

45879

- 67,2

RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1931-1932

RÉPÉTITIONS ÉCRITES

DE

Droit Public

Capacité

Première Année

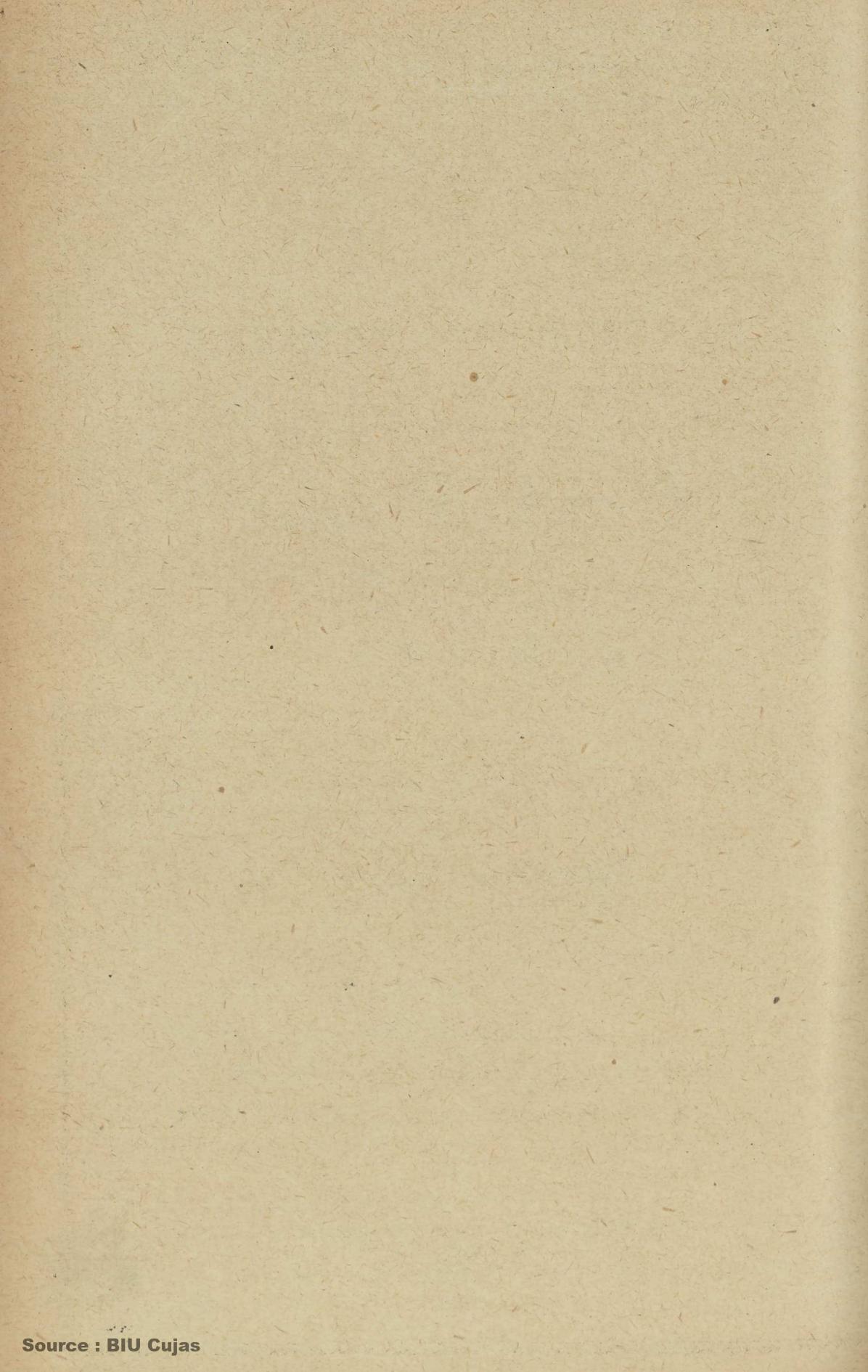
"LES COURS DE DROIT"

RÉPÉTITIONS ÉCRITES & ORALES

RÉSUMÉS : — PRÉPARATION A L'EXAMEN ÉCRIT

3, Place de la Sorbonne (au premier)
— PARIS —





D R O I T P U B L I C

Le programme comprend trois matières à étudier: le droit constitutionnel, le droit administratif, le droit financier. Nous consacrerons à chacune de ces matières un titre particulier. Le tout sera précédé d'une courte introduction.

INTRODUCTION

Trois questions principales dominent les études de droit public.

- I - Qu'est-ce que le droit public.
- II - Quelles sont les divisions du droit public.
- III - Quelles sont les sources du droit public.

I - Qu'est-ce que le droit public ?

Le droit public est le droit qui s'occupe de l'organisation de l'Etat et des rapports de ce dernier avec les citoyens. Il s'oppose au droit privé qui a pour objet l'étude des rapports des particuliers entre eux.

Le droit public est donc la science de l'Etat. Pour le bien définir, il faut avant tout savoir ce que c'est que l'Etat et par conséquent définir l'Etat lui-même. On peut le faire de la manière suivante.

L'Etat est un groupement humain, fixé sur un territoire déterminé, dans lequel l'ordre juridique est établi et maintenu par une autorité munie du pouvoir de contrainte.

Cette définition met en relief les trois éléments de l'Etat.

- a) un territoire;
- b) une collectivité humaine;
- c) un gouvernement;

Définition de l'Etat

Les éléments constitutifs de l'Etat.

a) Le territoire est nécessaire, car lorsqu'il agit de peuplades nomades, on ne peut pas parler d'Etat, ce sont des hordes, des tribus. Pour qu'il y ait Etat, il faut qu'il y ait fixation d'un élément humain sur un territoire déterminé.

Il est assez difficile d'expliquer juridiquement pourquoi le territoire est indispensable et quel rôle joue la notion du territoire. Cette question a amené de grandes perplexités dans l'esprit des juristes. Les uns disent que le territoire est l'objet d'un certain droit de l'Etat. L'Etat aurait donc des droits sur son territoire comme un propriétaire sur sa terre, c'est la théorie du "territoire objet". D'autres juristes disent au contraire, que l'Etat n'a pas de droit réel sur le territoire; il ne connaît que les individus qui se trouvent dans les limites de ce territoire; c'est la théorie du "territoire limite"; cette dernière conception est aujourd'hui la plus généralement admise.

b) La collectivité humaine, est ce qu'on appelle la nation ou encore le peuple. Quelque nom que l'on donne à cet élément, il est indispensable. Dans tout Etat, on constate un groupement humain; c'est presque une pétition de principe. Chaque Etat n'a raison d'exister qu'autant qu'il y a des hommes pour le composer et des liens pour unir ces individus.

Mais de quelle nature est ce lien. D'après une certaine théorie, il serait avant tout un lien ethnique, et la question de race serait déterminante. Cette conception de la race comme élément essentiel de la nation est professée par l'école allemande, qui fonde l'idée même de race sur des éléments matériels, au premier rang desquels figure le facteur ethnographique. D'après les allemands, il y a deux sortes de races : les races pures ou supérieures et les races inférieures.

Les premières ont tous les droits, les secondes n'en ont aucun. Cette théorie, extrêmement dangereuse pour la liberté et l'égalité de peuples, ne cadre pas avec les faits. Il y a, dans tous les pays, de tels mélanges de races que l'on ne peut trouver nulle part de race absolument pure. A la vérité, la race peut courir à créer entre les populations un lien qui, loin d'être le seul, est, au contraire, l'un des nombreux facteurs qui s'unissent pour faire naître la cohésion entre les individus épars et en former un ensemble constituant une nation.

La théorie française professe, au contraire, que la nation résulte avant tout d'un principe spirituel, d'une volonté des populations de vivre ensemble. Renan a exposé d'une façon particulièrement brillante la conception française : "Une nation est un principe spiri-

les théories
du "territoire
objet" et du
"territoire
limite".

La théorie al-
lemande de la
race.

La théorie
française de
la volonté
collective.

Le principe
des nationali-
tés.

a théorie de
a personnaliti-
é morale de
l'Etat.

s variétés
l'Etat

tuel, résultant des complications profondes de l'histoire... Au dessus de la langue, de la race, des frontières naturelles et de la géographie, nous plaçons le consentement des populations, quelle que soit leur langue, leur race, leur culte.... Ce qui constitue une nation, c'est d'avoir fait ensemble de grandes choses dans le passé et d'en vouloir faire encore dans l'avenir".

Il faut remarquer que la nation n'est pas l'Etat lui-même, mais seulement un de ses éléments. On appelle "principe des nationalités" la théorie suivant laquelle toute nation devrait être un état. Le rôle de ce principe a été extrêmement important dans l'histoire au cours du XIX^e siècle et au début du XX^e. C'est au nom de celui-ci que l'Amérique a déclaré son indépendance, et que les unités italiennes et allemandes ont été constituées, que les empires d'Autriche, de Turquie, de Russie, ont été démembrés.

c) Le gouvernement, troisième élément constitutif de l'Etat, est l'autorité politique chargée de faire régner un ordre juridique parmi la collectivité humaine fixée sur un territoire déterminé. Le gouvernement peut être plus ou moins savant et compliqué dans son organisation, et peut aussi revêtir des formes très différentes, suivant qu'il s'agit d'une république, d'une monarchie absolue ou constitutionnelle, etc...

L'Etat est considéré traditionnellement comme une personne morale. Il ne faut pas voir là autre chose qu'un moyen de séparer l'idée même de l'Etat de l'idée des individus qui le composent et des individus qui le gouvernent. Un acte doit produire des conséquences, non pas au point de vue des personnes physiques qui l'ont signé, mais au point de vue de la collectivité au nom de laquelle il a été fait. C'est pourquoi il a paru traditionnellement nécessaire, pour dissocier l'idée des gouvernants de l'idée de l'Etat, de superposer aux personnes physiques une personne morale pour le compte de laquelle elles agissent. D'infinies controverses se sont élevées sur le point de savoir si la personnalité morale était une réalité ou une fiction, s'il convenait de maintenir ou non cette conception dans le droit public. Pratiquement, il suffit de retenir qu'il existe un lien étroit entre le territoire, la nation et le gouvernement, que l'union de ces trois éléments constitue l'Etat et que, lorsque les gouvernants agissent, ils n'agissent pas pour des fins individuelles, mais pour satisfaire aux besoins de la collectivité qu'ils régissent.

Tous les Etats ne sont pas construits sur le même modèle. Il y a des Etats unitaires et des Etats

composés.

a) Les Etats unitaires sont ceux dans lesquels autorité publique est une. Peu importe le nombre d'individus entre lesquels se répartit cette autorité; électeurs, parlementaires, ministres, etc... Il n'y a dans tous les cas qu'un seul gouvernement. C'est aujourd'hui le cas de la France, de l'Italie, de l'Espagne, comme de la plupart des pays européens.

b) Les Etats composés présentent, au contraire, la coexistence ou la superposition de plusieurs gouvernements.

Dans la confédération d'Etats, les parties composantes conservant, en principe, leur indépendance et ne l'abandonnant que sur certains points spéciaux rigoureusement définis. Tel était le cas de la confédération germanique de 1815 à 1866. Tous les Etats continuaient à être des Etats comme par le passé, c'est-à-dire que le roi de Saxe, le roi de Wurtemberg, le grand-duc de Bade, pouvaient, par exemple, continuer à envoyer des représentants à l'étranger, mais, en ce qui concerne certaines affaires, ils avaient volontairement accepté de remettre la décision de ces questions à un organe particulier, qui était la Diète de la Confédération germanique.

Dans l'Etat fédéral, au contraire, la règle est que les membres faisant partie de l'Etat perdent toute liberté d'action, sauf sur certains points où cette liberté leur a été expressément réservée. Deux gouvernements, deux autorités se trouvent superposés, l'autorité de l'Etat fédéral proprement dit, et l'autorité de l'Etat membre; la première étant très étendue, la seconde sensiblement réduite. Le type de l'Etat fédéral est fourni par les Etats Unis de l'Amérique du Nord et par la plupart des républiques de l'Amérique du Sud. En Europe, sont des Etats fédéraux la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche.

En dehors de la confédération d'Etats ou de l'Etat fédéral, il existe encore d'autres formes d'Etats complexes; l'union personnelle, l'union réelle, l'union incorporée, l'union réelle coloniale, mais ce sont des situations trop particulières ou n'ayant souvent plus qu'un intérêt historique, sur lesquelles on ne peut s'étendre dans cette brève introduction. Il faut cependant relever la situation très particulière de l'Empire britannique, qui tient à la fois de l'union personnelle, de la confédération d'Etats et de l'Etat fédéral.

II - Quelles sont les divisions du Droit Public?

Suivant que l'on envisage l'Etat dans ses rapports avec les autres Etats ou dans son organisation

interne et ses rapports avec les citoyens qui le composent, on obtient la grande division du droit public en deux branches principales :

- A - Droit public international;
- B - Droit public interne;

A - Le droit public international s'occupe des rapports existants entre les divers Etats. Il a pour objet de déterminer les règles, qui président aux relations internationales.

Dans le droit international, les règles sont beaucoup moins précises que dans le droit public interne. Elles sont aussi très rarement sanctionnées. Néanmoins, ces règles existent, elles ont une sanction d'ordre politique qui prend son point de départ dans la conscience des peuples, lorsqu'un sentiment de réprobation générale accueille une violation de droit.

La constitution de la société des Nations, en 1919, tend à faire sortir le droit international public de sa phase anarchique, pour le faire entrer dans une période d'organisation et de codification.

B - Les études de capacité portent exclusivement sur le droit public interne. Le programme du 14 Février 1905, qui régit les études de capacité en droit, est ainsi libellé, en ce qui regarde le droit public.

La constitution de 1875 et l'organisation des pouvoirs publics, le régime électoral, l'administration : agents, conseils, tribunaux administratifs, la décentralisation : administration départementale, administration communale, l'administration du domaine - les travaux publics, les finances politiques, budget, impôt, comptabilité.

L'ensemble de ces matières correspond aux différentes divisions du droit public interne. Celui-ci se subdivise en trois disciplines particulières.

- a) le droit constitutionnel;
- b) le droit administratif;
- c) le droit financier.

a) le droit constitutionnel a pour objet de déterminer l'organisation de l'Etat et la structure des pouvoirs publics, de décrire ce qu'on appelle la constitution de chaque pays.

La constitution d'un pays est le régime politique sous lequel il vit. On étudiera quels sont les pouvoirs que possède, soit un roi, soit un président de république, représentant du pouvoir exécutif. A côté de ce pouvoir exécutif, il y a un pouvoir législatif, représenté par un parlement, composé généralement de deux chambres, parfois d'une seule, rarement de trois et même

de quatre chambres. Il existe enfin un corps électoral qui désigne les membres du parlement et parfois ceux du pouvoir exécutif. Le droit constitutionnel s'occupe de l'étude de tous ces pouvoirs, de la manière dont ils sont constitués, des fonctions qu'ils remplissent et aussi des rapports que ces pouvoirs publics ont entre eux.

B - Le droit administratif, seconde branche du droit public, envisage, au contraire, les pouvoirs publics à l'égard des citoyens. Il a pour objet l'étude des services publics. En effet, l'Etat assure un certain nombre de tâches de sécurité, aussi bien à l'intérieur du pays (au moyen de la police), qu'à l'extérieur (au moyen de la force armée militaire et navale). Ce sont des services publics. L'Etat a également à sa charge les services publics de l'enseignement, de l'assistance, de la circulation, mais non à titre de monopole. En effet, il s'est formé des institutions (de l'assistance, de l'enseignement) qui sont dues à l'initiative des particuliers. Mais, dans ce cas, lorsque l'Etat laisse des particuliers exercer des fonctions qui lui appartiennent, il est forcée de les surveiller (régime de surveillance des établissements publics), afin de maintenir les particuliers dans une certaine attitude conforme à celle que l'Etat convient d'adopter.

C - le droit financier comprend tout ce qui est relatif aux ressources publiques. Le fonctionnement du gouvernement et de l'administration ne peut évidemment s'effectuer que si les gouvernants disposent des moyens matériels. Dans les Etats modernes, le principal procédé employé pour se les procurer est l'impôt. La masse des ressources publiques est affectée aux dépenses publiques. La détermination de celles-ci et de celles-là, ainsi que leur correspondance, est assurée annuellement par la confection et le vote du budget.

III - Quelles sont les sources du Droit Public?

 Les sources du droit constitutionnel, administratif et financier, sont les documents dans lesquels on trouve les règles, qui composent le droit public, ou les faits qui ont un intérêt au point de vue du droit public. Ces sources sont de deux sortes :

A - les sources théoriques - B - les sources positives.

A - les sources théoriques - Si les individus sont groupés, c'est pour détenir des conditions meilleures d'existence que s'ils étaient isolés. De tout temps, on s'est occupé de savoir quelle était l'organisation qui pourrait procurer le plus de bien-être possible aux individus. Cette recherche a donné lieu aux méditations d'auteurs et de théoriciens.

L'antiquité

On pourrait remonter très loin pour trouver les sources du droit public. Aristote, philosophe grec, qui vivait plusieurs siècles avant Jésus-Christ, a consacré à la politique des œuvres, qui ont exercé une influence considérable sur tout le Moyen-Age et même sur l'époque moderne.

Le Moyen
Age.

Au moyen-Age, on a étudié passionnément les problèmes de l'Etat.

Au premier rang de ceux qui se sont consacrés à cette tâche figure Saint Thomas d'Aquin, qui a vécu au 13^e siècle. Pour lui, le meilleur gouvernement est celui d'un seul individu, le prince, mais avec l'assistance d'une assemblée élue. Saint-Thomas d'Aquin cherche donc à limiter l'absolutisme du roi, au nom de la morale et des idées chrétiennes et religieuses. Il dit notamment : " C'est le roi qui est fait pour le royaume et ce n'est pas le royaume qui est fait pour le roi ". Les conceptions scolastiques ont eu à l'époque médiévale un grand nombre de représentants et ont provoqué un courant libéral considérable.

'époque moderne.

A l'encontre de ce mouvement de liberté, il y a eu un courant restrictif, celui des légistes. Ce sont des personnalités, qui ont fait du droit et spécialement du droit romain. Ils s'efforcent de justifier, au moyen d'arguments juridiques, tous les actes du souverain. Ils déclarent que " tout ce qui plaît au prince doit avoir force de loi ". Ces théories absolutistes l'ont emporté en France au XVI^e et surtout au XVII^e siècles.

Au XVIII^e siècle, au contraire, apparaissent les plus célèbres parmi les auteurs, qui ont traité les sources théoriques du droit public.

J.J. Rousseau, dans un ouvrage intitulé " Le Contrat social " s'efforce de déterminer l'origine des sociétés, il s'explique ainsi : " Les hommes avant d'être en société politique vivaient dans l'état de nature. Dans cet état de nature, ils étaient complètement libres, mais, comme ils étaient malheureux, ils avaient besoin de s'associer pour venir à bout des difficultés que leur imposaient les éléments naturels. Ils se sont groupés et c'est un contrat qui a présidé à ce groupement ". Ils ont abandonné leur liberté et l'ont remise à un certain nombre d'individus suivant certaines conditions. Il faut que ce contrat, qui est à la base de l'association politique, continue d'être observé des deux côtés, notamment par ceux auxquels l'autorité a été déléguée. S'ils ne l'observent pas, le peuple est en droit de reprendre le pouvoir, qui lui appartient régulièrement.

Montesquieu, dans son célèbre livre : " L'esprit des lois" explique les résultats de l'expérience que lui a permis de faire un séjour de deux ans en Angleterre. Montesquieu avait constaté qu'en France les choses ne marchaient pas bien, qu'il y avait une opposition assez violente contre le roi, tandis qu'en Angleterre, tout semblait aller en progressant, et il s'était demandé pourquoi cette différence existait. Il l'attribua à diverses causes, notamment aux institutions représentatives parlementaires de l'Angleterre ainsi qu'au principe, que l'on a appelé, après lui, le principe de la séparation des pouvoirs. Tandis qu'en France tous les pouvoirs étaient réunis dans la même main, en Angleterre, Montesquieu avait constaté que le pouvoir royal était contrebalancé par le pouvoir législatif appartenant au Parlement.

Les idées exprimées dans les ouvrages de Montesquieu et de Rousseau ne sont pas restées lettres mortes. On retrouve leur influence manifeste dans la plupart de nos constitutions. Aujourd'hui, ces conceptions, plus ou moins déformées, continuent d'inspirer notre vie publique.

B - Les sources positives du droit public sont les constitutions, les lois, les décrets, les arrêtés, dans lesquels sont incorporés les règles d'organisation des sociétés politiques.

La plupart du temps, ces règles sont écrites, mais il n'en a pas toujours été ainsi. La constitution anglaise est pour la plus grande partie non écrite. Il n'y a que certains points qui soient réglés par des textes fragmentaires, que l'on appelle de noms divers, pactes, statuts, traités.

A partir de la fin du XVIII^e siècle, les publicistes ont insisté sur cette idée que les constitutions devaient être écrites, parce qu'il y a là, pour le peuple, un sérieux moyen de contrôle. D'autre part, les constitutions écrites ont l'avantage d'être considérées comme une sorte de contrat social. La France a connu les constitutions de la Révolution, de l'Empire, de la Restauration, de la Monarchie de Juillet, du Second Empire, et aujourd'hui de la troisième République. Ce serait cependant une erreur de croire que tout est contenu dans les textes écrits. Il existe des coutumes et des pratiques constitutionnelles de la plus grande importance.

De même, en ce qui regarde le droit administratif, si les principes de l'organisation générale du pays se trouvent fixés dans des textes écrits, il n'en reste pas moins que des principes fort importants, relatifs aux services publics, ont une origine purement coutumière et se dégagent de la seule jurisprudence du

Prédominance
des textes
écrits.

Importance,
cependant, du
droit public
coutumier.

Ouvrages à consulter.

Conseil d'Etat.

On trouvera le texte des constitutions et principales lois politiques de la France dans le "Recueil de Duguit et Monier". Les constitutions de la France depuis 1789 (Paris, troisième édition 1915. Quant aux principaux textes administratifs, ils ont été réunis par M. Joseph Delpech, dans le Code administratif de la collection des "Petits Codes Dalloz".

On consultera aussi utilement l'un des manuels suivants :

Gaston Jèze : Eléments de droit public et administratif : Paris 1910.

Georges Renard : Cours élémentaire de droit public - Paris 1922.

Roger Bonnard : Précis élémentaire de droit public - Paris 1925 -

Henri Nézard : Eléments de droit public - Paris 1928.

PREMIERE PARTIE

DROIT CONSTITUTIONNEL

Chapitre I

HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE DE 1789 à 1871.

p.I - Vue d'ensemble.

Intérêt d'une étude historique.

La connaissance de l'histoire constitutionnelle de la France présente un grand intérêt, non seulement en elle-même, mais par rapport à la constitution de 1875, actuellement en vigueur. Ce texte, comme on le verra plus loin, est extrêmement laconique. Il fait donc un très large appel à la coutume. Celle-ci découle de documents antérieurs et des pratiques anciennes, qu'il convient de connaître.

C'est pourquoi on étudiera sommairement, dans les pages qui suivent, les principales dispositions des constitutions antérieures aux lois de 1875.

Au lieu d'examiner simplement ces textes dans leur succession chronologique, nous aurons recours à la classification imaginée par le doyen Hauriou dans son "Précis de droit constitutionnel". Celui-ci distingue deux cycles successifs. Le premier cycle va de 1789 à 1848, le second cycle s'étend de 1848 à nos jours. Dans chaque cycle on retrouve une même alternance : 1°) de gouvernement d'assemblées, 2°) de gouvernement à prépondérance exécutive; 3°) d'équilibre des pouvoirs avec

les deux cycles constitutionnels.

régime parlementaire.

Le premier cycle comprend un gouvernement d'assemblée entre 1789 et l'an III; un gouvernement à prépondérance exécutive entre l'an III et 1814; un régime parlementaire comportant un équilibre entre les deux pouvoirs de 1814 à 1848.

Le second cycle comporte, lui aussi, un régime d'assemblée entre février 1848 et novembre de la même année, un régime de prépondérance exécutive entre novembre 1848 et 1870, un régime parlementaire enfin depuis 1873.

Il est à remarquer qu'à la fin du second cycle, la combinaison réalisée par le régime parlementaire s'est révélée particulièrement résistante et durable.

p. 2 - Premier cycle constitutionnel -
(1789 à 1848)

A.- Gouvernement d'assemblée. Constitution du 3 septembre 1791.

les états généraux de 1789.

Cette période commence avec la réunion des Etats généraux. Comme l'on sait, le royaume de France traversait une crise extrêmement grave. Elle se manifestait au point de vue financier par l'épuisement des ressources, au point de vue politique par les difficultés incessantes entre le roi et les parlements. Ceux-ci, qui n'étaient à l'origine que des organes judiciaires, visaient à contrôler l'absolutisme royal.

Il y avait longtemps, exactement 175 ans, que les Etats Généraux ne s'étaient pas réunis. Or, depuis 1614, le Tiers Etat était devenu assez fort pour constituer l'élément essentiel du pays. Il réclamait donc une représentation supérieure à celle des autres ordres.

Le roi fut obligé d'accorder le doublement du Tiers.

Mais le Tiers, poursuivant son avantage, demandait aussi le vote par tête. En effet, si l'on délibérait séparément, les deux ordres privilégiés, ayant chacun une voix, le Tiers Etat, malgré le nombre double de ses membres, demeurait toujours en minorité. Après un essai de vote par ordre, les événements firent par imposer le vote par tête.

L'état d'esprit des députés était, dans son ensemble, conservateur. Les plus avancés ne demandaient qu'une constitution, c'est-à-dire une limitation du pouvoir royal par des règles fixes et connues de tout le monde. Principalement, on souhaitait une réglementation relative à la liberté et à la propriété individuelle.

Les Etats généraux se réunirent le 5 Mai 1789 à Versailles. A la suite de circonstances historiques bien connues, ils se transformèrent en Assemblée Natio-

nale constituante.

Celle-ci crut d'abord nécessaire de proclamer quels étaient les droits de l'homme, et elle élabora, dans ses premières séances, le document célèbre, qui porte la date du 26 Août 1789. L'idée première de cette déclaration revenait d'ailleurs aux Américains, qui avaient inséré en tête de leurs constitutions d'Etats, l'exposé des principes, dont le respect s'imposait aux gouvernements eux-mêmes.

a déclaration
es droits.

La déclaration de 1789 (dont on trouvera le texte intégral au recueil de Duguit et Mounier - pages I à 3), proclame le principe de l'égalité entre les citoyens et celui de la liberté individuelle. Elle tire de ce dernier ses conséquences, en affirmant ensuite la liberté de conscience, la liberté de pensée, la liberté de propriété, etc.

Les institutions modernes sont directement inspirées par les principes posés dans cette déclaration. Par exemple, toute la législation actuelle sur la liberté de la presse découle de l'article II. Toute notre législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique forme le développement de l'article I⁷ et ainsi de suite.

La question s'est cependant posée de savoir si la déclaration des droits de l'homme dominait encore, à l'heure actuelle, les principes du droit public français.

On s'est posé cette question, parce que, dans toutes les constitutions qui se sont succédées depuis 1791, se trouvent insérés une déclaration, une garantie ou tout au moins un rappel des déclarations antérieures. Seule la constitution de 1875 garde sur ce point un silence complet. Celui-ci est volontaire. Il indique que l'assemblée nationale n'a pas voulu s'engager dans un débat de principe et qu'elle a laissé au législateur ordinaire une entière liberté, quant à son œuvre future. Aujourd'hui, les juristes sont très divisés relativement à la valeur à donner à la déclaration de 1789. Les uns, comme M. DUGUIT, professent que celle-ci est toujours en vigueur; d'autres, au contraire, pensent que la déclaration ne présente plus qu'un intérêt historique en politique. Entre ces deux extrêmes, certains soutiennent la théorie de la valeur coutumière de la déclaration, valeur coutumière sur la portée de laquelle on n'est d'ailleurs pas d'accord. En fait, ces discussions n'ont pas très grande importance, faute d'organes appropriés pour assurer le respect des principes insérés dans la déclaration.

La déclaration constitue le préambule de la constitution du 3 septembre 1791, la première en date des constitutions françaises. Elle mérite d'être étudiée de près parce que l'on y trouve exprimés pour la première fois trois grands principes qui, après des vicissitudes diverses et avec des déformations sensibles, demeurent encore les principes dominants de notre droit public national.

a constitu-
on du 3 sep-
tembre 1791.

- a) le principe de la souveraineté nationale;
- b) le principe représentatif;
- c) le principe de la séparation des pouvoirs.

a.- Le principe de la souveraineté nationale signifie que l'autorité dans l'Etat appartient à la Nation et non pas au roi. C'est, en d'autres termes, la condamnation du principe qui jusqu'alors avait formé la base des institutions françaises; le principe de la monarchie absolue. L'idée de la souveraineté nationale est formulée dans l'article 3 de la déclaration des droits: "Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation".

b.- Le principe représentatif veut dire que la Nation ne peut exercer elle-même et directement sa souveraineté, mais seulement indirectement et par l'intermédiaire de représentants. Il y a des impossibilités pratiques, qui s'opposent, dans un pays aussi étendu que la France, à ce que la Nation, c'est-à-dire tous les citoyens, exercent eux-mêmes le gouvernement d'une façon complète. La Nation a donc recours à des représentants, c'est-à-dire à des organes qui sont qualifiés pour manifester sa volonté. Ces représentants sont au nombre de deux dans la Constitution de 1791; d'une part, l'Assemblée législative, et d'autre part, le roi. Celui-ci n'a plus de droits propres, mais est considéré comme représentant de la Nation, régnant par la volonté des Français et capable par suite de manifester leur volonté.

c.- Le principe de la séparation des pouvoirs implique que toute la puissance de l'Etat, toutes les fonctions par lesquelles se manifeste son activité, ne doivent pas être concentrées entre les mêmes mains, mais, au contraire, remises à des autorités différentes, afin que celles-ci se fassent contre-poids et s'arrêtent mutuellement. Celui qui fait la loi ne doit pas être celui qui la fait exécuter. Le pouvoir législatif appartiendra à une assemblée. La loi sera exécutée par le pouvoir exécutif qui appartiendra au roi, et le pouvoir judiciaire sera exercé par les juges. Ces trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire étant confiés à des autorités différentes, il n'y aura pas à craindre d'atteintes à la liberté, parce que la loi ne pourra pas être faite en vue de cas particuliers.

La conséquence naturelle du principe de la souveraineté nationale semblerait être la proclamation du suffrage universel. Or, en 1791, on se contenta d'un suffrage censitaire et indirect. Seuls furent électeurs ceux qui payaient un certain impôt-censitaire, du latin *census* (impôt). Les contributions exigées étaient modestes, puisque elles se montaient seulement à trois journées de travail. Mais ces petits contribuables ne nommaient pas eux-mêmes

Le pouvoir législatif.
mos les députés. Ils désignaient seulement des électeurs qui, à leur tour, choisissaient les députés. Ces électeurs étaient recrutés dans la partie aisée de la population.

Il n'y avait qu'une seule chambre, l'Assemblée Nationale Législative. On avait craint, en effet, qu'une seconde chambre ne devint le refuge des anciennes classes privilégiées. La chambre unique était d'ailleurs très nombreuse, puisqu'elle comptait 745 membres. Sa tâche essentielle était, comme son nom l'indique, de faire les lois. De plus, on lui attribuait le droit de surveiller les ministres. En cas de délit dans l'exercice de leurs fonctions, l'Assemblée pouvait les renvoyer devant un tribunal appelé la Haute Cour Nationale.

Le pouvoir exécutif
Le pouvoir exécutif était confié au roi. Il consistait à assurer l'exécution des lois et à faire les actes généraux du gouvernement. Le roi avait le pouvoir exécutif, mais il n'avait que celui-là. Il ne pouvait pas prendre l'initiative des lois, ni, pas d'avantage, choisir ses ministres parmi les membres de la législative.

Séparation théorie des pouvoirs.
Prépondérance de fait de la Législative.
Ainsi, la constitution de 1791, qui de plus faisait élire les juges, pratiquait rigoureusement la séparation absolue des pouvoirs. Mais, ceci était la théorie. En fait, les conflits se multiplièrent entre le roi, chef de l'exécutif, et l'Assemblée Législative. Après la fuite de Varenne, l'Assemblée demeura seule détentrice de toute l'autorité, et, de cette manière, s'établit le gouvernement d'assemblée qui est le caractéristique de la première phase du cycle constitutionnel.

La République
Prépondérance du Législatif.
Le suffrage universel
La constitution de 1793.- Après la journée du 10 Août 1792, la Législative ne se sentait plus l'autorité nécessaire pour remplir sa mission et le roi prisonnier ne pouvant pas davantage assumer ses fonctions constitutionnelles, les députés décidèrent de réunir une assemblée nouvelle, la Convention, qui jetterait les bases d'un nouveau régime.

En effet, la Convention à la différence de sa devancière, fut une assemblée républicaine. Elle rédigea d'abord une première constitution, dite constitution girondine, qui ne fut pas votée définitivement, puis une constitution dite montagnarde qui, votée le 24 Juin 1793, ne fut jamais mise en vigueur.

La constitution de 1793 fit du pouvoir législatif le pouvoir prépondérant, l'exécutif fut simplement confié à une délégation de l'assemblée de 24 Membres, perpétuellement révocables.

En même temps, la constitution établissait le suffrage universel et s'efforçait de faire participer le peuple le plus directement possible à la législation. L'assemblée se bornait à proposer les lois. Ces lois ne devenaient définitives que si elles étaient ratifiées par les électeurs réunis en assemblée primaire, ou, tout au moins

s'il n'y avait pas d'opposition de la part d'un certain nombre d'entre eux.

Le Comité
de Salut Pu-
blic.

La constitution de 1793 était donc extrêmement démocratique. Elle ne put être appliquée par suite de c constances. La France était attaquée par la coalition de principes européens. Pour faire face sur tous les front il fallait un gouvernement extrêmement fort. Un Comité Salut Public fut formé, qui réussit à dominer les difficultés intérieures et extérieures.

b.- Réaction exécutive et dictature exécutive.

Constitution du 5 fructidor, an III, les excès mêmes de la Terreur incitèrent, après le 9 Thermidor, les survivants de la Convention à revenir en arrière et à remettre en honneur un certain nombre de principes posés dans la constitution de 1791.

La déclaration des droits fut accompagnée d'une déclaration des devoirs. Le citoyen n'a pas rien que des droits vis à vis de la collectivité, il a également des obligations à son égard. Toutefois, cette déclaration n'a qu'une portée juridique assez réduite; il s'agit surtout de devoirs moraux. Ainsi, par exemple, la déclaration d'"Ne faites pas à autrui, ce que vous ne voudriez pas qu'on vous fit à vous-même".

En ce qui regarde l'organisation du suffrage, la constitution revint au régime censitaire de 1791, ainsi qu'à l'élection à deux degrés. Le cens était assez élevé, la constitution de 1795 marquait une réaction très nette par rapport à celle de 1793.

De plus, le pouvoir législatif était organisé sur la base de deux chambres : le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents. Les membres des deux assemblées étaient élus de la même manière, mais il fallait des conditions plus sévères (40 ans d'âge, domicile de 15 ans en France) pour être élu conseiller aux Anciens. Le Conseil des Cinq-Cents préparait la loi, le Conseil des Anciens l'examinait ensuite. Il ne pouvait pas l'amender, mais simplement rejeter ou accepter le texte qui lui était proposé.

Le Directoire
exécutif.

Le pouvoir exécutif était confié à un Directoire exécutif, composé de cinq membres appelés directeurs. Ils étaient nommés par les Anciens sur proposition des Cinq-Cents. Ceux-ci représentaient un nombre de candidats double du nombre des sièges à pourvoir. En réalité, les Cinq-Cents faisaient toujours nommer ceux qui leur plaisaient. Ils inscrivaient sur la liste un seul nom possible et neuf autres noms de personnalités sans importance. Les Directeurs nommaient et révoquaient les Ministres, qui n'étaient pas responsables devant les Assemblées mais seulement devant eux. Comme dans les constitutions précédentes, mais à la différence des constitutions suivantes, les juges étaient encore élus.

La constitution de l'an III contenait des inno-

des pouvoirs.

Prépondérance finale de l'exécutif.

dictature polonienne

vations intéressantes, en particulier le système des deux chambres; mais, dans l'ensemble, elle ne réussit pas mieux que ses devancières. La séparation absolue des pouvoirs entraîna, comme en 1791, d'incessants conflits entre les Assemblées et le Directoire. Le plus important fut celui du 18 Fructidor de l'an VIII. Il tourna, cette fois, à l'avantage de l'exécutif.

Constitution du 22 frimaire an VIII et sénatus-consultes impériaux.

La réaction exécutive s'acheva par le coup d'Etat du 18 brumaire de l'An VIII, suivi de la promulgation par Napoléon Bonaparte, premier consul, de la Constitution du 22 frimaire An VIII (13 décembre 1799). Son but était, avant tout, le rétablissement d'un pouvoir central fort et énergique. Celui-ci, toutefois, comme dans les constitutions de 1791, de 1793 et de l'An III, (mais à la différence de l'ancien régime) se recommandait de la souveraineté nationale. C'est à la conciliation de ces deux tendances : gouvernement fort et peuple souverain, que se déploya l'ingéniosité de Siéyès, qui était un homme de grande culture. Il produisit cette formule : "La confiance doit venir d'en bas et le pouvoir venir d'en haut".

Pour y parvenir, on établit un corps électoral très large à la base, de manière à ce que tous les citoyens participent au gouvernement ou tout au moins aient l'illusion d'y participer. Les électeurs primaires sont tous les citoyens nés et résidant en France, inscrits sur le registre de l'arrondissement communal et payant une contribution directe. Ces citoyens forment des listes de confiance. Ils désignent dans chaque commune le dixième d'entre eux, et tous ceux qui ont été désignés dans les diverses communes de France forment ce qu'on appelle les listes communales. Puis, ces citoyens, inscrits sur les listes communales, sont réunis et ils se réduisent à leur tour au dixième. Ils nomment le dixième d'entre eux; ce qui forme la liste départementale. Enfin, les personnalités, qui sont inscrites sur les listes départementales, se réduisent encore au dixième pour constituer la liste nationale.

Les individus qui figurent sur ces listes se bornent à présenter, lorsqu'ils se trouvent sur l'une ou l'autre liste, les fonctionnaires des degrés différents. Le Gouvernement choisit parmi les citoyens figurant sur la liste communale les fonctionnaires des localités; parmi ceux qui figurent sur la liste départementale, ceux

système pyramidal.

Les Consuls.

qui seront fonctionnaires départementaux. Enfin, c'est parmi les personnages qui figurent sur la liste nationale que le Gouvernement choisit les fonctionnaires les plus élevés en grade. Tout le pouvoir appartient, en litté, au Premier Consul. C'est pourquoi, on a parfois présenté la constitution de l'an VIII sous l'aspect d'une pyramide, ayant une base extrêmement large, - l'ensemble des citoyens, - et se terminant par une pointe, celle-ci formée par le Premier Consul, qui détenait, réalité, toute l'autorité.

Théoriquement, le Gouvernement était confié à trois consuls, mais le second et le troisième ne faisaient qu'assister le premier consul et que le remplaçait en cas d'absence.

Le pouvoir législatif était dévolu à trois assemblées : 1^o le sénat conservateur, 2^o le Tribunat, 3^o le Corps Législatif.

Le Sénat Conservateur était composé de quatre-vingts membres, âgés de 40 ans au moins. Il se recrutait par cooptation; c'est-à-dire que les nouveaux membres étaient choisis par le Sénat lui-même. Il s'appelait Sénat Conservateur parce qu'il était chargé de veiller au maintien de la constitution. Mais cette attribution était surtout théorique. Pratiquement, le Sénat se montra étrangement docile à toutes suggestions impériales modificatrices de cette constitution, du moins aussi longtemps que l'Empereur fut tout puissant.

Le Tribunat, seconde assemblée législative, était composé de 100 membres nommés par le Sénat. Il avait pour fonction essentielle de participer à la confection des lois. Il avait le droit d'exprimer des vœux et c'est lui qui pouvait déférer au Sénat tous les actes du Gouvernement pour juger de leur constitutionnalité. C'était donc un corps extrêmement important qui aurait pu être très utile, lui aussi, s'il avait rempli ses fonctions. Mais tous les efforts du premier consul se tournèrent immédiatement contre lui, jusqu'au jour où le Tribunat fut définitivement supprimé par le Sénat consulté du 19 Août 1807.

Le Corps Législatif était composé de trois cent membres. Son rôle consistait exclusivement à accepter ou rejeter les projets de lois discutés devant lui. Ceux-ci étaient préparés par le Gouvernement, avec l'aide du Conseil d'Etat. Ce dernier était un Corps de Gouvernement destiné à conseiller le Chef de l'Etat dans tous ses actes importants. Le Conseil d'Etat préparait donc un projet, qui était envoyé au Tribunat. Quand le Conseil d'Etat et le Tribunat avaient terminé leurs études, ces deux corps déléguait quelques-uns de leurs membres pour prendre la parole sur le projet devant le Corps Législatif.

Le Corps Législatif.

Le Conseil d'Etat.

mechanisme
législatif.

L'Empire.

la Restauration

Le maintien des
enquêtes révo-
lutionnaires.

La Monarchie par-
lementaire.

législatif. Celui-ci se comportait en assemblée de muets. Ses membres assistaient au tournoi oratoire entre les membres du Tribunat et les délégués du Conseil d'Etat. Lorsque la discussion était terminée, le Corps législatif votait, sans qu'aucun de ses membres n'aient pu prendre la parole en séance publique.

La loi votée passait encore devant le Sénat conservateur, afin que celui-ci vérifiât sa conformité avec les principes constitutionnels. Comme l'on sait, cet examen devint une simple formalité.

La Constitution de l'An VIII était dictatoriale, mais encore républicaine, des Sénatus-consultes successifs la transformèrent rapidement en régime impérial.

Bonaparte se fit d'abord nommer consul à vie par un plébiscite du 14 thermidor de l'An X. En l'An XII, c'est-à-dire en 1804, le premier Consul fut proclamé Empereur. Les institutions de l'An VIII subsistèrent, mais elles ne constituaient plus qu'une façade, tout le pouvoir étant exclusivement détenu par l'Empereur.

C.- Période du Régime parlementaire.- Les Chartes de 1814 et 1830.

Tant que Napoléon fut victorieux, les Français acceptèrent assez aisément la privation des libertés. Mais, après les défaites de 1814, les alliés ayant rappelé sur le trône Louis XVIII, celui-ci dut s'engager à gouverner en collaboration avec les représentants du pays, ainsi qu'à maintenir les principales libertés publiques et d'égalité entre les citoyens.

Le Roi octroya la Charte du 4 Juin 1814. L'essentiel des principes contenus dans la déclaration de 1789 passait dans les douze premiers articles de la Charte, intitulés droit public des Français, où était également posé le principe de l'inviolabilité de la propriété. Ce point avait une extrême importance pour les détenteurs de biens nationaux.

Par ailleurs, sans l'anommer expressément, la Charte organisait la monarchie parlementaire. Le Roi était le chef suprême de l'Etat et le titulaire du pouvoir exécutif. Il faisait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, mais non pas les lois elles-mêmes. En matière législative, il avait simplement le droit d'initiative et de sanction. C'est-à-dire que le Parlement ne pouvait délibérer que sur un texte présenté par le Roi et que, d'autre part, le texte élaboré par le pouvoir législatif devait pour être appliqué, recevoir la sanction royale. De plus, le Roi pouvait dissoudre le Corps Légitif.

Le Parlement se composait de deux Chambres, d'

une part la Chambre des Pairs et d'autre part, la Chambre des Députés.

La Chambre des Pairs.

La Chambre des Pairs était directement inspirée du modèle de la Chambre des Lords en Angleterre. Les Pairs étaient nommés par le Roi, en nombre illimité. On était pair à vie ou bien pair héréditaire. Les pairs à vie ne pouvaient pas transférer à leur fils leur qualité de pair, tandis que la qualité de pair héréditaire se transmettait de père en fils.

La Chambre des Députés des Départements.

La Chambre des Députés était une chambre élue. Pour être éligible, il fallait payer mille francs de contributions directes, et trois cents francs pour être électeur. Ces sommes, très élevées si l'on considère les variations du franc depuis cette époque et les modifications du régime fiscal, réservaient l'accès du Corps électoral aux seuls individus riches et l'entrée à la Chambre elle-même aux personnes très fortunées.

L'acte additionnel de 1814.

La Charte vit d'abord son application troublée par le retour de Napoléon durant les 100 jours. Celui-ci promulgua un acte additionnel aux constitutions de l'Empire, établissant un régime de caractère parlementaire, mais il n'eut pas le temps d'entrer en vigueur.

La Révolution de 1830.

Après le retour définitif de Louis XVIII, le régime parlementaire commença de fonctionner régulièrement. Il en fut de même jusqu'en 1830. Mal conseillé par ses Ministres, Charles X prit alors des ordonnances portant atteinte à la liberté individuelle, notamment à la liberté de la presse. Il en résulta des troubles à Paris, suivis de l'abdication du Roi.

La monarchie de Juillet.

Louis-Philippe, appelé au trône par la Chambre des Députés, ordonna une nouvelle publication de la Charte de 1814, modifiée par un certain nombre d'amendements. En particulier, la Chambre des Pairs ne comportait plus de membres héréditaires et la Chambre des Députés obtenait le droit d'initiative. De plus, le cens était abaissé à deux cents francs. La bourgeoisie aisée accédait au pouvoir. Elle n'eut pas la sagesse de préparer à son tour l'avènement à l'électorat des milieux populaires déjà instruits (adjonction des capacités). Sa résistance obstinée entraîna la révolution de 1848.

p. 3 - Deuxième cycle Constitutionnel
(1848-1928)

I^o - Première Phase :

GOUVERNEMENT D'ASSEMBLÉE : Constitution du
 4 Novembre 1848.

La question du suffrage.

La Révolution de Février 1848 se fit sous le signe du suffrage universel. La Monarchie de Juillet avait seulement abaissé le cens et admis un demi-cens de capacité. Tout l'effort du parti libéral consiste, sous la règle de Louis-Philippe, à obtenir l'élargissement des capacités. Le mouvement s'intensifie à partir de 1840. Il se heurte à l'opposition de Guizot qui prononce la fameuse phrase : "Enrichissez-vous". En 1847, se déclanche la campagne des banquets. Les réunions étant interdites, les partisans de l'extension des capacités se réunissaient pour déjeuner en commun, et les toasts prononcés avaient tous pour objet la réforme du suffrage. La campagne devait s'achever par un banquet monstrueux dans le XII^e arrondissement, au cours duquel Ledru-Rollin, député républicain, devait prendre la parole. Le gouvernement interdit la manifestation. Ce fut le signal de la révolte. Trois jours plus tard, le Roi était en fuite et la République proclamée.

Le suffrage universel.

Tout naturellement, l'un des premiers actes du Gouvernement provisoire devait être de décider que la prochaine assemblée constituante serait élue au suffrage universel. Les représentants furent désignés le 23 Avril 1848 au milieu d'un grand enthousiasme et du concours empressé des nouveaux électeurs.

La Constitution de 1848 fut une œuvre d'idéalisme, reposant comme ses devancières de l'époque révolutionnaire sur les principes de la souveraineté du Peuple et de la séparation des pouvoirs.

Le pouvoir législatif était confié à une assemblée unique, comme en 1791. Celle-ci était nommée au suffrage universel direct. Tous les électeurs étaient tous les Français âgés de 21 ans; éligibles, tous les Français âgés de 25 ans. L'élection avait lieu au scrutin de liste par département. L'Assemblée, élue pour trois ans, siégeait en permanence.

Le pouvoir exécutif appartenait au Président de la République. Il y eut relativement à sa nomination de très vives discussions. Finalement, on décida que celui-ci serait choisi pour quatre ans au suffrage universel direct. Le Président était responsable et nommait ses Ministres qui, cependant, devaient contresigner ses actes.

Le principal vice de cette constitution était sa séparation trop rigoureuse des pouvoirs. On ne tarda pas à s'apercevoir qu'il y aurait entre le législatif et l'exécutif d'incessants conflits, d'autant que la présidence était dotée de pouvoirs très forts et que son titulaire, le Prince Louis-Napoléon Bonaparte, entendait bien en user largement.

Le pouvoir législatif.

Le pouvoir exécutif.

Le conflit entre le législatif et l'exécutif.

L'Assemblée, de son côté, fut très maladroite. Elle vota la loi électorale du 31 Mai 1850. Celle-ci, tout en maintenant théoriquement le suffrage universel qui était inscrit dans la constitution, exigeait, cependant, des conditions de résidence telles qu'elle excluait du corps électoral trois millions de citoyens. De plus, la preuve envisagée pour la résidence, l'inscription au rôle de la cote personnelle mobilière ou des prestations en nature, faisait réapparaître les exigences censitaires contre lesquelles s'était faite la révolution de Février 1848.

Le Coup d'Etat du 2 Décembre 1851.

Le Prince Président se dressa en champion du suffrage universel et le 2 Décembre 1851, il dissolvait par la force l'Assemblée législative. Deux décrets proclamaient le rétablissement du suffrage universel et annonçaient un plébiscite sur la question suivante : "Le Peuple français veut-il le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon et lui donne-t-il le pouvoir nécessaire pour faire une constitution ?" Plus de sept millions huit cent mille suffrages répondirent oui à cette question.

Seconde phase.

2° - Réaction exécutive : constitution du 14 Janvier 1852

En vertu de cette approbation populaire, Louis-Napoléon fit rédiger par ses collaborateurs immédiats la constitution du 14 Janvier 1852, qui devint le 2 Décembre suivant la constitution impériale. Celle-ci rappelle par bien des traits la constitution de l'An VIII. Elle comporte cinq organes essentiels :

Un Chef responsable, nommé d'abord pour dix ans, puis à vie avec hérédité pour son successeur, possédant l'initiative exclusive des lois ainsi qu'un droit de veto sur les lois votées. Il peut proroger et dissoudre le corps législatif. Il a le droit d'appeler au peuple devant lequel il est uniquement responsable.

Des ministres, simples agents d'exécution dépendant exclusivement de l'Empereur.

Un Conseil d'Etat, chargé de préparer les lois et de les soutenir devant le corps législatif.

Un Sénat, composé de deux catégories de membres, les uns membres de droit et qui sont certains hauts fonctionnaires, les autres nommés par le Chef d'Etat. Le Sénat ne fait pas les lois. Il se borne à les examiner au point de vue de leur constitutionnalité. Il peut apporter des modifications à la cons-

Les organes de la Constitution de 1852.

titution, mais d'accord avec le Chef d'Etat.

Un corps législatif, élu au suffrage universel direct pour six ans. Il discute et vote les projets de lois et de budgets, mais il n'a pas le droit d'initiative, exclusivement réservé au Chef d'Etat. Il ne possède pas non plus de droit d'amender une loi, il doit l'accepter telle quelle ou la rejeter en bloc. La session dure trois mois seulement. Le Chef d'Etat nomme le président et le vice-président. Les ministres ne peuvent être interpellés par les députés puisqu'ils relèvent exclusivement de l'Empereur.

De l'Empire autoritaire à l'Empire libéral.

La constitution de 1852 fut d'abord appliquée jusqu'en 1860 dans sa lettre et dans son esprit, tout de réaction autoritaire. Après 1860, l'opposition arracha peu à peu au gouvernement des concessions. Le corps législatif put présenter une adresse en réponse au discours du trône. Il eut ainsi le moyen, une fois par an, de faire connaître son opinion sur la marche des affaires publiques. Finalement, il reçut le droit d'interpellation. L'évolution libérale s'acheva en 1870 par la constitution parlementaire du 20 Avril.

Troisième phase :

3° Régime parlementaire :

Constitution du 21 Mai 1870.

l'Empire parlementaire.

Les réformes constitutionnelles de 1870 transformaient profondément le régime institué en 1852. Le sénat devenait une seconde chambre et le corps législatif jouait le rôle d'une chambre basse en régime parlementaire. Toutefois, l'Empereur conservait une responsabilité générale personnelle vis-à-vis de la nation, tandis qu'habituellement, ses ministres étaient responsables devant le parlement.

Ce système, approuvé au mois de Mai par 7.350.000 oui contre environ 1.500.000 non, ne put faire ses preuves. Deux mois après, la France était en guerre avec la Prusse, le 2 Septembre, l'Empereur capitulait à Sedan; le 4 septembre, le peuple de Paris proclamait la République.

Après des vicissitudes diverses, que l'on exposera au chapitre suivant, les lois constitutionnelles de 1875 ont confirmé l'orientation parlementaire prise dès 1870. Comme il s'agit des textes actuellement en vigueur, ceux-ci feront désormais l'objet de notre étude tout entière.

Chapitre II

LA CONSTITUTION DE 1875.

p. I - Histoire externe de la constitution.

Caractère parisien et pro visoire du gouvernement de la défense nationale. Le gouvernement de la défense nationale, issu des événements du 4 Septembre 1870, avait un double caractère très particulier.

C'était d'abord un gouvernement parisien; il était présidé par le gouverneur militaire de Paris, le Général Trochu. Il était composé des députés élus par Paris : Jules Ferry, Jules Favre, Léon Gambetta, etc...

C'était ensuite un gouvernement de défense nationale, c'est-à-dire exclusivement composé pour conduire la lutte contre l'envahisseur. Le peuple de Paris avait bien proclamé la République, mais il était entendu que la question des institutions et du régime se réglerait à la paix. Dès les premiers moments, le gouvernement de la défense nationale avait marqué son intention de réunir le corps électoral. Il en fut empêché par l'investissement de la capitale et l'occupation d'une grande partie des régions au nord de la Loire.

L'Assemblée nationale. C'est seulement le 28 Janvier 1871 que l'armistice permit la convocation des collèges électoraux pour le 8 février. L'Assemblée nationale se réunit dès le 12 à Bordeaux.

Les élections s'étaient faites essentiellement sur la question de la paix et de la guerre. Dans l'ensemble, le pays se prononça contre la poursuite de la lutte à outrance et par la même, contre les républicains. La majorité appartint ainsi dans l'Assemblée aux éléments monarchistes et conservateurs, à tel point que les républicains contestèrent d'abord à l'assemblée l'autorité nécessaire pour élaborer une constitution. Celle-ci n'aurait été convoquée que pour régler les problèmes relatifs à la paix. Cette assertion n'est pas en accord avec les textes. Si l'on suit leur enchaînement, on s'aperçoit qu'ils renvoient les uns aux autres et que l'Assemblée dont-il est question a bien été conçue dès l'origine comme devant être une constituante. Quoi qu'il en soit, l'Assemblée Nationale a doté en fait la France d'une constitution. Seulement, à la différence de ses devancières, elle n'a abordé sa tâche que tardivement et comme de biais. Pour comprendre son attitude, et pour bien pénétrer le sens de son œuvre, il faut connaître la suite des événements historiques. Pour plus de clarté, on divisera l'exposé de ceux-ci en quatre phases :

L'Assemblée nationale avait le pouvoir constituant.

les phases par-
ourues par l'
Assemblée Natio-
nale.

- a) du 12 Février au 31 août 1871; du pacte de Bordeaux, à la constitution Rivet.
- b) du 31 Août 1871 au 13 Mars 1873, application de la constitution Rivet, principat de Thiers.
- c) du 14 Mars au 24 Mai 1873: fin du gouvernement de Thiers.
- d) du 24 Mai 1873 au 1er Janvier 1876; présidence Mac-Mahon, vote et entrée en vigueur des lois constitutionnelles.

Le pacte de
Bordeaux.

a) dès la réunion de l'Assemblée Nationale, il apparut qu'il fallait tout d'abord offrir un front unique à l'envahisseur et n'aborder aucune question de régime avant que n'eût été réglé le problème de la paix et que des mesures urgentes de réorganisation administratives et financières n'eussent été adoptées. Il fut donc convenu que la question du régime serait momentanément réservée. Toutefois, à la quasi-unanimité la déchéance de l'Empereur fut confirmée. On donna à cet accord des parties pour résérer la question du régime le nom de pacte de Bordeaux.

Thiers, Chef
du Pouvoir exé-
cutif.

Le gouvernement fut confié à Adolphe Thiers qui jouissait d'un grand prestige par suite de son expérience, et surtout de sa clairevoyance dans la faiblesse du Second Empire. Il prit le nom de Chef du pouvoir exécutif. L'Assemblée cumulait en elle tous les pouvoirs et déléguait simplement le pouvoir exécutif à Thiers. Celui-ci occupait ainsi une situation extrêmement curieuse. Il remplissait à la fois les fonctions de Président de la République et de Président du Conseil, qui, dans le régime parlementaire, se trouvent distinctes. Thiers, tout en étant chef d'Etat, avait, comme un Président du Conseil, le droit et le devoir d'entrer à l'Assemblée, de répondre aux questions et aux interpellations qui lui étaient adressées. Responsable devant l'Assemblée, il était aussi révocable par elle.

Cette situation respective de Thiers et de l'Assemblée se trouva bientôt insuffisamment précisée. Pour la régler, on vota la loi du 31 Août 1871, dite Constitution Rivet.

b) La loi du 31 Août 1871, votée sur l'initiative d'un membre de l'Assemblée nommé Rivet, avait pour but de fortifier et de stabiliser l'exécutif en le rendant indépendant du législateur.

D'abord, pour rehausser le prestige du chef de l'exécutif, celui-ci prenait le nom de Président de la République. De plus, un conseil des Ministres était institué. Pour le reste, Thiers continuait à "exercer

La constitu-
tion Rivet.

sous l'autorité de l'Assemblée nationale, les fonctions qui lui ont été déléguées par le décret du 17 février 1871".

Amorce du régime parlementaire.

Confusion persistant entre le rôle du président et celui des ministres.

Ainsi, avec la Constitution Rivet, on voit s'amorcer l'évolution vers le régime parlementaire, puisque celle-ci crée un Conseil des Ministres qui est la pièce maîtresse du régime. Toutefois, la loi du 3 Août n'obéissait pas complètement à la logique du système: elle établissait une double responsabilité de l'exécutif: celle du chef de l'Etat et celle de ses ministres. Il y avait là un élément grave de confusion. En effet, quand on interpellait à l'Assemblée, on ne savait jamais qui répondrait. Serait-ce Thiers ou ses ministres? Lorsque des questions délicates se présentaient, Thiers ne manquait jamais de prendre la parole et substituer son autorité et sa responsabilité à celle des ministres. Par suite, la période d'application de la Constitution Rivet donna lieu à des luttes et des discussions incessantes entre l'exécutif et l'Assemblée. Sans cesse, Thiers harcelé par l'Assemblée menaçait de quitter le pouvoir. Sur cette simple menace, l'Assemblée, qui subissait toujours l'ascendant du Président, n'osait pas émettre un vote de blâme qui l'aurait obligé à démissionner. Néanmoins, parmi les membres de la majorité monarchiste, l'opposition à Thiers devenait de plus en plus vive par suite des sympathies républicaines nettement affirmées de l'ancien ministre de Louis-Philippe. Les adversaires de Thiers recherchèrent un moyen d'éloigner le Président de l'Assemblée, pour l'obliger à la retraite ou du moins pour réduire son influence.

c) La loi du 13 Mars 1873 décida qu'en principe les interpellations ne pourraient être adressées qu'aux seuls ministres. Toutefois, Thiers, qui n'aurait dû communiquer avec l'Assemblée que par des messages, conservait, cependant, le droit de venir défendre sa politique devant l'Assemblée, lorsqu'il s'agissait d'une proposition de loi, d'une question de politique extérieure ou de politique générale. L'intervention du Président était entourée de certaines formalités et d'un cérémonial particulier. Une séance spéciale lui était réservée. Toutes ces mesures, théoriquement prises pour honorer le Président, l'étaient en fait pour soustraire l'Assemblée à l'emprise de son éloquence.

La loi du 13 Mars 1873 ne tarda pas à provoquer l'événement souhaité par ses auteurs. Thiers fut renversé le 24 Mai suivant, et fut remplacé comme Président de la République par le Maréchal Mac-Mahon.

d) Rien n'était changé dans les textes, mais les deux hommes présentaient un antagonisme complet.

Nouveau pas vers le régime parlementaire.

Chute de Thiers.

parallèle entre Thiers et Mac-Mahon.

Thiers subtil - éloquent- retord- connaissant toutes les ressources de la dialectique, tous les détours de la procédure parlementaire. Au contraire, le Maréchal de Mac-Mahon était un vieux soldat beaucoup plus familier avec la vie des camps qu'avec les dédales du Parlement. Son absence d'éloquence était proverbiale. De sentiments personnels monarchistes il se considérait comme un intérimaire chargé d'attendre le moment où la France serait dotée d'institutions définitives.

Thiers avait été renversé le 24 Mai 1873, le jour même où il avait déposé un projet de constitution républicaine. La majorité de l'Assemblée étant monarchiste, son successeur constitua un cabinet de la même nuance. Seulement, capables de s'unir pour repousser la République, les monarchistes étaient divisés à la fois sur la personne du prétendant et sur leur conception même du régime.

Les légitimistes, comme leur nom l'indiquait, étaient partisans du retour à la monarchie dite légitime. Ils tenaient pour la candidature du Comte de Chambord, petit-fils de Charles X, fils posthume du Duc de Berry, l'enfant du miracle. Ils souhaitaient une monarchie traditionnelle, simplement tempérée par des libertés et une représentation consultative. Le Roi octroierait une charte comme Louis XVIII en 1814.

Les orléanistes, au contraire, étaient partisans du Comte de Paris, petit-fils de Louis Philippe et fils du Duc d'Orléans. Ils se prononçaient pour la monarchie libérale et parlementaire, telle qu'elle avait fonctionné sous Louis-Philippe, entre 1830 et 1848.

On peut penser que l'accord serait possible entre les deux tendances. Le Comte de Chambord déjà âgé et sans enfant, avait pour héritier le Comte de Paris. En s'effaçant devant son ainé, le Comte de Paris réalisait la "fusion" entre les deux branches, tout en conservant l'espoir de régner à son tour. Les difficultés de personne supprimées, on crut la Restauration imminente. Une délégation de la majorité de l'Assemblée Nationale se transporta près du Comte de Chambord, à Frohsdorf, pour s'entendre avec lui au sujet du rétablissement de la monarchie. Tout était réglé; On avait même déjà commandé des voitures du sacre, lorsqu'éclata comme un coup de tonnerre la lettre du Comte de Chambord à l'un de ses représentants. Il y déclarait maintenir toutes ses prétentions à gouverner

La division des monarchistes.

La fusion.

Le drapeau blanc.

en monarque légitime, sans concession aux idées et aux pratiques issues de la Révolution. De ses exigences de principe, il donnait un symbole tangible en réclamant le rétablissement du drapeau blanc.

Devant ces exigences, la fraction modérée des monarchistes considéra que le retour du Comte de Chambord était désormais impossible et qu'il fallait attendre pour rétablir l'monarchie, le jour où la mort du chef de la branche aînée permettrait l'avènement du Comte de Paris.

Le Septennat.

Un Orléaniste, le Général Changarnier, essaya de sauvegarder l'avenir en proposant la loi dite du Septennat. Jusque-là, la durée des fonctions du président n'était pas fixée. On pensa qu'en investissant le Maréchal de Mac-Mahon des fonctions de Chef d'Etat pour sept ans, on réservait la possibilité d'un retour du Comte de Paris aussitôt que les circonstances le permettraient.

L'élaboration des lois constitutionnelles.

La loi du Septennat (du 20 Novembre 1873) prévoyait, en outre, que dans un délai de trois jours une commission de trente membres seraient nommés pour l'examen des lois constitutionnelles. Puisque la monarchie elle-même était pour le moment impossible, il fallait établir le système qui s'en rapprocherait le plus. Les pouvoirs du Maréchal seraient ceux d'un monarque constitutionnel, de telle manière qu'au moment favorable, la substitution d'un roi au président pût s'opérer sans provoquer de nouvelles discussions constitutionnelles. Les monarchistes considéraient le Septennat comme personnel au Maréchal de Mac-Mahon. De ce fait, en 1880, se poserait nécessairement à nouveau la question du régime. Les républicains, au contraire, voyaient dans la loi du 20 Novembre 1873, la première pierre d'un édifice nouveau, puisque, à leur sens, en 1880, il n'y aurait qu'à nommer un second président.

La Commission des Trente.

A la commission des Trente, la majorité se trouvait monarchiste, comme à l'Assemblée. Ses membres s'efforcèrent donc d'éviter une proclamation définitive de la République, ainsi que de prendre modèle sur les institutions républicaines dont la Suisse ou les Etats-Unis d'Amérique auraient pu fournir le modèle. Au contraire, on s'efforça d'imiter, dans toute la mesure du possible, les institutions des royaumes voisins d'Angleterre, d'Italie, ou de Belgique. En particulier, la commission des Trente décida la création d'une seconde Chambre, appelée Sénat.

Les débats devant l'Assemblée.

Il n'est pas possible de suivre dans leurs

détails les débats devant la commission puis devant l'Assemblée. La discussion générale commença le 21 Janvier 1875. Au cours de celle-ci, un certain nombre de membres réclamèrent sous des formes diverses la reconnaissance de la République. Leurs propositions furent écartées par la majorité conservatrice. Cependant, on remarquait qu'à chaque scrutin le nombre des membres de la majorité s'affaiblissait. De sorte que le 30 Janvier 1875, lorsque le député Wallon déposa un amendement ainsi conçu : "Le Président de la République est élu pour sept ans", la majorité se retourna. Il y eut sur le texte un débat très crâneux, car on se rendait compte que c'étaient les destinées constitutionnelles du pays qui se jouaient. L'amendement fut voté par 353 voix contre 352. Un certain nombre de monarchistes, las de lutter sans espoir, avaient jugé nécessaire d'accepter l'inévitable.

Le Sénat fit l'objet d'un second texte. Son principe fut adopté en dépit d'une opposition très vive des républicains. Les sièges furent divisés en deux catégories : 75 sénateurs inamovibles seraient désignés d'abord par l'Assemblée nationale, ensuite par le Sénat lui-même; 225 autres membres seraient élus par les députés, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et délégués sénatoriaux choisis par les conseils municipaux.

A ces deux premières lois relatives à l'organisation des pouvoirs publics (25 Février 1875), et à l'organisation du Sénat (24 Février 1875) vint se joindre, le 16 Juillet suivant, une troisième et dernière loi sur les rapports des pouvoirs publics. C'est l'ensemble de ces trois textes très sommaires et en eux-mêmes insuffisants qui forment la constitution de 1875, laquelle ne comprend que 27 articles.

Entrée en vigueur le 1er janvier 1876, elle a été depuis révisée à trois reprises, selon la procédure que nous allons indiquer, sans que cependant ses dispositions initiales essentielles aient été modifiées du moins dans leur lettre.

P. 2 - Les révisions de la Constitution.

Comme on vient de l'indiquer, monarchistes ou républicains, auteurs de la constitution de 1875, ne croyaient guère à la durée de leur œuvre. Les uns et les autres pensaient qu'un moment viendrait où ils pourraient réviser la Constitution dans le

La révision illimitée et facile.

sens qu'ils désiraient. Des deux côtés, on fut donc d'accord pour rendre une modification aux lois de 1875 aussi aisée que possible.

Néanmoins, les membres de l'Assemblée Nationale crurent bon de distinguer les lois constitutionnelles des lois ordinaires. Il y a là un principe issu de la Révolution française et des précédents américains justement considérés comme appartenant au droit public contemporain. Aujourd'hui, dans la plupart des pays, on admet qu'il y a des lois constitutionnelles et des lois ordinaires. Seules, l'Angleterre et l'Italie ne connaissent pas cette distinction fondamentale. Pour marquer leur différence avec les autres Etats, on dit que ces deux royaumes n'ont pas de Constitution rigide.

Les constitutions rigides.

Le mot rigide ne doit pas prêter à équivoque. Il ne signifie pas que la constitution soit immuable. Il veut simplement dire que la modification des lois constitutionnelles est plus difficile que le vote des lois ordinaires. La difficulté propre à la révision peut être extrêmement variable. Certaines anciennes constitutions que nous avons déjà examinées ou certaines constitutions étrangères sont si rigoureuses que, pratiquement, toute réforme en devient impossible.

Les lois de 1875 ont adopté une procédure relativement aisée. Celle-ci suit deux phases successives: a) on décide s'il y a lieu ou non de modifier la Constitution; b) si la décision a été affirmative, on modifie la Constitution.

a) Ce sont les Chambres délibérant séparément qui décident s'il y a lieu ou non de réviser. Cette décision est prise à la majorité des suffrages. La proposition de révision émane d'un membre quelconque de l'une ou de l'autre assemblée: le projet de révision, du gouvernement. La décision de révision se différencie d'une loi ordinaire en ce sens qu'il y a bien un vote identique des deux chambres, mais que le texte n'est pas promulgué par le Président de la République. Il y a simplement deux résolutions de révision prises par chacune des deux chambres. Les Chambres dans leurs résolutions indiquent très exactement sur quels points elles estiment que doit porter la révision, l'Assemblée Nationale se trouve liée par leur vote.

La résolution de révision.

b) Il y a lieu ensuite à réunion de la Chambre et du Sénat, en une seule Assemblée, appelée Assemblée Nationale et siégeant à Versailles. A la différence des deux assemblées ordinaires, l'Assem-

La réunion de l'Assemblée Nationale.

blée Nationale ne siège qu'en session extraordinaire. Elle n'a pas à procéder à la vérification des pouvoirs puisque les Députés et Sénateurs se trouvent membres de droit. Elle n'a pas davantage de bureau à constituer parce qu'il y en a un qui lui est désigné par la Constitution, c'est celui du Sénat.

Les pouvoirs de l'Assemblée Nationale ne sont pas déterminés avec toute la précision désirable par la Constitution. Celle-ci dit seulement dans son article 8, alinéa 3: "Les délibérations en tout ou en partie devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale". Il résulte des travaux préparatoires et aussi de la pratique suivie dans les révisions de 1879, de 1884 et de 1926, que la majorité exigée est de la moitié plus un du nombre des sièges, c'est-à-dire aujourd'hui de 928 (612 sièges de députés, 314 de sénateurs). On ne défalque pas les bulletins blancs ou nuls.

Les pouvoirs de l'Assemblée sont-ils limités ou illimités? Il y a eu de très vives discussions à cet égard. Depuis 1884, la Constitution elle-même contient une restriction: la forme républicaine du gouvernement ne peut pas être mise en discussion. De plus, la révision est limitée aux questions prévues à la résolution de révisions. Divers auteurs, comme M. Duguit, ont très vivement contesté qu'un texte constitutionnel quel qu'il soit puisse lier une assemblée de révision. Pratiquement le problème n'a jusqu'ici jamais été soulevé et il est peu vraisemblable qu'il le soit jamais. Un nouveau régime s'établit d'ordinaire à la suite d'un coup de force mettant fin au régime en vigueur, et non pas par les voies prévues pour la révision régulière. Quant à la limitation de l'ordre du jour de l'Assemblée par le vote des résolutions initiales, elle a toujours été admise par les diverses Assemblées Nationales de révision. Il est en effet rationnel que les décisions de l'Assemblée soient mûrement réfléchies et que d'autre part le Sénat guère plus nombreux que la majorité de la Chambre, ne se trouve pas placé dans une situation difficile et obligé d'accepter des modifications à la constitution qu'il réprouve, voire même sa propre disparition. La révision limitée est bien dans l'esprit de la Constitution et correspond aux précédents historiques que nous connaissons.

Depuis cinquante trois ans, notre Constitution a été révisée trois fois:

les trois révisions.

- a) Révision du 21 Juin 1879;
- b) Révision du 14 Août 1884;
- c) Adjonction du 10 Août 1926.

Révision de
1879.

a) D'après la Constitution les pouvoirs publics devaient siéger à Versailles. Le souvenir de la Commune au moment où a été votée la Constitution demeurait très présent ; on considérait comme prudent d'éloigner le pouvoir public des agitations possibles. Mais en 1879, après la victoire des républicains, on jugea plus pratique d'établir le siège de l'exécutif et des Chambres de Paris et de les installer dans les palais où ils résident encore actuellement. Ce fut le but de la loi du 22 Juillet 1879 qui est une loi ordinaire. La révision constitutionnelle du 21 Juin eut simplement pour objet d'enlever à l'article 9 de la loi du 25 Février 1875 son caractère constitutionnel. Aujourd'hui, il suffit donc d'une loi ordinaire pour déterminer le siège des pouvoirs publics.

Révision de
1884

b) la révision du 4 août 1884 a été sensiblement plus importante. Elle a déconstitutionalisé les textes relatifs à l'élection du Sénat qui, jusqu'alors, était réglé par les articles I à 7 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875. Depuis 1884, le recrutement du Sénat, comme celui de la Chambre est ainsi exclusivement réglé par une loi ordinaire. De plus, la révision de 1884 supprimait les prières publiques prescrites par la Constitution au moment de l'ouverture du Parlement; elle décidait que la forme républicaine du gouvernement ne pouvait pas faire l'objet d'une demande de révision; enfin, elle excluait de l'éligibilité à la Présidence de la République les membres des familles ayant régné sur la France.

Révision de
1926.

c) La troisième révision qui porte la date du 10 Août 1926 est plutôt une adjonction qu'une véritable révision. En effet, la loi du 10 Août 1926, sans toucher en aucune manière aux textes précédents, se contente de préciser la situation de la caisse nationale d'amortissement et de déterminer sa dotation minimum. Par autonomie constitutionnelle de la caisse d'amortissement, il faut entendre qu'une loi ordinaire n'a pas le pouvoir d'affecter les fonds placés dans la caisse d'amortissement à une destination différente du service des bons de la Défense Nationale et de l'amortissement de la dette publique. En d'autres termes, c'est l'affectation des fonds qui est constitutionnellement protégée. De plus, certaines recettes doi-

vent nécessairement aller à la caisse d'amortissement; les recettes nettes du monopole des tabacs; le produit de la taxe sur la première mutation. Enfin, si ces deux recettes étaient insuffisantes, le Parlement devrait voter une annuité suffisante pour compléter cette dotation, jusqu'à concurrence du total atteint durant la première année de fonctionnement de la caisse autonome.

§ 3 - Les caractères généraux
de la Constitution de 1875.

La Constitution de 1875 présente un certain nombre de caractères qui, presque tous, découlent des circonstances où elle fut votée :

- a) elle est extrêmement brève;
- b) elle est rédigée avec une absence complète de méthode;
- c) elle est conçue avec une absence complète de dogmatisme;
- d) elle a été considérée comme une œuvre provisoire et a, au contraire, duré, en fait, plus qu'aucune autre constitution française.

a) La Constitution de 1875 comptait originai-
rement trente-quatre articles. Après les révisions de 1879 et de 1884, elle a été réduite à 26 articles. Elle en compte 27 aujourd'hui avec les dispositions relatives à la caisse d'amortissement. Il y a là une opposition radicale avec nos Constitutions antérieures dont la plus longue, celle de l'An III, ne compte pas moins de 377 articles. La plupart des Constitutions étrangères sont également beaucoup plus copieuses, certaines même remplissent de fortes brochures, presque des volumes. Par suite, elle laisse une très large place à la Coutume.

b) La Constitution de 1875 a été rédigée avec une étonnante absence de méthode. Ceci d'ailleurs n'a pas été voulu, mais résulte de l'incertitude des esprits et des fluctuations des débats. Toute l'ordonnance classique a été bannie. Il n'y a ni titres, ni chapitres, ni rubriques. On peut même dire que ce n'est pas une Constitution au sens propre du mot, mais une série de textes constitutionnels. Certaines matières se trouvent traitées deux fois : les attributions du Président de la République, relatives à la promul-

rièveté de
la Constitu-
tion.

bsence d'ordre
t de méthode.

Oeuvre de transition et de transaction.

La Constitution de 1875 est avant tout une œuvre libérale.

Influence d'A. de Broglie et de P. Prévost-Paradol.

Solidité d'une œuvre provisoire.

gation des lois, par exemple. Par contre, il existe de très nombreuses lacunes. En particulier, il n'est fait aucune allusion au rôle du Président du Conseil.

c) La Constitution de 1875 est transactionnelle. Elle ne comporte aucune vue à priori. Elle s'inspire d'une sorte d'empirisme pratique qui cherche à satisfaire les différentes aspirations qui étaient en présence dans l'Assemblée. C'est une œuvre de transition devant permettre l'évolution aisée vers la monarchie constitutionnelle ou vers l'établissement définitif de la République. Il serait cependant exagéré de croire que les Membres de l'Assemblée Nationale n'avaient point l'intention d'établir un régime de leur goût. Seulement, ils tenaient plus à certains principes qu'à un régime déterminé. Ils se sont inspirés de la doctrine professée sous le Second Empire par le tiers-parti. Celui-ci était constitué par un ensemble de personnalités prêtes - en réaction contre la dictature de l'exécutif que le prince-président avait instaurée en 1852, à se rallier à une forme de gouvernement quelconque, pourvu que ce gouvernement assurât la liberté politique. Ce libéralisme parlementaire s'est exprimé dans deux ouvrages classiques à la fin du Second Empire, et dont l'action a été considérable sur les hommes de l'Assemblée Nationale : "Vues sur le gouvernement de la France" du duc Albert de Broglie, "La France Nouvelle" de Paul Prévost-Paradol. Ces deux auteurs étaient indifférents à la forme de gouvernement. Le premier étant monarchiste, le second républicain. Tous les deux étaient des adversaires décidés du régime impérial et partisans d'un gouvernement parlementaire. Ce sont leurs idées qui ont triomphé en 1875.

d) La Constitution de 1875 fut considérée par ses auteurs, à quelques exceptions près - celle, entre autres, de Gambetta - comme une œuvre toute provisoire. Or, depuis 1875, la Constitution s'est en soi appliquée sans crise et sans heurt. Il est remarquable que ces textes très modestes et qui ne constituent guère qu'un code de procédure parlementaire et gouvernementale, se sont beaucoup mieux adaptés aux situations très diverses et parfois tragiques que la France a traversées depuis 1875, que les documents imposants qui avaient prétendu tout prévoir et dont la période révolutionnaire avait été si prodigue. Alors qu'en 80 ans se sont succédées onze constitutions diverses, les lois constitutionnelles de 1875 ont duré déjà sensiblement plus d'un demi-siècle. Sans doute, elles ont subi l'action des événements. La coutume les a complétées et à certains égards dé-

- formées, mais les grandes assises posées par l'Assemblée Nationale demeurent debout.

Nous étudierons maintenant, suivant le libellé même de la Constitution, l'organisation des pouvoirs publics puis leurs rapports. En conséquence, nous consacrerons trois chapitres au corps électoral, au gouvernement et au Parlement, puis un quatrième et dernier chapitre au régime parlementaire, tel qu'il est pratiqué en France.

Chapitre III

LE CORPS ELECTORAL.

§ I - Election des membres de la Chambre des Députés.

L'élection des membres de la Chambre des Députés pose trois questions essentielles :

- A) Qui peut être électeur?
 - B) Qui peut être élu?
 - C) Comment ont lieu les opérations électorales? En d'autres termes, nous devrons étudier tour à tour :
- A) L'électoralat;
 - B) L'éligibilité;
 - C) Les opérations électorales.

A - L'électoralat.

La loi constitutionnelle du 25 Février 1875 article I alinéa 2 déclare : "La Chambre des Députés est nommée par le suffrage universel dans les conditions déterminées par la loi électorale". Le principal texte à cet égard est donc en dehors de la Constitution elle-même; c'est la loi organique du 30 Novembre 1875, complétée et modifiée par des lois ultérieures. La loi constitutionnelle se borne à poser le principe du suffrage universel, sans en déterminer les modalités.

Pour être électeur, il faut d'abord être français, par naissance ou par naturalisation; il faut ensuite être âgé de 21 ans, enfin n'être ni incapable, ni indigne. L'incapacité est le fait des individus interdits judiciairement; l'indignité vise le cas des condamnés à la dégradation civique (art. 34 du code pénal), ou encore des individus frappés de peines prévues à l'art. 4. du même code, en-

Conditions de l'électoralat.

fin des faillis durant les trois années qui suivent le jugement de faillite.

De plus, nul ne peut voter s'il ne figure sur une liste électorale. Celle-ci, qui constitue comme le catalogue alphabétique des électeurs, est dressée par commune ou par section électorale de communes. Elle est permanente et révisée annuellement. Sur la liste peuvent figurer tous les individus jouissant de leurs droits électoraux et remplissant en outre l'une des conditions suivantes : être domicilié dans la commune, c'est-à-dire y avoir le siège de son principal établissement - (art. 102 du Code Civil) ; y être résident, c'est-à-dire y avoir son habitation habituelle depuis six mois; y être contribuable, c'est-à-dire être inscrit au rôle des impôts directs, au moins depuis cinq ans - (loi du 29 Juillet 1913). Les fonctionnaires publics sont dispensés des conditions indiquées ci-dessus et peuvent être inscrits sur la liste électorale, s'ils sont, au moment de sa constitution, régulièrement nommés dans la commune.

L'établissement de la liste a lieu par les soins d'une commission, composée du maire, d'un délégué du préfet et d'un délégué du conseil municipal. Cette commission établit entre le premier et le 10 Janvier la liste des électeurs. Cette première liste est communiquée au préfet et déposée à la mairie. Le préfet peut demander au conseil de préfecture l'annulation des listes électorales. D'un autre côté, dans les vingt jours qui suivent la publication du tableau (15 Janvier) tout citoyen peut réclamer son inscription ou celle d'un électeur indûment omis. De même, un électeur peut réclamer la radiation d'un citoyen indûment inscrit. Toutes les réclamations sont jugées par une commission municipale de jugement ou commission judiciaire. Elle est formée des mêmes membres que la commission administrative avec adjonction de deux membres du conseil municipal. Appel peut être fait de ses décisions devant le juge de paix, il y a lieu également à pourvoi en cassation contre les décisions du juge de paix. Le 31 Mars, la liste est définitivement arrêtée. Elle vaudra jusqu'au 31 Mars de l'année suivante, pour toutes les élections qui auraient lieu dans l'intervalle.

Tous les électeurs régulièrement portés sur la liste électorale peuvent voter. Il y a une exception regardant les militaires en service actif qui ne peuvent pas prendre part au scrutin à moins d'être en congé régulier de plus de trente jours.

La liste électorale.

La révision de la liste.

Ne votent pas non plus les détenus, les contumaces, les aliénés internés dans un asile.

B - L'éligibilité.

es conditions
e l'éligibi-
lité sont plus
igoureuses.

éclarlation de
andidature.

incompatibi-
lité ne doit
être con-
nue avec
inéligibilité.

Les conditions d'éligibilité sont identiques à celles prévues pour l'électorat, toutefois, elles sont plus rigoureuses à certains égards. Non seulement il faut être français, mais encore l'être depuis dix ans. Il faut aussi ne pas faire partie d'une famille ayant régné sur la France et ne pas être fonctionnaire chargé d'administrer la portion du territoire sur laquelle on se présente. L'âge est porté à 25 ans et les faillis ou liquidés judiciaires sont exclus.

De plus, il faut avoir fait une déclaration de candidature signée et légalisée dans les cinq jours qui précèdent le premier tour de scrutin et pour le second, au plus tard le mercredi avant minuit. La déclaration est déposée à la préfecture du département. Il ne peut en être fait qu'une seule ou, plus exactement, s'il en est fait plusieurs, la première est seule valable (loi du 24 Juillet 1889).

Il ne faut pas confondre avec l'inéligibilité et l'incompatibilité. Celle-ci signifie que l'élection est possible et valable, mais que l'élu doit opter entre son mandat et la fonction jugée incompatible avec celle-ci. C'est un problème qui a été sensiblement modifié par des dispositions toutes récentes de la loi de finance de 1929 et que nous retrouverons en examinant plus tard le statut des membres du Parlement.

C - Les opérations électORALES.

Les opérations électORALES se divisent en trois phases :

- a) La propagande électORALE;
- b) le scrutin;
- c) l'élection et la vérification des pouvoirs.

a) Le propagande électORALE est généralement le fait des candidats et de leurs partis, mais elle se trouve réglementée par un certain nombre de dispositions destinées à réprimer les abus et à éviter que la mise en œuvre par de certains moyens matériels trop considérables ne porte atteinte à la sincérité du scrutin.

Pour éviter les débauches d'affichage, la

affichage.

loi du 20 Mars 1914 limite les emplacements qui sont réservés aux manifestes électoraux. Le nombre des emplacements est proportionné à celui des électeurs et une surface est réservée à chaque candidat.

L'expédition
des bulletins
et circulaires.

Les bulletins et circulaires sont envoyés à l'électeur en franchise par les soins d'une commission présidée par le Président du Tribunal Civil et comprenant un mandataire de chaque candidat. Les frais sont répartis entre les listes. Toute distribution est interdite le jour du scrutin. Des bulletins sont déposés dans la salle de vote.

L'envoi
des cartes.

Les cartes électorales se trouvent distribuées huit jours avant le scrutin par le soin du maire. Celles qui n'atteignent point leur destinataire font retour à la mairie où elles peuvent être retournées par les intéressés. Celles qui demeurent définitivement en souffrance sont annexées au procès-verbal des opérations électORALES.

Date du
scrutin.

b) Le scrutin a lieu au jour fixé par le décret présidentiel convoquant les électeurs. Celui-ci est rendu vingt jours avant la réunion des collèges électoraux. Ceux-ci doivent être convoqués dans les soixante jours qui précèdent l'expiration du mandat de quatre ans conféré aux députés par la loi constitutionnelle. Au cas de mort, de déchéance ou demission, un délai de trois mois est imparti pour procéder à l'élection complémentaire. Il n'y a pas lieu à élection partielle, si la vacance se produit dans les six mois précédant les élections générales.

Lieu de vote.

Le vote a lieu à la mairie de la commune toutefois les grandes villes sont divisées en sections électORALES, déterminées par arrêté préfectoral. Les opérations sont dirigées par un bureau, composé d'un président et de quatre assesseurs. La présidence est dévolue au maire; ou à son défaut aux adjoints ou conseillers choisis dans l'ordre du tableau ou encore des électeurs désignés par le maire. Les assesseurs sont choisis parmi les conseillers municipaux ou à leur défaut parmi les électeurs présents à l'ouverture du scrutin. On doit dans ce cas désigner les deux plus âgés et les deux plus jeunes. Le président a la police de la salle, le bureau traîche les conflits et désigne à la majorité un secrétaire chargé de la rédaction du procès-verbal.

Bureau

Les opérations du scrutin ont lieu sans interruption de 8 h. du matin à six heures du soir. Le préfet peut avancer l'heure d'ouverture, mais jamais avant cinq heures du matin.

Heure du
scrutin.

secret du
vote.

Depuis 1913, des dispositions sont prises pour assurer le secret du vote. Les électeurs doivent insérer leur bulletin sous enveloppe en passant dans l'isoloir disposé à cet effet. Ils déposent eux-mêmes l'enveloppe dans l'urne, sans intervention du président.

Le dépouillement du scrutin a lieu immédiatement après la clôture de celui-ci. Il est pratiqué par les scrutateurs, qui vérifient au préalable la concordance du nombre des enveloppes et des émargements. Les enveloppes sont ensuite ouvertes et le nombre des bulletins attribués à chaque candidat relevé sur des listes préparées à cet effet.

Ne sont pas comptés comme valables tous bulletins qui présenteraient l'une ou l'autre des particularités suivantes ; bulletin blanc, bulletin au nom d'un individu non candidat, bulletin dans lequel l'électeur se serait fait connaître, bulletin portant des signes de reconnaissance, bulletin de couleur, bulletin contenu dans une enveloppe non réglementaire. Les bulletins nuls ne sont pas détruits, mais annexés au procès-verbal.

c) L'élection des membres de la Chambre des Députés a lieu actuellement, en vertu de la loi du 21 Juillet 1927, au scrutin uninominal. (1) La France métropolitaine et coloniale (2) est divisée en 612 circonscriptions. En principe, il est attribué un député par 75.000 habitants mais en fait les circonscriptions sont très inégales. Florac, la plus petite, compte 22.000 habitants et celle de Corbeil, la plus populeuse, 137.000 habitants.

La proclamation des élus a lieu après le recensement général des votes au chef-lieu du département, au plus tard le mercredi qui suit le scrutin, par les soins d'une commission composée du président du tribunal civil du chef-lieu et de quatre conseillers généraux non-candidats et comptant la

(1) de 1885 à 1889 et de 1919 à 1927, les élections législatives ont lieu au scrutin de liste départemental avec sectionnement de quelques départements particulièrement populueux.

(2) la représentation coloniale est très arbitraire, l'Algérie, les Antilles (Guadeloupe et Martinique), la Réunion et l'Inde ont des élus au Sénat et à la Chambre, tandis que la Guyane, le Sénégal et la Cochinchine élisent un député seulement et que Madagascar, l'Afrique occidentale et l'Indochine n'en nomment aucun.

**Majorité
absolue et
relative.**

plus grande durée de fonctions. Est élu en vertu de la loi du 21 Juillet 1927, le candidat qui a obtenu au premier tour de scrutin la majorité absolue du suffrage exprimé (c'est-à-dire la moitié plus un des bulletins valables et un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits). Au second tour (appelé le scrutin de ballottage) et qui a lieu huit jours après, le chiffre de voix le plus élevé suffit. C'est l'élection de la majorité relative. (I)

**Vérification
des opérations
électorales.**

La vérification des pouvoirs ou, plus exactement, de la régularité des opérations électorales ainsi que l'éligibilité des candidats incombe à la Chambre elle-même. Elle doit examiner si l'élection n'est entachée ni de fraude ni de corruption, ou encore s'il n'y a pas eu d'erreurs matérielles. On appelle fraude toutes opérations faites en violation de la loi, tous actes accomplis pour violer le secret du vote. On appelle corruption, d'après la loi du 31 Mai 1914, les dons ou libéralités, les promesses de libéralités, les faveurs ou au contraire les menaces.

Les violences, les voies de fait, ayant eu pour objet d'entraîner dans un sens ou dans un autre le suffrage d'un individu. La notion de corruption s'étend également aux dons ou libéralités, promesses de libéralités ou faveurs à une commune ou collectivité en vue d'influencer le vote d'un collège ou d'une fraction de collège.

La Chambre, en vertu de l'article 10 de la loi du 16 Juillet 1875 apprécie souverainement l'éligibilité de ses membres et la régularité de leur élection. Elle prononce soit l'admission, soit l'ajournement avec enquête, soit l'annulation des opérations électorales, communément appelée invalidation.

La Chambre peut renvoyer au Ministre de la Justice le dossier d'un élu, convaincu de corruption. Le candidat corrupteur est déclaré inéligible pendant deux ans à partir de son invalidation.

(I) De 1919 à 1927, les députés ont été élus selon un système assez compliqué, en vertu duquel, le second tour était pratiquement supprimé. Les sièges non pourvus à la majorité absolue étaient répartis proportionnellement au nombre de voix obtenues par chaque liste. Les sièges étant encore disponibles après cette opération revenaient à la liste possédant la plus forte moyenne. Le second tour était d'ailleurs possible, notamment quand aucune liste n'obtenait la

§2 - Election des membres du Sénat.

Les membres du Sénat sont élus par un corps électoral particulier et suivant des règles spéciales. Nous suivrons dans notre étude le même ordre que celui adopté pour l'examen de la désignation des membres de la chambre des députés.

A - L'électorat.

Depuis la révision constitutionnelle du 14 Août 1884, le recrutement du Sénat est déterminé par une loi ordinaire. En vertu de la loi du 9 Décembre 1884, il n'y a plus de sénateurs inamovibles, c'est-à-dire nommés à vie. Tous sont élus par le collège sénatorial d'un département. Celui-ci est composé d'électeurs de droit, qui sont les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement, et d'un certain nombre d'électeurs désignés par les conseils municipaux. Le nombre des électeurs sénatoriaux varie de 1 à 30 suivant l'importance des conseils municipaux. Les délégués peuvent être pris indistinctement parmi tous les électeurs de la commune ou parmi les membres du conseil municipal. La fonction est obligatoire et les délégués qui ne la rempliraient point seraient condamnés à une amende. Des délégués suppléants sont prévus pour remplacer les délégués légitimement empêchés. Il est procédé à la désignation un mois au moins avant l'élection.

Le renouvellement du Sénat est triennal et partiel; les membres de la haute assemblée sont répartis en trois séries, dites A.B.C. dans l'ordre alphabétique des départements. Les sénateurs sont élus pour neuf ans, de telle sorte qu'il y a élection pour une série à la fois tous les trois ans.

En cas de déchéance ou d'invalidation d'un sénateur, l'élection complémentaire a lieu dans un délai de trois mois, à moins que, dans les six mois, il ne soit procédé au renouvellement d'une série, auquel cas, l'élection complémentaire a lieu en même temps.

B - L'éligibilité.

Les conditions d'éligibilité sont identiques à la chambre et au Sénat; toutefois, il faut pour être sénateur, être âgé de quarante ans au moins

... quotient électoral, obtenu en divisant le nombre des suffrages exprimés par le nombre des députés à élire; de même il pouvait jouer dans quelques autres cas assez rares en pratique.

Pas de déclaration de candidature.

D'autre part, aucune déclaration de candidature n'est exigée, et, par suite, un individu peut être candidat dans plusieurs collèges électoraux simultanément.

C - Opérations électorales.

a) Le scrutin a lieu un Dimanche, au chef-lieu, dans le local désigné par le Préfet. Le collège électoral est obligatoirement présidé par le président du tribunal civil du lieu.

b) Pour être élu, un candidat doit réunir premier ou au second tour (entre huit heures et midi et entre quatorze et dix-sept heures) la majorité absolue des suffrages. Au troisième tour (entre dix-neuf et vingt-deux heures) la majorité relative est suffisante. Le scrutin est dépouillé et recensé immédiatement après chaque tour, et le président proclame les résultats.

La vérification des pouvoirs incombe au Sénat, dans les mêmes conditions que celles précédemment indiquées pour la Chambre.

Chapitre IV.

LE PARLEMENT.

Préliminaires.

Le Parlement français est formé de deux Chambres: le Sénat siégeant au Palais du Luxembourg, et la Chambre des Députés siégeant au Palais-Bourbon.

Le dualisme des Chambres ou bicaméralisme correspond à des raisons, les unes d'ordre théorique, les autres d'ordre pratique ou historique.

On invoque en faveur du système des deux Chambres la nécessité de représenter les divers éléments de la nation ou encore de les combiner diversement. Dans les Etats-Fédéraux, tels que la Suisse, Les Etats-Unis, l'Autriche et, à certains égards, l'Allemagne, la seconde Chambre représente les différents Etats fédérés, alors que l'autre Chambre représente l'ensemble des citoyens de l'Etat fédéral.

L'existence d'une seconde Chambre se justifie encore par le désir de rendre plus difficiles et plus lentes les transformations législatives. Les assemblées hautes représentent d'ordinaire des éléments plus âgés, des collèges moins nombreux que

Le système des deux Chambres.

ceux qui désignent la Chambre basse. On trouve dans cette situation des garanties de mesure et de pondération.

En fait, d'ailleurs, à peu d'exceptions près, les Etats modernes pratiquent tous le régime des deux Chambres. En France, les essais de Chambre unique, en 1791, 1792, 1848 n'ont pas été heureux.

Le régime des deux chambres est l'une des caractéristiques du gouvernement parlementaire. Dans celui-ci les fonctions incombant aux organes délibérants sont accomplies simultanément par l'une et par l'autre des deux assemblées. Sauf exception, que nous indiquerons dans la suite; un vote identique est nécessaire dans les deux assemblées. En France, la Constitution de 1875 et la pratique reçue depuis lors ont mis les deux Chambres sur un pied à peu près complet d'égalité. C'est une situation qui ne se retrouve généralement pas dans les pays étrangers, où la Chambre populaire joue un rôle prépondérant.

Si la fonction législative est la fonction prédominante du Parlement, elle n'est point cependant la seule. Celui-ci joue en outre un rôle de contrôle et d'impulsion relativement à l'activité gouvernementale. De plus, les Chambres détiennent en outre certaines fonctions judiciaires. Nous étudierons donc tour à tour:

Dans un premier paragraphe, la fonction législative du parlement;

Dans un second paragraphe, ses fonctions gouvernementales;

Dans un troisième, ses fonctions judiciaires.

Il nous restera encore à envisager, dans un quatrième et dernier paragraphe le statut particulier du Parlement et de ses membres.

§ I -

Fonctions législatives du Parlement.

L'article I^e de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875 s'exprime ainsi: "le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées". Pour en étudier l'exercice, il faut examiner tour à tour les différentes phases suivies par l'élaboration de la loi. Elles peuvent se ramener à quatre:

- A- L'initiative de la loi;
- B- La préparation de la loi;
- C- La discussion publique de la loi;
- D- Le vote de la loi.

A)- L'Initiative de la loi.

La vie de la loi commence bien longtemps avant que le Parlement s'occupe d'elle. C'est l'opinion qui d'abord se prononce, plus ou moins clairement pour réclamer que des mesures soient prises dans tel ou tel sens.

L'initiative de la loi appartient, en vertu de la loi du 25 Février 1875 (article 3), concurremment au gouvernement et aux Chambres. Dans les régimes antérieurs, ce pouvoir n'a pas été toujours partagé. Dans les constitutions qui s'inspiraient du principe de la séparation des pouvoirs (Constitution de 1791, Constitution de l'An III), l'initiative des lois appartenait aux Chambres seulement, puisque celles-ci devaient posséder l'intégralité du pouvoir législatif.

Au contraire, dans les régimes autoritaires de l'An VIII et de 1852, le pouvoir exécutif étant prépondérant se réservait le droit pour lui seul de prendre l'initiative des lois.

En 1814, en 1830, en 1848, et en 1870 l'initiative était partagée entre les deux pouvoirs comme aujourd'hui.

Présentement, le Président de la République possède l'initiative des lois, mais il n'exerce pas celle-ci lui-même, il en use, comme de ses autres prérogatives, par l'intermédiaire du gouvernement. Les initiatives législatives du gouvernement portent le nom de projets de loi. Ceux-ci sont plus durables en théorie que les propositions, d'initiative parlementaire, puisque le projet survit à la législature au cours de laquelle il a été déposé.

Tandis qu'au contraire les propositions deviennent caduques après l'achèvement de la législation durant laquelle elles ont été formulées.

Tout député, tout sénateur peut déposer une proposition de loi. Il y a peut-être là un excès. Certaines constitutions étrangères, celle du Reich en particulier, exigent un minimum de signatures pour le dépôt d'une proposition de loi.

Le corollaire de l'initiative est l'amendement, c'est-à-dire pour tout député ou sénateur, la possibilité de proposer une modification au texte présenté, soit par le gouvernement, soit par un collègue. Cette faculté est quelque peu restreinte par le règlement de juillet 1926; mais néanmoins, elle constitue un abus trop certain de notre régime parlementaire. Les Chambres votent souvent moins des lois qu'une série d'amendements successifs. Sans retourner au régime de l'An VIII et de 1852, où la Chambre devait accepter ou rejeter en bloc les projets gouvernementaux, on pourrait concevoir

Le partage de l'initiative.

Distinction des projets et des propositions de loi.

Les amendements.

un système plus favorable à l'élaboration de textes de lois corrects, clairs et complets.

B - L'élaboration de la loi.

Les commissions. Une fois le projet ou la proposition déposé, le président décide le renvoi à une commission compétente. Celle-ci entreprendra l'examen des textes, les acceptera, les rejettéra ou les modifiera, désignera enfin un rapporteur pour faire valoir son opinion devant l'assemblée.

Naguère, les commissions étaient spéciales et provisoires, c'est-à-dire qu'elles étaient désignées suivant les besoins et qu'une fois que la mission qui leur incombaient était accomplie, elles disparaissaient. De plus, la désignation des commissaires était faite dans les bureaux.

Les bureaux. Aujourd'hui, les grandes commissions sont permanentes et désignées par les groupes. Elles comptent 44 membres à la Chambre et 33 au Sénat.

Les groupes. Les bureaux sont au nombre de 9 au Sénat et de 11 à la chambre. Ils sont tirés au sort, de manière que, par le jeu du hasard, une certaine représentation soit assurée à la minorité.

Les groupes sont constitués librement par les sénateurs ou les députés, suivant leurs affinités politiques:

Au sénat, les groupes sont au nombre de six, à savoir:

- La droite (9 membres)
- La gauche républicaine (22 membres)
- L'union républicaine (77 membres)
- L'union démocratique et radicale (31 membres).

- La gauche démocratique, radicale et radicale socialiste (149 membres).

- Le groupe socialiste (15 membres)
- Enfin, 8 sénateurs ne sont inscrit à aucun groupe.

La Chambre, dans la présente législature comprend les groupes ci-après:

- L'union républicaine démocratique (102 membres).

- L'action démocratique et sociale (29 membres).

- Les républicains de gauche (65 membres).

- Le groupe démocrate populaire (18 membres)

- La gauche sociale et radicale (17 membres)

- La gauche radicale (52 membres)

- Le groupe républicain radical et radical socialiste (121 membres.)

Le groupe républicain socialiste (18 membres.)

Le groupe du parti républicain socialiste et socialiste français (12 membres).

Le groupe du parti socialiste unifié (101 membres).

Le groupe communiste (13 membres).

Le groupe des indépendants de gauche (18 membres).

Le groupe des indépendants (43 membres).

Chacun de ces groupes désigne des commissaires au prorata du nombre de ses membres. S'il n'y a pas, lors de la lecture de la liste, d'opposition formulée par au moins cinquante membres, les candidatures deviennent définitives. L'usage parlementaire est de ne point discuter les désignations émanant des groupes.

Les commissions sont au nombre de 13 au Sénat et de 20 à la Chambre. Voici l'énumération de ces dernières:

I - Administration générale, départementale et communale.

2 - Affaires étrangères.

3 - Agriculture.

4 - Algérie, colonies, protectorats.

5 - Alsace-Lorraine.

6 - Armées

7 - Assurances et prévoyance sociales.

8 - Commerce et industrie.

9 - Comptes définitifs.

10 - Douanes et conventions commerciales.

II - Enseignement et Beaux-Arts.

12 - Finances.

13 - Hygiène.

14 - Législation civile et criminelle.

15 - Marine marchande.

16 - Marine militaire.

17 - Mines et forces motrices.

18 - Régions libérées.

19 - Travail.

20 - Travaux publics et moyens de communications.

Il existe, en outre, un certain nombre d'autres commissions, dites non permanentes: commission du règlement, de l'aéronautique, du suffrage universel, etc....

La permanence des commissions et leurs recrutement suivant les principes de la proportionnelle donnent de très heureux résultats. Ils permettent d'assurer la continuité du travail et de réunir au sein d'une

Avantages
des commis-
sions perma-
nentes.

même commission, les spécialistes et les compétences recrutées dans les différents groupes. Depuis peu, la présidence de la Chambre s'est efforcée d'améliorer les conditions matérielles de travail des commissions, en organisant en particulier un secrétariat central. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire pour permettre aux commissions d'accomplir leur œuvre avec la rapidité et la technicité souhaitables.

Présidents
et rapporteurs.

Date.

Publicité

Les comptes-
rendus officiels

Les comités
secrets

Chaque commission désigne pour l'année son président. Elle choisit pour chaque projet ou proposition un rapporteur. Celui-ci, d'accord avec la commission et suivant ses directives, accepte, rejette ou remanie les textes proposés. Lorsque le rapport a été adopté par la commission, il est ensuite imprimé et distribué. Il se trouve alors en état d'affronter la discussion publique. La date de celle-ci est fixée d'accord avec la conférence des présidents de groupe et par le gouvernement. La Chambre est toujours maîtresse de fixer son ordre du jour, et le gouvernement peut poser la question de confiance pour assurer la priorité à tel ou tel débat ou, au contraire, pour renvoyer celui-ci.

C - La discussion publisur de la loi.

La loi constitutionnelle du 15 Juillet 1875 établit le principe de la publicité des séances du parlement. Il paraît normal, du moins en régime démocratique, que l'œuvre législative s'accomplisse sous le contrôle de l'opinion publique. Cependant, cette pratique n'a pas été admise par toutes nos constitutions. En Angleterre même, à l'heure actuelle encore, la publicité n'a qu'un caractère purement coutumier. La publicité implique, non seulement l'admission de spectateurs dans les tribunes réservées à cet effet, mais encore la publication par la voie du journal officiel et de la presse du procès-verbal des débats, en totalité ou partiellement. Il existe deux comptes-rendus officiels. L'un appelé analytique est rédigé immédiatement durant la séance et comprend le résumé assez étendu et très fidèle des débats, l'autre est le compte rendu sténographique. Il comporte la reproduction intégrale des paroles prononcées dans l'assemblée. Toutefois, comme les auteurs conservent le droit de réviser leurs interventions, la sténographie est parfois moins fidèle que l'analytique.

A la règle générale de la publicité, il est

apporté une restriction, la réunion en comité secret. Sur la demande de cinq membres au Sénat et de vingt membres à la Chambre, l'assemblée se réunit en séance secrète. Outre les membres de celle-ci, n'assiste à la séance que le personnel assermenté. Il est pris une sténographie des débats, mais celle-ci n'est pas publiée. Le secret peut ne porter que sur une portion de séance. La majorité décide s'il y a lieu de reprendre la séance en public sur le même sujet. Des comités secrets ont été tenus pendant la guerre à plusieurs reprises. Depuis 1917, le Sénat a décidé une fois d'entendre en comité secret un ancien ministre, sur une négociation diplomatique.

En principe, le vote d'une loi devrait avoir lieu à deux reprises et à cinq jours d'intervalle, mais la règle des deux lectures a été abandonnée, la déclaration d'urgence étant devenue une clause de style.

Temps de parole. Jusqu'au 15 Juillet 1926, le temps de parole des orateurs n'était pas limité. Depuis cette date, seuls les membres du gouvernement et les commissaires du gouvernement peuvent tenir la tribune sans limite de durée. Les présidents et rapporteurs des commissions, le premier signataire d'une proposition de loi ou de résolution, l'auteur d'une interpellation, le ou les orateurs mandatés par un groupe (1 par groupe et 1 par 50 membres) disposent d'une heure. - Les auteurs d'amendement d'une demi-heure, - les autres membres d'un quart d'heure, etc... .

Procédure d'extrême urgence. Appliquée sur un vote de la Chambre à la majorité des deux tiers, la procédure d'extrême urgence a pour conséquence d'obliger la Commission compétente à déposer son rapport dans un délai réduit, de circonscrire le débat en séance plénière entre le gouvernement, la majorité de la Commission (rapporteur et président) et un orateur de la minorité. Les auteurs d'amendements ne peuvent prendre la parole que très brièvement. (Le droit d'amendement a été lui-même suspendu, exceptionnellement, pour le vote des mesures fiscales adoptées par la Chambre le 31 Juillet 1926).

Ordre de la discussion. Dans tous les cas, la Chambre procède d'abord à la discussion générale sur l'ensemble du projet et sur les contre-projets, s'il y a lieu; elle passe ensuite à la discussion des articles, examine à ce propos les amendements déposés et maintenus, adopte les articles, puis l'ensemble.

D- Le vote de la loi.

Scrutin
public.

Pour qu'un vote puisse être régulièrement acquis, il doit y avoir la moitié plus un des députés en séance. Ce quorum est nécessaire seulement pour voter et non pas pour discuter. Tout vote, à l'exclusion du vote pour la désignation des membres du bureau, est public. On peut se contenter du vote à mains levées; mais un scrutin public est obligatoire, lorsqu'il s'agit d'ouverture de crédits, d'impôts directs ou lorsque la demande en est faite par vingt membres à la Chambre, et dix au Sénat. Le scrutin public comporte le dépôt dans l'urne d'un bulletin blanc (Oui) ou d'un bulletin bleu (non); portant le nom du votant. L'officiel publie les noms des députés avec l'indication de leur vote.

Il n'est pas nécessaire que le député ou le sénateur vote lui-même. Il peut se contenter de laisser voter par un collègue, auquel il confie sa boîte. Le vote des absents donne lieu certainement à des abus, mais l'obligation de la présence entraînerait certainement d'autres abus, plus regrettables encore. Il est en effet matériellement impossible à un député d'assister à toutes les séances publiques, et d'autre part, on ne peut laisser la formation des majorités au hasard des présences. Avec l'existence de groupes homogènes. Le système des boitiers ne présente d'ailleurs que fort peu d'inconvénient. D'autant qu'il existe un moyen d'obliger les parlementaires à émettre un vote personnel, c'est le scrutin public à la tribune. Dans ce cas, les urnes ne circulent pas. Les députés, à l'appel de leur nom, viennent déposer à la tribune leur bulletin. On pourrait souhaiter que cette procédure devienne obligatoire pour les votes engageant des dépenses au-dessus d'un certain chiffre ou mettant en cause l'existence du gouvernement.

§ II

Fonctions gouvernementales.

Le contrôle de l'action gouvernementale s'exerce de trois manières principales.

A) Par l'autorisation des recettes et des dépenses publiques.

B) Par l'autorisation préalable d'actes particulièrement importants.

C) Par le contrôle permanent de l'activité

gouvernementale.

A - L'autorisation des recettes et des dépenses publiques.

Les prérogatives financières des assemblées.

C'est au pouvoir délibérant qu'il appartient de consentir ou de refuser l'impôt. Il y a là l'un des plus anciens principes du droit public et aussi l'un des plus fermes, puisqu'il est commun au gouvernement parlementaire et aux autres systèmes de confusion ou de séparation des pouvoirs. Même la monarchie tempérée ou limitée reconnaît aux assemblées électorales le droit de consentir l'impôt et de surveiller l'emploi des ressources mises ainsi à la disposition du gouvernement.

Le vote de l'impôt a eu une très grande importance dans la formation de nos institutions politiques. Le droit pour la Nation de consentir l'impôt par l'intermédiaire de ses représentants, a été dès longtemps affirmé au cours de notre histoire. Le principe fut très nettement posé aux Etats Généraux de Paris en 1355 et 1356. Il fut ensuite constamment invoqué au cours du XVI^e siècle. S'il fut délibérément abandonné au XVII^e siècle sous la monarchie absolue, au XVIII^e siècle, au contraire, il fut l'objet des réclamations du Parlement de Paris, qui prétend au contrôle des édits fiscaux. En 1789, les cahiers s'accordent unanimement, au témoignage du rapporteur, le Duc de Clermont-Tonnerre, pour réclamer le contrôle de la Nation sur les dépenses publiques et le vote par elle des recettes d'impôts. Le Cahier du Tiers de Paris s'exprime à cet égard en termes particulièrement explicite: "La nation peut seule concéder des subsides; elle a le droit d'en déterminer la quotité, d'en limiter la durée, d'en faire la répartition, d'en assigner l'emploi, d'en demander le compte, d'en exiger la publication".

La Constitution de 1791 ainsi que la Déclaration des Droits qui la précède formulèrent les principes de contrôle et de publicité des dépenses et des recettes publiques réclamés par l'opinion:

1° - L'impôt ne peut être voté que par la Nation ou ses représentants. (Déclaration des Droits articles I3 et I4: Constitution de 1791, titre III, chapitre III, section I, article I^o, § 3).

2° - L'impôt ne peut être voté que pour un an. (Constitution de 1791, titre V, article I^o).

3° - Aucune dépense publique ne peut être faite sans le consentement des représentants de la Nation (Constitution de 1791, titre III, Chapitre III, section I, article I^o, § 2).

Histoire de l'établissement du contrôle.

Les principes de 1791.

4° - Chaque année, avec le concours du Gouvernement, les représentants de la Nation doivent établir, pour l'année qui commence, un état des dépenses permises et des recettes autorisées. Constitution de 1791, titre III, chapitre II, section 4, article 7, chapitre III, section I, article I.).

5° - Les représentants de la Nation ont le droit de vérifier l'emploi par les Ministres des deniers de l'Etat et d'exiger que ceux-ci en rendent compte (article I4 Déclaration des Droits; Constitution de 1791, titre III, chapitre II, section 4, article 7, chapitre III, section I, article I°, titre 5 , article 3.)

Les règles pratiques sont élaborées sous la monarchie parlementaire.

Les principes posés par les textes révolutionnaires ont reçu leur confirmation, et aussi leur précision, sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. C'est à cette époque qu'ont été élaborées les règles pratiques permettant le contrôle budgétaire. Les crédits ont été successivement spécialisés par ministère, puis par section (1827), enfin par chapitre.

Le budget est essentiellement un acte politique.

Ainsi est née la conception moderne du budget. Celui-ci est essentiellement un acte politique, puisqu'il implique la mise en œuvre d'un programme déterminé d'action politique. Celui-ci se traduit nécessairement par des dépenses et des recettes. Beaucoup plus que par des déclarations ou des discours, la politique gouvernementale et parlementaire s'exprime par les chiffres du budget. Une analyse sérieuse de celui-ci décélèrera les tendances vérifiables d'une majorité.

Tout gouvernement conservateur se déclarera partisan des économies et cherchera à réduire les dépenses civiles. Tout gouvernement nationaliste proposera un plan, dit de défense nationale, correspondant à un accroissement des dépenses militaires. Tout gouvernement démocratique ou socialisant consacrera une portion importante des ressources aux réformes sociales , aux retraites ouvrières et paysannes; aux assurances accidents, maladie ou chômage, à l'assistance médicale; à l'hygiène publique ou à l'instruction populaire.

Le paiement de ces dépenses constitue lui aussi un problème politique. Il faut savoir qui paiera, dans quelle mesure chaque catégorie sociale sera frappée, enfin de quelle manière les contribuables seront taxés. Là encore, la réponse à ses diverses questions est différente suivant qu'il s'agit d'une politique conservatrice ou démocratique. La première

est marquée par la prédominance des impôts de consommation, qui frappent lourdement les masses populaires; la seconde, au contraire, par le mécanisme de l'impôt direct sur le revenu, s'adresse surtout aux milieux fortunés ou du moins aisés.

Ce n'est point ici la place de préciser les différents caractères du budget. C'est une question qui sera traitée dans la dernière partie de ce cours, consacrée à la législation financière.

Il convient, par contre, de noter dès maintenant la situation particulière faite aux deux chambres par la Constitution de 1875. La loi du 24 Février, à son article 8, déclare: "Toutefois les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre et votées par elle". En conséquence, alors que pour une loi ordinaire, l'ordre de présentation est indifférent, il se trouve fixé pour une loi de finance par la Constitution elle-même.

Les membres de l'Assemblée Nationale ont pensé que la Chambre, qui examinait la première un projet marquait plus fortement celui-ci de son empreinte. Il leur a paru qu'étant donné le contre-coup de la loi de finance sur la propriété des contribuables, il convenait de laisser le privilège du premier examen à la Chambre populaire, représentant de plus près la masse des individus imposés.

Il ne faut pas oublier qu'à cette époque, le Sénat comportait soixante-quinze membres inamovibles et que, par ailleurs, il est dans la tradition des pays parlementaires que le principal rôle en matière financière revienne à la Chambre basse. En Angleterre même, depuis 1911, le rôle des Lords a été réduit à un simple veto temporaire, que les Communes peuvent réduire en confirmant leur premier vote.

En France, le rôle du Sénat, en matière financière, a été en s'élargissant sensiblement, jusqu'à devenir, à un certain moment, prépondérant. La formule "présentée et votée" a été ramenée à son acceptation la plus étroite. Il suffit que la Chambre se soit prononcée sur un texte financier pour que le Sénat puisse à son tour en prendre connaissance et le modifier. Toutefois, la Haute Assemblée ne procède pas directement à l'augmentation d'un crédit ou à son établissement. Elle ne peut d'après la coutume, que rétablir, diminuer ou supprimer un crédit déjà inscrit dans le projet gouvernemental et, de ce fait, examiné déjà par la

Les caractères techniques du budget relevant de la science financière. Les deux Chambres ne se trouvent pas sur un pied d'égalité en ce qui regarde leurs attributions financières.

Le rôle du Sénat en matière financière a été sans cesse en s'élargissant.

Chambre. Pratiquement, le Sénat, lorsqu'il désire l'augmentation ou l'établissement d'un crédit, diminue à titre indicatif, un chapitre ou un article de façon à obliger la Chambre à en reprendre l'examen.

Au cours de la "navette" entre les deux Chambres, un arrangement doit nécessairement s'établir entre elles. Il n'est pas rare que le Sénat ait en définitive le dernier mot. Au cours de la crise financière de 1925-1926, l'influence du Sénat s'est avérée prépondérante. On peut dire qu'aujourd'hui l'influence des deux chambres en matière financière est sensiblement égale. L'infériorité du Sénat réside dans un peu de temps qui lui est laissé pour l'examen du budget. Il compense celle-ci, dans une large mesure, par l'indépendance, tant vis-à-vis de l'autre Chambre que du Corps électoral, avec laquelle il procède à l'examen des dépenses et des recettes.

B - L'autorisation préalable d'actes particulièrement importants.

L'importance d'un certain nombre d'actes les faits soumettre à l'autorisation préalable des Chambres.

La déclaration de guerre.

La ratification des traités.

Un certain nombre d'actes ont paru aux constituants trop importants, en eux-mêmes ou par leurs conséquences, pour être soumis au simple contrôle général et a posteriori de l'activité gouvernementale. La Constitution prévoit pour eux un examen antérieur à leur mise en vigueur; tel est le cas de la déclaration de guerre, de la ratification des principaux traités, de la proclamation de l'état de siège, des mesures d'amnistie. On peut aussi ranger dans cette catégorie les actes de tutelle administrative accomplis par le Parlement, non sans doute que ces actes présentent une importance comparable aux précédents, mais parce qu'on y a vu une sauvegarde pour les collectivités administratives secondaires.

1) - L'assentiment des Chambres doit précéder la déclaration de guerre (article 9 de la loi du 13 Juillet 1875.) Il s'agit, bien entendu, d'une guerre déclarée par la France et non d'une guerre défensive. Dans ce dernier cas, les armées doivent, pour parer aux risques d'invasion du territoire, être mises en marche avant même la réunion des Chambres. L'article 9 ne s'applique pas aux expéditions coloniales. Le contrôle parlementaire ne s'exerce sur celles-ci qu'au moyen de votes de crédits ou par la voie des modes de contrôle habituels.

2) L'assentiment des Chambres est nécessaire au Président de la République pour ratifier

les traités internationaux (loi du 16 Juillet 1875), article 8). Les Chambres, comme on le dit improprement parfois, ne ratifient pas les traités. Ceux-ci sont négociés et ratifiés par le Président de la République, mais ce dernier ne peut ratifier qu'après approbation conforme des deux Chambres. Celles-ci doivent rejeter ou approuver le traité. Le système des réserves ou des avenants n'est point admis dans notre conception française du droit public international. Les assemblées peuvent toutefois suggérer au gouvernement les amendements que celui-ci est invité à négocier avec le co-signataire. Notre Constitution n'admet pas davantage que les parlements puissent entrer en relation directes avec les Etats étrangers. Comme on le dira plus loin, le Chef de l'Etat intervient seul dans les rapports de la France avec les puissances étrangères.

Tous les traités ne sont pas soumis à l'obligation de l'approbation préalable. Il est fait expressément mention à l'article 8 des traités de paix et de commerce, des traités engageant les finances de l'Etat, des traités relatifs à l'état des personnes, aux droits de propriété des français et des étrangers. De même, il est précisé que nulle cession nulle adjonction, nul échange de territoire ne peut avoir lieu, qu'en vertu d'une loi.

On voit que des traités très importants, en particulier les traités d'alliance, qui engagent si fortement les destinés du pays, n'ont pas besoin de l'approbation parlementaire. On pourrait légitimement penser qu'il y a là une lacune de la Constitution qu'il conviendrait de combler, si ces questions de haute prévoyance nationale ne réclamaient une discrétion peu compatible avec une délibération d'assemblée.

L'état de siège.

3) Les deux Chambres doivent autoriser la déclaration de l'état de siège. Il y a là une mesure exceptionnelle, qui transmet aux cours martiales la connaissance des crimes et des délits et qui suspend dans tout ou partie du territoire, les principales libertés publiques (liberté de réunion, d'association, de presse). Il est légitime que des mesures aussi graves ne soient pas laissées à l'arbitraire gouvernemental et que celui-ci, sous prétexte de maintenir l'ordre ou d'assurer la sécurité extérieure, ne se livre pas à des entreprises incompatibles avec la bonne marche d'un régime de démocratie et de liberté.

L'amnistie.

a tutelle
dminis-
rative.

a communica-
tion des
lèces.

enquête.

4) Les deux Chambres exercent le droit d'amnistie. L'amnistie qu'il faut distinguer d'avec la grâce, prérogative présidentielle, supprime, non seulement la peine, mais encore la faute elle-même qui est comme si elle n'avait jamais été commise. On comprend que, dans ces conditions, une loi soit indépendable pour édicter une mesure de caractère aussi grave.

5) Les deux Chambres donnent par voie législative des autorisations en matière administrative. Tel est le cas pour les emprunts des communes au-dessus d'un certain chiffre et pour les concessions de chemin de fer secondaires. Toutes ces lois sont dites lois d'intérêt local.

C) Contrôle permanent de l'activité gouvernementale.

Le contrôle permanent de l'activité gouvernementale est l'un des traits essentiels du régime parlementaire, tel que nous le définirons plus loin. Celui-ci peut revêtir des formes plus ou moins énergiques, plus ou moins redoutables pour le gouvernement.

1° - L'une ou l'autre des Chambres peut demander une communication de pièces. C'est un droit incontesté et incontestable. Réclamé par Martin (du Nord) en 1832, il fut établi par Dupin en 1833 en matière financière. La loi elle-même fait une obligation au gouvernement de communiquer aux Chambres périodiquement le tableau de la dette publique, l'état des fonctionnaires, ainsi qu'un état sommaire des marchés, au-dessus de cent cinquante mille francs.

2° - L'une ou l'autre des deux Chambres peut ordonner une enquête. L'enquête a pour but d'éclairer la Chambre, soit à l'égard de l'activité gouvernementale, soit vis-à-vis des actes de l'administration, soit enfin en considération d'une œuvre législative à accomplir.

L'enquête est menée, tantôt par une commission spéciale, tantôt par une commission ordinaire, investie de pouvoirs d'enquête. Un rapport est rédigé par l'un de ses membres. Souvent la Chambre fixe un délai pour le dépôt des conclusions. La commission d'enquête peut être, en vertu de la loi du 23 Mars 1914, dotée de pouvoirs judiciaires. Elle est ainsi en mesure d'obliger les témoins à se présenter devant elle et à prêter serment. Elle peut aussi, de cette manière, ordonner des perquisitions et des recherches.

L'attribution des pouvoirs judiciaires à une commission parlementaire a été déclarée unconstitutional au nom du principe de la séparation

des pouvoirs. Telle est en particulier la thèse du Doyen Berthelemy. La justice s'est cependant prononcée dans un sens opposé en condamnant les témoins défaillants devant la commission d'enquête parlementaire sur les élections de 1924.

Les commissions de contrôle et de surveillance.

3° - L'une ou l'autre des deux Chambres peut former des commissions de contrôle et de surveillance. C'est un droit pour le Parlement de vérifier si les mesures décidées par lui ont été effectivement prises. Le problème s'est surtout posé durant la guerre, où la Chambre et le Sénat se sont heurtés à l'inertie d'administrations et, dans certains cas, à la mauvaise volonté des autorités militaires. Dès 1915, les Chambres ont réclamé d'intervenir directement pour contrôler et surveiller les mesures de ravitaillement, d'approvisionnement, de sécurité, etc... décidées par elles et trop souvent négligées par les autorités responsables. La Chambre décida, le 22 Juin 1916, et le Sénat le 9 Juillet, la constitution des délégations directes devant exercer le contrôle sur place. En fait, une résolution Chaumet, du 27 Juillet décida de confier cette délégation aux grandes commissions elles-mêmes. Celles-ci exercèrent jusqu'à la fin des hostilités, les pouvoirs qui leur étaient ainsi conférés. La plupart des commissaires remplirent leurs fonctions délicates avec un très grand courage et rendirent au pays les plus grands services. L'un d'entre eux, Abel Ferry, fut tué dans l'accomplissement d'une de ces missions.

Les questions orales et écrites.

4° - Les membres de l'une ou l'autre des deux Chambres peuvent poser des questions aux ministres compétents.

La question est l'acte par lequel un membre d'une Chambre demande à un ministre des explications sur un point donné.

La question peut être orale ou écrite.

La question orale se pose en début ou en fin de séance du mardi et du jeudi, à l'exception toutefois des séances consacrées à la discussion budgétaire. Elle n'interrrompt pas l'ordre du jour. Le ministre questionné répond et le parlementaire, auteur de la question, peut répliquer brièvement. Il n'y a pas d'ordre du jour.

La question écrite a été introduite en 1909, à l'imitation de ce qui se passe en Angleterre. La question, sommairement rédigée, est remise au Président de la Chambre, la réponse doit être donnée dans la huitaine. Toutefois, le ministre intéressé peut

se refuser à répondre, si l'intérêt public lui semble l'exiger, ou encore réclamer un délai pour rassembler les renseignements nécessaires.

L'interpel-
lation.

5° - Les membres de l'une ou de l'autre Chambres peuvent interroger le gouvernement.

L'interpellation est l'acte par lequel le membre d'une Chambre met en demeure le président du Conseil de s'expliquer sur sa politique générale, ou un ministre sur un point déterminé de sa compétence.

Le principe de l'interpellation se trouve formulé dans la Constitution de 1791 (titre III, chapitre III, section 4, article 10), où il est dit que: "les ministres seront entendus..... lorsqu'ils seront requis de donner des explications." Pratiquement, l'usage de l'interpellation n'est apparu chez nous que sous la Monarchie de Juillet. Sous la Restauration, le contrôle parlementaire se limitait à la discussion de l'adresse et à celle du budget. C'est en Janvier 1831 que se produisit la première interpellation. Le droit en fut maintenu à la Chambre de 1848 à 1852. Supprimée sous l'Empire autoritaire, l'interpellation réapparut avec le Sénatus-Consulte de 1869. La loi du 13 Mars 1873 prévoit expressément que le Président du Conseil ou les Ministres pourront être interpellés (article 4, paragraphe I). La Constitution de 1875 n'a pas jugé nécessaire de formuler expressément à cet égard les droits du Parlement, mais l'interpellation est indiscutablement de droit constitutionnel coutumier. Tout acte gouvernemental peut être l'objet d'une interpellation à l'exception toutefois des matières, qui auraient pour conséquence de permettre l'ouverture d'un débat inconstitutionnel. Parmi celles-ci, il y aurait en particulier les interpellations regardant les actes que le Président de la République accomplit personnellement et en particulier le choix qu'il fait du Président du Conseil.

L'interpellateur prévient par écrit le Ministre de son intention. Il y a lieu ensuite à fixation de la date. Le ministre peut accepter la discussion immédiate. La fixation sans débat à une séance déterminée, ou encore réclamer le renvoi de l'interpellation à la suite. Les interpellations sur la politique extérieure peuvent être renvoyées sine die. Les interpellations sur la politique intérieure doivent théoriquement être discutées dans un délai d'un mois. En fait, celui-ci est rarement respecté. La

Chambre consacre d'ordinaire le Vendredi après-midi aux interpellations. Cette méthode est fâcheuse car elle morcelle le débat et fait se succéder sans ordre une série de discours sur les sujets les plus variés. L'autre méthode, qui consiste à grouper les interpellations par rapport à leur objet est évidemment préférable, mais elle a l'inconvénient de soustraire au travail législatif proprement dit un temps précieux.(1)

L'interpellateur parle le premier. D'autre part, il est toujours possible de répondre à un ministre.

Les ordres du jour.

La sanction de l'interpellation est le vote d'un ordre du jour. L'ordre du jour est dit pur et simple, s'il ne comporte rien de plus que la formule de passage à l'ordre du jour, il est au contraire motivé, lorsqu'il contient une appréciation sur le débat qui a précédé. Le gouvernement, dont la politique a été critiquée, peut ou non poser, contre ou en faveur d'un ordre du jour, la question de confiance. La conséquence en est que le ministère, s'il est mis en minorité, doit se retirer. Une mise en minorité, sans que la question de confiance soit posée, permet aux membres du gouvernement de conserver le pouvoir, mais, en général, le ministre ainsi blâmé donne sa démission, ne se considérant plus comme jouissant du prestige personnel suffisant pour faire face aux responsabilités de sa charge.

Pendant un certain temps, on a discuté la possibilité pour un gouvernement de poser la question de confiance devant le Sénat et d'être renversé par lui.

On a invoqué à cet égard la tradition parlementaire anglaise ou encore les idées des inspirateurs de la Constitution - de Broglie et de Prévost-Paradol - qui n'accordaient qu'à la Chambre basse le droit de renverser les ministres.

Par contre, les travaux préparatoires de la Constitution (projet Dufaure, 19 Mai 1873), les discours de Bardoux, Béranger, Dufaure (12 Février 1875) sont en faveur de l'égalité complète des deux Chambres à cet égard.

(1) On peut rattacher aux prérogatives de contrôle de Chambres le droit pour chacune d'elles, en vertu de la loi du 22 Juillet 1919, de recevoir des pétitions. Il est interdit, par crainte de voir se renouveler les excès révolutionnaires, aux auteurs de celles-ci de les apporter personnellement à la barre.

Il semble bien que l'article 6 de la loi du 25 Février 1875 tranche la question en disant que les ministres seront responsables devant les Chambres.

Néanmoins, durant près de quarante ans la solution de cette question a été douteuse. Si le cabinet Tirard se retira, les cabinets Freycinet et Bourgeois refusèrent en 1880 et en 1896, de s'incliner devant un vote hostile de la haute assemblée. Par contre, en 1913, en 1924, en 1930, les ministères Briand, Herriot et Tardieu, battus devant le Sénat, n'ont point conservé le pouvoir. Il semble bien qu'aujourd'hui, en cette matière, comme en matière financière, le Sénat ait conquis l'égalité avec la Chambre.

§ III - Fonctions judiciaires du Parlement.

Outre ses fonctions de législation et de contrôle gouvernemental, le parlement possède des fonctions judiciaires.

Alors que les deux premières catégories d'attributions se légitiment aisément, il apparaît, au contraire, que la détention de fonctions judiciaires par le Parlement peut plus difficilement se recommander de motifs logiques et pertinents. Sans doute, on peut dire des crimes d'ordre politique, qu'ils ne sauraient relever directement des prescriptions du code, et qu'une juridiction spéciale peut être plus à même de se prononcer équitablement qu'un tribunal ordinaire, lié par les prescriptions étroites du code. A cet égard, on doit constater qu'on se trouve en dehors de la ligne de développement de notre droit contemporain, hostile à toute juridiction d'exception, que ce soit à raison de la qualité de la personne ou de la nature du délit. La véritable raison de l'existence ou peut-être mieux de la survivance d'une juridiction politique - doit être recherchée dans les précédents historiques. La responsabilité ministérielle a d'abord été en Angleterre une responsabilité pénale. La Chambre des Communes poursuivait le ministre fautif devant la Chambre des Lords. C'était la procédure dite d'impeachment. Les ministres prirent l'habitude de se dérober par une démission préventive à l'impeachment. En France, quand le régime parlementaire fut établi, on imita la pratique anglaise de la poursuite de la Chambre basse devant la Chambre haute, et tout naturellement, en 1875, notre Sénat hérita des Chambres hautes de la monarchie, leurs attribu-

Les fonctions judiciaires du Parlement s'expliquent historiquement.

tions judiciaires comme il héritait par ailleurs de leur fonction politique.

La Chambre des députés remplit le rôle de Chambre des mises en accusation, lorsqu'il s'agit d'un Président de la République ou d'un ministre, en vert de l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875. Le Président de la République, accusé d'un fait réputé crime, ne peut être mis en accusation que par la Chambre. Les ministres, par contre, peuvent être poursuivis comme de simples particuliers, mais c'est la Chambre qui prend l'initiative des poursuites devant le Sénat, s'il s'agit d'un crime commis dans l'exercice des fonctions ministérielles.

En principe, le Sénat constitue une cour de justice permanente, mais en fait, celle-ci se réunit de manière très intermittente.

Le Sénat est compétent dans trois cas déterminés.

1^{er} cas - La compétence du Sénat est exclusive et universelle en ce qui regarde le Président de la République. La Haute Cour peut seule connaître des actes délictueux reprochés au Président de la République. Il n'y a pas besoin qu'il s'agisse d'actes politiques. Si le Président de la République commet un délit de droit commun, il n'en est pas moins justiciable de la Haute Cour. De plus, le Président de la République est responsable dans le cas de haute trahison (art. 6 de la loi du 25 Février 1875). Aucun texte ne précise ce qu'est un crime de haute trahison commis par le Président de la République. Différents systèmes ont été échafaudés pour déterminer les cas où le Président de la République devrait être condamné de ce chef. Aucun n'est satisfaisant. Il est évident qu'il s'agit d'un crime tout particulier, comme sont également toutes particulières les fonctions propres du Président de la République. Ce sera donc, malgré l'adage "nulla poena, sine lege", le Sénat qui sera le maître à la fois de la qualification du crime et de la peine à appliquer. Pratiquement, jusqu'à aujourd'hui, jamais il n'y a eu lieu d'appliquer ces dispositions constitutionnelles.

Le rôle de la Chambre.

La compétence du Sénat.

I) Le cas du Président de la République.

2) Le cas des Ministres.

2^{ème} cas - La troisième loi constitutionnelle article 12 § 2 dit que les Ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des Députés pour crime commis dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils sont jugés par le Sénat. Dans ce cas, la compétence du Sénat n'est pas exclusive. Les Ministres peuvent être indifféremment jugés par le Sénat ou par les tribunaux de droit commun. C'est à la Cham-

bre qu'il appartient de choisir. On a discuté pour savoir ce que l'on devait entendre par crime commis par des Ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Certains considèrent qu'il ne peut y avoir de poursuites devant la Haute Cour, en dehors des actes prévus par le Code Pénal. Un autre système, au contraire, considère que la Haute Cour serait libre de qualifier les faits reprochés au Ministre et de lui appliquer la peine qu'elle jugerait convenable. C'est dans ce sens qu'a jugé la Haute Cour dans l'unique affaire de cet ordre, qui lui était soumise. L'arrêt Malvy du 6 Août 1918 condamne celui-ci pour forfaiture, - alors qu'il était poursuivi pour haute trahison. Il lui applique la peine du bannissement, non prévu à l'article du code pénal relatif à la forfaiture (article 167) - et ne lui applique pas, au contraire, la peine de la dégradation civique expressément prévue par le même texte.

3) Le cas des individus ayant attenté à la sûreté de l'Etat.

3ème cas - Le Sénat peut juger tout individu ayant attenté à la sûreté de l'Etat. Dans ce dernier cas, la Chambre n'intervient pas. C'est le gouvernement, par décret présidentiel, rendu en conseil des ministres, qui convoque la Haute Cour. La compétence du Sénat n'est pas exclusive; le gouvernement est libre de poursuivre les personnes dont il s'agit, soit devant la juridiction ordinaire, soit devant la juridiction politique. Il se peut même que l'instruction commence devant une juridiction ordinaire et que le gouvernement, au cours de l'instruction, modifie la compétence et renvoie le prévenu devant le Sénat, constitué en Haute Cour de justice. D'après le Code, l'attentat se distingue du complot en ce que le premier, à la différence du second, implique un commencement d'exécution. Pratiquement, le Sénat a déclaré qu'il suffisait qu'il y eut concert entre plusieurs individus pour attenter ultérieurement à la sûreté de l'Etat. C'est le système admis, dès 1889, à propos de l'affaire du Général Boulanger, et des affaires suivantes, Déroulède (1899) et Caillaux (1919). Par contre, le Sénat s'est déclaré incomptent dans l'affaire Cachin en 1923.

La constitution de 1875 déclarait, sans plus, qu'une loi spéciale déterminerait la procédure. Cette loi tarda à être rédigée. Plus tard, on en fit deux, l'une en 1889, l'autre en 1918. L'une et l'autre furent des œuvres de circonstance, puisque la première fut rédigée lorsque les poursuites étaient déjà engagées contre le Général Boulanger, et la seconde alors qu'étaient déjà entamées les poursuites

La procédure devant la Haute-Cour.

contre Malvy.

Le Sénat constitué en Haute-Cour ne comprend pas seulement des sénateurs, mais aussi des magistrats, chargés des fonctions de ministère public. Le sénat nomme un organe d'instruction, que l'on appelle la commission d'instruction. Celle-ci est désignée chaque année, au début de la session ordinaire, au scrutin de liste. Elle comprend neuf membres, chargés de procéder à l'instruction des affaires qui seraient éventuellement déférées au Sénat. Elle a les mêmes pouvoirs qu'un juge d'instruction. Elle peut décider le non-lieu ou la mise en accusation. Dans ce dernier cas, l'affaire est renvoyée devant le sénat siégeant en audience plénière.

Les débats sont publics, sauf si l'affaire exige le huis clos, qui peut être prononcé dans les mêmes conditions que devant une juridiction ordinaire. Lorsque les débats sont terminés, le sénat délibère en chambre de conseil, c'est-à-dire hors de la présence des accusés, de leurs défendeurs et du public. Il se prononce, d'une part, sur la culpabilité, d'autre part, sur l'application de la peine. Le vote a lieu par appel nominal. Pour pouvoir voter, il faut avoir été présent à toutes les audiences. Les décisions sont prises à la majorité absolue et l'arrêt motivé est lu en audience publique par le président.

Lorsqu'il s'agit de la mise en accusation des ministres ou du Président de la République, il peut y avoir deux ministères publics près de la cour de justice (art. 2 et 9, loi de 1898). L'un est normal et obligatoire, l'autre n'est que facultatif. Le ministère public normal est composé du procureur général, assisté de deux avocats généraux. Ces magistrats appartiennent à la Cour de Cassation. Ils sont désignés chaque année par la Cour de Cassation. L'autre ministère public peut être composé de commissaires, nommés par la Chambre des Députés, au moment où celle-ci renvoie devant le Sénat les ministres ou le Président de la République. Pratiquement, dans l'unique cas de poursuites contre un ministre (affaire Malvy), la Chambre des Députés, en majorité favorable à l'inculpé, n'a pas fait usage de cette prérogative.

Le Sénat a revendiqué la thèse de sa souveraineté, tant en matière d'application des peines que de qualification des faits punissables. Certains auteurs, en particulier le Doyen Duguit, ont protesté contre cette attitude. Ils déclarent que les textes font du Sénat un tribunal, que la procédure

Le Sénat s'est déclaré souverain quant aux limites de sa compétence, quant à la

qualification des faits et quant à l'application de la peine.

Une réforme de la justice politique exigerait une révision de la Constitution.

Organisation interne de deux assemblées.

Statut des membres du Parlement.

Le règlement.

est par conséquent réglée comme pour les tribunaux judiciaires, et que siègent à côté des sénateurs, qualifiés de juges, des magistrats professionnels. D'autres auteurs admettent, au contraire, que le Sénat, même constitué en cour de Justice, ne perd pas pour autant son caractère d'assemblée politique. Lorsqu'il juge le Président de la République ou un Ministre pour crime commis dans l'exercice de ses fonctions, il ne fait donc que mettre en jeu la responsabilité politique de ces mêmes personnages, mais dans des conditions sensiblement plus graves que lorsqu'il renverse un ministre. Cette explication a l'avantage de cadrer très exactement avec les faits, comme aussi avec les précédents historiques que nous avons rappelés.

Toutefois, la thèse de la souveraineté du Sénat, Haute Cour de justice, rencontre assez d'adversaires, et d'autre part, les jugements qu'elle a rendus ont soulevé assez de protestations pour qu'une réforme du système de la justice politique ait été envisagée. Un projet de M. Colrat, garde des Sceaux, élaboré en 1923, n'a cependant jamais été discuté. Contrairement d'ailleurs aux affirmations de son auteur, il n'aurait point suffi d'une loi ordinaire pour créer une nouvelle juridiction politique. Une révision constitutionnelle eût été, en tout état de cause, indispensable.

§ IV - Organisation interne du Parlement et Statut des Membres.

L'accomplissement des diverses fonctions incombant au Parlement exige deux séries de mesures, susceptibles de permettre un travail fécond.

I - Des mesures relatives à l'organisation interne de chaque assemblée. Celles-ci se trouvent codifiées dans un document appelé le règlement, et le soin de leur application revient à certains membres de la Chambre ou du Sénat, qui constituent les bureaux de chacune des deux Assemblées.

2 - Des mesures protectrices de l'indépendance des députés et des sénateurs. Les principales ont trait à l'irresponsabilité, à l'inviolabilité, aux incompatibilités, aux avantages matériels et honorifiques, à la situation militaire des législateurs.

I. A. Le règlement: dans sa brièveté, la Constitution de 1875 ne prévoit, à la différence de constitutions anciennes ou étrangères, que deux dispositions relatives au règlement intérieur des deux

Chambres: la publicité des séances (loi du 16 Juillet 1875, art. 5), l'élection du bureau (loi du 16 Juillet 1875, art. 12). Le règlement est donc l'œuvre d'une résolution prise librement par l'une et l'autre des deux assemblées.

Le Sénat a voté son premier règlement le 10 Juin et la Chambre le 16 Juin 1876. Depuis, ces textes ont été révisés plusieurs fois, en particulier en 1921, pour le Sénat, en 1915 et en 1926 pour la Chambre. Le règlement demeure obligatoire pour les législatures successives, mais il est toujours susceptible de révision par l'Assemblée intéressée.

Le règlement fixe les règles de la procédure parlementaire. En particulier, il détermine:

La division de l'Assemblée en bureaux pour l'examen de l'élection de ses membres et la désignation de certaines commissions.

La formation des commissions, leur recrutement, leur généralité et leur spécialité;

Les conditions et les formes du droit d'initiative parlementaire;

Le nombre des délibérations ou lectures; Les modalités des scrutins et le quorum exigé;

La procédure des questions et interpellations;

La désignation des membres du bureau de l'assemblée;

Les pénalités appliquées aux membres de l'Assemblée contrevenant au règlement: rappel à l'ordre, rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, censure simple, censure avec exclusion temporaire. (Ces deux dernières pénalités entraînant à la Chambre la privation de la moitié de l'indemnité pendant un ou deux mois et l'affichage dans la circonscription).

I. B. Le bureau: La discipline des débats et l'application du règlement sont assurées par le bureau.

La constitution de 1875 (loi du 16 Juillet, article II) dispose que chacune des deux Chambres désigne chaque année son bureau. Il n'en allait pas de même sous certaines de nos anciennes constitutions. En 1852, l'Empereur désignait lui-même le président et les vice-présidents du Sénat et du Corps législatif. En vertu de la charte de 1814 (article 43), le roi nommait le président de la Chambre des Députés sur une liste de présentation de cinq membres.

Aujourd'hui, la Chambre et le Sénat désignent chaque année, au début de la session ordinaire,

Contenu du règlement.

Le bureau.

Election du bureau.

leurs bureaux respectifs. Celui-ci se compose d'un Président, de quatre vice-présidents, de dix secrétaires à la Chambre et de six au Sénat, de trois questeurs, chargés des services administratifs de l'Assemblée.

Avant l'élection du bureau, l'Assemblée est présidée par le bureau d'âge. La présidence revient au plus âgé, les fonctions de secrétaires aux plus jeunes des membres de la Chambre ou du Sénat. L'élection du bureau a lieu au scrutin secret. Pendant une courte période, de 1924 à 1926, la désignation du Président de la Chambre a eu lieu au scrutin public. On s'est accordé à trouver cette pratique très fâcheuse. Les principales qualités d'un président étant l'autorité et l'impartialité, celles-ci se trouvent d'autant mieux assurées que le titulaire est choisi en dehors de considérations exclusivement politiques.

Le Président veille à la sécurité intérieure et extérieure de l'Assemblée. Il a le droit de requérir directement la force armée ou les autorités dont le concours serait nécessaire à la protection de l'Assemblée.

Le Président, ou à son défaut un vice-Président, dirige les débats. Il doit à la fois assurer la liberté de la tribune et l'utilité ainsi que la dignité de la discussion.

Les secrétaires surveillent la rédaction du procès verbal de chaque séance et en donnent lecture au début de la séance suivante.

Les Présidents de la Chambre et du Sénat sont respectivement les deuxième et troisième personnages de l'Etat. Ils reçoivent une importante indemnité. Ils prennent place dans les cérémonies officielles immédiatement après le Président de la République. Ils sont consultés par ce dernier, en cas de crise ministérielle, sur le choix de la personnalité susceptible de prendre la direction du nouveau cabinet.

II - A. L'irresponsabilité :

Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions (loi du 16 Juillet 1875, article 13).

Le Député ou Sénateur qui parle, écrit, vote, accomplit ces différents actes sous la seule inspiration de sa raison et de sa conscience. Comme nous l'avons déjà dit, le droit public français proscrit

ôle du Président.

irresponsabilité
s membres du
rlement.

le mandat impératif. C'est-à-dire qu'un Parlementaire ne peut valablement s'engager, sous peine de perdre son mandat, de voter ou d'agir dans tel ou tel sens déterminé. De même, il ne faut pas que par des menaces de dommages, ou par des promesses d'avantages un représentant se trouve entravé dans la liberté de son action politique. La loi du 29 Juillet 1881 précise que ne donneront ouverture à aucune action :

Etendue de l'irresponsabilité.

Les discours tenus dans le sein de l'une des deux chambres;

les rapports ou toutes autres pièces imprimées par l'ordre de l'une des deux Chambres;

les compte rendus faits de bonne foi des séances publiques des deux chambres.

En somme, dans l'intérêt de la liberté de parole et de la bonne gestion des affaires publiques, "c'est selon la formule de Royer-Collard - un axiome du gouvernement représentatif que la tribune n'est responsable que de la Chambre". Ainsi se trouvent évitées aux Membres du Parlement, les poursuites en diffamation, les actions d'injures que certaines révélations sur divers agissements ou personnes auraient pu provoquer. Toutefois, un discours entaché de corruption s'il ne peut par lui-même donner lieu à poursuite, peut se trouver indirectement atteint comme conséquence d'un acte antérieur répréhensible, et consistant en une simple promesse, même non suivie d'effet.

L'irresponsabilité couvre les actes et paroles accomplies dans l'enceinte du parlement y compris les réunions de commissions et de groupes. De plus, les missions à l'extérieur bénéficient du même privilège. Par contre, tout le reste de l'activité du parlementaire tombe sous les règles du droit commun. Tel est le cas, par exemple, des réunions publiques dites comptes rendus de mandat, des séances des conseils généraux et des conseils municipaux, etc.....

L'inviolabilité des parlementaires

II. B. L'inviolabilité -

Il faut distinguer soigneusement celle-ci de l'irresponsabilité. Les membres du Parlement sont soumis aux mêmes lois et aux mêmes peines que les autres citoyens. Ils ont à répondre comme tout le monde de leurs actes délictueux ou criminels; mais à leur égard, la poursuite pénale peut être différée.

C'est ce que dit la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875, article 14 : "Aucun membre de l'une ou de l'autre assemblée ne peut être, pendant la durée de la session, poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle"

La raison de ce privilège doit être trouvée

Fondement de l'inviolabilité

d'une part dans le fait que le député remplit une fonction dans l'intérêt du pays et qu'il convient de le laisser à sa tâche en lui évitant les poursuites vexatoires et arbitraires. Par ailleurs, le ministère public étant un agent du pouvoir exécutif, il serait à redouter qu'un gouvernement peu scrupuleux entendit se débarrasser d'un adversaire habile et influent en faisant engager contre lui des poursuites dénuées de fondement.

Limites de l'inviolabilité.

Le privilège d'inviolabilité est d'ailleurs assez étroitement circonscrit pour ne représenter aucun inconvenient grave.

L'inviolabilité n'immunise que pendant les sessions. Un député ou sénateur, en dehors de celles-ci tombe donc sous le droit commun.

L'inviolabilité ne s'étend pas aux poursuites civiles au principal, ni aux poursuites devant un Tribunal de simple police. Celles-ci n'entraînant, ni arrestation préventive, ni conséquences infamantes, ne diminuent point l'autorité de l'élu et ne l'enlèvent pas davantage à l'exercice de son mandat.

L'immunité enfin peut être levée par la Chambre dont l'accusé fait partie. C'est ce que prévoit l'article 14 de la loi du 16 Juillet 1875.

Cette autorisation est assez difficilement accordée. Elle doit être refusée, lorsqu'il n'y a pas de raisons graves de moralité pour l'accorder. Agir autrement serait faire déchoir une prérogative parlementaire au rang d'une simple formalité. On risquerait de fausser le jeu des partis et de manquer aux principes des institutions en se comportant autrement. D'autant que la brève durée des sessions permet à la justice d'accomplir son œuvre en temps utile. Il va sans dire que la Chambre se prononce seulement sur l'opportunité de priver l'un de ses membres des circonstances nécessaires à l'accomplissement de son mandat et qu'elle ne préjuge en rien par son vote des décisions de justice ultérieures.

Comme la Chambre peut autoriser la poursuite d'un de ses membres, elle peut, de même, demander que l'un de ses membres détenu soit libéré pendant la durée de la session. Cette fois, c'est la Chambre qui prend l'initiative, tandis que pour la levée de l'immunité, la demande émanait du poursuivant. Les principes mis en jeu sont les mêmes. La Chambre use rarement de cette prérogative.

2. C. Les incompatibilités : Les représentants du pays doivent se consacrer essentiellement à leur mandat. Ils ne doivent pas profiter de celui-ci pour obtenir des avantages quant à leur situation ma-

Levée de l'immunité.

Suspension de la détention

Les incompatibilités

térielle.

Les incompatibilités ont d'abord exclusivement porté sur les fonctions publiques ou rétribuées par le Trésor. On voulait empêcher que l'attribution d'une fonction ou l'octroi d'un avancement permit au Gouvernement de s'assurer l'appui de tel ou tel parlementaire. Ce régime instauré par Guizot sous la Monarchie de Juillet et pratiqué encore dans certains pays, avait paru, à juste titre, au législateur plus de péril pour l'indépendance des élus.

Depuis, les circonstances se sont sensiblement modifiées. L'indépendance des parlementaires est également mise en péril du fait de grandes entreprises industrielles et financières, qui, en s'assurant le concours d'hommes politiques, pèsent lourdement sur l'action législative et gouvernementale.

Dans ces conditions, le régime des incompatibilités a été profondément modifié par la loi de finances du 30 Décembre 1928, portant fixation du budget général de l'exercice 1929. Les articles des lois organiques du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés et du 26 Décembre 1887 relatives aux sénateurs ont été remplacés par les dispositions nouvelles dont voici l'essentiel :

L'exercice de fonctions publiques est incompatible avec le mandat de sénateur ou de député. Le fonctionnaire élu est remplacé dans ses fonctions huit jours après la vérification des pouvoirs s'il n'a pas refusé le mandat de sénateur ou député. Inversement, tout sénateur ou député, nommé ou promu à une fonction publique, cesse du fait de son acceptation d'appartenir au Sénat ou à la Chambre.

Il est fait exception pour trois catégories de fonctionnaires; les ministres ou sous secrétaires d'Etat;

les professeurs titulaires de chaire donnée en cours ou sur présentation des corps où la vacance s'est produite,

les personnes chargées de missions temporaires, le cumul du mandat législatif et de la mission ne pouvant excéder six mois.

Le mandat législatif est également incompatible avec :

a) Les fonctions de directeur, d'administrateur, de membre du conseil de surveillance, de gérant ou de représentant, de conseil juridique ou technique exerçant des fonctions permanentes et rémunérées d'une manière fixe dans les sociétés

Evolution des incompatibilités

Les dispositions de la loi de finances du 30 Décembre 1928

Fonctions publiques.

Exception

Dispositions nouvelles regardant les missions temporaires : le cumul ne peut excéder six mois

Fonctions privées

de 2 catégories
l'une absolument
prohibée, l'autre comportant
des exceptions.

Interdiction à
peine de déchéance
d'utiliser le
titre de parlementaire dans
les documents de
publicité. L'indemnité parlementaire.

nécessité d'une
indemnité conve-

'indemnité

entreprises ou établissements, jouissant à titre spécial et sous des formes diverses, d'avantages assurés par l'Etat.

b) Les fonctions de directeur, d'administrateur, de membre du Conseil de surveillance, etc.... de sociétés par actions ayant exclusivement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne et au crédit, à moins que l'intéressé ne détienne déjà ses fonctions au moment de son élection, qu'elles ne se rattachent aux entreprises auxquelles il participait à la même époque, ou encore que, les ayant une fois acceptées, le député ou sénateur, après avoir démissionné, ait été ensuite réélu.

Les parlementaires acceptant les diverses fonctions indiquées ci-dessus sont déclarés démissionnaires d'office, à moins qu'ils n'aient eux-même abandonné spontanément leur mandat. Le parlementaire intéressé peut faire opposition à la démission ou à la déchéance et fournir des explications à l'Assemblée qui prononcera;

En outre, le fait d'indiquer ou de laisser figurer son nom suivi de sa qualité ministérielle ou parlementaire sur des documents de publicité financière, industrielle ou commerciale entraîne la déchéance du mandat.

2. D. L'indemnité et les avantages matériels ou honorifiques. Toujours dans le même esprit que les dispositions qui précèdent, c'est-à-dire en vue d'assurer l'exercice régulier et convenable du mandat, il est versé au parlementaire une indemnité lui permettant de consacrer l'essentiel de son activité à la chose publique.

Le problème de l'indemnité parlementaire est une question fort délicate. Il y a un équilibre à réaliser entre deux exigences opposées.

Il ne faut pas que l'indemnité soit trop élevée, de façon à ce qu'elle devienne un appât pour des individus incapables de se procurer par leur travail ou leur talent des ressources convenables.

Il ne faut pas davantage que l'insuffisance de l'indemnité parlementaire ou même son inexistence interdise le recrutement des élus dans tous les milieux sociaux, ou encore, en ne mettant pas les parlementaires à l'abri du besoin, les laisse à la merci de sollicitations trop pressantes. On peut dire à cet égard que les parlementaires les moins payés sont ceux qui coûtent le plus cher au pays.

Il s'agit d'ailleurs d'une indemnité et non point d'un traitement. Le mandat parlementaire repré-

n'est pas un traitement

sente un ensemble de frais fort élevés occasionnés par la nécessité d'un double domicile, de l'entretien d'un secrétariat, des libéralités inévitables, etc... De plus, on doit admettre que la contrepartie logique du développement des incompatibilités résidait dans l'adoption parallèle d'un chiffre d'indemnité convenable.

Le taux de celle-ci, qui était de 9.000 frs en 1875, a été successivement porté à 15.000 en 1906 à 27.000 en 1920, à 45.000 en 1926, à 60.000 en 1928. Comme les variations monétaires ont été très amples de 1918 à 1928, on ne peut pas comparer les chiffres indiqués ci-dessus. En fait, c'est de 1906 à 1918 que la situation des parlementaires a été la plus avantageuse. Le coefficient quatre, adopté aujourd'hui, laisse effectivement le parlementaire dans une situation matérielle assez modeste.

Les membres de la Chambre et du Sénat possèdent une caisse de pensions, alimentée par leurs versements et par des libéralités. Cette Caisse verse des pensions aux anciens membres, à leurs veuves et leurs orphelins.

Les parlementaires, moyennant un léger abonnement, jouissent d'un droit de circulation gratuit sur tous les réseaux.

Les Parlementaires ont droit au port d'insignes. Ceux-ci sont constitués par une écharpe tricolore avec franges d'or se portant en sautoir et par une plaque ornée de faisceaux du licteur et de la main de justice. Cet insigne est communément appelé le baromètre. Les députés reçoivent également une médaille d'identité.

2. E.- Il y a à cet égard opposition entre le principe fondamental de l'égalité des citoyens devant les charges militaires, et d'autre part les nécessités de l'accomplissement du mandat parlementaire.

En temps de paix, il ne peut pas en général se présenter de difficultés sérieuses, puisque depuis la loi du 20 Juillet 1895, nul ne peut être membre du parlement, s'il n'a satisfait définitivement aux prescriptions militaires concernant le service obligatoire. Aucun membre de l'assemblée ne peut, durant une session, accomplir de service militaire (au titre de la réserve) sans autorisation de l'Assemblée. Aucun membre en service militaire, ne peut participer au vote ou au débat. Au cas de réunion de l'Assemblée Nationale, un parlementaire accomplissant une période de législature constituante.

En temps de guerre, la question est très dé-

Autres avantages matériels ou honorifiques

Situation militaire

En temps de paix

temps de
erre.

licate à régler. En fait, de 1914 à 1918, les parlementaires ont suivi le sort de leur classe, mais le gouvernement les a laissés libres de venir siéger au Parlement, s'ils le jugeaient bon. Le projet de loi d'organisation de la Nation pour le temps de guerre, qui n'a point encore été voté définitivement, laisse aux élus mobilisables la faculté d'opter entre leur mandat parlementaire et leur appel sous les drapeaux. Ce compromis est peu satisfaisant. Puisque le parlement doit siéger en temps de guerre et qu'un conflit moderne engage toutes les ressources de la nation, il convient de laisser les législateurs à leurs fonctions qui pour être bien remplies exigent des hommes dans la force de l'âge et la pleine maturité intellectuelle.

Chapitre V

LE GOUVERNEMENT

Preliminaires

Le fonctionnement du régime parlementaire suppose la co-existence :

d'un chef d'Etat, élément fixe, permanent, stable et irresponsable : le Président de la République; d'un gouvernement politiquement responsable devant le pouvoir délibérant : le Conseil des Ministres.

Le pouvoir exécutif est au fond exercé en commun par le Président de la République et par le Conseil des Ministres. Le Président de la République détient au point de vue juridique les attributions exécutives, mais, dans la réalité des choses, ces attributions sont exercées par le Conseil des Ministres, le Président du Conseil ou les Ministres pris individuellement.

Ainsi, le pouvoir exécutif, tout comme le parlement, se présente comme une institution aux organes complexes; l'idée de la fonction exécutive de l'Etat, s'incarne aussi bien dans le Président de la République que dans le Conseil des Ministres. Le Chef de l'Etat, ce n'est pas le Président seul, c'est le Président, complété par le Ministre détenteur du contre-seing. On peut se demander d'ailleurs si la formule, pour exprimer la réalité, ne devrait pas être renversée et si ce n'est pas en fait le Président qui contresigne les actes des Ministres.

cture comple-
e l'exécutif

§ I - Le Président de la République.

Il y a, relativement à la Présidence de la République, trois points importants à examiner :

- A - La désignation du Président,
- B - La situation du Président
- C - Les pouvoirs du Président.

A - La désignation du Président.

Collégialité ou unité du pouvoir exécutif

Certains auteurs ont voulu voir un trait propre au régime républicain dans la collégialité du pouvoir exécutif. On serait d'autant plus éloigné de la forme monarchique que les fonctions exécutives se trouveraient confiées à un plus grand nombre d'individus. C'est ainsi que la Constitution de 1792 prévoyait un Conseil exécutif de 24 membres sans Président que la Constitution de l'An III mettait à la tête du pays 5 Directeurs, l'un d'entre eux le Président par roulement durant trois mois; qu'enfin la Constitution de l'an VIII attribuait le pouvoir exécutif à trois Consuls (mais ici il n'y avait plus que l'apparence extérieure de la collégialité, le premier Consul détenant en réalité tout le pouvoir). Aujourd'hui encore la Suisse et la Russie connaissent un exécutif collégial : le Conseil fédéral à Berne et le Conseil des Commissaires du peuple à Moscou.

En 1875, comme en 1848, la Présidence de la République est détenue en France par un seul et unique personnage, portant le nom de Président de la République.

Modes d'élection Il y a trois principaux modes d'élection du Chef de l'Etat, le suffrage universel direct, le suffrage universel indirect, la désignation par les parlements.

Modes d'élection Le premier vote d'élection a été pratiqué en France en 1848. Il a amené au pouvoir le Prince Louis Napoléon Bonaparte et a conduit à la Restauration de l'Empire. Ce système est actuellement usité en Allemagne, en Finlande, en Lituanie et sera sans doute bientôt adopté en Pologne.

Le suffrage universel indirect se trouve pratiqué aux Etats-Unis, où chaque Etat désigne autant d'électeurs qu'il possède de représentants de sénateurs au Congrès. Toutefois, dès 1796, l'habitude a été prise de donner aux électeurs un mandat impératif qui est toujours respecté, si bien que l'élection au second degré n'est plus qu'une formalité et que, dès le choix des électeurs présidentiels, le candidat élu est virtuellement désigné.

La désignation par les Parlements est pratiquée par la plupart des Républiques européennes. C'est, en effet, le système qui s'accorde le mieux avec le gouvernement parlementaire. Le Président émanant du Parlement ayant, de ce fait, le maximum de chance d'être en correspondance de vues avec les assemblées dont il sort. C'est ce dernier mode d'élection qui a été adopté par la Constitution française de 1875.

~~s principales
spositions cons-
stitutionnelles~~

L'article 2 de la loi du 25 Février 1875 et l'article 3 de la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875, déterminent la composition du collège électoral et la procédure à suivre.

~~Le Congrès~~

Le Président de la République est élu par la Chambre des Députés et le Sénat réunis, c'est-à-dire par la même Assemblée que celle chargée de la révision constitutionnelle. On donne quelquefois à l'Assemblée nationale, chargée de désigner le Président, le nom du Congrès. A la différence de la réunion de l'Assemblée constituante, il n'y a lieu à aucune délibération préalable et séparée des deux Chambres, qui serait sans objet. De même, il n'y a à Versailles, ni débat, ni discours, mais de simples scrutins sans plus, jusqu'à ce que soit réunie la majorité absolue des suffrages exprimés. L'élu de l'Assemblée adresse quelquefois des remerciements publics au Congrès. Plus souvent, il se contente de recevoir les félicitations du gouvernement dans un salon qui lui est réservé.

~~réunion plé-
nière prépara-
re.~~

Cependant, pour éviter la dispersion des voix et assurer ainsi le maximum d'autorité à l'élu depuis 1913, les partis républicains tiennent la veille du scrutin, une réunion plénière préparatoire. Celle-ci a un caractère simplement officieux. C'est par elle que fut écartée la candidature Clémenceau en 1919. Par contre en 1913 et en 1924, MM. POINCARE et DOUMERGUE, mis en légère minorité devant l'Assemblée préparatoire, n'en furent pas moins élus par le Congrès. L'avantage de la réunion plénière préparatoire est donc d'éliminer les votes de surprise et de faire un choix des candidats sous le contrôle de l'opinion.

~~ocation du
ngrès~~

La réunion de l'Assemblée nationale se produit, soit régulièrement, soit inopinément.

Jusqu'à aujourd'hui, quatre Présidents seulement ont accompli intégralement leur septennat : Jules Grévy de 1879 à 1886; Emile Loubet de 1899 à 1906; Armand Fallières de 1906 à 1913; Raymond

Poincaré de 1913 à 1920. Dans ces quatre cas, l'élection a précédé le terme légal; un mois avant l'expiration des pouvoirs du Président sortant, les Chambres se sont réunies en Assemblée Nationale pour procéder à l'élection du successeur. Le mois d'attente est utilisé par le nouvel élu pour se mettre au courant et recevoir de son prédécesseur les indications nécessaires à la continuité des affaires publiques, spécialement dans le domaine des relations extérieures. Si le décret de convocation de l'Assemblée Nationale n'était pas rendu en temps utile, celle-ci se réunirait de plein droit, quinze jours avant l'expiration des pouvoirs présidentiels.

Les six autres Présidents de la République, ainsi que Jules Grévy, lors de son second septennat, n'ont point été jusqu'au bout de la durée de leur mandat. Deux sont morts en fonctions : Sadi Carnot assassiné à Lyon le 27 Juin 1894, Félix Faure mort à l'Elysée le 18 Février 1899. Les cinq autres ont démissionné : Mac Mahon en 1879, Jules Grévy en 1887, Casimir Périer en 1895, Paul Deschanel en 1920, Alexandre Millerand en 1924. Dans tous ces cas, en vertu de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875, les Chambres se sont réunies immédiatement et de plein droit pour désigner un nouveau Président. La Constitution ne prévoit pas, comme en 1848 ou dans certains pays étrangers, l'institution d'un Vice Président. C'est le Conseil des Ministres qui, durant le temps très bref de la vacance, exerce collectivement le pouvoir exécutif (Loi du 25 Février 1875, art. 7).

La Constitution ne pose aucune condition d'éligibilité. Tout Français jouissant de ses droits civils et politiques peut accéder à la magistrature suprême, même s'il n'a que 21 ans; même s'il est naturalisé de fraîche date. Seuls sont inéligibles depuis la révision de 1884, les membres des familles ayant régné sur la France. Il y'a incompatibilité entre les fonctions présidentielles et le mandat de sénateur ou de député. Jusqu'à présent, à la seule exception du Maréchal de Mac-Mahon, tous les présidents ont été choisis parmi les parlementaires. Ils ont resigné leur mandat au lendemain de leur élection. Le Président de la République n'est pas inéligible durant son septennat. En cas d'élection à la Chambre ou au Sénat, il doit seulement opter entre l'une ou l'autre de ses fonctions. Le cas s'est produit pour M. Raymond Poincaré élu sénateur en 1920 quelques semaines seulement avant la fin de sa présidence. Le Sénat, en s'abstenant de valider

Pas de Vice Présidence de la République.

Incompatibilité

Durée des fonctions.

l'élection, a ainsi évité au Président d'avoir à se démettre prématurément.

La durée des fonctions présidentielles est fixée à 7 ans. Ce laps de temps, plus long que celui adopté en 1848 et en général dans les pays étrangers a été choisi en vertu des convenances personnelles du Maréchal de Mac Mahon. Chaque Président commence pour son compte une période de 7 ans et est indéfiniment rééligible.

La démission

Le Président peut démissionner. On ne peut refuser sa démission et celle-ci ne porte pas le contre-seing ministériel. Le Président ne peut être révoqué, mais en pratique il peut être contraint à démissionner par suite du refus des chefs de la majorité de collaborer avec lui. Tel fut le cas de Jules Grévy, après le scandale Wilson en 1887, et d'Alexandre Millerand en 1924, après les élections cartellisées du II Mai.

Le Président, en principe irresponsable, peut être mis en accusation pour haute trahison par la Chambre devant le Sénat. Le Président n'est déchu qu'après le prononcé du jugement de condamnation. Ce serait alors seulement que l'Assemblée Nationale devrait lui donner un successeur. Il est vraisemblable qu'en fait, un Président poursuivi devrait démissionner de bon gré, sous peine de s'y trouver contraint par l'attitude des Chefs de la majorité.

B - La situation du Président de la République

vantages matériels et honoriifiques

Le Président de la République est le Premier Magistrat d'une nation "polie, élégante et magnifique" (Siéyès). Il est grand maître de l'ordre national de la Légion d'Honneur et en porte le grand Cordouan, il préside aux solennités nationales. Les injures qui lui sont adressées constituent un délit particulier dit délit d'offense. Il possède un privilège de juridiction et relève exclusivement pour ses crimes et délits de la Haute Cour. Le Président réside à Paris, siège des pouvoirs publics, au Palais national de l'Elysée. Sont encore mis à sa disposition les résidences de Rambouillet et Fontainebleau. En vertu de la loi du 16 Septembre 1871, le Président reçoit un traitement qui est aujourd'hui de 1.600.000 frs. Il s'y joint des indemnités de frais de représentation et de voyage en relation avec la dépréciation du franc (1.800.000). Sur cette somme le Président doit prélever les indemnités des offi-

La Maison civile et militaire

ciers de sa maison militaire, les traitements des fonctionnaires de sa maison civile.

La maison civile est constituée par chaque Président à son entrée en fonction. Elle se compose d'un secrétaire général, chargé de la direction des services, qui soumet à la signature du Président les documents officiels et examine avec lui les dossier des grâces, d'un secrétaire général adjoint, ministre plénipotentiaire qui s'occupe particulièrement des questions de politique extérieure, d'un directeur du Cabinet, d'un chef du secrétariat particulier, de quatre attachés. La maison militaire compte un général de division, chef de la Maison militaire, un contre-amiral (le général et l'amiral présentent à la signature du Président les pièces officielles de caractère militaire ou naval), six officiers supérieurs, un de chaque arme, un officier du corps de santé, un chef d'escadron de la garde commandant le Palais.

C - Les pouvoirs du Président.

Les pouvoirs du Président de la République française ne sont pas de pouvoirs propres. Le Président ne les exerce que par ses ministres, en accord avec eux-mêmes avec les chambres.

Toutefois, le Président choisit librement le premier Ministre, à condition que son choix soit acceptable par les Chambres et que la situation des partis ne lui impose pas nécessairement une personnalité déterminée. Par ailleurs, tout en relevant du contre-seing ministériel, il est entendu que les grâces sont l'affaire personnelle du Président et qu'elles ne sont pas considérées comme un acte politique engagant la responsabilité ministérielle.

Tous les autres pouvoirs s'exercent dans les conditions précédemment indiquées de contre-seing ministériel et de responsabilité parlementaire. Ils peuvent être groupés en quatre catégories :

- a) pouvoir d'ordre international
- b) pouvoir d'ordre législatif
- c) pouvoir d'ordre gouvernemental
- d) pouvoir d'ordre judiciaire.

a - Pouvoir d'ordre international -

Toutes les relations extérieures ont lieu sous le couvert du Chef d'Etat

Le Chef d'Etat représente la nation vis-à-vis de l'extérieur. Les puissances étrangères ne traitent en principe qu'avec lui et ne connaissent que lui.

Le Président négocie et ratifie les traités (loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875), art 8) La négociation, (c'est-à-dire l'ensemble des pourparlers préliminaires portant sur le texte du traité), sa rédaction, sa signature, ne sont pas l'œuvre personnelle du Président, mais de plénipotentiaires agissant en son nom. Le Président donne communication aux Chambres des traités aussitôt que la sécurité extérieure le permet. Lorsque celles-ci ont donné leur approbation, le Président peut ratifier; le pays alors se trouve lié définitivement.

Le Président a la direction officielle de la diplomatie. Les ambassadeurs sont accrédités auprès de lui et il accrédite de même les diplomates français à l'étranger (loi du 25 Février 1875 art.).

Le Président déclare la guerre avec l'approbation des deux chambres, comme il a été dit plus haut.

Ainsi qu'on le voit, le domaine de la politique extérieure est celui où le Président jouit de la plus grande liberté et où il peut exercer la plus sérieuse influence. Lorsque l'histoire des cinquante dernières années sera mieux connue, on mesurera plus exactement le rôle de certains Présidents, à certains moments décisifs.

b) Pouvoir d'ordre législatif. Ces pouvoirs concernent les relations du gouvernement avec les Chambres ainsi que la législation proprement dite.

Le Président communique avec les Chambres par voie de messages contresignés par un Ministre et lus par lui à la tribune. Il n'est fait usage de ce droit par le Président que dans les circonstances exceptionnelles et généralement solennelles.

Le Président peut, par voie de décret :

I°- Anticiper la réunion des chambres fixée par la loi;

2°- prononcer la clôture de la session à condition que celle-ci ait duré cinq mois au moins;

3°- convoquer extraordinairement les chambres, après clôture de la session ordinaire;

4°- dissoudre la chambre, avec le consentement du Sénat (art. 5, loi du 25 Février 1875);

5°- Ajourner la Chambre pour un mois, mais pas plus de deux fois dans une même session.

En ce qui regarde la législation proprement dite, le Président peut ou doit :

I°) prendre l'initiative de projets de lois;

Influence du Président en matière de politique extérieure.

Les relations du Gouvernement et des Chambres
les messages

2°) promulguer les lois votées dans les deux Assemblées. Cette promulgation est obligatoire et non facultative. Elle doit avoir lieu dans le délai d'un mois ou même dans le délai de trois jours, en cas d'urgence.

3°) demander une seconde délibération aux Chambres, qui ne sauraient refuser (Loi du 16 Juillet 1875, art. 7).

4°) Prendre des règlements pour l'application des lois ou pour suppléer à leurs lacunes. Le pouvoir réglementaire découle, soit d'une disposition constitutionnelle générale chargeant le Président de surveiller l'exécution de la loi, soit d'une délégation particulière, lorsque la loi stipule qu'elle sera complétée par un règlement d'administration publique. Dans ce cas, le Conseil d'Etat doit être entendu.

C'est en vertu de cette prérogative d'ordre réglementaire que le Président a le pouvoir et l'obligation d'organiser les services publics.

C) Pouvoirs d'ordre gouvernemental.

Le Président de la République dispose de la force armée pour défendre l'ordre et la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat. La Constitution ne fait pas obstacle à ce que le Président de la République exerce directement le commandement effectif de l'armée. Cette disposition avait été réservée en considération de la personnalité militaire du Maréchal de Mac Mahon. En fait, la conduite générale de la guerre incombe au Président et au Gouvernement, qui fixent les buts essentiels à atteindre, en relation avec l'activité diplomatique et la mise en œuvre des ressources nationales. La conduite technique (stratégie et tactique) des opérations revient aux Chefs militaires.

Le Président de la République nomme à tous les emplois civils et militaires. Il est toutefois lié par les lois ou les règlements fixant les conditions de capacité, donnant à certains corps un droit de présentation, ou encore attribuent telle ou telle fonction déterminée à l'élection.

Le Président révoque les fonctionnaires dans les limites prévues par les lois.

d) Pouvoirs d'ordre judiciaire.-

Le principal de ces pouvoirs est la grâce, qui dispense de la peine principale, mais laisse subsister les peines accessoires. Depuis 1919, diverses lois ont disposé que le Président pourrait user de la grâce amnistiaante à l'égard de certaines catégories

Le commandement
de la force ar-
mée.

La nomination et
la révocation
des fonctionnai-
res.

Le droit de
grâce.

d'individus. On a voulu, en somme, procéder à une espèce d'individualisation de l'amnistie.

Comme on l'a dit plus haut, la grâce est considérée comme un acte d'humanité personnel au Président, que le garde des Sceaux contresigne sans le discuter.

Le Président peut accorder, comme le roi sous l'ancien régime, certaines dispenses d'âge ou de parenté en cas de mariage.

Le Président constitue, par décret rendu en Conseil des Ministres, le Sénat en Haute Cour de justice pour juger tout individu prévenu d'attentat contre la sûreté de l'Etat.

§ 2 - Les Ministres.

Importance des
Ministres

La Constitution de 1875 prévoit que les Ministres seront désignés par le Président de la République, que leur contre-seing sera nécessaire pour tous les actes présidentiels, que certaines décisions importantes seront prises en conseil, qu'ils seront responsables devant les Chambres. Pratiquement les Ministres ont rejeté au second plan la personnalité du Président de la République. Un personnage, que la Constitution ne nomme même pas, le Président du Conseil, a progressivement réuni entre ses mains l'essentiel de la puissance gouvernementale.

Il convient d'examiner tour à tour les différentes catégories de ministres, les conditions de leur nomination, la durée de leurs fonctions, l'institution du Conseil des Ministres et de la Présidence du Conseil, enfin les relations du Gouvernement et des Chambres.

Diverses catégo-
ries de Minis-
tres.

Il y a trois catégories de ministres : Les Ministres à portefeuille, les ministres sans portefeuille, les sous-scrétaires d'Etats.

es départements
ministériels

Les Ministres à portefeuille sont les titulaires d'un département ministériel. Par département ministériel, il faut entendre les grands services publics, groupés par affinités et répartis ainsi sous un certain nombre de chefs. Les services se divisent en services intérieurs ou centraux, établis à Paris, et en services extérieurs ou d'exécution, qui fonctionnent sur place.

Le nombre des ministères a beaucoup varié. De cinq ou six au temps de Louis Philippe et de Charles X, il est passé à douze en 1914, à dix-sept et même vingt-deux pendant la guerre. Il est retom-

bé à treize sous le quatrième ministère Poincaré (Juillet 1926). Il est aujourd'hui de dix-huit (Ministère Laval). Les Départements actuels sont ceux de la Présidence du Conseil et affaires étrangères, de la justice, de l'intérieur, des Finances, du Budget, de la Guerre, de la Marine, des Colonies, des Pensions, du Travail, de l'Hygiène et de la Prévoyance sociale, des Travaux publics, de l'Instruction Publique, du Commerce et Industrie, de l'Agriculture, de l'Air, Marine marchande et Postes et Télégraphes.

Les termes de la Constitution laissent une entière liberté au pouvoir exécutif pour son aménagement. Les Ministères nouveaux sont ordinairement organisés ou réorganisés par décret. Toutefois, le Ministère des Colonies a été, en 1894, créé par une loi. Depuis 1920, un article de la loi de Finances du 20 Juin décide qu'une loi est nécessaire pour la création de Ministères ou sous-secrétariats d'Etat, comme aussi pour les transferts d'attributions. La mise en vigueur de dispositions de cet ordre ne doit avoir lieu qu'après le vote d'une loi. Ce texte est inappliqué et inapplicable. Certains auteurs, comme M. Hauriou, le déclarent même inconstitutionnel.

Le premier rang appartient au Président du Conseil, puis au garde des Sceaux, qui est de droit Vice-Président du Conseil, à moins qu'un texte exprès n'en décide autrement, comme ce fut le cas pour de Freycinet, Ministre d'Etat dans le cinquième Ministère Briand (Octobre 1915) et pour M. Joseph Caillaux, dans le neuvième ministère Briand (Juin 1926).

Les Ministres

sans portefeuille

Les Ministres sans portefeuille ont été imaginés durant la guerre, de façon à donner plus de prestige au Gouvernement et à faire entrer dans ses Conseils des hommes représentatifs des diverses tendances de l'opinion. A deux reprises, le Président du Conseil a assumé la présidence sans portefeuille. Ce fut le cas de M. René Viviani d'Août 1914 à Octobre 1915 et de M. Raymond Poincaré lors de la formation de son cinquième Cabinet (II Novembre 1928).

Les sous-Secrétaires d'Etat

Les Sous-Secrétaires d'Etat, sont comme les ministres d'Etat une simple création coutumière. Il y a à distinguer deux catégories de sous-secrétaires d'Etat. Les uns ont pour attribution la gestion d'un service particulier, détaché d'un ministère; les P.T.T. par exemple ont été pendant longtemps un sous-secrétariat d'Etat; d'autres, par contre, ont pour tâche l'examen des affaires, qui leur sont renvoyées par le Ministre et pour lesquelles

ils ont délégation. Le décret de nomination doit prévoir l'entrée au Conseil des Ministres.

Le nombre des sous-secrétaires d'Etat a beaucoup varié suivant les ministères. Certains n'en ont comporté aucun; dans d'autres au contraire le nombre est monté jusqu'à dix ou onze. Il est actuellement de 10 (ministère Steeg décembre 1930).

Les Ministères s'adjoignent également dans certains cas des hauts commissaires qui sont des sortes de sous-secrétariats d'Etat sans le titre.

Recrutement des ministres.

La Constitution ne met aucune condition à la nomination des Ministres. La loi organique du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés prévoit que sont exceptés de l'incompatibilité entre l'exercice d'une fonction publique et le mandat parlementaire, les ministres et sous-secrétaires d'Etat. Cette disposition, reproduite dans le texte nouveau de Décembre 1928, signifie seulement qu'il n'y a pas d'obstacle au recrutement des ministres parmi les parlementaires. En principe, la France suit une voie moyenne entre celle de l'Angleterre où nul ne peut être ministre s'il n'est parlementaire, et celle des Etats-Unis où le régime de séparation des pouvoirs exige que les ministres soient pris exclusivement en dehors du congrès. En fait, l'élément parlementaire est de beaucoup prépondérant dans la Constitution des cabinets français depuis 1870. Toutefois, les départements de la guerre et de la marine ont été assez souvent occupés par des Ministres généraux ou amiraux. Il a été aussi fait appel à des techniciens pour occuper certains postes importants mais, ou bien ceux-ci n'ont pas mieux réussi que de simples parlementaires, ou bien ils ont fait preuve de qualités politiques et sont entrés définitivement dans la vie publique.

D'après la constitution, les Ministres devraient être choisis personnellement par le Président de la République. En fait, celui-ci s'en remet à une personnalité politique de son choix de former le cabinet. Le Président du Conseil ainsi désigné arrête la liste de ses collaborateurs et présente ceux-ci au Président de la République qui ne critique point ni encore moins ne modifie ses choix.

La plupart des questions viennent en Conseil des Ministres et y sont discutées, mais il n'y a pas de règles fermes quant à la compétence et quant au mode de discussion du Conseil. La constitution n'indique que trois cas précis dans lesquels le Conseil intervient obligatoirement.

Le Conseil des Ministres, pris en corps, exerce les attributions du Président de la République en cas de retraite ou de disparition inopinée du Président (loi du 25 Février 1875 art. 7)

Le Conseil des Ministres désigne des conseillers d'Etat (loi du 25 Février 1875 art. 4)

Enfin, le Conseil des Ministres décide la réunion du Sénat en Haute Cour de Justice (art. 12 loi du 16 Juillet 1875).

Mais, outre qu'un certain nombre de textes de lois ordinaires prévoient l'intervention du Conseil, l'article 6 de la loi du 25 Février 1875 qui fait appel à la solidarité ministérielle suppose implicitement une délibération commune des membres du cabinet.

Le Conseil des Ministres est présidé (du moins théoriquement) par le Président de la République qui souvent se contente d'assister à la réunion.

La réunion des Ministres seuls, sans la présence du Président du Conseil, porte le nom de Conseil de Cabinet.

On s'est efforcé à plusieurs reprises, d'organiser d'une manière permanente la Présidence du Conseil de façon à rendre plus efficace la coordination des différents départements et plus fécondes les délibérations du Conseil. Les décrets du 2 Mai et 29 Septembre 1917 ont été abrogés en 1926, pour raison d'économie". Il est à souhaiter que cette réforme soit reprise et menée définitivement à bien.

Les pouvoirs des Ministres ne sont pas énoncés dans les lois constitutionnelles puisqu'ils se confondent avec ceux du Président de la République, ou, plus exactement, parce que la fonction exécutive est exercée en collaboration par le Président de la République et par les Ministres. Par contre, la Constitution indique nettement la responsabilité des Ministres devant les Chambres.

Celle-ci peut être pénale (loi constitutionnelle du 16 Juillet 1875, art. 12) par mise en accusation d'un ministre par la Chambre devant le Sénat pour crime commis dans l'exercice de ses fonctions. La compétence, comme nous l'avons déjà dit n'est à cet égard ni exclusive, ni obligatoire. Pratiquement, elle est tout à fait exceptionnelle.

La véritable responsabilité des ministres est donc la responsabilité politique (loi du 25 Février 1875, art. 6) Les ministres sont solidiairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement

Les services de la présidence du Conseil.

Responsabilité pénale des Ministres.

Instabilité ministérielle.

de leurs actes personnels. Lorsque la question de confiance se trouve posée, elle entraîne par là-même le sort du cabinet. En France, la durée des ministères est extrêmement brève. Soixantequinze ministères se sont succédés depuis le 4 Septembre 1870 avec plus de huit cent soixante-dix ministres et de cent soixante-dix sous-secrétaires d'Etat. Certains cabinets ont duré quelques jours et même quelques heures: cabinet Rochebouet, Novembre 1877, 3 jours; cabinet Ribot, Juin 1914, 2 jours, cabinet Herriot, Juillet 1926, 36 heures. Les ministères les plus longs n'ont pas atteint trois ans: cabinet Waldeck Rousseau, juin 1899-Juin 1902; deux ans, onze mois sept jours; cabinet Clémenceau, octobre 1906- Juillet 1909: deux ans neuf mois; cabinet Combes, 7 Juin 1902- 18 Janvier 1905: deux ans sept mois, dix-sept jours; quatrième cabinet Poincaré 23 Juillet 1926 - 6 Novembre 1928: deux ans deux mois treize jours.

Cette grande instabilité est due à la façon dont fonctionne le régime parlementaire français qui, à la différence du régime parlementaire véritable, n'implique aucune responsabilité du Parlement devant le corps électoral.

Chapitre VI

LES RAPPORTS DES POUVOIRS PUBLICS

ET LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

Préliminaires.

Les trois solu-

Le régime parlementaire constitue l'une des trois solutions possibles au problème des rapports entre le Parlement et le Gouvernement. Toutes les fois qu'il y a en présence un Parlement et un Gouvernement il s'agit de régler les rapports entre eux.

Ces rapports ne peuvent être réglés que de trois façons:

- par l'idée de confusion des pouvoirs;
- sur la base de l'idée de séparation des pouvoirs.

c) sur la base de la collaboration des pouvoirs. C'est cette collaboration des pouvoirs qui caractérise le régime parlementaire.

Tous les pouvoirs se trouvent dans la main du Parlement. C'est le système qui a été imaginé par la Constitution girondine et par la Constitution Montagnarde de 1793. Il est pratiqué à l'heure actuelle dans la République helvétique, les Länder alle-

a) La confusion des pouvoirs.

mands

Système de l'exécutif dépendant.

et en Autriche. Dans ce système, le pouvoir exécutif est simplement l'agent du pouvoir législatif, c'est pourquoi on l'appelle aussi régime de l'exécutif dépendant ou subordonné. Cela veut dire que le Gouvernement n'a pas par lui-même de pouvoirs propres: il est simplement l'exécuteur des volontés de l'Assemblée en laquelle se confondent tous les pouvoirs.

Ce système a été proposé à diverses reprises en France. En 1848, M. Grévy a déposé un amendement dans ce sens qui fut repoussé.

Les régimes de la confusion des pouvoirs ont le défaut du moins théoriquement de rendre le pouvoir exécutif faible. Du moment que l'exécutif peut à tout instant être révoqué, il serait complètement dépourvu d'autorité si une certaine stabilité de fait n'était point obtenue.

b) La séparation des pouvoirs.

Dans ce système l'exécutif est complètement indépendant, complètement séparé du pouvoir législatif. Ce régime de séparation absolue de pouvoirs a été appliqué particulièrement à la fin du XVIII^e Siècle, dans trois Constitutions qui ont subi l'influence de Montesquieu: Constitution des Etats-Unis A l'heure actuelle encore, c'est le type de régime absolu de séparation des pouvoirs qui est pratiqué aux Etats-Unis et sur le continent américain.

De ce système il résulte plusieurs conséquences.

a) les ministres ne peuvent pas être membres du pouvoir législatif,

b) les ministres, comme le titulaire du pouvoir exécutif, ne peuvent entrer au corps législatif

c) les ministres ne peuvent être ni blâmés, ni renversés par le Parlement.

Assouplissement pratique du système.

Ce système a l'avantage d'assurer un exécutif fort, indépendant, stable. Aux Etats-Unis, ce système n'est pas strictement appliqué à la lettre. Un trait d'union s'est établi pratiquement entre le Gouvernement et le Parlement grâce aux Comités permanents du Sénat et de la Chambre. Ces comités permanents accomplissent en fait tout le travail du Congrès. De cette façon, le contrôle du Parlement se trouve assuré, mais de manière occulte, car ces réunions ne sont pas publiques et elles donnent lieu à des compromis et à des marchandages. C'est là un grave inconvénient de ce système. Un autre inconvénient résulte du fait que les comités ne peuvent pas exiger le départ des Ministres.

Ce régime a été supportable aux Etats-Unis. Il ne l'a pas été dans les Républiques sud-américaines qui ont voulu l'appliquer: il y a donné lieu à des

coups d'Etats successifs. C'est ce qui s'était déjà passé sous la Constitution française de l'An III qui avait établi ce système.

Le régime parlementaire est un régime de collaboration des pouvoirs. Il y a néanmoins une indépendance suffisante assurée à chacun. Les Chambres doivent contrôler l'action du pouvoir exécutif le Gouvernement de son côté a certains moyens d'actions à l'égard du Parlement.

C'est ce dernier système qui a prévalu pour la France, mais il a subi des atteintes assez graves de façon à perdre certains caractères essentiels du régime parlementaire authentique.

§ I.- Origine, développement et caractéristiques du régime parlementaire.

D'où vient le régime parlementaire? Ce n'est point une création arbitraire de l'esprit, mais le fruit d'une évolution historique qui s'est produite en Angleterre berceau de ce régime.

Dès 1689, date de l'avènement de Guillaume d'Orange jusqu'à la fin du premier tiers du XIX^e siècle (1827) le régime parlementaire a lutté pour s'établir. Depuis lors, il fonctionne régulièrement outre-Manche.

Le régime parlementaire s'est transplanté par imitation, sur le continent européen. Il y a revêtu différents aspects selon les pays et les peuples. Il a été plus ou moins heureusement et habilement pratiqué par la majorité des Etats de l'Europe Continentale. Cette adoption ne s'est pas produite d'un seul coup. L'établissement du gouvernement de cabinets s'est fait en différentes étapes, avec des avances et des reculs. Le premier mouvement date de 1814-1815: successivement les Pays-Bas, la France avec la Charte, la Norvège, la Bavière, le Wurtemberg, le Portugal adoptent un régime gouvernemental imité d'Angleterre. Le nom de régime parlementaire n'est pas prononcé, mais la réalité se trouve incluse dans les pratiques adoptées. En 1830, seconde vague, en 1848, troisième vague, avec établissement du parlementarisme en Piémont, au Danemark, en Autriche en Hongrie, en Suède, en Finlande etc... Plus tard les pays nouveaux des Balkans, au fur et à mesure de leur émancipation adopteront également le régime parlementaire.

Toutefois, les grands empires, Allemagne, Russie, Turquie, et dans une certaine mesure l'

Le Parlementarisme droit commun constitutionnel européen.

Caractéristiques du régime parlementaire authentique.

Rôle double du premier ministre: chef du gouvernement et chef de la majorité.

Rôle de l'interpellation et de la question de con-

Autriche-Hongrie se montraient réfractaires aux principes de la responsabilité gouvernementale, devant les assemblées élues. Il y avait avant 1914 des symptômes d'une évolution probable, mais c'est la guerre qui a provoqué des modifications constitutionnelles décisives; les Etats vaincus et les Etats successeurs adoptèrent tous un régime démocratique dont, dans la plupart des cas, les principales institutions étaient empruntées au régime parlementaire qui tend aujourd'hui à être le droit commun proportionnel de l'Europe.

L'essence du régime parlementaire ne tient pas, cela va sans dire, à l'existence d'un parlement. Tous les gouvernements seraient à cet égard parlementaires puisqu'aujourd'hui tous comptent (le fasciste comme le bolcheviste) et à la seule exception de la monarchie absolue) en tant que rouages plus ou moins importants, une ou plusieurs assemblées délibérantes.

Ce qui caractérise le régime parlementaire c'est une conception particulière de la distinction, de la collaboration et de l'équilibre des pouvoirs.

Entre l'exécutif et le délibérant où, pour parler un langage plus concret, entre le Gouvernement et les Chambres existe un double lien d'interdépendance: le ministre gouverne, mais seulement avec la confiance de la majorité parlementaire; le parlement légifère, mais seulement en accord avec l'autorité exécutive.

Il va de soi que cet accord se trouve constamment remis en cause. Tout l'art. politique dans le maintien de l'harmonie et dans la fécondité de la collaboration, il faut que le Chef du gouvernement soit en même temps le leader de la majorité pour qu'ainsi le contrôle parlementaire, au lieu de s'épuiser en vétilles et en traquenards, soit pour l'exercice de l'autorité à la fois une force et une garantie.

Cependant, là même encore, où le parti constitue un puissant lien organique, l'entente est toujours incertaine et la collaboration menacée. Sans cesse elles tendent à s'affaiblir et à se rompre. Naturellement le législatif cherche à empiéter sur l'exécutif ou au contraire l'exécutif se passer du législatif. Comment faire marcher ces deux pouvoirs d'accord sinon en essayant une conciliation des points de vue, puis, et lorsque le conflit subsiste, en recourant à l'arbitrage populaire.

Pour se convaincre mutuellement, parlement et gouvernement seront en permanent contact. Les ministres issus des Chambres prendront part aux séances des Assemblées; ils obtiendront la parole quand ils le

fiance.

voudront pour persuader le gouvernement de les suivre. Par contre le Parlement jouira du droit d'interroger, d'interpeller le gouvernement et d'essayer ainsi de l'entraîner dans ses voies.

Si le gouvernement n'arrive pas à convaincre la Chambre, ou réciproquement si les députés se trouvent en désaccord sérieux avec les ministres, il se produira un conflit entre les deux pouvoirs. Or, comme le régime parlementaire, de par son essence même, exige impérieusement leur accord, le recours à un arbitre deviendra l'unique ressource. En démocratie celui-ci ne saurait être que l'électeur. La dissolution suivie d'élections générales nouvelles permettra au pays de se prononcer. Un ministère, au delà de la confiance des Chambres, devra rechercher constamment celle du pays puisqu'au jour où l'appui parlementaire lui fera défaut il devra se retourner vers le peuple et lui dire : "De la Chambre ou du gouvernement qui a votre confiance ?

Rôle du Corps électoral.

Egalité du parlement et du gouvernement tous deux responsables devant le peuple.

Rôle du Chef d'Etat

L'égalité entre les deux pouvoirs est complète puisque le Parlement peut toujours provoquer indirectement la dissolution en retirant sa confiance au gouvernement et que le gouvernement peut toujours quand il le juge nécessaire à son autorité provoquer une consultation électorale. Ainsi l'équilibre des pouvoirs réside essentiellement dans la nécessité d'une consultation nationale pour confirmer un gouvernement au pouvoir, ou, au contraire, pour ratifier sa mise en minorité par la Chambre. Gouvernement et Parlement sont subordonnés à un maître commun, le Pays.

Dans ce mécanisme, le chef d'Etat Monarque ou Président, n'est rien de plus que le régulateur du système. Pour assurer l'équilibre encore convient-il qu'agisse à point nommé, la force d'arbitrage et d'orientation que constitue précisément le corps électoral. Mais celui-ci, à la différence du Parlement et du gouvernement, est un organe passif, une simple force d'assentiment ou de désaveu, qui ne pourrait intervenir, si elle-même ne se trouvait appelée à le faire. Il faut qu'un personnage assure la collaboration correcte des pouvoirs, en accordant ou en refusant la dissolution, en constituant le gouvernement ou en acceptant leur démission. C'est le rôle naturel du Chef de l'Etat, organe régulateur du système. On l'appelle parfois l'arbitre des partis, mais il y a là une formule impropre. L'arbitrage des partis relève du corps électoral. Le Chef d'Etat est plutôt un médiateur

chargé d'assurer l'équilibre et la collaboration des pouvoirs.

Parlementarisme aristocratique et parlementarisme démocratique.

C'est ici où se marque la différence entre le parlement aristocratique du début du XIX^e siècle et le parlementarisme démocratique du XX^e. Dans la première hypothèse, les gouvernements sont peu ou prou influencés par le souverain qui a, d'ordinaire, sa politique personnelle et s'efforce de la faire prévaloir. Le monarque recherchera l'occasion d'amener au pouvoir l'homme de son choix et usera à cette fin du renvoi ou de la dissolution. Au contraire, avec le parlementarisme démocratique, le Chef d'Etat assistera en spectateur impartial aux luttes des partis. Il continue sans doute de désigner le premier ministre, mais il ne le choisit pas, partout où la majorité a son chef reconnu. Il prononce la dissolution, mais il ne la décide pas, laissant ce soin au président du Conseil soit que ce dernier se trouve mis en minorité et veuille en appeler au pays, soit que l'heure soit favorable pour que celui-ci réclame de l'opinion un nouveau bail de confiance.

Comparaison de Redslob.

S'il fallait donner au régime parlementaire une première image on trouverait sans doute celle-ci dans les anciennes balances que l'on suspend au plafond et qui comportent deux plateaux. Ses deux plateaux, ce sont les deux pouvoirs délibérant et exécutif. Si l'équilibre est rompu entre eux, il faut, pour le rétablir, modifier la pesée. Tel est le rôle des électeurs. Le Chef d'Etat n'a pas, comme on l'en convie malencontreusement quelquefois à exercer une profession indiscrète. Dans notre comparaison empruntée à R. Redslob, son rôle serait comparable à celui de la pointe aiguë sur laquelle oscille le fléau. De son affinement dépend toute la justesse du mécanisme.

§ 2.- Les déviations du parlementarisme français

La République parlementaire.

La réalité du parlementarisme français est très sensiblement différente de l'image que nous venons d'entrevoir. En 1875, la République parlementaire constituait une sorte d'anomalie constitutionnelle. L'Assemblée Nationale, comme l'on sait, voulut incorporer sous une enseigne républicaine, les institutions que l'on avait cru jusqu'alors l'apanage de la monarchie. La combinaison s'est révélée visible. Elle a eu des imitatrices, mais cependant sa faiblesse est certaine.

Difficultés de fonctionnement d'une république parlementaire

Le régime parlementaire fonctionne péniblement sous un chef d'Etat élu, car tandis que, l'hérédité s'accorde sans peine de l'irresponsabilité, il est difficile de concevoir que l'élection n'entraîne pas de risques avec elle. Le Chef de l'Etat élu est à certains égards dépendant. Il se trouve assez loin de la nation pour douter de son prestige et de la confiance populaire et assez près du parlement, qui l'a choisi et qui peut le contraindre à la retraite, pour mesure la précarité de son rôle.

Cette faiblesse du parlementarisme républicain si elle est inévitable n'est cependant pas sans remède.

Le tact, le jugement, l'intelligence des situations, fruits d'une expérience politique sont là pour aider le président à surmonter les difficultés inhérentes à ses délicates fonctions.

Le faussement du régime parlementaire français ne vient pas de là. Il tient essentiellement au renouvellement de la Chambre à intervalles réguliers et à date fixe, l'équilibre est chez nous rompu au détriment de l'exécutif. Le délibérant dont il dépend ne dépend lui-même de personne puisque la dissolution est doublement entravée par la lettre de la constitution d'abord, par la coutume constitutionnelle ensuite.

Le Président de la République ne peut dissoudre la Chambre qu'avec le consentement du Sénat. Il ne faut donc pas seulement un désaccord entre le délibérant et l'exécutif, mais encore un différend entre les deux rameaux du pouvoir délibérant lui-même. Et comme, par tradition, la Chambre haute, n'aime pas être en conflit avec qui que ce soit, mettre à la dissolution une telle condition c'est pratiquement l'abroger.

D'autant plus que le premier et seul essai de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875, fut aussi malheureux que maladroit. Le 16 Mai 1877, Mac-Mahon en désaccord avec le cabinet Jules Simon sur l'orientation de la politique générale, congédia le ministère et pour le remplacer fit appel à diverses personnalités monarchistes ou bonapartistes qui n'avaient pas la confiance de la Chambre. Le Président, sur la demande du duc de Broglie, prononça la dissolution, usant de celle-ci contre sens puisque le conflit avait son origine non dans une divergence politique, entre le cabinet et la Chambre, mais entre le cabinet et le président. Consulter le Corps électoral c'était poser une question person

Rupture de l'équilibre entre le gouvernement et le parlement

Causes d'ordre constitutionnel

Cause d'ordre historique.

Le précédent du 16 mai 1877

nelle et tel fut bien, en effet, le sens des élections de 1877. D'abord le maréchal dut se soumettre puis, lorsqu'il eut, en 1879, perdu la majorité au Sénat, se démettre. De ces circonstances, la dissolution a gardé, bien à tort, dans l'esprit des Français l'aspect d'un acte de gouvernement personnel de la part du Président ou du Gouvernement. Or, tout au contraire, elle devrait être une manifestation de démocratie directe, au même titre qu'un référendum ou une initiative populaire.

Véritable caractère de la dissolution

Comme le dit le doyen Duguit: "Le droit de dissolution a été parfois représenté comme une prerogative royale, inconciliable avec les principes démocratiques. Il est au contraire essentiellement démocratique et le meilleur moyen qu'on ait encore trouvé d'associer le corps électoral à la direction politique du pays".

Les conséquences de la paralysie de la dissolution sont considérables. Le Parlement devient impotent pendant quatre ans; il n'y a plus de véritable autorité exécutive parce que le gouvernement est à la merci des chambres; il n'y a plus de vraie démocratie parce que le corps électoral ne peut émettre un avis qu'à date dits, en pleine confusion et complète incertitude sur la portée du vote.

Si incontestablement, la France possède des institutions extérieures du régime parlementaire, l'usage qu'elle en fait la rapproche du pays à effectif dépendant et à confusion des pouvoirs.

Caractère hybride du parlementarisme français

DEUXIÈME PARTIE

DROIT ADMINISTRATIF

Chapitre VII

LES SERVICES PUBLICS

Objet du droit administratif

Préliminaires

Le droit administratif étudie l'organisation et le fonctionnement des services publics. Administrer c'est assurer le fonctionnement des services publics. Les services sont simplement organisés par des lois plus ou moins précises et c'est dans la limite de celles que l'administration doit se maintenir.

L'administration apparaît donc comme étant subordonnée à la loi et comme ne pouvant agir que dans les limites de la légalité. Cette idée générale est exprimée souvent sous cette forme résumée que l'Etat

at de droit
Etat de
police

'activité
propre de l'A-
ministration

Subordination
et autonomie

Comparaison
de l'adminis-
tration avec
le juge

est un Etat de droit. C'est un Etat de légalité, par opposition à l'Etat d'arbitraire, à l'Etat que l'on appelle souvent d'une façon plus technique l'Etat de police

C'est en effet, une garantie considérable que l'Administration ne puisse agir que dans la limite de la loi, parce que la loi est par définition, par sa nature même une règle générale qui se détermine sur les besoins de l'ensemble des administrés et ne prête pas à des variations individuelles plus ou moins tandancieuses. En principe, l'Administration doit agir dans la limite qui lui est fixée, et c'est le cas le plus général.

Mais, exceptionnellement, dans certains cas, lorsqu'il sera impossible de faire autrement, puisqu'une loi ne peut prévoir tout à l'avance, l'Administration aura un certain pouvoir d'action autonome. Il ne faut donc point réduire l'Administration à la simple fonction d'exécution, elle a aussi une certaine initiatrice.

Le Président de la République a des pouvoirs de deux sortes: en vertu de l'article 3 de la loi du 25 Février 1875, il a la fonction d'assurer l'exécution des lois. À ce point de vue, son pouvoir est essentiellement subordonné. D'autre part, le Président de la République a aussi des pouvoirs d'ordre général, autonomes et il peut parfois, faire des règlements qui ne s'appuient pas sur des lois (exemple: le règlement sur la police des automobiles de 1899).

On voit donc que tout comme le Président de la République, l'Administration est avant tout subordonnée, mais il y a des cas où, néanmoins, l'Administration agit en dehors de la loi, lorsque la loi est muette, lorsqu'elle ne s'occupe pas de fixer des rapports juridiques qu'il s'agit de régler dans un intérêt général.

L'administrateur est à la fois subordonné au législateur et autonome dans un certain domaine. Mais même lorsque l'administrateur a pour tâche de faire exécuter la loi, il peut apporter une certaine liberté dans la façon dont il faut exécuter la loi.

On peut comparer son rôle au rôle de juge. Le juge a l'obligation d'appliquer la loi. Il ne peut pas créer de règles de droit. Mais toutes les fois, qu'une affaire est soumise à un juge et que la question dont il s'agit tombe sous le coup d'une règle de droit, le juge a l'obligation impérative d'appliquer la prescription de la loi. Il ne peut pas s'y soustraire.

L'administrateur, cependant, a beaucoup plus de liberté. L'administrateur peut ne pas exiger toujours

l'application de la loi. Par exemple, l'administrateur peut ne pas dresser procès-verbal à un individu qui s'est mis en contravention avec un texte quelconque. Il use donc d'une certaine latitude, a une certaine dose d'appréciation pour l'application de la loi.

Le juge ne se saisit jamais lui-même. L'administrateur, au contraire, agit, la plupart du temps, spontanément.

Enfin l'intervention du juge est intermitente, exceptionnelle, limitée. L'action de l'administration, au contraire, ne suppose aucune circonstance exceptionnelle, elle est nécessaire à la vie quotidienne d'une société organisée. L'action du juge suppose qu'un droit a été violé, l'action de l'administrateur ne suppose pas qu'il y ait eu un désordre dans le corps social.

§ I - La notion de service public.

Le service public

La notion de service public est une notion extrêmement variable suivant les pays et suivant les époques. On peut dire que toute organisation en Etat, en société, suppose un certain nombre de services publics; il y a un minimum d'activités qui sont propres à l'Etat. Ce sont, par exemple, la justice, la défense nationale, la police etc...

Mais, lorsqu'il s'agit d'entreprises de voies de communications, on peut se demander si l'on est en présence de services publics. Aujourd'hui on considère, dans tous les Etats et depuis fort longtemps, que la construction et l'entretien des routes sont un service public.

D'autres services publics ont un caractère encore plus facultatif, par exemple, les services d'enseignement, les services d'assistance.

On remarque que, en dehors de la justice, de la défense extérieure et intérieure, les autres services (travaux publics, enseignement, assistance) ne sont pas nécessairement des monopoles. On trouve conjointement l'action des particuliers et l'action de l'Etat.

Les services publics sont en somme des services rendus au public. Avant d'être un service public, c'est un service tout court, c'est une activité utile, c'est un service rendu au public par une organisation publique par opposition à ce qui est du domaine de l'initiative individuelle.

Toute société dit le doyen Duguit, repose

La solidarité sociale

sur une double solidarité: solidarité de la division du travail et solidarité par similitude (c'est-à-dire par les points de contacts communs, les manières de penser communes qu'ont les individus).

Les services publics sont toutes les activités dont l'accomplissement doit être réglé, assuré et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être assurée complètement que par l'intervention de la force gouvernante.

En principe, les services publics sont gérés par les fonctionnaires. Néanmoins, les fonctionnaires ne sont pas les seuls agents de gestion des services publics. Il y a, à côté des fonctionnaires, d'une part les établissements d'utilité publique, d'autre part les concessionnaires.

§ 2 - Les établissements d'utilité publique.

Les établissements publics

Les établissements d'utilité publique se distinguent des établissements publics en ce que l'établissement public est une administration, l'établissement d'utilité publique n'est qu'un particulier cooptant à l'exécution d'un service public.

Les établissements publics sont des services publics personnifiés, c'est-à-dire que ce sont des administrations qui ont reçu une certaine autorité et autonomie au point de vue financier. Il y a des établissements publics de diverses sortes: les uns dépendent de l'Etat, d'autres du département, d'autres enfin, de la commune. Ceux qui dépendent de l'Etat sont très nombreux. Ce sont : l'Institut de France, le Collège de France, les Universités, les Facultés, les Lycées, les Ecoles françaises de Rome et d'Athènes, des établissements relatifs à l'agriculture, la Caisse des Dépôts et Consignations, la Caisse des Retraites pour la Vieillesse etc ... Ceux qui dépendent du département sont : les asiles d'aliénés, les maisons d'informes, etc .. etc.. Ceux qui dépendent des Communes sont, les hopitaux, hospices bureaux de bienfaisance, caisse des écoles, syndicats de communes etc... .

La distinction entre l'établissement public et l'établissement d'utilité publique présente de grands intérêts pratiques; les différences découlent de cette idée que l'établissement public est un organisme de l'administration et l'établissement d'utilité un organisme privé jouissant seulement de certaines

prérogatives.

a) L'établissement public a une hypothèque légale sur les biens de son comptable (art. 2 I2I du Code Civil). L'établissement d'utilité publique, au contraire, n'a pas d'hypothèque semblable sur les biens de celui qui détient ses fonds.

b) L'établissement public n'est pas soumis, pour ses dettes, aux voies d'exécution du droit commun. Au contraire, l'établissement d'utilité publique y est soumis.

c) L'établissement public lorsqu'il a des fonds disponibles est obligé de les verser au Trésor. Au contraire, l'établissement d'utilité publique peut conserver ses disponibilités comme il l'entend.

Les établissements d'utilité publique ne font pas partie de l'administration. Les personnes qui composent ces établissements ne sont pas des fonctionnaires, mais leur activité a pour objet l'intérêt général tout comme l'activité des fonctionnaires, par suite, c'est une activité qui est tenue pour publique et qui est placée sous le contrôle de l'administration, bien que ce soit une activité privée.

Il y a intérêt à ce que des institutions privées se fondent, afin de rendre au public les mêmes services que peut leur rendre l'administration. En particulier, il y a une raison d'économie financière. Si des particuliers veulent bien employer leurs fonds d'une façon charitable, par exemple pour fonder un hospice, c'est autant de moins que les collectivités publiques auront à dépenser.

Mais, il ne faut pas non plus que ces initiatives privées deviennent trop agissantes vis-à-vis de l'administration et finalement se retournent contre l'intérêt général, sous prétexte de le servir. En effet, des particuliers, qui fondent, par exemple, des œuvres charitables, sont, dans une certaine mesure, libres de limiter l'accès de leurs œuvres charitables à telle ou telle catégorie d'individus. Cela peut être justifiable, mais cela cesserait de l'être, si l'administration n'exerçait pas un certain contrôle sur ce droit de choisir les bénéficiaires de leurs liberalités et si elle les laissait abuser de cette liberté.

Il y a encore une autre raison pour laquelle il serait dangereux de laisser les établissements d'utilité publique se développer en toute liberté, c'est que ces établissements puissent acquérir une puissance considérable, même étrangère à leur cercle d'activité, qui vienne gêner l'Etat. Un des dangers de ces établissements d'utilité publique est la

Distinction entre l'établissement public et l'établissement d'utilité publique

Intérêt

Intérêts des établissements d'utilité publique

Dangers de la multiplication des établissements d'utilité publique

mainmorte, c'est-à-dire l'accroissement considérable de biens mobiliers ou immobiliers possédés par ces établissements d'utilité publique qui peut aboutir à des conséquences économiques, voire même politiques fâcheuses dans un Etat.

L'administration a donc établi une liaison entre elles et les établissements d'utilité publique, non seulement par des mesures de surveillance et de contrôle, mais même par des bienfaits.

A la base des établissements d'utilité publique se trouvent les associations auxquelles l'administration a conféré la qualité d'établissement public. Il y a donc, au début, un moyen d'initiative absolument privé. L'association régie par la loi du 1er juillet 1901 sert de fondement aux établissements d'utilité publique.

La reconnaissance d'utilité publique a lieu par décret rendu en Conseil d'Etat, après instruction de l'affaire par la section compétente du Conseil d'Etat. Une fois que l'association est reconnue d'utilité publique, elle est promue au rang d'établissement d'utilité publique et son action qui était purement privée devient une action assimilée à l'action administrative. Exemple: les caisses d'épargne, les associations qui fondent des hôpitaux, des dispensaires, des œuvres charitables, etc....

§ 3 - Les concessionnaires de service public

Les concessionnaires sont des particuliers qui reçoivent de l'administration le droit d'assurer la gestion d'un service public. Autrefois, on les appelait concessionnaires de travaux publics. Aujourd'hui, cette expression est remplacée par l'expression de "concession des services publics".

La concession est un régime administratif complexe.

a) Elle comporte l'organisation d'un service public.

b) elle comporte un contrat de concession qui règle la situation du concessionnaire à l'égard de l'administration.

Il y a donc, dans la concession, d'une part, la création d'un service public, d'autre part la réglementation de la situation du concessionnaire à l'égard de l'administration.

Ce qui est relatif à l'organisation d'un service public est perpétuellement modifiable par la loi tandis que ce qui est relatif au contrat intervenu entre le concessionnaire et l'administration est intangible, sauf accord entre les parties. La conséquence

L'association libre, fondement de l'établissement d'utilité publique

La reconnaissance d'utilité publique

Complexité de la concession

Elément légal

Elément contractuel

de cette idée que la concession comprend deux parties différentes est donc très importante. Elle est aujourd'hui absolument admise dans la jurisprudence du conseil d'Etat pour arriver aux conséquences pratiques suivantes:

a) il y a pour l'administration possibilité de réviser perpétuellement l'organisation du service public.

b) il y a lieu pour le concessionnaire de ne pas voir empirer la situation financière sur laquelle il avait pu régulièrement compter par suite des accords qu'il avait passés avec le pouvoir concédant.

D'abord la concession évite des aventures en matière industrielle d'exploitation d'un service public en général. On établit en effet un forfait avec le concessionnaire. On sait donc, en principe exactement où l'on va. On sait le montant des dépenses qui seront entraînées chaque année. D'une manière générale, les exploitations industrielles faites par les collectivités publiques sont dangereuses, parce que la politique s'introduit très facilement dans les exploitations qui ne sont pas gérées d'une façon industrielle.

Mais, souvent, le système de la concession impose une charge plus lourde aux usagers du service public. Dans la concession, le prix de revient est majoré d'une certaine somme pour représenter les bénéfices, parfaitement légitimes d'ailleurs, de la compagnie.

Il se peut aussi que le concessionnaire n'ait pas immédiatement les fonds nécessaires pour faire les dépenses du premier établissement. Il emprunte pour trouver ces fonds. Seulement, comme son crédit est la plupart du temps moindre que le crédit des collectivités publiques, il ne trouve à emprunter qu'à un taux supérieur. D'où un supplément de dépense avec le système de la concession. Enfin, ce système paraît parfois un peu vexatoire. Un certain nombre de ponts ont été construits par le système de la concession du XIX^e siècle. Les communes et les départements n'ont pas voulu faire les frais nécessaires. Ils ont confié à des concessionnaires le soin de construire ces ponts, quitte à percevoir un péage sur les usagers pendant un certain nombre d'années. Avec le développement et la rapidité des communications, le système n'a pu subsister.

Ce sont ces inconvénients qui ont fait limiter l'emploi des concessions depuis un certain nombre d'années. La concession n'est plus employée au-

Avantages de la concession

Inconvénients de la concession

jourd'hui que pour des services publics qui nécessitent la coopération du concessionnaire ou de ses employés, comme les chemins de fer.

Evolution de

Il faut aussi reconnaître, qu'en fait, on assiste à une double évolution tendant d'une part à assouplir les pratiques rigides de la régie directe - c'est-à-dire du service géré et organisé directement par l'Etat, - et d'autre part à associer l'Etat à la bonne ou à la mauvaise fortune du concessionnaire. La théorie administrative dite de l'imprévision - ou mieux de l'imprévisibilité -(que l'on retrouvera plus loin à propos des travaux publics : chapitre XIV), a pour conséquences de délier les concessionnaires d'engagements devenus trop lourds et de faire supporter la charge de l'imprévu soit aux usagers, soit à l'Etat. La concession perd aussi son caractère forfaitaire. On s'oriente vers des formes nouvelles d'entreprise semi-publique ou de coopérative de droit public

Chapitre VIII

LES AGENTS AUX SERVICES PUBLICS

Préliminaires

On a souvent défini le caractère du fonctionnaire au moyen du "traitement". C'est, en effet, un des éléments qui se retrouve de la façon la plus constante dans le statut des fonctionnaires ou agents au service public.

Distinction
inutile des
fonctionnai-
res et emplo-
yés

Certains ont voulu distinguer les fonctionnaires des employés en disant que les fonctionnaires étaient ceux qui exerçaient une part de la puissance publique, c'est-à-dire qui remplissaient des fonctions que des particuliers ne pourraient pas remplir, tandis que les employés étaient ceux qui étaient au service de l'Etat, tout comme ils seraient au service de particuliers.

Cette distinction doit être abandonné d'une façon complète. Il n'y a pas à distinguer les fonctionnaires et les employés. Dans la notion large des fonctionnaires doivent entrer tous ceux qui sont au service public et qui, en cette qualité, sont rétribués par les deniers publics.

Rapport con-
tractuel et
rapport légal

Jusqu'à la fin du XIXème siècle, on a considéré la fonction publique comme une fonction contractuelle. On a considéré qu'il y avait un louage de service, un contrat existant entre le fonctionnaire et l'Etat.

Depuis le début du XIXème siècle, on tend à considérer la fonction publique comme étant un rapport légal créé par la loi. C'est cette théorie qui, à l'heure actuelle, est adoptée par la jurisprudence administrative.

Il y a grand intérêt à savoir/laquelle de ces deux théories on se range. Si l'on considère que le lien qui unit le fonctionnaire à l'Etat est un contrat, il en résulte que ce contrat ne pourra être modifié que par la volonté des deux parties.

Si, au contraire, on admet que la fonction publique est un rapport légal, la loi peut à tout moment modifier ce rapport légal et par la suite le statut du fonctionnaire pourra changer.

C'est la deuxième conception qui a triomphé depuis le début du XXème siècle. Son succès n'est pas sans rapport avec le développement du mouvement associationniste ou syndicaliste chez les fonctionnaires. Dès l'instant que la fonction du fonctionnaire n'est plus garantie par un contrat, le fonctionnaire se trouve dans la nécessité de chercher une protection pour sa situation ailleurs que dans l'idée de contrat. Il cherche cette protection dans l'association et des groupements qui opposent la puissance du nombre à toute tentative de modification au détriment de son statut légal.

Le syndicalisme des fonctionnaires

§ 1 - La fonction publique

La fonction publique est un ensemble de pouvoirs et de devoirs.

La compétence du fonctionnaire

Le pouvoir de faire certains actes implique la compétence. La compétence, c'est la sphère dans laquelle le fonctionnaire a qualité pour agir régulièrement de telle façon que ses actes aient une valeur juridique. Les actes d'un fonctionnaire n'ont, en effet, de valeur que s'ils sont faits dans la sphère de sa compétence, cette compétence étant déterminée par la loi. La compétence peut être territoriale, les divisions du territoire déterminant les ressorts de compétence.

Le fonctionnaire reçoit des pouvoirs pour faire certains actes, mais ces pouvoirs lui sont donnés non pas en considération de sa personne, mais en considération de l'intérêt général qu'il doit servir. Ainsi, la compétence n'est pas un droit individuel, du fonctionnaire, c'est un devoir légal déterminé par la loi. Par suite, le fonctionnaire ne peut pas :

a) s'opposer à une modification par la loi de sa compétence;

Conséquences

b) charger une autre personne d'exercer ses du caractère fonctions. Pour déléguer sa compétence, il faut que de la compétence cette possibilité ait été expressément prévue par la loi. Si la compétence a été déléguée en dehors d'un texte la délégation est nulle. Cela peut avoir des conséquences énormes. Il y a eu en 1884 une affaire extrêmement célèbre, l'affaire des mariages de Montrouge (Sirey année 1884.2.20). La loi de 1837 permet au maire quand il en est empêché de déléguer son pouvoir pour les mariages à un conseiller municipal, le premier inscrit sur l'ordre du tableau. Or, vers 1882-1883, le maire de Montrouge avait délégué ses attributions à un conseiller qui se trouvait en fin du tableau. Ce conseiller municipal avait procédé par délégation du maire à un certain nombre de mariages. Un jour l'administration décida que ces mariages étaient nuls, parce qu'ils avaient été accomplis par le Conseiller municipal qui venait à la fin du tableau. Cela entraînait des complications infinies. Mais la cour de cassation cassa l'arrêt de la Cour de Paris et vint rétablir les choses dans l'ordre, en décidant que la formalité de choisir dans l'ordre du tableau prévue par la loi de 1837, n'était pas prescrite à peine de nullité et les mariages restèrent valables.

c) Se servir du pouvoir qui lui a été donné dans un intérêt personnel ou particulier. Il manque à sa fonction et si l'on peut prouver que ce fonctionnaire a agi dans un intérêt particulier, l'acte qu'il a fait pourrait être annulé. C'est la solution que consacre le Conseil d'Etat, en admettant ce qu'on appelle le détournement de pouvoir.

Il ne faut pas confondre l'excès de pouvoir avec le détournement de pouvoir. Lorsque le fonctionnaire agit en dehors de sa compétence, les actes qu'il fait sont nuls. Dans l'excès de pouvoir il y a une incomptence absolue. Dans le détournement de pouvoir au contraire, le fonctionnaire en cause avait bien qualité pour faire l'acte qui lui est reproché; seulement, il a fait cet acte avec un but particulier qu'il n'aurait pas dû avoir. Exemple : un maire a le droit d'accorder des autorisations de stationnement sur la voie publique. Si le maire révoque cette autorisation pour assurer la circulation, le maire reste bien dans les limites de sa fonction. Mais, si la circulation ne se trouve pas du tout gênée et si le maire veut se venger d'un individu qui n'a pas voté pour lui, il y a détournement de pouvoir.

Les fonctions publiques comportent des avantages et des obligations. Au premier rang des avantages

Avantages réservés aux fonctionnaires

ges, figure le traitement pendant que le fonctionnaire est en activité. puis la retraite au-delà d'activité du fonctionnaire.

L'avancement est encore un des avantages accordés aux fonctionnaires qui accomplissent bien leur fonctions.

Il y a en outre des avantages honorifiques notamment le costume et certaines places réservées dans les cérémonies publiques.

Enfin, une protection spéciale contre les injures et les violences, protection assurée d'une façon plus efficace lorsqu'il s'agit de fonctionnaires publics, que lorsqu'il s'agit de simples particuliers.

Aucun de ces avantages ne constitue un droit individuel. Il ne s'agit que d'un bénéfice légal. Du moment que ce ne sont pas des droits individuels acquis tous ces avantages peuvent être du jour au lendemain modifiés par la loi, sans que le fonctionnaire puisse protester.

Obligations de la fonction publique

La fonction publique donne lieu à des obligations, notamment l'obéissance hiérarchique, l'obligation de ne pas faire de commerce, le secret professionnel, etc.

D'autre part, le fonctionnaire doit avoir une vie privée suffisamment digne pour ne pas porter atteinte au prestige de la fonction qu'il exerce. La question de savoir si le fonctionnaire peut faire grève s'est posée dans ces dernières années d'une manière assez fréquente. Il faut répondre que la grève des fonctionnaires est contraire à la notion même de services publics. Cependant la grève peut être un moyen de défense contre les abus possibles. Il faut distinguer, au point de vue du fait et au point de vue du droit, La grève est attentatoire à la notion même du service public puisque si l'on a organisé un certain genre d'activité en service public, c'est précisément parce que l'on a estimé que ce genre d'activité était indispensable à la vie de chacun. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer à diverses reprises sur la grève des services publics, notamment à propos des grèves des agents des postes, il a alors dénié aux fonctionnaires la possibilité de faire grève.

§ 2 -L'entrée des agents au service public

Les agents entrent au service public dans des conditions différentes. Trois systèmes sont employés la patrimonialité, l'élection, la nomination.

La patrimonialité

La patrimonialité est un système qui considère la fonction comme faisant partie du patrimoine de l'individu. Ce système était couramment pratiqué sous l'Ancien Régime. D'ailleurs, il ne suffisait pas autrefois d'être fils de fonctionnaire pour succéder à son père, il fallait justifier de certaines conditions de capacité. Mais, dès l'instant qu'on justifiait de ces conditions de capacité, on pouvait succéder à une charge qui se trouvait dans un patrimoine.

Aujourd'hui, le système de la patrimonialité n'a plus que des applications extrêmement limitées, mais il n'a pas disparu complètement, notamment pour les offices ministériels. Les officiers ministériels ne sont pas des fonctionnaires, en ce sens qu'ils ne touchent pas directement un traitement de l'Etat, mais ce sont, tout de même, des fonctionnaires en ce sens qu'ils collaborent à l'accomplissement des fonctions publiques et que leurs tarifs et leurs émoluments sont surveillés par l'Etat. Les Offices ministériels sont encore des fonctions patrimoniales; parce que ces offices ne peuvent être vendus que sous certaines conditions de garanties.

L'avantage de la patrimonialité est l'extrême indépendance qu'elle entraîne à l'égard du gouvernement. Seulement, les inconvénients l'emportent sur les avantages. Toutes les fois qu'une charge est patrimoniale, on est tenté de l'exploiter dans l'intérêt privé et non pas dans l'intérêt public.

L'élection Les fonctionnaires peuvent être désignés par voie d'élection. Celle-ci assure leur indépendance à l'égard du gouvernement, mais, par contre, subordonne l'élu à l'électeur au détriment de l'impartialité.

Le système de l'élection des fonctionnaires a reçu une très large application sous la Révolution.

A l'heure actuelle, les juges aux tribunaux de commerce, les juges aux conseils des prud'hommes sont encore élus, mais c'est l'exception que l'élection des magistrats dans le droit public français. C'est par contre la règle pour les agents décentralisés.

La nomination D'après la Constitution, en règle générale, les fonctionnaires sont en théorie nommés par le Président de la République. En pratique, les nominations sont faites par un certain nombre de fonctionnaires supérieurs tels que les ministres et les préfets. Des garanties de cette capacité sont prises pour le recrutement des fonctions publiques, notamment on fait jouer dans la mesure du possible la garantie du concours préalable.

§ 3 - La sortie des agents du service
public

Les pouvoirs des fonctionnaires peuvent

La mort prendre fin :

L'expiration d'un délai

a) par la mort du fonctionnaire,

b) par l'expiration de la fonction. Certains fonctionnaires, en effet, sont nommés pour un temps déterminé. Exemple : les agrégés dans leurs Facultés sont institués pour une période déterminée : neuf ans en médecine, dix ans en droit.

La révocation

c) par la révocation - C'est le retrait à

un fonctionnaire des pouvoirs qui lui étaient conférés. Dans toute révocation, il faut tenir compte de deux intérêts : l'intérêt de l'Etat qui est que la fonction confiée à un fonctionnaire soit convenablement gérée ; l'intérêt du fonctionnaire. En France, il n'y a pas de texte d'ensemble, mais seulement quelques textes spéciaux, concernant la révocation des fonctionnaires. Le Conseil d'Etat, par sa jurisprudence qui a supplié là où il n'existe pas de textes législatifs, aux lacunes de droit écrit, a distingué un certain nombre de principes relatifs à la révocation des fonctionnaires. Le Conseil d'Etat a, pendant longtemps, admis que la révocation d'un fonctionnaire était un acte contre lequel aucun recours n'était possible ? sauf, si la révocation était irrégulière en la forme. Le Conseil d'Etat admet maintenant que la révocation peut être abusive au fond tout en étant régulière en la forme. Si le Conseil d'Etat reconnaît que la révocation est abusive au fond on doit accorder au fonctionnaire révoqué une indemnité. Voir l'arrêt Vilenave du 17 Décembre 1903 confirmé d'ailleurs par un arrêt ultérieur, affaire Lacourte du 15 Février 1907, dans le Sirey, année 1907, 3ème partie, page 49 (1)

Il y a d'autre part un certain nombre de fonctionnaires qui ne peuvent pas être renvoyés sans

(1) On trouvera les arrêts de la jurisprudence dans un recueil spécial ; Le recueil des arrêts du Conseil d'Etat que l'on appelle souvent le Lebon, du nom de son premier rédacteur et, aujourd'hui, assez fréquemment, le Panhart, du nom de son rédacteur actuel. On trouvera également dans le recueil Sirey les principaux arrêts du Conseil d'Etat, avec des notes du doyen Hauriou. Le Dalloz publie aussi des arrêts du Conseil d'Etat, mais avec des notes moins abondantes.

L'état des fonctionnaires

raison valable et qui jouissent de certaines garanties. Ils jouissent de ce qu'on appelle un état. Un état en matière de révocation, c'est la situation dans laquelle se trouve un fonctionnaire, qui ne peut être l'objet de mesures de rigueur qu'avec certaines garanties.

Les fonctionnaires qui ont un état sont les fonctionnaires qui ont besoin d'indépendance pour exercer leurs fonctions. Parmi ceux-ci, il faut citer avant tout les juges. Les juges jouissent de l'inamovibilité ne peuvent être déplacés, ou, à plus forte raison, ne peuvent être renvoyés qu'après l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature. Ce Conseil est constitué par la cour de cassation jugeant toutes Chambres réunies. Cette inamovibilité de la magistrature résulte de la loi du 30 Août 1883, modifiée par les lois du 12 Juillet et 17 Novembre 1918 et par la loi du 28 Avril 1919. L'inamovibilité des magistrats ne s'applique pas d'ailleurs à la totalité des magistrats. Elle ne s'applique pas aux magistrats du Ministère public. Le Ministère public doit être dans une certaine dépendance à l'égard du gouvernement, parce que c'est lui qui intente les poursuites et met en mouvement l'action publique. Quand un magistrat du ministère public reçoit du gouvernement l'ordre d'informer contre quelqu'un, il est forcé de se rendre à l'injonction qui lui est adressée. Seulement, le jour où l'affaire viendra à l'audience, le magistrat du ministère public aura la liberté de dire qu'il diffère d'avis avec le gouvernement sur le bien fondé des poursuites engagées. C'est l'application de l'axiome fameux : "La plume est servie, mais la parole est libre".

Les membres de l'enseignement supérieur ont une liberté complète pour enseigner les opinions qu'ils peuvent soutenir, parce qu'ils ne peuvent être déplacés que moyennant l'avis du Conseil supérieur de l'instruction publique. C'est une quasi inamovibilité.

Les officiers aussi jouissent d'un certain état. L'idée essentielle, en ce qui concerne les officiers, est la distinction entre le grade et l'emploi. L'officier, grâce à son grade, a un droit que l'on assimile à un droit de propriété. Il ne peut être dépossédé de son grade que par suite d'une condamnation ou d'une destitution prononcée par un Conseil de guerre; l'emploi, c'est l'affectation à un service ou à un commandement déterminé. L'emploi est à la disposition absolue du chef de l'Etat ou du Ministre.

Le statut des fonctionnaires

La tendance de ces vingt cinq dernières années a été de développer à l'égard de tous les fonctionnaires les garanties qui n'appartiennent qu'à quelques-uns et l'idéal que se sont proposées les associations de fonctionnaires a été d'obtenir, pour tous les fonctionnaires un statut. On a abouti d'abord à une disposition assez importante dans la loi de finances du 22 Avril 1905 (art. 65) Lorsque des mesures disciplinaires sont prises contre un fonctionnaire, il faut que celui-ci ait eu au préalable communication de tout le dossier, afin d'être à même de se disculper des accusations inexactes qui peuvent être contenues dans ce dossier. Mais c'est une mesure insuffisante et incomplète. Un texte organique est nécessaire, qui, préparé en collaboration avec les intéressés et voté par le Parlement, fixerait les principes essentiels concernant le recrutement, l'avancement, le traitement des sanctions, etc., etc.. Un projet de loi déposé sous ministère Millerand (1er Juin 1920) n'a pas été discuté. Il était d'ailleurs très incomplet et peu satisfaisant.

§ 4 - Le contrôle exercé sur les agents au service public

Les mesures qui permettent d'obtenir le respect de la légalité par les agents sont de deux sortes:

- A) Mesures non juridictionnelles
- B) Mesures juridictionnelles

A) Les mesures non juridictionnelles

Les mesures non juridictionnelles destinées à obtenir le respect de la légalité par les agents peuvent être :

- a) extérieures à l'administration,
- b) prises dans l'administration même;

Les mesures extérieures à l'administration sont des mesures d'ordre politique. Ce sont les moyens d'action que le Parlement possède sur le Gouvernement les questions, interpellations, enquêtes, etc..

Les mesures qui dépendent de l'administration même résultent du contrôle hiérarchique, de la surveillance, du pouvoir disciplinaire et de la tutelle administrative.

On a d'abord établi un contrôle par les agents supérieurs sur les agents inférieurs. Les agents inférieurs sont dans un rapport de subordination vis-à-vis des agents supérieurs. Il s'ensuit qu'un agent

Mesures extérieures

Mesures internes

Le contrôle hiérarchique

supérieur peut refaire, suspendre ou annuler l'acte accompli, par un inférieur hiérarchique.

Le pouvoir de surveillance

A côté du contrôle hiérarchique, il existe dans l'administration, un pouvoir général de surveillance. La surveillance diffère de la hiérarchie en ce qu'elle s'exerce sur tous les agents sans aucune distinction. La hiérarchie, au contraire, ne s'exerce qu'en ce qui concerne les agents à la nomination du gouvernement. Il n'y a pas de hiérarchie là où il y a élections. Le pouvoir de surveillance comporte la faculté d'adresser des instructions.

Les mesures disciplinaires

Les mesures disciplinaires sont l'ensemble des mesures au moyen desquelles un fonctionnaire peut être puni de sanctions autres que celles énumérées dans le Code pénal ou dans les lois répressives générales. Les répressions disciplinaires sont particulières aux différents corps de fonctionnaires. Les commissions disciplinaires varient suivant les professions. Les administrations ont des commissions qui ont toutes un caractère commun parce qu'elles dérivent de l'idée de surveillance et un même but qui est d'assurer le respect par les fonctionnaires des règles de leur fonction.

Mais les sanctions disciplinaires sont appliquées d'une façon différente suivant les diverses fonctions, tantôt elles sont appliquées d'une façon absolument arbitraire, par les fonctionnaires supérieurs, tantôt elles sont appliquées suivant des règles qui prennent une forme juridictionnelle, spécialement lorsqu'il s'agit de fonctionnaires qui ont besoin d'une grande indépendance, comme les fonctionnaires de l'ordre judiciaire.

A l'heure actuelle, le pouvoir disciplinaire est organisé de deux façons différentes, mais, d'une manière générale, il tend à s'unifier selon la formule juridictionnelle qui donne pleine garantie aux fonctionnaires, objets de répressions disciplinaires.

La tutelle administrative

La tutelle administrative est le contrôle exercé par certaines personnes administratives sur certaines autres, dans le double but de protéger les intérêts de la personne en tutelle et de maintenir le bon ordre dans l'administration, la tutelle appartient ou bien à l'Etat, ou bien à des personnes qui sont elles-mêmes en tutelle. Exemple : le département exerce une certaine tutelle sur les communes mais le département est lui-même en tutelle à l'égard de l'Etat. La commune est en tutelle à l'égard du département, mais

la commune elle-même exerce une tutelle sur certains établissements publics de la commune, comme les hôpitaux communaux. Il y a donc toute une série de tutelles et toutes ont ce trait commun de vouloir assurer le respect de la légalité par les agents des personnes en tutelle.

B) Les mesures juridictionnelles

Ces divers modes de contrôle sur les agents sont imparfaits parce qu'ils émanent tous d'agents qui n'offrent pas de garanties particulières de capacité juridique, ni d'impartialité. On a donc été conduit à chercher des moyens plus sûrs. On a été amené ainsi à l'institution du contrôle juridictionnel sur l'administration, contrôle exercé par les tribunaux administratifs, sur lesquels on reviendra plus loin en leur consacrant le chapitre XII.

Le rôle du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat au contentieux constitue aujourd'hui la plus grande garantie existant au profit des administrés contre les abus de pouvoir des administrateurs. Les administrés peuvent s'adresser au Conseil d'Etat pour la plupart des actes qu'ils estiment leur faire tort. Toutefois, il y a encore certains actes, de moins en moins nombreux, qui demeurent soustraits au recours du Conseil d'Etat.

Evolution de la jurisprudence relativement aux règlements

S'il s'agit d'actes législatifs, Le Conseil d'Etat est incompétent. Il n'y a pas de recours contre la loi, ni devant les tribunaux administratifs, ni devant les tribunaux judiciaires.

Pendant fort longtemps, le Conseil d'Etat refusait d'admettre les recours qui étaient introduits devant lui contre les règlements d'administration publique, parce qu'il considérait que ces règlements d'administration publique constituaient de véritables lois. On disait que du moment que le législateur a invité le Président de la République à agir, le Président de la République agit comme le délégué du Parlement qui lui a donné des pouvoirs d'ordre législatif. En conséquence on ne peut agir contre un règlement d'administration publique pas plus qu'on ne pourrait agir contre une loi.

Recours en annulation et recours

A partir de 1906, le Conseil d'Etat a admis qu'un recours pouvait être rédigé contre les règlements d'administration parce que ces règlements demeuraient des actes administratifs et parce qu'il n'y avait pas de délégation du pouvoir législatif au Président de la République.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat admet que l'on peut agir contre tous les actes émanant d'une autorité administrative, soit par un recours

de pleine juridiction

en annulation, soit par un recours de pleine juridiction.

Le recours en annulation n'est néanmoins pas encore admis par le Conseil d'Etat à l'égard de tous les actes administratifs quels qu'ils soient. Certains actes en sont exclus, sous le titre d'actes de gouvernement. Il est très difficile d'en donner une définition exacte.

Les actes de gouvernement

Les actes de gouvernement sont généralement des actes inspirés par des vues d'ordre purement politique ou qui se réfèrent à des questions de sûreté générale. Ce sont encore les actes concernant les relations extérieures.

La liste des actes du gouvernement tend à se restreindre. La déclaration de l'état de siège offre un exemple de l'orientation du Conseil à cet égard. La déclaration de l'état de siège elle-même a toujours été considérée comme échappant à un recours contentieux. On ne peut pas demander une indemnité au gouvernement parce que l'état de siège a été déclaré. Mais le Conseil d'Etat admet que l'on peut

recourir contre les actes pris en exécution de la déclaration de l'état de siège. Il réduit donc la portée de l'acte de gouvernement.

Les recours contentieux se présentent sous une double forme, recours de pleine juridiction, recours en annulation.

Le recours en annulation

Le recours en annulation est une institution particulièrement originale du droit administratif français. Sous le nom de recours pour excès de pouvoir, il permet aux administrés de faire tomber les actes qui ont été accomplis d'une façon illégale par les autorités administratives.

Pour que ce recours puisse être exercé, il faut le former dans un certain délai assez court. Il était d'abord de trois mois. Depuis 1900, ce délai est de deux mois. Il faut d'autre part se trouver dans un de ces cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir. Il faut qu'il y ait eu une violation d'une règle légale soit en ce qui concerne le fond du droit, soit en ce qui concerne la forme.

Pour pouvoir créer un recours pour détournement de pouvoir, il faut avoir un intérêt. Au début, le Conseil d'Etat considérait qu'il fallait avoir un intérêt direct de contribuable dans la commune, si infime, soit-il, pour demander l'annulation d'un acte au maire, quand cet acte a pour conséquence de faire payer au contribuable un supplément de frais qui peut être seulement de quelques centimes. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat se contente d'un intérêt moindre qu'il

ne le faisait au début

Il y a donc un avantage très grand qui se manifeste ainsi au point de vue de la sécurité des administrés et qui tend à se poursuivre dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, tant en ce qui concerne les cas de recours, pour excès de pouvoir que les cas de retour pour détournement de pouvoir.

Le recours de pleine juridiction

Dans ce recours, on demande au juge une restitution ou une réparation pécuniaire; indemnité etc. Il y a en effet, une responsabilité possible des personnes administratives.

§ 5 - La responsabilité des agents au service public

L'activité des agents du service public a pour objet la satisfaction de l'intérêt général. Mais au cours de celle-ci, il peut arriver que des intérêts privés soient atteints.

Le conflit de l'intérêt général et de l'intérêt particulier

Par exemple, si l'on fait passer une route sur la propriété d'un particulier, celui-ci verra ses intérêts lésés alors qu'il y aura un avantage considérable pour la totalité des autres habitants à ce qu'une route soit construite en cet endroit. Dans ce cas, l'individu lésé aura droit à une indemnité par la procédure de l'expropriation.

L'individu victime du fonctionnement des services publics va-t-il pouvoir en obtenir réparation? Est-ce que l'Etat est responsable des dommages causés par ses agents, ou, au contraire, l'Etat est-il irresponsable.

C'est un problème qui se présente sous deux aspects. Si l'Etat est responsable, il va être tenu de donner au particulier victime du tort causé par l'exécution du service public, une indemnité. Mais cette indemnité sur le patrimoine de qui va-t-on la prélever? Sur les fonds publics en général, ou bien au contraire, sur le patrimoine du fonctionnaire qui a causé l'acte dommageable?

Pendant longtemps, on a considéré que l'Etat n'était responsable que du tort causé de son fait aux particuliers et que s'il s'était comporté de la même façon qu'un particulier. On n'admettait la responsabilité de l'Etat que lorsque l'Etat agissait par des actes de gestion. Au contraire, on admettait que l'Etat était irresponsable toutes les fois qu'il agissait par des actes d'autorité.

Distinction

ancienne des actes de gestion et les actes d'autorité. Autrefois, on disait que quand l'Etat agissait comme un particulier

actes de gestion eut pu le faire, il faisait un acte de gestion et était responsable, qu'au contraire toutes les fois qu'il faisait un acte de puissance publique, un acte d'autorité, il était irresponsable.

On avait d'ailleurs cherché à donner un fondement juridique à cette idée et on avait construit un certain nombre de doctrines sur l'irresponsabilité de la puissance publique. D'une façon générale, on admettait que l'Etat n'était responsable que parce qu'il commettait une faute et que lorsqu'un particulier était lésé, c'était parce qu'une faute avait été commise. On admettait que la faute pouvait donner lieu à réparation lorsqu'il s'agissait d'actes de gestion et qu'au contraire, la faute ne pouvait pas donner lieu à réparation lorsqu'il s'agissait d'actes d'autorité.

A partir de 1905, la doctrine a changé et le Conseil d'Etat, par une série d'arrêts, a admis la responsabilité de l'Etat en matière d'actes d'autorité.

L'un des plus célèbres de ces arrêts est l'arrêt Gréco du 10 Février 1905 (voir Sirey année 1905, 3ème partie, page 113 avec une note de M. Hauriou).

Un taureau s'était échappé dans un village. Les gendarmes avec quelques citoyens s'étaient précipités contre la bête et avaient ouvert une fusillade nourrie sur l'animal. Au cours de la fusillade, le sieur Gréco avait été blessé. Il affirmait que la balle tirée l'avait été par un gendarme, qu'il y avait eu faute de service de la part de la police et il réclamait une indemnité à l'Etat.

Dans l'affaire Lepreux, en 1899, la question s'était posée exactement dans les mêmes conditions. Un passant avait été blessé par une balle au cours d'une échauffourée pendant que des agents de police tentaient d'arrêter des malfaiteurs. Le Conseil d'Etat avait refusé d'admettre la responsabilité de l'Etat. En 1905, au contraire, il admit la responsabilité.

L'arrêt Gréco est fondamental, parce que le Conseil d'Etat admet qu'il peut y avoir responsabilité même pour des actes de puissance publique. Depuis lors le Conseil d'Etat n'a cessé de progresser dans cette voie et il admet la responsabilité de l'Etat pour les actes de puissance publique. Toutefois, le Conseil d'Etat fait appel pour accorder des réparations, à deux idées différentes :

- tantôt, il faut appeler à l'idée de faute,
- tantôt, il fait appeler à l'idée de risque

La source la plus habituelle de la responsabilité civile, c'est l'idée de faute, et la formule de la responsabilité pour faute est donnée par l'article

1382 du code civil

Il peut y avoir aussi une autre source de responsabilité; c'est l'idée de risque, l'application la plus considérable qui en a été faite est celle de la législation sur les accidents du travail d'avril 1898.

Avant 1898, quand un ouvrier était victime d'accident du travail, il pouvait agir en responsabilité contre le patron au nom de l'article 1382 du Code civil. Mais il fallait qu'il démontrât la faute du patron. Or, il peut y avoir beaucoup d'accidents de travail qui ne sont pas de la faute du patron. Et, quand même ils seraient de la faute du patron cela est très difficile à prouver. Si bien que, la plupart du temps, l'ouvrier échouait dans sa demande en réparations des conséquences de l'accident dont il avait été victime.

C'est pour éviter ces résultats qu'en 1898 dans la législation sur les accidents du travail on a substitué l'idée de risque à l'idée de faute. Il n'est plus besoin que l'ouvrier prouve la faute du patron pour qu'il y ait responsabilité. Il suffit que l'ouvrier court un risque. Il court un risque certain du fait de son travail. Si ce risque vient à se réaliser, il lui en est dû réparation. Désormais, l'ouvrier n'a plus qu'à démontrer qu'il se trouvait dans le cas de courir le risque professionnel, c'est-à-dire que l'accident est bien survenu pendant le travail. Dans cette législation de 1898, l'idée de risque a remplacé presque complètement l'idée de faute.

On retrouve, en droit public, à propos de la responsabilité de l'Etat ces deux mêmes idées, Responsabilité pour faute et responsabilité pour risque. A l'origine, on admettait uniquement la responsabilité pour faute ou matière de droit public. Aujourd'hui, on commence à admettre la responsabilité pour risque.

A l'occasion du fonctionnement des services publics, il peut arriver que la machine administrative écrase dans sa course des administrés sans même qu'il y ait faute de la part des services. Le Conseil d'Etat admet maintenant que, même si l'accident administratif est un accident fortuit, l'individu qui en est victime doit être dédommagé parce qu'il y a un risque couru par tous les citoyens qui ne doit pas peser en définitive sur eux. Cette notion de risque n'est encore admise que tacitement par le Conseil d'Etat, mais elle l'est, à condition qu'il s'agisse d'un risque exceptionnels, dépassant les risques normaux et ordinaires résultant du fonctionnement normal des services (Cf. affaires colas).

21 Mai 1920, Courtras, 30 Novembre 1923)

On peut comparer, à ce propos, deux arrêts l'arrêt de l'Iéna et l'arrêt de la Double couronne. L'Iéna était un cuirassé qui a fait explosion dans le port de Toulon en 1906. Il y a eu déflagration des pou-dres dans les soutes du navire. La mère d'une des vic-times a demandé une indemnité. Le Conseil d'Etat a rejeté cette demande disant qu'on ne pouvait pas prou-ver, que l'accident qui a causé la mort du matelot fût le résultat d'une faute et il a écarté la demande d'in-demnité.

A la Courneuve, au fort de la Double Couron-ne, une explosion s'est produite au printemps de 1918 Il y eut des dégâts causés à un certain nombre de pro-priétés qui se trouvaient dans le voisinage et des de-mandes d'indemnités de la part des voisins victimes de l'explosion du fort. Le Conseil d'Etat a accordé les in-demnités, tout en constatant qu'aucune faute ne pouvait être relevée à la charge du service. Il s'est basé sur l'idée de risque.

On passe ainsi à l'idée de responsabilité pour faute à l'idée de responsabilité pour risque. C'est une évolution importante qui a commencé à se manifester et qui, certainement, se développera par la suite. La conséquence en est qu'on accorde beaucoup plus facilement de réparations qu'on en accordait au-trefois.

C'est au moyen de somme d'argent qu'on peut réparer un tort causé, qu'il s'agisse d'un tort maté-riel ou qu'il s'agisse d'un tort moral.

Sur le patrimoine de qui cet argent va-t-il être prélevé et qui les victimes d'un tort causé par l'administration vont-elles pouvoir poursuivre?

Pour admettre la responsabilité du fonction-naire, on peut dire que le service public doit fonc-tionner correctement. Le service public est agencé de telle façon qu'il doit assurer un avantage aux indi-vidus. Si un tort est causé par le fonctionnement d'un service public, c'est parce que ce service public a mal fonctionné. Du moment qu'il a mal fonctionné c'est qu'il y a eu négligence de la part du fonctionnaire. En conséquence, c'est le fonctionnaire qui doit être res-ponsable. Cette théorie est en usage dans certains pays comme en Angleterre, où les poursuites contre un service public qui a mal fonctionné ne peuvent jamais être dirigées contre le service public, mais uni-

Caractère pé-cunier de la réparation

Responsabi-lité du fonc-tionnaire

quement contre le fonctionnaire qui a personnellement commis l'acte.

Cette théorie qui aboutit à la responsabilité exclusive du fonctionnaire en déchargeant l'administration est extrêmement dangereuse en fait. Elle aboutirait à tarir le recrutement des fonctions publiques. Si les fonctionnaires avaient la perspective d'être personnellement responsables de toutes les fautes qu'ils peuvent commettre, on ne trouverait plus de fonctionnaires. Un ministre ne pourrait jamais payer sur son patrimoine particulier tous les dommages dus pour les fautes causées par l'administration de son département ministériel.

D'ailleurs, en Angleterre même où cette théorie existe en fait, les fonctionnaires n'ont pas à payer les indemnités qui sont mises à leur charge par les tribunaux. C'est l'administration qui vient se substituer à eux lorsqu'il s'agit de paiement sauf lorsqu'il y a une faute très grave. Mais, en Angleterre, c'est le fonctionnaire qui est poursuivi, ce n'est pas le service public.

Une autre conséquence, dangereuse de cette théorie, c'est que si le fonctionnaire doit avoir à réparer tous les actes dommageables qu'il exécute, il n'a plus aucune initiative, il n'ose plus agir du tout et les services publics sont paralysés dans leur marche. En conséquence, en cas de mauvais fonctionnement d'un service public, la responsabilité ne doit pas peser nécessairement sur le fonctionnaire, elle ne doit peser sur lui que s'il a commis une faute telle qu'il soit inexcusable.

On est donc conduit à distinguer :

- le tort causé par le fonctionnement du service public

- la faute qui a été commise par les agents de ce service.

En France, pendant longtemps, il a été interdit de poursuivre les fonctionnaires à moins d'une autorisation donnée par le Conseil d'Etat. Ce régime s'appelait le régime de la garantie des fonctionnaires (art. 75 de la Constitution de l'an VIII). Quand un particulier voulait poursuivre un fonctionnaire, il devait saisir le Conseil d'Etat et le Conseil d'Etat se demandait si l'acte incriminé constituait une faute de service ou au contraire une faute personnelle du fonctionnaire. Si le Conseil d'Etat estimait qu'il y avait faute de service, il ne donnait pas l'autorisation de poursuite. Si au contraire, il admettait que le fonctionnaire avait commis une faute personnelle, il accordait l'autorisation.

Faute du fonctionnaire

La garantie des fonctionnaires

Fait de service et fait personnel

Ce système de la garantie des fonctionnaires a été supprimé par le décret du 19 Septembre 1870. Pendant quelques années, on a cru que ce système permettrait de poursuivre les fonctionnaires devant les tribunaux judiciaires, mais s'il en avait été ainsi, on aurait par là même supprimé la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires. Le tribunal des conflits, en 1873, a rendu un arrêt très important, l'arrêt Pelletier, admettant que les fonctionnaires ne peuvent être poursuivis devant les tribunaux judiciaires que si l'acte qui leur est reproché est tellement grave qu'on ne peut pas le considérer comme un acte administratif. Si au contraire l'acte n'a pas une gravité particulière, et est considéré comme un acte administratif, il est réservé aux tribunaux administratifs. Il faut faire la distinction entre le fait de service et le fait personnel.

On appelle fait personnel l'acte d'un fonctionnaire qui est détachable de l'acte administratif et qui, par suite, peut être apprécié par les tribunaux judiciaires sans que ceux-ci s'immiscent dans l'administration. Ce n'est pas alors l'acte administratif que jugera le tribunal judiciaire, c'est la faute inexcusable commise par le fonctionnaire qui ne peut être considérée à aucun point de vue comme un acte administratif.

Rôle du tribunal des conflits

Il n'est pas toujours commode de savoir s'il s'agit d'une faute personnelle ou d'une faute de service. C'est le tribunal des conflits qui jugera. S'il s'agit d'une faute personnelle, on ira devant les tribunaux judiciaires, s'il s'agit d'une faute de service, on ira devant les tribunaux administratifs.

Responsabilité du service devant les tribunaux administratifs

En conséquence, les tribunaux administratifs ne pourront jamais condamner un fonctionnaire à verser la réparation sur son propre patrimoine. Les tribunaux administratifs ne condamnent jamais que l'administration. Ce sera le service public qui sera responsable toutes les fois que l'affaire se déroulera devant les tribunaux administratifs.

Responsabilité de l'agent devant les tribunaux judiciaires

Si, au contraire, le fonctionnaire est traduit devant les tribunaux judiciaires et s'il est condamné c'est lui qui aura à payer sur son propre patrimoine, les dommages intérêts alloués à sa victime.

De ce qui précède, il semble résulter que :
- ou bien ce sera le fonctionnaire person-

nellement qui sera responsable.

- ou bien ce sera la puissance publique, le service public qui sera responsable, et dans ce dernier cas les poursuites devront se dérouler devant les tribunaux administratifs. En d'autres termes, les responsabilités s'excluent.

- ou bien, il y a responsabilité personnelle du fonctionnaire

- ou bien il y a responsabilité de l'administration

Cependant, depuis quelques années, on admet qu'il peut y avoir responsabilité simultanée du fonctionnaire et du service public. Toute cette matière est en voie d'évolution à l'heure actuelle.

Cette évolution s'est produite à la suite d'un certain nombre d'arrêts qui l'ont laissée entrevoir. mais elle a été nettement affirmée par un arrêt du 2 Mai 1914 du Conseil d'Etat, arrêt Lemonnier (Sirey, année 1910, 3ème partie, page 41). Dans cette

affaire, il y a eu intervention des deux ordres de juridiction, juridiction judiciaire et juridiction administrative sur la plainte de la même victime du même fait administratif. Les deux tribunaux ont accordé chacun des dommages intérêts à la victime du dommage. Les tribunaux judiciaires ont accordé une indemnité prélevée sur le patrimoine personnel de l'agent administratif en faute. le tribunal administratif a accordé une indemnité prélevée sur le patrimoine du service public.

Chapitre IX

LA CENTRALISATION ET LA DECENTRALISATION

Préliminaires

L'administration peut être divisée en trois catégories :

- a) l'administration exécutive,
- b) l'administration délibérante,
- c) l'administration consultative.

Administration exécutive

Administration délibérante

L'administration exécutive est celle dans laquelle une même autorité prend la décision et l'exécution

L'administration délibérante est celle où une autorité, qui est forcément une assemblée prend une décision exécutoire par voie de délibération, mais n'a pas le pouvoir de passer elle-même à l'exécution

Administration consultative

L'administration consultative est celle où une assemblée délibère sur une décision à prendre mais sans pouvoir exprimer autre chose qu'un avis.

L'administration exécutive est confiée à un individu isolé, parce que "si délibérer est le fait de plusieurs, agir est le propre d'un seul" (Sieyès)

L'administration délibérante et l'administration consultative sont par définition des assemblées. Exemple d'assemblées délibérantes; Conseils Municipaux, conseils généraux, Exemple d'assemblées consultatives: Conseil d'Etat, Conseil de Préfecture.

Les assemblées délibérantes et consultatives ne siègent pas en permanence. Elles siègent complètement pendant certaines périodes de temps qui sont déterminées par la loi et qui s'appellent sessions.

Au contraire, les administrations exécutives sont en fonction d'une façon continue et permanente. Un certain nombre d'obligations s'imposent donc aux agents de l'administration exécutive; obligation de résidence, obligation de se faire remplacer lorsqu'ils s'absentent, obligation de transmettre leurs pouvoirs lorsqu'ils quittent leurs fonctions.

Rapport de l'administration exécutive avec l'administration délibérante

Ils doivent continuer à expédier les affaires courantes jusqu'au moment où leur successeur prendra possession du service. Cette permanence qui est le fait de l'exécutif lui assure une extrême importance, et, pratiquement, grâce à cette permanence, l'exécutif a le pas sur le délibérant. Mais le pouvoir délibérant prend sa revanche en ce que les décisions les plus graves sont prises par lui.

En principe, l'autorité exécutive n'a que la fonction de prendre les décisions courantes; lorsqu'il s'agit de prendre des décisions considérables, c'est l'administration délibérante qui prend ces décisions.

§ I - La notion de centralisation et de décentralisation

Le problème de la centralisation et de la décentralisation réside dans la détermination des rapports qui doivent exister entre l'administration centrale ou ses représentants et les administrations locales, ces rapports peuvent être établis suivant deux formules extrêmes: la formule de centralisation ou la formule de décentralisation

La centralisation

Dans un régime de centralisation, l'administration locale et l'administration des intérêts spéciaux sont confiées à une autorité nommée par le pouvoir central.

Dans un régime de décentralisation, l'ad-

La décentralisation

ministration locale et l'administration des intérêts spéciaux sont confiés à des autorités qui sont ou bien nommées par les intéressés eux-mêmes, ou bien désignées d'une façon qui les rend dans une mesure plus ou moins large indépendantes du pouvoir central.

La définition de la centralisation et de la décentralisation implique d'abord cette idée que, dans un pays donné, il y a lieu de pourvoir d'une part à l'administration des intérêts généraux, d'autre part, à l'administration d'intérêts locaux ou d'intérêts spéciaux.

Distinction des intérêts généraux avec les intérêts locaux ou supérieurs

Il y a, d'une part, des intérêts généraux, d'autre part, les intérêts locaux et spéciaux, c'est à cause de l'étendue du territoire. Il y a une certaine diversité d'intérêts entre les diverses régions françaises. Donc, les conditions de l'administration ne peuvent pas être partout les mêmes, parce que les intérêts des habitants sont différents. Il faut donc admettre, dans la mesure compatible avec l'unité nationale et avec une certaine uniformité des services que les intéressés puissent régler eux-mêmes de la façon qu'ils jugent à propos les questions qui les intéressent le plus spécialement.

Non seulement les intérêts sont différents mais, s'ils ne l'étaient pas, il ne serait pas possible que de Paris on administre toute la France. En effet, toute question d'administration, même si l'on sait sur quel principe elle sera résolue suppose une étude de condition de fait du problème et cette étude ne peut s'accomplir que sur place.

Et donc c'est le pouvoir central qui est chargé de prendre une décision sur une question d'intérêt local, il ne pourra prendre cette décision qu'après enquête sur place, qu'après s'être fait envoyer un rapport sur les résultats de cette enquête, d'où perte de temps, et chance d'erreur.

Il y a donc nécessité pratique de résoudre les questions locales en tenant compte des voeux des intéressés. C'est pour cela que ceux-ci nomment des autorités administratives, locales ou spéciales, chargées d'administrer leurs intérêts locaux ou spéciaux

On peut d'ailleurs, en partie, donner satisfaction aux intérêts locaux ou spéciaux, d'une autre façon. On peut faire la déconcentration, au lieu de faire de la décentralisation. Dans la déconcentration les autorités qui règlent les questions locales sont des autorités installées sur place, mais qui dépendent du pouvoir central. L'utilité de la déconcentration est d'empêcher les allées et venues successives de dossiers entre les extrémités du territoire et Paris.

La déconcentration

Le pouvoir central remet la décision à des agents nommés par lui. Mais ce n'est pas la décentralisation c'est la déconcentration, parce que la décision est prise par des autorités dépendant uniquement du pouvoir central. Les préfets sont, dans beaucoup de cas, des agents de déconcentration. Les avantages de déconcentration sont d'empêcher l'engorgement des affaires à Paris, et d'accélérer les décisions dans les questions d'ordre administratif.

Caractères de la décentralisation

Il ne faut pas dire, comme on le dit quelquefois que la décentralisation suppose nécessairement que les autorités locales sont nommées par les intéressés. La nomination par les intéressés serait certainement le mode le plus simple et le plus efficace de réaliser la décentralisation, mais ce n'est pas le seul. En effet, si les autorités locales étaient désignées par la voie du sort, il y aurait indépendance de ces autorités à l'égard du pouvoir central, on serait en droit de parler de décentralisation. Il faut donc, en outre, pour qu'il y ait décentralisation, que les autorités locales aient une compétence dans laquelle elles échappent à la hiérarchie des agents du gouvernement. Pour qu'il y ait décentralisation il faut qu'il y ait non seulement indépendance des autorités locales dans la manière dont elles sont instituées, mais indépendance de ces autorités locales dans leur action, c'est-à-dire qu'il faut qu'elles ne soient pas incorporées dans la hiérarchie ordinaire de l'administration générale.

On peut décentraliser de deux manières :

La décentralisation territoriale La décentralisation par région est la plus fréquente aujourd'hui. C'est celle qui est apparue la première dans l'histoire de l'organisation administrative. Exemple : les conseillers généraux ont des attributions en ce qui concerne le département.

La décentralisation par service

La décentralisation par service jouit aujourd'hui d'une assez grande faveur spécialement depuis quelques années. Elle tend à transformer en établissements publics des services publics qui étaient jusqu'à présent confondus dans la masse des administrations générales. On décentralise, en ce sens, que l'on constitue des services à l'état d'autonomies individualisées, ayant une autonomie financière et une certaine liberté de gestion.

§ 2 - Histoire de la centralisation et de la décentralisation

Sous l'ancien régime, l'administration de la France était extrêmement centralisée par l'intermédiaire

l'ancien régime

diaire des fonctionnaires qu'on appelait les intendants, placés chacun à la tête d'une division appelée "généralité". Il y avait 35 généralités et les intendants étaient les agents du pouvoir royal.

La Constitution de 1792

Cette centralisation a été détruite par la Constituante qui a substitué à l'administration des diverses parties du royaume par le pouvoir central l'administration par les intéressés eux-mêmes. La Constituante a abandonné les divisions territoriales précédentes et a créé 89 départements. Elle a confié la gestion des intérêts locaux de ces départements à des assemblées électives, auxquelles elle a même abandonné un certain nombre de questions d'intérêt général. Elle a poussé à l'excès la décentralisation. Les résultats, très peu satisfaisants, ont engendré une véritable anarchie administrative. La Convention a réagi en réalisant partout grâce à ses commissaires, l'unité qui avait été mise en péril par les réformes décentralisatrices à l'excès de la Constituante.

La Constitution de l'An VIII et l'Empire

La Constitution de l'An VIII a rétabli une administration fortement centralisée. L'Empire a accentué encore cette centralisation, en supprimant la faible intervention des administrés par la présentation des autorités locales. Théoriquement, les fonctionnaires locaux pouvaient être choisis par les administrés. Il y avait des listes dressées par les électeurs eux-mêmes qui, de liste en liste, se réduisaient au 10ème jusqu'à l'élection définitive. C'était simplement une présentation qui était accordée aux électeurs, mais, même ce faible moyen d'intervention a été complètement supprimé par l'Empire. Tous les fonctionnaires locaux ont été nommés par l'Empereur seul.

La monarchie de Juillet

Le mouvement décentralisateur commence avec la monarchie de Juillet. Les lois de 1831 et de 1837 sur les communes et les lois de 1833 et 1838 pour les départements donnent aux organismes régionaux la jouissance de certains droits dans la gestion des affaires locales. Dans les communes, les maires sont toujours nommés par le roi ou par le préfet, suivant l'importance de la localité, mais ils doivent être nommés parmi les conseillers municipaux. Dans les départements, les conseillers généraux peuvent prendre certaines délibérations réglant sur des points spéciaux les affaires du département.

Le second Empire

Le second Empire n'a pas d'abord fait de décentralisation, mais de la déconcentration. Celle-ci a donné de bons résultats et des avantages effectifs. Le décret du 25 Mars 1852 délègue au préfet le pou-

voir de statuer sur un très grand nombre d'affaires qui jusque là étaient réservées à la décision du gouvernement. Puis l'opinion réclamant avec vigueur des réformes décentralisatrices, une loi du 18 Juillet 1866, sur les conseils généraux suivie d'une autre loi du 24 Juillet 1867 sur les conseils municipaux vint augmenter les pouvoirs des autorités élues du département et de la commune.

La 3ème république

La troisième République dès le début de son existence entre nettement dans la voie de décentralisation. La loi du 10 Août 1871 sur l'organisation départementale est essentiellement décentralisatrice. Cette loi augmente considérablement les pouvoirs des conseils généraux et elle crée un organe spécial nouveau, la commission départementale qui se recrute dans le conseil général et qui est destinée exclusivement à surveiller le préfet dans l'intervalle des sessions du conseil général. Les conseillers généraux se réunissent deux fois par an: en dehors de ces deux sessions du conseil général, le préfet pouvait se trouver sans contrôle. C'est pour instituer ce contrôle que la commission départementale est créée en 1871. C'est d'ailleurs le seul organe nouveau qui soit apparu dans l'organisation administrative de la France, depuis la loi de Pluviose an VIIU qui a créé les cadres de l'organisation administrative moderne.

Viennent ensuite :

La loi du 28 Mars 1882 qui permet aux conseils municipaux d'écrire le maire,

la loi du 5 Avril 1884 sur les conseils municipaux qui demeure la base de la législation municipale actuellement en vigueur.

A côté de ces trois grandes lois (18 Août 1871 - 28 Mars 1882 - 5 Avril 1884) toute une série d'autres lois viennent réaliser des réformes décentralisatrices . Ce sont, par exemple:

la loi du 22 Mars 1880, sur les syndicats de communes qui permettent à plusieurs communes de se grouper pour la satisfaction d'intérets intercommunaux

La loi du 8 Juillet 1889, qui donne à la Commission départementale le droit d'écrire un président,

La loi du 8 Janvier 1905 qui supprime la nécessité de l'autorisation de plaider pour les communes. Lorsqu'une commune voulait faire un procès avant 1905, il fallait qu'elle fut autorisée à tester en justice. Aujourd'hui, plus besoin d'autorisation pour plaider

La loi du 3 Août 1926, qui donne au Gouvernement le pouvoir d'accomplir certaines réformes et en vertu de laquelle plusieurs décrets s'échelonnent d'Août à Décembre 1926, ont pris diverses mesures de décentralisation et de décentralisation. En particulier, le décret du 5 Novembre 1926 modifiant les lois de 1871 et 1884 a introduit des innovations importantes et réalisé un notable accroissement des pouvoirs dévolus au département et des attributions de la commune.

§ 3 - Le régionalisme

Il y a donc un courant très net en faveur de la décentralisation sous la 3ème République.

Celui-ci a reçu une forme encore plus accentuée sous le nom de régionalisme. Le point de départ de tout système régionalisme est le suivant :

Il faut à la France une organisation administrative nouvelle, parce que les conditions se sont modifiées depuis 1789. Il faut réorganiser le cadre de la circonscription administrative, et, étant donné que l'on peut se déplacer quatre ou cinq fois plus vite qu'autrefois, il faut faire une circonscription administrative 4 ou 5 fois plus grande. On aura ainsi l'avantage :

a) de simplifier le régime administratif
b) ne pas morceler le pays autant qu'il l'est du fait de l'actuel découpage des 89 départements.

c) de distinguer de grands intérêts communs à une même région

Un certain nombre de propositions ont été déposées, la principale est celle de M. Hennessy du 29 Avril 1915. M. Hennessy propose de supprimer la division en départements et de créer à leur place des régions qui comprendraient un nombre variable de départements.

Le gouvernement d'ailleurs, est lui aussi entré dans cette voie et, au début de Janvier 1921, le Conseil des Ministres a établi un projet de loi, ou plutôt un avant projet de loi dit projet Reibel, qui a été suivi en 1923 d'un projet Colrat, organisant la France en régions administratives. La France aurait été divisée en un certain nombre de régions, de 20 à 25. A la tête de la région, aurait été un préfet régional, ayant autorisé sur les préfets des départements. Ces préfets seraient assistés d'un certain nombre de chefs de service, placés au centre de la région. Cette sorte de surpréfet placé au dessus de

Fondements et avantages du régionalisme

Les propositions ou projets de lois régionalistes

tous ces fonctionnaires et ces fonctionnaires eux-mêmes auraient reçu des attributions qui appartiennent actuellement aux services centraux. C'aurait été de la déconcentration plus que de la décentralisation. La région aurait été individualisée financièrement et aurait été administrée par un conseil régional.

Les décrets de 1926 n'ont fait au régionalisme qu'une place modérée : le décret du 6 Septembre 1926 a substitué aux conseils de préfecture départementaux, 22 conseils inter-départementaux; d'autre part, le décret du 5 Novembre 1926 a permis la constitution de syndicats de départements qui devraient logiquement conduire à la formation de régions spécialisées.

Les syndicats de départements
Le régionalisme de fait

Il ne faut d'ailleurs pas oublier que déjà en ce qui concerne les services généraux (justice, enseignement, armée, ponts et chaussées) les cadres de la compétence actuelle des agents correspondant à un groupement de départements. Ceci constitue un régionalisme de fait que certains auteurs déclarent insuffisants.

Opposition au régionalisme

Les idées de régionalisme ont d'ailleurs beaucoup d'adversaires, et notamment M. Barthélémy doyen de la Faculté de Droit de Paris. Les arguments donnés par les adversaires du régionalisme reviennent à dire que celui-ci à l'heure actuelle serait une complication administrative, beaucoup plus qu'une simplification (1).

Intérêt du régionalisme

On peut estimer au contraire que le régionalisme est une concession intéressante à creuser; il y a d'ailleurs des faits incontestables qui poussent aujourd'hui au régionalisme, avec au premier rang, le retour de l'Alsace et de la Lorraine dans l'unité française. On a conservé à l'Alsace Lorraine son administration particulière et autonome. Or, il est nécessaire que tôt ou tard celle-ci se conforme au système en vigueur dans le reste de la France.

Par ailleurs, le régionalisme est seul capa

(1) Les adversaires du régionalisme font d'ailleurs justement observer qu'à côté du mouvement décentralisateur se manifeste une tendance centralisatrice indiscutable tant à l'égard des inscriptions d'office (voir plus loin) que de l'organisation de certains services, au premier rang desquels figure la police.

ble de compléter et de parachever la décentralisation en intercalant entre l'Etat central et les collectivités locales une importante circonscription administrative, susceptible d'entreprendre des tâches qui, aujourd'hui, sortent du cadre géographique ou dépassent les capacités financières d'un département.

§ 4 - La tutelle administrative

Nécessité d'un correctif à la décentralisation

La décentralisation qui est l'indépendance laissée aux autorités locales pour la gestion d'intérêts locaux a un correctif obligé. Il faut décentraliser, mais il ne faut pas que le pouvoir central, qui a la charge des intérêts généraux du pays abdique devant les intérêts locaux et particuliers. On irait à l'émettement et à la désorganisation de l'Etat, il faut une certaine cohésion dans l'ensemble de l'organisation du pays. La tutelle administrative est le correctif nécessaire à la décentralisation.

L'inscription d'office

Cette tutelle administrative est le contrôle exercé par le pouvoir central sur les administrations décentralisées. Ce contrôle se manifeste sous des formes différentes; sous la forme d'autorisation, de suspension, d'annulation.

Mais le pouvoir central peut aussi substituer son pouvoir de décision à celui des autorités locales. C'est notamment le cas de l'inscription d'office. Il y a des services qui sont essentiels et il ne doit pas dépendre des autorités locales que ces services soient ou ne soient pas exécutés. Il faut donc qu'une intervention très énergique puisse avoir lieu au cas où les autorités locales feraient un abus de leur liberté. Si une administration locale, profitant de la liberté qui lui est laissée par la décentralisation tentait de se soustraire à ses obligations, par exemple, en ce qui concerne ses dettes exigibles, ou bien si l'administration locale laissait en souffrance un service public essentiel, l'administration centrale peut intervenir et se substituer à elle par l'inscription d'office au budget, soit pour provoquer l'acquittement de ses obligations, soit pour assurer le fonctionnement d'un service public que l'administration locale laisse en souffrance.

L'inscription d'office n'a d'ailleurs lieu que pour un certain nombre de cas, expressément prévus par la loi.

C'est ainsi que toute une série de lois viennent allonger la liste des dépenses que l'on appelle

Les dépenses obligatoires

les dépenses obligatoires, c'est-à-dire les dépenses qui correspondent à des services publics tellement nécessaires que l'on ne peut pas envisager un seul instant l'idée qu'ils resteraient en souffrance. Toute une série de lois viennent rendre les dépenses obligatoires pour certains services. Ce sont par exemple :

- Loi du 9 Août 1879, relative aux écoles normales;
- loi du 21 Juillet 1881, relative à l'assistance médicale gratuite,
- loi du 27 Juin 1904, relative aux enfants assistés;
- loi du 14 Juillet 1905, relative à l'assistance aux vieillards.

Toutes ces lois prévoient que les pouvoirs centraux, gouvernement ou préfets, pourront imposer aux communes l'inscription dans leur budget des dépenses nécessaires à ces services jugés indispensables.

Les crédits nécessaires pour pourvoir aux dépenses prévues par ces articles peuvent être inscrits d'office au budget des administrations locales par l'administration centrale.

Cette procédure de l'inscription d'office est considérée de plus en plus comme quelque chose de nécessaire et de fondamental.

Autrefois, on admettait qu'il ne pouvait y avoir inscription d'office que s'il y avait un texte de loi. Le Conseil d'Etat a été plus loin dans ces dernières années, et par un arrêt du 20 Novembre 1908, il a décidé que l'inscription existait de plein droit lorsqu'il s'agit du paiement des dettes exigibles (voir arrêt dans Sirey 1910, 3ème partie page 17, note de M. Hauriou sur la procédure de l'inscription d'office en général).

A côté de l'inscription d'office, la tutelle administrative se manifeste normalement par l'autorisation. Toutes les administrations publiques autres que le pouvoir central, sont considérées à des degrés divers comme incapables.

Cette incapacité était très accentuée sous l'empire des lois précitées de 1871 et 1884, elle se trouve singulièrement atténuée depuis le décret-loi du 5 Novembre 1926 qui vise à transformer la tutelle en simple contrôle.

Néanmoins, en ce qui regarde le Conseil général, certaines délibérations peuvent être annulées (délibérations prises en dehors des réunions régulières).

Extension de l'inscription d'office

L'autorisation administrative

Evolution de la tutelle vers le contrôle depuis 1926

res, voeux politiques,, délibérations relatives à des matières hors de la compétence du Conseil). D'autres délibérations sont soumises au régime de l'approbation expresse. Tel est en particulier, le cas de l'établissement de centimes extraordinaires. Or, comme la liste des dépenses obligatoires, susceptibles de l'inscription d'office, est fort longue, les ressources départementales sont en grande partie absorbées et du fait de l'absence de liberté financière, la liberté administrative du Conseil général est singulièrement réduite et même parfois anihilée.

La situation du Conseil municipal qui sera précisée plus loin (chapitre XI, l'organisation administrative locale) quoique sensiblement améliorée depuis 1926 laisse encore au pouvoir central une action très étendue qui se manifeste tant par le nombre des délibérations soumises à approbation tacite que par les facilités d'annulation et d'intervention.

Les actes-types

Un nouveau procédé de tutelle administrative s'est aussi développé dans ces dernières années. Ce procédé consiste à obliger le département et la commune s'ils veulent faire certaines opérations, à les faire dans une forme déterminée.

On voit les avantages de cette manière d'agir. On aura ainsi uniformité sur tous les points du territoire tout en permettant aux communes d'insérer dans les dispositions prévues des clauses particulières correspondant à des situations spéciales.

Ensuite , on met les communes et les départements en garde contre leur imprudence. En effet, si on leur trace un certain cadre pour l'organisation d'un service public, on aura prévu à l'avance dans ce cadre, les diverses difficultés qui peuvent se présenter.

Cahier des charges types

Parmi les procédés employés pour arriver à cette uniformité dans toute la France, il y a le cahier des charges type pour toutes les concessions de services publics. Il y en a pour les chemins de fer d'intérêt local, pour les concessions de tramways, pour les distributions d'énergie électrique, pour les concessions de force motrice, sur les cours d'eau etc.. Il y a des blancs dans ces cahiers des charges qui sont remplis par le département ou la commune pour leurs besoins spéciaux. En dehors du cahier des charges qui s'applique aux contrats, il y a aussi des règlements types qui sont imposés aux communes ou aux départements pour l'exécution de certaines lois. Exemple de règlement type, le règlement qu'il a fallu faire pour appliquer la loi du 15 Février 1902 sur l'hygiène publique. Il y a des blancs ménagés dans ces règlement

Règlements types

types que le maire n'a plus qu'à remplir suivant les besoins particuliers de sa commune.

Ce procédé a de grands avantages :

- a) On obtient plus facilement qu'une matière importante soit réglementée;
- b) On obtient également que toutes les questions importantes soient prévues et réglées;
- c) On obtient une uniformité aussi grande que possible dans la réalisation des diverses questions comme, par exemple, pour les questions d'hygiène.

d) Lorsqu'un fonctionnaire se déplace d'un poste à un autre, son éducation est déjà faite. Il n'a pas besoin d'apprendre comment dans telle région ces règlements sont conçus.

Chapitre X

L'ADMINISTRATION DES INTERETS GENERAUX

Préliminaires

Les intérêts généraux sont administrés : au centre par le Président de la république assisté des Ministres et du Conseil d'Etat, sur place, par les agents régionaux du pouvoir central, les préfets, les sous-préfets et les maires.

On étudiera donc, dans un premier paragraphe, les agents de l'administration centrale des intérêts généraux.

- A - Le Président de la République,
- B - les Ministres,
- C - Le Conseil d'Etat,

et dans un second paragraphe, l'Administration locale des intérêts généraux.

- A - Les Préfets,
- B - les Sous-Préfets,
- C - les Maires

§ I - L'Administration centrale des intérêts généraux

A - Le Président de la République

Le Président de la République, Chef de l'administration

L'administrateur, par excellence, est, en France, le Président de la République, Chef du pouvoir exécutif.

Le Président de la République a deux catégories d'attributions :

- a) des attributions d'ordre constitutionnel et politique;

b) des attributions d'ordre administratif

(Les attributions d'ordre constitutionnel et politique ont été étudiées plus haut, chapitre V)

Le Président de la République, dit l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875 surveille et assure l'exécution des lois,

Il agit au moyen de décrets. Tous les actes du Président de la République s'appellent des décrets, sauf quand il s'agit de ces actes tout à fait exceptionnels qui relèvent exclusivement du droit constitutionnel et qu'on appelle les messages.

Ces décrets sont eux-mêmes de plusieurs sortes:

Les décrets individuels sont ceux qui n's'occupent que des situations particulières. Exemple le décret ayant pour objet la nomination des fonctionnaires.

Les décrets réglementaires sont ceux qui font face à des situations générales. Ils se subdivisent eux-mêmes en règlements simples ou ordinaires et en règlements d'administration publique.

Les règlements simples sont ceux qui sont faits par le Président de la République de son propre mouvement et sans consulter le conseil d'Etat.

Les règlements d'administration publique sont les règlements faits par le Président de la République en vertu de l'invitation qui lui est adressée à cet effet par le législateur et, en la forme, avec le concours du Conseil d'Etat.

Lorsque la loi a posé des principes, il faut laisser à des textes complémentaires le soin de développer ces principes sous les diverses formes qui pourraient être nécessaires dans la pratique. C'est ce que fait le règlement d'administration publique.

Ces règlements d'administration publique, le Président de la République ne peut pas les faire tout seul. Il faut qu'il prenne l'avis de la section compétente du Conseil d'Etat.

Tous ces règlements, tous ces décrets individuels présentent la même caractéristique; ils sont signés par le Président de la République et contre-signés par un Ministre.

B - Les Ministres

Les ministres sont encore les collaborateurs du Président de la République, matériellement parlant. Les ministres apportent au Président de la République le produit du travail des bureaux de leur département ministériel et le Président intègre ce qui lui est apporté dans le cadre du décret.

Les ministres ont la direction supérieure des

Les décrets présidentiels

Les règlements

Les Ministres collaborateurs du Président

Les ministres services qui rentrent dans leur ministère. Au point de vue administratif, ils sont les plus hauts fonctionnaires dans chacune des branches de l'administration. Ce sont des fonctionnaires spécialisés, alors que le Président de la République a une compétence absolument générale.

A l'occasion de leurs attributions, les ministres ont affaire avec leurs subordonnés et avec les particuliers.

Relations avec les subordonnés

Les subordonnés des ministres sont tous les agents qui font partie d'une administration déterminée. A l'égard de ceux-ci les Ministres agissent :

- a) par voie d'autorité
- b) par voie de contrôle

voie d'autorité

a) par voie d'autorité, les ministres donnent des instructions à leurs subordonnés. Ces instructions peuvent être individuelles ou générales. Les instructions individuelles sont celles adressées en particulier à un fonctionnaire déterminé. Les instructions générales sont les instructions adressées à un certain nombre de fonctionnaires du même ordre. Ces instructions sont appelées circulaires ministérielles. Elles sont obligatoires pour les subordonnés mais pour eux seulement, et ne s'imposent à aucun titre aux particuliers.

voie de contrôle

Par voie de contrôle, les ministres peuvent réformer les actes de leurs subordonnés, soit d'office soit sur la demande qui leur en est faite par les particuliers intéressés.

Les arrêtés

Les ministres exercent leur activité ministérielle à l'égard des particuliers, par arrêté ministériel. Les ministres n'ont pas le pouvoir réglementaire. Les arrêtés sont donc en principe toujours individuels et destinés à résoudre un cas particulier. Ils ne peuvent accomplir des actes d'ordre général que lorsqu'ils y ont été spécialement autorisés par une loi (cas extrêmement rares)

relations avec les gouvernés

A l'égard des particuliers, les ministres sont les représentants de l'Etat pour tous les actes qui rentrent dans la compétence de leur département ministériel. Ce sont les ministres qui passent les marchés au nom de l'Etat, qui plaident au nom de l'Etat dans les procès soulevés par leur gestion. Enfin, ce sont eux qui sont chargés d'acquitter les dépenses qui ont été contractées par l'Etat. D'ailleurs, en ce qui concerne l'acquittement des dépenses, ils ne font que l'acte établissant le titre, qui permettra aux particuliers d'obtenir leur paiement auprès des caisses publiques. Ils n'effectuent pas eux-mêmes leurs paiements. En d'autres termes, les Ministres sont seulement

La théorie du ministre juge

des ordonnateurs. Ils ne sont pas des comptables, ils sont ce qu'on appelle des ordonnateurs principaux. On a prêté longtemps aux ministres des attributions d'ordre judiciaire. C'est une idée aujourd'hui universellement abandonnée, mais qui a eu une très grande vogue jusque vers 1882 et 1883. C'est la théorie du ministre juge. Suivant celle-ci, le ministre était considéré comme juge de droit commun en matière administrative. La conséquence en était que le conseil d'Etat n'apparaissait que comme une juridiction d'appel devant laquelle on portait les décisions ministérielles. Aujourd'hui, on affirme unanimement que le ministre n'a à aucun degré, le caractère du juge. Les ministres sont exclusivement des administrateurs actifs, comme on dit par opposition aux administrateurs juges.

Les ministres ont sous leurs ordres tous les agents des bureaux et des services du pays qui relèvent de leur administration centrale.

Exemple, le ministre de l'intérieur a, comme subordonnés, les préfets, sous-préfets, maires. Le Ministre a, en outre, sous ses ordres, tous les agents de son administration centrale qui sont près de lui. Les administrations sont divisées en un certain nombre de directions qui se subdivisent elles-mêmes en bureaux.

En principe, les ministres n'ont pas le droit de déléguer leurs attributions, sauf lorsque cette faculté de délégation a été expressément prévue par un texte.

C - Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a deux rôles bien distincts bien que ce soit en partie au moins, le même personnel qui joue ces deux rôles. Le Conseil d'Etat est :

d'une part le Conseil du Chef de l'Etat et du Gouvernement,

d'autre part, un tribunal administratif.

Le Conseil d'Etat a des origines très anciennes. Les fonctions actuelles du Conseil d'Etat qui consistent à donner des conseils au gouvernement en matière administrative était rempli sous l'ancien régime par le Conseil du Roi. Ce Conseil du Roi disparut en 1791, mais il a reparu, sous sa forme générale actuelle dans la Constitution de l'an VIII

- l'Article 52 de la Constitution de l'An VIII dispose :

"Sous la direction des Consuls, un Conseil d'Etat est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative"

Double rôle du Conseil d'Etat

Historique

Ce texte est très intéressant parce que bien que remontant à l'an VIII, il décrit d'une manière résumée, mais parfaitement exacte, les attributions que le Conseil d'Etat possède encore à l'heure actuelle.

Les trois attributions du Conseil d'Etat.

a) préparation des lois.

b) Rédaction des règlements d'administration publique.

c) Avis en matière administrative

Composition du Conseil d'Etat Conseillers d'Etat.

Conseillers en service extraordinaire.

Dans le texte ci-dessus, en effet, on découvre trois attributions:

a) le Conseil d'Etat est chargé de rédiger les projets de lois. C'est une attribution qui a à peu près disparue. Mais, si le Gouvernement veut demander au Conseil d'Etat de lui préparer un projet de loi, il le peut. Le Parlement de son côté pourrait décider de faire faire l'étude d'un projet de loi par le Conseil d'Etat.

b) Le Conseil d'Etat rédige les règlements d'administration publique. Théoriquement et pratiquement, c'est le Conseil d'Etat qui prépare ces règlements. En théorie, le Président de la République a le droit de ne pas suivre l'avis que lui donne le Conseil d'Etat, mais, en fait, le Président de la République l'adopte toujours.

c) le Conseil d'Etat résoud les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. Toutes les fois qu'une question administrative se pose, le Gouvernement peut demander son avis au Conseil d'Etat, qui étudie la question et soumet son opinion au Chef de l'Etat et aux Ministres.

Le Conseil d'Etat, né en l'an VIII, a depuis lors fait partie intégrante d'une façon absolument permanente des institutions françaises, tout en subissant diverses modifications, quant à son rôle et à ses attributions. La loi qui organise actuellement le Conseil d'Etat est la loi du 23 Mai 1872. Cette loi a été modifiée sur des points de détail en 1875, 1879, 1887, 1895, 1900, 1910, 1919, 1921, 1923, 1926. Dans l'ensemble, le Conseil d'Etat reste ce qu'il a été établi en l'an VIII, comme attributions et ce qu'il a été établi par la loi de 1872 comme organisation.

Son personnel se répartit en quatre catégories:

1^e catégorie: Conseillers d'Etat en service ordinaire. Ils sont au nombre de 35, nommés et révoqués par décret en Conseil des Ministres.

2^e catégorie: Conseillers d'Etat en service extraordinaire. Ils sont au nombre de 27.

Les conseillers en service ordinaire sont des fonctionnaires, dont la fonction normale et unique s'exerce au Conseil d'Etat.

Les Conseillers en service extraordinaire

sont des fonctionnaires, qui cumulent deux sortes de fonctions. Ce sont, en général, les directeurs des Ministères, qui reçoivent, à raison des fonctions qu'ils remplissent dans ces Ministères, le titre de Conseillers d'Etat en service extraordinaire. Lorsque ces fonctionnaires quittent leur Ministère pour occuper un autre poste, ils perdent par là même leur titre et leurs fonctions de Conseiller d'Etat en service extraordinaire; c'est leur successeur au Ministère, qui reçoit le titre de Conseiller d'Etat en service extraordinaire.

Maîtres des requêtes.

3^e catégorie: Les maîtres des requêtes.
Ils sont au nombre de 37. Ils sont chargés d'étudier les questions, de préparer les dossiers et de donner dans un rapport une opinion d'ensemble sur le dossier, qui servira de base à la délibération qui aura lieu ensuite, et au sujet de laquelle les Conseillers d'Etat prendront la décision. 3 maîtres des requêtes sur 4 sont obligatoirement choisis parmi les auditeurs de première classe.

4^e catégorie: Les auditeurs, qui se subdivisent en auditeurs de 1^{ère} classe (18) et de 2^{ème} classe (22). Les auditeurs de 2^{ème} classe sont recrutés au concours. Ce sont les auxiliaires des maîtres des requêtes. Ils les aident à la préparation des rapports.

Services accessoires.

Il faut ajouter à ce personnel les services accessoires, le secrétariat général, etc... qui enregistrent les dossiers, classent les affaires et les archives.

Le Conseil d'Etat prend diverses formations. A ce sujet, il faut revenir sur cette idée que le Conseil d'Etat a deux rôles: donneur de conseils et tribunal.

Le Conseil d'Etat, donneur de conseils, est divisé en quatre sections administratives:

Les sections administratives.

1^e section: législation, justice, affaires étrangères.

2^e section: intérieur, cultes, instruction publique, beaux-arts.

3^e section: finances, guerre, marine, colonies.

4^e section: travaux publics, agriculture, commerce, industrie.

On a découpé l'ensemble des attributions des différents départements ministériels en quatre grandes tranches. Pour les nouveaux ministères récemment formés, on les rattache à celui qui s'approche le plus de leurs attributions. Exemple: le Minis-

tère de l'hygiène, transformé ensuite en sous-secrétariat d'Etat, lorsqu'il a été créé, a été rattaché à l'Intérieur.

Les sections comprennent chacune un Président de section, quatre conseillers en service ordinaire, un certain nombre de maîtres des requêtes et un certain nombre d'auditeurs. Ils délibèrent avec les Conseillers en service extraordinaire.

Normalement, les sections délibèrent chacune à part. Mais il peut arriver qu'une même affaire intéressé deux sections. C'est le cas notamment, lorsqu'il s'agit de questions financières. Aussi il arrive que souvent deux sections se réunissent pour délibérer ensemble.

Il y a donc des:

- a) délibérations par sections,
- b) délibérations par sections réunies,
- c) enfin une assemblée générale.

C'est la totalité des sections du Conseil d'Etat délibérant ensemble pour les questions qui ont un caractère de généralité. L'assemblée générale est présidée par le Président du Conseil d'Etat ou par le Vice-Président du Conseil d'Etat.

La Présidence du Conseil d'Etat. Le Président du Conseil d'Etat est le garde des Sceaux, ministre de la justice, théoriquement au moins, parce que pratiquement, le Ministre de justice ne préside pas le Conseil d'Etat.

La Vice-Présidence. Le Vice-Président au Conseil d'Etat est le personnage qui, en fait, préside le Conseil d'Etat. C'est un Conseiller d'Etat, nommé par le gouvernement et qui a supériorité hiérarchique, non seulement sur les Conseillers et le personnel subordonné, mais aussi sur les présidents des sections. En l'absence du Vice-Président du Conseil d'Etat, c'est le Président de section le plus ancien, qui assume la Présidence de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat.

Caractère secret des délibérations. Les formations administratives sont toujours secrètes. Seuls les membres du Gouvernement et les membres du Conseil d'Etat peuvent pénétrer dans l'enceinte des délibérations. Les Ministres, en effet ont toujours entrée à l'Assemblée Générale. Ils n'ont pas entrée dans les Assemblées de sections dans ces assemblées, ce sont les Conseils d'Etat en service extraordinaire qui les représentent.

Comme donneur d'avis, le Conseil d'Etat peut, d'après la loi de 1872, intervenir dans 2 cas:

a)-en matière législative,

I° -pour les propositions de loi émanant de l'initiative parlementaire (procédé complètement

les avis du Conseil d'Etat.

tombé dans l'oubli).

2°-pour les projets de loi, que le Président de la République lui envoie à préparer.

b) en matière administrative.

I°-il peut être consulté toutes les fois que le Président de la République le juge à propos.

2°-Il doit être consulté toutes les fois que le Président de la République a à faire un règlement d'administration publique. Cette obligation doit être constatée par le texte même du décret, qui doit porter en tête la formule "Le Conseil d'Etat entendu". Si un règlement d'administration publique ne portait pas cette formule, il serait nul.

§ 2 - L'administration locale des intérêts généraux.

A - Le Préfet.

Le préfet est l'agent régional du pouvoir central dans le département. Les autres agents du pouvoir central dans le département sont des agents spécialisés, tandis que les préfets sont des agents à compétence absolument générale.

Le préfet possède à la fois un caractère politique et gouvernemental et un caractère administratif.

Il y a un préfet par département. Il existe ainsi depuis la loi de Fluviôse, en VIII, qui est la grande loi de base de l'organisation administrative française.

Les préfets sont nommés et révoqués par décret, sans aucune condition quelconque, qui s'impose au Gouvernement. D'autre part, le Gouvernement peut révoquer les préfets du jour au lendemain. En effet le caractère politique de leur fonction l'emporte sur le caractère administratif. Les préfets ont un traitement élevé, qui leur permet de tenir un certain rang. On donne de grands avantages aux préfets, parce qu'on veut attirer dans cette carrière des hommes de valeur et qu'il faut des compensations à l'instabilité des préfets.

Le préfet a, comme représentant de l'Etat, un certain nombre de pouvoirs. Tantôt c'est un pouvoir de décision propre, il statue sans autorisation préalable, tantôt il a la qualité de simple exécutant; le ministre décide, et c'est le Préfet qui réalise sa décision. Le rôle du Préfet est surtout important comme exercice d'un pouvoir de décision.

Pouvoirs
du Préfet.

Pouvoirs
de déci-
sion propre.

propre attribué par une loi. Le Préfet a le pouvoir de décision propre dans des matières qu'on peut ramener à cinq catégories:

a)-comme représentant du gouvernement, il a la nomination de nombreux agents, de tous les agents inférieurs de l'Administration pénitentiaire, de l'Administration des Postes et Télégraphes, des Ponts et Chaussées, le personnel enseignant des Ecoles primaires publiques, etc...

b)-direction ou contrôle de certains services d'intérêt général, assistance, enseignement primaire, assiette et perception des impôts directs.

c)-la représentation de l'Etat, personne morale. A ce titre, il passe les contrats, qui intéressent le domaine. Il représente l'Etat en justice dans le département.

d)-il exerce la tutelle administrative, qui consiste à vérifier si les Administrations locales et les établissements publics ne font pas un usage abusif de la liberté qui leur a été concédée par la décentralisation. Le préfet peut suspendre les maires, adjoints, conseillers municipaux, approuver ou annuler certaines délibérations, se substituer au maire, etc.....

e)-Des attributions de police générale: sûreté, salubrité et tranquillité publique. A ce titre il s'occupe de la surveillance des personnages signalés comme inquiétants pour le gouvernement et les institutions établies, de la police, de l'hygiène, de la police de la chasse, de la pêche, etc...

Les arrêts préfectoraux sont de deux sortes:

-arrêtés individuels - Exemple: un arrêté de nomination.

-arrêtés réglementaires: arrêtés qui fixent l'ouverture de la chasse ou de la pêche.

Le Préfet n'a d'ailleurs pas plénitude de pouvoir réglementaire, il ne peut faire d'arrêtés réglementaires que sur les matières pour lesquelles il a reçu formellement le droit de faire les arrêtés réglementaires.

Les arrêtés préfectoraux sont attaquables par un certain nombre de voix.

a)-par le recours gracieux (réclamation adressée au Préfet lui-même).

b)-par le recours hiérarchique (recours adressé à l'autorité supérieure, aux ministres).

c)-par le recours contentieux (devant le

Les arrê-
tés préfec-
tooraux.

Les auxi -

liaires du préfet: le secrétaire général.

Le Chef de Cabinet.

Les bureaux

Le Conseil de Préfecture (avant 1926).

L'arrondissement simple circonscription administrative.

Conseil d'Etat).

Le préfet, qui a des pouvoirs considérables, a des auxiliaires. Le Secrétaire général dirige les bureaux et remplace le Préfet lorsqu'il est absent (avant 1926, le secrétaire général jouait aussi le rôle de commissaire du gouvernement près le Conseil préfectoral). En 1926, un grand nombre de postes de secrétaires généraux avaient été supprimés. Ils ont été rétablis en 1929.

Le Chef de Cabinet est un collaborateur faisant partie de l'administration, mais lié au Préfet par des liens de confiance personnelle, et que le Préfet choisit librement.

Les bureaux de la Préfecture constituent un certain nombre de rouages administratifs, facilitant au Préfet l'accomplissement de ses fonctions.

Le Préfet avait à côté de lui, jusqu'en 1926, un organe consultatif, le Conseil de Préfecture qui jouait près du Préfet un rôle similaire à celui que joue le Conseil d'Etat auprès du Président de la République. Les Conseils de Préfecture ont été supprimés par le décret du 6 Septembre 1926 et remplacés par 22 Conseils inter-départementaux. Le Conseil de Préfecture régional ou interdépartemental se compose, en principe, de trois Conseillers de Préfecture et d'un Président du Conseil, nommés par décret du Président de la République. Les conseillers de 3ème classe sont nommés après concours. Les conseillers des deux premières classes sont nommés parmi les Conseillers de 3ème classe. Quant au Président il est nommé par les Conseillers de première classe. Des commissaires du Gouvernement, spécialement désignés, siègent près de chaque conseil de Préfecture régionale.

B - Les Sous-Préfets.

Les sous-préfets ont pour ressort l'arrondissement. L'arrondissement a une situation particulière. Il n'a pas la personnalité morale. La commune et le département sont des personnes morales, en même temps que des circonscriptions administratives. L'arrondissement n'est qu'une circonscription administrative.

Les sous-préfets, qui sont à la tête de l'arrondissement, quand celui-ci a été maintenu, n'agissent jamais qu'en une seule qualité, tandis que les autres représentants du pouvoir central, les préfets dans les départements, les maires dans les com-

munes, agissent à raison de deux qualités absolument distinctes; tantôt ils représentent le pouvoir central, tantôt ils agissent au nom du département ou de la commune, parce que le département et la commune sont des personnes morales. Le sous-préfet n'agira jamais qu'en qualité de représentant du pouvoir central, sauf dans les cas prévus par le décret de septembre 1926, qui lui a donné certaines attributions propres, en lui transférant une partie des attributions du Préfet, en matière de tutelle sur les conseils municipaux et les maires.

Le sous-préfet est toujours le représentant du pouvoir central.

Utilité contestable des sous-préfets.

Les sous-préfets dépendent du Préfet; ils ne relèvent pas directement du Ministre de l'Intérieur. Ils n'ont jamais le pouvoir réglementaire.

Tout le monde sait que les sous-préfets sont des agents, dont l'utilité administrative est très discutée. Les communications étant plus faciles, il n'y aurait plus besoin d'avoir à l'arrondissement un représentant du pouvoir central. Les maires n'auraient qu'à relever directement de la Préfecture. Mais les sous-préfets se défendent. Ce sont des agents électoraux d'une catégorie supérieure, chargés d'assurer dans les meilleures conditions possibles, la réélection des parlementaires de la majorité. Le décret du 10 Septembre 1926, au lieu d'une réforme radicale, s'est contenté de supprimer 106 sous-préfectures, soit le tiers de celles-ci. La Chambre en a rétabli un certain nombre.

C - Les Maires (comme agents du pouvoir central).

Doubles fonctions du Maire.

Les maires sont chargés de deux fonctions. Ils sont administrateurs de la commune et représentants du pouvoir central. C'est en cette qualité qu'on va les étudier ici.

Les maires, comme représentants du pouvoir central, sont chargés, sous l'autorité de l'Administration supérieure:

- de la publication et de l'exécution des lois et règlements,
- de l'exécution des mesures de sûreté générale.

c) de fonctions spéciales, qui leur sont attribuées par des textes de plus en plus nombreux; ils sont officiers de l'état civil; ils sont chargés de tenir les listes électorales; ils ont des attributions en matière militaire; en matière d'assistance, etc.. Le travail d'une mairie est un travail considé-

rable.

d)-des fonctions d'officier de police judiciaire,sous l'autorité des procureurs généraux;

Du moment que les maires sont des agents pouvoir central,ils sont surveillés par ce pouvoir central,et il faut que le pouvoir central puisse avoir raison,soit de leur négligence,soit de leur mauvaise volonté.

Le pouvoir central a deux façons de surveiller les maires:

a)-le préfet peut se substituer au maire,lorsque celui-ci agit comme agent du pouvoir central

b)-au contraire,le préfet ne peut pas se substituer au maire,lorsque celui-ci agit comme pouvoir exécutif local. Il ne peut que l'inviter à agir,où s'il n'agit pas,désigner un délégué à la place du maire,pour accomplir l'acte que le maire négligerait de remplir. Le préfet ne peut pas prendre la compétence du maire,parce que c'est une compétence,qui a été dévolue spécialement au maire. Dans ces conditions,le préfet ne peut que désigner un autre personnage,pour accomplir les fonctions que le maire néglige de remplir.

Les maires ont le pouvoir réglementaire à ce titre,ils prennent de très nombreux arrêtés,devant avoir pour fondement un texte de loi. L'action du maire est limitée par la loi et par la surveillance de ses supérieurs hiérarchiques. Les arrêtés du maire peuvent être attaqués devant le tribunal de simple police,à condition toutefois qu'il s'agisse d'arrêtés illégaux.

Chapitre XI

L'ADMINISTRATION DES INTERETS REGIONAUX ET LOCAUX

Préliminaires.

Historique.

Avant 1789,la France était divisée en généralités.A cette division,la Constituante a substitué la division,par départements.

Le département a été doté,en 1791,d'une très large autonomie.Cela correspondait au mouvement de décentralisation excessif pratiqué par la Constituante.

Le département a perdu cette autonomie en l'An VIII.La loi du Pluviôse est l'origine du système actuel.On maintient bien un Conseil Général,émanation du département,mais ce Conseil Général n'est pas élu.Il est nommé par le Gouvernement.

D'autre part, les pouvoirs de ce Conseil général sont extrêmement limités. Il se borne à répartir certains impôts entre les arrondissements. On lui indique un chiffre global, et c'est à lui de décider dans quelle proportion cette somme sera répartie entre les différents arrondissements. Il émet, en outre, des avis et des voeux, c'est-à-dire que ces délibérations n'ont aucune force exécutoire par elles-mêmes.

Mais, graduellement, cette situation s'améliore. On donne d'abord au Conseil général, représentation du département, un caractère électif; on assure à ses délibérations une certaine autorité par elles-mêmes. Au lieu de limiter son activité à émettre des désirs, on l'autorise à prendre des décisions. C'est à la monarchie de juillet que date ce mouvement de décentralisation départementale.

Par la loi du 22 Juin 1833, les Conseils généraux, au lieu d'être désignés par le gouvernement, sont élus directement par les électeurs du département.

Par la loi du 10 Mai 1838, les Conseils généraux reçoivent des attributions administratives, ils sont autorisés à prendre des décisions, au lieu de donner simplement des avis.

Par la loi du 18 Juillet 1866, les Conseils généraux voient accroître leurs attributions et la force de leurs délibérations.

Par la loi du 10 Août 1871, enfin, qui est la loi fondamentale d'organisation des Conseils généraux, à l'heure actuelle, on élargit encore les pouvoirs des Conseils généraux et on crée un organe nouveau: la Commission départementale.

Par les décrets de Septembre et de Novembre 1926, la décentralisation a été augmentée, la tutelle administrative ramenée le plus souvent à un contrôle a posteriori.

§ I - L'administration départementale.

Les organes du département sont:

A-Un organe exécutif: Le Préfet.

B-Un organe délibérant: le Conseil Général avec son émanation : la Commission départementale.

A - Le Préfet.

L'organe exécutif : le Préfet est un fonctionnaire de l'Etat, nommé par l'Etat; il joue un double rôle.

-d'une part, c'est une autorité administrative, représentant l'Etat;

Double rôle
du Préfet.

-d'autre part,c'est une autorité administrative départementale,représentant cette personne morale qu'est le département.

Prédominance du caractère d'agents du pouvoir exécutif.

Seulement, le fait que le Préfet est nommé par l'Etat donne au département une autonomie moindre que celle de la commune. En effet, le maire a lui aussi ce double rôle, mais il est nommé par les électeurs de la commune eux-mêmes.

S'il y a conflit entre les intérêts du département et les intérêts généraux, le préfet est tout naturellement tenté de faire prédominer les intérêts généraux, parce qu'il est fonctionnaire de l'Etat et nommé par lui.

Si, au contraire, il y a conflit entre les intérêts de la commune et les intérêts de l'Etat, le maire, qui représente les intérêts de l'Etat et les intérêts de la commune, aura tendance à soutenir les intérêts de la commune, parce que le maire n'est pas nommé par l'Etat, le maire est nommé par la commune elle-même.

On avait proposé, en 1871, dans un esprit de décentralisation, de supprimer cette situation fâcheuse pour l'autonomie du département, et on avait proposé que les préfets fussent obligatoirement choisis par les Conseillers généraux. Cependant, au lieu que le préfet soit nommé par les autres Conseillers généraux, il aurait été choisi par le Gouvernement parmi les Conseillers généraux. C'est la situation qui avait existé pour les maires, tout au moins en ce qui concerne les communes d'une certaine importance, pendant la plus grande partie de leur histoire administrative. Mais, on a repoussé cette solution, afin de ne pas amener la prédominance des intérêts locaux sur les intérêts généraux. Les préfets, à l'heure actuelle, sont nommés par le Gouvernement, qui désigne qui il veut.

Comme autorité administrative départementale, le préfet a deux catégories d'attributions :

a)-Il prépare des décisions du Conseil général et de la Commission départementale. La préparation préalable et l'avis du préfet sont obligatoires pour tous les travaux du Conseil général et de la Commission départementale.

b)-il exécute les décisions du Conseil général et de la Commission départementale, dont il prépare le travail.

B - Le Conseil général.

Les membres du Conseil général sont élus

Election du Conseil général. au suffrage universel direct, à raison d'un Conseiller par canton. Ils sont nommés pour six ans et renouvelables par moitié. Le Conseil général doit toujours être au complet. Il faut avoir vingt cinq ans pour être élu conseiller général. Il faut être inscrit sur une liste électorale quelconque, avoir une attache légale dans le département, résultant de l'inscription au rôle des contributions directes ou du domicile (3/4 au moins des conseillers doivent être domiciliés dans le département).

Il y a un certain nombre de cas d'inéligibilité absolue, propres aux conseils généraux, comme celle des conseillers démissionnaires pour avoir refusé de remplir une fonction légale ou avoir pris part à une réunion irrégulière de l'assemblée. L'inéligibilité relative met certains fonctionnaires, à raison de l'emploi qu'ils occupent, dans l'impossibilité d'être élus dans un ou plusieurs départements c'est, par exemple, le cas des magistrats dans le département de leur ressort.

Incompatibilités. Il y a, en outre, des cas d'incompatibilité soit absolue, soit relative:

- incompatibilités absolues: la situation de préfet, de sous-préfet, de secrétaire général de la préfecture, de conseiller de préfecture, de conseiller général dans un autre département.

- incompatibilités relatives: la situation d'agent salarié sur les fonds du département.

Les fonctions de conseillers généraux sont gratuites. Il n'y a pas d'indemnité pour ce mandat.

Le contentieux des élections au conseil général, c'est-à-dire l'examen des difficultés, qui peuvent se produire en ce qui concerne les élections appartient au Conseil d'Etat.

Les conseils généraux ne sont pas permanents. Ils ont simplement deux sessions ordinaires par an.

- la première session ordinaire a lieu le deuxième lundi après Pâques et dure au maximum quinze jours. Elle doit être close le 20 Mai au plus tard.

- la deuxième session ordinaire a lieu le premier lundi après le 15 Août et dure au maximum un mois. En vertu de la loi du 23 Juillet 1927, il est permis aux Conseils généraux de reculer leur deuxième session jusqu'au 1er octobre, et celle-ci peut durer jusqu'au 8 Octobre au plus tard.

En outre des sessions ordinaires, les Conseils généraux peuvent tenir des sessions extraor-

dinaires, soit sur convocation du Chef de l'Etat ou convocation du préfet, soit sur demande des 2/3 des membres adressée au président, soit sur demande de la commission départementale. Les sessions extraordinaires ont une durée limitée à 15 jours au maximum.

Comme toute assemblée délibérante, le Conseil général possède un bureau. Le bureau - président, vice-présidents, secrétaires - est nommé à la session d'août pour une année.

Les séances du Conseil Général sont publiques. Les scrutins sont publics également, sauf lorsqu'il s'agit de nominations. Le préfet et le secrétaire général ont entrée au Conseil général, sauf lorsqu'il s'agit de l'examen des comptes du préfet.

Si ces règles de fonctionnement ne sont pas observées, il y a lieu à des sanctions prévues par la loi. Ces sanctions sont de deux natures différentes :

- a)-la nullité des délibérations,
- b)-la dissolution de l'Assemblée,

Ordre des délibérations.

Il y a lieu à nullité des délibérations, s'il s'agit de délibérations sur un objet étranger aux attributions du Conseil général. La nullité est prononcée par décret du Président de la République, le conseil d'Etat entendu. Si le Conseil a délibéré en dehors des sessions régulières, il y a aussi nullité de la délibération, mais dans ce cas, la nullité est prononcée par le préfet.

Le droit de dissolution est accordé au Chef de l'Etat, mais c'est un droit, qui est limité par un certain nombre de précautions; d'où les règles suivantes destinées à empêcher l'abus de dissolution des Conseils généraux.

I° - règle - les Conseils généraux ne peuvent pas être dissous tous à la fois par mesure générale;

2° règle - Si les chambres sont en session, le Président de la République rend compte par l'intermédiaire du Ministre de l'Intérieur de la dissolution et la date des élections est fixée par une loi spéciale.

3° règle - Si la chambre est hors session, un décret motivé suffit, mais les électeurs sont obligatoirement convoqués pour le quatrième dimanche, qui suit le décret de dissolution du conseil général.

Les délibérations du conseil général ont

Sanctions des irrégularités.

Nullité des délibérations.

Dissolution
du conseil.

Le régime de
la loi de
1871.

Le régime du
décret du 5
Novembre
1926.

commencé à l'origine par être de simples avis. Puis, à partir de 1838, les délibérations du Conseil général ont été dotées d'une certaine efficacité pour elles-mêmes. La loi du 10 Août 1871 distinguait quatre catégories de délibérations:

1^ocatégorie: les délibérations définitives.

2^ocatégorie: les délibérations ordinaires, exécutoires, sauf veto suspensif;

3^ocatégorie: les délibérations soumises à l'approbation de l'autorité supérieure,

4^ocatégorie: les voeux, avis et réclamations.

Depuis le décret du 5 Novembre 1926, les délibérations définitives constituent le droit commun. On les appelle définitives, parce qu'elles sont exécutoires, si le préfet n'a pas déclaré exercer son recours contre elles, dans un délai de vingt jours, à partir de la clôture de la session pour violation de la loi et des règlements.

Le recours du préfet est envoyé au pouvoir central. Le Président de la République consulte le Conseil d'Etat (Section de l'Intérieur), et s'il adopte la manière de voir du préfet, il prendra un décret d'annulation de la délibération, qui sera contre signé par le Ministre de l'Intérieur. Si ce décret n'intervient pas dans un délai de six semaines, à compter de la notification du recours du Préfet au Président du Conseil Général et au Président de la Commission départementale, alors, la délibération devient définitive. On fixe un délai de vingt jours au préfet pour exercer son recours et un délai de six semaines au Président de la République. On a imposé ces délais, pour empêcher qu'on paralyse l'action d'une délibération du Conseil général pendant un temps trop long.

Importance des
matières sou-
mises à auto-
risation
spéciale.

Les matières sur lesquelles le Conseil général ne peut prendre que des décisions soumises à autorisation spéciale sont peu nombreuses, mais très importantes: budget, comptes du département, certains emprunts, certains impôts en particulier, les centimes extraordinaires, au delà du maximum annuel de la loi des finances.

Les voeux politiques sont interdits aux Conseils généraux (du moins, en fait, toutes les fois qu'ils ne sont pas conformes à la politique du gouvernement).

Les avis sont obligatoires ou facultatifs en ce sens qu'il y a des matières sur lesquelles il

faut nécessairement que le Conseil général donne son avis.

Objet des délibérations.

En ce qui concerne l'objet des délibérations, on peut distinguer un certain nombre de catégories.

Le budget.

Le département a un budget. Le pouvoir Conseil général en cette matière est l'indice de tous les autres pouvoirs, puisque tous les actes d'administration se traduisent par des dépenses, et que toute dépense doit figurer au budget.

Ce budget départemental est établi tous les ans par le préfet, puis il est voté par le Conseil dans sa session d'Août. Le budget du département est réglé par décret du Chef de l'Etat. Il fait effet, que le Chef de l'Etat puisse voir si les dépenses déclarées obligatoires par la loi figurent au budget. Les dépenses obligatoires sont celles qui se réfèrent à des services publics d'intérêt général et considérés comme essentiels. Si les dépenses obligatoires ne figurent pas dans le budget dressé par le département, le Chef de l'Etat les y fait inscrire d'office.

Au contraire, le Chef de l'Etat ne peut pas modifier les dépenses facultatives.

Le budget départemental se décompose en budget ordinaire et en budget extraordinaire.

Dans le budget ordinaire, les recettes sont celles qui ont le caractère de revenus réguliers. Les dépenses du budget ordinaire sont les dépenses annuelles et permanentes d'utilité départementale.

Le budget extraordinaire comprend les recettes, qui ne sont pas des recettes normales. Ce sont les recettes, qui proviennent de centimes, qu'on appelle extraordinaires. Les dépenses du budget extraordinaire sont les dépenses, qui sont un caractère accidentel ou temporaire.

Le département alimente son budget au moyen de trois sources, impôts, emprunts ou revenus de ses propriétés. Les impôts départementaux sont les centimes additionnels aux quatre anciennes contributions directes, dites quatre vieilles. Le régime fiscal français a été modifié par l'institution de l'impôt sur le revenu; mais, en ce qui concerne les impôts départementaux et communaux, on a maintenu les quatre contributions directes.

Les centimes additionnels aux quatre contributions directes sont: ou bien des centimes ordinaires, ou bien des centimes extraordinaires, le minimum de ces centimes est fixé par la loi annuelle des finances, ou bien, ce sont des centimes spé-

Les ressources départementales.

ciaux, c'est-à-dire des centimes destinés à faire marcher un service en particulier. Le maximum de ces centimes spéciaux est fixé par la loi.

Depuis le 13 août 1926, les départements peuvent établir des taxes spéciales, énumérées dans la loi (licence des commerçants de boissons, taxe sur les chevaux, les billards, les cercles, etc...)

Il faut distinguer suivant que les emprunts sont remboursables dans un temps plus ou moins long. S'ils sont remboursables en trente ans, le Conseil général a le droit de les voter définitivement. Si, au contraire, ce sont des emprunts remboursables dans un laps de temps plus long, il faut qu'ils soient autorisés par décret en Conseil d'Etat.

Quant aux revenus du département, ce sont les produits des biens qu'il possède.

En somme, le Conseil général peut librement se procurer les moyens financiers pour les opérations qu'il entreprend. Mais, comme il ne doit pas dépasser le maximum des centimes, qui sont fixés par la loi, et que le plus clair de ces ressources est absorbé par les dépenses obligatoires, ces prérogatives sont plus théoriques que réelles.

L'organisa-
tion des ser-
vices dépar-
tementaux.

Le Conseil général a l'organisation d'entente des services qu'il crée avec les fonds départementaux, tels que, le service des aliénés, le service des enfants assistés, les secours médicaux à domicile, le service départemental de l'hygiène, l'assistance sous ses formes diverses.

La tutelle
commerciale.

Le Conseil général a de nombreuses attributions, en matière de tutelle des communes, en matière de surveillance de l'activité administrative des communes. Notamment, il arrête le maximum des centimes extraordinaires, que les Conseils municipaux sont autorisés à voter pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. Le Conseil Général statue définitivement sur les établissements, suppressions, changements de marchés, foires, etc... Il assure le régime forestier des bois des communes, les sectionnements électoraux des communes, etc...

Le domaine.

Le Conseil Général affecte ou désaffecte les bâtiments départementaux concernant les services publics.

Le Conseil général statue sur les projets, plans, devis, de tous travaux qui sont à exécuter sur les fonds départementaux.

Enfin, le Conseil Général s'occupe du domaine privé départemental. Le département est une

personne morale; il possède des propriétés, le Conseil général les gère. Il statue sur l'acquisition de nouvelles propriétés, sur l'aliénation de celles qu'il possède déjà, sur l'échange de propriétés contre d'autres. Il statue sur le mode de gestion de ce domaine privé. Il décide des baux qui seront passés. Il contracte les assurances relatives aux biens départementaux, etc...

C-La Commission départementale.

La Commission départementale est une seconde assemblée délibérante départementale, prise dans l'intérieur du Conseil général, et chargée de la suppléer dans l'intervalle des sessions.

Etendue et limite de la commission départementale.

Elle a été créée pour surveiller d'une façon permanente le préfet, mais on a pris des précautions pour que celle-ci remplisse son rôle de surveillance, sans devenir, néanmoins, un organe rival du préfet. A cette fin, on a décidé:

- a)-qu'elle serait renouvelable annuellement,
- b)-qu'elle serait révoquée par le Conseil général, si elle était en conflit avec le préfet, ou si elle passait outre à ses attributions.
- c)-que les députés et sénateurs du département, ainsi que le maire du chef-lieu du département ne pourraient pas en faire partie.
- d)-que les séances ne seraient pas publiques.

D'après la loi de 1871, la Commission départementale ne pouvait pas élire son président. Celui-ci était de droit le membre le plus âgé de l'assemblée. La Commission départementale, depuis 1899, désigne librement son président.

Désignation de la Commission départementale.

La Commission départementale est élue annuellement au scrutin secret par le Conseil Général, à la session d'Août. Elle comprend quatre membres au moins et 7 membres au plus. C'est le Conseil général, qui détermine lui-même le nombre (de 4 à 7) des membres de la commission départementale. Ils sont rééligibles.

Elle tient une session ordinaire par moi dont elle fixe l'époque et la durée. Mais cette dernière ne peut jamais être fixée à la totalité du mois. Elle siège à la préfecture. Le préfet a le droit d'assister à ses séances. Il est entendu chaque fois qu'il le demande.

Attribution de la Com-

Les attributions de la commission départementale se divisent en deux catégories:

- a)-attribution déléguées,

mission dé-
partemen-
tale.

b)-attributions propres.

Les attributions déléguées sont celles que le Conseil général attribue à la Commission départementale. Mais on a spécifié dans la loi de 1871 que la délégation d'attributions ne pourrait être que spéciale ou temporaire, spéciale sur une question déterminée, temporaire, même sur une question déterminée; le Conseil général ne peut pas abdiquer ses pouvoirs pour toute la durée de son mandat.

Les attributions propres sont des attributions données à la commission départementale par la loi elle-même. Ces attributions propres sont des attributions, qui appartenaient autrefois au préfet dans l'ordre financier. La Commission départementale contrôle la gestion financière du préfet. C'est elle qui, après que le projet de budget a été dressé par le préfet, l'examine avant qu'il soit soumis au Conseil Général. C'est elle qui repartit les subventions départementales aux communes, aux sociétés, aux établissements publics, aux hospices, etc... La Commission départementale a également des attributions propres en matière de travaux publics; elle détermine notamment leur ordre de priorité.

Enfin, elle a un certain nombre d'autres attributions propres, qui lui sont reconnues par la loi.

Depuis le décret du 5 Novembre 1926, la Commission départementale recevra, sauf urgence, communication de toutes les affaires et propositions soumises par le préfet au Conseil Général. La Commission peut, sielle le veut, formuler son avis et présenter un rapport au Conseil général.

Les actes de la commission départementale sont sujets à des voies de recours. Ces voies de recours sont au nombre de trois.

Le recours administratif pour violation de la loi est formé par le préfet, dans les vingt jours qui suivent la clôture de la session. Il est porté devant le Chef de l'Etat, qui statue en Conseil d'Etat dans un délai de deux mois.

L'appel au Conseil Général est possible toutes les fois que la Commission départementale agit comme représentant le Conseil général. Cet appel est possible, d'autre part, pour les attributions personnelles de la Commission. Cet appel au Conseil général a lieu, lorsque la Commission départementale est en désaccord avec le préfet. Si le désaccord est particulièrement criant, et que la question soit

Voies de re-
cours contre
les actes de
la commis-
sion dépar-
tementale.

particulièrement urgente, on dit qu'il y a conflit. Le conflit nécessite une session extraordinaire du Conseil Général. S'il s'agit seulement d'un désaccord on attend la session suivante.

Le recours administratif, exercé par le préfet, n'est pas un recours contentieux. Il est porté devant le Président de la République assisté du Conseil d'Etat, statuant comme Conseil du Gouvernement, comme donneur d'avis au Gouvernement, tandis qu'au contraire, lorsqu'il s'agit de recours contentieux, si ce recours contentieux aboutit également au Conseil d'Etat, il s'y déroule suivant une procédure judiciaire et le Conseil d'Etat comme tribunal.

Particularités propres au département de la Seine.

Les deux préfets.

Le Conseil de Préfecture.

Le Conseil général.

Le département de la Seine fait exception aux autres départements, parce qu'il contient la capitale et parce qu'il a un territoire extrêmement réduit, sur lequel s'accumulent à la fois un nombre d'habitants énorme et une multiplicité de communes.

Les différences entre l'organisation des autres départements et celle du département de la Seine sont les suivantes:

a)-le département de la Seine a deux préfets: le préfet de la Seine et le préfet de police. Les autres départements n'ont qu'un seul préfet. Le préfet de police a pour fonctions tout ce qui concerne l'ordre public dans le département de la Seine. Le préfet de la Seine représente le département de la Seine, au point de vue administratif, pour les questions financières, le budget, etc...

b)-le Conseil de Préfecture dans le département de la Seine a une organisation spéciale. Celle-ci est fixée par le décret du 3 Novembre 1926. Le Conseil se compose d'un président, de deux présidents de section et de dix conseillers, dont quatre sont chargés des fonctions de commissaires du gouvernement. Ils sont recrutés pour une moitié dans les Conseils de préfecture interdépartementaux et pour l'autre parmi les hauts fonctionnaires actifs ou les agrégés de droit.

c)-la composition et les attributions du Conseil général sont différentes. Dans le département de la Seine, le Conseil général se compose de deux éléments: -d'abord, les quatre-vingts conseillers municipaux de Paris;

-puis les quarante conseillers généraux élus par les communes de la Seine, qui constituent la banlieue parisienne.

d)-il n'y a pas de commission départementale,

e)-il n'y a plus de sous-préfecture: celles de Saint-Denis et Sceaux ont été supprimées en 1880.

f)-il n'y a plus de conseil d'arrondissement depuis 1925.

§ 2 - L'arrondissement.

L'arrondissement, simple circonscription administrative.

Le Conseil d'arrondissement.

L'arrondissement est une simple circonscription administrative, dans laquelle il existe un organe élu: le Conseil d'arrondissement.

Le sous-préfet n'est que l'agent du pouvoir central. Il n'a pas comme le préfet à représenter l'arrondissement, celui-ci étant dénué de personnalité.

Le Conseil d'arrondissement est passé sous silence par la loi de 1871, pour trouver son statut, il faut puiser dans un certain nombre de textes datant de Pluviôse An VIII (art. 10-II-19 de la loi de Pluviôse An VIII) puis dans les lois de 1833 et de 1838. Il résulte de ces différents textes épars que le Conseil d'arrondissement se compose d'un conseiller par canton avec un minimum de neuf membres. S'il n'y a pas neuf cantons dans l'arrondissement, on attribue deux conseillers aux cantons les plus importants jusqu'au minimum de neuf membres. Ils sont élus au suffrage universel pour six années et renouvelables par moitié.

Le Conseil d'arrondissement se réunit une seule fois par an et tient une seule session, session qui est d'ailleurs divisée en deux parties, avant et après la session d'Août du Conseil général.

Il est possible que le Conseil d'arrondissement se réunisse en sessions extraordinaires dans certains cas laissés, soit à l'appréciation du sous-préfet, soit aux membres mêmes du Conseil d'arrondissement.

Les séances ne sont pas publiques.

La seule attribution du Conseil d'arrondissement est de répartir entre les communes le montant des principaux fictifs, sur lesquels sont calculés les centimes départementaux et communaux, lorsqu'ils constituent un impôt de répartition. Le Conseil est tenu de se conformer dans la répartition de l'impôt aux décisions rendues par le Conseil Général.

En dehors de cette unique attribution, le Conseil d'arrondissement peut formuler des avis et des voeux. Ces avis et voeux peuvent être sollicités

par l'administration. Il y a un certain nombre de cas où celle-ci est tenue de consulter le conseil d'arrondissement. Le Conseil d'arrondissement peut spontanément donner son avis sur les matières qui intéressent directement l'arrondissement.

§3 - L'administration communale.

Uniformité du système communal français.

Le trait caractéristique du régime communal français, c'est l'uniformité presque absolue. Paris et Lyon sont soumis à un régime communal spécial. D'autres grandes villes connaissent également un régime particulier, en ce qui concerne la police; mais à part ces très rares exceptions, toutes les communes de France sont soumises au même régime municipal. En 1914, il y avait en France environ 36.200 communes.

A ces communes sont venues s'ajouter les communes d'Alsace et de Lorraine, réintégrées en 1919, dans l'Unité française. A la différence de certains pays étrangers, toutes ces communes, sauf Paris et Lyon, sont organisées sur le même plan.

Toutes possèdent:

A-un maire,

B-Un conseil municipal.

A - Le maire

Les adjoints au maire.

L'organe exécutif de la commune est le maire. Le maire est assisté de plusieurs adjoints. Le nombre des adjoints varie suivant la population; il y a un adjoint au-dessous de 2.500 habitants, deux adjoints pour une population comprise entre 2.500 et 10.000 habitants, et un adjoint supplémentaire par tranche de 25.000 habitants, avec un maximum de douze adjoints, sauf à Lyon, où, en vertu d'une organisation spéciale, il y a dix-neuf adjoints.

Les agents municipaux.

Le maire et les adjoints sont assistés de simples agents, employés de bureaux, secrétaire de mairie, receveur municipal, conducteurs de travaux, agents de police, employés d'octroi, sapeurs-pompiers, gardes champêtres.

On a pratiqué historiquement trois systèmes quant à la nomination des maires.

La nomination des maires.

a)-le système autoritaire, qui consiste à faire nommer le maire et les adjoints par les agents du pouvoir central, même en dehors du Conseil municipal.

b)-le système intermédiaire, qui consiste à faire nommer le maire et les adjoints par le pouvoir

central, mais dans le sein du Conseil municipal.

c)-le système libéral, qui consiste à laisser le conseil municipal désigner librement le maire et les adjoints. C'est le système qui est pratiqué à l'heure actuelle. Les élections du maire et des adjoints ont lieu par scrutin isolé et secret, à la majorité absolue, aux deux premiers tours.

Le Contentieux électoral appartient au Conseil de préfecture.

Les maires et les adjoints ne peuvent pas être révoqués par les Conseils municipaux. Ils ne peuvent être suspendus ou révoqués que par le pouvoir central. En effet, ils ont un double rôle : ils sont représentants du pouvoir central et représentants de la commune.

Le pouvoir central peut suspendre le maire pour un temps variable. Le préfet peut suspendre un maire pour un mois, et le Ministre de l'Intérieur peut suspendre un maire pour trois mois;

Les maires peuvent être révoqués par décret du Président de la République. Les maires révoqués de leurs fonctions cessent d'être éligibles pour un an.

Les fonctions du maire sont gratuites en droit, mais, en fait, les grandes villes votent des indemnités à leurs maires sur les ressources ordinaires de la commune.

Le maire est l'organe exécutif de la commune. A cet égard, il possède:

a)-l'organisation des services municipaux; b)-la nomination des fonctionnaires de la commune. Cependant, les lois et règlements apportent, dans l'intérêt général, des restrictions au droit de révocation de ces fonctionnaires. C'est ainsi que les agents de police, les gardes champêtres ne peuvent pas être révoqués par le maire. Ils ne peuvent être révoqués que par le préfet.

c)-l'exercice des droits que comporte la police municipale et rurale. Ces droits sont très importants. C'est par exemple, et avant tout, le droit de faire des règlements de police. Le maire a le droit de prendre des arrêtés individuels, mais il ne peut le faire que dans un intérêt général.

d)-le droit de réquisition de la force armée.

e)-la police du domaine public de la commune, et, à ce titre, c'est lui qui délivre les aliénements.

f)-l'administration des biens de la commune, du domaine privé de la commune, l'accomplissement des actes conservatoires.

La révocation du maire.

La suspension du maire.

Attributions du maire, organe exécutif de l'administration communale.

Attributions du maire, agent d'exécution du conseil municipal.

Le maire a, en outre, des attributions en vertu du pouvoir qui lui est délégué. Le maire agit ici comme agent d'exécution du conseil municipal.

a)-le maire exécute le budget communal à titre d'ordonnateur. C'est lui qui signe les pièces en vertu desquelles les dépenses prévues au budget communal sont effectuées. Il surveille la comptabilité.

b)-le maire passe les marchés et les contrats qui intéressent la commune, et les signe au nom de la commune.

c) le maire représente la commune en justice

b) le maire dirige les travaux communaux

c) le maire organise les services, dont la création est décidée par le conseil municipal.

f) le maire pourvoit d'une façon générale aux mesures individuelles, qui sont rendues nécessaires par les décisions de principe du conseil municipal.

Contrôle exercé sur le maire.

Le maire est en outre soumis à un double contrôle. Il est contrôlé à la fois:

a)-par le préfet représentant l'Etat;

b)-par le conseil municipal représentant la commune.

Contrôle hiérarchique et contrôle de tutelle du préfet.

a)-le contrôle du préfet sur les actes du maire ne se limite pas à ce qui concerne l'intérêt de l'Etat. Le préfet contrôle le maire, non seulement comme représentant du pouvoir central, mais aussi comme agent de la commune. On dit souvent que le préfet exerce sur le maire un double contrôle: contrôle hiérarchique et contrôle de tutelle. Le contrôle hiérarchique s'exerce en tant que le maire est agent de l'Etat, et le contrôle de tutelle s'exerce en tant que le maire est représentant de la commune. Le contrôle hiérarchique du préfet sur le maire entraîne le pouvoir d'annulation et le pouvoir de réformation des actes.

Le contrôle de tutelle n'entraîne que le pouvoir d'annulation.

Le contrôle hiérarchique est très énergique. Il a été renforcé par la loi municipale de 1884.

Contrôle direct et indirect du conseil municipal.

b)-le contrôle des actes du maire par le Conseil municipal s'exerce d'une façon directe ou indirecte.

-d'une façon directe au point de vue financier; tous les ans, avant le vote du budget, le maire doit présenter au conseil municipal ses comptes d'administration pour l'exercice clos. Le

conseil municipal peut refuser de l'approver.

-d'une façon indirecte: le conseil municipal peut voter des ordres du jour de blâme, afin d'obtenir la démission du maire. Seulement, le maire peut rester aux affaires et personne ne peut le contraindre à démissionner sur un ordre du jour de blâme.

B - Le Conseil Municipal.

Il y a un conseil municipal par commune.

Le nombre des conseillers est variable suivant la population de la ville. La loi de 1884 a fixé le minimum des membres du conseil municipal à dix, et le maximum à trente-six. Le nombre de trente-six est atteint pour une ville de 60.000 habitants. Ensuite, quel que soit le nombre des habitants de la ville, le nombre des conseillers municipaux n'augmente pas, sauf pour Paris et Lyon. Paris compte 80 conseillers municipaux, et Lyon 54.

Les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste par commune, une fois tous les six ans. Il n'y a pas, en principe, d'élections complémentaires. Lorsqu'un conseiller municipal meurt, on ne le remplace pas, à moins que le conseil ne soit réduit aux trois quarts ou qu'il y ait lieu à élection du maire ou des adjoints. Il faut alors que le Conseil municipal soit au complet. S'il n'est pas au complet, il y a lieu alors à élections complémentaires des conseillers municipaux manquants.

Les électeurs sont les électeurs ordinaires, qui votent directement au suffrage universel. Pour être éligible, il faut, suivant le droit commun, avoir vingt-cinq ans. Il faut être inscrit sur la liste de la commune et avoir des attaches avec elle.

Les cas d'inéligibilité excluent du conseil municipal certains fonctionnaires. Les agents de l'administration centrale, préfets, sous-préfets ne peuvent pas être élus conseillers municipaux. Il est également impossible de faire partie de deux conseils municipaux simultanément. Le droit d'option appartient à celui qui est élu dans deux communes. A défaut d'une option faite par lui, la loi presume que le titulaire du double mandat opte pour la commune la moins peuplée.

Le contentieux des élections au conseil municipal est dévolu au conseil de préfecture et, en appel, au Conseil d'Etat.

Les conseils municipaux ne siègent pas

Sessions du conseil.

d'une façon permanente. Ils tiennent quatre sessions ordinaires de quinze jours chacune, pouvant être prolongées avec l'autorisation du sous-préfet. Ces sessions ont lieu en Février, mai, Août, et Novembre. Conseils peuvent tenir des sessions extraordinaires sur l'ordre du préfet, du sous-préfet ou bien sur initiative du maire ou de la majorité du conseil municipal. Les séances du Conseil municipal sont publiques.

Le gouvernement a des pouvoirs sur les membres des conseils municipaux, considérés comme corps.

Il faut que les conseillers municipaux portent une certaine assiduité à l'exercice de leurs fonctions. Si un conseiller municipal manque à trois sessions consécutives du conseil municipal, sa démission est prononcée d'office par le préfet. Si postérieurement à l'élection, un cas d'incompatibilité se produit, le gouvernement, représenté par le préfet, prononce la démission du conseil municipal, à moins que ce dernier ne mette fin à lui-même à son incompatibilité. Si un membre du Conseil municipal refuse d'exercer une fonction imposée par la loi, le gouvernement a le pouvoir de prononcer démission.

Le conseil municipal peut être suspendu par le préfet pour un mois. Il peut être dissous par décret rendu en conseil des ministres. Le gouvernement peut alors nommer une délégation spéciale, chargée de gérer les affaires.

On sait que la décentralisation consiste à donner d'abord un pouvoir de désignation par les administrés eux-mêmes de ceux qui sont chargés de les administrer, et ensuite à accorder un pouvoir de prendre des décisions à ceux qu'ils ont choisis.

Les délibérations normales du Conseil municipal sont des délibérations dites réglementaires c'est-à-dire des délibérations qui, en règle générale, sont exécutoires par elles-mêmes, un mois après leur vote. Ce délai est prévu pour permettre aux intéressés de se pourvoir par les voies de droit contre ses délibérations, si ces délibérations sont illégales, ou si elles lèsent des intérêts.

Le Conseil municipal prend d'autres délibérations, assez nombreuses encore, qui sont soumises à approbation. Cette approbation sera donnée suivant les cas, tantôt par le Conseil général, tantôt par la commission départementale. Depuis le décret du 5 Novembre 1926, l'approbation est ta-

Démission d'office.**Suspension et dissolution du conseil****Caractère des délibérations du Conseil municipal.**

cite. Elle est acquise dans un délai, qui varie suivant les cas entre quarante jours et six mois, s'il n'intervient pas une décision contraire de l'autorité compétente.

Attributions financières des conseils municipaux.

Les conseils municipaux exercent les droits de la commune, en premier lieu en matière financière. Les délibérations du conseil municipal sur le budget sont soumises à approbation, tantôt à l'approbation préfectorale, tantôt à l'approbation du Chef de l'Etat, lorsque le chiffre des revenus du budget en recettes atteint trois millions de francs. Cette approbation sert à vérifier si les dépenses obligatoires ont été votées. Sinon, le pouvoir central les inscrira d'office.

Pour les dépenses facultatives, le Conseil municipal a plus de liberté, sans toutefois jouir d'une complète indépendance, à moins:

1-que toutes les dépenses obligatoires n'aient été votées,

2-que le conseil municipal n'ait employé pour ces dépenses, aucune ressource extraordinaire.

Ces recettes proviennent de l'impôt et de l'emprunt.

Ressources communales.

Les impôts communaux sont assez nombreux et les conseils municipaux ont, pour les établir, d'assez larges pouvoirs. Ils peuvent établir des centimes additionnels. Ils répartissent les taxes particulières dues par les habitants, soit en vertu de lois, soit en vertu d'usages locaux (taxe de passage, taxe de balayage, etc...) Les conseils municipaux fixent les droits de place dans les halles et marchés, les tarifs des emplacements occupés par les marchands; ils établissent les taxes d'octroi.

Autres attributions du Conseil.

Les conseils municipaux règlent seuls les emprunts remboursables sur les ressources ordinaires et qui doivent être amortis en moins de trente ans, à condition que le montant de la dette totale de la commune ne dépasse pas un million. Sinon, il faut une autorisation, ou bien du préfet, ou bien du Président de la République en Conseil d'Etat, suivant le chiffre de l'emprunt.

Le Conseil municipal exerce:

a)-des droits de tutelle sur les bureaux de bienfaisance, hôpitaux, hospices;

b)-des droits relatifs au domaine public, C'est lui, qui fait le classement, déclassement, redressement, prolongement, élargissement des rues.

c)-des attributions en matière de travaux

Régimes municipaux de Paris et de Lyon.

publics;

d)-des droits de gestion privée des biens de la commune;

e)-des droits d'acquisition de meubles, et dans une certaine limite d'immeubles. Il accepte les dons et legs faits à la commune.

Le conseil nomme les maires, les adjoints, les délégués sénatoriaux. Enfin, il émet des voeux ayant pour objet l'intérêt local. Il donne des avis qui ne peuvent jamais être spontanés, mais seulement demandés.

Paris et Lyon ont un régime communal spécial.

Paris est le siège du gouvernement et des principaux services publics. Le maintien de l'ordre y intéresse la France entière; de là, la mainmise de l'Etat sur la mairie de Paris et la police municipale.

A Paris, ce sont les préfets de la Seine et de police, qui sont les maires de Paris. Le Préfet de la Seine est maire de Paris pour l'organisation municipale. Le préfet de police est maire de Paris pour la police et la sûreté générale. Ils jouent à la fois le rôle de maire et d'organe exécutif du département de la Seine. C'est un des traits particuliers à la fois de l'organisation de Paris et de l'organisation du département de la Seine, puisque dans le reste de la France, l'organisation du département et celle de la commune sont nettement séparées.

Le Conseil Municipal de Paris est composé de 80 membres. Il y a un conseiller municipal par quartier. Ceux-ci sont nommés au scrutin uninominal, tandis que, dans les autres communes, ils sont nommés au scrutin de liste. D'autre part, le conseil municipal de Paris forme le noyau du Conseil général de la Seine.

Paris est divisé en 20 arrondissements avec 20 maires et des adjoints nommés par le Chef de l'Etat. Leurs attributions sont avant tout des attributions d'officiers de l'Etat civil. Ils ont la surveillance d'un certain nombre de services dans leur arrondissement: bureaux de bienfaisance, caisses des écoles, recrutement militaire, etc...

La ville de Lyon est également soumise à un régime spécial, depuis le 19 Juin 1851. Il demeure encore des traits de ce régime spécial, bien qu'il ait été atténué en 1881, et que, depuis cette date, il tende à se rapprocher du droit commun.

Il y a une mairie centrale et six mairies

Lyon.

d'arrondissement avec des adjoints au nombre de 17, dont 14 détachés dans les arrondissements. Le maire est élu. Lyon se rapproche, à ce point de vue de l'organisation municipale de toute la France. Il en diffère en ce que le Préfet du Rhône est investi de la police municipale; il y a même à la préfecture du Rhône, un secrétaire général spécial pour la police.

D'autres communes de France ont un régime exceptionnel, au point de vue de la police seulement: Marseille et Toulon. Depuis la loi du 8 Mars 1908, ces deux villes ont une police d'Etat.

C'est également aujourd'hui le cas de Nice et de la Seyne, en attendant l'extension de ce régime aux principaux centres urbains.

Chapitre XII

LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Préliminaires.

Les tribunaux administratifs sont des organes destinés essentiellement à maintenir la légalité dans l'administration. Ils ne sont pas une institution universelle. L'Angleterre ne les connaît pas.

Le droit public français est dominé par le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. Cette règle remonte à la Révolution. Elle n'existe pas avant 1789, et elle a été formulée, dès cette date, en réaction contre les pratiques de l'ancien régime. Il n'y avait pas alors de tribunaux administratifs, et le Parlement avait toujours voulu se mêler du contrôle de l'administration. D'autre part, on considérait, justement ou non, que ces corps judiciaires étaient hostiles au mouvement révolutionnaire.

Sous l'influence de ces considérations, on empêcha le pouvoir judiciaire de s'immiscer dans l'application des lois. La loi du 16/24 août 1790 décide que les tribunaux seront tenus d'appliquer la loi, sans pouvoir en suspendre l'exécution. On empêche les juges de s'immiscer dans l'administration, en décidant que les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratif, ni citer devant eux les administrateurs, à

La séparation des autorités administratives.

La loi du 16/24 août 1790.

raison de leurs fonctions (loi du 16-24 août 1790, titre A, art. 13) afin d'empêcher qu'ils ne mettent en cause, d'une façon directe ou indirecte à l'exercice de l'administration.

Lorsqu'un administré croit avoir à se平dre d'un administrateur, il ne peut pas aller en justice, puisqu'il est rigoureusement interdit aux tribunaux de connaître des poursuites dirigées contre les administrateurs. Cette situation, qui résultait directement de la séparation des autorités administratives et judiciaires, était tout à fait fâcheuse parce qu'elle lésait les administrés dépourvus de toute voie de recours devant les tribunaux en cas d'abus de pouvoir exercé par les agents. Les choses demeurèrent ainsi jusqu'à l'an VIII.

A partir de l'an VIII, on voit apparaître le Conseil d'Etat et les Conseils de préfecture.

Ces conseils n'ont pas eu, au début de leur institution, la physionomie de tribunaux. Ce furent des corps, qui étaient chargés simplement de donner des avis. Mais, peu à peu, ces corps, chargés de donner des avis en matière contentieuse administrative se transformèrent en véritables tribunaux, qui finirent par prendre des décisions. Le gouvernement était libre de suivre ou de ne pas suivre les avis donnés par ces tribunaux. Le principe de la juridiction administrative était le principe de la juridiction retenue. En fait, le gouvernement a toujours et sous tous les régimes, respecté les avis rendus par le Conseil d'Etat en matière contentieuse.

En 1872, le Conseil d'Etat a été reconnu comme un tribunal capable de rendre des jugements, non plus de donner seulement des avis. Les décisions du Conseil d'Etat se sont imposées au Gouvernement. A partir de 1872, le principe admis est le principe de la justice déléguée. Les décisions prises par les tribunaux administratifs sont de véritables décisions judiciaires, qui s'imposent au gouvernement.

Les tribunaux administratifs connaissent le contentieux administratif, c'est-à-dire l'examen de toutes les questions dans lesquelles se trouvent en cause les actes de l'administration.

Les tribunaux judiciaires ont interdit de connaître des questions dans lesquelles se trouvent impliqués des actes de l'administration.

Aujourd'hui, il y a, d'une part, les tribunaux judiciaires et, d'autre part, les tribunaux administratifs. Toutefois on peut citer deux exceptions à cette règle:

le premier cas est prévu par l'art. 471

Inconvénients du système.

Apparition des conseils de préfecture et du conseil d'Etat.

La justice retenue.

La justice déléguée.

Exceptions à la règle de séparation des contentieux

administra-
tifs et ju-
diciaires.

§ 15 du Code pénal. Cet article décide que seront punis d'une peine de simple police ceux qui (suit une très longue énumération) et, finalement ceux qui auront contrevenu à un règlement légalement fait par une autorité administrative. Mais, cela implique que, si ce règlement n'a pas été légalement fait, l'individu ne sera pas puni; en conséquence le juge judiciaire va donc apprécier un acte administratif.

Il y a un autre cas en matière d'expropriation. Les autorités judiciaires entrent en jeu pour faire passer la propriété de l'individu qui était propriétaire à l'administration. L'autorité judiciaire va avoir à rechercher si les autorités administratives ont bien respecté les formes prévues par la loi, en décidant qu'il y avait lieu de prononcer l'expropriation de tel ou tel immeuble.

A part ces deux exceptions, les juges judiciaires ne peuvent pas connaître des actes de l'autorité administrative.

§ I-Le tribunal des conflits.

Le conflit
des juridi-
cations admi-
nistratives
et judiciai-
res.

Le conflit
positif.

Le conflit
négatif.

Le juge du
conflit.

Du moment qu'il y a deux contentieux, il faut qu'une autorité fasse respecter cette division. Il y a des cas, qui peuvent être douteux, et les tribunaux judiciaires, d'une part, les tribunaux administratifs, d'autre part, peuvent avoir la tentation de se saisir simultanément d'une même affaire. A l'inverse, il peut y avoir des cas où chacun des deux genres de tribunaux dit à la fois que cette affaire ne le regarde pas.

Il y a un conflit de juridiction positif, lorsque les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires veulent les uns et les autres se saisir de la même affaire, considérant tous deux qu'ils sont compétents.

Il y a un conflit de juridiction négatif, lorsque, ni les tribunaux administratifs, ni les tribunaux judiciaires ne veulent se saisir d'une affaire déterminée.

Il va donc falloir un organe pour départager ces deux ordres de tribunaux, pour trancher le conflit de juridiction. Cet organe, c'est le tribunal des conflits.

La législation positive a passé par des phases diverses jusqu'à la loi du 24 Mai 1872. Avant cette date, les conflits ont été tranchés de façons différentes. D'abord, ce fut le roi qui, suivant la loi du 7-Octobre 1790, décidait du point de savoir

si une affaire pouvait ou non être tranchée par les tribunaux judiciaires. A cette époque, on se rappelle qu'il n'y avait pas de tribunaux administratifs, mais déjà la loi du 7-14 octobre 1790 défendait aux tribunaux judiciaires de connaître des actes administratifs, et il pouvait être utile de savoir si tel ou tel acte devait être jugé par les tribunaux judiciaires. Puis, sous la Constitution de l'an VIII, c'est encore le gouvernement qui trancha le conflit, mais avec l'avis du Conseil d'Etat. Ce système dura jusqu'en 1848. A cette époque est organisé un tribunal spécial, le tribunal des conflits (loi du 15 Janvier 1849). Ce tribunal des conflits fut supprimé en 1852 par la Constitution du 14 Janvier, qui revint au régime antérieur, à savoir, le droit pour le gouvernement de trancher les conflits. Enfin, en 1872, on rétablit le système qui avait été en vigueur de 1849 à 1852.

Composition du tribunal des conflits.

Le tribunal des conflits est composé à la fois de membres de la juridiction judiciaire et de membres de la juridiction administrative, sous la présidence du Garde des Sceaux. Les membres du tribunal des conflits, représentants de la juridiction judiciaire, sont des Conseillers à la Cour de Cassation, et les membres du tribunal des conflits, représentant la juridiction administrative, sont les Conseillers d'Etat. Au-dessus, comme président, siège le Ministre de la Justice. De plus, deux membres sont élus par les six premiers. Ces membres sont des jurisconsultes. Enfin, le tribunal se complète par l'adjonction de deux suppléants. Il existe auprès du tribunal des conflits un ministère public composé d'un maître des requêtes au Conseil d'Etat et d'un Conseiller à la Cour de Cassation.

Ce tribunal est saisi au moyen d'une procédure très particulière, qu'on appelle la procédure du conflit.

La procédure du conflit.

C'est le préfet qui joue le rôle essentiel. Lorsqu'un particulier saisit un tribunal judiciaire d'une question, qui implique connaissance d'un acte administratif, le préfet examine si, à son avis, le tribunal judiciaire est ou non compétent et si l'affaire engagée devant le tribunal judiciaire peut être suivie sans inconvénient pour l'administration. Si le préfet estime que l'affaire soit revenir aux tribunaux administratifs et que c'est à tort que le particulier a saisi un tribunal judiciaire, il entame la procédure du conflit.

Cette procédure de conflit comprend deux

phases:

Dans la première phase, le préfet envoie un mémoire au tribunal judiciaire saisi, mémoire qui est appelé déclinatoire de compétence. Cela veut dire que le préfet décline la compétence du tribunal judiciaire saisi. Il en expose les raisons. Le tribunal judiciaire examine le déclinatoire de compétence et, à la suite de cet examen, il prend une décision d'incompétence. Dans ce cas, le particulier est débouté de sa demande et renvoyé devant qui de droit. Ou bien le tribunal judiciaire peut conclure à sa propre compétence, alors le préfet est saisi de la décision prise par le tribunal.

L'arrêté du conflit.

Dans la deuxième phase, le préfet prend un arrêté de conflit. C'est un ordre donné par les autorités administratives au tribunal judiciaire d'avoir à arrêter toute procédure sur la question faisant l'objet du conflit. Les juges judiciaires sont forcés de s'incliner et de laisser les choses en l'état, jusqu'à ce que le tribunal des Conflits ait statué.

En effet, cet arrêté de conflit a deux résultats:

- a)-le tribunal judiciaire saisi doit s'arrêter;
- b)-la question de compétence est portée devant le tribunal des conflits.

Le tribunal des conflits est saisi par les préfets ou les gouverneurs des colonies, s'il s'agit d'affaires survenues aux colonies.

Le tribunal des conflits examine l'affaire, il y a un rapporteur, qui est nommé; des conclusions sont données par le commissaire du gouvernement, puis le jugement est rendu par le tribunal des conflits.

Les décisions sont toujours prises dans la même forme:

- ou bien l'arrêté de conflit est maintenu;
- ou bien l'arrêté de conflit est annulé.

Si l'arrêté de conflit est maintenu, le tribunal judiciaire se trouve définitivement désaissi de cette question.

Si au contraire l'arrêté de conflit, pris par le préfet, est annulé, le préfet s'est trompé, l'affaire reprendra son cours devant le tribunal judiciaire au point où elle avait été suspendue par l'arrêté du préfet. Les décisions du tribunal des conflits sont des décisions en dernier ressort.

Il y a des sanctions possibles. Si les autorités judiciaires persistaient à connaître d'un acte administratif, malgré la défense qui leur en a

été faite, elles commettraient un délit, qui prendrait les proportions d'un crime et serait puni de peines criminelles. Ces peines sont théoriques, parce qu'aucun juge judiciaire n'ira s'exposer à des peines très graves pour formuler un jugement sur un acte administratif.

§2-Les conseils de préfecture inter-départementaux.

Ressemblances et différences entre le Conseil d'Etat.

Les tribunaux administratifs à compétence générale sont:

Les Conseils de préfecture

Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat et les Conseils de Préfecture ne doivent pas être placés sur le même plan pour deux raisons:

I°- Les Conseils de préfecture sont hiérarchiquement inférieurs au Conseil d'Etat, en ce sens que les décisions des Conseils de préfecture sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat.

2°- Bien qu'ayant une compétence générale, les Conseils de préfecture ne peuvent pas néanmoins connaître de toutes les catégories d'affaires. Les Conseils de préfecture sont des tribunaux dits d'attribution, tandis que le Conseil d'Etat est un tribunal de droit commun.

Un tribunal de droit commun est un tribunal devant lequel on peut porter toutes les affaires à moins qu'il n'y ait un texte spécial attribuant la compétence à un autre tribunal.

Les Conseils de préfecture sont des tribunaux d'attribution, parce que ce sont les tribunaux devant lesquels on va, lorsque les affaires dont il s'agit dont l'objet d'une disposition écrite attribuant compétence à ces Conseils de préfecture. Les tribunaux spécialisés ne peuvent l'être qu'à raison de leur compétence.

Le Conseil de préfecture, tribunal d'attribution.

Les Conseils de préfecture sont des tribunaux d'attribution, pour quatre catégories d'affaires :

a) Ils sont compétents en matière de contributions directes;

b) ils ont tout le contentieux des travaux publics;

c) Ils sont compétents en matière d'élection;

d) ils sont compétents en matière de grande voirie;

Ils possèdent encore le Contentieux d'at-

La réforme de
1926

la procédure

tribution pour un certain nombre d'affaires, par exemple, les ventes domaniales.

Créés par la loi du 28 Pluviôse An VIII, à raison d'un par département, ils ont été remplacés en vertu du décret du 6 Septembre 1926 par 22 Conseils de préfecture interdépartementaux, dont le ressort embrasse plusieurs départements. Ces Conseils comprennent un président et quatre conseillers dont l'un remplit les fonctions de commissaire du gouvernement.

La procédure devant les Conseils de préfecture est réglée par la loi du 22 Juillet 1889, modifiée par les décrets des 6 et 26 Septembre 1926. Cette procédure présente une particularité en ce qui concerne l'assignation. On peut assigner directement par voie de requête devant le Conseil de préfecture ou bien recourir au ministère d'un huissier. L'affaire est introduite et se poursuit sous la direction du rapporteur du Conseil de préfecture statuant en Chambre du Conseil.

Les parties ou les avocats présentent des observations orales devant le Conseil de préfecture. La loi de 1889 fait une grande place aux mesures d'instruction et notamment aux expertises.

Les jugements des Conseils de préfecture sont soumis à des voies de recours, et notamment à l'appel devant le Conseil d'Etat, il doit être formé dans un délai de deux mois.

§ 3 - Le Conseil d'Etat

Conseil d'E-
tat tribunal
administratif
droit commun

stinction de
organisation
Conseil d'E-
t comme con-
il proprement
et comme
ribunal

Le tribunal administratif de droit commun est le Conseil d'Etat. Pendant fort longtemps, on a considéré que le juge administratif de droit commun n'était pas le Conseil d'Etat, mais le Ministre. Aujourd'hui, on est d'accord pour considérer que le juge administratif de droit commun est le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat comme juge est organisé d'une façon tout à fait différente du Conseil d'Etat donneur d'avis.

C'est en 1806 qu'on a établi pour la première fois cette différence. Un décret impérial créa la section du contentieux, section spécialisée dans toutes les questions contentieuses quelles qu'elles fussent, tandis que, jusque-là, c'était les quatre sections administratives qui s'occupaient des difficultés relatives aux départements administratifs, sur lesquels elles s'étendaient, qu'il s'agisse de donner un simple avis ou qu'il s'agisse d'un débat contentieux. Toutes les questions qui ont l'allure d'un débat contentieux

entre un particulier et l'administration sont déferées à cette section du contentieux. Une fois préparée par la section, l'affaire était ensuite tranchée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

En 1831, une nouvelle évolution se produit. Auparavant, la section du contentieux délibérait à huis clos comme les sections administratives. À partir de 1831, elle tient des séances publiques. Les débats deviennent à la fois écrits et oraux, c'est-à-dire que la partie intéressée peut développer ses observations devant le Conseil d'Etat. On établit en outre en 1831 un ministère public.

En 1849, une loi du 3 Mars donne à la section du contentieux le droit de juger seule.

En 1852, un décret organise un système mixte. On distingue les affaires où il n'y a pas constitution d'avocat et celles où il y a constitution d'avocat. Les premières étaient déferées à la section du contentieux qui en connaissait seule sans publicité, tandis que, lorsqu'il y avait constitution d'avocat, l'affaire était renvoyée à l'Assemblée publique du Conseil d'Etat délibérant au Contentieux.

Enfin, en 1872, on organise le Conseil d'Etat dans sa forme actuelle et on en fait une véritable juridiction. Jusqu'alors le Conseil d'Etat ne faisait qu'un avis en matière contentieuse au Chef de l'Etat. C'était le principe de la justice retenue. En 1872, on substitue le principe de la justice déléguée au principe de la justice retenue. Le Conseil d'Etat devient un véritable tribunal.

Le Conseil d'Etat présente, aujourd'hui, les formations contentieuses suivantes :

- a) la section ordinaire du contentieux
- b) la section spéciale
- c) l'assemblée publique du contentieux

La section ordinaire du contentieux est la section normale, c'est à elle que va l'ensemble des affaires. Pour l'instruction, de celles-ci elle est divisée en quatre comités, formés chacun de trois conseillers en service ordinaire, de maîtres des requêtes et d'auditeurs. Deux comités réunis en une sous-section jugent les affaires, à moins que celles-ci ne soient renvoyées à la section tout entière ou à l'assemblée du Conseil d'Etat.

Comme les affaires soumises au contentieux sont très nombreuses, le personnel de la section ordinaire ne suffirait pas à faire tout le travail qui lui incombe. On a alors institué une section appelée d'abord temporaire, parce qu'elle ne devait durer qu'un certain temps, seulement le temps de liquider

Les formations contentieuses actuelles

La section ordinaire

La section spéciale

les affaires en retard. Puis cette section a été conservée et porte maintenant le nom de section spéciale. Elle est composée de quatre conseillers, de maîtres des requêtes et d'auditeurs pris dans les sections administratives. Cette section juge seulement les petites affaires : élections et contributions directes. C'est ce qu'on appelle "le petit contentieux".

L'assemblée publique

L'assemblée publique du contentieux est formée par le vice-président du Conseil d'Etat, des membres de la section du contentieux, cinq conseillers en service ordinaire, de maîtres des requêtes et auditeurs.

Cette assemblée publique du contentieux est présidée, soit par le président de la section du contentieux, soit plus généralement par le vice-président du Conseil d'Etat, mais elle ne peut jamais être présidée par le Garde des Sceaux, quoique celui-ci soit le président du Conseil d'Etat. On a voulu ainsi tant par l'exclusion du Ministre que des conseillers extraordinaire, soustraire l'assemblée contentieuse, à l'influence des administrateurs actifs.

§ 4 - Les tribunaux administratifs

spéciaux

Il existe un très grand nombre de tribunaux administratifs, spécialisés. Ce sont des tribunaux administratifs, ainsi dénommés parce qu'ils jugent une seule catégorie d'affaires, questions militaires, enseignement, dommages de guerre, bénéfices de guerre, etc... Ils tendent de devenir de plus en plus nombreux. On ne peut ici les énumérer tous. Les principaux sont :

a) en matière militaire, les conseils de révision: ceux-ci ont compétence pour revoir les opérations du recrutement, pour se prononcer sur les exemptions, ajournements, affectations et classement des recrues, pour statuer sur les réclamations contre les opérations du recrutement. Il comprend le préfet, un fonctionnaire de préfecture, un officier, un conseiller général, un conseiller d'arrondissement, et, avec voix consultative, un officier de recrutement et un médecin.

es conseils
révision

b) en matière d'enseignement, les conseils départementaux de l'instruction publique pour l'enseignement primaire, les conseils académiques en matière d'enseignement secondaire, le conseil

es conseils
des divers or-
tress d'enseigne-
ment

supérieur de l'enseignement technique, le conseil supérieur de l'instruction publique. Ces corps, à côté de leurs attributions juridictionnelles, ont des attributions consultatives.

c) en matière de règlement des questions nées de la guerre : commission des bénéfices de guerre, commission des dommages de guerre, tribunaux et caisses de pensions, etc...

d) en matière de comptabilité publique. La Cour des Comptes. C'est le plus important. le plus ancien et à coup sûr le plus majestueux de tous ces tribunaux administratifs spécialisés.

La Cour des Comptes a été instituée par une loi de 1807, mais son origine remonte à l'ancien régime. Elle se compose d'un premier président, de trois présidents de chambres, de 18 conseillers maîtres, de 88 conseillers référendaires de première et deuxième classe et de 31 auditeurs de première classe et deuxième classe.

La Cour des Comptes est divisée en Chambres composées chacune d'un président et d'un certain nombre de conseillers maîtres. La Cour des Comptes a un Ministère public placé sous les ordres du Procureur Général près de la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes a deux sortes d'attributions :

- a) attributions judiciaires
- b) attributions de contrôle

a) La Cour des Comptes exerce des attributions judiciaires à l'égard des comptables, par opposition aux ordonnateurs. L'ordonnateur, c'est un personnage qui n'a jamais le maniement des deniers publics et qui se borne à établir, par exemple, les titres en vertu desquels une dette de l'Etat sera acquittée; c'est seulement sur le vu de l'ordonnance délivrée par l'ordonnateur que le comptable pourra payer. La Cour des Comptes n'a jamais d'attributions à l'égard des ordonnateurs, elle n'en a qu'à l'égard des comptables qui ont le maniement des deniers publics.

Après avoir examiné les comptes, la Cour des Comptes rend des arrêts sur les comptes qu'elle a examinés, Ces arrêts peuvent être de trois sortes:

a) le comptable peut être déclaré en avance, c'est-à-dire qu'il a dans sa caisse une somme supérieure à celle qu'il devait avoir;

b) le comptable peut être déclaré en débet. Il y a moins dans la caisse du comptable qu'il ne devrait y avoir : le comptable est naturellement

les organes nés
de la guerre
La cour des
comptes

Les attributions
de la Cour des
Comptes

Les arrêts de la
Cour

tenu de rembourser la différence

c) Le compte concorde exactement avec ce qu'il doit y avoir dans la Caisse d'après les pièces examinées par la Cour des Comptes.

Dans ce cas, la Cour prononce un *quitus*, c'est-à-dire qu'elle donne décharge au comptable de sa gestion.

La Cour des Comptes n'est pas une juridiction répressive. Si le comptable est en débet, la Cour des Comptes signale le fait au Ministère des Finances, qui signale à son tour le fait au Garde des Sceaux qui, à son tour, fait engager les poursuites par le Ministère Public compétent.

b) Les attributions de contrôle

Les déclarations

b) Lorsque la Cour des Comptes contrôle, son pouvoir n'est plus limité aux comptables. Son contrôle s'exerce sur tous les fonctionnaires des finances, aussi bien que les ordonnateurs que sur les comptables. Elle exerce ses attributions de contrôle par les déclarations. Ces déclarations ont pour objet d'établir qu'il y a conformité entre les comptes des comptables et les ordonnances des ordonnateurs. Ces ordonnances des ordonnateurs seront elles-mêmes comparées aux comptes des ministres; ces comptes des ministres seront eux-mêmes rapportés au budget qui est la source initiale de toutes les dépenses et de toutes les recettes. Le budget est établi par le Parlement et c'est le Parlement qui, en dernier ressort, vérifie lui aussi la manière dont le budget a été exécuté. C'est à l'aide de la déclaration de conformité de la Cour des Comptes que le Parlement établira la loi dite "loi des comptes" ou encore "loi portant règlement définitif de tel exercice". Seulement cette loi ne sera votée qu'une dizaine d'années après que le budget aura été adopté, ce qui ôte toute efficacité au contrôle.

Chapitre XIII

LE DOMAINE PUBLIC

Préliminaires

Domaine public et domaine privé

Le domaine public se distingue naturellement du domaine privé. Le domaine privé comprend des biens que les personnes publiques possèdent dans leur patrimoine, exactement comme pourraient le faire les particuliers. Aux biens du domaine privé s'appliquent des règles qui sont empruntées au droit civil.

Au contraire, le domaine public comprend les biens qui ne ressemblent en rien à ceux des particu-

liers, parce qu'ils sont à l'usage de tout le monde, par exemple, les fleuves ou les routes. Les biens du domaine privé sont à l'usage propre des personnes publiques qui les possèdent. Par exemple, le département a une maison, un immeuble, il l'emploie comme il l'entend. Au contraire, s'il s'agit d'une route départementale, le département ne peut pas empêcher l'usage de cette route par le public.

Critère de la distinction entre les deux domaines

Le critérium qui sert à distinguer le domaine public du domaine privé est très controversé. Lorsque les deux do-qu'il s'agit de dire tout ce qui est domaine privé possède telle et telle caractéristique juridique, tandis que tout ce qui est domaine public a telle ou telle autre caractéristique, la question devient très délicate, et l'on se demande depuis longtemps sans être tombé d'accord quelle est la caractéristique du domaine public ?

les théories en présence

1° - Selon une première théorie, on déclare faire partie du domaine public :

a) les biens qui y sont rangés en vertu d'un texte de loi. Si un législateur veut qu'un bien soit considéré comme faisant partie du domaine public, il n'a qu'à faire une loi en conséquence:

b) les portions de territoire qui sont affectées à l'usage de tous et qui ne sont pas susceptibles de propriété privée. Dans cette théorie donc, pour qu'un bien fasse partie du domaine par sa nature, il faut qu'il fasse partie du territoire.

2° - D'autres disent : fait partie du domaine public tout bien affecté à un usage ou à un service public, qu'il soit mobilier ou immobilier

Dans la première théorie, il ne peut y avoir que des biens immeubles par nature. Dans la seconde théorie, il peut y avoir aussi bien des meubles que des immeubles domaniaux.

Conséquences de la première théorie

C'est la première théorie qui est de beaucoup la plus répandue. Elle est fondée sur l'article 538 du Code civil qui semble mettre en relief la notion de territorialité. D'après cet article, font seules parties du domaine public, les portions de territoire affectées à un usage public.

Cette règle s'applique à :

a) la voirie, les routes, les rues, les places, les quais, les chemins de fer, les voies ferrées (domaine terrestre)

b) les fleuves, rivières navigables et flottables, les cours d'eau (domaine fluvial)

c) le rivage de la mer, les ports, rades, havres bassins de ports - (domaine maritime)

Il résulte de cette notion de la domanialité qu'un bien tombe dans le domaine public, à la double condition :

- a) qu'il constitue une portion de territoire,
- b) qu'il soit insusceptible de propriété privée.

Inversement, toute chose cesse de faire partie du domaine public, quand l'une ou l'autre de ces deux qualités disparaît.

§ I - Le contenu du domaine public

Le contenu du domaine public est variable suivant qu'il s'agit de l'une ou de l'autre des trois catégories dans lesquelles on distingue le domaine public :

- A - le domaine public terrestre
- B - le domaine public fluvial
- C - le domaine public maritime

Il faut ajouter qu'un domaine public aérien existe également depuis la navigation aérienne, susceptible de développement encore avec la diffusion des ondes; la navigation aérienne a été réglementée par la loi du 31 Mai 1924, on attend également un statut de la T.S.F.

A - Le domaine public terrestre

La grande et la petite voirie

Il est constitué par ce qu'on appelle la voirie, c'est-à-dire l'ensemble des voies de communication. La voirie se divise en grande voirie, et en petite voirie.

La grande voirie comprend les routes nationales et départementales et les rues qui font suite à ces routes dans la traversée des agglomérations. Elle comprend toutes les rues de Paris, enfin, elle comprend les chemins de fer d'intérêt général ou même d'intérêt local. La grande voirie est construite par le service des Ponts et Chaussées, et elle est placée sous la police du préfet.

La petite voirie comprend les chemins vicinaux et ruraux et les rues des villes, à l'exception de celles de la ville de Paris. La petite voirie est construite par les agents voyers du département, là où le service n'a pas été confié aux Ponts et aux Chaussées.

Les départements ont le choix d'avoir leur propre service de voirie, ou bien de confier aux Ponts et aux Chaussées (administration d'Etat) le soin de construire et d'entretenir leurs routes.

Les chemins vicinaux, qui rentrent dans la petite voirie, se divisent en diverses catégories. Les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun et les chemins vicinaux ordinaires. La différence entre les deux catégories est que les dépenses relatives aux chemins vicinaux de grande communication sont des dépenses obligatoires, c'est-à-dire les dépenses que le préfet peut inscrire d'office au budget si les collectivités publiques su-bordonnées laissent ce service en souffrance. Les chemins vicinaux d'intérêt commun sont classés par les conseils généraux. Au contraire, s'il s'agit de chemins vicinaux ordinaires, les dépenses sont facultatives et le classement de ces chemins est fait par la commission départementale seulement.

B - Le domaine public fluvial

Il comprend :

- a) les canaux de navigation,
- b) les rivières navigables, c'est-à-dire qui portent bateaux ou qui sont flottables par trains et radeaux; ces rivières font partie du domaine public pour le lit et pour leur eau. Quant aux rivières flottables à bûches perdues, elles appartiennent, au moins en ce qui concerne leur lit, aux riverains, et elles ne font pas partie du domaine public. Les règlements peuvent cependant intervenir pour ces dernières rivières de même que pour les rivières non flottables afin de déterminer l'usage de chacun, et les obligations de curage.

C - le domaine public maritime

Il comprend :

- a) le rivage de la mer, les installations des ports maritimes, il comprend encore les étangs salés, lorsque ces étangs ne communiquent pas librement avec la mer.
- b) les lais et les relais de la mer,
Les lais de la mer sont des dépôts marais qui émergent aux grandes marées.
Les relais sont les parties toujours à sec.

§ 2 - Le régime juridique du domaine public

Caractères du domaine

Le domaine public est :

- a) inaliénable,
- b) imprescriptible,
- c) insaisissable.

d) insusceptible de servitudes

L'Edit de Moulins (1566)

a) L'inaliénabilité est une règle historique qui remonte à l'Edit de Moulins de 1566. Les rois de France, lorsqu'ils étaient dans la gêne, pratiquaient des aliénations du domaine public. A l'époque, cela était considéré comme tout à fait normal. Le roi était en effet, considéré comme le propriétaire de son royaume. Cet abus a été prohibé par l'Edit de Moulins de 1566. La règle édictée par cet Edit est considérée comme subsistant toujours.

Les usines fondées en titre

Le domaine public est inaliénable par suite, il y a interdiction de vendre aucune partie du domaine public. Seulement les parties qui avaient été vendues avant l'ordonnance de Moulins de 1566 sont demeurées acquises à leurs propriétaires. C'est ainsi qu'un certain nombre d'usines hydrauliques fonctionnent encore aujourd'hui sur des cours d'eau qui font partie du domaine public, sous le nom d'usines fondées en titre. Ce sont des autorisations qui avaient été accordées moyennant finance et qui naturellement n'ont pas pu être revendiquées depuis, puisqu'il s'agit des biens qui sont entrés dans la propriété des particuliers.

Les biens nationaux

De même, pendant la Révolution, il y eut des biens nationaux, qui furent vendus et qui étaient pourtant des portions du domaine public. Mais des textes de lois spéciaux ont validé la vente de ces biens nationaux. Il ne peut plus être question de discuter la validité de ces aliénations qui demeurent d'ailleurs à l'état d'exception.

b) L'imprescriptibilité découle naturellement de l'inaliénabilité, la prescription n'étant qu'un mode d'acquisition

c) L'insaisissabilité de même est une autre conséquence de l'inaliénabilité. La saisie n'a de raison et d'intérêt que si elle aboutit à une vente. Or, la vente étant impossible, la saisie est impossible également.

d) L'impossibilité d'établir des servitudes est une dernière conséquence de l'inaliénabilité, parce que les servitudes sont des démembrements de la propriété.

C'est le domaine public, au contraire, qui impose les servitudes aux propriétés riveraines. Les propriétaires riverains d'une route doivent recevoir les eaux qui s'écoulent de la route. S'il s'agissait d'un fonds privé, il n'en serait pas ainsi. Nul n'est tenu de recevoir sur son fonds les eaux qui viennent

Les servitudes de hâlage et de marche-pied

d'un fonds voisin. De même, les riverains sont tenus de recevoir les terres provenant du curage des fossés, en bordure des routes.

Le long des cours d'eau, il existe des servitudes de hâlage et de marche-pied. La servitude de hâlage est celle qui impose l'existence d'un chemin sur les bords du cours d'eau, chemin suffisamment large pour que les chevaux qui tirent les bateaux puissent se déplacer. La servitude de marche-pied est l'obligation pour les riverains situés sur la rive opposée au chemin de hâlage de laisser un chemin moins large que le chemin de hâlage, mais sur lequel on puisse néanmoins circuler.

Nature des droits des agents sur les biens affectés

Les collectivités publiques qui ont la charge du domaine public (Etat, département, commune) ne possèdent pas sur le domaine public un droit de propriété. En effet, ces personnes publiques ne peuvent pas disposer du domaine. Elles ne peuvent pas le vendre; elles ont sur le domaine public, un droit de surveillance, un droit de surintendance, comme on dit quelquefois.

Les revenus du domaine public

Le domaine public peut fournir des revenus. Les arbres peuvent produire des fruits, des coupes de bois; de même, les rivières navigables et flottables peuvent faire l'objet de concessions de droit de pêche, qui sont accordées moyennant redevances. Les personnes publiques qui ont la charge du domaine peuvent recueillir les produits de ce domaine. Elles ont des droits et même des obligations de garde sur le domaine public lui-même, et le droit de jouissance des produits sur ce domaine.

Le droit au domaine public

L'usage normal du domaine public appartient à tous. Tous peuvent se servir du domaine public pour l'usage auquel il a été destiné. Tous peuvent circuler sur la route. Tous peuvent se servir d'une rivière navigable pour faire circuler les bateaux.

L'usage s'étend à tous

Le droit au domaine public conforme à sa destination est protégé d'ailleurs par des recours. Si un particulier n'avait pas de possibilité de se servir du domaine public dans les conditions que comporte la nature de ce domaine, il aurait évidemment la possibilité de s'adresser à la juridiction administrative, au Conseil d'Etat, qui ferait droit à sa demande, si, par impossible, les autorités administratives supérieures n'avaient pas déjà fait droit à sa requête.

l'usage est réglementé

Le droit d'user du domaine public est limité par une réglementation, afin que certains en usant

de ce domaine public d'une façon excessive ne compromettent pas l'usage normal de tous.

L'usage normal du domaine public est en principe gratuit. Toutefois, des droits peuvent être établis en vertu d'une loi, des taxes peuvent être établies sur les usagers du domaine public. Par exemple, dans un port, si une Chambre de commerce a établi des installations, qui augmentent les commodités d'un port, les navires qui emploient les installations peuvent se voir frappés d'un certain droit d'usage que la loi a autorisé.

L'usage est en principe gratuit

Les occupations privatives du domaine

Leur caractère onéreux et précaire

Le domaine public, en principe, ouvert à l'usage de tous, peut cependant être l'objet des usages individuels et exclusifs. Des particuliers peuvent se voir concéder des droits propres sur certains points du domaine public, à la condition que ces droits privatifs ne constituent pas une gêne pour les autres usagers du domaine public. Ces droits peuvent être accordés par l'administration moyennant redevances. Ils sont d'ailleurs toujours précaires et révocables. Il ne peut plus être accordé sur le domaine public de droits perpétuels depuis l'Edit de Moulins.

Ces droits privatifs sur le domaine public sont toujours révocables. Du jour où il apparaîtrait que l'autorisation accordée devient une gêne pour le public, cette autorisation serait immédiatement supprimée.

Exemple : autorisation d'établir des baraqués sur un champ de foire, autorisation d'établir des kiosques sur la voie publique, autorisation d'établir une terrasse de café, autorisation d'établir des barrages dans une rivière, autorisation d'établir des pontons pour le service de navigation.

Mais ces autorisations précaires et révocables ne peuvent être retirées que dans l'intérêt du domaine public et dans l'intérêt de la circulation des usagers auxquels le domaine public est affecté. Les autorisations privatives ne peuvent pas être retirées pour d'autres raisons que celles de l'usage normal du domaine public.

§ 3 - La délimitation du domaine public

Le domaine public doit être délimité; il faut savoir où il commence et où il finit. La délimitation se fait de deux façons, suivant qu'il s'agit du domaine public :

A - naturel

B - artificiel

A - La délimitation du domaine public naturel.

Caractère déclaratif de la délimitation domaine maritime.

domaine fluvial.

autorités compétentes pour faire cette délimitation.

recours contre une délimitation.

caractère attributif de la délimitation.

Plans généraux et arrêts individuels d'alignement.

L'administration constate les limites naturelles, mais elle ne les crée pas. Elle vérifie seulement jusqu'où s'étend le domaine public naturel.

Le domaine maritime va jusqu'au plus haut flot de mars, suivant l'expression employée par l'ordonnance de 1681.

Le domaine public fluvial englobe tout l'espace compris dans les limites les plus hautes avant le débordement du fleuve. Il s'agit donc de constater à quel endroit le fleuve doit être considéré comme débordant.

Cette délimitation du domaine public est faite par des autorités différentes. S'il s'agit du rivage de la mer, c'est un décret du Conseil d'Etat du Président de la République. S'il s'agit d'une rivière, c'est le préfet qui constate les limites par un simple décret. Il peut arriver que, lorsqu'on établit la délimitation du domaine public naturel, les autorités administratives englobent par erreur dans ce domaine public naturel des parties de propriétés privées.

Le particulier lésé a alors deux solutions : ou bien il peut aller devant le Conseil d'Etat pour faire annuler la délimitation et il fera ensuite procéder à une nouvelle,

ou bien le particulier peut aller devant les tribunaux judiciaires. Les tribunaux judiciaires ne peuvent pas réformer l'acte de délimitation; la délimitation étant un acte administratif, mais le particulier lésé peut obtenir une indemnité pour la dépossession de propriété dont il a été victime.

B - La détermination du domaine public artificiel.

Pour le domaine public naturel, la délimitation est déclarative de limite. Pour le domaine public artificiel, la délimitation est attributive de limite.

L'administration ne se borne plus à constater. Elle fixe la limite là où elle veut que ce soit cette limite. L'administration procède au moyen de plans généraux d'alignement, qui sont ensuite appliqués aux riverains des voies publiques par des arrêtés individuels d'alignement.

Ces plans généraux d'alignement peuvent ou bien restreindre la largeur de la voie ou bien étendre la voie publique.

restriction de la largeur de la voie

Si le plan général restreint la largeur de la voie publique, des bandes de terrain vont cesser d'être indisponibles comme domaine public, comme étant affectées à l'usage de tous. L'administration vend ces bandes de terrain qui, de son domaine public, sont passées dans son domaine privé, et les riverains ont le droit de préférence et de préemption.

xtension de la largeur de la voie

Si on élargit la voie, il faut incorporer des nouvelles bandes de terrain dans le domaine public. Seulement, on n'incorpore ces bandes de terrain que sous condition suspensive, il faut distinguer deux cas dans cette hypothèse.

servitude de recullement

a) Il se peut que les parties incorporées dans cette nouvelle délimitation du domaine public ne soient ni bâties, ni encloses. Dans ce cas, l'administration a la possibilité d'acquérir immédiatement ces parcelles et les particuliers n'ont plus le droit de construire sur elles ni de les faire enclose.

b) Il se peut, au contraire, que les parties incorporées dans cette nouvelle délimitation du domaine soient bâties ou encloses. Elles sont frappées alors d'une servitude, qu'on appelle la servitude de recullement. Cette servitude de recullement emporte l'interdiction de faire des travaux de consolidation. Quand le mur ou la construction qui se trouve à cet endroit tombera en ruines, ce qui arrivera inévitablement dans un temps plus ou moins long, l'administration s'emparera. D'ailleurs souvent, l'administration n'attend pas ce moment et elle recourt fréquemment à l'expropriation.

tection du domaine public

Pour assurer le respect du domaine public, il faut toutes les fois qu'on veut effectuer un travail sur la voie publique obtenir un arrêté d'alignement individuel afin de faire constater que la propriété à laquelle on veut toucher n'empêche pas sur le domaine public

Enfin, le domaine public est protégé pénalement. Tout fait matériel qui compromet la conservation du domaine public ou qui nuit à l'usage public de ce domaine, comme les empiètements, dégradations, inobservances des servitudes obligatoires constituent une contravention de voirie, est sanctionné par des amendements et éventuellement par la remise des choses dans leur état antérieur avec l'obligation de démolir les travaux faits à tort.

Contraventions de petite et grande voirie

On distingue la contravention de petite voirie et la contravention de grande voirie

La contravention de petite voirie va simplement devant le tribunal de simple police et peut donner lieu à des amendes de 1 à 16 francs.

La contravention de grande voirie va devant les juges de paix depuis les décrets de Septembre 1926.

§ 4 - Le domaine privé

Différence entre le domaine public et le domaine privé

Le domaine privé diffère du domaine public d'abord par sa nature. Le domaine public est par définition affecté à l'usage de tous. Au contraire le domaine privé est l'objet d'appropriation, tout comme un bien particulier.

Le domaine privé diffère également du domaine public par le contenu du droit que les personnes publiques ont sur lui. Tandis que les personnes publiques n'ont sur le domaine public que des droits de surveillance, des droits de garde, elles ont au contraire sur le domaine privé des droits de propriété véritable.

Les règles de principe sont celles du droit civil

Ces droits de propriété s'apprécient en général d'après les règles du droit civil. Seulement il s'agit de personnes publiques qui ne peuvent agir que par des agents administratifs. Il résulte de là certaines dérogations aux règles du droit civil qui forme cependant le fond de la condition du domaine privé.

Le régime du domaine public diffère suivant qu'il s'agit :

- a) de l'Etat,
- b) du département,
- c) de la commune,
- d) des établissements publics

Domaine privé

a) Le domaine privé de l'Etat comprend des immeubles bâtis qui sont affectés fréquemment par décret à un service public; il comprend surtout des immeubles non bâtis, tels que terres, forêts etc.. Le domaine privé de l'Etat est administré par les Ministres et généralement par le Ministre des Finances. Les préfets représentent les Ministres dans les départements, en ce qui concerne les questions de domaine, notamment lorsqu'il s'agit des forêts.

Il s'acquiert par des dons et legs, par des successions en déshérence, par des contrat,

Acquisition

l'Etat peut acheter un bien pour le joindre à son domaine privé; il s'acquiert enfin par désaffection du domaine public. Lorsqu'une chose cesse d'être affectée à l'usage de tous, une des qualités nécessaires pour qu'elle fasse partie du domaine public tombe, dès lors, elle peut faire partie du domaine privé.

aliénations

En ce qui concerne les aliénations du domaine privé de l'Etat, en principe une loi est nécessaire. Toutefois, s'il s'agit d'immeubles d'une valeur inférieure à un million, un simple décret suffit. Les ventes domaniales se font dans des formes spéciales. Le contentieux des ventes domaniales appartient aux conseils de préfecture.

mairie départemental

b) Le domaine privé départemental comprend des immeubles affectés à des services départementaux ou à des services généraux. Il est géré par le Conseil Général et par le Préfet. Seulement, les délibérations qui portent désaffection d'un immeuble destiné à un service général ne sont pas réglementaires, elles ne sont exécutoires que sauf veto du gouvernement. Le domaine privé départemental est d'ailleurs assez peu considérable.

domaine communal

c) Le domaine privé communal est, au contraire, extrêmement important. Il peut comprendre des immeubles affectés à un service municipal, par exemple les hôtels de ville, les musées municipaux, ou bien affectés à un service général, exemple, les casernes, les écoles.

Ces biens peuvent être acquis par tous les modes ordinaires, soit par legs, soit par contrats à titre onéreux, soit par échange.

L'aliénation des biens du domaine privé communal ne peut être faite qu'avec l'autorisation du Préfet, ou en vertu d'un décret, s'il s'agit des forêts. L'intervention du pouvoir central est ici justifiée par des considérations de tutelle administrative. Quant aux forêts, elles ne peuvent jamais être aliénées par une commune, sans un décret du Chef de l'Etat.

Jouissance des biens communaux

Les biens de la commune sont très fréquemment des biens dits communaux, c'est-à-dire des biens laissés à l'usage individuel des habitants par opposition à ceux qui ne sont pas laissés à l'usage individuel des habitants et qui sont affectés à un service public.

Les biens communaux sont généralement des forêts ou des paturages. Ils ne peuvent pas être divisés, ni même donnés aux habitants de la commune. Il faut qu'ils restent la propriété de la commune.

Jouissance en commun

Mais la commune peut déterminer la manière dont les habitants de la commune auront la jouissance de ces communaux. Cette jouissance peut être organisée de plusieurs façons; ou bien en commun, tous les habitants ont un droit indivis sur les communaux. Par exemple, s'il s'agit de pâturages, n'importe quel point sur ces communaux, ou bien une partie de patûrage peut être réservée à telle famille et telle autre partie à telle autre famille.

Partage des fruits

Enfin, il peut y avoir simplement le partage des fruits de ces communaux. On peut louer les communaux à des locataires qui paient une redevance. Cette redevance est partagée de la façon que le Conseil municipal concède entre les habitants de la commune. Lorsqu'il s'agit de l'exploitation des forêts, la commune peut donner à chacun des habitants une certaine quantité de bois, ce sont les affouages.

Il peut y avoir des contestations en ce qui concerne les communaux et la jouissance des communaux. Ces contestations sont du ressort des tribunaux administratifs. Les biens communaux n'appartiennent pas tous à une commune. Les communes sont loin d'être toujours homogènes; Souvent elles sont divisées en plusieurs hameaux; et tel hameau aura des droits patrimoniaux propres, qui n'appartiendront pas au reste de la commune.

Droits patrimoniaux propres des hameaux et sections de commune

Dans ce cas, lorsqu'une partie de la commune a des droits patrimoniaux propres, on se trouve en présence de sections de commune. Les sections de commune sont un groupe d'habitants de la commune ayant des biens patrimoniaux particuliers. La section de commune est représentée en cas de divergence entre ses intérêts et ceux de la commune dont elle fait partie, par une commission syndicale qui est constituée sur la demande des intéressés.

Domaine des établissements publics

d) Enfin, il existe aussi un domaine privé des établissements publics. La gestion de ce domaine privé est soumise aux mêmes règles que celles du domaine privé des personnes administratives; les baux sont faits par acte administratif. Les règles applicables à la comptabilité sont les règles de la comptabilité publique. Ces biens sont insaisissables.

De plus, ces biens sont régis par le principe de la spécialité. Le principe de la spécialité est celui en vertu duquel les établissements publics ne peuvent accepter que les legs ayant pour charge

ou pour condition l'accomplissement d'un acte rentrant dans les attributions spéciales de l'établissement gratifié. En vertu du principe de la spécialité, les établissements publics ont chacun une orientation d'activité déterminée. Ils peuvent faire seulement une certaine catégorie d'actes; agir seulement dans une certaine direction et pas dans une autre.

En droit civil, on peut faire déclarer caduque par les tribunaux la condition imposée. En droit administratif, le legs sera attribué à l'établissement qui a vocation pour accomplir la tâche spécifiée par le testateur.

Chapitre XIV

LES TRAVAUX PUBLICS

Préliminaires

éfinition

ontentieux
travaux pu-
blics

utorité com-
petente pour
décider un tra-
vaux public

L'aménagement du domaine public donne lieu à travail public. On appelle travail public, toute œuvre de construction, d'aménagement ou d'entretien d'un immeuble, exécuté par une personne administrative en vue d'un service public.

Les litiges suscités par l'exécution des travaux publics sont de la compétence des tribunaux administratifs, des conseils de préfecture en première instance et du Conseil d'Etat en appel.

Les travaux publics imposent des sacrifices aux intérêts particuliers. Mais ces sacrifices se justifient parce que, dans les travaux publics, l'intérêt général est en jeu et l'intérêt particulier doit céder devant l'intérêt général.

Les travaux publics entraînent des dépenses considérables. Ils sont décidés par l'autorité qui a qualité pour engager les finances de la personne administrative intéressée.

S'il s'agit de travaux publics de l'Etat, c'est en principe, le Parlement. Lorsqu'il s'agira de travaux départementaux, ce sera le Conseil général qui décidera les travaux publics à faire, s'il s'agit de travaux publics d'une commune, ce sera le conseil municipal.

En principe, c'est le parlement qui a qualité pour engager les finances de l'Etat et qui devrait décider de tous les travaux publics de l'Etat. Seulement, en fait, on ne laisse au Parlement que le soin de décider des travaux qui imposent des dépenses

Rôle du Parlement

particulièrement considérables. Cette règle résulte d'une loi encore en vigueur, la loi du 27 Juillet 1870. D'après celle ci, tous les grands travaux publics, tels que toutes nationales, canaux, chemins de fer, canalisations de rivières, bassins, etc... entrepris par l'Etat ou par des compagnies particulières ne peuvent être autorisées que par une loi. D'autre part, d'après cette même loi, l'exécution de canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de 20 Km de longueur, les rectifications de routes nationales, le lancement des ponts, peuvent être autorisés par un décret en Conseil d'Etat.

§ I - Les modes d'exécution des travaux publics

Une fois le travail décidé, il y a en ce qui concerne l'exécution, trois procédés entre lesquels il est possible de choisir :

- A - La régie
- B - l'Entreprise
- C - La gestion.

La régie

A - La régie consiste à faire faire le travail par les agents eux mêmes de l'administration. La régie peut d'ailleurs revêtir des modalités différentes :

a) dans la régie simple, l'ouvrage est fait par des ingénieurs ou des ouvriers, payés directement à un prix fixé par l'administration.

Régie simple

Régie intéressée.

b) dans la régie intéressée : celui qui exécute le travail est rémunéré suivant des remises proportionnelles, soit aux dépenses faites (ce qui n'est pas toujours un bon système parce que cela incite à dépenser le plus possible pour que la remise soit plus forte) soit sur les économies réalisées, ce qui peut inciter à vouloir faire trop d'économies et à fournir un travail défectueux.

Quoiqu'il en soit, on peut varier à l'infini les modalités de régie, mais toutes ces modalités rentreront toujours dans ces deux catégories : régie simple et régie intéressée.

La concession

B - Dans le régime de la concession, l'ouvrage est construit par le concessionnaire dans des conditions déterminées par un contrat passé entre le commandant et le concessionnaire. L'ouvrage est la propriété de l'administration. Le concessionnaire ne construit pas pour son compte; seulement pour se rembourser de ses dépenses, pour couvrir des frais, il est

L'entreprise

autorisé à percevoir, pendant un certain temps une redevance sur le public qui utilise l'ouvrage exécuté

C - Dans l'entreprise, le travail est exécuté par des entrepreneurs, sous la surveillance de l'administration. Un marché est passé avec l'entrepreneur, en règle générale avec publicité et concurrence par le procédé de l'adjudication.

L'adjudication est une opération qui comporte trois phases :

1° phase - L'administration fait connaître (affiches, avis dans les journaux, etc...) que tel travail est décidé. Elle fixe les conditions du travail dans un "cahier des charges" qui indique la qualité des matériaux qui devront être employés, le temps dans lequel le travail devra être exécuté etc....

2° phase - L'administration invite les entrepreneurs à lui adresser, en se basant sur le cahier des charges, une soumission, avec leurs conditions pécuniaires.

3° phase - Au jour fixé les soumissions qui sont faites sous pli cacheté sont ouvertes, et l'exécution du travail est confiée à celui qui fait les conditions les plus favorables. Il faut en outre que l'entrepreneur soit capable de mener à bien le travail.

Sa capacité se trouve certifiée par les documents qu'il produit et par les références qu'il donne. De plus, il faut que l'entrepreneur soit solvable. La solvabilité de l'entrepreneur est assurée par le dépôt d'un cautionnement, c'est à dire par la consignation d'une somme d'argent, calculée d'après l'importance du travail et qui restera indisponible dans une caisse jusqu'au moment où le travail aura été exécuté.

En règle générale, c'est le procédé du marché par adjudication qui est employé. Mais il peut se faire que l'administration passe des marchés de gré à gré en cas de travaux urgents, lorsqu'il s'agit d'objets brevetés ou enfin lorsque l'adjudication n'a pas donné de résultats.

Les marchés de travaux publics créent des rapports entre l'entrepreneur de l'administration; obligation pour l'entrepreneur d'exécuter, droit pour l'administration de contrôler et de surveiller la manière dont le travail est fait.

Si l'entrepreneur ne remplit pas ses obligations, l'administration prend des sanctions contre lui. Elle peut prononcer la résiliation du contrat

Cahier des charges.

La soumission

les références et le cautionnement

les marchés de gré à gré

Rapports de l'administration et de l'entrepreneur.

Rapports de l'entrepreneur avec son personnel

Décrets Millerand de 1899

Cahiers des clauses et conditions générales des Ponts et chaussées

Collaboration des particuliers aux charges des travaux publics

La collaboration bénévole

l'offre de concours

La collaboration imposée

qui la liait avec l'entrepreneur. L'entrepreneur qui prétend avoir raison peut aller devant le Conseil de Préfecture.

L'entreprise de travaux publics a des effets non seulement dans les rapports de l'entrepreneur avec l'administration, mais encore dans les rapports de l'entrepreneur avec ses ouvriers. Un certain nombre de règles sont en vigueur dans les marchés de travaux publics, par exemple l'obligation pour l'employeur de payer à ses ouvriers un salaire normal. Cette obligation résulte de décrets, connus sous le nom de décrets Millerand du 10 Août 1899. Ces décrets établissent un minimum de salaire dans les marchés de travaux publics exécutés soit pour le compte des départements, des communes, des colonies et des établissements publics.

Il existe encore d'autres règles particulières efficaces insérées dans les cahiers des clauses et conditions générales des Ponts et Chaussées. Par exemple, dès 1892, dans les travaux exécutés pour le compte des personnes publiques une réparation était prévue pour les accidents du travail survenus sur les chantiers. Or, la législation sur les accidents du travail ne date que de 1898.

Les travaux publics entraînent des charges pour l'administration qui peuvent parfois être atténuées par une certaine participation des particuliers. Ces collaborations aux charges que comporte l'exécution d'un travail public sont de deux natures :

a) la collaboration bénévole est celle que tout particulier peut faire librement et spontanément. Par exemple, l'administration départementale hésite à construire un chemin de fer d'intérêt local qui lui couteraient trop cher. Une entreprise industrielle qui a intérêt à ce que ce chemin de fer soit construit, peut s'engager à faire les frais d'une partie. C'est ce qu'on appelle l'offre de concours. Elle peut être faite en argent ou en immeubles. Les offres de concours lient celui qui les a faites car celles-ci sont quelque chose de très graves et ne doivent pas être proposées à la légère. Si on fait des offres de concours et que l'on ne tienne pas sa promesse, l'administration a des recours contre celui qui s'est imprudemment engagé à prêter sa collaboration à l'exécution d'un travail public.

b) La collaboration imposée peut l'être par la loi ou l'administration à certaines personnes qui retirent un profit particulier de l'exécution d'un travail public. La collaboration imposée revêt deux formes : les contributions de la plus value et les

associations syndicales.

I° La contribution à la plus value est une forme de collaboration imposée assez théorique. Il est rare que l'administration se serve des textes qu'elle a à sa disposition pour imposer à un particulier les contributions à la plus value, c'est à dire le concours pécuniaire imposé aux particuliers qui ont trouvé à l'exécution des travaux un bénéfice exceptionnel. La plus value est, dans ce cas, déterminée par une commission administrative de sept membres nommés par décret en Conseil d'Etat. Cette commission décide quelles sont les plus values que l'immeuble dont il s'agit a réalisées du fait de l'exécution d'un travail public et la contribution à payer peut aller jusqu'à la moitié de la plus value réalisée par l'immeuble. Le contentieux est de la compétence du Conseil d'Etat.

2° L'autre forme de collaboration imposée est l'association syndicale. L'administration peut forcer les intéressés à exécuter personnellement des travaux publics, dont ils doivent seuls tirer profit, en constituant des syndicats de propriétaires.

Ces associations syndicales de propriétaires peuvent être de trois sortes :

- a) Associations syndicales libres
- b) associations syndicales autorisées
- c) associations syndicales obligatoires

Les associations syndicales de propriétaires sont régies par la loi du 21 Juin 1865, remaniées par celles des 22 Décembre 1888, 13 Décembre 1902, 5 Août 1911 et le décret du 21 Décembre 1926.

a) Les associations syndicales libres sont des associations qui se forment du consentement de tous les associés par la publication du contrat d'association. Elles ont la personnalité morale, mais leurs travaux sont purement privés. En 1865, au moment où ces associations se fondaient, l'association était prohibée par le gouvernement. Il fallait une autorisation pour s'associer. Au contraire, lorsqu'il s'agissait de propriétaires qui veulent se grouper pour effectuer des travaux, on les laissait agir librement. Aujourd'hui, cela n'a plus d'intérêt parce que la loi du 1er Juillet 1901 a permis à tout le monde de s'associer librement.

Ces associations syndicales libres sont des associations dont les travaux n'ont pas le caractère public. Elles n'ont donc pas le droit de lever des taxes. Comme il est assez rare que tout le monde

es contributions
à la plus value

'association
syndicale

Associations
syndicales li-
res

Associations syndicales autorisées.

La liste des travaux a été allongée en 1926.

Les associations syndicales obligatoires.

s'entende sur les travaux à exécuter, la loi a prévu deux autres catégories d'associations.

b) les associations syndicales autorisées sont des établissements publics, qui sont constitués par un décret en Conseil d'Etat sur la demande d'un certain nombre de propriétaires voulant exécuter des travaux d'intérêt général dans un périmètre déterminé. Dans cette association, la majorité oblige la minorité à entrer dans le syndicat et à exécuter les travaux imposés par la majorité. Naturellement, la minorité jouit d'une certaine garantie, qui consiste dans l'intervention et la surveillance de l'administration.

La liste des travaux à effectuer par des associations syndicales autorisées est limitative. Ce sont notamment : la défense des terrains contre les empiètements de la mer et des fleuves, le dessèchement des marais, la défense contre les incendies de forêt, les assainissements des terres, les assainissements dans les agglomérations bâties, les améliorations agricoles, etc.... Ces travaux étant des travaux publics, ils bénéficient du régime de faveur des travaux publics. L'association syndicale pourra expoprier, lever des taxes sur les plus values, exercer le droit d'occupation temporaire. Le contentieux des travaux entrepris par les associations syndicales autorisées relève du conseil de préfecture.

c) enfin, il y a les associations syndicales obligatoires qui sont forcées de faire tous les travaux particulièrement urgents et spéciaux, tels que construction de digues, dessèchement des marais. Elles remontent à 1887. Ces associations syndicales sont imposées à tous les propriétaires par le préfet qui les provoque d'office et elles sont formées par décret en Conseil d'Etat. Il suffit que l'administration décide pour que les propriétaires se réunissent en association syndicale. Les travaux exécutés par les associations syndicales forcées sont des travaux publics, et comme tels sont soumis au régime des travaux publics, c'est à dire que des charges peuvent être imposées aux propriétés privées, etc...

§ 2 - Les dommages causés par les travaux publics

Ces dommages peuvent être de deux catégories suivant qu'ils sont causés :

A - aux personnes

B - aux propriétaires.

A) Les dommages causés aux personnes -

Des accidents peuvent être causés aux personnes au cours de l'exécution d'un ouvrage public, soit une fois que l'ouvrage se trouve terminé (défaut d'entretien, écoulement, etc...)

Ces accidents doivent être réparés, le principe ne fait pas de doute mais pendant fort longtemps la jurisprudence a considéré que c'était le Conseil de Préfecture qui était toujours compétent en matière de réparation de dommages causés aux personnes par les travaux publics. Depuis un arrêté de conflit du 31 Mai 1913, une distinction est faite par la jurisprudence. Si le fait se rattache à l'exécution de l'ouvrage, c'est le Conseil de Préfecture qui est compétent. Si, au contraire, le fait dommageable se rattache à l'exploitation du travail public, c'est le Conseil d'Etat qui est compétent de plein droit.

B) Les dommages causés à la propriété.

Les dommages permanents sont ceux qui résultent de la proximité d'un ouvrage public et qui entraînent une dépréciation de cette propriété. Il n'y a dommage permanent donnant lieu à une indemnité que si le dommage est direct et matériel, c'est à dire qu'il faut qu'il soit actuel, réalisé en fait, qu'il ne soit pas simplement éventuel. En outre, il faut que la propriété soit touchée dans ses limites physiques, que ce soit immédiatement et non pas une série de contre coups, que le dommage se fasse sentir sur la propriété.

Le contentieux des dommages causés à la propriété appartient au Conseil de Préfecture. C'est d'ailleurs un simple contentieux de l'indemnité. Le Conseil de Préfecture ne peut pas obliger l'administration à détruire, à supprimer le travail public, qui est en cause; il peut simplement obliger l'administration à réparer ce dommage par une indemnité en argent. Si l'administration préfère supprimer le travail plutôt que de donner une indemnité en argent elle est libre. Seulement, le conseil de Préfecture ne peut pas lui enjoindre de supprimer le travail public, cause de la dépréciation permanente de la propriété.

L'atteinte à la propriété est plus ou moins

Compétence contentieuse du Conseil de Préfecture et des tribunaux judiciaires suivant ces cas.

Les dommages permanents

Contentieux de l'indemnité

grave suivant qu'elle a un caractère temporaire ou définitif, suivant qu'il s'agit :

- a) d'une occupation temporaire
- b) d'une expropriation.

L'occupation temporaire

a) L'occupation temporaire a pour objet soit d'extraire ou d'amasser des matériaux, soit de faire des dépôts de terre, soit de s'installer sur une propriété privée pour tout autre objet relatif à l'exécution de travaux publics.

L'occupation temporaire constitue une atteinte grave à la propriété, aussi la loi du 29 Décembre 1892 l'a-t-elle limitée quant aux terrains auxquels elle s'applique et quant à sa durée, elle donne lieu à indemnité et est entourée de garanties.

I) L'occupation est limitée quant aux terrains qui peuvent être occupés. On ne peut pas occuper, si commode que cela soit pour l'exécution d'un travail public, une maison d'habitation. Les maisons d'habitation sont exonérées d'occupation temporaire. De même les terrains clos et attenants à la maison d'habitation. Mais ici l'exonération au lieu d'être totale comme pour une maison d'habitation, n'est que partielle. On peut pénétrer sur le terrain pour l'exécution ou les études du travail, mais on ne peut pas y pénétrer pour faire des fouilles ou pour y établir des dépôts de matériaux. Tous les autres terrains sont soumis à l'occupation temporaire, c'est à dire à la possibilité d'être utilisés par l'administration qui exécute un travail public, soit pour prendre des matériaux, soit pour rejeter des déblais.

b) L'occupation est limitée quant à sa durée, l'occupation temporaire se fait, en principe, par période d'une année, pouvant être renouvelée cinq fois. C'est donc un maximum de cinq années pendant lesquelles l'occupation temporaire peut être imposée à des biens particuliers. Après ces cinq années, ou bien l'occupation temporaire se continue à l'amiable, ou bien le propriétaire peut exiger que l'administration acquiert le terrain qu'elle occupe.

3 - L'occupation temporaire est soumise à des formalités prévues par la loi.

a) L'autorisation régulière résultant d'un arrêté préfectoral doit recevoir une publicité. Cet arrêté préfectoral spécifie quelles sont les parcelles qui seront sujettes à l'occupation temporaire à raison de leur voisinage du travail public et quelles sont les opérations auxquelles l'entrepreneur pourra se livrer. Cet arrêté est d'ailleurs attaçable en conseil de préfecture.

L'occupation est limitée quant aux terrains auxquels elle s'applique

L'occupation est limitée quant à sa durée.

L'occupation est soumise à des formalités légales d'autorisation et de constatation préalables

b) La constatation préalable de l'état des lieux afin qu'on puisse vérifier éventuellement quel est exactement le dommage qui a été causé à la propriété privée occupée temporairement.

4) Enfin, l'occupation temporaire donne lieu à indemnité. Cette indemnité peut être fixée à l'amiable. Sinon, c'est le Conseil de Préfecture qui doit la déterminer. L'indemnité est accordée à tous ceux qui ont souffert de l'occupation, non seulement au propriétaire du terrain, mais à des locataires fermiers, etc.... L'indemnité est réglée ou bien à la fin de chaque année si les travaux durent plus d'un an, ou bien à la fin de l'occupation. Le paiement de l'indemnité est garanti par un prélèvement sur le cautionnement de l'entrepreneur.

Ainsi la loi de 1892 sur l'occupation temporaire donne des garanties très satisfaisantes à la propriété privée, tout en permettant à l'administration de se servir de celle-ci dans les mesures indispensables pour l'exécution de travaux publics.

b) l'expropriation est une autre charge, de beaucoup la plus considérable, imposée à la propriété par l'exécution de travaux publics. L'expropriation est la dépossession imposée au propriétaire d'un immeuble dans un but d'intérêt général.

Elle se présente sous deux formes.

a) directe c'est l'expropriation qui résulte de procédure organisée spécialement pour obtenir une propriété privée.

b) indirecte, c'est celle où l'emprise est faite en des formes non prévues par les lois ou bien résulte d'un pur fait.

L'expropriation directe est seule prévue par les lois. L'expropriation indirecte est prévue par la jurisprudence et toutes les fois que la jurisprudence constate une expropriation indirecte, c'est-à-dire une suite d'événements qui ont abouti au même résultat, elle accorde une indemnité.

a) L'expropriation est une atteinte portée à la propriété, mais une atteinte nécessaire, légitime à raison de l'intérêt général. Le principe de l'expropriation n'est pas contestable, seulement le problème est de réglementer le jeu de l'expropriation et de donner à la propriété privée des garanties contre une dépossession arbitraire.

Ces dépossessions arbitraires avaient malheureusement lieu d'une façon fréquente sous l'ancien régime.

Les dépossessions arbitraires

gime. Ce fut l'un des abus contre lesquels la Déclaration des Droits de l'homme s'est élevée avec le plus d'énergie. Elle dit, en effet, que nul ne pourra être privé de sa propriété si ce n'est dans l'intérêt de tous, et moyennant une juste et préalable indemnité. Ce système posé dans la Déclaration des Droits de l'Homme a été organisé en France d'une façon assez satisfaisante.

La loi de 1841

La législation française sur l'expropriation qui date du 3 Mai 1841, est une législation très bien faite. Beaucoup d'Etats étrangers ont calqué cette loi de 1841 pour leurs besoins particuliers. La loi de 1841 a été remaniée en 1918 et 1921, mais les grands principes établis en 1841 continuent à demeurer en vigueur.

Ce système législatif est caractérisé par l'intervention de trois autorités différentes :

- l'autorité administrative a pour tâche de déclarer l'utilité publique et de désigner les terrains qui peuvent être frappés de l'expropriation.
- l'autorité judiciaire intervient ensuite et prononce le transfert de la propriété.

- le jury de propriétaires détermine l'indemnité.

L'expropriation étant exceptionnelle dans sa nature est naturellement limitée dans son application. Les entreprises privées ne peuvent pas, en principe, exproprier. C'est ainsi que, seules, parmi les établissements publics, les associations syndicales autorisées ou forcées ont qualité pour exproprier. Le droit d'exproprier est donc réservé à l'Etat, au Département, à la commune, aux colonies, soit directement par eux-mêmes, soit par leurs concessionnaires, s'il s'agit de travaux que ces personnes publiques font exécuter par d'autres.

On ne peut exproprier que les choses corporelles immobilières. Cela exclut les droits incorporels sauf les brevets d'invention (loi de 1916) et les meubles. Les meubles peuvent faire simplement l'objet de réquisition : réquisition militaire, parfois réquisitions civiles.

On ne peut exproprier qu'en vue de l'utilité publique, c'est-à-dire en vue d'assurer le fonctionnement d'un service public ou bien de servir l'intérêt général. Mais on ne pourrait pas exproprier en vue de l'acquisition d'un bien pour le revendre avec bénéfice. D'ailleurs, l'utilité publique, l'intérêt général, sont des notions extrêmement souples et qui peuvent prendre des formes infiniment diverses. C'est la plupart du temps la construction d'une voie de communication; mais cela pourrait être aussi bien la protection d'un site artistique, l'assainissement d'

Intervention de trois autorités différentes.

Le droit d'expropriation non réservée aux personnes publiques

L'expropriation des immeubles et la réquisition des meubles

Elargissement croissant à la notion d'utilité publique

Expropriation par zones

ne station thermale. Ces hypothèses qui sortent de la notion courante d'intérêt général sont réglementées par des lois spéciales, comme la loi du 30 Mars 1887 (Pour les fouilles artistiques), loi du 13 Avril 1900 (sur la réfection du plan cadastral) loi du 13 Avril 1910 (sur l'assainissement des stations thermales), loi de 1912 (sur la conservation des sites), loi de 1902 et 1915 pour des raisons d'urbanisme; loi de 1925 pour la création de terrains de sports lois de 1882, 1913, 1922, pour assurer le reboisement, etc... Donc, toutes les fois qu'on se trouve en présence d'un intérêt général d'utilité publique il peut y avoir expropriation mais il ne peut jamais y avoir expropriation pour une utilité privée.

L'expropriation peut cependant avoir lieu quelques fois pour revendre. C'est une exception toute récente. Mais il faut que cette re-vente soit justifiée par un intérêt général. Cette hypothèse se produit dans ce qu'on appelle l'expropriation par zones. Cette notion a été mise en oeuvre par la loi du 6 Novembre 1928 qui a remanié sur certains points la loi de 1841. Il en a été fait une application pratique immédiate par la loi de 1919 relative à l'aménagement des fortifications de Paris. L'expropriation par zones est l'expropriation d'une zone de terrain en dehors du terrain nécessaire pour la construction de l'ouvrage public projeté. L'administration peut, en dehors de la zone de travail, exproprier une autre zone et ensuite revendre les parcelles comprises dans cette zone à la condition que l'opération ait pour but l'intérêt général.

L'article 2 de la loi du 6 Novembre 1918 dit que l'utilité de l'expropriation pourra être déclarée non seulement pour les superficies comprises dans le périmètre des ouvrages publics projetés, mais pour toutes celles qui seront reconnues nécessaires pour assurer à ces ouvrages leur pleine valeur immédiate ou d'avenir. Il en sera ainsi notamment en matière de voirie urbaine pour la superficie hors alignement faisant obstacle à un lotissement rationnel ou non susceptible de construction qui s'accorde avec le plan général des travaux. Cette expropriation par zone permet l'extension de l'expropriation à des superficies au delà de celles sur lesquelles seront effectués les travaux publics en vue desquels l'expropriation a été autorisée.

La procédure de l'expropriation se trouve exposée dans la loi du 3 Mai 1841, puis dans celle du 6 Novembre 1918, enfin dans une loi du 21 Avril 1914 sur la procédure devant le jury.

La procédure de l'expropriation comporte trois

La procédure de l'expropriation

phases correspondant aux trois autorités qui entreront en fonctions : phase administrative, phase judiciaire et phase du jury.

La déclaration d'utilité publique

1° - La déclaration d'utilité publique a lieu à la suite d'une enquête; elle est faite ou bien par une loi ou bien par un décret suivant l'importance des travaux à exécuter. Après la déclaration d'utilité publique a lieu la désignation des terrains à exproprier, puis une nouvelle enquête intervient pour établir le tracé définitif de l'ouvrage. Dans cette enquête, les divers intéressés sont admis à faire valoir leurs observations. Lorsque la décision est définitive, un arrêté de cessibilité est pris par le préfet. C'est l'acte qui détermine la première phase ou phase administrative.

2° - Une fois l'arrêté de cessibilité pris, le propriétaire sait que sa propriété est menacée et qu'il faudra qu'il l'abandonne à l'administration. Alors, ou bien il s'entendra à l'amiable avec l'administration qui prend possession du bien sans qu'il y ait lieu à des formalités ultérieures, ou bien le propriétaire ne sera pas satisfait de l'offre que lui fera l'administration et les choses se dérouleront désormais devant le tribunal.

Le rôle du Tribunal est double :

a) Il doit s'assurer que la procédure qui a abouti à l'arrêté de cessibilité a été régulière, c'est à dire que toutes les formalités ont été remplies. C'est là un des cas très exceptionnels dans lesquels les tribunaux judiciaires ont qualité pour apprécier la régularité d'une opération administrative.

b) Si le tribunal judiciaire constate que tout s'est passé régulièrement, il procède au transfert de la propriété. Il prononce le jugement d'expropriation. Le tribunal ne peut pas refuser de prononcer le jugement d'expropriation dès l'instant où il est certain que toutes les formalités ont été régulièrement remplies. Ce jugement a pour effet de transférer à l'administration la propriété pleine et entière de l'immeuble.

3° - La phase du jury est une des dispositions les plus ingénieuses de la loi de 1841. En effet; il ne suffit pas que le tribunal ait prononcé le transfert de la propriété pour que l'administration puisse s'en emparer. Il faut encore, avant qu'il y ait envoi en possession, que l'indemnité ait été fixée. L'administration fait des offres aux intéressés, les intéressés acceptent ou n'acceptent pas. S'ils acceptent, la question est réglée. S'ils n'acceptent pas, on va devant le jury. Celui-ci peut être un grand ou un petit jury.

Avant la loi de 1918, le grand jury se compo-

Intervention du tribunal

Le rôle du jury

sait d'un magistrat directeur et de douze jurés choisis sur une liste de trente six à soixante douze noms qui est établie, annuellement et par arrondissement par le Conseil Général. La loi du 6 Novembre 1918 a simplifié les choses, au lieu d'un magistrat et de douze jurés, il n'y a plus qu'un magistrat et six jurés et le jury, même réduit à quatre membres peut encore valablement statuer.

Le petit jury est prévu par la loi de 1836, il est composé de quatre jurés au lieu de six autrefois, il est présidé également par un magistrat. Le petit jury est employé dans les cas d'expropriation pour redressement des chemins vicinaux, ou bien lorsqu'il s'agit d'expropriation pour construction de chemins ruraux, etc....

La procédure devant l'un et l'autre jury a été fixée par une loi du 21 Avril 1914. Cette procédure est calquée sur la procédure devant le jury criminel en ce sens qu'il y a division d'attributions entre le jury lui-même et le magistrat directeur. A la Cour d'assises, il y a en effet, un magistrat qui dirige les débats et un jury criminel. De même dans le jury d'expropriation il y a aussi un double élément : l'élément judiciaire directeur et l'élément civil, le jury qui règle l'indemnité pendant les débats; le magistrat qui a pour fonction de diriger ceux-ci et de donner force exécutoire à la décision du jury.

Cependant il y a une différence avec le juge criminel. Le magistrat dans le jury criminel ne prend pas part aux délibérations du jury. Si les jurés veulent lui demander des renseignements, ils le font demander et une fois le renseignement fourni, le magistrat se retire et le jury continue à délibérer seul. Au contraire, en ce qui concerne le jury d'expropriation, le magistrat délibère avec le jury.

L'indemnité doit être fixée par le jury en argent : elle doit comporter réparation entière du dommage causé. De plus, elle ne peut pas être fixée d'une manière arbitraire. Elle se déplace entre un maximum et un minimum. Le maximum est la somme demandée par le particulier exproprié et le minimum est la somme offerte par l'administration.

L'indemnité a également un caractère préalable c'est-à-dire qu'elle doit être payée avant la prise de possession.

D'autres garanties sont encore accordées aux propriétaires.

Si la parcelle de terrain expropriée est égale aux 3/4 de la totalité du terrain et si le 1/4 restant est inférieur à 10 ares, le propriétaire peut requérir

a procédure
devant le
jury

Comparaison a-
o le jury
criminel

caractères de
l'indemnité

l'expropriation totale et l'administration est forcée de prendre la totalité du terrain. C'est la réquisition d'emprise totale.

Si un terrain exproprié n'est pas employé du fait, par exemple, d'une modification de travail, le propriétaire a dans ce cas le droit de demander la rétrocession de son terrain.

Enfin, si le terrain n'était utilisé que partiellement ou provisoirement et qu'il ait été mis en vente plus tard, en tout ou en partie, le propriétaire aurait un droit de préemption sur la partie de son terrain qui lui a été enlevée et qui n'est plus nécessaire à l'exécution du travail public.

b) l'expropriation indirecte est la dépossession de la propriété effectuée pour l'exécution d'un travail public, mais sans que les formalités prévues pour l'expropriation aient été suivies. Toutes les fois qu'il y a expropriation indirecte, le propriétaire dépossédé a le droit d'aller devant les tribunaux judiciaires pour réclamer une indemnité. En effet, puisqu'on emploie le tribunal judiciaire, quand il s'agit de procéder à une expropriation directe, à plus forte raison peut-on l'employer quand il s'agit d'une expropriation indirecte. Le Tribunal accorde à l'individu exproprié une indemnité pour la dépossession indirecte dont il a été victime.

La théorie de l'expropriation indirecte, ou voie de fait qui n'avait d'abord été admise qu'assez timidement par les tribunaux de l'ordre judiciaire est aujourd'hui couramment reçue et des applications de plus en plus nombreuses en sont faites. Cette solution n'est d'ailleurs pas sans inconvénients puisqu'elle tend à éviter à l'administration les procédures protectrices de la loi de 1841.

L'expropriation indirecte

La voie de fait

TROISIÈME PARTIE

D R O I T F I N A N C I E R

Chapitre IV

LE BUDGET

Préliminaires

Le fonctionnement des services publics nécessite des ressources considérables. Une partie de celle-ci, la plus faible, est représentée par le domaine

a part décroissante des ressources domaniales

le procédé de la dépense publique

la détermination des charges publiques

l'importance du budget

Jadis, dans le monde féodal, les revenus du domaine constituaient la principale, sinon la seule des ressources publiques. Il n'y avait pas d'impôt et le souverain tirait de ses propriétés personnelles ce qui était nécessaire pour l'accomplissement des charges de l'Etat. Peu à peu en passant du monde féodal au monde moderne, puis au monde contemporain, l'importance des ressources domaniales a été sans cesse en diminuant, tandis que croissaient les dépenses publiques : aujourd'hui la part des produits et revenus du domaine ne représente guère plus que le centième des recettes totales, moins de quatre cent quarante cinq millions sur un budget de plus de quarante cinq milliards (50 milliards en 1930).

Dans les Etats modernes, le procédé essentiel pour financer les charges publiques, c'est la dépense publique. Tous les problèmes, si complexes, de la science des finances se ramènent en définitive à cette formule très simple du Professeur Gaston Jèze : "Il y a des charges publiques, il faut les couvrir". Le procédé de la dépense publique est le moyen principal de financer les charges publiques. Les deux grands problèmes que soulèvera donc le droit financier seront les suivants :

Comment se déterminent les charges publiques ?

Comment les charges publiques sont elles réparties ?

La détermination des charges publiques a lieu selon un mode inverse de celui de la vie courante. On détermine d'abord les dépenses. On recherche ensuite les moyens d'y faire face. Théoriquement, il serait possible, en fonction de telle ou telle conception du rôle de l'Etat, de déterminer à priori les services qu'il doit rendre, mais en fait, il existe tout un ensemble de services organisés et d'engagements contractés auxquels l'Etat doit faire face, sans pratiquement pouvoir faire sur eux d'économie appréciable. L'Etude des dépenses publiques se ramène donc, dans la réalité des choses à l'examen de l'état des dépenses dressé par l'Etat lui-même et qui constitue une partie essentielle du budget. C'est par le budget que le problème des dépenses pénètre dans les finances publiques. Ainsi le budget de l'Etat est le cadre général du droit financier. C'est par lui également que l'étude des finances publiques doit être nécessairement entreprise et le premier chapitre de cette troisième partie lui sera tout naturellement consacré.

Le budget prévoit d'autre part les recettes, mais il faut ensuite organiser celles-ci. Si on laisse de côté l'utilisation du domaine, qui joue, nous l'a-

L'impôt principale ressource publique

vons dit, un rôle restreint, la création frauduleuse d'instruments de paiement qui est un expédient condamnable, le recours à l'emprunt qui n'est qu'une anticipation de recettes, il reste que la très grande partie des ressources publiques provient de l'impôt. On lui consacrera le second chapitre, le dernier à la fois de cette troisième partie et du cours tout entier.

Définition du budget

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'Etat pour une période déterminée.

Il est nécessaire qu'il y ait à la fois prévision et autorisation. Des prévisions sans autorisation ne seraient qu'un document sans valeur positive. Une autorisation de recette ou de dépense ne serait pas un budget. De plus, il est nécessaire que les prévisions et l'autorisation soient circonscrites dans une période déterminée.

L'étude du budget comporte quatre paragraphes :

- 1° - La préparation du budget
- 2° - Le vote du budget
- 3° - L'exécution du budget
- 4° - le contrôle de l'exécution du budget

§ I - La préparation du budget -

Rôle de l'exécutif.

Presque partout, la préparation du projet du budget appartient au pouvoir exécutif. Lui seul est, en effet, à même de recueillir les renseignements nécessaires tant sur les besoins probables de ces divers services que sur le rendement présumé des différentes sources de recettes. Chaque ministre établit le budget des dépenses de son département. Il transmet celui-ci avec l'avis du contrôleur des dépenses engagées au Ministre des finances.

Le Ministre des finances joue, en matière budgétaire le rôle principal :

- a) Il centralise les budgets des dépenses des divers ministères.
- b) il dresse son propre budget des dépenses du ministère des finances.
- c) il établit seul le budget général des recettes. C'est en effet un principe essentiel du droit financier français que tous les ministres sont exclusivement des ministres de dépenses et que, seul, le ministre des finances est le ministre des recettes.
- d) Le ministre des finances est seul chargé de rédiger la préface du budget général qu'on appelle l'exposé des motifs, ainsi que d'arrêter le texte de la loi de finances.

Le projet du budget préparé par les ministres

éole des commissions parlementaires des finances

de la Chambre et du Sénat en séances publiques

Exercice financier

comme nous venons de le dire, est soumis à la Chambre des députés. Celle-ci en renvoie l'examen à l'une de ses grandes commissions, la Commission des finances. Celle-ci ne se contente pas d'une étude destinée à éclairer le vote de l'assemblée. Elle remet d'ordinaire en chantier et selon une mesure variable le projet gouvernemental. Dans certains cas, un même budget a été complètement défait et reconstruit à la Chambre des députés, puis ensuite refait encore une autre fois et sur d'autres bases au Sénat. Cette activité parlementaire s'exerce généralement dans le sens des économies mais souvent celles-ci ne sont pas pratiquées à bon escient et ne sont qu'un trompe l'oeil.

Le projet préparé par le Gouvernement et retouché par la Commission se voit encore modifié par l'initiative parlementaire au cours des discussions publiques devant les deux assemblées. Cette initiative se traduit cette fois surtout, sauf au Sénat, par des accroissements de dépenses. Pour empêcher celles-ci les articles 101 et 102 du règlement, ainsi que l'article 105 de la loi de Finances de 1913 limitent le droit d'amendement budgétaire. L'exercice du droit d'amendement est circonscrit dans le temps (les dix jours qui suivent la distribution du rapport), interdit pour un certain nombre d'objets (augmentation de traitement, d'indemnité ou de pension, création de service, d'emploi ou de pension, etc....) enfin il ne peut être introduit dans la loi de finances que des dispositions visant directement les recettes ou les dépenses à l'exclusion de toute autre question.

L'état évaluatif des recettes et des dépenses futures repose sur le système dit de l'exercice par opposition au système dit de la gestion. En vertu du système de la gestion on inscrirait toutes les prévisions des dépenses et de recettes à encaisser dans la période budgétaire envisagée. Au contraire, dans le système de l'exercice, on fait entrer en prévision toutes les recettes et toutes les dépenses qui tireront leur origine d'un acte accompli au cours de l'année budgétaire à venir, quelle que soit l'époque des encaissements et des paiements. L'exercice, selon une définition très juste, est l'ensemble des charges et des droits d'une année.

Par conséquent, l'exercice diffère, quant à sa durée de l'année financière. L'exercice comprend, outre cette dernière, une période complémentaire de durée théoriquement illimitée et devant se fermer seulement à l'époque où sont éteintes la dernière créance et la dernière dette de l'année. Comme la durée il-

limitée de l'exercice ne serait pas sans inconvenients une ordonnance de 1822 arrête la durée de l'exercice au 31 Juillet de l'année suivante. Les opérations qui ne se trouvraient pas réglées à cette date seraient rattachées pour des raisons de commodité et de célérité à la comptabilité des exercices suivants.

Le budget est préparé quatorze ou quinze mois avant sa mise en exécution, mais l'année budgétaire commence au premier Janvier. En Décembre 1929, le gouvernement a fait voter une disposition d'après laquelle l'année budgétaire commencera au 1er Avril. En règle générale, le budget est déposé à la Chambre au printemps. C'était du moins l'usage avant la guerre. Depuis 1919, les budgets ont toujours été déposés plus tardivement dans le cours de l'été et même après. Le projet n'est discuté et voté que dans la session d'automne à la veille de l'ouverture de l'année financière.

Ouverture de l'année budgétaire

L'évaluation des dépenses

L'évaluation des recettes règle de la pénultième.

Il n'y a pas de règle pour l'évaluation des dépenses. Celles-ci relèvent de la perspicacité et de la bonne foi des préparateurs du budget. Les crédits évaluatifs s'appliquent aux dépenses que l'on effectuera jusqu'à concurrence de n'importe quelle somme pour lesquelles on suppose qu'un crédit de tant sera suffisant. Les crédits limitatifs s'appliquent à des dépenses que l'on effectuera jusqu'à concurrence des crédits qui leur sont alloués. Parmi les données les plus importantes que les préparateurs du budget apprécieront au mieux, en les interprétant d'après leurs lumières personnelles, il y a, d'une part, la dépense faite par chaque service dans l'exercice précédent, d'autre part, les charges financières nouvelles qu'il prévoit devoir résulter de l'application des lois récemment votées. Les dépenses inscrites au projet de budget sont d'ailleurs normalement présentées aux Chambres par comparaison avec celles du budget de l'exercice précédent, les augmentations ou les diminutions de crédits d'une année sur l'autre, faisant l'objet d'explications et de justifications spéciales.

En matière de recettes, les préparateurs sont liés par une règle automatique dite système de la pénultième année. Il consiste à prendre invariablement pour base des évaluations les résultats du dernier exercice connu. Ainsi, au Printemps de 1929, lorsqu'on termine la préparation du budget de 1930, on connaît le montant effectif des recouvrements opérés du 1er Janvier au 31 Décembre 1928. Ce sont les résultats de cette pénultième année qui serviront de base aux évaluations des recettes budgétaires. On ne fera subir à ces données que les retouches imposées par des raisons précises, par exemple : un changement de

La règle de l'universalité.

les tarifs fiscaux. Le système de la pénultième année a l'avantage, en temps normal, d'assurer des excédents de recettes modérés. En période de grande instabilité des prix, il perd beaucoup de sa valeur. Abandonnée en France en 1914, en 1923 et en 1925, sans parler de la période de guerre, la règle de la pénultième a été reprise depuis 1926. C'est une règle de sagesse, qu'il convient de respecter.

Le budget n'est pas un budget net. Les dépenses et les recettes n'y sont pas rapprochées et compensées. Le produit net ou la dépense nette ne figurent pas au budget, mais au contraire, on inscrit dans celui-ci toutes les dépenses et toutes les recettes sans rien faire disparaître par voie de compensation. Le système dit des contractions ou du produit net, en n'inscrivant au budget que des sommes, c'est à dire des sommes destinées à entrer ou à sortir effectivement du Trésor permet de connaître d'un coup d'œil ce qu'un service rapporte ou ce qu'il coûte. Par contre, il rend illusoire le contrôle du Parlement, et favorise la prodigalité. Aussi l'évolution des méthodes budgétaires tend-elle uniformément à substituer à ce procédé défectueux la règle de l'universalité.

En France, une ordonnance de 1817 rend obligatoire l'inscription budgétaire des frais de perception de l'impôt (on empêche ainsi l'administration de masquer des dépenses derrière des recettes) et une ordonnance de 1822 rend obligatoire l'inscription budgétaire de certaines recettes dont les Ministres bénéficiaient à l'occasion de certaines dépenses. Tous les fonds provenant d'une source étrangère aux crédits législatifs seront versés au Trésor (on empêche l'administration de masquer des recettes derrière des dépenses).

La règle de l'universalité, qui s'oppose à la méthode de l'assignation, entraîne deux conséquences:

a) L'inscription de toutes les dépenses au budget (en particulier selon la règle du produit brut l'inscription des frais de perception de l'impôt).

b) L'inscription de tous les produits quels qu'ils soient, au budget. Les produits accessoires de dépense sont remis à l'administration des domaines et inscrits dans la comptabilité budgétaire au produit du domaine, aux produits divers ou encore aux recettes d'ordre. Il n'y a exception que dans la mesure où le budget de l'Etat est lui-même divisé en plusieurs budgets ayant leur dotation autonome - budget extraordinaire, budget annexe, etc.... de sorte que cette conséquence du principe de l'universalité se rattache aussi à la règle de l'unité.

La règle de l'unité prescrit qu'un seul budget global résume toutes les dépenses et toutes les recettes.

La règle de l'unité

tes en deux totaux uniques. Le système opposé est celui de la spécialité. L'ensemble des dépenses et des recettes se trouve réparti entre un certain nombre de budgets spéciaux dans lesquels on groupe à part un lot de dépenses et de recettes qui sont plus ou moins corrélatives à raison de leur origine, de leur nature ou de leur affectation particulière.

La règle de l'unité est plutôt un idéal qu'une règle pratique. Elle n'est complètement réalisée nulle part et est diversement appréciée suivant les pays. Historiquement, les budgets français ont donné lieu, aux spécialisations suivantes :

a) par le budget ordinaire, l'Etat pourvoit à un certain nombre de besoins publics normaux et permanents, au moyen de ressources également normales et permanentes dont les principales sont les impôts.

b) par le budget extraordinaire, il est satisfait à des travaux également extraordinaires - construction de chemins de fer, réfection de l'artillerie qui à cause de leur importance nécessiteront l'appel à une ressource non moins extraordinaire, l'emprunt.

c) par le budget des dépenses recouvrables, l'Etat fera l'avance de fonds destinés à relever des ruines, en attendant de pouvoir imputer ces avances sur les versements ultérieurs à recevoir de la puissance vaincue, en exécution du traité de paix. Le budget des dépenses recouvrables, créé en 1920, a été supprimé en 1926.

d) par les budgets annexes, l'Etat, entrepreneur d'un certain nombre de services de nature industrielle postes et télégraphes, chemins de fer, imprimerie, tabac, s'efforce de classer à part le produit et la dépense de chacune de ces entreprises pour en dresser un bilan commercial.

e) par le budget des dépenses sur ressources spéciales, on s'est proposé, jusqu'en 1892, de laisser à part les recettes opérées par les agents d'Etat pour le compte des départements et des communes et qui de ce fait, ne présentait pas de recettes ou de dépenses véritables pour l'Etat.

f) par les services spéciaux du trésor se trouvent détachées du budget des avances remboursables faites au commerce et à l'industrie par exemple, pour les aider à traverser une crise.

La constitution des budgets particuliers procède d'une préoccupation en apparence fort rationnelle, celle de discriminer les ressources et les dépenses de diverses catégories. Mais en fait cette pratique aboutit à de nombreux abus, le budget manque de

Le budget ordinaire

Le budget extraordinaire

Le budget des dépenses recouvrables

Les budgets annexes

Les dépenses sur ressources spéciales

les services spéciaux du trésor

clarté et de simplicité, par suite de la pénétration mutuelle et de l'enchevêtrement des budgets. Ceci est d'autant plus grave que le système de la spécialisation favorise l'absence de sincérité des rédacteurs qui trop souvent soulagent indûment le budget ordinaire, en mettant au compte de budgets spéciaux les dépenses normales. De plus, on s'habitue peu à peu à recourir à l'emprunt pour des dépenses qui ne sont pas vraiment extraordinaires, mais simplement d'une périodicité plus étendue que l'année.

La politique d'incorporation

analyse du budget

a loi de finances.

De notre histoire financière, la période de 1885-1895 est marquée par une politique d'incorporation. En 1895, l'unité budgétaire est presque réalisée après 1910, s'accuse un mouvement de spécialisation, avec création de budgets spéciaux. Durant la guerre et ses lendemains immédiats, les comptes spéciaux se sont multipliés. Depuis 1922, la politique des incorporations a permis de clôturer les comptes spéciaux, de supprimer le budget extraordinaire (1922) et le budget des dépenses recouvrables (1926).

Le budget français se présente matériellement sous la forme de deux ou trois gros volumes dont l'ensemble comprend plusieurs milliers de pages. Le premier volume, les autres étant des annexes, comporte trois divisions principales :

A - L'exposé des motifs est la préface du budget. Le Ministre y indique les lignes générales de sa politique financière. Il justifie les dépenses proposées et les recettes envisagées. L'exposé, qui peut prendre un tour très différent suivant les personnalités de son auteur, se complète de tableaux annexes fournissant des renseignements statistiques sur l'état des finances.

B - Le texte de la loi est divisé en cinq titres
a - budget général - c'est le titre capital et qui pourrait être exclusif de la loi de finances. Il englobe toutes les recettes et toutes les dépenses que l'on n'a pas cru détacher de l'ensemble. Il comporte :

I° - crédits ouverts : d'après la loi du 31 Décembre 1928, ils sont pour 1929, les suivants :

A la dette publique pour	22.126.530.175
--------------------------------	----------------

Aux pouvoirs publics pour	94.090.000
---------------------------------	------------

Aux services généraux des mi-	
-------------------------------	--

nistères pour	21.204.906.418
---------------------	----------------

Aux frais de régie, de per-	
-----------------------------	--

ception et d'exploitation des	
-------------------------------	--

impôts et revenus publics	
---------------------------	--

pour	I.232.850.410
Aux remboursements, restitutions et non valeurs	607.753.500
Total	45.366.130.503

Ce tableau présente le classement rationnel des dépenses publiques. Les remboursements, restitutions et non valeurs sont des déchets de perceptions.

2° - Impôts et revenus autorisés : cette rubrique autrefois très importante, plusieurs des impôts étant des impôts de répartition, ne comporte plus aujourd'hui que les modifications aux tarifs ou aux règles des impôts.

3° - Evaluation des voies et moyens : les ressources applicables aux dépenses du budget général de l'exercice 1929 sont évaluées conformément à l'état annexé à la loi à la somme totale de 45.430.717.348 francs.

Les budgets annexes

b) budgets annexes - Ces budgets sont les budgets d'établissements publics jouissant d'une certaine autonomie et de ressources propres, comme les établissements privés, mais fonctionnant dans un intérêt général et placés, de ce fait, sous le contrôle parlementaire. Ces petits budgets sont au nombre de dix :

- 1° - Fabrication des monnaies et médailles
- 2° - Imprimerie nationale
- 3° - Manufactures de l'Etat en Alsace Lorraine
- 4° - Légion d'Honneur,
- 5° - Service des poudres et essences,
- 6° - Ecole centrale des Arts et Manufactures,
- 7° - Postes, télégraphes, téléphones
- 8° - Caisse Nationale d'Epargne,
- 9° - Chemin de fer et port de la Réunion,
- 10° - Caisse des Invalides de la Marine.

Ils ont chacun leurs dépenses et les ressources propres. L'ensemble en est fixé, en recettes et en dépenses pour 1929 à 6.258.826.680 frs. Ces budgets sont toujours en équilibre parfait puisque les excédents s'il s'en dégage sont portés en dépenses, comme versements à faire au budget général. Si, au contraire, il y a déficit, celui-ci est comblé par une subvention du budget général.

Manifestement, le système budgétaire français est sur ce point tout à fait incohérent et devrait être revisé, avec réintégration de la plupart de ces budgets dans le budget général et constitution des budgets industriels pour tous les services présentant

Les services spéciaux du Trésor

un caractère industriel et commercial, réclamant une certaine autonomie financière.

c) Services spéciaux du Trésor - Ce sont tous les comptes qui, théoriquement, seront destinés à se solder un jour en équilibre, l'excédent actuel en dépenses ou en recettes n'étant que provisoire :

1° - Les uns présentent un actif qui sera dans la suite compensé par un égal passif : compte des cautionnements en numéraires; fonds de concours pour dépenses d'intérêts publics, produit du prélèvement sur le pari mutuel en faveur de l'élevage.

2° - Les autres présentent, au contraire, un passif, ultérieurement couvert par un actif égal : avances à des gouvernements étrangers, avances aux sociétés, coopératives d'artisans.

Toutes les sommes qui figurent à ces comptes si elles étaient inscrites au budget, en fausseraient les calculs, puisqu'elles ne sont destinées qu'à le traverser et qu'elles ne représenteraient ni recette ni dépense véritables. Malheureusement, comme pour toutes les autres atteintes à l'unité budgétaire, celles-ci s'inspirent bien souvent d'autre chose que d'un souci de clarté. Ils constituent dans un grand nombre de cas un expédient pour faire vivre en dehors du budget et au moyen de l'emprunt un certain nombre de services ordinaires, dont on veut décharger le budget en les présentant inexactement comme devant être récupérés ultérieurement. Aussi, à plusieurs reprises, s'est-on efforcé de réincorporer divers comptes. C'est la tendance actuelle, après l'expérience malheureuse de la guerre et de l'après guerre où les multiples comptes spéciaux se sont soldés par des déficits se chiffrant par milliards.

d) dispositions spéciales : ce sont celles qui ne sont pas destinées à réapparaître dans les budgets suivants. Certaines de celles-ci n'ont aucun rapport avec les finances. C'est le cas, dans la loi de finances de 1929, des dispositions relatives aux incompatibilités parlementaires que nous avons analysées plus haut.

e) Moyens de service et dispositions annuelles
Comme son libellé l'indique, il s'agit dans ce titre de dispositions revenant tous les ans. Elles sont des plus variées. Voici les principales :

1°- Nomenclature des services votés, c'est-à-dire pouvant donner lieu, en l'absence des Chambres, à ouverture de crédits supplémentaires par décret.

2°- Autorisation d'émission de valeurs du trésor à court terme.

Les dispositions spéciales

Les dispositions annuelles

3° - Fixation de l'effectif budgétaire des troupes de terre et de mer.

4° - Crédits d'inscription pour pensions.

5° - Fixation et limitation des divers engagements que les ministres sont autorisés à prendre dans le courant de l'année.

etc..... etc.....

C - Les documents généraux annexes, forment la dernière partie des documents budgétaires. A la différence des états législatifs A.B.C. etc... auxquels renvoie le texte de la loi de finances et qui en font partie intégrante, les documents annexes n'ont qu'un intérêt d'information.

En dehors du budget général et des budgets annexes, il existe deux budgets complètement autonomes.

Le décret loi du 16 Novembre 1926 sépare complètement le budget des chemins de fer de l'Etat des autres budgets. Le réseau est investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Son budget est approuvé non pas par le parlement mais par simple décret présidentiel. De ce fait, il n'est point certain que la réforme effectuée, soit ratifiée en fin de compte par le Sénat.

Le décret loi du 1er Décembre 1926 crée une situation analogue pour le réseau autonome d'Alsace Lorraine.

La loi du 7 Août 1926, constitutionnalisée le 10 du même mois, a rattaché l'exploitation du monopole des tabacs à la Caisse autonome d'amortissement dont elle forme une importante dotation. C'est le Conseil d'administration de la Caisse qui établit l'état de prévision des recettes et des dépenses de celles-ci. La comptabilité procède des règles et usages du commerce en ce qui concerne le tabac. Le bilan annuel doit faire ressortir les profits et pertes.

§ 2 - Le vote du budget -

On a déjà indiqué, dans la première partie du cours les conditions suivant lesquelles les droits budgétaires des assemblées politiques étaient affirmées en France et en Angleterre à différentes époques. On a également indiqué quelle était aujourd'hui la situation respective de la Chambre et du Sénat vis-à-vis des dispositions financières. On sait de même le rôle joué dans l'élaboration du budget par la Commission des Finances et l'activité que ses représentants : Président, Rapporteur général et rapporteurs spéciaux,

manifestent au cours des débats et qui fait d'eux les collaborateurs précieux ou les rivaux dangereux du ministre en exercice. Il ne reste donc à étudier ici le vote du budget que sous son aspect exclusivement financier.

Comme on l'a dit en commençant, dans les finances publiques, à la différence des finances privées, les dépenses ont le pas sur les recettes. Celles-ci se modèlent sur celles-là. C'est un principe budgétaire que la préséance des dépenses sur les recettes. Celle-ci tient à cette cause que la principale des ressources est l'impôt. A moins d'avoir complètement tari les facultés du contribuable, l'Etat, en relevant le tarif ou en établissant de nouvelles taxes peut toujours augmenter l'importance de ses recettes. Logiquement, en se préoccupant d'abord du montant des dépenses à satisfaire, dépenses de services et de dettes publics susceptibles d'ailleurs de compression dans une mesure très restreinte, on adoptera une méthode favorable aux économies. Les préparateurs du budget réduiraient les demandes pour ne pas infliger de charges inutiles aux contribuables.

Le vote émis par les Chambres est en principe limitatif et impératif quant à la nature et au nombre des branches de ressources autorisées qu'au tarif des taxes, mais simplement évaluatif quant à leur rendement. Au contraire, en fait de dépenses, le vote porte avant tout sur le chiffre qui constitue une limite qui ne doit pas être franchie. De ce fait, le contrôle parlementaire sera d'autant plus étroit, que ces votes porteront sur des crédits plus nettement subdivisés et circonscrits à des emplois définis.

Le principe de la spécialité s'oppose à la pratique du vote global ou en bloc. Historiquement, les régimes autoritaires ont une tendance à utiliser le système du vote en bloc qui donne à l'exécutif carte blanche pour l'organisation des services. Au contraire, les régimes démocratiques s'efforcent d'associer étroitement le parlement à l'action gouvernementale, et de ce fait, à faire une large place à la spécialisation. Chronologiquement, notre histoire financière suit les étapes suivantes :

de 1800 à 1815 : vote en bloc,

de 1815 à 1852 : conquête progressive de la spécialisation; 1817, vote par ministère, 1829, vote par branches principales de services, 1830, vote par chapitres

de 1852 à 1861 : suppression des chapitres.

de 1861 à 1869 : vote par sections avec virements;

de 1869 à 1870 : vote par chapitres avec virements.

à partir de 1871 : vote par chapitres sans virements.

Actuellement, les chapitres sont divisés en articles, parfois même en paragraphes. Ces deux dernières subdivisions n'ont d'ailleurs qu'une valeur indicative et ne lient pas le Ministre.

La spécialité a pour conséquence :

a) La défense de dépenser sans crédits. Si ceux-ci sont épuisés, il faut obtenir préalablement des crédits supplémentaires.

b) la défense d'accroître la dotation d'un chapitre par un prélèvement sur celle d'un autre. C'est ce que l'on appelle l'interdiction des virements entre chapitres.

c) la défense d'accroître les crédits réguliers pour des ressources occultes. On retrouve ici la règle de l'universalité budgétaire.

d) la défense d'accroître les crédits d'un exercice grâce aux soldes d'un exercice précédent. Ces derniers doivent être annulés.

Le budget n'est pas seulement un acte de prévision, il est aussi un acte d'autorisation. Le Parlement habilite par lui le pouvoir exécutif à effectuer des actes de dépenses et des actes de recettes. Puisqu'il s'agit d'une autorisation, celle-ci doit naturellement être préalable aux actes, qu'elle permet. Si donc le budget n'est pas voté en temps utile, après l'ouverture de l'année financière à laquelle il s'applique, il y a lieu, en attendant, de procurer des ressources aux pouvoirs publics et d'autoriser ceux-ci à dépenser. On donne à l'autorisation préalable et précaire accordée en attendant l'autorisation définitive, le nom de douzièmes provisoires.

Ceux-ci n'ont jamais été, malgré le très large recours qui y a été fait, qu'un simple expédient. Lorsqu'il est devenu certain que le budget ne pourra pas être voté en temps utile, le Ministre des Finances dépose un projet de douzièmes. C'est une sorte de budget de fortune sommaire et provisionnel destiné à suppléer l'absence du vrai budget dans lequel il s'absorbera ensuite. Le projet de douzième a pour but :

a) d'ouvrir les crédits nécessaires à assurer le fonctionnement des services.

b) d'autoriser la perception, conformément aux lois existantes des impôts et revenus publics.

c) d'autoriser les mesures visées au titre des

Conséquence
de la spécia-
lité.

Les douzièmes
provisoires

dispositions annuelles.

Le Ministre demande suivant les cas un ou plusieurs douzièmes. On les calcule sur la base du budget précédent. En effet, une loi de douzièmes n'est pas autre chose qu'une tacite reconduction du budget antérieur qui laisse les choses en l'état. On apporte aux douzièmes mathématiques les corrections nécessaires par le fait que certaines dépenses sont inégalement réparties entre les différents mois de l'année.

Les douzièmes provisoires sont un expédient tout à fait fâcheux, ils jettent le désordre dans l'administration des finances; ils violent le principe de la spécialité; ils retardent la mise en exécution des réformes liées au budget de discussion. Malgré ces inconvénients, c'est très fréquemment, en France, qu'il a été fait recours aux douzièmes provisoires, on le trouve après chaque période agitée; pendant 6 ans après 1815, pendant 3 ans après 1830, en 1849, en 1872. A partir de 1884, et cette fois sans l'excuse de difficultés exceptionnelles, les douzièmes s'installent dans le budget à l'état endémique. Sur vingt budgets de 1895 à 1914, seize ont été votés avec un retard de deux à trois mois. Pendant la guerre, le système de douzièmes a été la règle. Le Gouvernement a fait voter sous cette forme de véritables budgets de guerre limités à une période de trois ou six mois. Après guerre, on est revenu aux budgets réguliers, mais il y a eu encore jusqu'en 1926 et 1922 excepté, recours aux douzièmes.

L'autorisation préalable est également une autorisation limitée quant à sa durée. La règle du budget français, c'est l'annualité. L'année est un cadre naturel dans lequel s'insère naturellement l'ensemble des opérations financières réglées par le budget. L'expérience a été faite en 1923-1924, d'un budget biennal. Une loi fut votée le 28 Décembre 1923, reconduisant le budget de 1923 pour 1924. En fait, cette innovation fut désastreuse, il fallut en 1924 voter des impôts en toute hâte et, d'autre part, ouvrir de nouveaux crédits supplémentaires, si bien qu'en somme, en 1924, il n'y eut pas de budget.

L'autorisation préalable et annuelle est encore circonscrite dans son étendue. Les ministres n'ont le droit ni de recouvrir des recettes non autorisées, ni de dépasser les chiffres de crédits prévus pour chaque chapitre. Mais ainsi que nous l'avons vu, les prévisions ne peuvent être qu'approximatives, et comme d'autre part la grande règle du fonctionnement des services publics est la continuité, il faut donc que le gouvernement s'adresse aux chambres pour

a règle de
annualité

es crédits
additionnels

solliciter l'ouverture de crédits additionnels. La loi du 14 Décembre 1879 dit qu'il ne peut être accordé de crédits supplémentaires ou extraordinaires qu'après d'une loi. Toutefois, il existe des exceptions qui tiennent à la non permanence des Chambres. Les règles suivies ont chronologiquement beaucoup varié. On peut dire que dans l'ensemble elles ont suivi les mêmes fluctuations que celles touchant à la spécialité budgétaires :

de 1815 à 1834, l'ouverture de crédits hors budget, est très aisée, elle se fait par ordonnance royale et la régularisation n'est demandée d'abord aux Chambres qu'au moment du règlement du budget. A partir de 1833, il faut que cette régularisation intervienne à la plus prochaine session.

de 1834 à 1852, s'institue la division actuellement en vigueur entre crédits extraordinaires et crédits supplémentaires avec subdivision en crédits limitatifs ou allocatifs fixes ou crédits évaluatifs ou services votés.

de 1852 à 1870, l'Empereur a le droit d'ouvrir lui-même des crédits additionnels

Actuellement, le régime en vigueur est celui de 1879, confirmation et précision de la législation de 1834.

Il y a deux divisions, puis à l'intérieur de chacune, deux subdivisions, l'une comportant, l'autre ne comportant pas d'ouverture de crédits par décret.

Les crédits supplémentaires sont des allocations nécessaires pour exécuter des services prévus au budget sans en modifier ni la nature ni les limites. Il y a deux catégories.

a) les crédits limitatifs ne peuvent pas être dépassés parce que le Parlement les a lui-même considérés comme un maximum.

b) les crédits évaluatifs s'appliquent à des services votés. Ils ne constituent qu'une évaluation et en l'absence des Chambres ils pourront être dépassés par décret.

Les crédits extraordinaires sont destinés à pourvoir un service nouveau ou un besoin nouveau. A la différence du crédit supplémentaire qui vient augmenter un chapitre, le crédit extraordinaire crée un chapitre nouveau. Il y a lieu également dans ce cas

Les crédits supplémentaires

à subdivision :

a) si les crédits extraordinaires créent un service entièrement nouveau, l'intervention parlementaire est toujours nécessaire.

b) s'il s'agit seulement de l'extension d'un service, un décret peut suffire.

Néanmoins, dans les cas où le gouvernement peut ouvrir un crédit par décret, il se trouve soumis à certaines règles spéciales.

a) il faut que la Chambre soit régulièrement absente, c'est-à-dire ni prorogée pour un mois en cours de session, ni dissoute.

b) le décret portant ouverture de crédits additionnels doit être délibéré en Conseil des Ministres, être rendu en Conseil d'Etat, indiquer les voies et moyens appliqués aux crédits ouverts, être enfin soumis au Parlement afin de régularisation dans la quinzaine qui suit la prochaine réunion.

Les crédits additionnels présentent des inconvénients analogues aux douzièmes provisoires. Ils rendent en effet illusoire l'équilibre budgétaire et favorisent les prodigalités, puisqu'ils permettent de trouver des réductions faites par le Parlement. Il y aurait donc lieu, pour restreindre ces crédits extraordinaires de mettre en œuvre un certain nombre de procédés techniques, comme l'ouverture de crédits budgétaires limités pour les dépenses imprévues et le perfectionnement de la compatibilité des dépenses engagées.

§ 3 - L'exécution du budget -

Le budget, acte évaluatif de dépenses autorisées et de recettes également autorisées, comprend, de ce fait, quant à son exécution, deux parties essentielles : la réalisation des recettes et le service des dépenses. Mais on conçoit aisément que, même si le budget est dans le plus rigoureux équilibre, il ne s'en-suive pas nécessairement qu'à chaque instant, il y ait une correspondance parfaite et rigoureuse entre les entrées et les sorties. Il y a tantôt déficit, tantôt excédent. C'est l'ajustement des recettes et des dépenses qui constitue le champ d'action d'un troisième service, également essentiel pour l'exécution du budget, la Trésorerie.

Tous les services de recettes, de dépenses, de Trésorerie, sont concentrés en France sous la direction unique du Ministre des Finances. Celui-ci est assisté d'un certain nombre d'administrations dont voici l'énumération :

I) le cabinet du ministre, organe constitué per-

sonnellement par le ministre lui même.

2°- L'inspection générale des finances, chargée de vérifier toutes les caisses publiques, de signaler les abus, d'étudier les réformes, etc...

3°- La direction du personnel et du matériel

4°- La caisse centrale du Trésor Public rattachée administrativement à la direction de la comptabilité publique.

5°- Le service des émissions également rattaché depuis 1923 à la direction de la comptabilité publique

6°- Le contrôle central du Trésor public, chargé de surveiller les opérations de la Caisse centrale, du service des émissions et de la dette inscrite.

7°- Le service du contentieux et de l'Agence du Trésor, chargé, en quelque sorte, de la fonction d'Avoué du Trésor. Il poursuit la rentrée des créances litigieuses.

8°- La direction de la dette inscrite, chargée de l'administration des rentes sur l'Etat, pensions et cautionnements, c'est-à-dire des portions de la dette publique inscrites au Grand Livre.

9°- La direction du contrôle des dépenses engagées chargée du contrôle des engagements de dépenses, des services relevant du Ministère des finances.

10°- Le contrôle des administrations financières et de l'ordonnancement chargé de l'ordonnancement des dépenses du ministère et de l'examen préalable des propositions des régies financières.

11°- La direction du budget et du contrôle financier, très importante, et récemment créée; elle est chargée de la préparation de la loi de finances, de la révision des demandes de crédits de tous les départements ministériels, de la préparation des projets de crédits additionnels, des propositions soumises aux Chambres ayant des conséquences financières, etc...

12°- La direction de la comptabilité publique, chargée de suivre la marche du recouvrement des impôts, de centraliser la comptabilité de tous les comptables, etc

13°- La direction du mouvement général des fonds, chargée de la trésorerie.

D'autre part, le Ministère comprend quatre régies financières dont chacune forme une direction générale et est gérée par un conseil d'administration formé du directeur et d'administrateurs. Ces régies sont :

- la direction générale des contributions directes, de l'enregistrement, des domaines et du timbre.

- la direction générale des contributions in-

l'administra-
tion des con-
tributions di-
rectes.

directes.

- la direction générale des douanes.
- la direction générale des manufactures de l'Etat.

A - Service des recettes.

Le recouvrement des contributions directes juxtapose deux services distincts ayant chacun leur cadre et leur hiérarchie spéciaux : le service de l'assiette de l'impôt et le service du recouvrement.

Le service de l'assiette porte le titre d'administration des contributions directes. Il a été fusionné en 1926 avec l'administration de l'enregistrement. Cette administration est chargée de toutes les opérations concernant l'impôt direct, sauf la perception. Elle tient à jour les matrices, c'est à dire l'état alphabétique des personnes imposables, avec les bases de leur cotisation et sur le vu de ces matrices établit les rôles, c'est-à-dire le titre de recouvrement en vertu duquel les contributions deviendront exigibles.

Le service du recouvrement est effectué par une série de comptables : les percepteurs dans les communes, les receveurs particuliers dans les arrondissements, les trésoriers payeurs généraux dans les départements.

La rentrée des fonds se décompose en deux parties :

a) la mise en recouvrement des rôles : le trésorier payeur s'en constitue débiteur vis-à-vis du trésor. Il les répartit ensuite au Receveur qui les distribue aux percepteurs. Ceux-ci n'ont d'autre garantie que leur diligence et la solvabilité des contribuables. Ils sont déchargés des circonstances qui ne leur sont pas imputables. Ils dressent un relevé des cotes indûment imposées qu'ils soumettent au jugement du Conseil de Préfecture. En fin d'année, ils adressent un état au préfet des cotes irrécouvrables. Le Préfet statue sur la remise de celles-ci.

b) l'encaissement - Il est précédé de l'envoi d'avertissements individuels. Si le contribuable ne s'acquitte pas à cette première demande, celle-ci est suivie d'une sommation sans frais, puis d'une sommation avec frais, enfin de poursuites judiciaires avec commandement, saisie, vente de meubles. Le perceuteur verse l'argent qu'il reçoit au compte de chèques postaux du receveur particulier, à moins que ce ne soit au compte courant du Trésor, dans les villes où existe une succursale de la Banque de France. Le perceuteur

d'après le système de prise en charge de l'impôt qui remonte au Consulat, sous le Ministère de Gaudin, est responsable des rentrées. Il a deux ans pour faire rentrer les cotes arriérées, après quoi, il doit les payer de ses deniers, tout en se trouvant subrogé aux droits du Trésor. Depuis la guerre, cette règle trop rigoureuse est tombée en désuétude et le nouveau régime annoncé n'a pas encore été établi.

Les contributions indirectes.

Droits au comptant et droits constatés.

Le recouvrement des impôts indirects ne comprend pas, comme en matière de contributions directes, de scission entre le service chargé de la liquidation des droits et celui occupé à leur recouvrement. De même, l'organisation est toute différente car la nature des droits ne permet pas leur prise en charge à l'avance par les comptables et leur responsabilité ne peut pas être mise en cause de la même manière. Le recouvrement des recettes de l'administration des contributions indirectes a lieu suivant deux procédés distincts, selon qu'il s'agit de droits au comptant ou de droits constatés. Les droits au comptant sont perçus au moment où est constaté le fait où la matière imposable (droit de circulation des boissons, vente du tabac, des allumettes, des poudres à feu, etc.); les droits constatés sont ceux au contraire qui exigent une constatation préalable qui sera suivie plus tard d'une perception. La constatation est l'œuvre de receveurs particuliers ambulants, la perception de receveurs particuliers sédentaires. Il s'y joint tout un système de contrôles multiples destiné à déjouer la fraude des particuliers ou les collusions des fonctionnaires avec les contribuables. Il existe des règles particulières pour la perception des recettes de l'administration de l'enregistrement et de celle des douanes sur lesquelles il n'est pas nécessaire d'insister.

B - Service des dépenses.

Il y a trois différences principales entre les dettes de l'Etat et celles des particuliers :

a) tandis que les litiges soulevés par les dettes privées sont d'une façon générale de la compétence des tribunaux judiciaires, les litiges relatifs aux dettes de l'Etat seront, la plupart du temps, soumis à la juridiction administrative.

b) tandis que le créancier d'un simple particulier peut employer contre celui-ci des moyens de contrainte, le créancier de l'Etat ne peut pas obliger celui ci à s'exécuter, en employant contre lui ces mêmes moyens. On estime, en effet, que l'Etat ne refuse

Différences des droits d'Etat et des droits privés

jamais sans raison plausible un paiement dû.

c) tandis que les dettes des particuliers sont soumises à des prescriptions variables, les dettes de l'Etat sont prescrites par une prescription particulière de cinq ans, dite déchéance quinquennale.

Tout paiement suppose des formalités préalables et une remise des deniers. La dette est d'abord liquidée et ordonnancée, elle est ensuite payée.

Séparation des ordonnateurs et des comptables

Alors qu'un particulier cumule d'ordinaire les deux fonctions d'ordonnance et de paiement, dans la comptabilité publique, il y a séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Cette séparation a l'avantage d'assurer une grande sécurité au maniement des fonds publics, un détournement exigeant, en effet, collusion de fonctionnaires de deux ordres différents. Elle soumet la régularité de tout paiement au contrôle du comptable qui vérifie le dossier de la créance. Elle facilite, grâce à la double comptabilité, le contrôle de l'exécution. Elle permet enfin de centraliser tous les paiements sous la direction unique du ministre des finances.

Fonction des ordonnateurs

Les ordonnateurs accomplissent trois opérations successives :

a) ils engagent la dépense, c'est-à-dire qu'ils accomplissent l'acte rendant l'Etat débiteur. Les moyens sont aussi divers que les dépenses auxquelles ils s'appliquent. Gouverner et administrer, c'est toujours dépenser. L'administrateur est juge de l'opportunité de la dépense à condition de se tenir dans la limite des crédits budgétaires et de respecter l'affectation des crédits par chapitre.

b) la liquidation a pour objet de rendre la créance évidente. C'est la tâche du créancier de faire valoir ses droits sur le vu des pièces, l'administration arrête, au nom du Ministre, le montant du paiement à faire et déclare telle personne créancière de l'Etat pour une somme de tant.

c) l'ordonnancement consiste dans l'application des crédits budgétaires au service fait, et dans la délivrance au créancier d'un titre de paiement émis à son profit sur le Trésor.

Ordonnateurs principaux et ordonnateurs rectes ou de paiement et les ordonnances de délégation.

Tous les actes de l'ordonnateur engagent donc les crédits budgétaires, mis à la disposition des seuls ministres qui sont les ordonnateurs désignés et qui sont appelés ordonnateurs primaires ou principaux. Tout ordonnateur suppose une ordonnance signée par le Ministre, mais il faut distinguer les ordonnances directes ou de paiement et les ordonnances de délégation.

Les ordonnances de paiement sont émises par le Ministre au nom d'un ou plusieurs créanciers. Les ordonnances de délégation sont les ordonnances par lesquelles le ministre délègue à certains fonctionnaires de son département une partie de ses crédits avec droit d'en disposer en vue des paiements à faire. Ces fonctionnaires sont appelés ordonnateurs secondaires. Ce sont les différents chefs de services centraux ou locaux des ministères : directeurs généraux, préfets, ingénieurs des ponts et des mines, directeurs départementaux des régies financières, recteurs d'académie, intendants militaires, etc... Ils émettent des mandats individuels ou collectifs au nom des divers créanciers de leurs services.

Aucun ordonnancement ne peut avoir lieu au delà des crédits disponibles. Pour respecter cette règle, il y a lieu d'abord à la tenue d'une comptabilité centrale grâce à laquelle est immédiatement connue la portion de crédit utilisable. Ensuite, les fonds sont distribués mensuellement par le ministre des finances sur demande de ses collègues. En outre, les ordonnances de tous les ministres, y compris le Ministre des Finances, doivent être envoyées à la direction du mouvement général des fonds pour recevoir le visa de celle-ci. Enfin, s'exerce sur les ordonnateurs un contrôle dans les conditions que l'on indiquera plus loin à propos du contrôle de l'exécution du budget.

Aucune dépense ne peut être engagée au delà des crédits disponibles. C'est principalement au contrôleur des dépenses engagées qu'il incombe de faire respecter cette seconde règle. Il tient contradictoirement avec le département auprès duquel il exerce ces fonctions, la comptabilité des dépenses engagées, mais son rôle ne se limite pas à consigner les dépenses une fois déjà faites. Il exerce sur les propositions d'engagement un contrôle préventif très énergique. Il vérifie si la proposition est régulière quant à son imputation sur tel ou tel chapitre, quant à la disponibilité des crédits, quant à son évaluation, quant à sa régularité administrative. Le refus de visa du contrôleur ne peut être enfreint que sur un avis conforme du Ministre des finances.

Les comptables sont pécuniairement responsables devant le juge des comptes, mais ils possèdent des prérogatives étendues; ils ont seuls le maniement des deniers et peuvent refuser des paiements qui leur paraîtraient irréguliers.

Le ministre des finances est chef des comptables il a au dessous de lui les trésoriers payeurs généraux des départements et le caissier payeur central de Paris. Les receveurs des finances et les percep-

Le contrôleur
des dépenses
engagées

Les comptables

teurs effectuent aussi des paiements, mais seulement en tant que représentant du trésorier payeur général.

Le comptable a une double mission et une double responsabilité. Il est à la fois payeur et caissier

a) Comme payeur, il vérifie si les ordonnancements sont réguliers, il ne doit payer que s'il y a dans sa caisse disponibilité de crédits, que si les règles financières sont observées, que si la dépense correspond (sauf l'exception des régies de dépenses) à un service fait.

b) comme caissier, le comptable doit procurer une quittance libératoire, il doit s'assurer de l'identité et de la capacité de la partie prenante ainsi que de la valeur de la créance elle même.

Pour garantir cette double responsabilité, le comptable est, en fait, traité comme un coupable présumé, il doit fournir caution pour répondre de ses fautes de gestion. Tous ses biens sont hypothéqués également et le Trésor a un privilège sur tous les immeubles qu'il peut acquérir à titre onéreux. Le comptable est l'objet d'un contrôle incessant de l'inspection des finances et ne sera libéré que par un quitus de la Cour des Comptes.

Il y a lieu de distinguer les comptables principaux, justiciables directement de la cour des comptes et les comptables subordonnés, simplement responsables vis-à-vis des comptables principaux, et, d'autre part, entre les comptables de deniers, les comptables d'ordre et les comptables de matières.

Les comptables de deniers, comme leur nom l'indique, ont des deniers à manier et possèdent une caisse.

Les comptables d'ordre n'ont pas de caisse à gérer et tiennent seulement une comptabilité d'écritures. Les uns, pour faciliter le contrôle de la Cour des comptes, groupent sur leur tête les responsabilités des receveurs ordinaires; les autres quoiqu'étant chargés seulement de la tenue des livres sont assimilés aux comptables pour permettre le jugement de la Cour des Comptes.

Les comptables de matières sont chargés de la comptabilité du matériel de l'Etat. Ils sont soumis à des règles particulières et leurs comptes sont visés par le Ministre.

Les ordonnateurs peuvent obliger les comptables à payer au moyen d'une réquisition, mais celle-ci ne sera valable qu'au cas où il y aura : disponibilité de crédit, justification du service fait, validité de la quittance, visa du contrôleur des dépenses engagées, absence d'opposition régulière sur la créance.

Fonction des comptables

Comptables principaux et comptables subordonnés.

La réquisition des comptables par les ordonnateurs

C - Service de la Trésorerie.

Le Trésor établit le contact, la communication entre le service des recettes et celui des dépenses. C'est dans le Trésor que tombent les recettes et que l'on puise les fonds destinés aux paiements. C'est par lui que se réalise l'unité de l'exécution du budget.

Le Trésor peut être comparé au grand réservoir des ressources de l'Etat et considéré comme remplissant la fonction de banquier des budgets.

Le trésor, réservoir des ressources de l'Etat est une caisse fictive qui renferme toutes les ressources de l'Etat, en quelque point du territoire qu'elles soient disséminées, en quelque caisse qu'elles se trouvent. Bien évidemment, le Trésor n'existe pas matériellement mais, juridiquement et financièrement; tout l'argent de provenance extrêmement variable, et détenu à des titres très divers par l'Etat forme une masse homogène et disponible qui constitue le Trésor.

Le Trésor est le banquier du budget, en ce sens qu'il se charge pour lui du service de caisse de ses clients - c'est à dire de leurs recouvrements et de leurs paiements - qu'il lui fait les avances au moyen des fonds qu'il emprunte au public et des dépôts que celui-ci lui confie. De plus, le Trésor est banquier des services spéciaux et des clients divers.

Il y a dans le Trésor deux groupes distincts de ressources accumulées : les fonds budgétaires provenant de la perception de toutes les recettes normales autorisées par la loi des Finances ; les ressources du Trésor proprement dites, de plusieurs origines : le solde actif des services spéciaux créditeurs ; les ressources de la dette flottante, les engagements du Trésor.

Toutefois, le Trésor est un banquier très original en ce sens qu'il est désintéressé et qu'il s'apauvrit généralement au lieu de s'enrichir. Les avances qu'il fait l'exposent à de gros risques, car bon nombre de services spéciaux se liquident sans être en mesure de rembourser les avances qui leur ont été faites. Tout un ensemble d'avances constituent des créances sans débiteurs qui figurent dans les dispositifs législatifs aux découvertes du Trésor. Ces découvertes sont atténuées de diverses manières, néanmoins leur ensemble s'est monté de la Révolution à 1917, à 25.516.000.000 de francs or.

a) Le Trésor fait le service de caisse du budget Autrefois, le mouvement des fonds était une tâche très délicate car elle représentait un véritable déplacement d'espèces. Aujourd'hui la centralisation des recettes ne s'opère qu'en écritures au point de vue comptable. Particulièrement, depuis la création,

Le Trésor

Le Trésor
banquier du
budget

Les ressources
propres du
Trésor

e rôle du service des chèques postaux

en 1918, à l'administration des postes, d'un service de chèques postaux, les opérations assez compliquées naguère encore, ont été réduites au plus simple. Les fonds sont versés directement par les comptables, soit à la Banque de France, s'il n'y a pas sur place de succursale, à un compte de chèques postaux, d'où ils seront à leur tour transférés au compte du Trésor à la Banque. L'administration des postes et la Banque de France apparaissent ainsi comme les véritables caissiers de l'Etat, l'une au premier, l'autre au second degré, les comptables paient et perçoivent, mais n'ont pas de caisse à garder. Les risques et les charges de la conservation et du mouvement des fonds sont supportés gratuitement par la Banque, au lieu d'incomber à l'Etat.

D'autre part, en attendant son emploi, l'argent du Trésor, grâce au compte courant de celui-ci à la Banque ne demeure jamais inactif. La Banque l'utilise productivement, pour ses opérations habituelles, de même que l'argent des autres déposants.

Voici comment se pratique, à l'heure présente, le mouvement des fonds :

I - Les percepteurs et les comptables subordonnés des régies versent leurs excédents au compte des chèques postaux du receveur des finances.

2 - Les excédents sont transférés au bureau centralisateur d'arrondissement qui les verse à la Banque de France;

3 - Le Trésorier payeur général centralise en écritures, par l'intermédiaire des receveurs des finances, tous les fonds du département. Il ne reçoit de ses inférieurs que des reçus de chèques postaux ou de la banque au lieu de numéraire.

4 - La direction n'a qu'à suivre la situation de la caisse centrale, du compte courant du Trésor à la Banque et du compte d'avances exceptionnelles de celle-ci. Il n'y a plus lieu à comptes courants du Trésor avec les trésoriers généraux.

L'usage des chèques postaux permet, en outre, de faciliter les rapports du Trésor avec ses débiteurs ou avec ses créanciers. Tout un ensemble de mesures pratiques dans le détail desquelles il est inutile d'entrer s'efforce de réduire l'emploi du numéraire, tant pour éviter les risques que pour diminuer l'utilisation des billets de banque.

b) le trésor est le fournisseur des avances du budget. On l'a déjà dit, la marche des recettes et celle des dépenses sont indépendantes l'une de l'autre. Le recouvrement des impôts est plus ou moins irrégulier. De même, les dépenses ne se succèdent pas avec la même importance. Il faut donc à l'Etat un fonds

de roulement. Pour constituer celui-ci, le Trésor possède en dehors des fonds budgétaires qu'il encaisse d'autres ressources provenant d'emprunts dont l'ensemble constitue la dette flottante, ainsi nommée parce que, à la fois, son niveau varie constamment, et que, d'autre part, elle est alimentée par une masse de créanciers toujours mouvante.

Les avances au Trésor

L'Etat emploie trois grands moyens pour se procurer des avances :

1 - Un certain nombre d'établissements publics doivent verser au Trésor leurs fonds disponibles. C'est le cas des communes, départements, établissements divers. C'est surtout le cas de la caisse des Dépôts et consignations instituée pour recevoir et conserver les consignations judiciaires et administratives, ainsi que les dépôts volontaires. En outre, le Trésor reçoit une partie des dépôts du Crédit Foncier.

2 - Certains fonctionnaires doivent faire des avances au Trésor. C'est le cas des Trésoriers payeurs généraux. Ceux-ci devaient, sous le Premier Empire et sous la Restauration, faire de très importantes avances personnelles au Trésor. Aujourd'hui, ces fonctionnaires n'avancent plus à l'Etat que leurs fonds propres. Ils ne reçoivent plus de dépôts à titre personnel, mais seulement pour le compte de l'Etat, en qualité de préposés au Trésor.

3 - Le Trésor émet des bons dans les limites fixées par le budget. Cette dernière ressource, à la différence des précédentes, offre une grande elasticité mais elle risque d'entrainer l'Etat à s'endetter gravement et rend, ensuite, nécessaire le lancement d'emprunts de consolidation.

Les avances exceptionnelles de la Banque de France

L'abus des moyens de trésorerie, l'hypertrophie de la dette flottante a été, malheureusement, la caractéristique de notre politique financière d'après guerre. Du 1er Août 1914 à la fin de 1919, 110 milliards ont été fournis par les moyens de trésorerie contre 53 milliards d'emprunts perpétuels amortissables et 33 milliards d'impôts.

Deux éléments nouveaux sont intervenus dans la composition de la dette flottante : les avances exceptionnelles de la Banque de France et les Bons de la Défense nationale.

Une série de conventions, dont la première datant de 1911 fut mise en vigueur au début des hostilités et dont la dernière a été sanctionnée par la loi du 4 Décembre 1925, ont porté les avances de 2 milliards 900 millions à 39.500.000.000. Le recours aux avances de la Banque de France a eu comme contre partie l'émission des billets de banque et la dépréciation de la mon-

émission des
bons de la dé-
fense nationa-
le

naie.

L'émission des bons de la défense nationale créée par décret du 13 Septembre 1914 a permis de procurer au Trésor jusqu'à 59 milliards d'avance (fin 1921). De puis 1926, cette dette a été progressivement consolidée et réduite grâce à la création de la Caisse autonome d'amortissement.

§ 4 - Le contrôle de l'exécution du budget -

contrôle
dministratif

Le contrôle de l'exécution du budget présente trois aspects différents. C'est un contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire.

a) Le contrôle administratif est exercé hiérarchiquement par les ministres sur leurs agents.

Le contrôle administratif est d'abord préventif. Il s'exerce en cours d'opérations de façon à éviter ou à relever aussitôt les infractions. Il s'exerce par des moyens très divers : sur les ordonnateurs : contrôle des dépenses engagées, tenue d'une comptabilité centrale dans chaque ministère, visa de la direction du mouvement général des fonds, vérification des comptables, surveillance du corps du contrôle financier; - sur les comptables, surveillance hiérarchique des comptables subordonnés, tournée de l'inspection des finances, vérification par la direction de la comptabilité publique, tenue des livres en partie double, etc....

Le contrôle ministériel contribue également à la préparation du contrôle juridictionnel. Chaque Ministre doit fournir ses comptes à l'examen de la cour des comptes. Il y a des comptes spéciaux et des comptes généraux. Le principal de ceux-ci est le compte des opérations de l'année. L'exactitude et la sincérité de ces comptes sont vérifiées par une commission mixte de vérification des comptes des Ministères. Elle comprend 9 membres, choisis annuellement par le Chef d'Etat dans les rangs du Sénat, de la Chambre, du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes. Cette commission rédige un rapport et un procès verbal des vérifications qui sont communiqués au Parlement.

b) le contrôle juridictionnel. On ne saurait équitablement confier au Parlement ou à l'Administration l'examen de la gestion, et la mise en jeu de la responsabilité des comptables. L'administration serait à la fois juge et partie; quant au parlement, il n'aurait ni la compétence, ni les loisirs, ni pas davantage l'impartialité politique indispensable pour une tâche de ce genre. Néanmoins, pour que le pouvoir central possède la certitude de l'emploi régulier des deniers publics, il est nécessaire que les comptables soient soumis au contrôle d'un organe indépendant. C'est la

contrôle ju-
dictionnel

raison d'être de notre Cour des Comptes, composée de magistrats inamovibles.

Le rôle de la Cour des Comptes.

Nous ne reviendrons pas sur son organisation déjà écrite à propos des juridictions administratives spéciales. Il suffit d'indiquer ici que la mission essentielle de la Cour des Comptes est le jugement des comptables, mais qu'en même temps, la Cour est amenée à prendre connaissance des détails d'exécution du budget et, qu'en conséquence, elle se voit confier à titre accessoire, une mission de surveillance non judiciaire sur les opérations des ordonnateurs.

Le jugement de la cour comporte trois phases :

I - La production des comptes par les comptables dans le trimestre qui suit la période à laquelle ils s'appliquent. La direction de la comptabilité publique révise une première fois ceux-ci, puis les transmet à la Cour.

2 - L'examen des comptes est effectué par les conseillers référendaires et certains auditeurs. Ils donnent lieu à une rédaction d'un rapport transmis à un conseiller maître.

3 - La décision sur le compte est prise par les conseillers maîtres sur rapport du conseiller maître rapporteur, et avis simplement consultatif du référendaire rapporteur. L'arrêt peut être provisoire ou définitif. L'arrêt provisoire permet au comptable de présenter sa défense et de fournir les explications demandées par les injonctions de la Cour. Le comptable est déclaré quitte si le comptable a balancé exactement en débet s'il doit au Trésor, en avance s'il est lui-même créancier du Trésor.

Caractère des arrêts

La Cour n'exécute pas elle-même ses arrêts. C'est le rôle du ministre et plus particulièrement de l'agent judiciaire du Trésor. Les arrêts sont sans appel. Ils ne peuvent être l'objet que d'un recours en révision ou en cassation, ce dernier est intenté devant le Conseil d'Etat. La Cour ne juge que les comptes et non pas les comptables, c'est-à-dire qu'elle ne se prononce que sur la régularité intrinsèque des comptes. C'est le Ministre qui apprécie la responsabilité du comptable, lorsque celui-ci adresse une demande en décharge. Si l'arrêt de la Cour n'implique pas nécessairement la responsabilité du comptable, par contre, un Ministre ne peut pas déclarer le compte mauvais, si la Cour l'a déclaré bon. Autrement, il y aurait empiètement sur les attributions de la haute juridiction.

La Cour juge en premier et dernier ressort les trésoriers payeurs généraux, le caissier payeur

central, les receveurs principaux, tous les receveurs d'enregistrement, les payeurs d'armée, d'une façon générale, tous les comptables qui intéressent les finances de l'Etat. La Cour juge en appel des Conseils de Préfecture régionaux, les comptables des départements, communes, établissements publics, quand les revenus ordinaires de ceux-ci ne dépassent pas 250.000 francs. Les comptables de fait, c'est-à-dire toute personne autre que le comptable régulier qui, sans autorisation légale, se serait ingéré dans le maniement des deniers publics, relève également de la Cour des Comptes.

Le contrôle des ordonnateurs.

Le contrôle des ordonnateurs est un contrôle non judiciaire. La Cour qui examine les pièces justificatives des comptables, est à même de vérifier très exactement la façon dont les ordonnateurs ont rempli leur rôle. La Cour consigne le résultat de sa comparaison des écritures des comptables et des ordonnateurs dans les déclarations générales de conformité. Elle rédige en outre un rapport annuel au Chef de l'Etat, imprimé et distribué au Parlement, ainsi que les déclarations qui y sont annexées.

Le contrôle parlementaire.

c) Le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget a été et reste dans une large mesure insuffisant. Malgré les prescriptions de 1917 et de 1918 qui chargent les rapporteurs et les commissions des Finances des deux Chambres d'une surveillance constante de l'emploi des crédits budgétaires, en fait le Parlement n'intervient guère qu'après-coup par le vote de la loi du règlement. La loi de règlement s'appuie sur la documentation émanant du contrôle administratif et du contrôle juridictionnel. Elle comprend : la fixation définitive des dépenses de l'exercice, la fixation des crédits, la fixation des recettes. Si la loi de règlement était votée en temps utile, elle serait un élément de contrôle très précieux, en fait, ses retards considérables - six, sept et même dix années - enlèvent à peu près tout intérêt à cette intervention du législateur.

Chapitre XVI

LES IMPOTS

Préliminaires.

Défini-
tion.

L'impôt est un prélèvement opéré par l'Etat sur les facultés du contribuable en vue de pourvoir aux besoins publics. L'autorité publique exige de l'individu, en vertu du principe de la solidarité nationale des pres-

Complexité des systèmes fiscaux.

Distinction des impôts directs et impôts indirects.

Avantages et inconvénients des impôts directs.

tations en argent destinées à servir aux dépenses d'intérêt général et aux charges résultant des dettes de l'Etat.

L'impôt peut être unique ou multiple. L'impôt unique serait celui qui ferait face à toutes les dépenses publiques. Ainsi, le système fiscal serait très simple, la perception économique, l'incidence nulle, l'équité certaine puisque la taxation pourrait être exactement graduée d'après les facultés du contribuable. Tous ces mérites sont théoriques. Pratiquement, tous les systèmes d'impôts sont complexes. L'énormité de l'impôt unique ferait fuir la matière imposable et entraînerait des déboires inévitables.

Si les impôts doivent être multiples, on doit se demander sur quoi ils doivent porter. La classification traditionnelle est celle en impôts directs et en impôts indirects. On considère comme impôts directs - dits aussi personnels - les contributions assises sur la répartition de la fortune frappant soit la possession d'un capital, soit la jouissance d'un revenu annuel, et comme impôts indirects - dits aussi réels - les contributions atteignant cette même richesse à raison de faits de production, de circulation ou de consommation.

Les avantages des impôts directs sont les suivants :

1° - Ils tiennent compte du degré de fortune de chaque contribuable, au moyen d'exonérations totales ou partielles à la base (dits abattements).

2° - Ils s'adaptent à la situation de famille en prévoyant des dégrèvements fiscaux pour chaque personne à la charge de l'assujetti.

3° - Ils peuvent être progressifs, c'est-à-dire que le taux de l'impôt s'élève à mesure de l'importance du revenu et permettent ainsi de frapper le superflu plus que le nécessaire.

4° - Ils rendent possible une discrimination entre les diverses catégories de ressources, en vue d'imposer davantage les revenus du capital que les gains provenant du travail.

Par contre, ils offrent des inconvénients sérieux :

1° - Leur complexité est parfois extrême, tant au point de vue de l'assiette que du mode de calcul de chaque impôt.

2° - S'ils sont établis sur les signes extérieurs ou sur une évaluation forfaitaire, ils ne représentent plus que de simples approximations, parfois bien éloignées de la réalité.

3° - S'ils sont fixés sur une déclaration du contribuable, ils laissent place à l'évasion fiscale appelant des mesures de contrôle qui revêtent facile-

ment un caractère inquisitorial et vexatoire.

4° - Enfin, lorsqu'ils atteignent un taux élevé, ils découragent la formation de l'épargne et la reconstitution du capital, qu'ils atteignent à la fois dans son rendement (impôt sur le revenu cédulaire et global) et dans sa substance (impôt sur les successions).

Les impôts indirects présentent les qualités opposées.

1° - La simplicité, car les taxes s'incorporent à la valeur de la marchandise sous forme d'un supplément de prix.

2° - L'aisance de perception, car le contribuable les paie sans résistance, et, le plus souvent, sans s'en rendre compte bien exactement;

3° - La productivité assurée, car, en raison même de leur nature, l'assujetti ne peut d'une façon générale que difficilement y échapper.

4° - La rapidité de rendement, car le fisc les encaisse pour ainsi dire, d'une manière continue et ils alimentent au jour le jour la trésorerie;

5° - La plasticité est très grande, car leur produit se modèle automatiquement sur les mouvements de la consommation et suit les variations de la monnaie, lorsque ces taxes sont établies "ad valorem".

En revanche, les impôts indirects ont également leurs défauts propres.

1° - Ils sont inversement proportionnels, c'est-à-dire qu'ils pèsent beaucoup plus lourdement sur la consommation du pauvre que sur celle du riche.

2° - Ils grèvent les familles nombreuses, car ils les frappent à raison même du nombre de leurs membres.

3° - Ils favorisent la hausse des prix en transformant les commerçants en collecteurs d'impôts et les incitant ainsi à prendre du bénéfice sur l'impôt lui-même;

4° - Ils exigent un personnel nombreux et coûteux par les formalités qu'ils rendent nécessaires. Ils entravent la production et les échanges.

Il est difficile de déterminer dans quelles proportions exactes le budget français fait appel respectivement à l'impôt direct et à l'impôt indirect. Les appréciations varient notablement; selon les uns, la proportion est à peu près égale, selon les autres, plus des deux tiers des rentrées budgétaires proviennent des taxes de consommation et moins d'un tiers de contributions directes. Ces divergences tiennent à la diversité des classifications qui contiennent une large part d'arbitraire. D'ailleurs, l'incidence, c'est-à-dire le support

Avantages et inconvénients des impôts indirects.

Détermination difficile de la part des différents impôts dans notre système fiscal.

de la charge définitive et réelle de l'impôt direct est souvent aujourd'hui aussi sensible pour le consommateur, qu'il s'agisse des impôts directs ou des taxes indirectes. Seul, l'impôt sur les successions et, d'une façon générale, l'impôt global sur le revenu sont effectivement payés par les contribuables visés.

A l'heure présente, les impôts d'Etat français revêtent une complication extrême et excessive. Il n'y a pas moins de 150 impôts ou taxes différents :

Complica-
tion du sys-
tème fis-
cal fran-
çais.

I° - 12 catégories de contributions di-

rectes ou de centimes d'Etat;

2° - 17 catégories de taxes, contribu-

tions, redevances ou droits différents assimilés aux con-

tributions directes;

3° - 12 taxes et droits spéciaux d'en-

registrement;

4° - 31 droits spéciaux de timbres;

5° - 3 taxes distinctes sur les opéra-

tions de bourse;

6° - 5 taxes distinctes sur le revenu des valeurs mobilières;

7° - La taxe de luxe;

8° - 5 taxes distinctes sur le chiffre d'affaires;

9° - 20 catégories de droits, taxes et redevances auxquelles s'ajoutent les produits d'amende et de confiscation;

10° - 35 droits différents au titre des contributions indirectes;

II° - 4 catégories différentes de droits sur les produits des sucre et de la saccharine.

Pour mettre un peu d'ordre dans notre étude et pour nous en tenir aux principes essentiels, nous diviserons ce chapitre en trois paragraphes ayant pour objet :

Classifi-
cation a-
doptée.

I° - Les impôts directs sur la fortune,

2° - Les impôts sur les transactions,

3° - Les impôts sur les consommations.

§ I. - Les impôts directs sur la fortune.

Nouveauté
de l'impôt
direct.

Le système actuel d'impôts directs est de date récente, puisque les éléments essentiels en sont contenus dans la loi du 15 Juillet 1914 qui a institué l'impôt complémentaire sur le revenu global et dans les lois des 29 Mars 1914 et 31 Juillet 1917 établissant les impôts céduulaires sur les revenus. Ils ont remplacé le système des contributions directes datant de la révolution française dénommée aujourd'hui les "quatre

vieilles".

Ces quatre contributions basées sur les signes extérieurs de la richesse - encore en vigueur comme principal fictif des centimes départementaux et communaux - comportaient :

1° - L'impôt foncier qui frappe le revenu de la propriété immobilière bâtie ou non, mais qui est calculé d'après les valeurs locatives cadastrales déterminées avant la guerre et très inférieures aux taux réels.

2° - L'impôt des portes et fenêtres qui vient d'être supprimé et dont le montant a été réparti entre l'impôt foncier et l'impôt mobilier. Comme son nom l'indique, il s'appliquait aux immeubles et était calculé principalement d'après le nombre de leurs ouvertures - mode de taxation à coup sûr par trop empirique.

3° - L'impôt mobilier qui se rapproche le plus de l'impôt personnel, mais qui a le tort d'être calculé uniquement d'après le montant du loyer car celui-ci ne permet pas d'apprécier exactement les ressources d'un contribuable et, à égalité de fortune, les familles nombreuses se trouvent plus durement atteintes que les autres:

4° - L'impôt des patentés, commerciales et autres, qui a eu le tort également de n'être pas calculé sur le chiffre réel des bénéfices, mais d'après certaines données qui varient suivant les villes et les professions.

Le système d'impôts directs se compose présentement : de l'impôt complémentaire sur le revenu global de la loi du 15 Juillet 1914 (modifié par la loi du 30 Décembre 1916).

Des impôts cédulaires utilisant certains des impôts existant antérieurement à 1914 en transformant d'autres, en créant enfin de nouveaux pour combler les lacunes de la taxation. Les cédules sont au nombre de huit, mais pour leur étude, elles peuvent être aisément ramenées à trois groupes essentiels :

A) Impôt Foncier : impôt sur les revenus des propriétés bâties et des propriétés non bâties (anciennes contributions foncières modifiées par la loi du 29 Mars 1914) - première et deuxième catégorie.

B - Impôts sur les revenus professionnels - bénéfices industriels et commerciaux (transformation des patentés) - bénéfices de l'exploitation agricole (impôt créé) - bénéfices non commerciaux (impôt en partie créé et en partie transformé des patentés) - traitements, salaires, pensions (impôt créé), cinquième, sixième, septième et huitième catégories.

C. - Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers:

capitaux et valeurs mobilières (ancienne taxe) - revenus des créances, dépôts et cautionnements (impôt créé) troisième et quatrième catégories.

A. - Impôt foncier.

L'impôt foncier sur la propriété bâtie et non bâtie. L'impôt foncier est de tous les impôts directs le premier historiquement et le premier par son universalité. La terre est par excellence un élément d'imposition à la fois stable et ostensible. Aujourd'hui, l'impôt foncier se compose de deux impôts complètement séparés : l'impôt sur le revenu de la propriété non bâtie et l'impôt sur le revenu de la propriété bâtie. Le premier porte surtout sur l'agriculture, le second sur la propriété urbaine.

a) Impôt foncier des propriétés non bâties.

Cet impôt qui rapporte un demi-milliard environ, atteint les propriétés foncières des personnes physiques ou morales, à l'exception de certaines catégories de terres, par exemple des terres de montagne reboisées (durant trente ans). Également se trouvent dégrevées les petites cotes foncières appartenant à des petits propriétaires exploitant et non assujettis à l'impôt global sur le revenu.

Le revenu imposable est le revenu net foncier. Celui-ci correspond en somme aux 4/5 de la valeur locative réelle. Mais, cette valeur n'est pas actuellement la valeur locative véritable. C'est la valeur de l'évaluation cadastrale de 1908-1913 majorée de 75 %.

Afin de parer aux inconvénients résultant de modifications de valeur des terres, la loi du 16 Avril 1930 (art. 2 et suiv.) a prescrit d'entreprendre immédiatement une révision exceptionnelle du tarif des évaluations et du classement des parcelles.

En attendant la fin des opérations de révision, la majoration de 75 % a été ramenée à 50% (loi du 26 Avril 1930, art. Ier).

b) Impôt foncier des propriétés bâties.

La contribution foncière des propriétés bâties (onze cent millions) est établie en raison de la valeur locative des maisons et usines, telle que celle-ci a été estimée par l'administration sous déduction de 40 % pour les usines et de 25 % pour les maisons. Les évaluations sont fixées pour dix ans. La dernière révision est celle de 1924-1925. Le taux de l'impôt aussi bien pour la propriété bâtie que pour la propriété non bâtie était de 18 % (loi du 3 Août 1926) contre 5, 20 %, de 1890 à 1914. Ce taux a été réduit à 16 % à partir de l'exercice 1931 (loi du 26 Avril 1930).

B. - Impôt sur les revenus professionnels.

Moyens
d'appré-
cier les
revenus.

L'impôt sur les revenus professionnels existe dans la législation fiscale de presque tous les pays. Ce qui varie, ce sont les moyens permettant de taxer ces revenus professionnels. On peut :

soit recourir à des présomptions diverses, aux signes extérieurs (c'était l'ancien système des patentés).

soit demander une déclaration aux assujettis et contrôler celle-ci (c'est le système qui fonctionne aujourd'hui).

soit, enfin, percevoir l'impôt sur les bénéfices bruts ou sur le chiffre d'affaires (c'est un système qui a été appliqué depuis 1920, avec la taxe sur le chiffre d'affaires que nous retrouverons plus loin comme impôt de consommation).

Le législateur de 1917 a voulu atteindre tous les revenus professionnels quels qu'ils soient. En conséquence, il a créé quatre cédules différentes :

- a) bénéfices industriels et commerciaux;
- b) bénéfices de l'exploitation agricole;
- c) bénéfices des professions non commerciales;

d) Impôt sur les traitements publics et privés, les indemnités et émoluments, les salaires, les pensions et les rentes viagères.

- a) bénéfices industriels et commerciaux.

C'est le plus important des impôts céduleaires par son rendement, plus de quatre milliards cent millions. C'est aussi l'un des plus compliqués quant à la détermination des assujettis. Il est dû par toutes les personnes (personnes physiques, ou sociétés) qui exercent, au sens du Code, une profession commerciale, par toutes celles qui exercent au sens technique une industrie; par toutes personnes, enfin, faisant habituellement des opérations immobilières. Sont exclus les artisans, transférés, depuis 1923, à la cédule des traitements et salaires.

L'impôt est perçu sur les bénéfices réalisés dans l'année qui précède l'imposition. Pour les entreprises dont l'exercice comptable ne concorde pas avec l'année civile, l'impôt porte sur les bénéfices des douze mois compris dans le dernier bilan.

Depuis la loi du 4 Avril 1926, tout commerçant ou industriel, est imposable sur son bénéfice réel, toutefois, pour les contribuables dont le bénéfice annuel ne dépasse pas 50.000 francs, on continue d'appli-

Les qua-
tre cédu-
les des
revenus
profes-
sionnels.

Produc-
tivité.

Assujet-
tis.

Base de
perception.

quer le régime spécial de 1917, les contribuables sont taxés non sur le chiffre effectif, mais sur l'ordre de grandeur de leurs bénéfices rangés en un certain nombre de catégories. Les contribuables au-dessus de 50.000 francs sont tous obligés à déclaration spontanée, avec fourniture d'un résumé du compte. Pour les assujettis au-dessous de 50.000 francs, ils mentionnent simplement la catégorie légale : moins de 800 francs, entre 801 et 1.500, etc... dans laquelle ils prétendent être rangés. La déclaration n'est obligatoire qu'au passage d'une catégorie dans une autre. Le contrôleur vérifie la déclaration. A l'égard des contribuables au-dessus de 50.000 francs, le contrôleur dispose de larges pouvoirs d'investigation (comptabilité, inventaire). S'il y a désaccord, la loi du 4 Avril 1926 introduit une procédure nouvelle avec intervention d'une commission de commerçants.

Le bénéfice imposable porte sur les bénéfices nets, après déduction de toutes charges, y compris la valeur locative des immeubles affectés à l'exploitation et les amortissements généralement admis d'après les usages de chaque nature d'industrie ou de commerce. Ce principe, fort simple en théorie donne, dans la pratique, lieu à des controverses très étendues entre le fisc et les contribuables.

Taux de l'impôt. Le taux de l'impôt est ainsi déterminé :
Bénéfice imposable: Impôt

de 0	à 800 frs...	22 ^f 50 soit environ 2.80 % (I)
jusqu'à	10.000.....1.050 f.	soit environ 10.50 %
"	30.000frs...	3.750 f. soit environ 12.50 %
A partir de 50.000 frs.		taux fixe de 15 %.

Contribua-
bles surta-
xés.

Contri-
buables dé-
grevés.

Il existe des contribuables surtaxés qui sont les entreprises d'assurances, de capitalisation et d'épargne (taxation de tous les revenus mobiliers et immobiliers, taux de 20 %), les grandes maisons de vente au détail (grands magasins), les établissements de crédit et d'assurance dont le chiffre d'affaires dépasse un million (imposition à la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires, taux de 1.20 pour mille; de 6 pour mille à partir de 200 millions). Il y a inversement des contribuables dégrevés; coopératives de consommation (sous certaines réserves), syndicats agricoles, sociétés de crédit ouvrier, d'habitations à bon mar-

(I) Les petites cotes de 100 francs et au-dessous sont maintenant exonérées (30 Décembre 1929).

ché, etc... (I).

La loi du 31 Mars 1930 réduit le montant de l'impôt de 20 % pour celui qui travaille exclusivement avec son conjoint et dont le bénéfice ne dépasse pas 20.000 frs. (art. 8).

b) Bénéfice de l'exploitation agricole:

A la différence du précédent, c'est un impôt peu important et peu productif (235 millions). Il n'existe pas, sous aucune forme, avant 1917. Il était alors confondu avec l'impôt foncier. C'est que si la distinction est facile à faire lorsque la terre est louée et que le revenu foncier est représenté par le fermage, il est extrêmement difficile, non de définir, mais d'évaluer le bénéfice imposable du propriétaire cultivant. La plupart des exploitations agricoles ne tiennent pas de comptabilité et les paysans sont rebelles soit à la déclaration spontanée, soit à la vérification du fisc.

En conséquence, l'impôt sur les bénéfices agricoles est un impôt forfaitaire. Aujourd'hui, il prend pour base la valeur locative, c'est-à-dire la valeur cadastrale majorée de 75 %. Le bénéfice est estimé en général au triple de la valeur locative. Il est réduit à 2,5 % pour les terres emblavées, il est porté à 4 pour les bois industriels, pépinières, cultures maraîchères, florales et d'ornementation. Les cultivateurs qui jugent le forfait excessif peuvent réclamer l'imposition sur leurs bénéfices réels. L'impôt est dû par l'exploitant d'après la consistance de son exploitation au 1er Janvier de l'année précédente. Il n'y a pas lieu à déclaration, sauf pour bénéficier du taux des emblavures.

(I) Il y a lieu également à réduction pour charges de famille, comme pour tous les impôts céduulaires, mais non à déduction, c'est-à-dire à diminution fictive du revenu imposable. Les réductions sont pour un revenu net total de 10.000 francs au plus:

de 7,5% pour la première et la deuxième personne.

de 15 % pour la troisième personne: pour un revenu supérieur à 10.000 frs.

de 5 % pour chacune des trois premières personnes.

de 10 % pour chacune des autres personnes, avec maximum de 300 francs par personne à la charge du contribuable.

Le taux de l'impôt n'est que de 12%. Il y a en outre de larges abattements :

au dessus de 8.000, abattement de 5.625 frs.
au dessus de 4.000, abattement de moitié,
au dessus de 2.500, abattement des 3/4,
au dessous de 2.500, exonération totale.

Il y a de plus, comme pour les autres cédules, réduction pour charges de famille.

c) Bénéfice des professions non commerciales:

Cette cédule - 145 millions - qui est pour partie une modification des anciennes patentés, et pour partie, un impôt nouveau, a pour principe de taxer tous les revenus professionnels non soumis à un autre impôt sur les revenus.

Etant donné l'extrême variété des revenus taxés, c'est cette cédule qui représente les plus sérieuses difficultés d'établissement. Elle frappe le revenu déclaré. Il y a tout un système de moyens de contrôle.

Par exemple, la fourniture par les chefs d'entreprises du relevé de toute somme payée dépassant 1.000 francs comme honoraire ou rémunération (honoraire d'avocats, droits d'auteurs), la présentation par le redevable de sa comptabilité, si sa profession y est astreinte. Les difficultés entre le contrôleur et le contribuable sont portées devant une commission composée d'un magistrat, d'un inspecteur des contributions directes, d'un avoué, d'un avocat, d'un médecin et éventuellement d'un représentant des syndicats ou associations corporatives dont l'intéressé fait partie.

Faute de déclaration, il y a taxation d'office, avec majoration de 50 %. En cas de dissimulation, la portion dissimulée est imposée au quintuple.

Les revenus des charges et offices sont au même tarif que les bénéfices industriels et commerciaux.

Pour les autres professions non commerciales, le taux de l'impôt est de 12 % avec exonération complète de 10.000 francs, exonération de moitié de 10.000 à 20.000, exonération d'un quart de 20.000 à 40.000. Autrement dit: la tranche de 10.000 francs ne paye aucun impôt, sur 20.000 frs; 15.000 sont exonérés, sur 40.000, 20.000. De plus, il y a lieu à déduction pour charges de famille.

d) Impôt sur les traitements publics et privés, les indemnités et émoluments, les salaires, les pensions et rentes viagères.

Cet impôt, 600 millions, est encore une innovation du système 1914-1917.

Il atteint deux catégories très différentes de

revenus:

Les traitements et salaires, indemnités, émoluments et d'une façon générale, toutes les rétributions qui sont la rémunération d'un travail que le contribuable n'effectue pas pour son compte, y compris tous les accessoires en nature (par exemple logement), en argent (gratifications, pourboires), à l'exception toutefois des indemnités diverses pour charges de famille.

Les pensions publiques ou privées à l'exclusion des pensions de guerre.

Le bénéfice imposable est le bénéfice net, c'est-à-dire le bénéfice brut, déduction faite des dépenses de toute nature occasionnées par l'exercice de la profession: frais de déplacement, frais de déménagement, de nourriture, d'uniforme, d'outillage, de documentation, etc.. En outre, doit être déduit le montant de l'impôt céduinaire payé au titre de l'année précédente et les retenues ou versements de retraite.

La cédule des traitements et salaires comporte un abattement pour charges de famille qui se traduit par une diminution du chiffre du revenu imposable et qui ne doit pas être confondu avec les réductions du montant de l'impôt, s'appliquant à tous les impôts céduulaires perçus par voie de rôle, ainsi qu'un impôt général. Le contribuable marié a droit à un abattement de 3.000 francs pour sa femme, à un abattement de trois mille francs par enfant de moins de 18 ans, à un abattement de 2.000 francs par personne à sa charge, ascendant de plus de 70 ans ou infirme, enfant de 18 à 21 ans ou infirme.

Le taux de l'impôt est évalué de la manière suivante depuis le 30 Décembre 1928:

de 0	à 10.000 frs	exonération totale.
de 10.000	à 20.000 frs	les revenus ne sont retenus que pour 1/2
de 20.000	à 40.000 frs	les revenus ne sont retenus que pour 3/4

Le taux appliqué est de 12 %.

L'impôt sur les salaires et rentes offre cette particularité qu'il est perçu non pas sur la déclaration des intéressés, mais sur celle de leurs employeurs ou des debi-rentiers. Ceux-ci encourrent une amende de 100 francs pour chaque omission ou inexactitude.

C) Impôt sur les revenus des capitaux.

Les impôts sur les revenus des capitaux mo-

biliers (I) sont perçus par l'administration de l'enregistrement, mais cette particularité a perdu de son intérêt depuis que cette administration a été fusionnée en 1926 avec celle des contributions directes. Par contre une différence capitale subsiste dans le fait que les impôts sur les capitaux sont des impôts réels, perçus sans émission de règles individuels.

Le droit de timbre.

Les valeurs mobilières supportent quatre impôts distincts:

1° - Le droit de timbre frappe les valeurs mobilières dans leur création. Toute action ou obligation négociable en bourse ou en banque des départements, communes ou sociétés, quelle qu'en soit la forme, est assujettie, dans son émission, au droit de timbre proportionnel à la valeur nominale du titre. Ce droit est perçu soit au comptant, soit par abonnement. Au comptant, le tarif est de 4 francs par cent francs pour les obligations et de 2 ou 4 francs pour les actions, suivant que la société dure plus ou moins de 10 ans. Le droit d'abonnement est de 0.20 % du montant nominal des obligations et actions. Ces droits ont été réduits par la loi du 26 Avril 1930, art. 3) à 1 ou 2 %, et 1 et 0.05% pour les titres émis après la promulgation de la loi.

Le droit de transmission.

2° - Le droit de transmission atteint les valeurs mobilières dans leur circulation commerciale. Il porte sur toute cession à titre onéreux des mêmes titres. Le droit sur le titre nominatif, pour lequel le fait de la mutation se constate facilement est perçu au moment du transfert.

Il est de 0.30 % depuis la loi de 1930, après avoir été de 0.80% de la valeur négociée en bourse. Les titres au porteur sont imposés à forfait. Ils paient une taxe annuelle, obligatoire, de 0.50 % du cours moyen des titres dans l'année précédente (0.25 depuis 1930). Le taux est ramené à 0.25 % pour les titres à ordre, se transmettant par voie d'endossement. Les conversions au porteur payent le tarif des transferts, soit 0.80 % (0.50 désormais). La conversion au nominatif est exempte de droit.

L'impôt sur les opérations de bourse.

L'impôt sur les opérations de bourse a été conçu d'abord comme une taxe sur la spéculation. Aujourd'hui, elle constitue une charge supplémentaire sur les

(I) Près de cinq milliards en 1923, se décomposant ainsi:

Impôt du timbre	331.700.000,
Impôt sur les opérations de bourse ..	343.700.000,
Droits de transmission	759.000.000,
Impôt sur les revenus des valeurs	3.524.000.000.

	4.958.400.000.

transactions; l'impôt atteint toutes les opérations sur valeurs mobilières de bourse. La taxe est due intégralement par chacune des deux parties: acheteurs et vendeurs, de sorte qu'elle est en réalité de 2 francs par 1.000, dont 1 franc pour l'acheteur et 1 franc pour le vendeur (depuis 1930, 0.50 pour 1.000, et 0.25 pour 1.000 pour les opérations de report). Le taux sur la rente française est ramené à 1 centime 1/4 par 1.000 francs.

*L'impôt sur
le revenu des
valeurs.*

4° - L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières atteint d'une façon générale les bénéfices de toute nature (bénéfice annuel de parts d'intérêts ou de commandite, dividendes d'actions, intérêts des obligations, répartition des réserves, etc.) distribués par une collectivité quelconque (départements, communes, colonies, compagnies, entreprises commerciales, civiles, etc.); son champ d'application est donc beaucoup plus vaste que celui des droits de timbre et de transmission précédemment étudiés. Le fait qui donne ouverture à l'impôt est la distribution de bénéfices. La mise en réserve n'est pas imposable, sauf s'il y a remise gratuite d'actions nouvelles. Il n'y a pas lieu de distinguer si le bénéfice est en revenu ou en capital. Ainsi sont taxés les lots et primes de remboursement. Le taux qui est actuellement et normalement de 16 % (1930) était avant de 18% pour tous les revenus mobiliers; il est actuellement de 26 % pour les remboursements et 18 % pour les primes. Il n'y a de modération que pour les petits contribuables, titulaires d'obligations du Crédit Foncier ou des chemins de fer français, dont les titres sont nominatifs et qui, résidant en France, n'ont pas un revenu global supérieur à 6.000 francs.

Ceux-ci ont droit à un remboursement de la moitié de l'impôt sur les valeurs mobilières.

La rente française est à peu près complètement soustraite au régime fiscal des valeurs mobilières. Elle ne supporte que dans une proportion minime l'impôt sur les opérations de bourse. Cette exemption qui fut décidée lors de la consolidation du tiers en vendémiaire de l'an VI, a été depuis maintenue pour l'ensemble des rentes françaises, sauf pour le 3 1/2 % 1914, titre d'ailleurs aujourd'hui presque disparu. De plus, sont exempts en outre de l'impôt général sur le revenu, les bons du trésor et de la Défense Nationale à échéance d'un an au plus et les titres de rente de l'emprunt 4 % à garantie de change de 1925.

Par contre, le régime des valeurs étrangères est en principe équivalent à celui des valeurs fran-

*gime des
leurs é-
angères.*

çaises. Les valeurs étrangères se divisent en valeurs abonnées et en valeurs non abonnées. Les premières sont soumises aux mêmes impôts: timbres, droits de transmission par abonnement, impôt sur le revenu, que les valeurs mobilières fixe, d'après les indications fournies par l'administration de l'enregistrement, le nombre des titres considérés comme circulant en France et sur lesquels doivent porter les impôts. Les valeurs étrangères non abonnées et les fonds d'état paient le droit de timbre au comptant, lors de leur négociation ou de leur énonciation dans un acte. Elles ne sont pas soumises au droit de transmission, mais à un taux majoré d'impôt sur le revenu, 18 % au lieu de 16 % (depuis 1930), auparavant 25 % au lieu de 18 %. Le taux est réduit à 15 % pour les titres déposés contre récépissés nominatifs, dans une Banque Française.

Les créances hypothécaires, privilégiées et chirographaires sur particuliers, les dépôts de sommes d'argent, les cautionnements en numéraires sont soumis à l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, sauf lorsqu'il s'agit d'une opération commerciale sans caractère juridique de prêt. L'impôt est à la charge du créancier, mais le débiteur en est tenu solidiairement vis-à-vis du fisc. Le tarif est le même que pour les valeurs mobilières, soit actuellement 16 %.

D- Impôt complémentaire sur le revenu global.

En dehors des impôts cédulaires qui frappent chacun, une catégorie de revenus déterminés, l'ensemble de ces revenus acquitte un impôt global résultant de leur totalisation et qui se superpose aux impôts cédulaires pour atteindre la situation de fortune du contribuable. En somme, aux impôts analytiques s'ajoute un impôt synthétique, essentiellement personnel et progressif puisqu'il est destiné à graduer la charge fiscale selon l'importance de la fortune.

Dans notre ancienne fiscalité, ce rôle incombaît, fort imparfaitement d'ailleurs, à la taxe personnelle mobilière. Celle-ci subsiste encore, comme on l'a dit, en tant que base des calculs des centimes départementaux et communaux, a été remplacée par la loi du 30 Décembre de 1917, par un impôt général sur le revenu, déjà créé par la loi de finances de 1914, mais avec un caractère d'impôt de statistique.

L'impôt général est personnel, c'est-à-dire qu'il frappe toute personne physique ayant en France

Person-
nalité.

le lieu de son séjour principal et dont le revenu imposable excède 10.000 francs. Le revenu taxé est le revenu net, c'est-à-dire l'exédent du produit brut effectivement réalisé sur les dépenses effectuées en vue de l'acquisition et de la conservation du revenu. Autrement dit, l'impôt global porte sur l'ensemble des différents revenus nets céduaires, défalcation faite des intérêts, des emprunts et dettes à la charge du contribuable, des arrérages de rentes payées à titre obligatoire, des impôts directs et taxes assimilées acquittées par le contribuable, des pertes résultant de déficit d'exploitation. Toutefois, dans la pratique, le revenu global ne sera pas nécessairement la totalisation des revenus imposés aux diverses cédules. En effet, la loi donne au contribuable une option entre la taxation du revenu net forfaitaire des propriétés bâties ou non bâties et le revenu réel, par ailleurs, la rente française non imposée au céduaire, l'est à l'impôt global, tandis que les lots et primes de remboursement soumis à l'impôt céduaire, ne le sont pas à l'impôt global. Il y a lieu à déduction pour charges de famille, à raison de 3.000 pour le conjoint vivant ou même décédé, si, dans ce dernier cas, le survivant non remarié a des enfants - de 3.000frs par enfant mineur de 21 ans ou pour les personnes à la charge de l'imposé à partir de la cinquième, 4.000 frs par an à partir du troisième, 2.000 frs par personne à la charge jusqu'à la cinquième inclusivement.

Progres-
sivité.

L'impôt général sur le revenu est un impôt progressif, c'est-à-dire un impôt qui augmente plus qu'en proportion de la valeur imposée. Tandis qu'un impôt proportionnel prélève une fraction constante et toujours la même, par exemple 1/10, 1/20, l'impôt progressif prélève sur les valeurs imposées une fraction d'autant plus grande que la valeur est plus importante. Pratiquement, la progressivité est la vraie proportionnalité, puisque ce qui importe vraiment, ce n'est pas l'égalité des quote-parts, mais l'égalité des sacrifices. Dans notre impôt général sur le revenu, le taux de l'impôt est du tiers du revenu imposable, mais la partie du revenu assujettie à l'impôt est divisée en tranches. La première de 0 à 10.000 frs ne paie pas d'impôt, la seconde de 10.000 frs à 20.000 frs compte pour 1/25, la troisième pour 2/25 et ainsi de suite. Le taux effectif de l'impôt débute à 1.33 % dans la seconde tranche, passe à 2.66 % dans la troisième tranche et ainsi de suite pour atteindre 33.33 % dans la 25ème tranche. Néanmoins, ce chiffre fait encore l'objet de certaines corrections pour charges de famille. Le montant de l'impôt

perçu est réduit de 5% pour chacune des trois premières personnes, de 10% pour chacune des suivantes, sans que jamais le montant de la déduction puisse atteindre 2000 frs par personne à la charge du contribuable. Par contre, l'imposition des célibataires ou divorcés âgés de plus de trente ans et sans personne à leur charge est augmentée de 25%; celle des contribuables âgés de plus de 30 ans, mariés depuis 2 ans et sans enfant ni personne à leur charge de 10 %.

Réduction et majoration.

L'impôt est perçu sur la base de la déclaration. Celle-ci est exigée depuis 1926, même des personnes non imposables. Elle doit être remise dans les deux premiers mois de l'année. Elle est renouvelée chaque année et faite, pour les assujettis, sous la foi du serment. Le contrôleur envoie un récépissé de la déclaration souscrite. Il vérifie celle-ci au moyen de renseignements administratifs, c'est-à-dire de documents provenant des administrations des contributions directes et de l'enregistrement, et qui forment chez le contrôleur du lieu de l'imposition le dossier fiscal du contribuable. Le contrôleur peut demander des éclaircissements au contribuable. Celui-ci doit fournir les justifications si le contrôleur prouve que ses dépenses ostensibles sont notoirement supérieures à son revenu déclaré ou encore que les charges déduites ont été excessives.

L'absence de déclaration dans le délai légal entraîne une majoration d'impôt de 25 %, l'insuffisance de déclaration entraîne une majoration de 25% sur la portion omise de bonne foi ou de 400% si l'omission est frauduleuse. De plus, en cas de dissimulation volontaire ou de manœuvre frauduleuse, il y a lieu à amende de 1000 à 5000 frs avec emprisonnement en cas de récidive.

E- Droits de succession.

Les droits de succession ne sont pas généralement classés parmi les impôts directs, quoiqu'ils soient devenus le type par excellence de ceux-ci en se transformant en véritable prélevement sur le capital.

Le prélevement sur le

Les droits de donation et de succession sont en effet un impôt sur le capital car ils ont pour assiette la valeur en capital des biens, meubles et immeubles transmis par donation, legs, succession. Toutefois, à la différence de la plupart des impôts directs qui sont périodiques, l'impôt est ici prélevé à intervalles irréguliers, lors des mutations à titre gratuit.

capital à l'occasion des mutations gratuites.

C'est en effet, la mutation, le changement de main qui est générateur de l'impôt et non pas la possession du capital. Pratiquement le système est assez ingénieux, car il frappe le contribuable au moment psychologique, de moindre résistance, quand celui-ci s'enrichit gratuitement.

La détermination du capital imposable s'obtient pour la donation par le contenu même de l'acte authentique qui la constate, pour la succession par déclaration contrôlée du contribuable. L'administration peut vérifier la déclaration, et le cas échéant la modifier. Pour éviter la fraude, il existe une réglementation très sévère. Des dispositions précises règlent la manière de procéder à l'évaluation des biens. En particulier, pour les immeubles et pour les meubles, c'est leur valeur vénale qui est prise en considération. L'évaluation de la nue-propriété de l'usufruit doit être telle que l'ensemble reconstitue la valeur de la pleine propriété, etc...

Le taux varie suivant le degré de parenté, l'importance de la succession, les charges de famille, soit que le défunt laisse lui-même une nombreuse famille, soit que ce soit l'héritier qui se trouve à la tête d'une famille également nombreuse. De plus, pour éviter une véritable confiscation, la loi du 3 Août 1926 établit un maximum de prélèvement de 40 % pour les parents au-delà du quatrième degré et les non-parents, de 35 % en ligne collatérale, de 25 % entre époux.

Taux excessif de l'impôt sur les successions et la taxe sur les donations.

L'impôt n'en demeure pas moins extrêmement lourd. Pour les successions moyennes, les maxima entre collatéraux et étrangers jouent très souvent. Les taxes successorales et les droits de mutation sont affectés constitutionnellement par la loi du 10 Août 1926 à la caisse d'amortissement dont ils forment une partie de la dotation. Ils n'appartiennent donc plus au budget.

Le régime des donations entre vivants est solidaire du régime des droits de succession, puisque, en effet, les donations ne sont que des avances d'héritage. Elles sont soumises à une taxe proportionnelle variant de 3 %, partage d'ascendants, à 48 % donation au-delà du quatrième degré ou entre non parents.

Il faut remarquer qu'il s'agit dans l'impôt des successions d'un véritable impôt portant effectivement sur le capital et non sur le revenu, tendant à l'abolition du droit d'héritage.

La loi du 26 Avril 1930 est intervenue pour diminuer la charge de ces droits : diminution de moitié de la taxe successorale dans les successions dont l'actif

ne dépasse pas 500.000 frs. et la part 250.000 frs., du quart si cette part est comprise entre 25.000 frs. et 500.000 frs.

§ 2. - Les impôts sur les transactions.

Le fisc lève des impôts sur un grand nombre de transactions auxquelles donne lieu la vie économique : achat ou vente de meubles ou d'immeubles, constitution d'hypothèques; instances judiciaires; rédaction d'écrits constatant les obligations ou leur libération, conférant les autorisations, (permis de chasse ou passeports), fournissant des certifications (actes de l'état civil) portant les faits à la connaissance du public (affiches).

Les impôts sur les transactions sont en général perçus par l'administration de l'enregistrement des domaines et du timbre. On peut les diviser en quatre catégories :

1° - Le droit de timbre frappe en général tous les actes publics et la plupart des actes sous-seing privé. L'impôt est perçu soit par la vente du papier timbré, soit par la vente de timbres mobiles, soit encore par le timbrage à l'extraordinaire, c'est-à-dire de papier fourni par les particuliers. Au point de vue du tarif, on distingue le timbre de dimension, de trois francs soixante à 21 frs. 60, suivant la dimension du papier, le timbre proportionnel gradué par échelon suivant l'importance des sommes énoncées dans les actes, les timbres spéciaux qui varient avec la nature de l'acte (par exemple, les timbres sur chèque uniformément de 0 fr. 20).

2° - Les droits d'enregistrement - frappent d'une façon générale des transactions et la circulation juridique. L'enregistrement est une formalité qui consiste dans l'inscription sur des registres officiels des actes et déclarations de mutation que la loi y soumet obligatoirement, moyennant le paiement de certains droits fixes ou proportionnels.

Les droits d'actes sont ceux qui frappent les écrits quel qu'en soit l'objet, actes civils, judiciaires, extra-ordinaires, actes administratifs, actes sous seing privé. Tous les actes, sauf les actes administratifs, dans certains cas et les actes sous seing privé ne constatant pas des conventions synallagmatiques sont soumis à l'enregistrement. Un double sur papier timbré doit être déposé et laissé au bureau.

Les droits de mutation portent sur les transmissions par décès de biens, meubles et immeubles, les transmissions entre vifs en propriétés, usufruit ou

Classification des impôts sur les transactions.

Les divers timbres.

Les droits d'actes.

Les droits de mutation.

jouissance, les cessions de fonds de commerce et de clientèle, même si elles ne sont pas constatées par un acte doivent faire l'objet d'une déclaration mentionnée sur un registre.

Les droits sont divisés en droits fixes et droits proportionnels; les droits fixes sont toujours des droits d'actes, les droits proportionnels sont tantôt des droits d'actes et tantôt des droits de mutation.

La taxe de première mutation. La législation tend à étendre le domaine des droits proportionnels. Les droits de vente de meubles sont actuellement de 6 %, ceux sur les cessions de fonds de commerce de 12 %, avec des surtaxes respectivement de 1,20 % et de 2,40, au-delà de 300 et de 500.000 frs. Les ventes d'immeubles sont taxées à 15 ou 18 % (12 % depuis 1929), plus un droit de transcription de 2,40 % et une taxe de première mutation portant sur les immeubles, droits immobiliers et fonds de commerce lors de la première vente intervenant après le 3 Avril 1926, réduite de 7 à 3 % en 1930. Cette taxe exceptionnelle est versée intégralement à la Caisse d'amortissement. Un droit de transcription représentant à peu près le quart de la valeur du bien prend le caractère d'un véritable prélèvement sur le capital.

3° L'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, les autres droits sur les valeurs mobilières et sur les opérations de bourse, ont été étudiés plus haut comme impôts céduulaires quoique étant perçus par l'enregistrement.

4° - La taxe sur le chiffre d'affaires en ce qui concerne le commerce de l'argent relève de l'enregistrement. On l'étudiera avec la taxe sur le chiffre d'affaires pour les autres commerces.

§ 2. - Les impôts sur les consommations.

Les impôts sur les consommations sont constitués par :

A - une taxe générale de consommation, la taxe sur le chiffre d'affaires.

B - de nombreuses taxes spéciales.

A - La taxe sur le chiffre d'affaires.

Importance Créeé par la loi du 25 Juin 1920, la taxe sur ce de cet le chiffre d'affaires est le grand impôt destiné à pa-
impôt dans yer une partie des charges laissées par la guerre. Son le systè- rendement est considérable et n'a pas cessé d'aller me fis- en se développant avec les taxes accessoires à la pro-
cal d'a- duction; son rendement, prévu pour 1929, n'est pas loin

près
guerre.

d'atteindre huit milliards 1/2 dont sept milliards 1/2 pour la taxe sur le chiffre d'affaires proprement dit.

Base et
taux de
la taxe.

L'impôt s'applique aux affaires faites en France par les personnes qui achètent pour revendre ou qui relèvent des professions assujetties à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, ou de la redevance des mines. Il y a exception pour la vente du pain, des céréales panifiables et du lait frais. Le chiffre d'affaires porte, pour les fournitures de marchandises, sur le montant des ventes effectivement et définitivement réalisées; pour les fournitures de service, sur le montant des courtages et commissions, remises, et les salaires définitivement acquis. Le taux de l'impôt est de 2 % sauf pour les entreprises de journaux et les ventes de papier pour ceux-ci qui ne sont taxées, pour lesquelles le taux n'est que de 1,30 %

La taxe de
luxe.

La taxe est portée à 12 % pour les ventes au détail ou à la consommation d'objets classés comme étant de luxe; à 13 % pour les dépenses de logement et de consommation dans les établissements de première catégorie; à 4 % dans les établissements de seconde catégorie. Les objets de luxe le sont, soit par nature, soit quand ils atteignent un certain prix. La taxe de luxe n'est donc autre chose que la taxe sur le chiffre d'affaires perçue à un taux plus élevé. Toutefois, il est à noter qu'elle ne frappe pas toutes les transactions, mais seulement la dernière vente.

Régimes spé-
ciaux.

Il existe un régime spécial pour les automobiles taxées à la première vente; pour la parfumerie où une taxe graduée est perçue au moyen de vignettes; pour certains produits, taxés à la production : c'est le cas de la viande à l'abattage ou à l'importation, du charbon à la mine ou à l'importation, du thé ou du café à l'importation; d'engrais divers, également à l'importation ou à la fabrication.

Régime du
forfait-
régime du
contrôle
de la comp-
tabilité.

Les assujettis au chiffre d'affaires doivent tenir une comptabilité permettant de déterminer celui-ci. Tous les mois, les inscriptions sont totalisées dans un relevé remis à l'administration qui perçoit les droits. Toutes les pièces, registres, éléments de comptabilité, factures, doivent pouvoir être soumis au fisc. Tous les redevables dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 300.000 frs. s'il s'agit de vendeur de choses, ou de 40.000 frs. s'il s'agit de fournisseurs de service, peuvent être mis au régime du forfait. Ils sont en conséquence dispensés de la production du relevé mensuel, et du contrôle. Ils acquittent l'impôt par trimestre sur des bases très variables pour la durée du forfait. Comme pratiquement, le contribuable qui veut

obtenir le forfait ou son renouvellement doit pouvoir produire des pièces justificatives de ses propositions, la dispense de la tenue d'une comptabilité est pratiquement toute platonique.

B - Les taxes indirectes spéciales.

Avant d'indiquer brièvement les différentes catégories de taxes, il convient de préciser les formalités qui sont essentielles à l'assiette et au recouvrement des contributions indirectes. Deux groupes d'agents sont investis de cette charge qu'ils remplissent sous l'impulsion du directeur départemental des contributions indirectes; des agents comptables proposés à l'encaissement des deniers (receveurs sédentaires, ambulants, ou buralistes), et des agents non comptables préposés au contrôle et à la poursuite des fraudes (inspecteurs, contrôleurs, commis). Le recouvrement a pour base la déclaration du redevable. Celle-ci est contrôlée de deux manières suivant que les taxes à percevoir sont des droits au comptant ou des droits constatés.

Pour les premiers, la déclaration et le paiement sont simultanés : le redevable décaisse l'impôt au moment même où il fait sa déclaration. Le contrôle est assuré au moyen de "titres de mouvement"; on entend par là une pièce justificative du paiement de l'impôt et destinée à accompagner l'objet qui a donné lieu à la perception; les agents de contributions indirectes ont qualité pour se faire exhiber l'objet imposable suivant les règles édictées par la loi à l'occasion de chaque impôt; ils dressent procès-verbal lorsqu'on ne leur présente pas en même temps le titre de mouvement. La forme des titres de mouvement est variable : une quittance pure et simple (congé requis pour le transport des boissons); l'apposition du timbre, d'une vignette, d'une plaque, d'un poinçon (impôt sur les cartes à jouer, sur les vélocipèdes, sur les matières d'or et d'argent, sur les distributeurs automatiques, sur les briquets...)

Pour les seconds, la déclaration et le recouvrement sont séparés par intervalle; et c'est durant cet intervalle que s'exerce le contrôle : il comporte trois variétés :

a) l'exercice : l'administration tient un registre au nom des redevables (raffineries et sucreries, marchands de vin en gros) et consigne les déclarations qu'elle reçoit de chacun d'eux; de temps en temps les agents surviennent chez les déclarants et se livrent aux vérifications utiles; éventuellement ils dressent procès-verbal, le paiement n'a lieu que par la suite.

Les règles générales concernant l'assiette et le recouvrement.

Droits au comptant.

Droits constatés.

b) La visite : c'est une aggravation de l'exercice pour les impôts auxquels elle s'applique; les agents ont la faculté de se livrer à des recherches non seulement chez le redevable, mais même chez de tierces personnes.

c) l'abonnement : c'est un forfait passé entre le fisc et le débiteur de l'impôt; l'administration renonce aux modes habituels de perception durant une période déterminée, moyennant le paiement d'une somme fixe.

Variété des impôts indirects.

Les impôts indirects sont extrêmement nombreux. On compte 35 droits différents perçus par les contributions indirectes. On peut cependant distinguer quelques groupes principaux, quitte à ranger les autres dans une dernière catégorie omnibus.

I° - Les impôts sur les boissons.

a) Impôt sur les vins, cidres, poirés, hydro-mels. Ces boissons ne sont soumises qu'à un droit unique, dit droit de circulation. La consommation sur place et même les transports du récoltant d'une cave à une autre ne sont pas frappés. Le droit est par hectolitre de 15 francs pour les vins, de 7,50 pour les autres boissons (depuis 1930, II frs. et 4 frs.).

b) Impôt sur les bières. Le droit est assis sur la teneur en alcool. Il est actuellement de 1,50 (au lieu de 2 frs.) par degré hectolitre de mout. Le droit est perçu à la fabrication.

c) Impôt sur l'alcool. L'impôt est assis sur la quantité d'alcool pur contenue dans le liquide. Il est de 1,320 frs. par hectolitre d'alcool pur. Les spiritueux paient une taxe de luxe de 30 % du prix de vente en gros. Les débitants sont tenus à l'acquisition d'une licence variant de 120 à 510 frs. par an, suivant l'importance de la commune. Il y a un privilège au profit des bouilleurs de cru, c'est-à-dire ceux qui distillent les produits de leur récolte, consistant en vin ou autres jus de fruits. Les bouilleurs peuvent distiller ou faire distiller sans limitation. Ils ont droit à l'allocation en franchise de 10 litres d'alcool pur pour la consommation familiale (soit, au taux actuel une exemption d'impôt de 132 francs) ainsi qu'à un rabais de 10 % sur les droits acquittés immédiatement et à la dispense de la taxe de luxe pour les quantités consommées par eux.

d) Impôt sur les eaux minérales. Les eaux minérales et eaux gazéifiées ou limonades acquittent un droit de 0f 05 ou 0f 10 par litre.

Privilège des bouilleurs de cru.

2° - Les taxes sur les produits alimentaires ou de ménage.

a) les sucres sont soumis à un droit de consommation de 125 frs. par cent kilos de sucre raffiné. Il y a exonération pour les sucres exportés dénaturés, employés en brasserie, en agriculture, en industrie, etc... De plus, il existe une taxe de raffinage de 2f25. Des droits spéciaux frappent les glucoses et la saccharine.

b) taxe sur le sel. Le tarif est actuellement de 60 francs par cent kilos. Toute fabrique de sel doit être déclarée. La circulation du sel est réglementée.

c) Impôt sur les vinaigres et l'acide acétique. L'impôt est perçu sous forme de taxe de dénaturation sur les matières premières (vins, cidres, bières, esprits, etc...) sur le pied de 300 frs. par hectolitre d'alcool contenu. Il existe des taxes particulières pour l'acide cristallisé ou liquide d'origine chimique.

d) Impôt sur la chicorée, les succédanés du café et les denrées coloniales. La chicorée supporte une taxe de 150 francs par cent Kilos. Les denrées coloniales sont frappées à l'importation, en sus du droit de douane, d'une taxe de consommation.

e) Impôt sur le vanilline : 250 frs. par kilog. à la sortie de la fabrique.

f) droit sur les bougies et sur les acides stéariques. L'impôt est actuellement de 120 frs. les 100 kgs. La circulation est réglementée; les boîtes ou paquets portent des vignettes.

3° - Les impôts sur les pétroles, essences et benzols.

L'impôt est de 45 francs par hectolitre pour les huiles minérales et les essences de pétrole; pour les huiles lourdes de graissage de 33 frs. par quintal; pour les benzols, benzines, etc... de 45 frs. par hectolitre. L'impôt est perçu à l'importation ou à la sortie de l'établissement de production.

4° - L'impôt sur les spécialités pharmaceutiques.

Les produits présentés comme jouissant de propriétés curatives ou préventives au moyen d'une publicité spéciale sont frappés d'un impôt allant de 0f05 à 1f20 pour les produits au-dessous de 10 frs. Au-dessus, la taxe augmente de 0f60 par 5 frs. ou fraction de 5 francs.

4° - L'impôt sur les moyens de transport.

a) Les transports par voiture publique sont soumis à l'impôt :

Pour les chemins de fer : 32f50 pour les voyageurs, 11f50 % pour les marchandises, 65 % sur les places de luxe.

Les voitures en service régulier : 14,40 du prix net des places déclarées à la disposition du public avec 1/3 de déduction pour les places vides.

Les voitures d'occasion ou à volonté : il y a un droit fixe annuel variant suivant le nombre des places (300 francs pour une ou deux places : 825 frs. pour six places.)

Les voitures en service extraordinaire ou accidentel paient 1fr.10 par jour et par place.

Impôt sur les automobiles.

b) Les automobiles sont soumises à un impôt basé sur la puissance en cheval vapeur : 72 frs. pour les cinq premiers, 90 francs pour les cinq suivants et 108 frs. pour les dix suivants, 126 frs. pour les dix suivants, 144 frs. au-dessus du trentième.

c) Les motocyclettes paient 72 frs. par place, les bicyclettes, 18 francs.

5° - L'impôt sur les jeux et les spectacles.

a) les billards, distributeurs automatiques, les cartes à jouer paient des taxes diverses, les cartes ne peuvent être imprimées que sur papier filigrané fourni par la régie.

b) Les jeux, spectacles et divertissements sont frappés de taxes diverses et complexes qui peuvent atteindre des chiffres très importants.

6° - Les produits monopolisés.

Les monopoles.

Ce sont le tabac, les allumettes et les poudres. Le monopole est ici une forme particulière de perception de l'impôt de consommation. Le contrôle a paru trop difficile ou trop onéreux. Aujourd'hui avec les moyens modernes de fabrication, le monopole des allumettes et des poudres ne se justifie plus fiscalement; par contre, l'impôt des tabacs dépend de la caisse autonome d'amortissement, et est d'une productivité très remarquable. Il atteint quatre milliards de recettes brutes.

Les droits de douane.

7° - Les taxes douanières.

Elles ne sont à envisager ici, que sous leur aspect fiscal. Elles produisent près de quatre milliards et constituent un formidable impôt sur la consommation. Le recouvrement des droits de douane est confié à deux catégories d'agents de service sédentaire qui

visitent les marchandises importées, appliquent les tarifs et perçoivent les taxes; les agents du service fictif qui recherchent les contrebandiers.

F I N

.....

INTRODUCTION

§ I -	Le droit public :	
	L'Etat	3
	Ses éléments constitutifs.	3
	Ses variétés.	5
§ 2 -	Les divisions du droit public :	
	Le droit public international.	6
	Le droit public interne.	7
	Le droit public constitutionnel.	7
	Le Droit administratif	7
	Le droit financier.	8
§ 3 -	Les sources du droit public :	
	Les sources doctrinales.	8
	Les sources positives.	10
	La bibliographie.	II

Ière Partie.

DROIT CONSTITUTIONNEL

Chapître I - HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE DE LA FRANCE DE 1789 à 1871

§ I -	Vue d'ensemble.	II
§ 2 -	Le premier cycle constitutionnel :	
A -	Gouvernement d'assemblée(1791, 1793).	12
B -	Réaction exécutive (an III, an VIII).	16
C -	Régime parlementaire (1814, 1830)	19
§ 3 -	Le second cycle constitutionnel :	
A -	Gouvernement d'assemblée (1848)	20
B -	Réaction exécutive (1852).	22
C -	Régime parlementaire (1870, 1875)	23

Chapître II - LA CONSTITUTION DE 1875

§ I -	L'élection externe de la Constitution	24
§ 2 -	Les révisions de la constitution	29
§ 3 -	Les caractéristiques de la Constitution.	33

Chapître III - LE CORPS ELECTORAL.

§ I -	L'élection des membres de la Chambre des députés :	
A -	Electorat.	35
B -	Eligibilité.	37
C -	Opérations électorales	37
§ 2 -	L'élection des membres du Sénat	
A -	Electorat.	41
B -	Eligibilité.	41

C - Opérations électoralas	42
--------------------------------------	----

Chapitre IV - LE PARLEMENT

Préliminaires	42
§ 1 - Les fonctions législatives du Parlement	
A - Initiative de la loi	43
B - Elaboration de la loi	45
C - Discussion publique de la loi	47
D - Vote de la loi	49
§ 2 - Les fonctions gouvernementales du parlement.	
A - Autorisation des recettes et des dépenses publiques.	50
B - Autorisation préalable d'actes particulièrement importants.	53
C - Contrôle permanent de l'activité gouvernementale.	55
§ 3 - Les fonctions judiciaires du Parlement	59
§ 4 - L'organisation interne du Parlement et le statut de ses membres.	
A - Organisation interne des deux assemblées	63
B - Statut des membres du Parlement	63

Chapitre V - LE GOUVERNEMENT.

Préliminaires	71
§ 1 - Le Président de la République	
A - Désignation du Président.	72
B - Situation du Président	75
C - Pouvoirs du Président	76
§ 2 - Les Ministres.	
Diverses catégories de ministres.	79
Nomination des ministres.	81
Conseil des Ministres et présidence du Conseil	81

Chapitre VI : LES RAPPORTS DES POUVOIRS PUBLICS ET LE REGIME PARLEMENTAIRE

Préliminaires.	83
§ 1 - Les origines, le développement et les caractéristiques du régime parlementaire.	85
§ 2 - Les déviations du parlementarisme français.	88

2ème PARTIE

DROIT ADMINISTRATIF.

Chapitre VII : LES SERVICES PUBLICS.

- Préliminaires.	90
§ I - La notion de service public.	92
§ 2 - Les établissements d'utilité publique. .	93
§ 3 - Les concessionnaires de service public	95

Chapitre VIII; LES AGENTS AUX SERVICES PUBLICS

Préliminaires.	97
§ I - La fonction publique	98
§ 2 - L'entrée des agents au service public .	100
§ 3 - La sortie des agents du service public	102
§ 4 - Le contrôle exercé sur les agents du service public.	104
A- Mesures non juridictionnelles	104
B- Mesures juridictionnelles	106
§ 5 - Responsabilité des agents au service public.....	108

Chapitre IX - LA CENTRALISATION ET LA
DECENTRALISATION.

Préliminaires.	II14
§ I - Les notions de centralisation et de décentralisation.	II15
§ 2 - L'histoire de la centralisation et de la décentralisation	II17
§ 3 - Le régionalisme.	II20
§ 4 - La tutelle administrative.	II22

Chapitre X - L'ADMINISTRATION DES INTERETS
GÉNÉRAUX.

Préliminaires	I25
§ I - L'administration centrale des intérêts généraux.	I25
A - Président de la République.	I25
B - Ministres.	I26
C - Conseil d'Etat.	I28
§ 2 - L'administration locale des intérêts généraux :	
A - Préfets	I32
B - Sous-Préfets.	I34
C - Maires (comme représentants des intérêts généraux).	I35

**Chapitre XI: L'ADMINISTRATION DES INTERETS
REGIONAUX ET LOCAUX.**

Préliminaires	I36
§ I - L'administration départementale :	
A - Préfets	I37
B - Conseils généraux	I38
C - Commissions départementales	I44
§ 2 - L'arrondissement	I47
§ 3 - L'administration communale	I48
A - Maires	I48
B - Conseils municipaux	I51

Chapitre XII - LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Préliminaires	I55
§ I - Le tribunal des Conflits	I57
§ 2 - Les Conseils de préfecture interdépartementaux	I60
§ 3 - Le Conseil d'Etat	I61
§ 4 - Les tribunaux administratifs spéciaux	I63

Chapitre XIII - LE DOMAINE PUBLIC

Préliminaires	I65
§ I - Le contenu du domaine public :	
A - Domaine public terrestre	I67
B - Domaine public fluvial	I68
C - Domaine public maritime	I68
§ 2 - Le régime juridique du domaine public	I68
§ 3 - La délimitation du domaine public	I71
A - La délimitation du domaine public naturel	I72
B - La délimitation du domaine public artificiel	I72
§ 4 - Le domaine privé	I74

Chapitre XIV - LES TRAVAUX PUBLICS

Préliminaires	I77
§ I - Les modes d'exécution des travaux publics	
A - Régie	I78
B - Concession	I78
C - Entreprises	I78
§ 2 - Les dommages causés par les travaux publics :	
A - Dommages causés aux personnes	I83
B - Dommages causés à la propriété	I83

IIIÈME PARTIE.

DROIT FINANCIER.

Chapitre XV : LE BUDGET ET LA COMPTABILITE
PUBLIQUE.

Préliminaires	190
§ I - La préparation du budget	192
L'analyse du budget.	197
§ 2 - Le vote du budget.	200
§ 3 - L'exécution du budget.	205
A - Service des recettes	207
B - Service des dépenses	208
C - Service de la Trésorerie	212
§ 4 - Le contrôle de l'exécution du budget	215

Chapitre XVI : LES IMPOTS

Préliminaires	217
§ I - Les impôts directs sur la fortune.	220
A - Impôt foncier.	222
B - Impôts sur les revenus professionnels.	223
C - Impôt sur les revenus des capitaux	227
D - Impôt complémentaire sur le revenu global.	230
E - Droits de succession	232
§ 2 - Les impôts sur les transactions.	234
§ 3 - Les impôts de consommation	235
A - Taxe sur le chiffre d'affaires	235
B - Taxes spéciales.	237