in-
» terdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres par-
» ties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et
» celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager
» les passants 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-
» compagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte
» excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits
» et attroupements nocturnes qui troublent le repos des
» citoyens ;

» 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il
» se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que
» les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publi-
» ques, 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 conve-
» nables, et celui de faire cesser par la distribution des
» secours nécessaires, les accidents et les fléaux calami-
» teux, tels que les incendies, les épidémies, les épizoo-
» ties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas,

Source BIU Cujas

» l'autorité des administrations de département et de » district (aujourd'hui des préfets et sous-préfets) ;

» 6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements » fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insen- » sés ou les furieux laissés en liberté, et par la divaga- » tion des animaux malfaisants ou féroces (1). »

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, ou dans la règle générale de l'article 471, n° 15. — Si d'anciens règlements 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'article 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 règlements 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 pouvoir en apprécier la convenance ou l'utilité. Relativement aux citoyens et aux tribunaux, les arrêtés municipaux ont tous les effets d'une ordonnance, d'un

(1) Déc. des 26-24 avril 1790, tit. XI, art. 3. — Code pénal, art. de 471 à 480.

(2) Arrêt de cassation du 18 janvier 1838, ville de Bordeaux ; arrêt du conseil d'État, 21 décembre 1839, ville de Lyon.

Source BIU Cujas

décret ou même de la loi. C'est par rapport à l'administration supérieure que les effets en sont différents.

A cet égard, il faut distinguer deux espèces d'arrêtés du maire : les arrêtés *temporaires*, qui sont pris pour un cas donné, un événement 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 approvisionnements, 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 inconvénients 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

(1) *Rapport* de M. VIVIEN, p. 52.

Source BIU Cujas

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'administration communale est dans ce partage de l'autorité (1).

Le pouvoir réglementaire 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 alignements; 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 âmes, il doit y avoir un plan général d'alignement qui, après avoir passé, comme on l'a vu plus haut, par les divers degrés de la hiérarchie administrative, est soumis au conseil d'État. — 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

(1) *Rapport* de M. VIVIEN, p. 45.
(2) Voir le Code rural des 29 septembre-6 octobre 1791.

Source BIU Cujas

inférieure à 2,000 âmes, les plans généraux ne sont que facultatifs (1).

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 (2).

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 assistants, 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

(1) Loi du 16 septembre 1807 [52], circulaire du 29 octobre 1812. Voir le *Traité* de M. Bost, t. Ier, p. 402.

(2) Arrêt du conseil d'État du 12 avril 1832.

Source BIU Cujas

été levé par une décision royale, portant : « Que l'ar-» ticle 41 de l'ordonnance 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 bibliothécaire 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.

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 (2) ; — la délégation volontaire, quand le maire qui exerce réellement ses fonctions, délègue certaines attri-

(1) Décision du roi sur le rapport de M. VILLEMAIN, ministre de l'instruction publique, 2 juillet 1839.

(2) Loi du 21 mars 1831, art. 15.

Source BIU Cujas

butions à ses adjoints : la délégation volontaire ne peut être que *partielle* [14].

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, pour la révision des listes électorales, la publication de la liste des candidats aux conseils de prud'hommes, 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 délégué, 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'at- » tendre 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'au- » torité municipale (1). » 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,

(1) *Rapport* de M. VIVIEN, p. 62.



Source BIU Cujas

mais seulement de satisfaire aux exigences rigoureuses du service administratif.

### § 4. — CARACTÈRE ET LIMITES DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL MUNICIPAL.

I. Ces attributions sont relatives aux différents intérêts de la société communale : elles comprennent le droit de règlement, de délibération, de contrôle, de réclamation et d'avis.

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 Président, 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 différents degrés de la hiérarchie de l'État, selon la nature des délibérations, dont l'initiative est réservée

(1) Sauf le droit d'annulation du préfet dans les 30 jours, art. 18.

Source BIU Cujas

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* (1).

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 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,

(1) *Rapport* de M. VIVIEN, p. 67.

Source BIU Cujas

et il peut être réclamé par le préfet pour tous autres objets.

La loi n'a pas encore permis la publicité des séances du conseil municipal comme du conseil général; mais tous les contribuables de la commune ont le droit de prendre communication des délibérations (1).

II. 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 municipal peut en appeler au chef de l'État. Cette disposition de la loi du 21 mars 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 votés, offerts ou décernés comme témoignages de la reconnaissance publique par les conseils municipaux, sans une autorisation préalable : l'ordonnance avait craint le résultat d'élans irréfléchis. Cependant, le principe de la loi de 1837 étant tout favorable à l'initiative des conseils municipaux, on ne pourrait désormais considérer comme illégale une délibération qui voterait une récompense ou un monument, sauf la sanction de l'autorité supérieure. Cette délibération pourrait,

(1) Loi du 21 mars 1831, art. 25.

Source BIU Cujas

au surplus, être considérée comme un vœu sur un objet d'intérêt local, et par conséquent elle échapperait, jusqu'aux lois nouvelles sur les communes, 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 décret du Gouvernement [30].

Le droit de prononcer la dissolution appartient au Président de la République, mais il n'est pas absolu, même sur ce dernier degré de l'échelle sociale, et son exercice est soumis à l'avis du conseil d'État : le décret de dissolution doit fixer la réélection dans les trois mois [27]. Si le maire et les adjoints donnaient leur démission avant la réélection, l'autorité supérieure pourrait 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 proclamations ou d'adresses aux citoyens (2). Il n'est pas nécessaire d'obtenir l'autorisation préalable du conseil

(1) Code pénal, art. 258.
(3) Loi du 21 mars 1831, art. 80.

Source BIU Cujas

d'État pour les poursuivre; car les conseillers municipaux ne sont pas agents 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 (1).

### § 5. — RAPPORTS D'INTÉRÊTS 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 décret du pouvoir exécutif 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

(1) Arrêt de cassation, 25 mars 1835.

Source BIU Cujas

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 départements, il est statué par ordonnance ou décret [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 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.

### § 6. — 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).

---

(1) *Dig.*, lib. L, tit. 1er ; *Ad. municip.*, l. 19 ; *L. de reg. jur.*, 160 : « *Re-* » *fertur ad universos quod publice fit per majorem partem.* »

(2) Cod., lib. X, tit. 70, l. 8 ; Cod. théod., lib. XII, tit. 1er, l. 54. — Le Code de Justinien emploie toutefois, au tit. 31, l. 39, l'expression générale : « *Et* » *publica damna sarciant.* »

Source BIU Cujas

L'ordonnance de Blois enjoignait aux habitants 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 gouvernement, moitié aux *excédés* ou leurs hommes (1). » 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 habitants, et l'indemnité était garantie par les biens communaux ou par une taxe spéciale sur la communauté.

La Révolution, en développant la vie et la puissance des communes, a aussi développé le principe de leur responsabilité. Un orateur disait à ce sujet à la Constituante : « Il » faut que le dommage causé soit réparé par la commune ; » c'est le vrai moyen de rétablir la *fraternité entre tous* » *les Français* (2). » 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. —

(1) Ordonnance de 1579, art. 196.

(2) 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.)

Source BIU Cujas

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 (1).

Le principe est ainsi posé : « Chaque commune est » responsable des délits commis à force ouverte ou par » violence sur son territoire, par des attroupements ou » rassemblements armés ou non armés, soit envers les » personnes, soit contre les propriétés, ainsi que des » dommages-intérêts auxquels ils donneront lieu (2). » Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants 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 plus exécutoire dans toutes ses dispositions. Les articles 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

(1) 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.

(2) 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 garants 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

pourraient obtenir ce qui leur serait dû par les 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 » nature régulière de nos institutions, l'organisation » actuelle de nos autorités (1). »

La responsabilité est 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 rassemblements 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 [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 enfants. Si les habitants de la commune ont pris part aux délits com-

---

(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 événements de 1832 et 1835, n'ont pas été considérés comme *responsables* des pertes et des désastres éprouvés. Cour de cassation, arrêt du 6 avril 1836. (*Réquisitoires* de M. DUPIN, t. III, p. 219 et suiv.)

Source BIU Cujas

mis sur son territoire par des attroupements, la commune est tenue de payer à l'État une amende égale au montant de la répartition principale. Les dommages et intérêts ne peuvent jamais être moindres que la valeur entière des objets pillés et des choses enlevées.

Il peut y avoir recours de la part des habitants qui sont restés inoffensifs et étrangers aux attroupements, 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 payement 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

(1) Loi du 10 vendémiaire, art. 6, 2, 4, 7, 12, et tit. 5, art. 6.
(2) Cassation, 28 juin 1826.

Source BIU Cujas

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 habitants 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 (1).

## CHAPITRE IV.

### ÉTABLISSEMENTS COMMUNAUX DE BIENFAISANCE ET D'ASSISTANCE PUBLIQUE.

Les communes ont des établissements publics d'humanité, destinés à venir au secours des indigents 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.

1. *Bureaux de bienfaisance et salles d'asile.* — Institués pour distribuer des secours à domicile aux malades, aux indigents, aux infirmes, les bureaux de bienfaisance sont administrés par un conseil de cinq membres, nommés par le préfet ou par le ministre de l'intérieur,

(1) Loi du 10 vendémiaire, tit. 5.

Source BIU Cujas

selon l'importance des communes, et renouvelés tous les ans par cinquième (1). Le conseil est présidé par le maire, président de droit. D'après la loi du 7 frimaire an V, 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 des pauvres d'une commune doit être acceptée par le bureau de bienfaisance, ou, à son défaut, par le maire de la commune (3). 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 établissements publics du dépar-

(1) Ordonnances du 6 fév. 1818; 31 oct. 1821; 4 mai 1825; 24 déc. 1826.
(2) Voir ordonnance du 12 juillet 1816.
(3) Ordonnance du 2 avril 1817.

Source BIU Cujas

tement; si le bénéfice du legs s'étend à plusieurs départements, l'acceptation doit être faite par le ministre de l'intérieur (1).

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 un décret du Président pour autoriser l'acquisition (2). Les bureaux de bienfaisance ayant des droits, des biens, des intérêts qui leur sont propres, contractent des engagements 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 établissements 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 sont placées sous l'administration et la surveillance du ministre de l'instruction publique.

II. *Hospices. — Monts-de-piété* (3). — 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

(1) Avis du conseil d'État, 15 janvier 1837.

(2) Inst., 21 janvier 1819.

(3) On peut consulter : 1° Le *Code administratif des hôpitaux;*

2° Le *Manuel des commissions administratives des hospices*, par M. PÉCHART.

Source BIU Cujas

même mode de 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. Les conseils de charité, créés en 1821 pour faciliter l'administration des établissements de bienfaisance, ont été supprimés dix ans après (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

(1) Ordonnance du 2 avril 1831.

Source BIU Cujas

les attributions de biens et rentes *révélées* : enfin l'arrêté du 29 frimaire an XI compléta la dotation, en déclarant attribuer à ces établissements toute rente provenant du clergé, de corporations supprimées, d'établissements 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 (1) : par suite des liens de dépendance établis entre la commune et les établissements 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 établissements (2).

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 établissements 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

(1) Ordonnance du 23 avril 1833.
(2) Loi de 1837, art. 20, 6°.

Source BIU Cujas

d'affiches et publications; ils sont faits aux enchères pardevant un notaire assisté d'un membre de la commission. Le droit d'hypothèque sur tous les biens du preneur y est stipulé et spécialisé (1). Quant aux baux d'une plus longue durée, il faut, pour leur validité, un décret du Gouvernement.

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 enfants 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 enfants recueillis dans un hospice, n'aurait donc pas besoin d'être autorisée par ordonnance ou décret (2). Les enfants abandonnés sont sous la direction 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 enfants (3).

(1) Décret du 12 août 1807. — Loi du 24 mai 1835.

(2) Avis du conseil d'État, 17 février 1835.

(3) 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 qui échoient aux enfants admis dans les hospices appartiennent aux hospices jusqu'à l'émancipation ou la majorité de ces enfants, même lorsque ceux-ci, sortis de l'hospice avant leur majorité ou leur émancipation, suffisent à leurs besoins par leur travail.



Source BIU Cujas

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 : l'avance des fonds nécessaires au mouvement de ces établissements 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. Les statuts des monts-de-piété sont soumis au conseil d'État. 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 règlements approuvés par le Président de la République en conseil d'État. Les monts-de-piété sont, au surplus, comme les hospices eux-mêmes, placés sous la surveillance municipale (1).

III. L'assistance publique dans les communes sera sans doute développée par des institutions nouvelles : l'Assemblée nationale est saisie de l'examen de propositions et de projets dont la pensée répond aux besoins de notre époque. Les *caisses d'épargne* ont déjà rendu de grands services, et appellent l'institution complémentaire de caisses de *secours mutuels* et de *retraites*.

(1) Lois 16 pluv. an XII, 24 mess. an XII. — Avis du Conseil d'État, 14 déc. 1833. — Voir notre t. Ier, p. 463.

Source BIU Cujas

## CHAPITRE V.

### 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 règlements faits par les évêques et approuvés par le gouvernement [D. 20 déc. 1809].

L'administration des revenus des églises paroissiales,

(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'administration temporelle des paroisses*, par l'abbé AFFRE (depuis archevêque de Paris), 1 vol.

Source BIU Cujas

par des personnes étrangères à l'état ecclésiastique, remonte au XVI^e^ 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 parlements qui faisaient les règlements 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 article 76, « qu'il serait établi des fabriques pour veiller » à l'entretien et à la conservation des temples, à l'ad- » ministration 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 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

Source BIU Cujas

sont une charge communale [30-16°]; et s'il n'existe pas de logement affecté aux curés et desservants 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 paroisses de 5,000 âmes 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 sortants sont élus par les membres restants; c'est le mode d'élection des *curies* des IV^e^ et V^e^ siècles qui se trouve observé par tradition dans la commune catholique du XIX^e^ siècle. — Les membres sortants 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

Source BIU Cujas

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 Gouvernement.

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 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 règlements, les sommes supplémentaires fournies par les communes,

Source BIU Cujas

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. »

# TITRE III.

## ADMINISTRATION SPÉCIALE DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE ET DE LA VILLE DE PARIS.

Le département de la Seine et la ville de Paris ont toujours été soumis pour leur administration à des règles spéciales ; la révolution de Février avait subitement rétabli la commune et un maire de Paris, et dissous, par décret des 27 février et 12 mars 1848, le conseil municipal de Paris et le conseil général de la Seine. La préfecture et le préfet de la Seine ont repris leur ancienne place et la ville de Paris a continué à avoir 12 maires, un par arrondissement. Le préfet de la Seine est le président né du conseil municipal. Aujourd'hui les règles spéciales à l'administration départementale et municipale sont contenues dans la loi du 20 août 1834, combinée avec la loi du 3 juillet 1848. Aux termes de la loi de 1834, le conseil municipal de Paris se compose de 36 membres, élus par les 12 arrondissements, et ayant leur domicile réel à Paris ; le conseil général se compose de ces 36 membres, plus de 8 représentants élus, savoir : quatre par l'arrondissement de Sceaux et quatre par l'arrondissement de Saint-Denis, en tout 44 membres.

Source BIU Cujas

La loi du 3 juillet 1848, en déterminant les formes dans lesquelles seront renouvelés les conseils municipaux d'arrondissement et de département, contenait la disposition suivante : « La ville de Paris et le département de la Seine seront l'objet d'un décret spécial. Toutefois, une commission provisoire *municipale et départementale*, assemblée dans le plus bref délai par le pouvoir exécutif, remplacera jusqu'à la promulgation prochaine de ce décret le conseil ou les conseils dissous par le gouvernement provisoire. » — Du reste, la loi du 3 juillet ne contient aucune règle sur le nombre des membres de la commission municipale et départementale, sur les incompatibilités, sur les époques de réunion; il est évident que le législateur n'a voulu faire qu'un changement à la loi de 1834, à raison des circonstances, et substituer provisoirement à l'élection la nomination directe par le pouvoir exécutif.

La loi du 3 juillet fut immédiatement exécutée, et deux arrêtés nommèrent 44 membres. Mais on ne fit, dans cette organisation précipitée, aucune distinction entre le conseil départemental et le conseil municipal : l'ancien corps fut donc appelé à délibérer sur les intérêts du département et de la ville, quoiqu'ils puissent être opposés, et des personnes absolument étrangères à la ville de Paris eurent mission de délibérer sur ses intérêts. Les règles relatives aux incompatibilités ne furent pas observées ; on choisit des membres déjà conseillers municipaux dans d'autres communes, et des membres recevant un salaire de la ville; enfin quelques professions obtinrent une représentation si nombreuse qu'elle était hors de toute proportion avec la place que ces

Source BIU Cujas

professions occupent dans la population parisienne.

Les choses ont été régularisées par un décret du président de la République, du 8 septembre 1849 (1), sur le rapport du ministre de l'intérieur (M. Dufaure). — La composition du conseil municipal et général a été renouvelée conformément à l'exécution de la loi du 20 août 1834 abrogée en un seul point, celui de l'*élection*, par la loi du 3 juillet 1848.

C'est une situation provisoire qui se prolongera jusqu'à la promulgation de la loi spéciale qui sera votée conformément à l'article 79 de la Constitution, et cette loi spéciale ne peut venir qu'après la loi générale concernant les départements et les communes.

Le décret du président, du 8 septembre 1849, a institué la commission provisoire départementale et composée de 36 membres pris dans la ville de Paris, et de 8 membres pris dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis. Il a décidé que les 36 membres domiciliés à Paris formeraient la commission municipale provisoire. — On a observé dans le choix des membres des commissions toutes les règles écrites dans la loi de 1834.

Tel est l'état provisoire qui peut avoir encore une longue durée.

---

(1) Voir le *Moniteur* du 10 septembre 1849.

FIN DE LA SECONDE PARTIE DU DROIT ADMINISTRATIF.

Source BIU Cujas

# TROISIÈME PARTIE.

## JUSTICE ADMINISTRATIVE.

## TITRE Ier. (1)

**SOMMAIRE.**

CHAP. Ier. — Principe fondamental et organisation de la Justice administrative.

§ 1. — Principe constitutif de la juridiction administrative.

§ 2. Tribunaux administratifs des différents ordres et degrés.

CHAP. II. — Des modes de procéder aux deux degrés de juridiction.

CHAP. III. — Des règles de compétence, ou du contentieux en matière administrative.

Toute justice suppose :

1° Une organisation;

2° Des formes de procéder;

3° Des règles de compétence :

C'est la division naturelle de ce titre en trois chapitres.

---

(1) On peut consulter : 1° Le *Traité de l'autorité judiciaire*, par HENRION DE PANSEY, t. II, ch. 38 et suivant ;

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 PROUDHON, t. Ier, nos 130 et suivant;

6° Les *Études administratives*, chapitre du *Conseil d'État*, par M. VIVIEN ;

7° Le *Rapport* de M. VIVIEN, sur la loi de 1849 (*Revue de législation*, 1849).

Source BIU Cujas

# CHAPITRE Ier.

## PRINCIPE FONDAMENTAL ET ORGANISATION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE.

### § 1er. — PRINCIPE CONSTITUTIF DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.

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 la Constitution de 1848 qui reconnaît la séparation des pouvoirs comme la première condition d'un gouvernement libre [19].

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

Source BIU Cujas

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 faire exécuter les lois et décrets, ce qui est la fonction de l'administration *active*, mais décider les difficultés d'exécution et juger les réclamations que l'exécution provoque, ce qui est la fonction de l'administration *contentieuse*. — Le pouvoir d'administrer, considéré dans le sens le plus étendu, comporte ainsi logiquement le pouvoir de juger administrativement, c'est-à-dire la *juridiction* ou la justice admistrative.

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 établissements 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, selon la doctrine enseignée par M. Henrion de Pansey (1); car les rapports qui existent entre particuliers, à l'occasion d'actes administratifs,

(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 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.

Source BIU Cujas

sont des rapports privés; mais ils touchent aussi par quelque point à l'intérêt de l'administration générale et au droit de l'administration publique, dont les actes doivent être interprétés et exécutés conformément au but que l'administration s'est proposé.

### § 2. — ORGANISATION. — TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DES DIFFÉRENTS ORDRES ET DEGRÉS.

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 jugements; les tribunaux extraordinaires ont le droit de juger, mais ils ne connaissent pas de l'exécution de leurs jugements 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 jugements des tribunaux civils (2); mais les juges administratifs ne con-

---

(1) La question de savoir si, depuis la loi des 16-24 août 1790, les tribunaux civils peuvent avoir la *plénitude de juridiction*, sous d'autres rapports, est traitée dans notre premier ouvrage sur l'*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, ch. 20, p. 372.)

(2) Avis du conseil d'État, 25 thermidor an XII, et 29 octobre 1811.

Source BIU Cujas

naissent pas de l'exécution de leurs jugements 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, à 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.

1. *Juridiction des conseils de préfecture et du conseil d'État, ou juridiction ordinaire de premier et deuxième degré.* — 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 départements. 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

Source BIU Cujas

doyen d'âge, ont voix prépondérante dans cette désignation (1).

Si tous les membres du conseil de préfecture étaient empêchés, il 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 contentieux administratif (3), 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 établissements publics, concessionnaires de l'État (4);

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 (5);

3° Par rapport à certains cas qui insséressent le domaine corporel ou incorporel de l'État, le domaine

---

(1) Arrêté du 19 fructidor an IX.

(2) Décret du 16 juin 1808.

(3) « 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 particulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut guère attendre d'un jugement 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 pluviôse an VIII. Voir aussi HENRION DE PANSEY, 2, ch. 40, 43; et MACAREL, *Trib. ad.*, n° 212.)

(4) Lois des 7 ventôse an XII, 23 juin 1806, 30 décembre 1822.

(5) Arrêtés des 17 thermidor an XI, 22 frimaire an XIII. — Décret du 23 juin 1806. — Ordonnance du 22 juin 1820. — Le maire juge à titre provisoire pour la police du roulage. Voir *suprà*, ch. 2, sect. 2, § 2, p. 633.

Source BIU Cujas

forestier de l'État, des communes, des particuliers (1);

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, et dans cette expression de *travaux publics*, on comprend ceux qui intéressent les communes (2);

5° Par rapport à l'interprétation de tous les actes administratifs (autres que décrets du président de la République) produits dans une instance civile;

6° 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 (3);

7° Par rapport aux demandes en décharge ou réduction des contributions directes et de celles qui leur sont assimilées (4);

8° 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'établissements insalubres de deuxième classe, à la taxe du curage des rivières, etc.;

9° 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

(1) Voir ci-dessus pour chacune de ces matières, titre II.

(2) 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. (Arrêt du conseil d'État, 10 juillet 1840.)

(3) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4.

(4) *Supra*, chapitre des impôts.

Source BIU Cujas

cause la violation des formes prescrites aux assemblées électorales (1);

10° Par rapport à la comptabilité des communes et des établissements publics dont le revenu n'excède pas 30,000 fr.

Les arrêtés des conseils de préfecture emportent hypothèque judiciaire, comme de véritables jugements (2); 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 (3).

II. *Juridiction des préfets, des ministres, du conseil de l'Université, des Facultés, ou juridiction extraordinaire de*

(1) Loi du 22 juin 1833, art. 50; loi du 21 mai 1831, art. 51.

(2) Loi du 29 floréal an X, art. 4.

(3) Règlement du 21 juillet 1806, art. 1er et 3. — La formule ordinaire de l'ordonnance 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.)



Source BIU Cujas

*premier degré.* — La juridiction *extraordinaire* est de premier degré seulement, ou de premier et dernier ressort.

On doit considérer comme juridiction de premier degré :

1° La juridiction des préfets qui prononcent comme juges, en certaines matières ; et 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 règlements 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,

(1) Arrêt de règlement, 9 thermidor an IX.
(2) Loi du 29 floréal an X, art. 2.
(3) Loi du 28 avril 1816, art. 70, 78.
(4) Décret du 11 juin 1806.
(5) M. Cormenin, quest. 1, 254.

Source BIU Cujas

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 administrative 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 de fournitures passés en leur nom ou avec leurs agents.

Ces décisions ministérielles, prises en matière contentieuse, ont le caractère et les effets des jugements; 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 agents en *debet;* la contrainte par corps s'applique à ceux qui sont en *debet* pour une somme

Source BIU Cujas

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 de l'Université 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 fonctions. — Il peut y avoir recours au conseil d'État en certains cas; et le Conseil peut être saisi du droit de réformer toute décision, statut ou acte du conseil de l'Université (2).

4° 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 (3).

Passons à la juridiction extraordinaire de premier et dernier ressort, qui s'applique à certaines spécialités d'administration.

III. *Juridiction des conseils et des jurys de révision, de la Cour des comptes, ou juridiction extraordinaire de pre-*

---

(1) Loi du 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 établissements publics; or, les lois du 3 frimaire an VII (145, 148, 153), du 13 frimaire an VIII, l'arrêté du 16 thermidor au VIII, et l'avis du conseil d'État du 9 ventôse an X, autorisent la contrainte par corps sans *jugement préalable* et par suite de *contraintes* décernées par voie administrative.

(2) Décret du 17 mars 1808, art. 82, 143.

(3) Ordonnance du 5 juillet 1820, art. 19.

Source BIU Cujas

*mier et dernier ressort.* — 1° *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 chef de l'État. 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 : 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.

---

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 15.

(2) Instruction sur les appels, art. 56. — M. MACAREL, *Des tribunaux administratifs*, 1828, p. 269.

Source BIU Cujas

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 (1).

Il est procédé à l'égard des jeunes gens appelés, et qui ne sont ni présents, ni représentés, comme s'ils étaient présents. — 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 jugements authentiques, ou de certificats revêtus des formes légales (2). — 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 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 (3).

---

(1) Art. 15 et 28. Voir aussi ci-dessus livre I^er^, première partie, titre IV. — D'après la loi du 21 mars 1832, la répartition du contingent voté par l'Assemblée est faite par la loi entre les départements; mais le mode de répartition entre les *arrondissements* 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.

(2) 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.]

(3) En attendant la décision, le conseil désigne des jeunes gens en pareil nombre pour suppléer les réclamants.

Source BIU Cujas

2° *Jurys 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 (1).

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. Il faut une loi spéciale pour conférer au conseil d'État le droit d'annuler les 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 président de la » République, chef de l'administration générale. »

3° *Cour des comptes.* — 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 établissements publics. La loi de 1807 a attribué : à la 1re chambre le jugement sur les comptes des *recettes* du trésor, des receveurs généraux de départements, des régies et administrations des contributions directes ; à la 2e chambre, le jugement sur les comptes des *dé-*

(1) Arrêt du conseil d'État, 15 juillet 1832.

Source BIU Cujas

*penses* du trésor, des payeurs généraux, des payeurs d'armées, des divisions militaires, des arrondissements maritimes, des départements; à la 3e chambre, le jugement sur les comptes des recettes et dépenses des fonds et revenus des communes et établissements publics. — L'ordonnance du 31 mai 1838, sur la comptabilité publique, a donné, dans l'article 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 ou un décret du Président 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 établissements publics. Par exception, elle est cour d'appel à l'égard des comptes de communes

(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 receveurs 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 virements 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 établissements de bienfaisance dont le revenu s'élève à la somme fixée par les lois et règlements. Voir notre tome Ier, p. 235 et 242.

Source BIU Cujas

et de certains établissements 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 fait droit aux pourvois qui lui sont présentés contre les règlements prononcés par les conseils de préfecture sur les comptes annuels rendus par les receveurs des communes, des hospices et autres établissements de bienfaisance (1).

La cour est juge du fait du comptable et non du fait de l'administration; elle n'a donc pas de juridiction directe sur les ordonnateurs. Mais elle ne doit allouer aux comptables que les payements par eux faits sur les ordonnances revêtues des formalités légales, accompagnées des acquits des parties prenantes, et des pièces *justificatives* établissant les droits des créanciers de l'État (2). Le payeur est chargé, sous sa responsabilité, de s'assurer de la validité des payements, et la cour refuserait d'allouer ce que l'agent comptable n'était pas légalement obligé d'acquitter. Pour de moindres irrégularités, la cour a le droit de faire des observations qui sont recueillies dans le Rapport annuel. — La cour, étant juge des faits du comptable, est investie du droit d'apprécier les circonstances qui touchent à la comptabilité; ainsi, elle admet ou rejette les excuses tirées de la *force majeure*, par exemple, de l'enlèvement de la caisse, pour la décharge d'un comptable.

La cour n'a aucune compétence civile, excepté en ce

---

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 66; règlement du 9 octobre 1832, ordonnance du 31 mai 1838, art. 331.

(2) La loi de 1807, art. 18, a été modifiée par l'ordonnance du 14 septembre 1822. Voir notre tome Ier, p. 235.

Source BIU Cujas

qui concerne les priviléges et hypothèques sur les immeubles des comptables. L'article 2121 du Code civil a reconnu l'existence de l'hypothèque du trésor, des communes et établissements 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, *depuis 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 établissements de bienfaisance frappe les biens des receveurs municipaux et des trésoriers des hospices, car ces percepteurs sont en *compte* avec les communes et les établissements.

(1) Loi du 5 septembre 1807, art. 4, 5, 6.

Source BIU Cujas

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 mainlevée et la radiation des inscriptions hypothécaires prises à raison de la gestion dont le compte est jugé (1). Les conseils de préfecture ordonneraient, après compte définitivement jugé, la mainlevée et radiation des inscriptions prises sur les comptables des communes et des établissements 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 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

(1) Loi du 16 septembre 1807, art. 13 et 15.

Source BIU Cujas

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 exécuté contre le comptable, en vertu de la formule exécutoire apposée 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).

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

(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 établissements publics dont le revenu n'excède pas 30,000 fr.

Source BIU Cujas

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 recours en cassation, devant le tribunal des conflits, 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 incompétence et excès de pouvoir en vertu de l'art. 90 de la Constitution : le recours peut être formé, soit par le comptable, soit par un ministre quand l'arrêt concerne son département. Dans le premier cas, le recours est signé par un avocat au conseil d'État et à la Cour de cassation ; — dans le second cas, le recours est introduit par un rapport du ministre (1). Si le pourvoi 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.

IV. *Juridiction supérieure du conseil d'État.* — Le conseil d'État a la plénitude de juridiction administrative : toutes les juridictions ordinaires et extraordinaires,

(1) Règlement d'administration publique, du 26 octobre 1849, art. 25, 26, 27.

Source BIU Cujas

aujourd'hui, sauf celle de la cour des comptes, 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, sauf l'exception indiquée, il exerce une haute attribution qui l'érige 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 entachés d'incompétence et d'excès de pouvoir, de même que l'administration de la justice relève de la cour de cassation, quand les jugements sont entachés du même vice : au sommet des deux grandes administrations de la justice et de l'État se trouve ainsi un pouvoir régulateur.

## CHAPITRE II.

### 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'ajour-

Source BIU Cujas

nement ; 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 agents 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 suspensions doivent être admis dans les circonstances prévues par le Code de procédure, articles 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.

---

(1) Loi du 29 floréal an X, art. 2.

Source BIU Cujas

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 jugements 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 supérieure, est de trois mois à partir de la notification (1).

(1) Décret du 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

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 d'appel, 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 de 1831, sur la publicité des séances du conseil d'État en matière contentieuse, et d'après le règlement intérieur du 26 mai 1849, l'ordonnance de *soit communiqué*, les demandes de pièces, les mises en cause et tous les autres actes d'instruction sont délibérés en chambre du conseil, sur l'exposé du rapporteur.

Du reste le règlement du conseil du 22 juillet 1806, tiré de celui de 1738, rédigé par d'Aguesseau, a déterminé en 51 articles toutes les formes, toutes les voies



Source BIU Cujas

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 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 décisions sont rendues aujourd'hui par la section du contentieux, et signées du président, du rapporteur et du secrétaire de la section. Les expéditions portent la formule exécutoire (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;

(1) Loi du 3 mai 1849, art. 39, 40, 41. Règlement du 26 mai, art. 39.

Source BIU Cujas

2° si une pièce décisive a été retenue par le fait de l'adversaire (1).

Il est, en dehors des règlements de 1738 et de 1806, des garanties qui tiennent 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, en effet, établi la défense orale, la publicité des séances, et un ministère public exercé aujourd'hui par trois maîtres des requêtes désignés par le président de la République.

L'ordonnance du 18 septembre 1839, et la loi du 18 juillet 1845, avaient ajouté deux autres garanties : 1° l'incompatibilité des fonctions de conseiller d'État et de maître des requêtes 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, appelés seuls à délibérer sur les affaires contentieuses : ils ne pouvaient 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'était toute l'inamovibilité 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.

La nouvelle organisation du conseil d'État a changé complétement le caractère de l'ancien comité du contentieux, qui était seulement chargé de faire l'instruction

(1) Le règlement du conseil de 1806, maintenu par l'art. 41 de la loi du 3 mai 1849, est commenté par M. DE CORMENIN (t. Ier, ch. 5).

Source BIU Cujas

et de préparer le rapport à l'assemblée générale du conseil d'État, laquelle exerçait avec plénitude la juridiction administrative. La section du contentieux est aujourd'hui le tribunal administratif supérieur, et l'assemblée générale du conseil d'État est investie seulement du droit de statuer, dans l'intérêt de la loi, sur le pourvoi formé par le ministre de la justice contre une décision de la section du contentieux (1).

## CHAPITRE III [2].

### DES RÈGLES DE COMPÉTENCE, OU DU CONTENTIEUX EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE.

Bien des efforts ont été tentés, dans le droit administratif, pour donner des principes qui servent de base définitive à *la compétence* de la juridiction administrative. Malgré le mérite de ces efforts et tous les services rendus à cette branche du droit, nous ne croyons pas cependant que les résultats en soient encore assez précis pour fournir les éléments de formules vraiment scientifiques, c'est-à-dire de formules simples, applicables à tous les faits particuliers, accessibles à toutes les intelligences.

Nous allons offrir dans ce chapitre le résumé de nos réflexions sur cette matière difficile, en ne perdant

(1) Loi du 3 mars 1849, art. 46; Règl. du 26 mai, 41. V. notre t. I^er^, p. 221. V. 1° *Principes de compétence et de juridiction administrative*, par M. CHAUVEAU-ADOLPHE, professeur à Toulouse, 3 vol. (1840).

2° *Organisation, procédure et compétence en matière administrative*, par M. SERRIGNY, professeur à Dijon, 2 vol. (1842).

3° *Droit administratif appliqué*, par M. DUFOUR, avocat au conseil d'État et à la cour de cassation, 5 vol. in-8 (1843).

4° Le *Rapport* de M. DALLOZ du 10 juin 1840; le *Rapport* de M. VIVIEN sur la loi du conseil d'État, 1849 (*Revue de législation*).

(2) Ce chapitre ne se trouve point dans la précédente édition.

Source BIU Cujas

jamais de vue la théorie et les applications pratiques.

La *juridiction* est le droit de juger ; le *contentieux* administratif est la matière à juger ; la *compétence* administrative est l'application du droit de juger dans ses véritables limites.

Pour déterminer la compétence, il faut étudier les éléments qui constituent le contentieux ; la compétence et le contentieux sont corrélatifs.

Le *contentieux administratif* a sa nature propre, il est *sui generis*. — Les conditions élémentaires du contentieux administratif sont au nombre de trois : dans chaque affaire, il faut leur réunion ; autrement les réclamations des citoyens ne pourraient suivre la *voie contentieuse*.

Il faut :

1° Qu'il y ait un acte spécial ou un fait particulier de l'administration ;

2° Que la réclamation contre cet acte soit fondée sur un *droit acquis ;*

3° Que la réclamation se rapporte à un *intérêt de l'ordre administratif.*

I. *Première condition : qu'il y ait un acte spécial ou un fait particulier de l'administration.* — Tous les actes de l'administration ne peuvent pas donner matière *à contentieux ;* une distinction prise dans la nature des choses et des attributions est indispensable.

Il y a des actes qui émanent de l'administration, en vertu de son droit général et constitutionnel de pourvoir aux besoins de la société, de la police, des diverses branches de l'organisation administrative ; ce sont ceux qu'on appelle de PUR COMMANDEMENT, *meri imperii.*

Il y a des actes qui tiennent à un pouvoir discrétion-

Source BIU Cujas

naire, confié à l'administration en vue de l'*intérêt collectif* de l'agriculture, de l'industrie ou du commerce. Ce pouvoir discrétionnaire ou facultatif de l'administration tient à son devoir général de surveillance et de protection envers les administrés. Mais les actes de *pure faculté*, comme ceux de *pur commandement*, ne tombent pas sous la juridiction; pour exprimer ce principe par une formule, nous dirons : *ea quæ sunt* MERI IMPERII *vel* FACULTATIS *non sunt* JURISDICTIONIS.

Ainsi, ne sont pas soumis au recours par la *voie contentieuse :*

1° Les traités du gouvernement avec les puissances étrangères, et les questions qui se rattachent aux conventions diplomatiques (1);

2° Les ordonnances ou arrêtés réglementaires, qui prescrivent des mesures d'administration publique, de police, et d'*organisation* ou *division* administrative;

3° Les *règlements* qui concernent les intérêts collectifs de l'agriculture, de l'industrie, du commerce, comme ceux, par exemple, sur l'*usage des cours d'eau;*

4° Les actes du pouvoir discrétionnaire de l'administration, qui peuvent blesser des intérêts sans léser des *droits acquis*, comme les actes de *concession d'usines*, ou les décisions du préfet, approuvées par le ministre, qui règlent la hauteur des écluses de moulins, non dans l'intérêt *particulier* de deux propriétaires, mais dans un intérêt *collectif* d'agriculture ou d'industrie (2).

---

(1) Les questions qui regardent les *prises maritimes* ne sont pas jugées comme affaires contentieuses, mais appartiennent à la *juridiction imparfaite* du conseil d'État. — Voir *infrà*, tit. 11.

(2) S'il y avait intérêt et discussion seulement entre deux propriétaires pour

Source BIU Cujas

II. *Deuxième condition : que les réclamations soient fondées sur un droit acquis.* — Tout intérêt qui se dit blessé par un acte de l'administration ne peut pas réclamer contre cet acte par la voie contentieuse; il faut qu'il puisse s'appuyer sur un *droit acquis*, ou se traduire en droit formel et positif. Le jugement alors, en matière administrative comme en matière civile, est déclaratif; il a pour base un fait et un droit : le fait, c'est l'acte de l'administration ou de son agent; le droit, c'est la cause légale et préexistante en faveur de celui qui réclame contre l'entreprise administrative. Le *droit* du citoyen est corrélatif à une *obligation spéciale* de l'administration.

Nous disons que toute réclamation par la voie contentieuse doit être fondée sur un droit acquis : on doit entendre par *droits acquis* des droits *certains* et d'un caractère *actuellement irrévocable*, qui naissent soit d'une loi administrative, d'une ordonnance légale, d'un contrat administratif, soit d'une loi civile (1).

Mais toute réclamation, bien que fondée sur un droit qui se dit méconnu ou violé, ne devient pas nécessairement la base d'un litige administratif. Si, par exemple, le droit au nom duquel on réclame est un *droit de propriété* méconnu directement, et en dehors *des attributions légales de l'administration*, il n'y aura pas application de la juridiction administrative, mais de la juridiction civile.

---

les *droits utiles* naissant de la concession d'usines, il y aurait compétence des tribunaux civils.

(1) Les droits qui naissent d'une ordonnance pourraient, en certains cas, cesser d'exister par la révocation de l'ordonnance; mais tant qu'elle n'est pas révoquée ils existent : ils ont le caractère *actuellement irrévocable;* on ne peut donc pas les contester pour le présent et le passé.

Source BIU Cujas

Il faut donc que non-seulement la réclamation soit fondée sur un droit acquis, mais, de plus, qu'elle se rapporte à un intérêt de l'ordre administratif.

III. *Troisième condition : que la réclamation se rapporte à un intérêt de l'ordre administratif.* — Pour établir cette troisième condition, on doit considérer les différentes espèces d'intérêts que peut rencontrer la juridiction administrative.

C'est un principe général, dans toute organisation judiciaire, que LA COMPÉTENCE EST DÉTERMINÉE PAR LA NATURE DES INTÉRÊTS A JUGER; ce principe est celui sur lequel doit reposer la compétence de la justice administrative.

Les intérêts, dans leur rapport possible avec les actes de l'administration, sont de plusieurs espèces, et doivent être distribués en six classes :

1° Intérêts nés des circonstances politiques de la révolution de 1789;

2° Intérêts de nature administrative ou d'ordre purement administratif;

3° Intérêts de l'*ordre réel* ou concernant la propriété, les droits réels et la possession;

4° Intérêts de simples jouissances et de revenus;

5° Intérêts mixtes;

6° Intérêts de l'ordre constitutionnel, civil et pénal.

Les deux premières classes d'intérêts formeront généralement le contentieux administratif. Les dernières classes appartiendront à la juridiction des tribunaux civils, sauf quelques exceptions et sauf les matières de l'ordre constitutionnel et pénal. Les affaires *administratives*, qui seraient relatives à quelques-unes des dernières classes,

Source BIU Cujas

rentreront dans nos règles générales et constitutives du contentieux.

Nous allons déterminer successivement l'objet des différentes classes d'intérêts, et nous dirons ensuite *pourquoi* et *comment* les deux premières embrassent généralement le contentieux administratif.

## SECTION Ire.

### DES DIFFÉRENTES CLASSES D'INTÉRÊTS.

---

#### § 1er. — PREMIÈRE CLASSE. — INTÉRÊTS NÉS DES CIRCONSTANCES POLITIQUES DE LA RÉVOLUTION.

Cette première classe comprend les questions qui concernent les *biens nationaux*, vendus publiquement en vertu des lois révolutionnaires.

Toutes les questions qui concernent :

1° La validité des adjudications, et, par conséquent, du titre même de la propriété;

2° Les effets des clauses et énonciations, soit des adjudications, soit des procès-verbaux préparatoires;

3° La nature des objets vendus;

4° La contenance et la délimitation de ces objets;

Toutes ces questions, disons-nous, sont attribuées à la juridiction des conseils de préfecture, sauf recours au conseil d'État.

C'est une compétence déterminée par l'intérêt politique et national qui demandait, comme nécessité, le maintien des adjudications faites au nom des lois de l'époque, et, comme garantie, l'intervention spéciale

Source BIU Cujas

de l'autorité administrative pour l'entière sécurité des adjudicataires. Quand le motif politique et déterminant de cette attribution n'a plus d'application possible, quand les questions n'intéressent plus l'adjudication ni ses effets directs, mais doivent se résoudre par des titres, des moyens, des preuves du *droit commun*, l'attribution cesse; les difficultés et les litiges retournent à la juridiction des tribunaux civils.

### § 2. — DEUXIÈME CLASSE. — INTÉRÊTS DE NATURE ADMINISTRATIVE, OU D'ORDRE PUREMENT ADMINISTRATIF.

Cette deuxième classe embrasse un grand nombre d'objets et de questions; elle constitue, à proprement parler, le *contentieux administratif*.

Elle comprend :

I. Les questions qui concernent le *domaine public ;*

Et dès lors, tout ce qui regarde les *anticipations*, les *usurpations* et *dégradations* des routes nationales et départementales, les *anticipations* et *usurpations* seulement des chemins vicinaux (1); tout ce qui intéresse la navigation intérieure ou les communications par fleuves, canaux et rivières navigables ou flottables; les questions relatives aux *servitudes d'utilité publique*, savoir : les chemins de halage, les alignements des rues et des chemins publics, les occupations temporaires de terrain,

(1) Les *dégradations* et *détériorations* des chemins vicinaux appartiennent à la police correctionnelle (Code pénal, art. 479, n° 11). Le mot *usurpé*, du Code pénal, ne nuit pas à la juridiction administrative en matière d'usurpation, parce que la loi générale ne déroge pas à la loi spéciale, qui est ici la loi du 9 vendémiaire an XIII, art. 7 et 8. L'action administrave et l'action civile sont parallèles. — Voir CORMENIN, t. Ier, v° *Chemins vicinaux*, n° 7, t. Ier, p. 301.

Source BIU Cujas

les fouilles et extractions de matériaux pour la confection ou la réparation des chemins et canaux; les torts et dommages causés par le fait *personnel* des entrepreneurs; les travaux d'*utilité publique* pour l'amélioration des fleuves et rivières navigables ou flottables, à raison du chômage et du préjudice même *permanent* imposé aux usines; l'établissement des *servitudes militaires* sur terrain nu; les prohibitions de construire sur les terrains militaires et ceux compris dans les rayons de défense : toutes ces questions sont de la compétence des conseils de préfecture, sauf recours au conseil d'État.

II. Les questions qui concernent la dépossession de l'exploitation *des mines* et la déchéance de la concession (1) : dans l'intérêt public et administratif lié à la bonne exploitation des mines concédées, le ministre prononce la dépossession ou la déchéance, mais le conseil de préfecture et le conseil d'État jugent les réclamations élevées contre l'acte administratif.

III. Les questions relatives au *desséchement des marais* :

Et dès lors, tout ce qui regarde les contestations entre les propriétaires des marais et les concessionnaires du desséchement, sur l'exécution des clauses de la concession, sur la confection des travaux, sur les indemnités dues à des *tiers* par suite des travaux ordonnés, sur le recouvrement des taxes établies pour l'indemnité de plus-value (3); — ces questions appartiennent, au premier degré, soit à la commission *syndicale* organisée

(1) Loi du 21 mai 1838.
(2) Loi du 16 septembre 1807, art. 46.
(3) Loi du 21 février 1811, art. 27.

Source BIU Cujas

en vertu de la loi, soit au conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État (1).

IV. L'interprétation *des actes administratifs* produits dans un litige porté devant d'autres juridictions, quand des doutes *sérieux* sont élevés sur le sens de leurs clauses.

Il est de l'intérêt d'une bonne administration que ses actes soient appliqués selon la pensée qui les a fait naître : s'il s'agit des actes de l'administration inférieure, l'interprétation appartient aux conseils de préfecture dans le ressort desquels les actes ont été faits, sauf recours au conseil d'État; s'il s'agit d'actes revêtus de la forme d'arrêtés consulaires, de décrets de l'empire et de la République ou d'ordonnances royales, l'interprétation appartient au conseil d'État, au premier et au second degré.

V. Les questions relatives aux *concessions*, à titre gratuit et onéreux, consenties par l'État envers les départements, les communes, les établissements publics, notamment en vertu du décret du 9 avril 1811 : quand il s'agit de l'application de ce *décret* ou des ordonnances analogues de concession, le conseil d'État juge seul les difficultés qui s'élèvent, à ce sujet, entre l'État et les établissements concessionnaires.

VI. Les questions relatives aux *affectations* des biens du domaine à des ministères ou à d'autres services administratifs. Ces affectations étant faites par ordonnance ou décret; le conseil d'État seul prononce entre les *administrations* qui font l'une contre l'autre des répétitions, ou sur les questions accessoires de dommages et intérêts

(1) Les attributions respectives de la commission et du conseil de préfecture sont réglées par la loi de 1807 et le décret de 1814. — V. *suprà* p. 537 et suiv.

Source BIU Cujas

que les *particuliers* réclament à raison du changement apporté à l'affectation première.

VII. Les questions relatives aux *pensions*, aux *créances* dues par l'État, à la liquidation de la dette publique, et à l'application des lois de *déchéance* contre les créanciers de l'État. Le Trésor ne peut être grevé que par le fait des *ordonnateurs* : c'est le ministre des finances, le plus élevé parmi les ordonnateurs, qui prononce au premier degré, et le conseil d'État en dernier ressort.

VIII. Les questions relatives à la *comptabilité publique*.

Et dès lors tout ce qui regarde la comptabilité de l'État, des départements, des communes, des établissements publics, et les mainlevée, réduction ou translation des *priviléges* et *hypothèques légales* de l'État, des communes, des établissements de bienfaisance sur les biens des comptables. La connaissance des questions de comptabilité est généralement attribuée à la cour des comptes, mais spécialement, en premier ressort, aux conseils de préfecture en ce qui concerne les comptes des percepteurs de communes et d'établissements de bienfaisance, dont le revenu annuel n'excède pas 30,000 francs ; le recours en cassation contre les arrêts de la cour des comptes pour incompétence ou excès de pouvoir, qui était porté devant le conseil d'État, est jugé, comme on l'a déjà dit, par le tribunal des conflits.

IX. Les questions relatives aux *contributions directes*, en ce qui concerne les demandes en *décharge* ou *réduction* des contributions directes et des impôts qui leur sont assimilés, comme les redevances sur les mines, les contributions pour l'instruction primaire, l'impôt des prestations pour les chemins vicinaux, les taxes de curage

Source BIU Cujas

des rivières réparties entre les riverains par arrêté du préfet.

X. Les questions relatives aux *conventions* et *marchés* passés avec les ministres ou les chefs de service dûment autorisés, pour les *fournitures* qui intéressent l'administration de l'État, par exemple, pour les subsistances, l'habillement, la remonte de l'armée; pour la construction, l'armement des vaisseaux, l'entretien des équipages, pour les fournitures des divers bureaux aux ministères, les approvisionnements de papier pour le timbre, pour l'imprimerie nationale, pour l'administration de l'enregistrement et des domaines. Au premier degré, les ministres prononceront sur l'*exécution* ou la *résiliation* des marchés convenus avec les administrations qu'ils représentent; le conseil d'État jugera en dernier ressort (1). Les fournitures qui regardent les départements et les communes ne sont pas d'un intérêt assez général pour sortir de la classe ordinaire des conventions entre les personnes morales et les particuliers, conventions dont le jugement appartient à la juridiction civile.

XI. Les questions relatives aux marchés pour les *travaux publics* de l'État, des départements, des communes et pour le service des maisons centrales dont les travaux intérieurs sont assimilés à des travaux publics (2) : elles sont soumises, en premier ressort, aux conseils de préfecture.

---

(1) Décret du 11 juin 1806, art. 12; loi du 31 janvier 1833, art 12; ordonnances des 4 décembre 1836 et 31 mai 1838, art. 45 et 46.

(2) Loi du 28 pluviôse an VIII, ordonnance du 27 mai 1816; arrêts du conseil d'État, 24 octobre 1834, 16 novembre 1836, 3 mai 1839.

Source BIU Cujas

XII. Les questions relatives à la validité des *opérations électorales* qui concernent la formation des conseils de département, d'arrondissement et des communes, quand les difficultés auront pour objet la violation des *formes* prescrites par la loi aux assemblées électorales : les difficultés seront déférées aux conseils de préfecture, sauf recours au conseil d'État.

### § 3. — TROISIÈME CLASSE. — INTÉRÊTS DE L'ORDRE RÉEL, OU CONCERNANT LA PROPRIÉTÉ, LES DROITS RÉELS ET LA POSSESSION.

Le droit administratif est limité par le droit civil ; la juridiction administrative doit donc s'arrêter généralement devant les questions de propriété, de droits réels, de possession.

La propriété en elle-même est si bien placée sous la protection du droit commun, que le domaine de l'État, c'est-à-dire celui possédé par l'État à titre singulier et en qualité de propriétaire, est soumis à la compétence des tribunaux civils comme le domaine des particuliers. La juridiction civile, qui s'applique au domaine de l'État, s'étend, à plus forte raison, sur les *domaines engagés* qui dérivent de l'ancien domaine de la Couronne, et sur les portions du domaine acquises ou prescrites par les individus. Mais quand il s'agit des concessions faites par l'État aux départements et aux communes, ces concessions ont eu lieu dans des *vues administratives* qui font exception à la règle sur la compétence civile.

A l'égard des *droits réels* (de servitude et d'hypothèque), deux exceptions sont apportées à la juridiction civile : l'une concerne les *servitudes d'utilité publique*,

Source BIU Cujas

dont l'existence et l'exercice, qui peuvent entraîner un dommage *temporaire* ou *permanent*, tiennent à un intérêt social confié à la surveillance exclusive de l'administration ; l'autre concerne les mainlevée, réduction et translation des *droits* de privilége et d'hypothèque légale sur les biens des comptables, parce que ces garanties, *réelles* par leur nature, sont accessoires à la qualité originaire de comptables, c'est-à-dire à la *qualité personnelle*.

Les questions du *possessoire* appartiennent à la compétence civile ; il n'y a d'exception qu'à l'égard des terrains nécessaires pour l'élargissement des chemins vicinaux : lorsque le préfet a statué sur la largeur d'un chemin *préexistant* et régulièrement *classé* (1), le terrain peut être occupé au nom du domaine public et municipal ; l'utilité publique de la *possession* immédiate est déclarée ; il n'y a plus de question à élever au *possessoire ;* les obstacles de fait pourraient même être considérés comme des *délits* ; les questions de propriété et d'indemnité restent seules soumises aux tribunaux ordinaires (2).

### § 4. — QUATRIÈME CLASSE. — INTÉRÊTS DE SIMPLE JOUISSANCE OU REVENUS.

Les baux administratifs qui ont pour objet la jouissance des biens du Domaine, et qui ne portent que sur des intérêts de simple jouissance ou de revenus, sont soumis, malgré les formes spéciales qui les entourent, à la juridiction des tribunaux civils, pour toutes les

(1) C'est-à-dire compris par arrêté du préfet dans le tableau des chemins du département.

(2) Arrêts de cassation, 2 février 1844 (intérêt de la loi) et 27 novembre 1843.

Source BIU Cujas

questions de validité, d'exécution, de résiliation et même pour les difficultés d'*interprétation* relativement aux clauses douteuses. La compétence civile est la seule applicable, bien qu'il s'agisse ici des actes et des revenus de l'administration : 1° parce que la jouissance se rapporte à une propriété de l'État, assimilée à la propriété privée; 2° parce qu'il n'y a pas dans les questions à juger un intérêt administratif assez distinct, pour nécessiter l'application de la juridiction administrative. Mais à l'égard des baux administratifs de *bacs et bateaux*, et des *droits de péage* concédés à des individus ou à des compagnies sur les ponts, les canaux, les chemins de fer, les difficultés relatives à l'exécution même du passage, à la quotité et à la durée des droits de péage, concerneraient la juridiction administrative, parce que là se trouverait engagé un intérêt général de communication, placé spécialement sous la surveillance de l'administration publique.

### § 5. — CINQUIÈME CLASSE. — INTÉRÊTS MIXTES.

Nous qualifions *intérêts mixtes* les litiges qui naissent *à l'occasion d'un titre administratif*, comme une adjudication nationale, mais qui ont besoin d'un moyen de preuve ou de justification autre que le titre administratif: ainsi, les questions de servitudes, d'usage de cours d'eau qui concernent des *biens nationaux*, mais qui ne peuvent être résolues que par d'anciens titres, par l'application des coutumes locales, ou d'autres moyens du *droit commun*, restent en dehors de la compétence des conseils de préfecture, et doivent être déférées à la juridiction civile.



Source BIU Cujas

Ces trois dernières classes de droits et d'intérêts, de l'*ordre réel*, de *simple jouissance* et de *caractère mixte*, que nous venons de déterminer, appartiennent donc par leur nature même, et sauf quelques exceptions, aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

Une dernière classe, plus générale, reste à signaler.

### § 6. — SIXIÈME CLASSE. — INTÉRÊTS DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL, CIVIL ET PÉNAL.

Les intérêts de l'ordre constitutionnel, civil et pénal sont étrangers à l'ordre purement administratif.

Le droit administratif a pour objet de régler l'*action* et la *compétence* de l'administration centrale et des administrations locales dans leurs rapports avec les administrés. Il s'appuie sur le droit public positif pour conformer aux principes de la loi fondamentale les détails de l'exécution. L'administration, soit *active*, soit *contentieuse*, ne peut se mettre à la place des pouvoirs organisés par la Constitution, ni s'immiscer dans leurs attributions constitutionnelles.

D'un autre côté, le droit administratif est limité dans son objet par le droit civil qui règle les intérêts privés des personnes et des familles, et par le droit pénal qui agit directement, à titre de sanction publique, sur la liberté, l'honneur, la vie, la fortune des citoyens.

La juridiction administrative, par sa nature propre, et comme devant appliquer le droit administratif au *contentieux*, devra donc nécessairement rester en dehors des objets du droit constitutionnel, civil et pénal : ce ne sera pas, par exemple, le conseil d'État qui pourra

Source BIU Cujas

jamais statuer sur la validité de l'élection d'un représentant ou la responsabilité d'un ministre, sur le crime de *concussion* d'un comptable, ou sur les *droits* relatifs à la succession d'un fonctionnaire public, même s'il y a réclamation des *papiers de l'État* (1). L'ordre constitutionnel a ses juges dans la haute cour de justice; l'ordre civil dans la justice ordinaire et territoriale; l'ordre pénal dans les tribunaux de police municipale, correctionnelle, et les cours d'assises; l'ordre administratif a ses juges dans toutes les juridictions *spéciales* qui relèvent du conseil d'État, et dans le conseil d'État lui-même investi de la plénitude de juridiction administrative. C'est ici qu'on peut appliquer avec justesse l'ancienne règle qui servait à marquer les limites de la juridiction civile et de la juridiction ecclésiastique : « *Le tribunal est du for dont est la loi ;* » ou, ce qui revient au même, le principe ci-dessus exprimé : *La compétence est déterminée par la nature des intérêts à juger.*

## SECTION II.

### POURQUOI ET COMMENT LES DEUX PREMIÈRES CLASSES D'INTÉRÊTS EMBRASSENT GÉNÉRALEMENT LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

Nous avons marqué successivement l'objet des différentes classes d'intérêts, il nous reste maintenant à dire POURQUOI et COMMENT les deux premières classes d'intérêts

(1) L'État a le droit de reprendre dans la succession des fonctionnaires les papiers qui leur ont été confiés, ou qui regardent la défense du pays et ses relations diplomatiques. Mais s'il y a opposition des successibles, les tribunaux statuent par voie de référé ou de jugement. (Arrêté consulaire du 13 ventôse an X ; —Code de procédure, art. 911-939 ; — Arrêt de la Cour d'appel de Paris du 8 mai 1829.)

Source BIU Cujas

embrassent généralement le contentieux de la juridiction administrative.

I. Les deux premières classes contiennent une énumération d'objets divers; elles ne sont pas données ici comme *limitatives*, relativement aux objets indiqués; d'autres faits, d'autres objets sont possibles et pourraient augmenter les détails de l'énumération; mais ce qu'il importe de remarquer pour la solution du problème de la compétence, c'est que cette classification n'est pas arbitraire, et qu'elle est déterminée par la *nature* des objets, des questions, des litiges. Ces objets différents, ces divers litiges ont, en effet, un rapport essentiel, une nature commune sur un point fondamental, savoir : qu'ils rentrent tous *dans l'ordre administratif*, sans contredire le droit constitutionnel qui appartient à l'administration de prendre des mesures dans l'intérêt général de la société, ou dans l'intérêt collectif de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, et de faire des actes de *pur commandement* ou de *pure faculté*.

C'est à cette condition commune qu'ils forment des intérêts de nature administrative; c'est la raison pour laquelle ils rentrent *stricto sensu* dans l'ordre purement administratif; c'est POURQUOI ils sont propres à constituer la matière du contentieux.

II. Mais COMMENT, en quelles circonstances rentrent-ils ainsi dans l'ordre purement administratif? Là est le nœud de la difficulté : si l'on peut dire *comment* cela se fait, et systématiser ces circonstances par la logique, on aura trouvé la solution dernière des questions de compétence.

Or les divers faits, les nombreux objets du conten-

Source BIU Cujas

tieux, que nous avons énumérés, rentrent dans l'ordre et le contentieux administratif par l'une des trois circonstances qui suivent : ils y rentrent, PREMIÈREMENT, parce que les contrats, les actes, les droits ont pris naissance dans le sein même de l'administration; comme les adjudications nationales pendant la révolution, les concessions d'immeubles aux départements et aux communes en vertu du décret du 9 avril 1811, les concessions de mines et celles de desséchement des marais, les actes administratifs susceptibles de doute et d'interprétation, les pensions et créances contre l'État, la comptabilité publique, la répartition des contributions directes, dont on demande décharge ou réduction, les marchés de fournitures, etc. Tous ces objets SONT NÉS au sein de l'ordre administratif; mais, de plus, et c'est là le caractère essentiel, l'administration, en vue de l'intérêt public, a contracté à leur sujet, expressément ou tacitement, des *obligations spéciales;* et les *droits* des citoyens sont *corrélatifs* à ces obligations.

Ils y rentrent, SECONDEMENT, parce que certains objets ont été placés par la loi, en vue de l'intérêt public, sous la surveillance *spéciale* de l'administration; telles sont les *dépendances* du domaine public livré à l'usage de tous, mais confié directement à la surveillance administrative, pour que chaque membre de la société puisse librement en user ; de là vient la compétence relative aux *anticipations*, *usurpations* et *dégradations* en matière de grande voirie, etc., etc. — Il n'y a pas alors, de la part de l'administration, pouvoir vraiment discrétionnaire ou pure faculté d'agir; il y a pour elle obligation *spéciale* qui correspond au droit de tous les membres de la société

Source BIU Cujas

de jouir, *ut singuli*, des choses qui composent le domaine public. L'obligation spéciale dérive donc et de la loi qui a placé le domaine public sous la surveillance directe de l'administration, et du droit individuel d'user de la chose publique, qui appartient à chaque membre de la société; il y a encore ici une *obligation* et un *droit* corrélatifs.

Ils y rentrent, TROISIÈMEMENT, parce que l'administration active, dans l'exercice de ses attributions légales, rencontre des *droits particuliers* qu'elle atteint et grève, dans l'intérêt public, d'une charge temporaire ou perpétuelle; ainsi, les servitudes d'*utilité publique* pour la défense de l'État et pour l'amélioration des communications par terre et par eau, rencontrent et atteignent le *droit privé* de propriété foncière. L'administration qui agit par faits particuliers, au nom de l'intérêt public, ou par l'intermédiaire d'agents et *entrepreneurs* qui la représentent, ne nie pas, ne détruit pas ce droit de propriété qui lui est antérieur et supérieur; mais elle l'atteint dans son libre exercice; elle le grève d'une charge par les servitudes militaires sur les terrains compris dans certaines zones, par les alignements dans les rues des villes et des communes, par l'établissement des chemins de halage, par les travaux qui affectent le cours des fleuves et rivières navigables ou flottables, par les fouilles et extractions de matériaux, les occupations temporaires, les surhaussements ou abaissements du sol des chemins; alors, l'intérêt des propriétaires, le droit privé, menacé ou atteint par ces actes spéciaux de l'administration ou de ses agents, réclame, par la voie contentieuse, ou le *redressement* de l'acte administratif, comme si l'on a trop étendu la zone de dé-

Source BIU Cujas

fense, la largeur du chemin de halage, ou, le plus souvent, une *indemnité* qui sera réglée administrativement (1). Il y a ici un droit particulier, celui de la propriété, et une obligation spéciale de l'administration soit de se renfermer dans les lois et ordonnances qui ont déterminé ses attributions, soit de payer une indemnité proportionnelle au dommage.

Le *droit* et l'*obligation* sont encore là deux corrélatifs.

III. Voilà donc les circonstances dans lesquelles se produira le fait ou l'acte qui donnera matière à *contentieux administratif* :

Ou l'acte sera né dans l'ordre purement administratif, en créant une obligation *spéciale* pour l'administration et un *droit* pour autrui ;

Ou la chose atteinte par les individus étrangers à l'administration aura été placée sous la surveillance *directe* de l'administration *spécialement obligée* d'en procurer à *chacun* la libre jouissance ;

Ou l'acte de l'administration, sans nier l'existence du droit de propriété, en aura gêné ou grevé le libre exercice par une servitude d'utilité publique :

En d'autres termes,

Naissance, dans l'ordre purement administratif, d'un acte ou d'un contrat qui impose à l'administration une obligation spéciale;

Surveillance spéciale de l'administration sur les choses dont chacun a le droit d'user;

Exercice sur la propriété privée du droit tempo-

(1) La zone est plus ou moins étendue, selon la classe à laquelle appartiennent les fortifications; les chemins de halage sont plus ou moins larges, selon la classe des canaux et le service de navigation.

Source BIU Cujas

raire ou perpétuel de servitude d'utilité publique :

Telles sont les trois circonstances *logiques* et *légales* dans lesquelles devra se produire l'acte ou le fait donnant matière à contentieux administratif.

Tous les faits contingents, non prévus mais possibles, qui se produiront dans l'une des trois circonstances marquées, appartiendront au contentieux et à la compétence de la juridiction administrative.

Ils lui appartiendront par une raison qui devient le principe fondamental en cette matière :

C'est que dans l'une des trois circonstances légales où l'acte se produit, il y a toujours, en vue d'un intérêt public ou administratif, *obligation spéciale* de la part de l'administration, et *droit corrélatif* en faveur des citoyens. « La juridiction administrative, selon l'expression de M. Vivien, n'est saisie d'aucun débat, que la chose publique ne s'y trouve plus ou moins engagée. » Mais l'obligation spéciale et le droit qui s'y rapporte sont le fond nécessaire du débat et du jugement administratif.

Telle est la solution qui nous paraît répondre à toutes les difficultés du problème que nous nous sommes proposé sur la nature du contentieux et l'application de la juridiction administrative.

Conformément à la grande pensée de Montesquieu sur les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses, et qui doivent être le fondement des lois, nous dirons que les lois de la compétence administrative, dans la théorie que nous avons exposée, nous paraissent fondées sur la nature des choses ou des intérêts, et sur les rapports nécessaires entre les différentes juridictions de l'ordre constitutionnel, civil, pénal et administratif.

Source BIU Cujas

# TITRE II.

## JURIDICTION IMPARFAITE DU CONSEIL D'ÉTAT.

SOMMAIRE.

§ 1. — Juridiction de droit international.
§ 2. — Juridiction de droit public.
§ 3. — Juridiction de haute tutelle administrative.

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 avec M. de Cormenin, dans ses *Questions de droit administratif*, des matières *quasi-contentieuses*.

Les matières soumises à cette juridiction imparfaite sont ou de droit international, ou de droit public, ou de haute tutelle administrative.

### § 1^er^. — 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 bâtiments 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

Source BIU Cujas

pas introduites au conseil d'État par la voie contentieuse; le règlement du 26 mai 1849 les place dans les attributions de l'assemblée générale [9]. — Le conseil d'État a succédé au conseil des prises, institué en l'an VIII. Il prononce en premier et dernier ressort; il prononce aussi en appel sur les décisions rendues par les commissions des prises établies dans les colonies (1). Les formes à suivre pour les jugements, 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 armements en course. — Les tribunaux de l'ordre civil deviennent compétents 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.

### § 2. — JURIDICTION DE DROIT PUBLIC.

Au premier rang se place le droit de statuer, en assemblée générale, sur les *recours pour abus*, qui tiennent au droit public ecclésiastique, et dont nous avons traité dans le chapitre du droit constitutionnel.

C'est aussi une juridiction imparfaite et de droit public que celle exercée par le conseil d'État, au sujet des ordonnances ou décrets rendus en matière non contentieuse, et contre lesquels réclament des intérêts individuels. Le décret du 22 juillet 1806 (art. 40), permet à ceux dont les droits ou la propriété souf-

(1) Arrêté du 2 prairial an XI-17.

Source BIU Cujas

friraient une atteinte d'une décision du conseil d'État, d'une ordonnance ou d'un décret, de se pourvoir par requête directe au chef du gouvernement; celui-ci 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'incompétence 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* au Gouvernement 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 changements de noms.

I. *Naturalisations.* — Indépendamment de *la grande naturalisation*, nécessaire pour conférer désormais aux étrangers, le droit d'éligibilité à l'Assemblée nationale et qui ne peut être accordée que par une loi (1), il y a deux sortes de naturalisations, l'une *ordinaire*, l'autre *exceptionnelle*. — La naturalisation ordinaire a lieu lorsque l'étranger, âgé de vingt et un ans accomplis, a obtenu l'autorisation d'établir son domicile en France, conformément à l'article 13 du Code civil, et qu'il y a résidé pendant dix années consécutives. La demande est transmise par le maire de la résidence au préfet, et par celui-ci au garde des sceaux. La naturalisation ne peut être accordée qu'après enquête faite par le gou-

(1) Loi du 3 décembre 1849, art. 1, 3e alinéa.

Source BIU Cujas

vernement, relativement à la moralité de l'étranger. Le président de la République statue sur les demandes en naturalisation, mais sur l'*avis favorable* du conseil d'État (1).

La naturalisation *exceptionnelle* est celle qui est accordée aux étrangers qui ont rendu des services importants à l'État, ou apporté en France une industrie, des talents distingués, des inventions utiles, ou formé dans son sein de grands établissements : après un an de domicile, ils peuvent jouir du droit de Français, si ce droit leur est conféré par un décret spécial rendu de l'avis du conseil d'État (2).

Au surplus, d'après la loi du 14 octobre 1814 le roi avait 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 du royaume; il avait pu même diminuer la condition des dix ans de résidence; — et en 1848 le gouvernement provisoire, par un décret du 28 mars, a autorisé le ministre de la justice à accorder la naturalisation à tous les étrangers qui la demanderaient et qui justifieraient par actes officiels ou authentiques qu'ils résidaient en France *depuis cinq ans au moins* et produiraient un certificat des commissaires du gouvernement attestant qu'ils sont dignes de jouir du droit de *citoyen français* (3). — La loi du 30 décembre 1849 a maintenu le droit d'éligibilité conféré implicitement aux étrangers naturalisés par le bénéfice de ce décret.

(1) Décret du 16 mars 1809; loi du 3 décembre 1849, art. 1er.
(2) S. N. C., 19 février 1808; loi du 3 décembre 1849, art. 2.
(3) On estime à 30,000 les étrangers qui ont profité du bénéfice du décret.

Source BIU Cujas

II. *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 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 prénoms 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 changements et additions de *noms* peuvent avoir lieu par ordonnance ou décret en conseil d'État. La demande en est adressée au ministre de la justice; si la demande est admise, le décret est inséré au *Bulletin des lois*, et il 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 au décret, et si l'opposition paraît fondée, le décret doit être rapporté. 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

(1) Loi du 11 germinal an XI, art. 3.

Source BIU Cujas

d'état, elle tomberait évidemment dans le domaine exclusif de la justice civile.

### § 3. — 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 établissements publics, dans l'intérêt du gouvernement et de ses agents, fonde l'attribution du conseil d'État relative aux autorisations des sociétés anonymes, des compagnies d'assurances et de l'établissement des usines, aux autorisations de plaider demandées par les communes aux autorisations des poursuites contre les fonctionnaires publics.

I. La nécessité de l'autorisation préalable des *sociétés anonymes* et *compagnies d'assurances mutuelles*, impose l'examen des conditions et des statuts d'une association qui appelle de grands capitaux, ou concentre les petits en vue de l'avenir, et qui pourrait compromettre la sûreté commerciale, les intérêts de l'industrie, la confiance publique. 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 ou l'éventualité d'une réunion de capitaux ; c'est parce que la garantie personnelle est absente des sociétés anonymes, que la garantie sociale doit se produire par l'examen et l'autorisation du conseil d'État, en assemblée générale.

Source BIU Cujas

II. 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.

III. Nous avons parlé, en son lieu, de l'autorisation des *communes* et des établissements accessoires aux communes pour l'exercice des actions judiciaires : nous avons marqué les exceptions qui ont dû y être apportées.

IV. La *mise en jugement des fonctionnaires publics* est l'objet qui associe le plus directement la juridiction imparfaite du conseil d'État à l'action gouvernementale : l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, qui est toujours en vigueur et dont le principe est entré définitivement dans notre droit public et administratif, porte : « Les agents du gouvernement, autres que les mi-» nistres, ne peuvent être poursuivis pour les *faits re-*» *latifs 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 constituante, qui certes ne voulait pas le despotisme, avait établi par le décret du 14 décembre 1789 que « les officiers » municipaux ne pourraient être mis en jugement pour

Source BIU Cujas

» des délits d'administration, sans l'autorisation préa- » lable 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 admi- » nistrateurs 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 agents 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 :

1° 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).

2° Ce sont les agents 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

(1) Avis du Conseil d'État, 16 mars 1807; Cassation, 28 septembre 1821. Voir notre tome I^er^, p. 220.

Source BIU Cujas

politique et judiciaire, les ministres, les représentants, 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 gouvernement, 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.

3° Il est dans l'administration publique des fonctionnaires qui dépendent de services administratifs placés sous une direction générale : pour les agents 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; de même, 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).

4° 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

(1) Arrêt du 10 floréal an X.
(2) Arrêt du 29 thermidor an XI.



Source BIU Cujas

même le directeur général (1) ; — ce sont « les autorités » qui ordonneraient des perceptions illégales, les em- » ployés qui en confectionneraient les rôles et tarifs, et » ceux qui en feraient le recouvrement (2). »

5° 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 renseignements, 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 et après communication au ministre de l'intérieur.

L'art. 75 de la Constitution de l'an VIII, 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 (3). 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

(1) Loi du 8 décembre 1814, art. 144.
(2) *Lois annuelles de finances.*
(3) Cour d'appel de Paris, arrêt du 7 mai 1833.

Source BIU Cujas

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 (1).

# TITRE III.

## DES CONFLITS D'ATTRIBUTIONS, ET DE LA JURIDICTION DU TRIBUNAL DES CONFLITS (2).

### SOMMAIRE.

SECT. Ire. — Nature de l'institution relative aux conflits.
SECT. II. — Exercice du droit relatif aux conflits.
§ 1. — Conflit positif.
I. — Procédure en matière de conflits.
II. — Exceptions en matière de conflits.
III. — Déchéance du droit d'élever le conflit.
IV. — Du droit des tribunaux à l'égard des déchéances.
§ 2. — Conflit négatif et règlement de juges administratifs.

### SECTION Ire.

#### NATURE DE L'INSTITUTION RELATIVE AUX CONFLITS.

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

(1) Avis du conseil d'État, 12 décembre 1809.

(2) On peut consulter : 1° Le *Traité de l'autorité judiciaire*, t. II, p. 379; 2° Les *Conflits d'attributions*, par M. GUICHARD; 3° Le *Commentaire sur l'ordonnance des conflits*, par M. TAILLANDIER. 4° Le rapport de M. THOMINES-DESMASURES sur le projet de loi relatif à l'organisation du tribunal des conflits. (*Moniteur*, 30 déc. 1849).

Source BIU Cujas

d'État, avait transporté au tribunal de cassation le droit de prononcer sur les conflits de juridiction comme sur les règlements de juges : il en résultait une grande exception au principe fondamental de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire. L'Assemblée constituante avait fait cette exemption par nécessité, puisqu'en supprimant le conseil d'État, elle n'avait plus de corps administratif ou d'institution parallèle à la Cour de cassation, et qu'en donnant au roi *seul* le droit de statuer sur les conflits, elle aurait craint d'ébranler la constitution et l'indépendance de l'ordre judiciaire (1).

La Convention dans sa seconde période, 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 était ainsi conçue : « En cas de conflit d'attributions » entre les autorités judiciaires et administratives, il » sera SURSIS jusqu'à la décision du ministre, *confirmée* » *par le Directoire exécutif*, qui en référera, s'il en est » besoin, au Corps législatif. » C'est là l'origine de l'institution relative aux conflits.

Le Consulat a transporté aux préfets le droit d'élever le conflit, et il avait investi le conseil d'État du droit de statuer (2). Ce droit appartient, d'après la Constitution de 1848, au tribunal des conflits, dont l'organisation nouvelle associe dans une heureuse conbinaison les éléments de la Cour de cassation et du conseil d'État (3).

---

(1) Décret du 27 novembre 1790, art. 2, 9.

(2) Arrêts des 5 nivôse an VIII et 13 brumaire an X.

(3) En cas d'empêchement, les membres du tribunal sont remplacés par des suppléants pris dans le conseil d'État ou la Cour de cassation, selon la qua-

Source BIU Cujas

Le tribunal des conflits se réunit sur la convocation du ministre de la justice, son président.

Les fonctions du ministère public sont remplies par deux commissaires du gouvernement pris dans le ministère public du conseil d'État et de la Cour de cassation.

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 règlements de juges, quand le conflit s'élève entre les cours et tribunaux, ce qu'on appelle dans un sens restreint *conflit de juridiction* (1); — la Cour de cassation et le conseil d'État, représentés dans le tribunal des conflits, pour le règlement des attributions administratives et judiciaires, quand l'autorité administrative a revendiqué le jugement d'une cause, ce qui constitue le *conflit positif;* ou qu'il y a eu refus réciproque des tribunaux administratifs et judiciaires de connaître d'un litige, ce qui constitue le *conflit négatif.*

## SECTION II.

### EXERCICE DU DROIT RELATIF AUX CONFLITS.

Le droit d'élever le conflit avait menacé, pendant quelque temps, l'autorité judiciaire, sous la restauration, du retour des anciennes évocations au conseil du roi. Une ordonnance du 12 décembre 1821 avait rendu la menace permanente et suscité de vives réclamations.

---

lité des membres empêchés; à cet effet deux suppléants sont élus par chacun des deux corps (*Règlement* du 26 octobre 1849, art. 2).

(1) Loi du 27 ventôse an VIII, art. 76. — Code de procédure civile, art. 363.

Source BIU Cujas

Mais la sage ordonnance du 1er juin 1828 (rendue sous le ministère de M. Portalis) fit rentrer l'administration et la prérogative royale dans leurs véritables limites; et pour augmenter les garanties des citoyens et des tribunaux, l'ordonnance du 12 mars 1831, en instituant la publicité des débats, imprima aux discussions sur les conflits leur véritable caractère, celui d'une haute question de compétence. — Aujourd'hui l'exercice du droit relatif aux conflits est déterminé par l'ordonnance du 1er juin 1828 et par le règlement d'administration publique du 26 octobre 1849, qui a eu pour objet de mettre les formes de procéder en rapport avec la nouvelle institution.

### § 1er. — CONFLIT POSITIF.

On peut définir le conflit positif un acte par lequel le préfet revendique devant les tribunaux ordinaires, au nom de l'administration, le jugement d'une contestation qu'il dit appartenir, en vertu d'une disposition expresse de la loi, à la compétence administrative.

I. *Procédure en matière de conflit.* — Toute la procédure des conflits positifs se réduit aux points suivants :

*Déclinatoire* proposé par le préfet; — Le préfet adresse au procureur de la République un mémoire dans lequel se trouve la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du litige : ce magistrat 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 ministère public, dans les

Source BIU Cujas

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 saisie de l'appel ait statué sur la compétence. Le conflit élevé avant l'arrêt de compétence serait prématuré ; la Cour d'appel 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 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 ministère public le communique au tribunal, chambre du conseil, et requiert que, conformément à l'article 27 de la loi du 21 fructidor an III, il soit *sursis* à toute procé-

---

(1) Plusieurs décisions sont rendues dans ce sens. (Voir l'ordonnance du conseil d'État, 29 août 1839. *Droit*, 20 septembre 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 du conseil d'État, 18 avril 1835.)

Source BIU Cujas

dure judiciaire ; et le tribunal prononce le jugement de sursis.

*Avertissement donné aux parties instanciées ;* — Les parties sont prévenues par le procureur de la République du rétablissement des pièces au greffe, et invitées à fournir, dans la quinzaine, leurs observations sur la compétence.

*Transmission au ministre de la justice et communication au ministre compétent ;* — Toutes les pièces sont transmises au garde des sceaux, qui, dans les vingt-quatre heures, en adresse récépissé au procureur de la République pour être déposé au greffe du tribunal ; les pièces sont transmises aussitôt et enregistrées au secrétariat du tribunal des conflits, dont le titulaire est nommé par le ministre de la justice (1).

Dans les cinq jours de l'arrivée, les arrêtés de conflits et les pièces sont communiqués au ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service auquel se rapporte le conflit. — La date de la communication est consignée sur un registre à ce destiné. Le ministre doit fournir les observations et les documents qu'il juge convenables sur la question de compétence, dans la quinzaine, et les pièces doivent toujours être rétablies au secrétariat dans ce même délai. — Les avocats des parties peuvent être autorisés à en prendre communication sans déplacement [12-13].

*Rapport sur le conflit ;* — Les rapporteurs sont désignés par le ministre de la justice après l'enregistrement

(1) Ordonnances du 1er juin 1828, art. 14, du 12 mars 1831, art. 6. — Règlement d'administration publique déterminant les formes de procéder du tribunal des conflits, du 16 octobre 1849, art. 5, § 12.

Source BIU Cujas

des pièces au secrétariat du tribunal. Les rapports sont faits par écrit ; ils sont déposés par les rapporteurs au secrétariat dans les vingt jours qui suivent la rentrée des pièces, et transmis à celui des commissaires du gouvernement que le ministre de la justice a désigné pour chaque affaire. Le rapport est lu 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, soit par elles-mêmes, soit par des avocats au conseil d'État et à la Cour de cassation. Le commissaire du gouvernement est ensuite entendu dans ses conclusions.

*Décision sur le conflit;* — Il est statué dans le délai de deux mois, à dater de la réception des pièces au ministère de la justice (1). La décision porte en tête : AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS, LE TRIBUNAL DES CONFLITS. Elle est motivée et signée du président, du rapporteur et du secrétaire.

*Notification de la décision au tribunal;* — Lorsque la décision a été rendue, le ministre de la justice, dans le mois qui suit, pourvoit à la notification. Si le tribunal n'a pas reçu, dans le délai légal, notification de la décision intervenue sur le conflit, il pourra procéder au jugement de l'affaire (2).

---

(1) Ordonnance du 12 mars 1831, art. 7. — Règlement du 16 octobre 1849, art. 15. Délais suspendus pendant les mois de septembre et d'octobre.

(2) Ordonnances des 1er juin 1821 et 12 mars 1831.—Arrêt de cassation du 31 juillet 1837, qui juge que l'ordonnance du 12 mars 1831, art. 7, a modifié l'art. 16 de l'ordonnance de 1828, sur le défaut de notification dans le délai. — Règlement du 16 octobre 1849, art. 16.

Source BIU Cujas

Quel est, à l'égard des conflits, le pouvoir du nouveau tribunal? celui qui appartenait au roi en son conseil d'État. Il approuve ou annule l'arrêté de conflit; il qualifie la contestation; il déclare quelle est, de la juridiction 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; il n'a pu, depuis, et il ne peut aujourd'hui 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 peut comporter un délai d'environ sept 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 récepissé et de l'envoi des pièces au secrétariat du tribunal des conflits, jusqu'à la notification de la décision au tribunal d'abord saisi de l'affaire.

II. *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.

Source BIU Cujas

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); 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 suivants : 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'im-

(1) Arrêt de cassation du 15 juillet 1819.

Source BIU Cujas

miscer 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, au moins comme juge *provisoire*, et le conseil de préfecture comme juge définitif, sauf recours au conseil d'État (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 départements et les communes, pour défaut d'autorisation de la part des conseils de préfecture sur les actions à intenter au nom des communes et des établissements publics (2), et pour défaut d'autorisation de la part du gouvernement, lorsqu'il s'agit de poursuites dirigées contre ses agents. 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 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

(1) Décret du 23 juin 1806. — Observations *suprà* p. 633.
(2) Ordonnance du 1er juin 1828, art. 3.

Source BIU Cujas

prescrites en matière de conflit, et sur la qualité des jugements :

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 ou devant le tribunal civil, que le conflit pourrait être élevé, parce qu'alors l'institution qui manquait, au premier degré, se trouve au degré supérieur.

2° *Sur la qualité des jugements ;* — Le conflit ne peut être élevé après des jugements 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'arrêt 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 jugements *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 d'appel 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

(1) Arrêts du conseil d'État, 4 avril et 28 juin 1837.
(2) Ordonnance de 1828, art. 4 et 8.
(3) Code de procédure, art. 454. — Arrêt du conseil d'État, 7 décembre 1825.
(4) Ordonnance de 1848, art. 4.

Source BIU Cujas

du pourvoi ni devant la Cour de cassation. La Cour de cassation ne forme pas un troisième degré de juridiction; l'arrêt de Cour d'appel qui statue sur le fond du procès est donc *définitif* et exécutoire. C'est seulement dans les cas où la Cour de cassation annule l'arrêt, que le conflit peut être élevé devant la seconde Cour d'appel. 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).

III. *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

(1) Arrêt du conseil d'État, 23 octobre 1835. (Voir DUVERGIER, sur l'ordonnance de 1828, t. XXVIII, p. 182.)

Source BIU Cujas

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 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 envahissements possibles de l'administration.

IV. *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 conflits? 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'appar-» tient qu'au roi, en son conseil d'État, de statuer sur » la validité des conflits, tant en la *forme* qu'au *fond*, » et qu'une cour excède les pouvoirs de l'autorité judi-» ciaire et contrevient formellement aux dispositions de » la loi du 21 fructidor an III, en s'immisçant dans

(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; c'est s'écarter de la disposition formelle de l'ordonnance. (Arrêt du 3 février 1835. JANTES.)— *Voir*, au surplus, la note 2 de la page 727.

Source BIU Cujas

» l'*appréciation* de l'arrêté de conflit (1). » M. de Cormenin en a tiré la règle, « que les *tribunaux* ne doivent » pas *s'immiscer dans l'appréciation* d'un arrêté de con- » flit (2), » 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 articles 1, 2, 3, 4 ont indiqué les cas dans lesquels il ne peut être élevé de conflit; les articles 8 et 11 ont fixé les délais dans lesquels les arrêtés de conflit doivent être élevés; l'article 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 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 leurs 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

(1) Le conseil d'État a annulé par ce motif un arrêt de la Cour de Rennes, du 14 avril 1834.

(2) *Droit administratif*, v° Conflit.

Source BIU Cujas

s'agira d'apprécier la légalité de l'arrêté dans ses rapports avec les dispositions de l'ordonnance, concernant soit les prohibitions des 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 de la juridiction des conflits. Le tribunal s'est expliqué déjà une fois sur la compétence; il a épuisé son droit à ce sujet dans le jugement rendu sur le déclinatoire du préfet. C'est ce jugement qui a déclaré la dissidence d'opinion entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative; 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).

Le conseil d'État, qui en 1835 a décidé dans un sens opposé à ce principe, avait jugé par ordonnance du 13 décembre 1833 (2) que le délai exigé pour le dépôt

(1) C'est aussi l'opinion de M. DUVERGIER, note 4, sur l'art. 12 de l'ordonnance de 1828, et de M. V. FOUCHER, alors avocat général près la cour de Rennes. *Revue de législation*, t. Ier, p. 31.

(2) DALLOZ, 1840, 3, 30.



Source BIU Cujas

au greffe par les articles 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, a professé la doctrine contraire à celle que nous avons établie ci-dessus. Ainsi une ordonnance 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 n'a pu 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, article 13, disait que « le roi fait les » règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécu- » tion des lois sans pouvoir jamais ni suspendre les lois » elles-mêmes, ni *dispenser de leur exécution.* » La Constitution de 1848 a posé comme principe fondamental la séparation des pouvoirs [19]. — Les tribunaux ont donc le droit et le devoir constitutionnel de se refuser à l'exécution d'une ordonnance ou d'un décret contraire à la loi; et s'ils ont ce droit à l'égard d'une ordonnance ou d'un décret, comment ne l'auraient-ils pas à l'égard d'un simple arrêté du préfet? Tous les jours les tribunaux de police refusent d'appliquer les peines de police

Source BIU Cujas

aux arrêtés des maires qui sont pris hors des limites fixées par les lois des 16 août 1790 et 19 juillet 1791 (1); 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 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 tribunal des conflits appelé à statuer définitivement sur l'arrêté du préfet 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 jugements rendus sur le refus de sursis et sur le fond; mais si le tribunal supérieur pense, au contraire, que l'arrêté de conflit n'était pas dans les formes et les délais prescrits par la loi, il annulera 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 Constitution.

### § 2. — CONFLIT NÉGATIF ET RÈGLEMENT DE JUGES ADMINISTRATIFS.

Le conflit négatif résulte de la 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; l'autorité administrative, proprement dite, est désintéressée dans le conflit négatif, puisque le tribunal

(1) Code pénal, art. 471, n° 15.

Source BIU Cujas

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, réciproquement, dans une égale impuissance d'annuler les actes qui émanent d'elles : il faut que la justice puisse reprendre son cours, et qu'un pouvoir régulateur intervienne. Ce pouvoir, c'était sous la monarchie constitutionnelle, la royauté prononçant par l'intermédiaire du conseil d'État, qui vérifiait les faits. L'ordonnance du roi, qui statuait sur le conflit négatif, renvoyait le litige soit au tribunal qui s'en était dessaisi, soit au corps administratif qui avait refusé d'en connaître. « Là, disait M. Henrion de Pansey, ne doit pas s'ar-» rêter 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'ordon-» nance de renvoi, sera un obstacle 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 réformation. Le » roi est donc autorisé, par la force des choses, à déclarer » qu'il n'y a pas lieu à *faire droit sur ce jugement* et qu'il *doit* » *être regardé comme non avenu* (Aut. jud., II, p. 405). »

Ce droit exorbitant qui était attribué à la royauté par la force des choses, mais contre les principes, est rentré naturellement dans la juridiction du nouveau tribunal des conflits, qui annule le jugement d'incompétence en déclarant quel est le tribunal compétent.

Le conflit négatif n'existe, à proprement parler, que

Source BIU Cujas

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, section du contentieux, doit déclarer quel est le juge administratif compétent. Il n'y a pas ici conflit d'attributions.

C'est seulement pour les conflits positif ou négatif qu'on doit suivre le mode de procéder déterminé par le règlement d'administration publique du 26 octobre 1849.

Lorsque l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, ou lorsque des tribunaux appartenant à ces divers ordres se sont respectivement déclarés incompétents sur la même question, le recours devant le tribunal des conflits pour faire régler la compétence est exercé directement par les parties intéressées. Ce recours est formé par requête signée d'un avocat au conseil d'État et à la Cour de casssation. Lorsque l'affaire intéresse directement l'État, partie représentée au procès, le recours peut être formé par le ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service public que l'affaire concerne (1). — Dans tous les cas le recours est communiqué aux parties intéressées, soit par voie administrative s'il s'agit d'un recours formé par un ministre, soit par une ordonnance de *soit communiqué* rendue par le ministre de la justice, président du tribunal des conflits, s'il s'agit d'un recours formé par des particuliers. La communication et la réponse doivent être faites chacune dans le délai d'un mois.

(1) *Règlement* du 26 octobre 1849, art. 17 et 18.

Source BIU Cujas

Le tribunal des conflits est une institution toute nouvelle, mais qui paraît destiné, par les éléments qui la composent et par la pensée qui a présidé à sa création, à exercer une grande influence sur le règlement des compétences et par conséquent sur la limite naturelle des juridictions. Le pouvoir exécutif a le droit de dissoudre, de l'avis du conseil d'État, les conseils de département, 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 principe d'inamovibilité s'y oppose. Et cependant, il faut qu'un pouvoir constitutionnel ait le droit de les faire rentrer dans les limites qu'ils seraient tentés de franchir; il faut qu'il soit assez fort pour arrêter les empiétements de juridiction, 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 causes, c'est précisément à l'occasion des affaires qui seraient un sujet possible d'usurpations successives, que devait s'exercer la haute juridiction du tribunal des conflits.

L'institution qui a organisé le droit de terminer tous les conflits d'attributions, entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, par la sagesse d'un tribunal qui représente à la fois les deux corps placés au sommet de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, est donc en rapport avec les vrais principes du droit constitutionnel et administratif.

FIN DU LIVRE II ET DU DROIT ADMINISTRATIF.

Source BIU Cujas

# APPENDICE AU DEUXIÈME VOLUME.

---

*Addition à la page* 176.

Pendant l'impression de ce volume, des documents statistiques ont été produits devant l'Assemblée nationale sur la question de l'impôt des boissons, et nous croyons utile d'en consigner ici les principaux résultats. (Voir le rapport de M. Bocher et les explications de M. Fould, ministre des finances, *Moniteur* des 8 et 18 décembre 1849.)

La culture de la vigne s'étendait :

| | | |
|---|---|---|
| En 1788, | sur 1,555,400 hectares. | |
| En 1830, | sur 1,993,300 — | |
| En 1849, elle occupe | 2,192,000 — | (Relevé fait par les préfets.) |

La quantité de vins soumis aux droits était :

| | | |
|---|---|---|
| En 1829, | de 12,759,653 hectolitres. | |
| En 1830, | de 10,367,980 — | |
| En 1831, | de 6,734,631 — | (Année de trouble.) |
| En 1835, | de 14,929,114 — | |
| En 1845, | de 16,686,705 — | |
| En 1847, | de 17,644,686 — | |

*Prix moyen de l'hectolitre, d'après la déclaration des débitants, pendant les années :*

| | fr. | c. | | fr. | c. | | fr. | c. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1806. . . . | 26 | » | 1821. . . . | 39 | 36 | 1835. . . . | 30 | 56 |
| 1807. . . . | 26 | 20 | 1822. . . . | 38 | 12 | 1836. . . . | 33 | 22 |
| 1808. . . . | 27 | 30 | 1823. . . . | 39 | 10 | 1837. . . . | 32 | 59 |
| 1809. . . . | 27 | 50 | 1824. . . . | 37 | 20 | 1838. . . . | 32 | 43 |
| 1810. . . . | 35 | 50 | 1825. . . . | 37 | 48 | 1839. . . . | 35 | 40 |
| 1811. . . . | manque. | | 1826. . . . | 41 | 09 | 1840. . . . | 35 | 79 |
| 1812. . . . | 39 | 37 | 1827. . . . | 33 | 46 | 1841. . . . | 32 | 62 |
| 1813. . . . | manque. | | 1828. . . . | 31 | 09 | 1842. . . . | 32 | 55 |
| 1814. . . . | | | 1829. . . . | 30 | 60 | 1843. . . . | 35 | 42 |
| 1815. . . . | | | 1830. . . . | 35 | 35 | 1844. . . . | 41 | 04 |
| 1816. . . . | | | 1831. . . . | 40 | 62 | 1845. . . . | 39 | 93 |
| 1817. . . . | | | 1832. . . . | 38 | 73 | 1846. . . . | 40 | 82 |
| 1818. . . . | | | 1833. . . . | 35 | 61 | 1847. . . . | 40 | 85 |
| 1819. . . . | 38 | 25 | 1834. . . . | 30 | 45 | 1848. . . . | 28 | 45 |
| 1820. . . . | 32 | 27 | | | | | | |

Source BIU Cujas

*Produits de tous les droits relatifs à l'impôt des boissons, d'après le règlement de l'exercice de l'année* 1847.

| | |
|---|---|
| Droits de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels. | 7,399,579 fr. |
| — des licences applicables au commerce des boissons. . . | 3,781,745 |
| — des 15 centimes pour expédition (*passavants, acquits-à-caution*). . . . . | 874,712 |
| Droit de détail sur les vins, etc., etc., eaux-de-vie et liqueurs. | 47,750,710 |
| Droit de consommation sur l'alcool et les autres spiritueux. . | 17,100,800 |
| Droits perçus à Paris en remplacement des droits de détail et autres, etc. . . . . | 11,814,455 |
| Droits d'entrée et de *taxe unique* en remplacement des droits d'entrée et de détail (en 82 villes sur 337 ayant plus de 4,000 habitants). . . . . | 18,125,873 |
| Droit de fabrication des bières. . . . . | 8,910,201 |
| Droit de timbre des expéditions et quittances. . . . . | 2,600,000 |
| Total.. . . . . | 108,358,138 fr. |

*Produits de la taxe d'octroi sur les vins.*

| | | |
|---|---|---|
| Année 1831, | 10,534,673 fr. | |
| 1835, | 25,139,172 | |
| 1840, | 25,280,573 | |
| 1845, | 28,082,274 | |
| 1847, | 28,424,432 | (Sur le produit total des octrois de l'année, qui s'élèvent à 88,061,229 francs.) |

*Exportation des vins par période de cinq ans.*

| | | | |
|---|---|---|---|
| De 1830 à 1835. . . . . | 1,143,815 hect. | Valeur | 43,864,219 fr. |
| De 1835 à 1840. . . . . | 1,273,658 — | — | 48,484,789 |
| De 1840 à 1845. . . . . | 1,402,430 — | — | 50,196,618 |
| De 1845 à 1848 exclusivement. | 1,443,815 — | — | 51,818,816 |
| Année 1848 seule. . . . . | 1,548,381 — | — | 54,481,780 |
| 1849, 1er semestre. . . . . | 1,900,000 — | — | 67,000,000 |

*Exportation des eaux-de-vie.*

| | | | |
|---|---|---|---|
| De 1835 à 1840. . . . . | 217,681 hect. | Valeur | 17,951,084 fr. |
| Année 1848 seule. . . . . | 378,237 — | — | 34,811,147 |
| 1849, 1er semestre. . . . . | 264,000 — | — | 27,000,000 |

Le montant total des exportations en vins et eaux-de-vie s'est élevé, pour l'année 1848, à 95 millions.

---

*Addition à la page* 476.

Une loi du 22 décembre 1849 a autorisé la Banque de France à augmenter sa circulation générale de 75 millions, ce qui la porte au total de 525 millions.

Source BIU Cujas

## APPENDICE I.

# LOI DU 3 DÉCEMBRE 1849

### SUR LA NATURALISATION ET LE SÉJOUR DES ÉTRANGERS EN FRANCE.

(Ci-dessus, p. 715.)

Art. 1er. Le président de la République statuera sur les demandes en naturalisation.

La naturalisation ne pourra être accordée qu'après enquête faite par le gouvernement relativement à la moralité de l'étranger, et sur l'avis favorable du conseil d'État.

L'étranger devra en outre réunir les deux conditions suivantes :

1° D'avoir, après l'âge de vingt et un ans accomplis, obtenu l'autorisation d'établir son domicile en France, conformément à l'article 13 du Code civil.

2° D'avoir résidé pendant dix ans en France depuis cette autorisation.

L'étranger naturalisé ne jouira du droit d'éligibilité à l'Assemblée nationale qu'en vertu d'une loi.

2. Néanmoins, le délai de dix ans pourra être réduit à une année en faveur des étrangers qui auront rendu à la France des services importants, ou qui auront apporté en France, soit une industrie, soit des inventions utiles, soit des talents distingués, ou qui auront formé de grands établissements.

3. Tant que la naturalisation n'aura pas été prononcée, l'autorisation accordée à l'étranger d'établir son domicile en France pourra toujours être révoquée ou modifiée par décision du gouvernement, qui devra prendre l'avis du conseil d'État.

4. Les dispositions de la loi du 14 octobre 1814 concernant les habitants des départements réunis à la France ne pourront plus être appliquées à l'avenir.

5 Les dispositions qui précèdent ne portent aucune atteinte aux droits d'éligibilité à l'Assemblée nationale acquis aux étrangers naturalisés avant la promulgation de la présente loi.

6. L'étranger qui aura fait, avant la promulgation de la présente loi, la déclaration prescrite par l'article 3 de la Constitution de l'an VIII, pourra, après une résidence de dix années, obtenir la naturalisation suivant la forme indiquée par l'article 1er.

7. Le ministre de l'intérieur pourra, par mesure de police, enjoindre à tout étranger voyageant ou résidant en France, de sortir immédiatement du territoire français, et le faire conduire à la frontière.

Il aura le même droit à l'égard de l'étranger qui aura obtenu l'autorisation d'établir son domicile en France; mais après un délai de deux mois, la mesure cessera d'avoir effet, si l'autorisation n'a pas été révoquée suivant la forme indiquée dans l'article 3.

Dans les départements frontières, le préfet aura le même droit à l'égard de l'étranger non résidant, à la charge d'en référer immédiatement au ministre de l'intérieur.

8. Tout étranger qui se serait soustrait à l'exécution des mesures énoncées dans l'article précédent ou dans l'article 272 du Code pénal, ou qui, après être sorti de France par suite de ces mesures, y serait rentré sans la permission du gouvernement, sera



Source BIU Cujas

traduit devant les tribunaux et condamné à un emprisonnement d'un mois à six mois.

Après l'expiration de sa peine, il sera conduit à la frontière.

9. Les peines prononcées par la présente loi pourront être réduites conformément aux dispositions de l'article 463 du Code pénal.

---

III.

## LOI DU 2 FÉVRIER 1850

QUI RÉINTÈGRE DANS LEURS FONCTIONS DES MAGISTRATS DE LA COUR DES COMPTES RÉVOQUÉS PAR LE DÉCRET DU 1er MAI 1848.

(*V.* le tome Ier, p. 231.)

*Article unique.* Le décret du 1er mai 1848, qui prononce la révocation de divers magistrats de la cour des comptes, cesse d'avoir son effet.

En conséquence, les magistrats révoqués par ce décret, et non encore rétablis dans leurs fonctions, y seront immédiatement réintégrés.

Pour l'exécution de la présente loi, un crédit de dix mille cent soixante-six francs (10,166 fr.) est ouvert au ministre des finances, en addition aux crédits ouverts par la loi du 21 décembre 1849, relative aux trois douzièmes provisoires de l'exercice 1850.

---

III.

## LOI DU 4 FÉVRIER 1850

SUR L'ORGANISATION DU TRIBUNAL DES CONFLITS.

(Ci-dessus, p. 723 et 726.)

Art. 1er. Le tribunal des conflits est présidé par le ministre de la justice.

Ses décisions ne peuvent être rendues qu'au nombre de neuf juges, pris également, à l'exception du ministre, dans les deux corps qui concourent à sa formation.

2. En cas d'empêchement du ministre, il est remplacé dans la présidence du tribunal des conflits par le ministre chargé du département de l'instruction publique.

3. Si un autre membre du tribunal est empêché, il est remplacé, selon le corps auquel il appartient, soit par un conseiller d'État, soit par un membre de la Cour de cassation.

A cet effet, chacun des deux corps élit dans son sein deux suppléants.

Ces suppléants seront appelés à faire e service dans l'ordre de leur nomination.

La durée de leurs fonctions sera la même que celle des membres titulaires, et ils seront nommés en même temps.

Il sera procédé à cette nomination par le conseil d'État et par la Cour de

Source BIU Cujas

cassation dans les huit jours qui suivront la promulgation de la présente loi.

4. Les décisions du tribunal des conflits ne pourront être rendues qu'après un rapport écrit fait par l'un des membres du tribunal et sur les conclusions du ministère public.

5. Les fonctions de rapporteur seront alternativement confiées à un conseiller d'État et à un membre de la Cour de cassation, sans que cet ordre puisse être interverti.

6. Les fonctions du ministère public seront remplies par deux commissaires du gouvernement, choisis tous les ans par le président de la République, l'un parmi les maîtres des requêtes au conseil d'État, l'autre dans le parquet de la Cour de cassation.

Il sera adjoint à chacun de ces commissaires un suppléant choisi de la même manière et pris dans les mêmes rangs, pour le remplacer en cas d'empêchement.

Ces nominations devront être faites, chaque année, avant l'époque fixée pour la reprise des travaux du tribunal.

7. Dans aucune affaire, les fonctions de rapporteur et celles du ministère public ne pourront être remplies par deux membres pris dans le même corps.

8. Le délai fixé par l'article 7 de l'ordonnance du 12 mars 1831 est porté à trois mois pour le jugement des conflits actuellement pendants et de ceux qui pourront être élevés dans les trois mois qui suivront l'installation du tribunal des conflits.

9. Le règlement du 26 octobre 1849 est modifié en tout ce qui ne serait pas conforme aux dispositions de la présente loi.

---

## IV.

## ORDONNANCE DU 1er JUIN 1828

### SUR LES CONFLITS D'ATTRIBUTIONS.

(Ci-dessus, p. 726.)

Vu la loi du 14 octobre 1790 et l'article 27 de la loi du 21 fructidor an III, (sur le rapport de M. Portalis, garde des sceaux) :

Art. 1er. A l'avenir le conflit d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative ne sera jamais élevé en matière criminelle.

2. Il ne pourra être élevé de conflit en matière de police correctionnelle que dans les deux cas suivants :

1° Lorsque la répression du délit est attribuée par une disposition législative à une autorité administrative ;

2° Lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépendra d'une question préjudicielle dont la connaissance appartiendrait à l'autorité administrative en vertu d'une disposition législative.

Dans ce dernier cas, le conflit ne pourra être élevé que sur la question préjudicielle.

3. Ne donneront pas lieu au conflit :

1° Le défaut d'autorisation, soit de la part du gouvernement, lorsqu'il s'agit de poursuites dirigées contre ses agents, soit de la part du conseil de préfecture, lorsqu'il s'agira de contes-

Source BIU Cujas

tations judiciaires dans lesquelles les communes ou les établissements publics seront parties ;

2° Le défaut d'accomplissement des formalités à remplir devant l'administration préalablement aux poursuites judiciaires.

4. Hors le cas prévu ci-après par le dernier paragraphe de l'art. 8 de la présente ordonnance, il ne pourra jamais être élevé de conflit après des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs.

Néanmoins le conflit pourra être élevé en cause d'appel, s'il ne l'a pas été en première instance, ou s'il l'a été irrégulièrement après les délais prescrits par l'art. 8 de la présente ordonnance.

5. A l'avenir le conflit d'attribution ne pourra être élevé que dans les formes et de la manière déterminées par les articles suivants.

6. Lorsqu'un préfet estimera que la connaissance d'une question portée devant un tribunal de première instance est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative, il pourra, alors même que l'administration ne sera pas en cause, demander le renvoi de l'affaire devant l'autorité compétente. A cet effet, le préfet adressera au procureur *du roi* un mémoire dans lequel sera rapportée la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du litige.

Le procureur *du roi* fera connaître, dans tous les cas, au tribunal, la demande formée par le préfet, et requerra le renvoi si la revendication lui paraît fondée.

7. Après que le tribunal aura statué sur le déclinatoire, le procureur *du roi* adressera au préfet, dans les cinq jours qui suivront le jugement, copie de ses conclusions ou réquisitoires, et du jugement rendu sur la compétence.

La date de l'envoi sera consignée sur un registre à ce destiné.

8. Si le déclinatoire est rejeté, dans la quinzaine de cet envoi pour tous délais le préfet du département, s'il estime qu'il y ait lieu, pourra élever le conflit. Si le déclinatoire est admis, le préfet pourra également élever le conflit dans la quinzaine qui suivra la signification de l'acte d'appel, si la partie interjette appel du jugement.

Le conflit pourra être élevé dans ledit délai, alors même que le tribunal aurait, avant l'expiration de ce délai, passé outre au jugement du fond.

9. Dans tous les cas, l'arrêté par lequel le préfet élèvera le conflit et revendiquera la cause, devra viser le jugement intervenu et l'acte d'appel s'il y a lieu ; la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du point litigieux y sera textuellement insérée.

10. Lorsque le préfet aura élevé le conflit, il sera tenu de faire déposer son arrêté et les pièces y visées au greffe du tribunal.

Il lui sera donné récépissé de ce dépôt sans délai et sans frais.

11. Si dans le délai de quinzaine cet arrêté n'avait pas été déposé au greffe, le conflit ne pourrait pas être élevé devant le tribunal saisi de l'affaire.

12. Si l'arrêté a été déposé au greffe en temps utile, le greffier le remettra immédiatement au procureur *du roi*, qui le communiquera au tribunal réuni dans la chambre du conseil, et requerra que, conformément à l'art. 27 de la loi du 21 fructidor an III, il soit sursis à toute procédure judiciaire.

13. Après la communication ci-dessus, l'arrêté du préfet et les pièces seront rétablis au greffe, où ils resteront déposés pendant quinze jours. Le procureur *du roi* en préviendra de suite les parties ou leurs avoués, lesquels

Source BIU Cujas

pourront en prendre communication sans déplacement, et remettre, dans le même délai de quinzaine, au parquet du procureur *du roi*, leurs observations sur la question de compétence, avec tous les documents à l'appui.

14. Le procureur *du roi* informera immédiatement le garde des sceaux de l'accomplissement desdites formalités, et lui transmettra en même temps l'arrêté du préfet, ses propres observations et celles des parties, s'il y a lieu, avec toutes les pièces jointes.

La date de l'envoi sera consignée sur un registre à ce destiné. Dans les vingt-quatre heures de la réception de ces pièces, le ministère de la justice les transmettra au secrétariat général du conseil d'État, et il en donnera avis au magistrat qui les lui aura transmises.

15. Il sera statué sur le conflit au vu des pièces ci-dessus mentionnées, ensemble des observations et mémoires qui auront pu être produits par les parties ou leurs avocats, dans le délai de quarante jours, à dater de l'envoi des pièces au ministère de la justice.

Néanmoins ce délai pourra être prorogé, sur l'avis du conseil d'État et la demande des parties, par le garde des sceaux : il ne pourra en aucun cas excéder deux mois.

16. Si les délais ci-dessus fixés expirent sans qu'il ait été statué sur le conflit, l'arrêté qui l'a élevé sera considéré comme non avenu, et l'instance pourra être reprise devant les tribunaux.

17. Au cas où le conflit serait élevé dans les matières correctionnelles comprises dans l'exception prévue par l'article 2 de la présente ordonnance, il sera procédé conformément aux articles 6, 7 et 8.

---

## V.

## ORDONNANCE DU 12 MARS 1831,

### RELATIVE AU MODE DE DÉCISION DES AFFAIRES CONTENTIEUSES ET DES CONFLITS.

. . . . . .

Vu l'ordonnance du 1er juin 1828 sur les conflits :

. . . . . .

Art. 6. Le rapport sur les conflits ne pourra être présenté qu'après la production des pièces ci-après énoncées, savoir : la citation, — les conclusions des parties, — le déclinatoire proposé par le préfet, — le jugement de compétence, — l'arrêté de conflit.

Ces pièces seront adressées par le procureur *du roi* au garde des sceaux, qui devra, dans les vingt-quatre heures de sa réception, lui adresser un récépissé énonciatif des pièces envoyées, lequel sera déposé au greffe du tribunal.

Le ministre transmettra aussitôt les pièces au secrétaire général du conseil d'État.

Art. 7. Il sera statué sur le conflit dans le délai de *deux mois* à dater de la réception des pièces au ministère de la justice.

Si un mois après l'expiration de ce délai le tribunal n'a pas reçu notification de l'*ordonnance royale* rendue

Source BIU Cujas

sur le conflit, il pourra procéder au jugement de l'affaire.

(*Nota.* Le délai de *deux mois* a été étendu à *trois mois* par mesure purement transitoire, par l'article 9 de la loi du 4 février 1850.)

---

## VI.

## RÈGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU 26 OCTOBRE 1849,

### DÉTERMINANT LES FORMES DE PROCÉDER DU TRIBUNAL DES CONFLITS.

Vu les articles 89 et 90 de la Constitution du 4 novembre 1848;

Vu les articles 47 et 64 de la loi du 3 mars 1849, organique du conseil d'État;

Vu les ordonnances des 1er juin 1828 et 12 mars 1831;

Vu l'arrêté du 30 décembre 1848, relatif aux conflits d'attributions entre les tribunaux et l'autorité administrative en Algérie;

LE CONSEIL D'ÉTAT A ARRÊTÉ ET LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PROMULGUE LE RÈGLEMENT dont la teneur suit :

#### CHAPITRE Ier. — *Dispositions générales.*

Art. 1er. Le tribunal des conflits se réunit sur la convocation du ministre de la justice, son président. (L. 1850-2.)

2. En cas d'empêchement, les membres du tribunal des conflits sont remplacés par des suppléants, pris dans le conseil d'État ou la cour de cassation, selon la qualité des membres empêchés. (L. 1850-3.)

A cet effet, deux suppléants sont élus par chacun des deux corps. (L. 1850-3.)

3. Les fonctions du ministère public devant le tribunal des conflits sont remplies par deux commissaires du gouvernement, pris dans le ministère public du conseil d'État et de la cour de cassation. (L. 1850-6.)

Ils sont désignés, chaque année, par le Président de la République.

4. Les avocats au conseil d'État et à la cour de cassation peuvent être chargés, par les parties intéressées, de présenter devant le tribunal des conflits des mémoires et des observations.

5. Un secrétaire, nommé par le ministre de la justice, est attaché au tribunal des conflits.

6. Les rapporteurs sont désignés par le ministre de la justice, immédiatement après l'enregistrement des pièces au secrétariat du tribunal. (L. 1850-7.)

7. Les rapports sont faits par écrit; ils sont déposés par les rapporteurs au secrétariat, pour être transmis à celui des commissaires du gouvernement que le ministre de la justice a désigné pour chaque affaire.

8. Le rapport est lu en séance publique; immédiatement après le rapport; les avocats des parties peuvent présenter des observations orales.

Le commissaire du gouvernement est ensuite entendu dans ses conclusions.

9. Les décisions du tribunal des conflits portent en tête la mention suivante :

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,
LE TRIBUNAL DES CONFLITS.

Source BIU Cujas

Elles contiennent les noms et conclusions des parties, s'il y a lieu, le vu des pièces principales et des dispositions législatives dont elles font l'application.

Elles sont motivées.

Les noms des membres qui ont concouru à la décision y sont mentionnés.

La minute est signée par le président, le rapporteur et le secrétaire.

L'expédition des décisions est délivrée aux parties intéressées par le secrétaire du tribunal.

Le ministre de la justice fait transmettre administrativement aux ministres expédition des décisions dont l'exécution rentre dans leurs attributions.

10. Les décisions du tribunal des conflits ne sont pas susceptibles d'opposition.

11. Sont applicables au tribunal des conflits les articles 88 et suivants du Code de procédure civile sur la police des audiences.

CHAPITRE II.—*Dispositions relatives aux conflits d'attributions positifs.*

12. Les arrêtés de conflits et les pièces continuent d'être transmis au ministre de la justice par les procureurs de la République et les procureurs généraux, conformément à l'article 14 de l'ordonnance du 1er juin 1828, et à l'article 6 de l'ordonnance du 12 mars 1831 : ils sont enregistrés immédiatement au secrétariat du tribunal des conflits.

Dans les cinq jours de l'arrivée, les arrêtés de conflits et les pièces sont communiqués au ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service auquel se rapporte le conflit.

La date de la communication est consignée sur un registre à ce destiné.

Dans la quinzaine, le ministre doit fournir les observations et les documents qu'il juge convenables sur la question de compétence.

Dans tous les cas, les pièces seront rétablies au secrétariat du tribunal des conflits dans le délai précité.

13. Les avocats des parties peuvent être autorisés à prendre communication des pièces au secrétariat, sans déplacement.

14. Dans les vingt jours qui suivent la rentrée des pièces, le rapporteur fait au secrétariat le dépôt de son rapport et des pièces.

15. Il est statué, par le tribunal des conflits, dans les délais fixés par l'article 7 de l'ordonnance du 12 mars 1831, et l'article 15 de l'arrêté du 30 décembre 1848.

Ces délais sont suspendus pendant les mois de septembre et d'octobre.

16. Lorsque la décision a été rendue, le ministre de la justice pourvoit à la notification prescrite par l'article 7 de l'ordonnance du 12 mars 1831 et par l'article 16 de l'arrêté du 30 décembre 1848.

CHAPITRE III. — *Dispositions relatives aux conflits d'attributions négatifs.*

17. Lorsque l'autorité administrative et l'autorité judiciaire se sont respectivement déclarées incompétentes sur la même question, le recours devant le tribunal des conflits, pour faire régler la compétence, est exercé directement par les parties intéressées.

Il est formé par requête signée d'un avocat au conseil d'État et à la cour de cassation.

18. Lorsque l'affaire intéresse directement l'État, le recours peut être formé par le ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service public que l'affaire concerne.

Source BIU Cujas

19. Lorsque la déclaration d'incompétence émane, d'une part, de l'autorité administrative, de l'autre, d'un tribunal statuant en matière de simple police ou de police correctionnelle, le recours peut, en outre, être formé par le ministre de la justice.

20. Le recours doit être communiqué aux parties intéressées.

21. Lorsque le recours est formé par des particuliers, l'ordonnance de *soit communiqué*, rendue par le ministre de la justice, président du tribunal des conflits, doit être signifiée, par les voies de droit, dans le délai d'un mois.

Ceux qui demeurent hors de la France continentale ont, outre le délai d'un mois, celui qui est réglé par l'article 75 du Code de procédure civile.

22. Lorsque le recours est formé par un ministre, il en est, dans le même délai, donné avis à la partie intéressée, par la voie administrative.

Dans les affaires qui intéressent l'État directement, si le recours est formé par la partie adverse, le ministre de la justice est chargé d'assurer la communication du recours au ministre que l'affaire concerne.

23. La partie à laquelle la notification a été faite est tenue, si elle réside sur le territoire continental, de répondre et de fournir ses défenses dans le délai d'un mois à partir de la notification.

A l'égard des colonies et des pays étrangers, les délais seront réglés, ainsi qu'il appartiendra, par l'ordonnance de *soit communiqué*.

24. Les parties intéressées peuvent prendre, par elles-mêmes ou par leurs avocats, communication des productions au secrétariat, sans déplacement, et dans le délai déterminé par le rapporteur.

CHAPITRE IV. — *Des recours contre les arrêts de la cour des comptes.*

25. Les recours pour incompétence et excès de pouvoir, portés devant le tribunal des conflits en vertu de l'article 90 de la Constitution, sont signés par un avocat au conseil d'État et à la cour de cassation.

Il est donné connaissance de ce recours aux parties intéressées, dans les délais et les formes établis par l'article 21, et par le deuxième paragraphe de l'article 22.

26. Si le recours est formé par le ministre des finances ou par un autre ministre, pour ce qui concerne son département, le recours est introduit par un rapport du ministre, et il est procédé, quant à l'avis à donner aux parties intéressées, conformément au premier paragraphe de l'article 22.

27. Les articles 23 et 24 sont applicables aux recours contre les arrêts de la cour des comptes.

CHAPITRE V. — *Des revendications formées en vertu de l'article 47 de la loi du 3 mars 1849.*

28. Lorsque le ministre de la justice estime qu'une affaire portée devant la section du contentieux du conseil d'État n'appartient pas au contentieux administratif, il adresse au président de la section un mémoire pour revendiquer l'affaire.

Dans les trois jours de l'enregistrement du mémoire au secrétariat de la section, le président désigne un rapporteur.

Avis de la revendication est donné, dans la forme administrative, aux parties intéressées; il peut en être pris communication dans le délai fixé par le président.

Dans le mois qui suit l'envoi des pièces au rapporteur, le rapport est

Source BIU Cujas

déposé au secrétariat de la section, pour être transmis immédiatement au ministère public.

Le rapport est fait à la section en séance publique, et il est procédé d'ailleurs ainsi qu'il est établi au § 3 du titre IV de la loi du 3 mars 1849, et au § 4 du titre III du règlement du 26 mai 1849.

29. La section du contentieux prononce dans le mois qui suit le dépôt du rapport.

A défaut de décision dans ce délai, le ministre de la justice peut se pourvoir conformément à l'article 47 de la loi du 3 mars 1849.

30. Le dernier paragraphe de l'article 15 est applicable aux délais établis par les deux articles précédents.

31. La décision de la section du contentieux est transmise par le président au ministre de la justice.

Dans la quinzaine de cet envoi, le ministre fait connaître, par une déclaration adressée au président, s'il entend porter la revendication devant le tribunal des conflits.

Lorsque la section a refusé de faire droit à la revendication qui lui a été soumise, il est sursis à statuer sur le fond jusqu'à ce que le ministre ait fait connaître qu'il n'entend pas se pourvoir devant le tribunal des conflits, ou jusqu'à l'expiration de quinzaine établi ci-dessus.

Lorsque le ministre a déclaré qu'il portait la revendication devant le tribunal des conflits, la section doit surseoir à statuer, jusqu'à la décision de ce tribunal.

32. Lorsque le ministre de la justice se pourvoit devant le tribunal des conflits, il adresse à ce tribunal un mémoire contenant l'exposé de l'affaire et ses conclusions.

A ce mémoire est jointe la demande en revendication qui a été soumise à la section du contentieux, et la décision par laquelle cette section a refusé de faire droit à la demande du ministre.

Il est procédé conformément aux articles 13, 14, 15 et 16.

33. La décision qui intervient est transmise au président de la section du contentieux du conseil d'État. Il en est fait mention en marge de la décision qui a donné lieu au recours du ministre.

34. Le garde des sceaux, ministre de la justice, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois*.

---

## VII.

## ARRÊTÉ DU 30 DÉCEMBRE 1848

(INSÉRÉ AU BULLETIN DES LOIS EN 1850)

### RELATIF AUX CONFLITS D'ATTRIBUTIONS ENTRE LES TRIBUNAUX ET L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE EN ALGÉRIE.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE,

Vu les lois des 7-14 octobre 1790, 21 fructidor an III (7 septembre 1795), article 27, et l'arrêté du 13 brumaire an X (4 novembre 1801);

Vu les ordonnances des 1er juin 1828 et 12 mars 1831;

Le conseil d'État entendu,

ARRÊTE ce qui suit :

Art. 1er. En Algérie, le conflit d'at-

Source BIU Cujas

tributions entre les tribunaux et l'autorité administrative ne sera jamais élevé en matière criminelle.

2. Il ne pourra être élevé de conflit en matière de police correctionnelle que dans les deux cas suivants :

1° Lorsque la répression du délit est attribuée à l'autorité administrative par une disposition, soit des lois générales, soit des ordonnances ou arrêtés ayant force de loi en Algérie;

2° Lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépendra d'une question préjudicielle dont la connaissance appartiendrait à l'autorité administrative par une disposition, soit des lois générales, soit des ordonnances ou arrêtés ayant force de loi en Algérie.

Dans ce dernier cas, le conflit ne pourra être élevé que sur la question préjudicielle.

3. Ne donneront pas lieu au conflit :

1° Le défaut d'autorisation, soit de la part du gouvernement lorsqu'il s'agit de poursuites contre ses agents, soit de la part du conseil de préfecture lorsqu'il s'agira de contestations judiciaires dans lesquelles son autorisation est nécessaire;

2° Le défaut d'accomplissement des formalités à remplir devant l'administration préalablement aux poursuites judiciaires.

4. Hors le cas prévu ci-après par le dernier paragraphe de l'article 8 du présent arrêté, il ne pourra jamais être élevé de conflits après des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs;

Néanmoins, le conflit pourra être élevé en cause d'appel, s'il ne l'a pas été en première instance, ou s'il l'a été irrégulièrement après les délais prescrits par l'article 8 du présent arrêté.

5. Le conflit d'attribution ne pourra être élevé que dans les formes et de la manière déterminées par les articles suivants.

6. Lorsqu'un préfet estimera que la connaissance d'une question portée devant un tribunal de première instance ou devant la cour d'appel est attribuée à l'autorité administrative par une disposition, soit des lois générales, soit des ordonnances ou arrêtés ayant force de loi en Algérie, il pourra, alors même que l'administration ne serait pas en cause, demander le renvoi de l'affaire devant l'autorité compétente.

A cet effet, le préfet adressera au procureur de la République ou au procureur général, un mémoire dans lequel sera rapportée la disposition, soit des lois générales, soit des ordonnances ou arrêtés ayant force de loi en Algérie, qui attribue la connaissance du litige à l'autorité administrative.

Dans la quinzaine de la réception du mémoire, ou immédiatement, si la cause est au rôle, le procureur de la République ou le procureur général fera connaître au tribunal ou à la cour la demande formée par le préfet.

Il requerra le renvoi si la revendication lui paraît fondée.

7. Après que le tribunal ou la cour aura statué sur le déclinatoire, le procureur de la République ou le procureur général adressera au préfet, dans les cinq jours qui suivront le jugement ou l'arrêt, copie de ses conclusions ou réquisitions, et du jugement ou de l'arrêt rendu sur la compétence. La date de l'envoi sera consignée sur un registre tenu à cet effet au parquet.

8. Si le déclinatoire est rejeté, le préfet, s'il estime qu'il y ait lieu, pourra élever le conflit dans le mois de l'envoi, pour tout délai.

Si le déclinatoire est admis, le préfet pourra également, et sans qu'il

Source BIU Cujas

soit tenu de proposer un nouveau déclinatoire, élever le conflit dans le mois qui suivra la signification de l'acte d'appel, si la partie interjette appel du jugement.

Le conflit pourra être élevé dans ledit délai, alors même que le tribunal ou la cour aurait, avant l'expiration de ce délai, passé outre au jugement du fond.

9. Dans tous les cas, l'arrêté par lequel le préfet élèvera le conflit et revendiquera la cause, devra viser le jugement intervenu et l'acte d'appel, s'il y a lieu. La disposition, soit des lois générales, soit des ordonnances ou arrêtés ayant force de loi en Algérie, qui attribue à l'administration la connaissance du point litigieux, y sera textuellement insérée.

10. Lorsque le préfet aura élevé le conflit, il sera tenu de faire déposer son arrêté et les pièces y visées au greffe du tribunal ou de la cour.

Il lui sera donné récépissé de ce dépôt, sans délai et sans frais.

11. Si, dans le délai d'un mois, cet arrêté n'a pas été déposé au greffe, le conflit ne pourra plus être élevé devant le tribunal saisi de l'affaire.

12. Après le dépôt au greffe de l'arrêté, le greffier le remettra immédiatement au procureur de la République ou au procureur général, qui le communiquera au tribunal ou à la cour dans la chambre du conseil, et requerra que, conformément à l'article 26 de la loi du 21 fructidor an III, il soit sursis à toute procédure judiciaire.

13. Après la communication ci-dessus, l'arrêté du préfet et les pièces seront rétablis au greffe, où ils resteront déposés pendant quinze jours. Le procureur de la République ou le procureur général en préviendra de suite les parties ou leurs défenseurs, lesquels pourront en prendre communication sans déplacement, et remettre, dans le même délai de quinzaine, au parquet du procureur de la République ou du procureur général, leurs observations sur la question de compétence, avec tous les documents à l'appui.

14. Le rapport sur les conflits ne pourra être présenté qu'après la production des pièces ci-après énoncées, savoir :

La citation,
Les conclusions des parties,
Le déclinatoire proposé par le préfet,
Le jugement de compétence,
L'arrêté de conflit.

A l'expiration du délai fixé par l'article 13, ces pièces seront adressées par le procureur de la République ou par le procureur général au ministre de la justice, qui devra lui adresser, par le plus prochain courrier, un récépissé énonciatif des pièces envoyées, lequel sera déposé au greffe du tribunal ou de la cour.

Dans les vingt-quatre heures de la réception de ces pièces, le ministre de la justice en donnera communication au ministre de la guerre, pour avoir ses observations.

Dans quinze jours, pour tout délai, ces observations seront transmises au ministre de la justice, qui en fera le renvoi immédiatement au secrétariat de l'autorité chargée de statuer sur les conflits.

15. Il sera statué sur le conflit dans le délai de trois mois, à dater de la réception des pièces au ministère de la justice.

16. Si, quarante jours après l'expiration du délai fixé par l'article précédent, l'autorité judiciaire n'a pas reçu notification de la décision rendue sur conflit, elle pourra procéder au jugement de l'affaire.

17. Au cas où le conflit serait élevé dans les matières correctionnelles comprises dans l'exception prévue par l'ar-

Source BIU Cujas

ticle 2 du présent arrêté, il sera procédé conformément aux articles 6, 7 et 8.

18. Le ministre de la justice et le ministre de la guerre sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

---

## VIII.

## LOI DU 11 JANVIER 1850

### RELATIVE AUX INSTITUTEURS COMMUNAUX.

(Ci-dessus, p. 387—391—392.)

Art. 1[er]. L'instruction primaire, dans chaque département, est spécialement placée sous la surveillance des préfets.

2. Les instituteurs communaux seront nommés par le comité d'arrondissement et choisis par lui, soit parmi les instituteurs laïques, soit parmi les instituteurs membres d'associations religieuses vouées à l'enseignement et reconnues par l'État, ou, pour les écoles appartenant aux cultes non catholiques reconnus, sur des listes de candidats présentés par les consistoires protestants ou israélites, en se conformant, relativement à cette option, au vœu exprimé par le conseil municipal de la commune. En exprimant ce vœu, ce conseil peut indiquer des candidats; néanmoins le comité peut choisir en dehors de la liste qui lui serait présentée à cet effet.

3. Dans les cas prévus par l'article 23 de la loi du 28 juin 1833, le préfet réprimande et suspend les instituteurs. Il peut, après avoir pris l'avis du comité d'arrondissement, les révoquer, sauf, en cas de révocation, le pourvoi de l'instituteur révoqué devant le ministre de l'instruction publique en conseil de l'Université.

Si, invité à donner son avis, le comité d'arrondissement ne l'a pas fourni dans les dix jours, le préfet peut passer outre.

4. L'instituteur révoqué ne peut continuer d'exercer ses fonctions pendant l'instruction et le jugement de son pourvoi.

La suspension est prononcée par le préfet, avec ou sans privation de traitement.

La durée de la suspension ne peut excéder six mois.

5. L'instituteur suspendu ou révoqué ne peut ouvrir une école privée dans la commune où il exerçait les fonctions qui lui ont été retirées, ni dans les communes limitrophes.

Il ne peut, sans l'autorisation spéciale du préfet, être nommé instituteur communal dans le même département.

6. Les comités d'arrondissement restent investis du droit de suspendre les instituteurs, soit d'office, soit sur la plainte du comité local, et conformément à l'article 23 de la loi du 28 juin 1833.

7. Les dispositions de la loi du 28 juin 1833 restent en vigueur en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi.

8. La présente loi cessera d'avoir son effet de plein droit six mois après sa promulgation.

Source BIU Cujas

## IX.

# LOI DU 15 MARS 1850 SUR L'ENSEIGNEMENT.

(Ci-dessus, p. 368—385—386—397.)

TITRE PREMIER. — DES AUTORITÉS PRÉPOSÉES A L'ENSEIGNEMENT.

CHAPITRE. I[er]. *Du conseil supérieur de l'instruction publique.*

Art. 1[er]. Le conseil supérieur de l'instruction publique est composé comme il suit : le ministre, président ; quatre archevêques ou évêques, élus par leurs collègues; un ministre de l'Église réformée, élu par les consistoires ; un membre de l'Eglise de la confession d'Augsbourg, élu par les consistoires; un membre du consistoire central israélite, élu par ses collègues ; trois conseillers d'État, élus par leurs collègues ; trois membres de la Cour de cassation, élus par leurs collègues ; trois membres de l'Institut, élus en assemblée générale de l'Institut ; huit membres nommés par le Président de la République, en conseil des ministres, et choisis parmi les anciens membres du conseil de l'Université, les inspecteurs généraux ou supérieurs, les recteurs et les professeurs des Facultés. Ces huit membres forment une section permanente. Trois membres de l'enseignement libre, nommés par le Président de la République, sur la proposition du ministre de l'instruction publique.

2. Les membres de la section permanente sont nommés à vie. Ils ne peuvent être révoqués que par le Président de la République, en conseil des ministres, sur la proposition du ministre de l'Instruction publique. Ils reçoivent seuls un traitement.

3. Les autres membres du conseil sont nommés pour six ans. Ils sont indéfiniment rééligibles.

4. Le conseil supérieur tient au moins quatre sessions par an. Le ministre peut le convoquer en session extraordinaire, toutes les fois qu'il le juge convenable.

5. Le conseil supérieur peut être appelé à donner son avis sur les projets de lois, de règlements et de décrets relatifs à l'enseignement, et en général sur toutes les questions qui lui seront soumises par le ministre. Il est nécessairement appelé à donner son avis : sur les règlements relatifs aux examens, aux concours et aux programmes d'études dans les écoles publiques, à la surveillance des écoles libres, et, en général, sur tous les arrêtés portant règlement pour les établissements d'instruction publique ; sur la création des Facultés, lycées et colléges; sur les secours et encouragements à accorder aux établissements libres d'instruction secondaire ; sur les livres qui peuvent être introduits dans les écoles publiques, et sur ceux qui doivent être défendus dans les écoles libres, comme contraires à la morale, à la Constitution et aux lois. Il prononce en dernier ressort sur les jugements rendus par les conseils académiques dans les cas déterminés par l'art. 14. Le conseil présente, chaque année, au ministre, un rapport sur l'état général de l'enseignement, sur les abus qui pourraient s'introduire dans les établissements d'instruction, et sur les moyens d'y remédier.

6. La section permanente est chargée de l'examen préparatoire des ques-

Source BIU Cujas

tions qui se rapportent à la police, à la comptabilité et à l'administration des écoles publiques. Elle donne son avis, toutes les fois qu'il lui est demandé par le ministre, sur les questions relatives aux droits et à l'avancement des membres du corps enseignant. Elle présente annuellement au conseil un rapport sur l'état de l'enseignement dans les écoles publiques.

CHAPITRE II. — *Des conseils académiques.*

7. Il sera établi une académie dans chaque département.

8. Chaque académie est administrée par un recteur, assisté, si le ministre le juge nécessaire, d'un ou de plusieurs inspecteurs, et par un conseil académique.

9. Les recteurs ne sont pas choisis exclusivement parmi les membres de l'enseignement public. Ils doivent avoir le grade de licencié, ou dix années d'exercice comme inspecteurs d'académie, proviseurs, censeurs, chefs ou professeurs des classes supérieures dans un établissement public ou libre.

10. Le conseil académique est composé ainsi qu'il suit : Le recteur, président; un inspecteur de l'académie, un fonctionnaire de l'enseignement ou un inspecteur des écoles primaires, désigné par le ministre; le préfet ou son délégué, l'évêque ou son délégué; un ecclésiastique désigné par l'évêque; un ministre de l'une des deux Églises protestantes, désigné par le ministre de l'instruction publique, dans les départements où il existe une Église légalement établie : un délégué du consistoire israélite dans chacun des départements où il existe un consistoire légalement établi; le procureur général près la cour d'appel, dans les villes où siége une cour d'appel, et dans les autres le procureur de la République près le tribunal de première instance; un membre de la cour d'appel, élu par elle, ou, à défaut de cour d'appel, un membre du tribunal de première instance, élu par le tribunal; quatre membres élus par le conseil général, dont deux au moins pris dans son sein. Les doyens des Facultés seront, en outre, appelés dans le conseil académique, avec voix délibérative, pour les affaires intéressant leurs Facultés respectives. La présence de la moitié plus un des membres est nécessaire pour la validité des délibérations du conseil académique.

11. Pour le département de la Seine, le conseil académique est composé comme il suit : Le recteur, président; le préfet; l'archevêque de Paris ou son délégué; trois ecclésiastiques désignés par l'archevêque; un ministre de l'Église réformée, élu par le consistoire; un ministre de l'Église de la confession d'Augsbourg, élu par le consistoire; un membre du consistoire israélite, élu par le consistoire; trois inspecteurs d'académie, désignés par le ministre; un inspecteur des écoles primaires, désigné par le ministre; le procureur général près la cour d'appel ou un membre du parquet désigné par lui; un membre de la cour d'appel, élu par la cour; un membre du tribunal de première instance, élu par le tribunal; quatre membres du conseil municipal de Paris, et deux membres du conseil général de la Seine, pris parmi ceux des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, tous élus par le conseil général; le secrétaire général de la préfecture du département de la Seine. Les doyens des Facultés seront, en outre, appelés dans le conseil académique, avec voix délibérative, pour les affaires intéressant leurs Facultés respectives.

12. Les membres des conseils aca-

Source BIU Cujas

démiques, dont la nomination est faite par élection, sont élus pour trois ans, et indéfiniment rééligibles.

13. Les départements fourniront un local pour le service de l'administration académique.

14. Le conseil académique donne son avis : Sur l'état des différentes écoles établies dans le département; sur les réformes à introduire dans l'enseignement, la discipline et l'administration des écoles publiques ; sur les budgets et les comptes administratifs des lycées, colléges et écoles normales primaires; sur les secours et encouragements à accorder aux écoles primaires. Il instruit les affaires disciplinaires relatives aux membres de l'enseignement public secondaire ou supérieur, qui lui sont renvoyées par le ministre ou le recteur. Il prononce, sauf recours au conseil supérieur, sur les affaires contentieuses relatives à l'obtention des grades, aux concours devant les Facultés, à l'ouverture des écoles libres, aux droits des maîtres particuliers, et à l'exercice du droit d'enseigner ; sur les poursuites dirigées contre les membres de l'instruction secondaire publique et tendant à la révocation, avec interdiction d'exercer la profession d'instituteur libre, de chef ou professeur d'établissement libre, et, dans les cas déterminés par la présente loi, sur les affaires disciplinaires relatives aux instituteurs primaires, publics ou libres.

15. Le conseil académique est nécessairement consulté sur les règlements relatifs au régime intérieur des lycées, colléges et écoles normales primaires, et sur les règlements relatifs aux écoles publiques primaires. Il fixe le taux de la rétribution scolaire, sur l'avis des conseils municipaux et des délégués cantonaux. Il détermine les cas où les communes peuvent, à raison des circonstances, et provisoirement, établir ou conserver des écoles primaires dans lesquelles seront admis des enfants de l'un et l'autre sexe, ou des enfants appartenant aux différents cultes reconnus. Il donne son avis au recteur sur les récompenses à accorder aux instituteurs primaires. Le recteur fait les propositions au ministre, et distribue les récompenses accordées.

16. Le conseil académique présente chaque année au ministre et au conseil général un exposé de la situation de l'enseignement dans le département. Les rapports du conseil académique sont envoyés par le recteur au ministre, qui les communique au conseil supérieur.

### CHAPITRE III. — *Des écoles et de l'inspection.*

#### SECTION Ire. — Des écoles.

17. La loi reconnaît deux espèces d'écoles primaires ou secondaires : 1° les écoles fondées ou entretenues par les communes, les départements ou l'État, et qui prennent le nom d'*écoles publiques*; 2° les écoles fondées et entretenues, et qui prennent le nom d'*écoles libres*.

#### SECTION II. — De l'inspection.

18. L'inspection des établissements d'instruction publique ou libre est exercée : 1° par les inspecteurs généraux et supérieurs; 2° par les recteurs et les inspecteurs d'académie; 3° par les inspecteurs de l'enseignement primaire; 4° par les délégués cantonaux, le maire et le curé, le pasteur ou le délégué du consistoire israélite, en ce qui concerne l'enseignement primaire. Les ministres des différents cultes n'inspecteront que les écoles spéciales à leur culte, ou les écoles mixtes pour leurs coreligionnaires seulement. Le

Source BIU Cujas

recteur pourra, en cas d'empêchement, déléguer temporairement l'inspection à un membre du conseil académique.

19. Les inspecteurs d'académie sont choisis, par le ministre, parmi les anciens inspecteurs, les professeurs des Facultés, les proviseurs et censeurs des lycées, les principaux des colléges, les chefs d'établissements secondaires libres, les professeurs des classes supérieures dans ces diverses catégories d'établissements, les agrégés des Facultés et lycées, et les inspecteurs des écoles primaires, sous la condition commune à tous du grade de licencié, ou de dix ans d'exercice. Les inspecteurs généraux et supérieurs sont choisis par le ministre, soit dans les catégories ci-dessus indiquées, soit parmi les anciens inspecteurs généraux ou inspecteurs supérieurs de l'instruction primaire, les recteurs et inspecteurs d'académie, ou parmi les membres de l'Institut. Le ministre ne fait aucune nomination d'inspecteur général sans avoir pris l'avis du conseil supérieur.

20. L'inspection de l'enseignement primaire est spécialement confiée à deux inspecteurs supérieurs. Il y a, en outre, dans chaque arrondissement, un inspecteur de l'enseignement primaire choisi par le ministre, après avis du conseil académique. Néanmoins, sur l'avis du conseil académique, deux arrondissements pourront être réunis pour l'inspection. Un règlement déterminera le classement, les frais de tournée, l'avancement et les attributions des inspecteurs de l'enseignement primaire.

21. L'inspection des écoles publiques s'exerce conformément aux règlements délibérés par le conseil supérieur. Celle des écoles libres porte sur la moralité, l'hygiène et la salubrité. Elle ne peut porter sur l'enseignement que pour vérifier s'il n'est pas contraire à la morale, à la Constitution et aux lois.

22. Tout chef d'établissement primaire ou secondaire qui refusera de se soumettre à la surveillance de l'État, telle qu'elle est prescrite par l'article précédent, sera traduit devant le tribunal correctionnel de l'arrondissement, et condamné à une amende de 100 fr. à 1,000 fr. En cas de récidive, l'amende sera de 500 fr. à 3,000 fr. Si le refus de se soumettre à la surveillance de l'État a donné lieu à deux condamnations dans l'année, la fermeture de l'établissement pourra être ordonnée par le jugement qui prononcera la seconde condamnation. Le procès-verbal des inspecteurs constatant le refus du chef d'établissement fera foi jusqu'à inscription de faux.

## TITRE II. — De l'enseignement primaire.

### Chapitre Ier. — *Dispositions générales.*

23. L'enseignement primaire comprend : l'instruction morale et religieuse, la lecture, l'écriture, les éléments de la langue française, le calcul et le système légal des poids et mesures. Il peut comprendre en outre : l'arithmétique appliquée aux opérations pratiques, les éléments de l'histoire et de la géographie, des notions des sciences physiques et d'histoire naturelle, applicables aux usages de la vie; des instructions élémentaires sur l'agriculture, l'industrie et l'hygiène; l'arpentage, le nivellement, le dessin linéaire, le chant et la gymnastique.

24. L'enseignement primaire est donné gratuitement à tous les enfants dont les familles sont hors d'état de le payer.

Source BIU Cujas

CHAPITRE II. — *Des instituteurs.*

SECTION Ire. — Des conditions d'exercice de la profession d'instituteur primaire public ou libre.

25. Tout Français âgé de 21 ans accomplis peut exercer dans toute la France la profession d'instituteur primaire, public ou libre, s'il est muni d'un brevet de capacité. Le brevet de capacité peut être suppléé par le certificat de stage dont il est parlé à l'article 47, par le diplôme de bachelier, par un certificat constatant qu'on a été admis dans une des écoles spéciales de l'État, ou par le titre de ministre, non interdit ni révoqué, de l'un des cultes reconnus par l'État.

26. Sont incapables de tenir une école publique ou libre, ou d'y être employés, les individus qui ont subi une condamnation pour crime ou pour un délit contraire à la probité ou aux mœurs ; les individus privés par jugement de tout ou partie des droits mentionnés en l'article 42 du Code pénal, et ceux qui ont été interdits en vertu des articles 30 et 33 de la présente loi.

SECTION II. — Des conditions spéciales aux instituteurs libres.

27. Tout instituteur qui veut ouvrir une école libre doit préalablement déclarer son intention au maire de la commune où il veut s'établir, lui désigner le local, et lui donner l'indication des lieux où il a résidé et des professions qu'il a exercées pendant les dix années précédentes. Cette déclaration doit être, en outre, adressée par le postulant au recteur de l'académie, au procureur de la République et au sous-préfet. Elle demeurera affichée, par les soins du maire, à la porte de la mairie pendant un mois.

28. Le recteur, soit d'office, soit sur la plainte du procureur de la République ou du sous-préfet, peut former opposition à l'ouverture de l'école, dans l'intérêt des mœurs publiques, dans le mois qui suit la déclaration à lui faite. Cette opposition est jugée dans un bref délai, contradictoirement et sans recours, par le conseil académique. Si le maire refuse d'approuver le local, il est statué à cet égard par ce conseil. A défaut d'opposition, l'école peut être ouverte à l'expiration du mois, sans autre formalité.

29. Quiconque aura ouvert ou dirigé une école en contravention aux articles 25, 26 et 27, ou avant l'expiration du délai fixé par le dernier paragraphe de l'article 28, sera poursuivi devant le tribunal correctionnel du lieu du délit, et condamné à une amende de 50 fr. à 500 fr. L'école sera fermée. En cas de récidive, le délinquant sera condamné à un emprisonnement de six jours à un mois, et à une amende de 100 fr. à 1,000 fr. La même peine de six jours à un mois d'emprisonnement, et de 100 fr. à 1,000 fr. d'amende sera prononcée contre celui qui, dans le cas d'opposition formée à l'ouverture de son école, l'aura néanmoins ouverte avant qu'il ait été statué sur cette opposition, ou bien au mépris de la décision du conseil académique qui aurait accueilli l'opposition. Ne seront pas considérées comme tenant école les personnes qui, sans exercer la profession d'instituteur, enseigneront à lire et à écrire aux enfants dans un but purement charitable, et avec l'autorisation du délégué cantonal. Néanmoins cette autorisation pourra être retirée par le conseil académique.

30. Tout instituteur libre, sur la plainte du recteur ou du procureur de la République, pourra être traduit,



Source BIU Cujas

pour cause de faute grave dans l'exercice de ses fonctions, d'inconduite ou d'immoralité, devant le conseil académique du département, et être censuré, suspendu pour un temps qui ne pourra excéder six mois, ou interdit de l'exercice de sa profession dans la commune où il exerce. Le conseil académique peut même le frapper d'une interdiction absolue. Il y aura lieu à appel devant le conseil supérieur de l'instruction publique. Cet appel devra être interjeté dans le délai de dix jours, à compter de la notification de la décision, et ne sera pas suspensif.

SECTION III. — Des instituteurs communaux.

31. Les instituteurs communaux sont nommés par le conseil municipal de chaque commune, et choisis soit sur une liste d'admissibilité et d'avancement dressée par le conseil académique du département, soit sur la présentation qui est faite par les supérieurs pour les membres des associations religieuses vouées à l'enseignement et autorisées par la loi ou reconnues comme établissements d'utilité publique. Les consistoires jouissent du droit de présentation pour les instituteurs appartenant aux cultes non catholiques. Si le conseil municipal avait fait un choix non conforme à la loi, ou n'en avait fait aucun, il sera pourvu à la nomination par le conseil académique, un mois après la mise en demeure adressée au maire par le recteur. L'institution est donnée par le ministre de l'instruction publique.

32. Il est interdit aux instituteurs communaux d'exercer aucune fonction administrative sans l'autorisation du conseil académique. Toute profession commerciale ou industrielle leur est absolument interdite.

33. Le recteur peut, suivant les cas, réprimander, suspendre, avec ou sans privation totale ou partielle de traitement, pour un temps qui n'excédera pas six mois, ou révoquer l'instituteur communal. L'instituteur révoqué est incapable d'exercer la profession d'instituteur, soit public, soit libre, dans la même commune. Le conseil académique peut, après l'avoir entendu ou dûment appelé, frapper l'instituteur communal d'une interdiction absolue, sauf appel devant le conseil supérieur de l'instruction publique dans le délai de dix jours, à partir de la notification de la décision. Cet appel n'est pas suspensif. En cas d'urgence, le maire peut suspendre provisoirement l'instituteur communal, à charge de rendre compte, dans les deux jours, au recteur.

34. Le conseil académique détermine les écoles publiques auxquelles, d'après le nombre des élèves, il doit être attaché un instituteur adjoint. Les instituteurs adjoints peuvent n'être âgés que de dix-huit ans, et ne sont pas assujettis aux conditions de l'article 25. Ils sont nommés et révocables par l'instituteur, avec l'agrément du recteur de l'académie. Les instituteurs adjoints appartenant aux associations religieuses dont il est parlé dans l'article 31, sont nommés et peuvent être révoqués par les supérieurs de ces associations. Le conseil municipal fixe le traitement des instituteurs adjoints. Ce traitement est à la charge exclusive de la commune.

35. Tout département est tenu de pourvoir au recrutement des instituteurs communaux, en entretenant des élèves-maîtres, soit dans les établissements d'instruction primaire désignés par le conseil académique, soit aussi dans l'école normale établie à cet effet par le département. Les écoles normales peuvent être supprimées par

Source BIU Cujas

le conseil général du département; elles peuvent l'être également par le ministre en conseil supérieur, sur le rapport du conseil académique, sauf, dans les deux cas, le droit acquis aux boursiers en jouissance de leur bourse. Le programme de l'enseignement, les conditions d'entrée et de sortie, celles qui sont relatives à la nomination du personnel, et tout ce qui concerne les écoles normales, sera déterminé par un règlement délibéré en conseil supérieur.

### Chapitre III.— *Des écoles communales.*

36. Toute commune doit entretenir une ou plusieurs écoles primaires. Le conseil académique du département peut autoriser une commune à se réunir à une ou plusieurs communes voisines pour l'entretien d'une école. Toute commune a la faculté d'entretenir une ou plusieurs écoles entièrement gratuites, à la condition d'y subvenir sur ses propres ressources. Le conseil académique peut dispenser une commune d'entretenir une école publique, à condition qu'elle pourvoira à l'enseignement primaire gratuit, dans une école libre, de tous les enfants dont les familles sont hors d'état d'y subvenir. Cette dispense peut toujours être retirée. Dans les communes où les différents cultes reconnus sont professés publiquement, des écoles séparées seront établies pour les enfants appartenant à chacun de ces cultes, sauf ce qui est dit à l'article 15. La commune peut, avec l'autorisation du conseil académique, exiger que l'instituteur communal donne, en tout ou en partie, à son enseignement les développements dont il est parlé à l'article 23.

37. Toute commune doit fournir à l'instituteur un local convenable, tant pour son habitation que pour la tenue de l'école, le mobilier de classe et un traitement.

38. A dater du 1[er] janvier 1851, le traitement des instituteurs communaux se composera : 1° d'un traitement fixe qui ne peut être inférieur à 200 fr.; 2° du produit de la rétribution scolaire; 3° d'un supplément accordé à tous ceux dont le traitement, joint au produit de la rétribution scolaire, n'atteint pas 600 fr. Ce supplément sera calculé d'après le total de la rétribution scolaire pendant l'année précédente.

39. Une caisse de retraite sera substituée, par un règlement d'administration publique, aux caisses d'épargne des instituteurs.

40. A défaut de fondations, dons ou legs, le conseil municipal délibère sur les moyens de pourvoir aux dépenses de l'enseignement primaire dans la commune. En cas d'insuffisance des revenus ordinaires, il est pourvu à ces dépenses au moyen d'une imposition spéciale votée par le conseil municipal, ou, à défaut du vote de ce conseil, établie par un décret du pouvoir exécutif. Cette imposition, qui devra être autorisée chaque année par la loi de finances, ne pourra excéder trois centimes additionnels au principal des quatre contributions directes. Lorsque des communes, soit par elles-mêmes, soit en se réunissant à d'autres communes, n'auront pu subvenir, de la manière qui vient d'être indiquée, aux dépenses de l'école communale, il y sera pourvu sur les ressources ordinaires du département, ou, en cas d'insuffisance, au moyen d'une imposition spéciale votée par le conseil général, ou, à défaut du vote de ce conseil, établie par un décret. Cette imposition, autorisée chaque année par la loi de finances, ne devra pas excéder deux centimes addition-

Source BIU Cujas

nels au principal des quatre contributions directes. Si les ressources communales et départementales ne suffisent pas, le ministre de l'instruction publique accordera une subvention sur le crédit qui sera porté annuellement pour l'enseignement primaire au budget de l'État. Chaque année, un rapport annexé au projet de budget fera connaître l'emploi des fonds alloués pour l'année précédente.

41. La rétribution scolaire est perçue dans la même forme que les contributions publiques directes; elle est exempte des droits de timbre, et donne droit aux mêmes remises que les autres recouvrements. Néanmoins, sur l'avis conforme du conseil général, l'instituteur communal pourra être autorisé par le conseil académique à percevoir lui-même la rétribution scolaire.

CHAPITRE IV. — *Des délégués cantonaux, et des autres autorités préposées à l'enseignement primaire.*

42. Le conseil académique du département désigne un ou plusieurs délégués résidant dans chaque canton, pour surveiller les écoles publiques et libres du canton, et détermine les écoles particulièrement soumises à la surveillance de chacun. Les délégués sont nommés pour trois ans; ils sont rééligibles et révocables. Chaque délégué correspond tant avec le conseil académique, auquel il doit adresser ses rapports, qu'avec les autorités locales, pour tout ce qui regarde l'état et les besoins de l'enseignement primaire dans sa circonscription. Il peut, lorsqu'il n'est pas membre du conseil académique, assister à ses séances, avec voix consultative pour les affaires intéressant les écoles de sa circonscription. Les délégués se réunissent au moins une fois tous les trois mois au chef-lieu de canton, sous la présidence de celui d'entre eux qu'ils désignent, pour convenir des avis à transmettre au conseil académique.

43. A Paris, les délégués nommés pour chaque arrondissement par le conseil académique se réunissent au moins une fois tous les mois, avec le maire, un adjoint, le juge de paix, un curé de l'arrondissement et un ecclésiastique, ces deux derniers désignés par l'archevêque, pour s'entendre au sujet de la surveillance locale, et pour convenir des avis à transmettre au conseil académique. Les ministres des cultes non catholiques reconnus, s'il y a dans l'arrondissement des écoles suivies par des enfants appartenant à ces cultes, assistent à ces réunions avec voix délibérative. La réunion est présidée par le maire.

44. Les autorités locales préposées à la surveillance et à la direction morale de l'enseignement primaire sont, pour chaque école, le maire, le curé, le pasteur ou le délégué du culte israélite, et, dans les communes de 2,000 âmes et au-dessus, un ou plusieurs habitants de la commune, délégués par le conseil académique. Les ministres des différents cultes sont spécialement chargés de surveiller l'enseignement religieux de l'école. L'entrée de l'école leur est toujours ouverte. Dans les communes où il existe des écoles mixtes, un ministre de chaque culte aura toujours l'entrée de l'école pour veiller à l'éducation religieuse des enfants de son culte. Lorsqu'il y a pour chaque culte des écoles séparées, les enfants d'un culte ne doivent être admis dans l'école d'un autre culte que sur la volonté formellement exprimée par les parents.

45. Le maire dresse chaque année, de concert avec les ministres des différents cultes, la liste des enfants qui

Source BIU Cujas

doivent être admis gratuitement dans les écoles publiques. Cette liste est approuvée par le conseil municipal, et définitivement arrêtée par le préfet.

46. Chaque année, le conseil académique nomme une commission d'examen chargée de juger publiquement, et à des époques déterminées par le recteur, l'aptitude des aspirants au brevet de capacité, quel que soit le lieu de leur domicile. Cette commission se compose de sept membres, et choisit son président. Un inspecteur d'arrondissement pour l'instruction primaire, un ministre du culte professé par le candidat, et deux membres de l'enseignement public ou libre, en font nécessairement partie. L'examen ne portera que sur les matières comprises dans la première partie de l'article 23. Les candidats qui voudront être examinés sur tout ou partie des autres matières spécifiées dans le même article, en feront la demande à la commission. Les brevets délivrés feront mention des matières spéciales sur lesquelles les candidats auront répondu d'une manière satisfaisante.

47. Le conseil académique délivre, s'il y a lieu, des certificats de stage aux personnes qui justifient avoir enseigné pendant trois ans au moins les matières comprises dans la première partie de l'article 23, dans les écoles publiques ou libres autorisées à recevoir des stagiaires. Les élèves-maîtres sont, pendant la durée de leur stage, spécialement surveillés par les inspecteurs de l'enseignement primaire.

### Chapitre V.—*Des écoles de filles.*

48. L'enseignement primaire dans les écoles de filles comprend, outre les matières de l'enseignement primaire énoncées dans l'art. 23, les travaux à l'aiguille.

49. Les lettres d'obédience tiendront lieu de brevet de capacité aux institutrices appartenant à des congrégations religieuses vouées à l'enseignement et reconnues par l'État. L'examen des institutrices n'aura pas lieu publiquement.

50. Tout ce qui se rapporte à l'examen des institutrices, à la surveillance et à l'inspection des écoles de filles, sera l'objet d'un règlement délibéré en conseil supérieur. Les autres dispositions de la présente loi relatives aux écoles et aux instituteurs, sont applicables aux écoles de filles et aux institutrices, à l'exception des art. 38, 39, 40 et 41.

51. Toute commune de huit cents âmes de population et au-dessus est tenue, si ses propres ressources lui en fournissent les moyens, d'avoir au moins une école de filles, sauf ce qui est dit à l'article 15. Le conseil académique peut, en outre, obliger les communes d'une population inférieure à entretenir, si leurs ressources ordinaires le leur permettent, une école de filles; et, en cas de réunion de plusieurs communes pour l'enseignement primaire, il pourra, selon les circonstances, décider que l'école de garçons et l'école de filles seront dans deux communes différentes. Il prend l'avis du conseil municipal.

52 Aucune école primaire, publique ou libre, ne peut, sans l'autorisation du conseil académique, recevoir d'enfants des deux sexes, s'il existe dans la commune une école publique ou libre de filles.

### Chapitre VI.—*Institutions complémentaires.*

#### Section Ire.—Des pensionnats primaires.

53. Tout Français âgé de vingt-cinq ans, ayant au moins cinq années

Source BIU Cujas

d'exercice comme instituteur, ou comme maître dans un pensionnat primaire, et remplissant les conditions énumérées en l'art. 25, peut ouvrir un pensionnat primaire, après avoir déclaré son intention au recteur de l'académie et au maire de la commune. Toutefois, les instituteurs communaux ne pourront ouvrir de pensionnat qu'avec l'autorisation du conseil académique, sur l'avis du conseil municipal. Le programme de l'enseignement et le plan du local doivent être adressés au maire et au recteur. Le conseil académique prescrira, dans l'intérêt de la moralité et de la santé des élèves, toutes les mesures qui seront indiquées dans un règlement délibéré par le conseil supérieur. Les pensionnats primaires sont soumis aux prescriptions des art. 26, 27, 28, 29 et 30 de la présente loi, et à la surveillance des autorités qu'elle institue. Ces dispositions sont applicables aux pensionnats de filles en tout ce qui n'est pas contraire aux conditions prescrites par le chapitre V de la présente loi.

SECTION II. — Des écoles d'adultes et d'apprentis.

54. Il peut être créé des écoles primaires communales pour les adultes au-dessus de dix-huit ans, pour les apprentis au-dessus de douze ans. Le conseil académique désigne les instituteurs chargés de diriger les écoles communales d'adultes et d'apprentis. Il ne peut être reçu dans ces écoles d'élèves des deux sexes.

55. Les art. 27, 28 et 30 sont applicables aux instituteurs libres qui veulent ouvrir des écoles d'adultes ou d'apprentis.

56. Il sera ouvert chaque année, au budget du ministre de l'Instruction publique, un crédit pour encourager les auteurs de livres ou de méthodes utiles à l'instruction primaire, et à la fondation d'institutions, telles que : les écoles du dimanche; les écoles dans les ateliers et les manufactures; les classes dans les hôpitaux; les cours publics ouverts conformément à l'art. 77; les bibliothèques de livres utiles; et autres institutions dont les statuts auront été soumis à l'examen de l'autorité compétente.

SECTION III. — Des salles d'asile.

57 Les salles d'asile sont publiques ou libres. Un décret du président de la République, rendu sur l'avis du conseil supérieur, déterminera tout ce qui se rapporte à la surveillance et à l'inspection de ces établissements, ainsi qu'aux conditions d'âge, d'aptitude, de moralité des personnes qui seront chargées de la direction et du service dans les salles d'asile publiques. Les infractions à ce décret seront punies des peines établies par les art. 29, 30 et 33 de la présente loi. Ce décret déterminera également le programme de l'enseignement et des exercices dans les salles d'asile publiques, et tout ce qui se rapporte au traitement des personnes qui y seront chargées de la direction ou du service.

58. Les personnes chargées de la direction des salles d'asile publiques, seront nommées par le conseil municipal, sauf l'approbation du conseil académique.

59. Les salles d'asile libres peuvent recevoir des secours sur les budgets des communes, des départements et de l'État.

Source BIU Cujas

TITRE III. — De l'instruction secondaire.

Chapitre Ier. — *Des établissements particuliers d'instruction secondaire.*

60. Tout Français âgé de vingt-cinq ans, au moins, et n'ayant encouru aucune des incapacités comprises dans l'art. 26 de la présente loi, peut former un établissement d'instruction secondaire, sous la condition de faire au recteur de l'académie où il se propose de s'établir les déclarations prescrites par l'art. 27, et, en outre, de déposer entre ses mains les pièces suivantes, dont il lui sera donné récépissé : 1° Un certificat de stage constatant qu'il a rempli, pendant cinq ans, au moins, les fonctions de professeur ou de surveillant dans un établissement d'instruction secondaire public ou libre ; 2° soit le diplôme de bachelier, soit un brevet de capacité délivré par un jury d'examen dans la forme déterminée par l'art. 62 ; 3° le plan du local et l'indication de l'objet de l'enseignement. Le recteur à qui le dépôt des pièces aura été fait en donnera avis au préfet du département et au procureur de la République de l'arrondissement dans lequel l'établissement devra être fondé. Le ministre, sur la proposition des conseils académiques, et l'avis conforme du conseil supérieur, peut accorder des dispenses de stage.

61. Les certificats de stage sont délivrés par le conseil académique sur l'attestation des chefs des établissements où le stage aura été accompli. Toute attestation fausse sera punie des peines portées en l'art. 160 du Code pénal.

62. Tous les ans, le ministre nomme, sur la présentation du conseil académique, un jury chargé d'examiner les aspirants au brevet de capacité. Ce jury est composé de sept membres, y compris le recteur qui le préside. Un ministre du culte professé par le candidat, et pris dans le conseil académique, s'il n'y en a déjà un dans le jury, sera appelé avec voix délibérative. Le ministre, sur l'avis du conseil supérieur de l'instruction publique, instituera des jurys spéciaux pour l'enseignement professionnel. Les programmes d'examen seront arrêtés par le conseil supérieur. Nul ne pourra être admis à subir l'examen de capacité avant l'âge de vingt-cinq ans.

63. Aucun certificat d'études ne sera exigé des aspirants au diplôme de bachelier ou au brevet de capacité. Le candidat peut choisir la Faculté ou le jury académique devant lequel il subira son examen. Un candidat refusé ne peut se présenter avant trois mois à un nouvel examen, sous peine de nullité du diplôme indûment obtenu.

64. Pendant le mois qui suit le dépôt des pièces requises par l'art. 60, le recteur, le préfet et le procureur de la République peuvent se pourvoir devant le conseil académique, et s'opposer à l'ouverture de l'établissement, dans l'intérêt des mœurs publiques ou de la santé des élèves. Après ce délai, s'il n'est intervenu aucune opposition, l'établissement peut être immédiatement ouvert. En cas d'opposition, le conseil académique prononce, la partie entendue ou dûment appelée, sauf appel devant le conseil supérieur de l'instruction publique.

65. Est incapable de tenir un établissement public ou libre d'instruction secondaire, ou d'y être employé, quiconque est atteint de l'une des incapacités déterminées par l'art. 26 de la présente loi, ou qui, ayant appartenu à l'enseignement public, a été révoqué avec interdiction, conformément à l'art. 14.

66. Quiconque, sans avoir satisfait

Source BIU Cujas

aux conditions prescrites par la présente loi, aura ouvert un établissement d'instruction secondaire, sera poursuivi devant le tribunal correctionnel du lieu du délit, et condamné à une amende de 100 francs à 1,000 francs. L'établissement sera fermé. En cas de récidive, ou si l'établissement a été ouvert avant qu'il ait été statué sur l'opposition, ou contrairement à la décision du conseil académique qui l'aurait accueillie, le délinquant sera condamné à un emprisonnement de quinze jours à un mois, et à une amende de 1,000 à 3,000 francs. Les ministres des différents cultes reconnus peuvent donner l'instruction secondaire à quatre jeunes gens, au plus, destinés aux écoles ecclésiastiques, sans être soumis aux prescriptions de la présente loi, à la condition d'en faire la déclaration au recteur. Le conseil académique veille à ce que ce nombre ne soit pas dépassé.

67. En cas de désordre grave dans le régime intérieur d'un établissement libre d'instruction secondaire, le chef dudit établissement peut être appelé devant le conseil académique et soumis à la réprimande avec ou sans publicité La réprimande ne donne lieu à aucun recours.

68. Tout chef d'établissement libre d'instruction secondaire, toute personne attachée à l'enseignement ou à la surveillance d'une maison d'éducation, peut, sur la plainte du ministère public ou du recteur, être traduit, pour cause d'inconduite ou d'immoralité, devant le conseil académique, et être interdit de sa profession, à temps ou à toujours, sans préjudice des peines encourues pour crimes ou délits prévus par le Code pénal. Appel de la décision rendue peut toujours avoir lieu dans les quinze jours de la notification devant le conseil supérieur. L'appel ne sera pas suspensif.

69. Les établissements libres peuvent obtenir des communes, des départements ou de l'Etat, un local et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement. Les conseils académiques sont appelés à donner leur avis préalable sur l'opportunité de ces subventions. Sur la demande des communes, les bâtiments compris dans l'attribution générale faite à l'Université par le décret du 10 décembre 1808, pourront être affectés à ces établissements par décret du pouvoir exécutif.

70. Les écoles secondaires ecclésiastiques actuellement existantes sont maintenues, sous la seule condition de rester soumises à la surveillance de l'État. Il ne pourra en être établi de nouvelles sans l'autorisation du gouvernement.

### CHAPITRE II. — *Des établissements publics d'instruction secondaire.*

71. Les établissements publics d'instruction secondaire sont les lycées et les collèges communaux. Il peut y être annexé des pensionnats.

72. Les lycées sont fondés et entretenus par l'État, avec le concours des départements et des villes. Les collèges communaux sont fondés et entretenus par les communes. Ils peuvent être subventionnés par l'État.

73. Toute ville dont le collége communal sera, sur la demande du conseil municipal, érigé en lycée, devra faire les dépenses de construction et d'appropriation requises à cet effet, fournir le mobilier et les collections nécessaires à l'enseignement, assurer l'entretien et la réparation des bâtiments. Les villes qui voudront établir un pensionnat près du lycée devront fournir le local et le mobilier nécessaires, et fonder pour dix ans, avec

Source BIU Cujas

ou sans le concours du département, un nombre de bourses fixé de gré à gré avec le ministre. A l'expiration des dix ans, les villes et départements seront libres de supprimer les bourses, sauf le droit acquis aux boursiers en jouissance de leur bourse. Dans le cas où l'État voudrait conserver le pensionnat, le local et le mobilier resteront à sa disposition, et ne feront retour à la commune que lors de la suppression de cet établissement.

74. Pour établir un collége communal, toute ville doit satisfaire aux conditions suivantes : fournir un local approprié à cet usage, et en assurer l'entretien; placer et entretenir dans ce local le mobilier nécessaire à la tenue des cours, et à celle du pensionnat, si l'établissement doit recevoir des élèves internes; garantir pour cinq ans au moins le traitement fixe du principal et des professeurs, lequel sera considéré comme dépense obligatoire pour la commune, en cas d'insuffisance des revenus propres du collége, de la rétribution collégiale payée par les externes, et des produits du pensionnat. Dans le délai de deux ans, les villes qui ont fondé des collèges communaux en dehors de ces conditions devront y avoir satisfait.

75. L'objet et l'étendue de l'enseignement dans chaque collége communal seront déterminés, eu égard aux besoins de la localité, par le ministre de l'instruction publique, en conseil supérieur, sur la proposition du conseil municipal et l'avis du conseil académique.

76. Le ministre prononce disciplinairement contre les membres de l'instruction secondaire publique, suivant la gravité des cas : 1° la réprimande devant le conseil académique; 2° la censure devant le conseil supérieur; 3° la mutation pour un emploi inférieur; 4° la suspension des fonctions, pour une année au plus, avec ou sans privation totale ou partielle du traitement; 5° le retrait d'emploi, après avoir pris l'avis du conseil supérieur ou de la section permanente. Le ministre peut prononcer les mêmes peines, à l'exception de la mutation pour un emploi inférieur, contre les professeurs de l'enseignement supérieur. Le retrait d'emploi ne peut être prononcé contre eux que sur l'avis conforme du conseil supérieur. La révocation aura lieu dans les formes prévues par l'article 14.

TITRE IV. — Dispositions générales.

77. Les dispositions de la présente loi concernant les écoles primaires ou secondaires, sont applicables aux cours publics sur les matières de l'enseignement primaire et secondaire. Les conseils académiques peuvent, selon les degrés de l'enseignement, dispenser ces cours de l'application des dispositions qui précèdent, et spécialement de l'application du dernier paragraphe de l'art. 54.

78. Les étrangers peuvent être autorisés à ouvrir ou diriger des établissements d'instruction primaire ou secondaire, aux conditions déterminées par un règlement délibéré en conseil supérieur.

79. Les instituteurs adjoints des écoles publiques, les jeunes gens qui se préparent à l'enseignement primaire public dans les écoles désignées à cet effet, les membres ou novices des associations religieuses vouées à l'enseignement et autorisées par la loi ou reconnues comme établissements d'utilité publique, les élèves de l'école normale supérieure, les maîtres d'étude, régents et professeurs des collèges et lycées, sont dispensés du service militaire, s'ils ont, avant l'époque fixée pour le tirage, contracté devant



Source BIU Cujas

le recteur l'engagement de se vouer, pendant dix ans, à l'enseignement public, et s'ils réalisent cet engagement.

80. L'art. 463 du Code pénal pourra être appliqué aux délits prévus par la présente loi.

81. Un règlement d'administration publique déterminera les dispositions de la présente loi qui seront applicables à l'Algérie.

82. Sont abrogées toutes les dispositions des lois, décrets ou ordonnances contraires à la présente loi.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES.

83. Les chefs ou directeurs d'établissements d'instruction secondaire ou primaire libres, maintenant en exercice, continueront d'exercer leur profession sans être soumis aux prescriptions des art. 53 et 60. Ceux qui en ont interrompu l'exercice pourront le reprendre sans être soumis à la condition du stage. Le temps passé par les professeurs et les surveillants dans ces établissements, leur sera compté pour l'accomplissement du stage prescrit par ledit article.

84. La présente loi ne sera exécutoire qu'à dater du 1er septembre 1850. Les autorités actuelles continueront d'exercer leurs fonctions jusqu'à cette époque. Néanmoins, le conseil supérieur pourra être constitué et il pourra être convoqué par le ministre avant le 1er septembre 1850; et, dans ce cas, les art. 1, 2, 3, 4, l'art. 5 à l'exception de l'avant-dernier paragraphe, les art. 6 et 76 de la présente loi, deviendront immédiatement applicables. La loi du 11 janvier 1850 est prorogée jusqu'au 1er septembre 1850. Dans le cas où le conseil supérieur aurait été constitué avant cette époque, l'appel des instituteurs révoqués sera jugé par le ministre de l'instruction publique, en section permanente du conseil supérieur.

85. Jusqu'à la promulgation de la loi sur l'enseignement supérieur, le conseil supérieur de l'instruction publique et sa section permanente, selon leur compétence respective, exerceront, à l'égard de cet enseignement, les attributions qui appartenaient au conseil de l'Université, et les nouveaux conseils académiques, les attributions qui appartenaient aux anciens.

---

## TABLE DE L'APPENDICE.


Documents statistiques relatifs à l'impôt des boissons . . . . . 743

APPEND. I. Loi du 3 décembre 1849 sur la naturalisation. . . . . 744[1]

II. Loi du 2 février 1850 sur la Cour des comptes. . . . . 744[2]

III. Loi du 4 février 1850 sur le tribunal des conflits. . . . . 744[2]

IV. Ordonnance du 1er juin 1828 sur les conflits. . . . . 744[3]

V. Ordonnance du 12 mars 1831 sur les décisions des conflits. . . . 744[5]

VI. Règlement d'administration publique du 26 octobre 1849 sur les formes de procéder devant le tribunal des conflits. . . . . 744[6]

VII. Arrêté du 30 décembre 1848 sur les conflits en Algérie. . . . . 744[9]

VIII. Loi du 11 janvier 1850 relative aux instituteurs communaux. . . 744[12]

IX. Loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement. . . . . 744[13]


FIN DES APPENDICES DU TOME SECOND.

Source BIU Cujas

# TABLES DES MATIÈRES.

---

## AVERTISSEMENT.

Nous n'avons pas cru devoir nous borner à donner la table des matières qui, par son ensemble et ses détails, dans les deux volumes, a pour objet de présenter le tableau synoptique du Cours de droit public et administratif; nous y joignons :

1° Une table relative à l'*histoire des institutions administratives ;*

2° Une table relative aux matières de *statistique et d'économie politique ;*

3° Et enfin une table relative à la *bibliographie administrative.*

Par ce moyen, il sera facile de se rendre compte de l'ensemble des notions particulières d'histoire, de statistique, d'économie politique et de bibliographie qui sont répandues dans les deux volumes, selon la pensée exprimée dans l'INTRODUCTION, p. 3 : « Les documents 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. »

---

Source BIU Cujas

# TABLE DES MATIÈRES

## DU SECOND VOLUME,

### POUR SERVIR DE TABLEAU SYNOPTIQUE.

---

## LIVRE DEUXIÈME. — DROIT ADMINISTRATIF.


Pages

**PREMIÈRE PARTIE.** — ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

**TITRE Ier.** — DE LA POLICE D'ÉTAT (compris dans le 1er volume).

**TITRE II.** — DU DOMAINE NATIONAL.

CHAPITRE Ier. — DROIT ANCIEN. — DOMAINE DE LA COURONNE. . 4

CHAPITRE II. — DROIT NÉ DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE. — DOMAINE NATIONAL. . . . . 9

§ 1. — Droits de la royauté constitutionnelle de 1790, en matière réelle et domaniale. . . . . 12

§ 2. — Biens détachés de l'ancien domaine. — *Domaines engagés, échangés, apanagés.* . . . 14

§ 3. — Domaines nationaux. . . . . 16

I. — Validité des titres de vente nationale. . . . 19

II. — Contenance et délimitation. . . . . 20

III. — Interprétation. . . . . 20

IV. — Compétence. . . . . 21

CHAPITRE III. — DROIT ACTUEL. — DOMAINE NATIONAL ET SES DIVISIONS. . . . . 23

SECTION Ire. — *Du domaine public.* . . . . . 24

SECTION II. — *Du domaine de l'État.* . . . . . 35

§ 1. — Domaine corporel et domaine forestier. . . . . 35

I. — Éléments constitutifs. . . . . 35

II. — Domaine de la couronne avant la Révolution de 1848. . . . . 38

III. — Exercice du droit de propriété appartenant à l'État. . . . . 42

GESTION GÉNÉRALE.

1° Modes d'acquérir. . . . . 42

2° Modes d'aliéner. . . . . 45

3° Modes d'administrer. . . . . 47

4° Exercice des actions judiciaires. . . . . 50


Source BIU Cujas

Pages

GESTION SPÉCIALE. — FORÊTS DE L'ÉTAT.

— APERÇU HISTORIQUE. — STATISTIQUE. . . . 56

LÉGISLATION FORESTIÈRE, DE DROIT COMMUN. . . 60

I. — Régime forestier, soumission et non-soumission. . . . . 61
II. — Défrichements. . . . . 61
III. — Droits d'usage. . . . . 62
IV. — Affectations établies pour le service de la marine. . . . . 67
V. — Servitude légale concernant les arbres de lisière. . . . . 68
VI. — Interdiction de certains établissements dans le rayon légal des forêts. . . . . 69

LÉGISLATION FORESTIÈRE, DANS SES RAPPORTS SPÉCIAUX AVEC LES FORÊTS DE L'ÉTAT.

I. — Affectation de coupes de bois, à titre particulier. . . . . 70
II. — Règles de gestion. . . . . 71
1° Délimitation et bornage. . . . . 72
2° Aménagement. . . . . 73
3° Adjudications. . . . . 73
4° Exploitation des coupes et réarpentage. . . 75
III. — Compétence judiciaire et administrative. . 75
IV. — Aliénabilité du sol forestier. . . . . 77
§ 2. — Domaine incorporel. . . . . 79
1re *classe*. — Droits susceptibles de ferme. . . . 80
1° Droits de pêche fluviale. . . . . 80
2° Droits de bacs et bateaux. . . . . 82
3° Droits de péage. . . . . 84
4° Droits de chasse dans les forêts de l'État. 85
2e *classe*. — Droits non susceptibles de ferme. . 85
1° Confiscations spéciales. . . . . 85
2° Amendes. . . . . 86
3° Épaves. . . . . 87
4° Droit de déshérence. . . . . 89

**TITRE III.** — DES IMPÔTS.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — VUES HISTORIQUES ET PRINCIPES D'ÉCONOMIE POLITIQUE EN MATIÈRE D'IMPÔTS. 95

§ 1. — Des impôts sous l'ancienne monarchie. . . . . 105
Budget de 1788. . . . . 105
§ 2. — Système des impôts résultant de la Révolution française. . . . . 106

Source BIU Cujas

Pages

Budget de 1791. . . . . 111
§ 3. — Principes d'économie politique dans leur rapport avec la nature et la différence des impôts. — Division des impôts en trois branches. . . 115
CHAPITRE Ier. — IMPÔTS DIRECTS. . . . . 120
SECTION Ire. — *Contributions directes, de droit commun.* 121
§ 1. — Impôt foncier. . . . . 121
I. — Nature de l'impôt.. . . . . 122
II. — Base de l'impôt. . . . . 123
III. — Répartition. — Cadastre. . . . . 124
1° Levée des plans et arpentage. . . . . 127
2° Expertise. . . . . 127
3° Répartition individuelle. . . . . 127
4° Réclamations des parties intéressées. . . . 128
IV. — Statistique de la France au point de vue territorial et agricole. . . . . 130
§ 2. — Impôt personnel et mobilier. . . . . 133
§ 3. — Impôt des portes et fenêtres. . . . . 140
§ 4. — Impôt des patentes. . . . . 142
§ 5. — Centimes additionnels. . . . . 146
SECTION II. — *Recouvrement des contributions directes.* 147
I. — Confection des rôles. . . . . 148
II. — Perception. — Actes préalables, poursuites. 149
1° Sommation avec frais. . . . . 150
2° Contrainte par garnison. . . . . 150
3° Commandement. . . . . 151
4° Saisie. . . . . 151
5° Droit de saisie immobilière et d'expropriation.. . . . . 151
6° Priviléges en faveur de l'impôt. . . . . 151
7° Prescription. . . . . 152
III. — Demandes en dégrèvement. . . . . 153
SECTION III. — *Contributions spéciales, assimilées aux contributions directes.* . . . . . 156
I. — Redevances sur les mines. . . . . 156
II. — Produits universitaires. . . . . 156
III. — Contribution pour l'instruction primaire. . 159
IV. — Prestations sur les chemins vicinaux. . . . 161
CHAPITRE II. — IMPÔTS INDIRECTS. — NOTIONS PRÉLIMINAIRES. — DIVISION. . . . . 166
SECTION Ire. — *Contributions indirectes, proprement dites.* 169
§ 1. — Droits sur les denrées. . . . . 169
I. — Impôt sur les boissons. . . . . 169

Source BIU Cujas

Pages

1° Droit de circulation. . . . . 171
2° Droit d'entrée. . . . . 173
3° Droit de détail. . . . . 175
II. — Impôt sur les sels. . . . . 177
III. — Impôt sur les sucres indigènes. . . . . 181
§ 2. — Monopoles publics. . . . . 182
§ 3. — Droits sur la fabrication et pour la garantie d'objets de luxe. . . . . 185
§ 4. — Droits sur les transports par terre et par eau. . 187
SECTION II. — *Octrois*. . . . . 191
I. — Règles générales. . . . . 194
II. — Règles spéciales. . . . . 195
1° Établissement et tarifs. . . . . 195
2° Modes d'administration et de gestion. . . . 196
3° Perception effective. . . . . 198
Rapports des octrois avec l'industrie et le commerce. . . . . 199
Rapports des octrois avec l'État. . . . . 200
SECTION III. — *Douanes*. . . . . 202
§ 1. — Dans leur rapport avec les vues d'économie sociale. . . . . 203
§ 2. — Dans leur rapport avec le régime administratif et l'application des droits. . . . . 206
SECTION IV. — *Compétence et procédure en matière de contributions indirectes, d'octrois et de douanes*. . . . . 212
§ 1. — Compétence. . . . . 212
§ 2. — Procédure. . . . . 215
CHAPITRE III. — DROITS D'ENREGISTREMENT ET DE MUTATION. — ORIGINE ET NOTIONS PRÉLIMINAIRES. — DIVISION. . . . . 219
SECTION Ire. — *Nature et objet de l'enregistrement et des droits d'enregistrement*. . . . . 226
§ 1. — Service public. . . . . 226
I. — Actes notariés. . . . . 226
II. — Exploits. . . . . 228
III. — Jugements. . . . . 228
IV. — Actes sous seing privé. . . . . 229
V. — Déclarations de mutations. . . . . 229
§ 2. — Constitution d'un impôt dans l'intérêt de l'État. 230
I. — Droits fixes. . . . . 234
II. — Droits proportionnels. . . . . 234
SECTION II. — *Base de l'impôt*. . . . . 236

Source BIU Cujas

Pages

§ 1. — Base générale de l'impôt; actes et mutations déclarées ou secrètes. . . . . 237
§ 2. — Spécialités dans leur rapport avec l'impôt. . . . 240
I. — Mentions des conventions verbales :
1° Dans les actes. . . . . 240
2° Dans les exploits. . . . . 241
3° Règles spéciales aux jugements. . . . . 242
II. — Mentions des actes sous seing privé non enregistrés. . . . . 244
III. — Actes qui ont un caractère mixte. . . . . 245
IV. — Conventions sous le rapport de leur actualité ou éventualité. . . . . 247
V. — Résolution volontaire, forcée. . . . . 248
VI. — Nullité des conventions et jugements. . . . 249
1° Conventions nulles de droit. . . . . 252
2° Conventions susceptibles d'annulation pour cause d'incapacité. . . . . 252
3° Conventions susceptibles de rescision pour vice de consentement. . . . . 252
4° Conventions susceptibles de rescision pour lésion. . . . . 253
VII. — Contre-lettres. . . . . 257
§ 3. — Exceptions et exemptions en matière d'enregistrement. . . . . 257
SECTION III. — *Application des droits d'enregistrement.* 260
§ 1. — Classification des actes et mutations. . . . . 260
I. — Obligations de sommes et libérations. . . . 261
II. — Mutations à titre onéreux. . . . . 261
III. — Mutations entre-vifs à titre gratuit. . . . . 262
IV. — Mutations par successions. . . . . 262
V. — Application de l'impôt des mutations aux biens de mainmorte. . . . . 264
§ 2. — Règles d'application aux actes et mutations exempts de fraude. . . . . 265
§ 3. — Règles d'application aux actes et mutations faits en fraude des droits d'enregistrement. . . . . 267
SECTION IV. — *Perception des droits.* . . . . . 269
§ 1. — Contribuables en matière d'enregistrement. . . 270
§ 2. — Garanties de perception. . . . . 272
I. — Nullité des actes. . . . . 273
II. — Amendes. . . . . 273
III. — Droit de suite. . . . . 273
IV. — Contraintes. . . . . 273

Source BIU Cujas

Pages

SECTION V. — *Compétence et procédure.* . . . . . 274
SECTION VI. — *Prescription en matière d'enregistrement.* 275
SECTION VII. — *Droits accessoires à l'enregistrement. — Droits de timbre, de greffe, d'hypothèques.* . . . . . 277

**TITRE IV.** — DE LA FORCE ARMÉE.

§ 1. — Aperçu historique. . . . . 279
§ 2. — Organisation de la force armée. . . . . 283
§ 3. — Système des garanties constituées par la loi :
I. — En faveur des jeunes citoyens appelés au tirage; conseils de révision. . . . . 289
II. — En faveur des soldats; écoles régimentaires. 290
III. — En faveur de l'avancement. . . . . 290
IV. — En faveur des grades obtenus. . . . . 292
V. — Loi spéciale sur l'organisation de l'état-major général de l'armée. . . . . 293

**TITRE V.** — GARANTIES SPÉCIALES A CERTAINS DROITS INDIVIDUELS. — Observation préliminaire. . . . 298

CHAPITRE Ier. — PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE. — BREVETS D'INVENTION. — DROITS ANALOGUES DES FABRICANTS ET COMMERÇANTS. . . . . 299

SECTION Ire. — *Brevets d'invention.* . . . . . 299
§ 1. — Principe fondamental du droit des inventeurs. 299
§ 2. — Caractères constitutifs de ce droit. . . . . 305
§ 3. — Conditions d'exercice du droit. — Durée et taxe des brevets d'invention. . . . . 308
§ 4. — Effets, cession et sanction du droit. . . . . 311
§ 5. — Nullités; déchéances. . . . . 312
§ 6. — Juridiction et compétence. . . . . 313
§ 7. — Mesures administratives d'intérêt commun. . . 316
SECTION II. — *Droits analogues des fabricants et commerçants.* . . . . . 317
I. — Dessins des fabricants. . . . . 317
II. — Marques des fabricants. . . . . 318
III. — Droit d'enseigne. . . . . 318

CHAPITRE II. — PROPRIÉTÉ LITTÉRAIRE ET ARTISTIQUE. . . . . 319
I. — OEuvres littéraires et scientifiques. . . . . 326
II. — Productions dramatiques et musicales. . . 327
III. — Objets d'art. . . . . 327
IV. — Dépôt et contrefaçon. . . . . 328

**TITRE VI.** — GARANTIES DES DROITS POLITIQUES ET CIVIQUES PAR L'ORGANISATION DU SYSTÈME ÉLECTORAL. 329

Source BIU Cujas

Pages

CHAPITRE Ier. — Élections politiques, départementales, communales. . . . . 329
I. — Permanence, révision, rectification des listes. 332
II. — Condition de résidence pour l'inscription. . 334
III. — Intervention des tiers ; juridiction ; pourvois. 335
IV. — Effet de la permanence. . . . . 336
V. — Incapacités électorales. . . . . 338
VI. — Colléges électoraux. . . . . 339
CHAPITRE II. — Éligibilité législative, départementale et communale. . . . . 345
**Titre VII.** — Garanties relatives aux devoirs professionnels. . . . . 352
§ 1. — Garanties de capacité. . . . . 353
§ 2. — Garanties pécuniaires. . . . . 354
I. — Nature obligatoire du cautionnement. . . . 355
II. — Affectations par privilége. . . . . 355
III. — Oppositions sur les cautionnements. . . . . 357
IV. — Remboursement :
1° Aux officiers ministériels. . . . . 358
2° Aux huissiers et commissaires-priseurs. . 358
3° Aux agents de change et courtiers. . . . . 359
4° Aux héritiers des titulaires décédés ou interdits. . . . . 360
5° Aux fonctionnaires comptables. . . . . 360
V. — Offices vénaux. . . . . 361
**Titre VIII.** — Institutions en vue du progrès intellectuel et moral. — Université. — Liberté d'enseignement. . . . . 368
CHAPITRE Ier. — Principe de l'Université ancienne et moderne. — Aperçu historique de la législation universitaire. — Transition du régime actuel a la liberté d'enseignement. 368
CHAPITRE II. — Organisation universitaire. . . . . 386
I. — Rapports du clergé et de l'Université. . . . 386
II. — Enseignement . . . . . 387
III. — Administration. . . . . 388
IV. — Admission au professorat. . . . . 390
V. — Juridiction disciplinaire. . . . . 391
VI. — Garanties des membres de l'Université. . 392
VII. — Rapports de l'Université avec la liberté d'enseignement. . . . . 393
**Titre IX.** — Institutions en vue du développement des intérêts matériels. . . . . 398

Source BIU Cujas

Pages

CHAPITRE Ier. — INSTITUTIONS DE CRÉDIT . . . . . 398
I. — Rentes sur l'État; grand-livre de la dette publique. . . . . 399
II. — Amortissement. . . . . 404
III. — Banque de France. — Ses diverses périodes. — Réunion des Banques départementales à la Banque de France. . . . . 409
IV. — Comptoirs d'escompte. . . . . 418
V. — Différence fondamentale entre la Banque de France et la Banque d'Angleterre. . . 419
CHAPITRE II. — INSTITUTIONS D'AGRICULTURE, DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE. . . . . 421
§ 1. — Premier degré : Sociétés d'agriculture, comices agricoles, fermes-écoles. — Chambres du commerce. — Chambres consultatives des manufactures. — Conseils de prud'hommes. . . . . 421
I. — Organisation. . . . . 422
II. — Attributions. . . . . 423
§ 2. — Deuxième degré : Conseil d'agriculture. — Écoles régionales d'agriculture. — Conseil général du commerce. — Conseil général des manufactures. 426
§ 3. — Troisième degré : Conseil supérieur du commerce. — Congrès général d'agriculture. — Institut agronomique. . . . . 428
§ 4. — Bourses de commerce, foires, marchés, mercuriales. . . . . 436
**TITRE X.** — DES TRAVAUX PUBLICS, ET DES INDEMNITÉS DUES PAR L'ÉTAT OU LES COMMUNES, POUR CAUSE D'EXPROPRIATION ET DE SERVITUDES D'UTILITÉ PUBLIQUE. . . . . 437
CHAPITRE Ier. — ORGANISATION DU SERVICE DES TRAVAUX PUBLICS. 438
§ 1. — Service des ponts et chaussées. . . . . 439
I. — Délibération. . . . . 439
II. — Action. — Adjudications et marchés. . . . 440
III. — Contrôle. . . . . 442
IV. — Rapports avec les citoyens et les entrepreneurs. . . . . 442
§ 2. — Service des mines. . . . . 443
§ 3. — Conseil des bâtiments civils. . . . . 445
§ 4. — Agents voyers des villes et des chemins vicinaux. 442
CHAPITRE II. — EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE. 447
SECTION Ire. — *Actes préalables et jugement d'expropriation.* . . . . . 447



Source BIU Cujas

Pages

I. — Plan parcellaire. . . . . 451
II. — Commission d'arrondissement. . . . . 451
III. — Arrêté du préfet. . . . . 451
IV. — Cession à l'amiable. . . . . 451
V. — Jugement d'expropriation. . . . . 454
VI. — Ses effets, relativement au propriétaire. . 457
Relativement aux tiers et aux créanciers privilégiés ou hypothécaires. . . . . 459
SECTION II. — *Intervention du jury; règlement et payement de l'indemnité.* . . . . . 465
I. — Déclaration et notification des intéressés. . 465
II. — Offre de l'indemnité. . . . . 468
III. — Convocation et décision du jury. . . . . 469
SECTION III. — *De la prise de possession en cas d'urgence.* 476
CHAPITRE III. — EXPROPRIATION POUR TRAVAUX MILITAIRES ET TRAVAUX RELATIFS A LA MARINE DE L'ÉTAT. — SERVITUDES MILITAIRES. . . . . 480
CHAPITRE IV. — PRINCIPES EN MATIÈRE DE SERVITUDES LÉGALES D'UTILITÉ PUBLIQUE, ET D'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'ALIGNEMENT. — APPLICATION DE LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1807; DISTINCTION. 485
**TITRE XI.** — DE LA VOIRIE ET DU RÉGIME DES EAUX. . . . . 490
CHAPITRE Ier. — DE LA VOIRIE. . . . . 491
SECTION Ire. — *Classification légale des routes et chemins publics.* . . . . . 491
SECTION II. — *Grande voirie.* . . . . . 493
1° Largeur des routes. . . . . 493
2° Fossés latéraux. . . . . 494
3° Alignement. . . . . 494
4° Fouilles et extractions de matériaux. . . . 497
5° Occupation temporaire des terrains limitrophes. . . . . 498
6° Écoulement des eaux de la voie publique sur les fonds riverains. . . . . 498
7° Arbres plantés sur le bord des routes. . . 499
SECTION III. — *Petite voirie.* . . . . . 501
I. — Déclaration de vicinalité. . . . . 502
II. — Déclaration appliquée aux chemins déjà existants et aux chemins vicinaux. . . . 503
CHAPITRE II. — DU RÉGIME DES EAUX. . . . . 505
SECTION Ire. — *Rivières et canaux navigables ou flottables.* . . . . . 506
SECTION II. — *Rivières non navigables ni flottables.* . . . 508

Source BIU Cujas

Pages

I. — Droit de surveillance et de police des eaux. 509
II. — Droit d'autorisation des usines. . . . . 510
SECTION III. — *Canaux artificiels. — Servitude légale d'irrigation.* . . . . . 516
CHAPITRE III. — COMPÉTENCE A L'ÉGARD DE LA VOIRIE ET DES EAUX. . . . . 518
**TITRE XII.** — DE L'EXPLOITATION DES MINES. . . . . 524
§ 1. — Aperçu historique. . . . . 524
§ 2. — Mines. . . . . 529
§ 3. — Minières. . . . . 531
§ 4. — Tourbes et carrières. . . . . 532
**TITRE XIII.** — DU DESSÉCHEMENT DES MARAIS. . . . . 533
§ 1. — Desséchement par les concessionnaires. . . . . 535
I. — Demandes en concession. . . . . 535
II. — Acte de concession. . . . . 536
III. — Mesures relatives à l'exécution. . . . . 536
1° Syndicat de propriétaires. . . . . 536
2° Commission de juridiction. . . . . 537
3° Experts. . . . . 537
4° Vérification et réception des travaux. . . . . 537
5° Classification des terres desséchées. . . . . 537
6° Rôle d'indemnité. . . . . 537
§ 2. — Desséchement par l'État. . . . . 538
**TITRE XIV.** — DES DIVERS MINISTÈRES ET DE LEURS ATTRIBUTIONS PRINCIPALES, DANS LEURS RAPPORTS AVEC LE DROIT ADMINISTRATIF. . . 539
**SECONDE PARTIE.** — ADMINISTRATION LOCALE.
Observations préliminaires et aperçu historique sur l'ancienne constitution communale et provinciale. . . . . 547
**TITRE Ier.** — ADMINISTRATION ET INSTITUTIONS DÉPARTEMENTALES. . . . . 553
SECTION Ire. — *Principes nés de la révolution; modifications successives.* . . . . . 554
SECTION II. — *Caractère légal du préfet, du conseil de préfecture, des arrêtés administratifs.* 559
SECTION III. — *Institution et représentation départementales.* . . . . . 561
§ 1. — Propriété départementale. . . . . 562
§ 2. — Budget. . . . . 564
§ 3. — Fonds commun. . . . . 567
§ 4. — Attributions du conseil général. . . . . 569
§ 5. — Limites des droits du conseil général. . . . . 572

Source BIU Cujas

Pages

§ 6. — Attributions du conseil d'arrondissement ou des conseils cantonaux. . . . . 574

SECTION IV. — *Des établissements d'aliénés dans leur rapport avec l'administration départementale et générale.* . . . . . 576

I. — Établissements. . . . . 576

II. — Forme du placement. . . . . 579

III. — Garanties en faveur de la liberté individuelle. . . . . 580

IV. — Mesures de précaution en faveur des biens et de la personne des aliénés. . . . . 586

V. — Actes faits pendant le temps de la séquestration. . . . . 590

**TITRE II.** — ADMINISTRATION MUNICIPALE. . . . . 592

CHAPITRE Ier. — THÉORIE DE LA COMMUNE, DES SECTIONS DE COMMUNE ET DU POUVOIR MUNICIPAL. . . . . 593

CHAPITRE II. — DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME PERSONNE MORALE, OU A RAISON DE SES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET DE SES INTÉRÊTS JUDICIAIRES. . . 597

§ 1. — Droit de propriété communale. . . . . 597

I. — Droit de gestion. . . . . 598

II. — Acquisitions, aliénations, échanges, partages; marchés ou contrats communaux. 600

III. — Acceptation de dons et legs. . . . . 602

§ 2. — Actions judiciaires. — Payement des dettes et condamnations. — Transactions. . . . . 604

CHAPITRE III. — DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME SOCIÉTÉ. . 613

§ 1. — Circonscription. — Adjonction et distraction de communes. . . . . 614

§ 2. — Budget communal et comptabilité. . . . . 616

§ 3. — Attributions du maire. . . . . 625

I. — Attributions relatives à l'administration générale. . . . . 625

II. — Attributions propres au pouvoir municipal. 634

§ 4. — Caractère et limites des attributions du conseil municipal. . . . . 642

§ 5. — Rapports d'intérêts entre les communes. . . . . 646

§ 6. — Responsabilité communale. . . . . 647

CHAPITRE IV. — ÉTABLISSEMENTS COMMUNAUX DE BIENFAISANCE ET D'ASSISTANCE PUBLIQUES. . . . . 652

CHAPITRE V. — FABRIQUES PAROISSIALES . . . . . 659

**TITRE III.** — ADMINISTRATION SPÉCIALE DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE ET DE LA VILLE DE PARIS. . . . . 663

Source BIU Cujas

Pages

**TROISIÈME PARTIE.** — JUSTICE ADMINISTRATIVE.

**TITRE Ier.** — JURIDICTION. — PROCÉDURE. — COMPÉTENCE. . . . 666

CHAPITRE Ier. — PRINCIPE FONDAMENTAL ET ORGANISATION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE. . . . . 667

§ 1. — Principe constitutif de la juridiction administrative. . . . . 667

§ 2. — Tribunaux administratifs des différents ordres et degrés. . . . . 669

I. — Juridiction des conseils de préfecture et du conseil d'État, ou juridiction ordinaire de premier et deuxième degré. . . . . 670

II. — Juridictions des préfets, des ministres, du conseil de l'Université, des Facultés, ou juridiction extraordinaire de premier degré. . . . . 674

III. — Juridiction des conseils et des jurys de révision, de la Cour des comptes, ou juridiction extraordinaire de premier et dernier ressort. . . . . 676

IV. — Juridiction supérieure du conseil d'État. . 685

CHAPITRE II. — DES MODES DE PROCÉDER AUX DEUX DEGRÉS DE JURIDICTION. . . . . 686

CHAPITRE III. — DES RÈGLES DE COMPÉTENCE, OU DU CONTENTIEUX EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE. . . . . 692

SECTION Ire. — *Des différentes classes d'intérêts.* . . . . . 697

§ 1. — Intérêts nés des circonstances politiques de la révolution. . . . . 697

§ 2. — Intérêts d'ordre administratif. . . . . 698

§ 3. — Intérêts d'ordre réel, ou concernant la propriété, les droits réels, la possession. . . . . 703

§ 3. — Intérêts de simple jouissance, ou revenus. . . . 704

§ 5. — Intérêts mixtes. . . . . 705

§ 6. — Intérêts de l'ordre constitutionnel, civil et pénal. 706

SECTION II. — *Pourquoi et comment les deux premières classes d'intérêts embrassent généralement le contentieux administratif.* . . . 707

**TITRE II.** — JURIDICTION IMPARFAITE DU CONSEIL D'ÉTAT. . . 713

§ 1. — Juridiction de droit international. . . . . 713

§ 2. — Juridiction de droit public. . . . . 714

I. — Naturalisations. . . . . 715

II. — Changement de noms. . . . . 717

§ 3. — Juridiction de haute tutelle administrative. . . 718

I. — Autorisation des sociétés anonymes. . . . . 718

Source BIU Cujas

Pages

II. — Autorisation de certaines usines . . . . . 719
III. — Autorisation des communes pour plaider. . 719
IV. — Autorisation des poursuites contre les fonctionnaires publics. . . . . 719

**TITRE III.** — DES CONFLITS D'ATTRIBUTIONS ET DE LA JURIDICTION DU TRIBUNAL DES CONFLITS. . . . . 723

SECTION Ire. — *Nature de l'institution relative aux conflits.* . . . . . 723

SECTION II. — *Exercice du droit relatif aux conflits.* .

§ 1. — Conflit positif. . . . . 726
I. — Procédure en matière de conflits. . . . . 726
II. — Exceptions en matière de conflits. . . . . 730
III. — Déchéance du droit d'élever le conflit. . . . 734
IV. — Du droit des tribunaux à l'égard des déchéances. . . . . 735
§ 2. — Conflit négatif et règlement de juges administratifs. . . . . 739

FIN DE LA TABLE GÉNÉRALE DES MATIÈRES.

Source BIU Cujas

# II.

## TABLE RELATIVE

## A L'HISTOIRE DES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES,

COMPRISE DANS LES DEUX VOLUMES.

---

### TOME I.


Pages

Esquisse historique des institutions administratives dans la Gaule romaine et après la conquête des Francs. . . . . 19
L'ordonnance de 1412, dans ses rapports avec l'histoire administrative de la France avant et après cette époque. . . . . 22
Commencement de centralisation administrative. . . . . 25
Innovations faites par l'ordonnance de 1412. . . . . 27
Élections judiciaires. . . . . 27
Responsabilité administrative. . . . . 29
Administration aux XVIe et XVIIe siècles dans les pays d'états et les pays d'élections. . . . . 31
Administration de Colbert. . . . . 33
Assemblées provinciales du XVIIIe siècle. . . . . 35
Esprit des institutions administratives de la Constituante, du Consulat, de la Restauration, de la Monarchie de 1830. . . . 37
Histoire des droits politiques et de la qualité de citoyen depuis 1789 jusqu'en 1848. . . . . 105
Histoire des institutions judiciaires depuis 1789 jusqu'en 1848. . 177
Aperçu historique du conseil d'État depuis son origine jusqu'à la Constitution de 1848. . . . . 193
Aperçu historique de la Cour des comptes depuis son origine jusqu'à ce jour. . . . . 224
Histoire du droit public ecclésiastique avant le XIIIe siècle. . . . 260
— de la pragmatique sanction de saint Louis. . . . . 264
— de l'appel comme d'abus. . . . . 268
— de la pragmatique de Charles VII. . . . . 271
— du concordat de François Ier. . . . . 273
— du concile de Trente. . . . . 275


Source BIU Cujas

Pages
Histoire de la déclaration du clergé de 1682. . . . . 278
— de la constitution civile du clergé de 1790. . . . . 283
Aperçu historique du droit des gens et des traités qui ont constitué le droit diplomatique de la France et de l'Europe depuis 1648. . . . . 339
Aperçu historique de l'institution des consulats. . . . . 366
Histoire de la séparation de la justice et de la police. . . . . 407
Histoire des institutions relatives à la mendicité. . . . . 458
Fondation des monts-de-piété. . . . . 464

## TOME II.

Histoire du domaine de la couronne et des apanages. . . . . 4
Histoire du domaine de la couronne, du domaine privé et des domaines engagés depuis 1789. . . . . 12
Aperçu historique de l'administration des forêts. . . . . 56
Histoire des impôts directs et indirects sous l'ancienne monarchie. 95
Aperçu historique des douanes. . . . . 203
— des droits d'enregistrement. . . . . 219
— des rentes sur l'État. . . . . 399
— de l'amortissement. . . . . 404
— de la Banque de France. . . . . 409
Aperçu historique de la force armée, de la garde nationale. . . 280
Aperçu historique des brevets d'invention. . . . . 299
— de la propriété littéraire. . . . . 319
Histoire de l'Université. . . . . 368
— de la liberté d'enseignement. . . . . 375
Aperçu historique de la constitution municipale et provinciale de l'ancienne France. . . . . 547
Aperçu historique de l'établissement des départements, des districts ou arrondissements et cantons. . . . . 551
Aperçu historique des communes depuis 1789. . . . . 595
— de la responsabilité communale. . . . . 647
— des fabriques paroissiales. . . . . 660

Source BIU Cujas

# III.

# TABLE RELATIVE

## AUX MATIÈRES DE STATISTIQUE ET D'ÉCONOMIE POLITIQUE

### CONTENUES DANS LES DEUX VOLUMES.

---

### TOME I.


| | Pages |
|---|---|
| Principe des mesures sociales à l'égard du paupérisme. . 88 et | 460 |
| Examen de la question du droit au travail. . . . . | 89 |
| Statistique des congrégations religieuses légalement reconnues. | 317 |
| — des congrégations établies en vue de l'instruction du peuple. . . . . | 318 |
| — des congrégations non légalement reconnues. . . . . | 321 |
| — des petits séminaires. . . . . | 332 |
| Divisions territoriale, ecclésiastique, militaire, judiciaire, électorale avant 1789. . . . . | 387 |
| Division territoriale actuelle. . . . . | 389 |
| — ecclésiastique. . . . . | 395 |
| — administrative. . . . . | 396 |
| Statistique de la population. . . . . | 397 |
| Nombre des individus mis en surveillance. . . . . | 457 |
| Diversité des établissements d'assistance. . . . . | 462 |
| Statistique des caisses d'épargne. . . . . | 464 |
| Situation des caisses d'épargne en février 1848. . . . . | 466 |
| Nombre des ateliers soumis à autorisation. . . . . | 474 |
| Statistique des prisons. . . . . | 501 |
| Nombre moyen, par année, des réhabilités. . . . . | 509 |


### TOME II.


| | |
|---|---|
| Immeubles composant le domaine de l'État. . . . . | 37 |
| Valeur estimative du domaine. . . . . | 182 |
| Sol forestier de la France. . . . . 59 et | 182 |
| Contenance des propriétés imposables et non imposables. . . . . | 130 |


Source BIU Cujas

Pages

Domaine agricole de la France. . . . . 131
Etendue des biens communaux susceptibles de culture. . . . . 131
Étendue des routes nationales, départementales et des chemins vicinaux. . . . . 165 et 491
Total des revenus estimatifs des biens départementaux et communaux. . . . . 563
Nombre des fleuves et petites rivières. . . . . 131
Étendue des marais. . . . . 533
Impôts en 1789, avant la révolution (budget). . . . . 105
Impôts en 1791 (budget). . . . . 111
Principes d'économie politique dans leur rapport avec la nature et la diversité des impôts. . . . . 115
Total général des cotes foncières, d'après les statistiques comparées de 1835 et 1842. . . . . 133
Valeur de l'impôt des prestations en nature et en argent. . . . . 165
Statistique relative à l'impôt sur les boissons. . . . . 176 et 743
Impôt sur les sels; géographie des *anciennes gabelles*. . . . . 177
Statistique des octrois. . . . . 191
— des douanes. . . . . 211
— de l'enregistrement. . . . . 271
Statistique des dettes de l'État en 1789. . . . . 390
— des rentes avant 1848. . . . . 401
— des rentes rayées par suite d'amortissement. . . . . 408
— de la Banque de France et des banques départementales. . . . . 415
Capital de la Banque de France et de la Banque d'Angleterre. . . 419
Nombre des sociétés d'agriculture et des comices agricoles. 422 et 430
Statistique des brevets d'invention. . . . . 308 et 316
— des élections. . . . . 343
— des communes selon leur population. . . . . 595
Statistique de l'enseignement. . . . . 383
Recettes affectées au service de l'instruction primaire. . . . . 160

Source BIU Cujas

# IV.

## TABLE DE BIBLIOGRAPHIE ADMINISTRATIVE,

PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE,

POUR LES MATIÈRES DU SECOND VOLUME.

---


Agriculture et comices agricoles, 415—420—422.
Administration départementale, 553—565—566—568.
Administration municipale, 592—612—623—624—628—634—647—648—650—654.
Administration des paroisses et des fabriques paroissiales, 659.
Administration des hospices, 654.
Aliénés (Établissements d'), 578—591.
Banque de France, 412—414.
Brevets d'invention, 299—304.
Conflits d'attributions, 723—737.
Contrainte administrative, 215.
Desséchement des marais, 533.
Domaine public et domaine de l'État, 1—7—15—28—30—52.
Douanes, 202—207.
Économie politique, 116.
Enregistrement, 219—223—228—247—253—254—264—268.
Élections, 331—332—339.
Expropriation pour cause d'utilité publique, 437.
Finances, 389—390—398—405—409.
Force armée et garde nationale, 279—281—284—287.
Impôts (histoire), 95—100—101—109—126.
Impôts (législation), 91—151.
Impôts indirects, 167—177.
Juridiction et compétence en matière administrative, 666—692.
Législation forestière, 60—64—77.
Législation sur la pêche fluviale, 80—87.
Liberté d'enseignement, 381—382—391.
Mines, 444—466—524.
Offices vénaux, 361.


Source BIU Cujas

Propriété littéraire, 320—323—325.
Régime des eaux, 490.
Servitudes militaires, 480.
Travaux publics, 437.
Université, 368—370—371—373—374—378—381—385.
Voirie (grande et petite), 490—495—513—522.

FIN DES TABLES DU TOME SECOND ET DERNIER.

*Erratum du tome I^er^, page 404.*

Ligne 5, au lieu de *partie*, lire *application*.

PARIS. — IMPRIMÉ PAR E. THUNOT ET C^e^, RUE RACINE, 26, PRÈS DE L'ODÉON.

Source BIU Cujas