# COURS
# D'ADMINISTRATION
ET DE
# DROIT ADMINISTRATIF

—

TOME DEUXIÈME.




Source : BIU Cujas

PARIS. TYPOGRAPHIE DE PLON FRÈRES,
RUE DE VAUGIRARD, 36.

Source : BIU Cujas

R/25.162
t.2

# COURS
# D'ADMINISTRATION
ET DE
# DROIT ADMINISTRATIF

PROFESSÉ
A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

PAR

**M. MACAREL,**
Conseiller d'État.

DEUXIÈME ÉDITION, CORRIGÉE ET AUGMENTÉE.

***PREMIÈRE PARTIE.***

**Organisation et attributions des autorités administratives.**

TOME DEUXIÈME

COMPLÉTÉ PAR LES APPENDICES DE M. BOULATIGNIER.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DU COMMERCE ET DES TRAVAUX PUBLICS
BIBLIOTHÈQUE
N°

PARIS.
LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE DE PLON FRÈRES,
RUE DE VAUGIRARD, 36.

1852

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS
127
BIBLIOTHÈQUE
5056

Source : BIU Cujas

Source : BIU Cujas

# COURS

DE

# DROIT ADMINISTRATIF.

## § III. *Des autres conseils administratifs, assistant l'administration départementale.*

Je vous ai tracé (1) la nomenclature des conseils ou commissions qui, outre les conseils généraux de département et les conseils de préfecture, participent, par des fonctions consultatives, à l'administration de grands services publics ou d'établissements départementaux. Il faut en faire l'objet d'un examen spécial, et je vais les reprendre dans l'ordre que je leur ai assigné, pour vous montrer quelle est l'organisation et quelles sont les attributions de ces diverses assemblées administratives, délibérantes ou consultatives.

### Art. 1er. *Assemblées relatives à l'industrie.*

Les assemblées relatives à l'industrie sont, vous ai-je dit, au nombre de deux :

Les chambres de commerce,

Et les chambres consultatives des arts et manufactures.

La même législation les régit en grande partie; je les réunis dans mon exposition.

### N° 1. *Chambres de commerce et chambres consultatives des arts et manufactures.*

1. Il existe, dans un certain nombre de nos départements, des institutions qu'ont fait naître le désir et le devoir de proté-

(1) Voyez T. Ier, p. 576.



Source : BIU Cujas

ger l'industrie de notre pays, en s'éclairant sur ses besoins et sur ses véritables intérêts : je veux parler des *chambres de commerce et des chambres consultatives des arts et manufactures*. Ces institutions ne sont, à proprement parler, ni des établissements municipaux ni des annexes à l'administration municipale; elles ont seulement avec elle quelques relations que j'aurai soin de vous signaler. Ces institutions ont un caractère propre, qui est le résultat de leur mission toute spéciale; elles se rattachent plus à l'administration départementale qu'à toute autre.

Notre législation offre des règles communes à ces deux institutions, et aussi des règles spéciales pour chacune d'elles. Les règles communes se rapportent à la nomination des membres qui doivent les composer. C'est donc par elles que je dois commencer l'exposition qu'il est utile de vous en faire, après vous avoir toutefois donné quelques courts détails historiques, que je crois indispensables.

II. Outre un conseil royal du commerce, créé en 1700 par *Chamillard*, contrôleur général des finances, et qui était destiné à veiller aux intérêts commerciaux de toute la France, il avait été, dès 1701, et comme complément de l'institution, établi des chambres de commerce dans les villes des provinces qui fournissaient des députés au conseil royal du commerce.

La révolution de 1789 abolit tous ces établissements; la loi du 27 septembre de cette année supprima nommément toutes les chambres de commerce. (Voy. art. 1^er^.)

Un arrêté consulaire du 3 nivôse an XI (24 décembre 1802), les rétablit dans vingt-deux villes de France, et détermina leur organisation et leurs attributions.

Les chambres consultatives des manufactures ont été rétablies par l'article 1^er^ de la loi du 22 germinal an XI, et réglées par un arrêté consulaire du 10 thermidor de la même année.

Les unes et les autres chambres, en ce qui concerne du moins leur organisation, sont aujourd'hui régies par une or-

Source : BIU Cujas

donnance royale du 16 juin 1832 et par un décret du 19 juin 1848, d'où je vais extraire les règles qui les concernent.

Occupons-nous d'abord de leur organisation, et voyons par qui leurs membres sont nommés.

III. Avant le mois de juin 1848, le renouvellement des membres des chambres de commerce et des chambres consultatives des arts et manufactures se faisait dans une assemblée composée :

1° Des membres du tribunal de commerce;

2° Des membres de la chambre de commerce ou de la chambre consultative, y compris les membres sortants;

3° Des membres du conseil des prud'hommes, là où il se trouvait un tel conseil;

4° De notables, en nombre égal au nombre des membres dont étaient composés le tribunal et la chambre de commerce ou la chambre consultative, et toutefois au nombre de vingt au moins.

Les notables étaient choisis moitié par le tribunal de commerce, et moitié par la chambre de commerce ou la chambre consultative.

S'il n'y avait pas de tribunal de commerce dans la ville où résidait la chambre de commerce, les notables étaient nommés moitié par ces chambres, et moitié par le conseil des prud'hommes, ou enfin par le conseil municipal de la ville, s'il n'y existait pas de conseil de prud'hommes.

Les notables devaient être nécessairement patentés, et en exercice actuel de leur industrie. (Ordonnance du 16 juin 1832, art. 1er.)

Le tribunal de commerce, et à son défaut, soit le conseil des prud'hommes, soit le conseil municipal (selon les cas que je vous ai exposés), faisait connaître, à la chambre de commerce ou à la chambre consultative, avant le jour de l'élection, la liste des notables qu'il avait choisis, et cette chambre ne faisait ses choix qu'après cette notification. (*Ib.*, art. 2.)

Source : BIU Cujas

L'assemblée électorale était convoquée et présidée par le préfet au chef-lieu du département, et par le sous-préfet dans les autres arrondissements.

Le maire de la ville remplaçait, au besoin, le préfet ou le sous-préfet. (*Ib.*, art. 3.)

Les élections avaient lieu au scrutin secret de liste, à la majorité absolue des membres présents à l'assemblée. (*Ib.*, art. 4.)

IV. Ce mode d'élection a été modifié par l'arrêté du gouvernement républicain du 19 juin 1848.

Tous les patentés commerçants de l'arrondissement de chaque chambre de commerce, inscrits depuis un an au moins sur le rôle des patentes, ont été appelés à élire les chambres de commerce. (Art. 2.)

Les préfets et les sous-préfets, suivant les villes où sont établies les chambres de commerce, ont été chargés de faire dresser la liste de tous les commerçants par le directeur des contributions directes. (*Ib.*, *ib.*)

Il a été ordonné que ces listes seraient déposées pendant huit jours à la mairie de la ville où se réunit la chambre de commerce; et avis a dû être donné par voie d'affiche, dans chaque chef-lieu de canton, que, pendant cet espace de temps, chaque citoyen pourrait en prendre communication sans déplacement. (Art. 3.)

Il a été prescrit que ces listes seraient adressées directement au préfet ou au sous-préfet, lesquels ont dû statuer dans les cinq jours. (*Ib.*)

Après l'expiration de ces délais, ces listes ont dû être définitivement arrêtées et publiées par voie d'affiche, dans tous les chefs-lieux de canton de l'arrondissement. (*Ib.*)

L'assemblée électorale a dû être ensuite convoquée par le préfet ou le sous-préfet, de telle sorte qu'il y ait eu au moins un délai de cinq jours francs entre le jour de la convocation

Source : BIU Cujas

et celui de la réunion dans la ville où siége la chambre de commerce. (Art. 4.)

Le préfet ou le sous-préfet ont été autorisés à diviser cette assemblée en autant de sections que le nombre des électeurs le comporterait. (*Ib.*)

L'assemblée ou les sections ont dû être présidées par le préfet, le sous-préfet, le maire ou leurs délégués ; et ces réunions ont dû désigner, pour compléter le bureau, un secrétaire et le nombre des scrutateurs qu'elles ont jugé nécessaire. (*Ib.*)

Les élections se sont faites au scrutin secret de liste et à la majorité absolue des votants. (*Ib.*, art. 6.)

Si l'assemblée avait été divisée en sections, le recensement général des votes a dû se faire à la préfecture, à la sous-préfecture ou à la mairie, en présence des présidents, secrétaires et scrutateurs de chaque section. (*Ib.*, *ib.*)

— C'est donc le suffrage universel qui, de fait, a été introduit dans cette matière, pour l'élection des membres des chambres de commerce. Il a paru au gouvernement que cette mesure était une conséquence nécessaire du suffrage universel et direct, qui, par l'établissement de la République au 24 février 1848, a formé désormais la base des élections politiques.

Toutefois l'article 7 de l'arrêté du 19 juin 1848 a enlevé l'électorat et l'éligibilité « aux faillis non réhabilités et à tout » commerçant qui aurait subi une condamnation pour un acte » contraire à la probité ou aux mœurs. »

— C'est d'après ces bases nouvelles que, suivant le vœu de l'article 1^er^ du même arrêté, il a été procédé à une élection générale des membres composant les chambres de commerce.

L'installation des membres élus a dû être faite avant le 15 juillet 1848, par le préfet, le sous-préfet ou le maire, qui en ont donné immédiatement avis au ministre de l'agriculture et du commerce. (*Ib.*, art. 9.)

— Ces dispositions ont été rendues applicables aux cham-

Source : BIU Cujas

bres consultatives, par un arrêté du même jour, 19 juin 1848, sous les modifications suivantes :

1° Tous les industriels patentés, âgés de vingt et un ans, inscrits depuis un an au moins sur le rôle des patentes, ayant leur domicile réel, depuis six mois au moins, dans l'arrondissement où siégeait la chambre consultative, ont été appelés à prendre part à l'élection. (Art. 2.)

2° Ont été déclarés éligibles tous les citoyens appelés à l'assemblée électorale, ayant atteint l'âge de vingt-cinq ans et exercé une industrie manufacturière en personne, au moins pendant cinq ans. (Art. 8.)

V. Pour la première formation d'une nouvelle chambre de commerce ou d'une chambre consultative des arts et manufactures, il était procédé de la manière prescrite ci-dessus, III.

Il n'y avait de différence que dans la composition de l'assemblée électorale. Voici ce qu'elle devait être dans ce cas. Elle se composait alors :

1° Des membres du tribunal de commerce ;

2° Du conseil des prud'hommes, s'il en existait dans la ville ;

3° De dix commissaires délégués par le conseil municipal de la ville et pris dans son sein ;

4° De notables en nombre égal à celui des membres du tribunal de commerce et des commissaires municipaux, et pas au-dessus du nombre de vingt-quatre.

Ces notables étaient nommés, savoir, dix par le conseil municipal, et le surplus par le tribunal de commerce. S'il n'existait pas de tribunal de commerce, c'était le conseil municipal qui avait le droit et le devoir de choisir les deux tiers des notables, et le conseil des prud'hommes le tiers restant.

S'il n'y avait pas de conseil de prud'hommes, les notables étaient tous choisis par le conseil municipal.

Si l'érection de la chambre de commerce était faite pour remplacer une chambre consultative existante, les membres de celle-ci faisaient partie de l'assemblée et désignaient la moitié

Source : BIU Cujas

des notables ; s'il y avait un tribunal de commerce, celui-ci nommait l'autre moitié.

S'il n'y avait pas de tribunal de commerce, la chambre consultative nommait les deux tiers ; le tiers restant était choisi par le conseil des prud'hommes, et à défaut *par le conseil municipal.* (*Ib.*, art. 5.)

VI. Sous l'empire de l'arrêté du 19 juin 1848, la formation des chambres nouvelles a lieu, d'après les mêmes règles que leur renouvellement.

VII. Les chambres consultatives des arts et manufactures sont composées de douze membres. (Arrêtés des 3 nivôse et 10 thermidor an XI ; ordonnance royale du 16 juin 1832, art. 6, et arrêté du gouvernement du 19 juin 1848, art. 7.)

Les chambres de commerce sont composées de neuf ou de quinze membres, suivant que le titre de leur érection le porte, ou suivant ce qu'ont réglé les actes subséquents du pouvoir exécutif. (Ord. 16 juin 1832, art. 6.)

Cette règle a été maintenue par l'article 8 de l'arrêté du 19 juin 1848.

En outre, lorsque la circonscription d'une chambre comprend plusieurs arrondissements ou parties d'arrondissement, il peut, sur la demande des commerçants, être nommé un membre de plus pour chaque arrondissement ou partie d'arrondissement autre que celui où siége la chambre de commerce. — Dans ce cas, il est procédé à l'élection de ce membre, suivant les formes ci-dessus établies. (Ar., art. 8.)

— Les membres des chambres de commerce peuvent être pris indistinctement dans toute la circonscription qui leur est attribuée par l'article 13 de la loi du 23 juillet 1820, dont je vais tout à l'heure vous faire connaître les dispositions.

Quant aux membres des chambres consultatives, ils peuvent être pris dans tout le département où elles sont établies.

— Les membres qui s'abstiendraient de se rendre aux convocations pendant un an seraient considérés comme dé-

Source : BIU Cujas

missionnaires, et remplacés à la plus prochaine élection. (*Ib.*, art. 7.)

— Nul n'est nommé à l'une ou à l'autre chambre, s'il n'a exercé le commerce ou une industrie manufacturière en personne, au moins pendant cinq ans. (*Ib.*, art. 8 et arrêté du 19 juin 1848, art. 8.)

Les anciens commerçants ou manufacturiers peuvent être nommés, mais jamais leur nombre ne doit excéder le tiers des membres. (*Ib.*, art. 8.)

— Les fonctions des membres de l'une et l'autre chambre durent trois ans ; le renouvellement se fait par tiers, pendant les deux premières années après la nomination générale.

Le sort décide de l'ordre des sorties. (*Ib.*, art. 9.)

Néanmoins, les membres fournis par les arrondissements extérieurs ne comptent pas dans le premier roulement ; ils sortent après trois ans d'exercice. (*Ib.*, *ib.*)

Nul ne peut être réélu plus d'une fois, sans interruption d'exercice. (*Ib.*, *ib.*)

Les vacances accidentelles sont remplies à la plus prochaine élection ; les élus ne le sont que pour le temps qui restait à courir sur l'exercice du remplacé.

Enfin, les chambres consultatives et les chambres de commerce nomment, tous les ans, leur président. Le préfet ou le sous-préfet dans le lieu de sa résidence, ou le maire dans les autres villes, est membre-né et président d'honneur de la chambre de commerce : il préside effectivement les séances où il assiste en personne. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. (Ordonnance royale du 16 juin 1832, art. 10, et arrêté du 19 juin 1849, art. 10.)

— Les chambres de commerce et consultatives correspondent directement, et sans intermédiaires, avec le ministre du commerce et des manufactures. (*Ib.*, art. 11, *in fine*.)

— Telles sont les *dispositions communes* aux chambres de commerce et aux chambres consultatives des arts et manu-

Source : BIU Cujas

factures. Voici maintenant les *règles spéciales* qui les régissent.

VIII. En ce qui concerne les premières :

Les chambres de commerce sont créées par des décrets du président de la république, rendus sur le rapport du ministre de l'agriculture et du commerce (1).

Dans les départements où il n'y a qu'une chambre de commerce, sa circonscription comprend tout le département. (Loi du 23 juillet 1820, art. 13.)

S'il y a, dans le même département, plusieurs chambres de commerce, chacune d'elles a pour circonscription l'arrondissement dans lequel elle est située. (*Ib.*, *ib.*)

Néanmoins, sur les observations des chambres de commerce, la circonscription de chacune d'elles peut être modifiée; elle est alors fixée par des décrets rendus en conseil d'État. (*Ib.*, *ib.*, ordonnance d'avril 1817) (2).

Un tel décret détermine pareillement la circonscription des chambres de commerce qui sont communes à des parties de plusieurs départements (*Ib.*, *ib.*)

IX. Les chambres de commerce ont pour attributions :

De donner au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés, de sa part, sur les faits et les intérêts industriels et commerciaux; — de présenter leurs vues sur l'état de l'industrie et du commerce, et sur les moyens d'en accroître la prospérité; — sur les améliorations à introduire dans toutes les branches de la législation commerciale, y compris les tarifs des douanes.

L'avis des chambres de commerce est spécialement demandé : Sur les changements projetés dans la législation commerciale; — sur les érections et règlements des chambres de commerce; — sur les créations de bourses de commerce, sur les établissements d'agents de change ou de courtiers; — sur

(1) Extrait de l'ordonnance du 25 janvier 1844, pour celle de Fécamp.

(2) L'ordonnance royale du 25 janvier 1844, ci-dessus citée, n'a pas été rendue *le conseil d'État entendu*.

Source : BIU Cujas

les tarifs et règlements des courtages et des autres services établis à l'usage du commerce et sujets à des tarifs; — sur les créations des tribunaux de commerce dans leur circonscription; — sur les établissements de banques locales; — sur les projets de travaux publics locaux, relatifs au commerce: elles doivent, en outre, être entendues sur l'exécution de ces projets. (*Ib.*, art. 12.)

X. Voilà pour leur caractère purement *consultatif*. Mais elles ont aussi un pouvoir *administratif*, une autorité propre et indépendante : c'est ce que je vais vous expliquer.

1° Quand il existe, dans une même ville, une chambre et une bourse de commerce, l'administration de la bourse appartient à la chambre, sans préjudice des droits ordinaires du maire et de la police municipale dans les lieux publics. (*Ib.*, art. 13.)

2° Les établissements créés pour l'usage du commerce, comme les magasins de sauvetage, les entrepôts, les *conditions* pour les soies, les cours publics des connaissances commerciales et industrielles, sont également administrés par les chambres de commerce, mais dans le cas seulement où ces établissements ont été formés au moyen de contributions spéciales, levées sur les commerçants.

Toutefois, l'administration de ceux de ces établissements qui ont été formés par des souscriptions volontaires peut leur être remise, d'après le vœu des souscripteurs.

Enfin, cette administration peut leur être déléguée pour les établissements de même nature qui sont créés par l'autorité. (*Ib.*, art. 14.)

— Les dépenses, les moyens d'y pourvoir et les revenus des chambres de commerce sont réglés par l'article 4 de la loi du 28 ventôse an IX, le décret du 23 septembre 1806, et les articles 12, 13 et 16 de la loi du 23 juillet 1820. (Voy. Ordonnance du 16 juin 1832, art. 15.)

Source : BIU Cujas

Quelquefois, pour obtenir plus facilement la création d'une bourse de commerce, le conseil municipal de la ville qui la demande offre de mettre gratuitement un local à sa disposition, dans la mairie même. Les ordonnances ou décrets qui les établissent acceptent ces offres, afin que ce soit une chose stable. (Ordonnance royale du 25 janvier 1844. Bourse de Colmar.)

Les chambres de commerce ne sont pas seulement des institutions publiques et des rouages administratifs. Elles sont considérées, par le conseil d'État, comme des personnes morales et civiles, et c'est à ce titre : 1° qu'une ordonnance du 6 novembre 1832 a autorisé la chambre de commerce de Marseille à accepter un legs à elle fait par un sieur Laugier; 2° qu'une ordonnance royale de 1840 a autorisé la chambre de commerce de Nantes à acquérir des immeubles affectés au service *de l'entrepôt réel des douanes;* 3° qu'une autre ordonnance du mois de mai 1845 a autorisé la chambre de commerce de Rouen à accepter *un legs* de 15,000 francs fait, à son profit, par un sieur Bouctot; 4° qu'une autre ordonnance encore de la fin de 1845 a autorisé la chambre de commerce du Havre à accepter, de la commune de Graville-l'Eure, la rétrocession de terrains destinés à l'établissement d'un poste de secours dépendant *du magasin de sauvetage* du Havre; 5° c'est ainsi enfin que la chambre de commerce de Bordeaux, par une ordonnance du mois d'avril 1847, a été autorisée à *contracter un emprunt* de 300,000 francs, destinés, comme supplément de crédit, à subvenir aux dépenses de l'exercice 1846 et des exercices suivants.

XI. En ce qui concerne les chambres consultatives des arts et manufactures, les dispositions spéciales qui les régissent sont tracées par l'arrêté consulaire du 10 thermidor an XI, qui n'est, comme je vous l'ai déjà annoncé, que l'exécution de l'article 2 de la loi du 22 germinal précédent. Cette loi cependant (art. 3) a pris soin de déterminer elle-même les

Source : BIU Cujas

attributions de ces chambres, dans les termes que voici : « Leurs fonctions seront de faire connaître les besoins et les » moyens d'amélioration des manufactures, fabriques, arts et » métiers. » L'article 3 de l'arrêté du 10 thermidor an XI a textuellement reproduit ces termes.

Les chambres de commerce remplissent ces fonctions, dans les communes où le gouvernement n'a pas établi de chambres consultatives des arts et manufactures. (*Ib.*, art. 4.)

Les chambres consultatives peuvent correspondre avec les chambres de commerce, sur les objets que l'ordonnance de 1832 a placés dans les attributions générales de celles-ci. (Ordonnance du 16 juin 1832, art. 11, § 5.)

Les maires des lieux où il est établi des chambres consultatives de manufactures fournissent un local convenable pour la tenue de leurs séances. (Arrêté du 10 thermidor an XI, art. 8.)

Enfin, les menus frais de bureau auxquels cette tenue donne lieu font partie des dépenses des communes, sont portés dans leurs budgets, et acquittés sur leurs revenus (*Ib.*, art. 9, et loi du 18 juillet 1837, art. 30, *in fine*) (1).

— Tels sont les conseils qui participent à l'administration confiée aux préfets, dans l'intérêt de notre industrie nationale : j'aborde maintenant les conseils qui les assistent dans l'administration de la bienfaisance publique.

### Art. 2. *Assemblées relatives à la bienfaisance publique.*

Ces assemblées sont au nombre de deux, à savoir :

Les commissions de surveillance des asiles d'aliénés ;

Les commissions administratives des hospices départementaux.

(1) Les chambres de commerce de l'Algérie ont été organisées par un arrêté du gouvernement, du 19 décembre 1838.

Source : BIU Cujas

## N° 1. *Commissions de surveillance des asiles d'aliénés.*

I. De tous les services confiés à la sollicitude de l'autorité publique, il n'en est point peut-être qui, par la nature des besoins auxquels il s'applique, par la gravité des questions qui s'y rattachent, soit d'un intérêt plus grand que celui *des aliénés*.

En effet, il ne s'agit pas seulement de venir au secours de la plus affligeante des infirmités humaines, de préserver la société des désordres que les individus peuvent commettre dans les moments où leur raison est complétement troublée; il faut les préserver eux-mêmes de leur propre fureur, les soustraire à tous les abus dont ils peuvent être victimes, garantir leurs personnes et leurs biens, et veiller en même temps à ce que les mesures prises pour empêcher les écarts de la folie ne dégénèrent pas en atteintes contre la liberté individuelle de citoyens chez lesquels certaines personnes pourraient être intéressées à supposer l'altération des facultés mentales (1).

C'est ce à quoi il a été pourvu, dans notre législation, par la loi du 30 juin 1838, et par l'ordonnance d'exécution du 18 décembre 1839.

La loi veut que des établissements spéciaux soient ouverts à cette infirmité, et elle admet que ces établissements peuvent être ou *publics* ou *privés*.

Elle dispose que chaque département est tenu d'avoir un établissement public, spécialement destiné à recevoir et soigner les aliénés, ou de traiter, à cet effet, avec un établissement public ou privé, soit de ce département, soit d'un autre département. (Art. 1^er^.)

Elle place sous la *direction* de l'autorité publique ceux de ces établissements qui sont *publics*. (Art. 2.)

Elle place sous la *surveillance* de cette autorité ceux de ces établissements qui sont *privés*. (Art. 3.)

(1) Voyez l'exposé des motifs de la loi, à la Chambre des députés, séance du 28 avril 1837.

Source : BIU Cujas

Le préfet et les personnes spécialement déléguées à cet effet, par lui ou par le ministre de l'intérieur, le président du tribunal, le procureur de la république, le juge de paix, le maire de la commune, sont chargés de visiter les établissements publics ou privés qui sont consacrés aux aliénés. (Art. 4.)

Ils reçoivent les réclamations des personnes qui y sont placées, et prennent, à leur égard, tous renseignements propres à faire connaître leur position. (*Ib.*)

Les établissements privés doivent être visités, à des jours indéterminés, une fois au moins chaque trimestre, par le procureur de la république de l'arrondissement. — Les établissements publics doivent l'être, de la même manière, une fois au moins par semestre. (*Ib.*)

— Nul ne peut, sans l'autorisation du gouvernement, diriger ni former un établissement privé, consacré aux aliénés. (Art. 5.)

Des règlements d'administration publique déterminent les conditions auxquelles sont accordées les autorisations qui viennent d'être énoncées, les cas où elles peuvent être retirées, et les obligations auxquelles sont soumis les établissements autorisés. (Art. 6.)

Enfin, les règlements intérieurs des établissements publics qui sont consacrés, en tout ou partie, au service des aliénés, sont, dans les dispositions relatives à ce service, soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur. (Art. 7).

Telles sont celles des dispositions de la loi du 30 juin 1838 qu'il était utile de faire connaître pour initier à l'intelligence des autres dispositions qui se rapportent à l'administration des établissements d'aliénés.

II. Ces règles sont tracées par l'ordonnance du 18 décembre 1839; elles embrassent tout à la fois, comme elles devaient le faire, afin de pourvoir à l'exécution de la loi, les établissements publics et les établissements privés. — Mais nous n'avons ici à nous occuper que des établissements *pu-*

Source : BIU Cujas

*blics;* c'est donc à eux seuls que devra s'appliquer ce que je vais dire :

1° Les établissements publics qui sont consacrés aux aliénés sont administrés, sous l'autorité du ministre de l'intérieur et des préfets des départements, et *sous la surveillance de commissions gratuites*, par un directeur responsable, dont les attributions vont être exposées. (Art. 1er.)

2° Les commissions de surveillance sont composées de cinq membres, nommés par les préfets, et renouvelés chaque année par cinquième.

Les membres des commissions de surveillance ne peuvent être révoqués que par le ministre de l'intérieur, sur le rapport du préfet.

Chaque année, après le renouvellement, les commissions nomment leur président et leur secrétaire. (*Ib.*, art. 2.)

3° Les *directeurs* des asiles d'aliénés sont nommés par le ministre de l'intérieur, directement, c'est-à-dire sans présentation de candidats, lorsque l'établissement se fonde, et, pour les vacances suivantes, sur une liste de trois candidats présentés par le préfet.

Les directeurs ne peuvent être révoqués que par le ministre de l'intérieur, sur le rapport des préfets. (*Ib.*, art. 3.)

4° Les commissions sont chargées de la surveillance générale de toutes les parties du service des établissements; elles sont appelées à donner leur avis :

Sur le régime intérieur;

Sur les budgets et les comptes;

Sur les actes relatifs à l'administration, tels que le mode de gestion des biens, les projets de travaux, les procès à intenter ou à soutenir, les transactions, les emplois de capitaux, les acquisitions, les emprunts, les ventes ou échanges d'immeubles, les acceptations de legs, de donations, les pensions à accorder, s'il y a lieu, les traités à conclure pour le service des malades. (*Ib.*, art. 4.)

Source : BIU Cujas

5° Les commissions de surveillance se réunissent tous les mois.

Elles peuvent être, en outre, convoquées par les préfets ou les sous-préfets, toutes les fois que les besoins du service l'exigent.

Le directeur de l'établissement assiste aux séances de la commission ; sa voix n'est que consultative.

Le directeur se retire de la séance, au moment où la commission délibère sur les comptes de son administration et sur les rapports qu'elle peut avoir à adresser directement aux préfets. (Art. 5.)

6° Le directeur est chargé de l'administration intérieure de l'établissement et de la gestion de ses biens et revenus.

Il pourvoit, sous les conditions prescrites par la loi, à l'admission et à la sortie des personnes placées dans l'établissement.

Il nomme les préposés de tous les services de l'établissement ; il les révoque, s'il y a lieu.

Toutefois, les surveillants, les infirmiers et les gardiens doivent être agréés par le *médecin en chef* de l'établissement ; celui-ci peut demander leur révocation au directeur ; en cas de dissentiment, le préfet prononce (*Ib.*, art. 6.)

7° Le directeur est exclusivement chargé de pourvoir à tout ce qui concerne le bon ordre et la police de l'établissement, dans les limites du règlement du service intérieur, qui, en exécution de l'article 7 de la loi du 30 juin 1838, est arrêté par le ministre de l'intérieur (*Ib.*, art. 7.)

Le directeur réside dans l'établissement. (*Ib.*)

8° Le service médical, en tout ce qui concerne le régime physique et moral, ainsi que la police médicale et personnelle des aliénés, est placé sous l'autorité du médecin, dans les limites du règlement du service intérieur.

Les médecins adjoints, dans les maisons où le règlement

Source : BIU Cujas

intérieur en établit, les surveillants, les infirmiers et les gardiens sont, pour le service médical, sous l'autorité du médecin en chef. (*Ib.*, art. 8.)

Telle est l'organisation administrative des asiles *publics* d'aliénés, et les attributions des autorités diverses qui sont préposées à leur administration, et spécialement des commissions de surveillance.

III. Ainsi que vous le voyez, les établissements publics d'aliénés ne sont pas soumis à la même organisation que les hospices et hôpitaux.

Les biens, les intérêts et le régime intérieur des hospices et hôpitaux sont gérés, collectivement et gratuitement, par des commissions administratives, sous l'inspection de l'autorité supérieure.

Ici, l'administration des asiles d'aliénés se divise en deux parties : l'*action* et le *conseil*. L'action appartient à un seul, le conseil à plusieurs.

L'action est confiée à un directeur salarié ; le conseil est remis à une commission de surveillance gratuite.

Ainsi, cette commission donne *son avis* sur les actes relatifs à l'administration ; mais c'est le directeur qui fait ces actes.

La commission donne *son avis* sur le mode de gestion des biens ; mais c'est le directeur qui exerce cette gestion.

Il y a une grande similitude entre la position du préfet et du maire, dans l'administration départementale et municipale, vis-à-vis du conseil municipal et du conseil général du département, et la position du directeur d'un asile public d'aliénés vis-à-vis de la commission de surveillance de cet établissement.

Cette organisation a été adoptée, parce que la responsabilité imposée aux chefs de ces établissements, par l'ensemble des dispositions de la loi, était trop grande pour n'être pas concentrée sur un directeur ; elle n'aurait pu atteindre qu'imparfaitement des administrateurs en certain nombre ; cette



Source : BIU Cujas

responsabilité se serait affaiblie en se divisant. Et le traitement que reçoit le directeur permet, d'ailleurs, de l'assujettir à des obligations plus étroites.

Enfin, la loi elle-même plaçant ces établissements sous l'autorité du ministre, il était nécessaire que son intervention dans la gestion de ces établissements fût plus immédiate et plus forte. Le système d'un directeur salarié et responsable, à la nomination de l'autorité centrale, devait avoir ce résultat; et le concours d'une commission locale de surveillance, gratuite, conserve à l'administration des asiles le patronage moral et le caractère charitable que la législation générale a voulu donner aux établissements de bienfaisance.

IV. Il est donc bien entendu qu'en tout ce qui concerne l'administration des établissements ou asiles publics d'aliénés, les commissions de surveillance n'interviennent que par voie d'*avis;* qu'elles ne décident jamais; que, sur les comptes mêmes des directeurs, elles ne font qu'émettre une opinion; que, l'opinion une fois émise, le conseil étant donné, le droit de la commission est épuisé; que l'exécution appartient tout entière au directeur, sur lequel pèse la responsabilité; qu'enfin la commission peut seulement surveiller les actes du directeur, afin de s'assurer s'ils sont conformes à la loi et aux intérêts de l'établissement, mais elle ne peut ni les empêcher ni les entraver (1).

### N° 2. *Commissions administratives des hospices départementaux.*

I. Quelques départements possèdent des établissements hospitaliers; ils ont été primitivement et généralement consacrés au traitement de certaines maladies spéciales, que les hospices communaux ne pouvaient ou ne voulaient pas traiter;

(1) Voir le *Répertoire des établissements de bienfaisance*, de MM. Durieu et Roche, au mot *Aliénés*.

Source : BIU Cujas

ainsi ils recevaient les psoriques, les vénériens, les épileptiques.

Ils diffèrent encore des hospices communaux, en ce que ceux-ci n'étendent qu'exceptionnellement leurs secours hors du territoire de la commune, tandis que les hospices départementaux s'ouvrent pour tous les indigents du département, lorsque ceux-ci sont affectés des maladies spéciales auxquelles ces établissements sont consacrés.

Longtemps ces établissements ont été administrés, sans règles fixes, tantôt par les préfets directement, tantôt par des commissions instituées par ces magistrats, et toujours sous le contrôle du conseil général, qui votait, au budget départemental, les subventions nécessaires à leur entretien. Mais le ministre de l'intérieur a senti que ces anomalies étaient contraires au bon ordre et à la régularité de l'administration, et, par une circulaire du 19 novembre 1835, il a déclaré que ces établissements devaient être considérés comme des hospices spéciaux, ayant leur existence propre, et qu'ils devaient, en conséquence, être régis d'après les mêmes règles d'administration et de comptabilité que les hospices en général.

II. La loi du 10 mai 1838, sur l'administration départementale, a remis en question l'existence de ces établissements; elle n'oblige pas, en effet, les départements à entretenir des hospices, et il n'est pas permis d'en imputer la dépense parmi celles qui, à titre de dépenses *ordinaires*, sont inscrites, par la loi même, dans la première section du budget.

Les départements ne peuvent plus pourvoir à cette dépense qu'avec le secours des centimes facultatifs, et quelques conseils généraux l'ont ainsi votée.

D'autres, se trouvant en présence de la loi du 30 juin 1838, qui a prescrit l'établissement d'asiles d'aliénés départementaux, ont préféré de transformer leurs hospices spéciaux en établissements d'aliénés; et les indigents malades qu'ils faisaient traiter ont dû refluer sur les hospices communaux.

Source : BIU Cujas

Quant à ceux qui ont été maintenus, et qui continuent à être subventionnés par les conseils généraux, ils sont administrés comme les autres établissements hospitaliers qui dépendent des communes, et des *commissions administratives* y remplissent la même mission légale (1).

— Nous avons maintenant à nous occuper des conseils administratifs qui secondent les préfets dans l'administration de l'instruction publique.

### Art. 3. *Des Assemblées relatives à l'instruction publique.*

Ces assemblées sont au nombre de trois :

Les commissions de surveillance des écoles normales primaires,

Les commissions d'examen des aspirants au brevet de capacité pour l'instruction primaire,

Les commissions administratives des caisses d'épargne des instituteurs primaires.

### N° 1^er^. *Commissions de surveillance des écoles normales primaires.*

I. Je vous ai déjà dit que, dans notre système d'instruction nationale, l'instruction est ou privée ou publique (loi du 28 juin 1833, art. 3);

Que les écoles publiques sont celles qu'entretiennent, en tout ou en partie, les communes, les départements ou l'Etat (*ib.*, art. 8);

Que toute commune est tenue, soit par elle-même, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes voisines, d'entretenir au moins une école primaire élémentaire (*ib.*, art. 9);

Que les communes chefs-lieux de département, et celles dont la population excède 6,000 âmes, doivent avoir, en outre, une école primaire supérieure (*ib.*, art. 10.)

(1) Voyez *Ibid.*, au mot *Hospices*, § 3.

Source : BIU Cujas

Je dois maintenant vous faire connaître que la loi exige que « tout département entretienne une *école normale primaire*, » soit par lui-même, soit en se réunissant à un ou plusieurs » départements voisins. » (Art. 11.)

Les conseils généraux doivent délibérer sur les moyens d'entretenir ces écoles normales.

Ils doivent délibérer également sur la réunion de plusieurs départements pour l'entretien d'une seule école normale.

Cette réunion, lorsqu'elle est convenue entre les conseils généraux, est autorisée par un décret du président de la république. (*Ib.*, *ib.*)

II. La surveillance des écoles normales primaires appartient à des *commissions spéciales*, instituées par un règlement délibéré par le conseil supérieur de l'instruction publique, du 14 décembre 1832, et approuvé par le ministre, conformément à l'article 21 de l'ordonnance royale du 26 mars 1829.

Ces commissions sont nommées par le ministre de l'instruction publique, sur la présentation du préfet du département et du recteur de l'Académie. (Règlement du 14 décembre 1832, art. 17.)

Elles sont spécialement chargées de la *surveillance* de l'école normale primaire de chaque département, sous tous les rapports d'administration, d'enseignement et de discipline. (*Ib.*, *ib.*)

III. Vous remarquerez que le règlement que je vous cite est antérieur à la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire : aussi un doute s'est-il élevé sur la question de savoir si les comités d'instruction primaire (dont je vous ai déjà entretenus à l'occasion des établissements publics et des conseils administratifs existants dans l'arrondissement) seraient fondés à contester, à l'administration académique, la surveillance qui lui a été attribuée sur les écoles normales primaires, avant cette loi de 1833. On alléguait les dispositions de cette même loi, d'après lesquelles il n'aurait pas été établi, pour

Source : BIU Cujas

ces écoles normales primaires, un autre mode de surveillance que pour les simples écoles primaires. Consulté sur ce point, le conseil supérieur a été d'avis que la loi du 28 juin 1833 a laissé toute latitude à l'administration centrale, à l'égard des écoles normales primaires ; que nulle part elle n'en attribue la surveillance aux comités ; qu'elle leur défère bien moins encore l'administration de ces écoles, le choix des maîtres, la direction des études. Ce qui est dit des écoles primaires, aux articles 20 et 21 de la loi (lesquels règlent les attributions des comités), ne saurait s'entendre des écoles normales dont il est parlé dans l'article 11. — Le ministre de l'instruction publique a approuvé cet avis, par une décision du 28 février 1834.

Les *commissions de surveillance* instituées par le règlement du 14 décembre 1832 continuent donc d'être investies des attributions qu'il leur a données sur les écoles normales primaires.

— Le directeur de l'école assiste aux séances de la commission, avec voix délibérative, hors les cas où il s'agit de statuer sur des questions intéressant sa personne ou sa gestion. (*Ib.*, art. 18.)

La commission de surveillance prend ou propose, selon les circonstances, les mesures qu'elle juge utiles pour le bien de l'école et pour le progrès des élèves-maîtres. (*Ib.*, art. 19.)

La commission de surveillance détermine, chaque année, d'après les besoins présumés de l'instruction primaire dans le département, quel est le nombre des élèves qui doivent être admis à contracter l'engagement décennal, et qui seuls peuvent obtenir des bourses entières ou partielles. (Voy. l'article 12.)

Elle examine, chaque année, le compte et le budget qui lui sont présentés par le directeur de l'école. Elle consigne, dans un rapport particulier, les observations auxquelles ce compte et ce budget lui paraissent donner lieu. Le tout est soumis à

Source : BIU Cujas

l'examen du conseil académique et à l'approbation du conseil supérieur. (*Ib.*, art. 21.)

Le directeur tient un registre, divisé en autant de colonnes qu'il y a d'objets d'enseignement, sur lequel il inscrit les notes relatives au travail des élèves. Il y inscrit aussi les notes sur le caractère et la conduite de chacun d'eux. Ce registre est mis, tous les mois, sous les yeux de la commission de surveillance. (*Ib.*, art. 22.)

La commission fait, au moins une fois par trimestre, la visite de l'école ; elle examine les classes, interroge les élèves sur tous les objets de l'enseignement, et tient note de leurs réponses.

Chaque année, elle reçoit du directeur un rapport sur tout ce qui concerne les études et la discipline. Un double de ce rapport, visé par le recteur, qui y joint ses observations, est envoyé au ministre et communiqué au conseil supérieur de l'instruction publique. (*Ib.*, art. 23.)

A la fin de la première année, la commission décide, d'après les rapports et les notes, quels élèves sont admis à passer en seconde année. (*Ib.*, art. 24.)

Les élèves non admis à suivre les cours de la seconde année ne peuvent plus être boursiers ni élèves-internes. (*Ib.*, *ib.*)

A l'expiration de la seconde année, tous les élèves-maîtres subissent, devant la commission, un dernier examen, d'après lequel ils sont inscrits, par ordre de mérite, sur un tableau dont copie est adressée, par le recteur de l'Académie, au préfet et aux comités du département.

Les examens de sortie comprennent aussi une leçon d'épreuve, destinée à faire juger le degré de capacité des élèves pour l'enseignement. (*Ib.*, *ib.*)

Les élèves-maîtres qui n'ont pas satisfait à ce dernier examen sont rayés du tableau de l'école normale.

Un certificat d'aptitude est délivré, par la commission, à ceux qui ont répondu d'une manière satisfaisante ; il y est fait

Source : BIU Cujas

mention de la conduite que l'élève a tenue et de la méthode d'enseignement dont il connaît le mieux la théorie et la pratique. Ce certificat est produit par les élèves-maîtres, lorsqu'ils se présentent pour obtenir le brevet de capacité. (*Ib.*, art. 25.)

En cas de faute grave de la part d'un élève-maître, la *commission de surveillance* peut prononcer la réprimande ou la censure, ou même l'exclusion provisoire ou définitive, sauf, dans ce dernier cas, l'approbation du préfet, s'il s'agit d'un boursier communal ou départemental, et l'approbation du recteur, s'il s'agit de tout autre élève-maître.

L'exclusion ne peut être prononcée sans que l'élève ait été entendu ou dûment appelé. Aussitôt que la décision est intervenue, le recteur en donne avis au ministre de l'instruction publique. (*Ib.*, art. 26.)

### N° 2. *Commissions d'examen des aspirants au brevet de capacité pour l'instruction primaire.*

I. Une autre espèce de commission a été créée encore pour l'exécution de la loi du 28 juin 1833, et voici dans quel but.

Tout individu, âgé de dix-huit ans accomplis, peut exercer la profession d'instituteur primaire, et diriger tout établissement d'instruction primaire, sans autres conditions que de présenter, préalablement, au maire de la commune où il veut tenir école :

1° Un *brevet de capacité* obtenu, après examen, selon le degré de l'école qu'il veut tenir;

2° Un certificat constatant que l'impétrant est digne, par sa moralité, de se livrer à l'enseignement. (Loi du 28 juin 1833, art. 4.)

II. Des *commissions spéciales* sont chargées d'examiner tous les aspirants à ces brevets de capacité, soit pour l'instruction

Source : BIU Cujas

primaire élémentaire, soit pour l'instruction primaire supérieure. (*Ib.*, art. 25.)

Il y a, dans chaque département, une ou plusieurs commissions de cette espèce. (*Ib.*)

Elles délivrent ces brevets, sous l'autorité du ministre de l'instruction publique. (*Ib.*)

Ces *commissions* sont également chargées de faire les examens d'entrée et de sortie des élèves de l'école normale primaire. (*Ib.*, *ib.*)

Les membres de ces commissions sont nommés par le ministre de l'instruction publique. (*Ib.*, *ib.*)

Les examens ont lieu publiquement et à des époques déterminées par le ministre. (*Ib.*, *ib.*)

### N° 3. *Commissions administratives des caisses d'épargne des instituteurs primaires.*

1. Il existe encore, dans l'administration départementale, une institution relative à l'instruction primaire, et dont je dois vous entretenir.

L'article 15 de la loi du 28 juin 1833 veut « qu'il soit établi, » dans chaque département, une caisse d'épargne et de pré- » voyance, en faveur des instituteurs primaires communaux. »

Cette caisse est formée par une retenue annuelle d'un vingtième sur le traitement fixe de l'instituteur communal.

Le montant de la retenue est placé, en compte ouvert, au trésor public, pour les caisses d'épargne et de prévoyance. Les intérêts de ces fonds sont capitalisés tous les six mois.

Le produit total de la retenue exercée sur chaque instituteur doit lui être rendu à l'époque où il se retire, et, en cas de décès dans l'exercice de ses fonctions, à sa veuve et à ses héritiers.

Dans aucun cas il ne peut être ajouté aucune subvention, sur les fonds de l'État, à cette caisse d'épargne et de prévoyance;

Source : BIU Cujas

mais elle peut, dans les formes et selon les règles prescrites pour les établissements d'utilité publique, recevoir des dons et legs, dont l'emploi, à défaut de dispositions des donateurs ou des testateurs, est réglé par le conseil général du département. (*Ib.*)

II. L'administration de ces caisses d'épargne et de prévoyance est déterminée par leurs statuts, et une ordonnance royale du 13 février 1838 a tracé, en effet, des statuts généraux pour les régir.

D'après l'article 1^er^ de ces statuts, chacune de ces caisses d'épargne et de prévoyance est placée *sous la surveillance d'une commission spéciale.* Cette commission est composée :

Du préfet, président ;

Du recteur de l'Académie ou de son délégué;

De trois membres du conseil général, désignés par ce conseil ;

D'un membre du conseil de chacun des arrondissements, désigné par ce conseil ;

D'un instituteur primaire communal par arrondissement, nommé par le ministre de l'instruction publique, sur la présentation du recteur,

Et de l'inspecteur des écoles primaires du département, secrétaire.

Le directeur des contributions directes du département remplit, près de la commission, les fonctions de commissaire liquidateur.

Les membres de la commission, autres que le préfet, le recteur ou son délégué, le directeur des contributions et l'inspecteur des écoles primaires, sont renouvelés tous les trois ans ; ils sont indéfiniment rééligibles. (Art. 2.)

III. Les retenues exercées sur le traitement des instituteurs primaires communaux sont inscrites, au fur et à mesure qu'elles sont effectuées, sur un livret dont chacun des instituteurs primaires communaux est porteur. Ce livret est coté

Source : BIU Cujas

et paraphé par l'inspecteur des écoles primaires du département. (*Ib.*, art. 3.)

Les comptes courants des sommes placées à la caisse d'épargne et de prévoyance par les instituteurs primaires communaux, et des dons et legs faits à cette caisse, sont tenus par l'inspecteur des écoles primaires du département, sur un registre qui est coté et paraphé par un membre de la commission de surveillance de la caisse, délégué à cet effet par le préfet. Tous les dons et legs faits aux mêmes conditions sont inscrits au même compte courant. (*Ib.*, art. 4.)

Au commencement de chaque semestre, l'inspecteur des écoles primaires présente, à l'approbation de la commission de surveillance, le projet de répartition entre les comptes courants ouverts à chaque instituteur, et aux divers dons et legs, des intérêts acquis pendant le semestre expiré.

Un état de situation, par instituteur et par don et legs, des fonds versés à la caisse d'épargne et de prévoyance, avec les intérêts capitalisés, est en même temps dressé par la commission de surveillance. Une expédition de cet état est déposée au secrétariat général de la préfecture, ainsi qu'au secrétariat des sous-préfectures, où chaque instituteur peut en prendre communication. Les résultats de cet état de situation, en ce qui concerne chaque instituteur, sont portés à sa connaissance par l'envoi d'un bulletin; le montant des intérêts capitalisés à son profit est, en même temps, inscrit sur son livret. (*Ib.*, art. 5.)

Si l'instituteur ou ses ayants droit se trouvent dans le besoin, le préfet, président, après avoir pris l'avis du commissaire liquidateur, et sans attendre l'époque de la réunion ordinaire de la commission de surveillance, peut leur faire rembourser jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes des sommes qui sont jugées leur appartenir.

— En ce qui touche les instituteurs communaux appartenant à des congrégations enseignantes, le supérieur général

Source : BIU Cujas

de chaque congrégation peut être autorisé à retirer, à la fin de chaque année, le montant des retenues qui ont été faites sur le traitement des différents membres de la congrégation, pour en disposer dans l'intérêt de cette congrégation. (*Ib.*, art. 6.)

— Lorsque des dons et legs ont été faits à une caisse d'épargne et de prévoyance, l'instituteur ou ses ayants cause ont droit, sur les intérêts capitalisés provenant de ces dons et legs, à une part proportionnelle à celle qui leur appartient dans le montant total des retenues opérées sur les traitements de tous les instituteurs en fonctions.

Si les dons ou legs n'ont été faits qu'en faveur des instituteurs d'un arrondissement, d'un canton ; de ceux pourvus de brevets de capacité, soit pour l'instruction primaire élémentaire, soit pour l'instruction primaire supérieure ; de ceux d'un âge déterminé, etc., etc., on prend, pour régler la part proportionnelle qui revient à l'instituteur sur les intérêts capitalisés provenant de ces dons ou legs, le montant total des retenues opérées sur le traitement de tous les instituteurs en fonctions, de la même catégorie. (*Ib.*, art. 7.)

Lorsqu'un instituteur passe d'un département dans un autre, les sommes qui lui appartiennent dans la caisse d'épargne et de prévoyance du département qu'il quitte, et la part proportionnelle qui lui revient dans le montant des intérêts capitalisés provenant des dons et legs faits à cette caisse, sont versées dans celle du département où se rend l'instituteur. (*Ib.*, art. 8.)

Dans le cas où les dons et legs faits aux caisses d'épargne et de prévoyance renfermeraient quelques conditions particulières, elles doivent être religieusement observées, en tout ce qui n'est pas contraire aux lois. (*Ib.*, art. 9.)

Lorsqu'un instituteur se retire ou vient à décéder, la demande formée soit par lui, soit par sa veuve ou ses ayants droit, à l'effet d'obtenir le remboursement des sommes par lui

Source : BIU Cujas

versées à la caisse d'épargne ou de prévoyance, avec les intérêts capitalisés, est adressée au préfet, président de la commission de surveillance, qui la communique à cette commission, lors de ses réunions ordinaires. Après que le montant des sommes appartenant à chaque instituteur a été définitivement liquidé, le préfet en fait opérer le remboursement.

IV. Un état de situation de la caisse d'épargne et de prévoyance est présenté, tous les ans, au conseil général du département. (*Ib.*, art. 10.)

Une ordonnance royale du même jour, 13 février 1838, a chargé la caisse des dépôts et consignations de recevoir et d'administrer les fonds provenant des caisses d'épargne des instituteurs primaires communaux (1).

— Tels sont les établissements ou conseils qui, dans les départements, sont relatifs à la vie morale du peuple, au grand service de l'éducation publique. Je passe à ceux de ces établissements qui se rapportent plus spécialement à la sécurité générale, c'est-à-dire à l'ordre public.

### Art. 4. *Assemblées relatives à la sécurité générale.*

Ces assemblées sont au nombre de quatre, à savoir:

Les conseils d'hygiène publique et de salubrité;

Les commissions des prisons départementales;

Les commissions administratives des dépôts de mendicité;

Les conseils de révision des opérations du recrutement de l'armée.

### N° 1^er^. *Conseils d'hygiène publique et de salubrité.*

I. C'est à Paris que cette institution a pris naissance. Le conseil de salubrité de cette ville a été établi, par un arrêté du

(1) V. Ordonnance du 7 février 1843.

Source : BIU Cujas

préfet de police, du 18 messidor an x (6 juillet 1802), pour la visite, l'examen et les rapports concernant les boissons, les épizooties, ainsi que les ateliers dangereux, insalubres et incommodes existant tant à Paris que dans les communes rurales du département de la Seine et celles de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon.

Depuis cette époque, les attributions du conseil de salubrité de Paris se sont étendues à tout ce qui intéresse l'hygiène, la salubrité et la santé publiques, dans le ressort de la préfecture de police.

Le conseil de salubrité de Paris a été réorganisé par un arrêté du préfet de police, du 24 décembre 1832. Il est actuellement composé de douze membres titulaires, de six membres adjoints et d'un nombre indéterminé de membres honoraires.

Cette institution, qui a rendu de si grands services à la ville de Paris, a pris quelque accroissement dans la France (1).

Elle existait, avant 1848, dans trente autres départements.

II. Quoique en apparence cette institution eût un caractère municipal, j'avais cru devoir la ranger parmi les institutions départementales et parmi les *conseils* placés près des préfets, parce que, en effet, partout où ils existaient, ces conseils étaient consultés, comme celui de Paris, sur tout ce qui intéressait l'hygiène, la salubrité et la santé publiques, non pas seulement du chef-lieu où ils étaient établis, mais encore de tout le département; et je citais comme exemple ce qui se passait toujours, à cet égard, en matière de permission pour établir les ateliers dangereux, insalubres et incommodes dans toute l'étendue de la circonscription départementale. Quelques départements avaient un conseil de salubrité dans chacun de leurs arrondissements administratifs; mais presque partout il existait, au chef-lieu, un conseil central, qui était consulté sur

(1) Voir le *Nouveau dictionnaire de police*, par MM. Eloin, Trébuchet et Lebat, au mot *Conseil de salubrité*.

Source : BIU Cujas

toutes les affaires de cette nature, intéressant l'ensemble du département.

III. Cette institution a été enfin généralisée.

1° Un arrêté du chef du pouvoir exécutif, du 18 décembre 1848, a créé, dans chacun des arrondissements de sous-préfecture, un *conseil d'hygiène publique et de salubrité.* (Art. 1er.)

Le nombre des membres de ce conseil est de 7 au moins et de 15 au plus. (*Ib.*)

Ce nombre est déterminé par le ministre de l'agriculture et du commerce. (*Ib.*)

Ils sont nommés par le préfet. (Art. 2.)

Leurs fonctions durent quatre ans; ils sont renouvelés par moitié tous les deux ans. (*Ib.*)

Ces conseils sont présidés par le sous-préfet. (Art. 5.)

2° Des *commissions* d'hygiène publique peuvent être instituées dans les chefs-lieux de canton, par un arrêté spécial du préfet, après avoir toutefois consulté le conseil d'arrondissement. (Art. 3.)

Le nombre de leurs membres est indéterminé.

Ces commissions sont présidées par le maire du chef-lieu. (Art. 5.)

Les membres de ces commissions peuvent être appelés aux séances du conseil d'hygiène d'arrondissement; ils y ont voix consultative. (Art. 7.)

3° Il y a enfin, au chef-lieu de la préfecture, un conseil d'hygiène publique et de salubrité de département. (Art. 4.)

Comme ceux des conseils d'arrondissement, leurs membres sont nommés par le préfet, pour quatre ans, et ils sont renouvelés par moitié tous les deux ans. (Art. 4.)

Le ministre de l'agriculture et du commerce détermine également le nombre des membres et le mode de composition du conseil. (*Ib.*)

Ce nombre est de 7 au moins et de 15 au plus. (Art. 16.)

Ce conseil est présidé par le préfet. (Art. 5.)

Source : BIU Cujas

Il réunit les attributions des conseils d'hygiène d'arrondissement à ses attributions particulières. (*Ib.*)

—Quelques dispositions sont communes aux conseils que nous venons d'énumérer :

1° Chaque conseil élit un vice-président et un secrétaire ; ils sont renouvelés tous les deux ans. (Art. 5.)

2° Les conseils d'hygiène et les commissions se réunissent au moins une fois tous les trois mois, et chaque fois qu'ils sont convoqués par l'autorité. (Art. 6.)

3° Tout membre des conseils ou des commissions de cantons, qui, sans motifs d'excuse approuvés par le préfet, a manqué de se rendre à trois convocations consécutives, est considéré comme démissionnaire. (Art. 8.)

—Voici maintenant les attributions de ces conseils.

Les conseils d'hygiène d'arrondissement sont chargés de l'examen des questions relatives à l'hygiène publique de l'arrondissement, qui leur sont renvoyées par le préfet ou le sous-préfet.

Ils peuvent être spécialement consultés sur les objets suivants :

1° L'assainissement des localités et des habitations ;

2° Les mesures à prendre pour prévenir et combattre les maladies endémiques, épidémiques et transmissibles ;

3° Les épizooties et les maladies des animaux ;

4° La propagation de la vaccine ;

5° L'organisation et la distribution des secours médicaux aux malades indigents ;

6° Les moyens d'améliorer les conditions sanitaires des populations industrielles et agricoles ;

7° La salubrité des ateliers, écoles, hôpitaux, maisons d'aliénés, établissements de bienfaisance, casernes, arsenaux, prisons, dépôts de mendicité, asiles, etc.

8° Les questions relatives aux enfants trouvés ;

Source : BIU Cujas

9° La question des aliments, boissons, condiments et médicaments livrés au commerce ;

10° L'amélioration des établissements d'eaux minérales appartenant à l'État, aux départements, aux arrondissements et aux particuliers, et les moyens d'en rendre l'usage accessible aux malades pauvres ;

11° Les demandes en autorisation, translation ou révocation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes ;

12° Les grands travaux d'utilité publique ; construction d'édifices, écoles, prisons, casernes, ports, canaux, réservoirs, fontaines, halles ; établissement des marchés, routoirs, égouts, cimetières ; la voirie, etc., sous le rapport de l'hygiène publique. (Art. 9.)

Ces conseils doivent réunir et coordonner les documents relatifs à la mortalité et à ses causes, à la topographie et à la statistique de l'arrondissement, en ce qui touche la salubrité publique. (Art. 10.)

Ils adressent régulièrement ces pièces au préfet, qui en transmet une copie au ministre de l'agriculture et du commerce. (*Ib.*)

Les travaux de ces conseils sont envoyés au préfet. (Art. 11.)

— A son tour, le conseil d'hygiène publique et de salubrité du département a pour mission de donner son avis :

1° Sur toutes les questions d'hygiène publique qui lui sont renvoyées par le préfet ;

2° Sur les questions communes à plusieurs arrondissements ou relatives au département tout entier.

Il est chargé de centraliser et coordonner, sur le renvoi du préfet, les travaux des conseils d'arrondissement.

Il fait chaque année, au préfet, un rapport général sur les travaux des conseils d'arrondissement.

Ce rapport est immédiatement transmis par le préfet, avec



Source : BIU Cujas

les pièces à l'appui, au ministre de l'agriculture et du commerce. (Art. 12.)

— Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas à la ville de Paris : elle est l'objet de règles spéciales. (Art. 13.)

N° 2. *Commissions de surveillance des prisons départementales.*

I. La loi du 29 septembre 1791 (titre 13, art. 2) a prescrit, en termes généraux, aux autorités administratives, de veiller à ce que les prisons soient *non seulement sûres, mais propres et saines*, de manière que la santé des personnes détenues ne puisse être aucunement altérée.

La même disposition se retrouve dans la loi du 3 brumaire an IV, article 571, et dans le Code d'instruction criminelle, article 605, qui charge le préfet de cette surveillance générale; et l'article 611 lui impose le droit de visiter, au moins une fois par an, les prisons et tous les prisonniers du département.

Quant à la surveillance habituelle, elle est confiée à l'autorité municipale.

Sous le régime de la loi du 29 septembre 1791, titre 13, article 8, cette autorité devait visiter les prisons deux fois par semaine; la loi du 3 brumaire an XI a prescrit deux visites tous les dix jours (art. 577); enfin l'article 612 du Code d'instruction criminelle a réduit à une par mois les visites auxquelles le maire est obligé.

L'article 613 ajoute : « Le maire, le préfet de police ou le commissaire général de police, veillera à ce que la nourriture soit suffisante et saine : la police de ces maisons lui appartiendra. »

Comme chargé de la police locale, ce magistrat doit s'assurer si les gardiens remplissent fidèlement leurs fonctions; s'ils tiennent leurs registres avec soin (607, 608, 610); si personne n'est arbitrairement détenu (609 et 616); si les prison-

Source : BIU Cujas

niers sont traités avec justice et humanité. (Loi du 3 brumaire an IV, art. 578.)

Il se fait représenter les personnes détenues, et même celles qui sont au secret. (Loi du 29 septembre 1791, titre XIV, art. 6; loi du 3 brumaire an IV, art. 586; constitution du 22 frimaire an VIII, art. 79.)

Il a le droit de faire resserrer plus étroitement les détenus qui useraient de menaces, injures ou violences envers le gardien ou ses préposés, ou envers les autres prisonniers, et même de les faire mettre aux fers, en cas de fureur ou de violences graves. (Code d'inst. crim., 614.)

Il délivre enfin, aux parents ou amis des détenus, l'ordre en vertu duquel le gardien est obligé de représenter les personnes confiées à sa garde, à moins qu'il ne produise les ordonnances du juge qui les mettent au secret. (Art. 618.)

II. Afin de soulager l'autorité municipale, un arrêté ministériel du 21 octobre 1810 avait soumis chaque prison à l'inspection journalière d'un *conseil gratuit et charitable*, présidé par le maire et composé de cinq membres, non compris le procureur impérial près le tribunal de première instance.

Une ordonnance royale du 9 avril 1819 est venue changer le titre et étendre les pouvoirs de ces conseils gratuits et charitables, et les a transformés en *commissions de surveillance des prisons*.

Elle a statué, par son article 15, que, dans chacune des villes du royaume où se trouvent une ou plusieurs prisons, maisons d'arrêt ou de détention, il doit être formé une *commission* composée de trois à sept membres.

Les membres de ces commissions sont nommés par le ministre de l'intérieur, pour la première fois, sur la présentation des préfets. Ils sont renouvelés par tiers, tous les cinq ans. Les membres sortants sont désignés par la voie du sort; ils peuvent être réélus. Les nominations sont faites ensuite sur

Source : BIU Cujas

une liste triple de candidats, présentée par cette commission au ministre de l'intérieur. (Art. 14 et 6.)

Dans les villes où siége une cour d'appel, le procureur général, et dans les autres villes le procureur de la république, sont de droit membres supplémentaires de ces commissions, qui sont présidées par le préfet dans le chef-lieu de département, et par le sous-préfet dans le chef-lieu d'arrondissement. (*Ib.*, art. 15.)

III. Ces commissions de surveillance avaient été chargées, par l'article 16 de cette ordonnance du 9 avril 1819 :

1° De la surveillance intérieure des prisons et de tout ce qui concerne la salubrité, la discipline, la tenue régulière des registres d'écrou; le travail, la distribution des profits du travail, l'instruction religieuse, la réforme morale des détenus, et la conduite envers ceux-ci des concierges ou gardiens.

2° Elles devaient dresser les cahiers de charges pour les marchés des fournitures relatives aux différents services de la prison, et devaient passer les marchés, lesquels, faits par soumissions cachetées et sur échantillons, ne devaient être valables qu'autant qu'ils auraient reçu l'approbation du préfet.

Elles devaient dresser, chaque année, à l'époque déterminée par les instructions, l'état des détenus qui, par leur bonne conduite et leur assiduité au travail, seraient reconnus avoir acquis des titres à la clémence du chef de l'Etat. Elles devaient transmettre ces états au préfet, qui devait les envoyer, avec son avis, au ministre de l'intérieur, pour être par lui transmis au ministre de la justice.

Elles devaient transmettre, en outre, au préfet, pour être envoyés par lui au ministre de l'intérieur, tous les renseignements et documents relatifs à l'état et au régime de chaque prison, ainsi que leurs vues, propositions et demandes sur les améliorations dont cet état serait susceptible.

IV. La plupart de ces attributions, qui faisaient participer les *commissions de surveillance* à l'administration active, ont

Source : BIU Cujas

été supprimées par l'ordonnance royale du 25 juin 1823, qui ne leur a plus laissé qu'une fonction de pure surveillance.

L'article 2 de cette ordonnance est conçu dans les termes suivants :

« Les commissions formées en vertu du titre III de l'ordonnance du 9 avril 1819 continueront à fournir leurs *vues* et leurs *observations* sur la salubrité des prisons départementales, sur les constructions à entreprendre pour les améliorer, sur l'instruction religieuse des prisonniers, sur leur régime intérieur, leur travail et l'emploi de ses produits.

» Les membres de ces commissions seront renouvelés par tiers tous les cinq ans. Les nominations seront faites par notre ministre secrétaire d'État de l'intérieur, sur la présentation des préfets. »

V. Ainsi donc, au lieu d'un *pouvoir administratif*, dont elles avaient été investies par l'ordonnance de 1819, les commissions de surveillance n'ont plus à fournir que des *vues* et des *observations*, c'est-à-dire qu'elles ont été réduites au rôle de simples *conseils*.

VI. Ces commissions ont été longtemps à se former; il était même des arrondissements où elles n'avaient pas été créées; dans d'autres localités, quoique formées, elles ne s'étaient jamais réunies; d'autres enfin, après quelques réunions, étaient pour ainsi dire tombées en dissolution. Mais en 1837, l'administration centrale s'est attachée à favoriser leur création. Voici les observations qui l'y avaient excitée.

C'est comme agent du pouvoir central, et non comme représentant du pouvoir municipal, que la loi de 1791 et les lois postérieures ont chargé le maire de la police des prisons situées dans la commune; car les maisons d'arrêt et les maisons de correction sont instituées dans un intérêt général, et non dans un intérêt purement communal : aussi les maires n'apportaient-ils, en général, qu'une attention secondaire à des établissements en dehors des intérêts et des rapports journaliers de

Source : BIU Cujas

la vie municipale, et abandonnaient-ils souvent, contrairement au vœu formel de la loi, la surveillance de la prison au commissaire de police.

Quant aux présidents des assises et aux juges d'instruction, qui, d'après l'article 611 du Code d'instruction criminelle, ont aussi reçu cette mission, c'est dans un intérêt judiciaire, celui de la prompte expédition des affaires criminelles et correctionnelles, qu'ils visitent, non les prisons, mais seulement les personnes détenues dans les maisons d'arrêt et de justice. Enfin les visites annuelles des préfets ne pouvaient non plus exercer une grande influence sur le régime intérieur des prisons.

Ces considérations ont convaincu l'administration supérieure que des *commissions de surveillance* pouvaient seules, par une action de chaque jour, assurer l'exécution des règlements et prévenir les abus.

C'est donc par suite de ses instructions, et grâce aux efforts de l'inspection générale des prisons par des agents du ministre, que ces commissions ont pris une existence active et régulière; elles ont des réunions périodiques, un commissariat mensuel, réparti à tour de rôle entre les divers membres dont elles se composent, un registre sur lequel chaque membre commissaire consigne ses observations, et un autre registre destiné à leurs délibérations.

L'influence de ces commissions a donc eu les plus heureux résultats, non seulement pour le redressement des abus, mais encore par de notables améliorations. Elles ont beaucoup contribué à l'établissement d'un vestiaire, à l'organisation du travail, à l'amélioration du régime alimentaire, économique et salutaire; enfin le pays leur a dû, en grande partie, le peu d'instruction élémentaire qui avait pu pénétrer jusqu'alors dans les prisons départementales, et que le gouvernement a depuis développée dans une mesure convenable (1).

(1) Voir le Rapport au roi, du 1er février 1837, sur les prisons départementales.

Source : BIU Cujas

N° 3. *Commissions de surveillance des dépôts de mendicité.*

I. En vous entretenant des établissements communaux, et spécialement des *maisons de refuge et de travail* que certaines villes de France ont fondées, en vous traçant aussi le tableau des attributions du préfet de police du département de la Seine, j'ai déjà fixé votre attention sur les dangers que présente la mendicité pour la sécurité des États, et je vous ai dit que tout législateur prudent doit l'interdire. Mais la difficulté est d'obtenir équitablement l'obéissance à cette interdiction.

L'indigent valide n'est pas toujours réduit à mendier par sa paresse ou ses vices; quelquefois le travail lui manque en effet. Pour qu'il soit tout à fait équitable de lui interdire de solliciter la charité publique, il faut que du travail lui soit offert et qu'il le refuse. Et, dans ce dernier cas même où il refuse du travail, le recueillera-t-on par la force? le privera-t-on complétement de sa liberté? lui donnera-t-on une prison pour asile? ou bien se bornera-t-on à l'envoyer dans un hospice?

Mais, les hospices ne sont destinés qu'aux indigents malades, infirmes ou incurables; et ici il s'agit d'indigents valides.

Et, d'autre part, les prisons ne sont destinées qu'à recevoir les individus que les tribunaux ont condamnés comme coupables de délits ou de crimes; et ici la société a plutôt un danger à prévenir qu'un méfait à punir.

Ces réflexions paraissent avoir conduit à penser qu'il faudrait créer des établissements spéciaux qui n'auraient ni les douceurs du régime des hospices, ni les rigueurs des maisons de détention.

II. L'origine de tels établissements, dans notre pays, paraît se rattacher à un *mandement* de Louis XIII, du 27 août 1612, qui créa des *hospitaux enfermés*, qui recevaient des mendiants valides. Les hommes y étaient employés à des travaux péni-

Source : BIU Cujas

bles, et les femmes et les enfants à des ouvrages à leur portée. Le travail était de treize heures en hiver et de quatorze heures en été. Ceux qui ne remplissaient pas leur tâche pouvaient être *chastiés*, à la discrétion des maîtres et du gouverneur.

Les édits des mois de juin 1662, 23 mars 1720, et l'arrêt du conseil du 21 septembre 1767 continuèrent ces mesures. Ces établissements avaient pris le nom de *dépôts de mendicité.*

En 1789, ils étaient au nombre de trente-trois; ils contenaient de six à sept mille mendiants.

Les lois des 18-25 février 1791 (art. 1^er^) et 29 mars-3 avril 1791 (art. 1^er^) mirent les dépenses de ces dépôts à la charge de l'État. La loi du 24 vendémiaire an II (15 oct. 1793) les supprima et les remplaça par des *maisons de répression*, qui avaient été instituées par la loi des 19-24 mars précédent, et qui devaient être formées, autant que possible, dans le chef-lieu de chaque département, hors de l'enceinte de la ville, et dans les locaux les plus propres à y organiser des travaux. (Voyez titre 3, art. 1 et 5.)

Ces maisons étaient destinées à recevoir les individus condamnés pour délit de mendicité et de vagabondage, et au besoin les individus condamnés correctionnellement à la réclusion pour tous autres délits. (Art. 2, 3, 4 et 18.)

Les mendiants détenus dans les maisons de dépôt, qui justifiaient d'un domicile, étaient renvoyés dans leur commune, avec trois sous par lieue; les autres étaient répartis dans les maisons de répression. (Art. 6.)

Chacune de celles-ci était placée sous la surveillance des administrations de département, et régie par un directeur responsable, nommé par elle et tenu de résider dans la maison. (Art. 9 et 10.)

Auprès de chacun de ces directeurs siégeait un *comité de surveillance*, composé de trois membres, dont un était pris dans l'administration supérieure du lieu de l'établissement, le

Source : BIU Cujas

second dans la municipalité, et le troisième dans l'agence des secours publics. (Art. 11.)

Tous les détenus étaient obligés au travail, suivant leurs forces, leur âge et leur sexe. (Art. 3.)

Les deux tiers du prix de la journée de travail de chacun servaient à payer une portion de la nourriture et de l'entretien qu'il coûtait. On devait lui faire compte, tous les dix jours, de la moitié du tiers qui lui était attribué, et lui remettre le surplus à sa sortie. En cas de mort, ce reliquat appartenait à l'administration. (Art. 15.)

Des employés libres faisaient le service de la maison et en formaient la garde. Ils étaient armés, et surveillaient les détenus à l'intérieur et dans les travaux externes. (Art. 17.)

— Ces dispositions, parmi lesquelles il y en avait beaucoup de bonnes et de bien combinées, ont servi, depuis, de base à l'administration des maisons de répression, qui forment aujourd'hui l'ensemble des moyens d'exécution de notre régime pénitentiaire.

Mais telle qu'elle était alors conçue et appliquée, cette institution avait le tort de confondre les paresseux avec les vrais malfaiteurs, puisqu'elle servait à recueillir, tout à la fois, les mendiants valides et les individus condamnés correctionnellement, par application de nos lois pénales.

C'est sans doute là l'une des causes qui empêchèrent le succès des mesures ordonnées, *quant aux mendiants du moins.*

III. En 1807, la mendicité et le vagabondage avaient fait de tristes progrès. Napoléon en était vivement préoccupé; et, voulant faire un essai, il ordonna, par un décret du 18 novembre de cette même année 1807, l'établissement d'un *dépôt de mendicité* dans le département de la Côte-d'Or.

Tout individu trouvé mendiant, dans cette enceinte, devait être arrêté et conduit à ce dépôt, quels que fussent son âge et son sexe, pour y être nourri et assujetti au travail, conformément au règlement de l'établissement.

Source : BIU Cujas

Bientôt après, et par un décret du 5 juillet 1808, Napoléon voulut généraliser la mesure et l'étendre à toute la France.

Une première note, dictée par Napoléon, le 2 septembre 1807, et destinée au ministre de l'intérieur, contenait ce qui suit :

» La mendicité est un objet de première importance ; l'Em-» pereur a demandé différents rapports qu'on n'a pas faits ; » mais on a dû présenter le travail. Les choses devraient être » établies de manière qu'on pût dire : Tout mendiant sera » arrêté. Mais l'arrêter pour le mettre en prison serait barbare » ou absurde ; il ne faut l'arrêter que pour lui apprendre à » gagner sa vie par son travail. Il faut donc *une* ou *plusieurs* » *maisons* ou ateliers de charité *par département*..... Ce serait » aussi tomber dans une erreur que de vouloir envisager cet » objet autrement *qu'en grand*. Il s'agit d'une opération consi-» dérable, qui doit dépenser 8 ou 10 millions ; mais cette » somme ne peut être à la charge du ministère de l'intérieur. » En rédigeant un travail *en grand*, on y ajoutera un projet de » répartition de la dépense entre tous les départements, qui » l'acquitteraient au moyen de centimes additionnels. »

Le 9 octobre suivant, l'Empereur écrivait de nouveau au même ministre : « Je prends fort à cœur la destruction de la » mendicité et la formation des *cent* dépôts dont j'ai ordonné » l'établissement ; je vous ai déjà accordé des fonds assez con-» sidérables dans la Côte-d'Or, puis sur le produit du quart » de réserve des bois des communes. Vous avez à me propo-» ser, pour d'autres départements, une pareille disposition de » fonds provenant de la même source, et existant actuelle-» ment à la caisse d'amortissement. Je désire que vous me » remettiez bientôt ce travail, et que vous portiez la disposi-» tion des fonds des communes aussi loin qu'elle peut aller. » Mais ces moyens ne seront pas suffisants : je suis dans l'in-» tention de disposer, pour le même objet, d'une portion du » revenu des villes, sur leurs recettes de 1808. »

Source : BIU Cujas

Le 14 novembre (toujours de la même année), l'Empereur écrivait encore à son ministre : « J'attache également une » grande importance et une grande idée de gloire à détruire la » mendicité. Les fonds ne manquent pas ; mais il me semble » que tout marche lentement, et cependant les années s'écou- » lent.... Il ne faut point passer sur cette terre sans y laisser » des traces qui recommandent notre mémoire à la postérité. » Je vais faire une absence d'un mois. Faites en sorte que, au » 15 décembre, vous soyez prêt sur toutes ces questions, que » vous les ayez examinées en détail, afin que je puisse, par un » décret général, porter le dernier coup à la mendicité. Il faut » que, avant le 15 décembre, vous ayez trouvé, sur les quarts » de réserve, et sur les fonds des communes, les fonds néces- » saires à l'entretien de soixante ou cent maisons pour l'extir- » pation de la mendicité ; que les lieux où elles seront placées » soient désignés et le règlement général mûri. N'allez pas me » demander encore des trois ou quatre mois pour obtenir des » renseignements ; vous avez de jeunes auditeurs, des préfets » intelligents, des ingénieurs des ponts et chaussées instruits ; » faites courir tout cela, et ne vous endormez point dans le » travail ordinaire des bureaux.

» Il faut également que, à la même époque, tout ce qui est » relatif à l'administration de la caisse des travaux publics soit » mûri et prévu, afin que l'on puisse préparer tout, de manière » que, au commencement de la belle saison, la France pré- » sente le spectacle d'un pays sans mendiants, et où toute la » population est en mouvement pour embellir et rendre pro- » ductif notre immense territoire. »

Le ministre, obéissant enfin, quoique un peu tard, aux ordres de l'Empereur, lui avait envoyé, au mois de juin 1808, un projet de décret rédigé en un assez grand nombre d'articles, et un rapport explicatif. L'Empereur rejeta le projet, et dicta au duc de Bassano le décret du 5 juillet, tel qu'il a été publié.

Source : BIU Cujas

Une longue note, également dictée par l'Empereur, accompagna l'envoi d'une expédition de ce décret, fait par le secrétaire d'État au ministre de l'intérieur. Entre autres choses, on y lit ce qui suit :

« Sa Majesté a, pour l'établissement des maisons de mendi-» cité, le même principe qu'elle a eu pour l'établissement des » lycées, c'est-à-dire que l'exécution doit être successive : avec » des règles générales, on n'arrive à rien; il faut agir comme » les siècles. Sa Majesté aurait voulu que l'on prît un parti de-» puis six mois, et déjà les dépôts de mendicité seraient éta-» blis. Le ministre peut causer avec les préfets de Paris, de » Versailles, de Beauvais et de Melun. Ces quatre départe-» ments, qui sont sous sa main, serviront d'exemple. Rien » n'empêche que, avant huit jours, on présente à Sa Majesté » la constitution des dépôts de mendicité de ces quatre dépar-» tements ; que, au 1^er^ du mois d'août, la mendicité y soit dé-» fendue, et que ces quatre maisons soient déjà remplies de » mendiants. — On ne dira pas que tous les mendiants de » France accourront dans ces maisons, puisque ces maisons » n'ont pas d'attrait pour les mendiants, et que les mendiants » vagabonds en sont exclus. En organisant ainsi trois ou quatre » maisons tous les mois, on arrivera bientôt au moment où » tous les dépôts de mendicité de la France seront organisés » et administrés. Il y a à peu près *cent dépôts* de mendicité à » organiser... Ce ne sont pas seulement des principes géné-» raux qu'il faut poser; l'administration est une affaire d'exé-» cution... »

IV. De larges et importantes mesures étaient donc prises pour la répression de la mendicité. Chaque département devait avoir, dans son sein, un dépôt où les indigents valides devaient trouver un asile, la subsistance et de l'ouvrage; dans ces établissements, dus à une grande et paternelle pensée, la bienfaisance devait tempérer la contrainte par la douceur, maintenir la discipline par l'affection, et ramener au travail

Source : BIU Cujas

(ou du moins l'essayer), en réveillant le sentiment d'une honte salutaire.

C'est ainsi que le gouvernement impérial s'efforçait d'offrir la solution, si vainement cherchée jusqu'alors, du problème de l'extinction de la mendicité dans un grand État.

De 1809 à 1813, 65 dépôts furent créés, par décret, dans les départements actuels de la France; mais 37 seulement furent effectivement organisés.

Sous la restauration, un déplorable esprit de réaction a fait assez promptement détruire ces utiles établissements. Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 17 mars 1817, invitait les préfets à faire délibérer les conseils généraux sur les modifications à leur faire subir, et même sur leur suppression, indiquant qu'ils pourraient être transformés en prisons, en séminaires, en maisons d'éducation, en casernes ou en hospices.

L'esprit de sincérité qui me dirige m'oblige à vous dire aussi, que l'article 7 du décret du 5 juillet 1808 avait statué que les dépenses de l'établissement des dépôts de mendicité seraient faites concurremment par le trésor public, les départements et les villes; mais qu'aucune mesure générale n'étant intervenue pour déterminer la part afférente à chacun de ces obligés, aucune mesure financière n'ayant été prise pour subventionner ainsi chaque établissement au nom de l'État, les départements furent découragés et ne favorisèrent pas l'institution.

Il est à remarquer encore que Napoléon avait voulu que le conseil d'État fût appelé à préparer un règlement d'administration publique, pour tracer les règles de l'administration de ces établissements, et que cette pensée n'a jamais été mise à exécution.

V. Il n'existe plus aujourd'hui que trois anciens établissements qui portent encore le nom de dépôts de mendicité, ceux de *Saint-Denis*, de *Villers-Cotterets* et de *Laon*.

Source : BIU Cujas

Ces établissements sont régis conformément à un arrêté ministériel du 27 octobre 1808, qui a déterminé, d'une manière générale, à défaut de règlement d'administration publique, le régime intérieur de ces dépôts et le genre de travail auquel peuvent être assujettis les détenus.

Cette organisation offre assez de similitude avec celle des établissements publics d'aliénés, dont je vous ai fait connaître le régime ; elle paraît même leur avoir servi de modèle.

Ainsi, un directeur salarié imprime le mouvement à toutes les parties du service des dépôts de mendicité, sous la direction du préfet et du ministre de l'intérieur; — une *commission gratuite de surveillance*, composée de cinq membres, nommés par le préfet, et renouvelés tous les ans par cinquième, surveille l'administration du directeur et la comptabilité de l'établissement, donne son avis sur tous les actes du directeur, sur le budget, sur les comptes, et sur les mesures qui lui paraissent propres à améliorer le service.

Un receveur, enfin, effectue les recettes et les dépenses.

Outre ces agents principaux, il y a aussi un surveillant des ateliers, un garde-magasin, un médecin, un architecte.

VI. Le gouvernement actuel, convaincu de l'utilité de ces établissements, paraît décidé à en favoriser la création, toutes les fois que les conseils généraux demanderont l'autorisation de prendre des mesures pour éteindre la mendicité dans leurs départements, et voteront pour cela les dépenses nécessaires.

Déjà, secondant les efforts faits par le préfet du département du Loiret et par le conseil général, une ordonnance du roi, du 11 avril 1840, a autorisé l'établissement d'un dépôt de mendicité dans la ville de *Beaugency*, et tout individu trouvé mendiant dans toute l'étendue de ce département est conduit à ce dépôt, qui a été fondé, en très grande partie, par des souscriptions privées, c'est-à-dire par la bienfaisance des particuliers. Jusqu'à présent, l'administration en a été dirigée d'une manière satisfaisante.

Source : BIU Cujas

VII. Ce qu'il importe de retenir, en ce moment, c'est le rôle que, dans tous ces établissements, jouent les *commissions de surveillance*, qui sont plus spécialement l'objet de nos études actuelles, et que je vous ai, dès l'abord, signalées comme l'une des assemblées *consultatives* de l'administration départementale, dans cette portion des services publics. L'administration des dépôts de mendicité est entre les mains d'un seul fonctionnaire, le directeur; la surveillance et le conseil sont remis à la commission.

VIII. Je termine, en vous faisant remarquer que les dépôts de mendicité qui sont autorisés par des ordonnances ou décrets sont, comme tous les autres établissements d'utilité publique, aptes à posséder; qu'ils peuvent acquérir, recevoir des libéralités, et faire tous les actes de la vie civile, par l'intermédiaire du directeur, sur l'avis de la commission de surveillance, et avec les autorisations exigées pour les autres établissements publics, en pareil cas.

### N° 4. *Conseils de révision des opérations du recrutement de l'armée.*

I. Vous savez que, d'après la loi du 21 mars 1832, art. 1^er^, notre armée se recrute par des appels et des engagements volontaires, et que les appels se font de la manière suivante : Une loi annuelle fixe le contingent que le pays devra fournir.

Le tableau de la répartition, entre les départements, du nombre d'hommes à fournir pour les troupes de terre et de mer, est annexé à cette loi. (*Ib.*, art. 4.)

Le mode de cette répartition est fixé par la même loi, et il est ensuite pourvu administrativement à la répartition entre les arrondissements et les cantons.

Le contingent assigné à chaque canton est fourni par un tirage au sort entre les jeunes Français qui ont leur domicile légal dans le canton, et qui ont atteint l'âge de vingt ans

Source : BIU Cujas

révolus dans le courant de l'année précédente. (*Ib.*, art. 5.)

Les tableaux de recensement des jeunes gens du canton qui sont soumis au tirage sont dressés par les maires.

Ils sont ensuite publiés et affichés, dans chaque commune, et dans les formes prescrites par les articles 63 et 64 du Code civil, relatifs aux actes de mariage.

Un avis publié dans les mêmes formes indique les lieux, jour et heure où il sera procédé à l'examen de ces tableaux, et à la désignation par le sort du contingent cantonal. (*Ib.*, art. 8.)

Dans les cantons composés de plusieurs communes, l'examen des tableaux de recensement et le tirage au sort ont lieu au chef-lieu de canton, en séance publique, devant le sous-préfet, assisté des maires du canton.

Dans les communes qui forment un ou plusieurs cantons, le sous-préfet est assisté du maire et de ses adjoints.

Le tableau est lu à haute voix. Les jeunes gens, leurs parents ou ayants-cause sont entendus dans leurs observations.

Le sous-préfet statue, après avoir pris l'avis des maires. Le tableau rectifié, s'il y a lieu, et définitivement arrêté, est revêtu de leurs signatures. (*Ib.*, art. 10.)

Avant de commencer l'opération du tirage, le sous-préfet compte publiquement les numéros déposés dans l'urne; et, après s'être assuré que ce nombre est égal à celui des jeunes gens appelés à concourir, il en fait la déclaration à haute voix.

Aussitôt après, chacun des jeunes gens, appelés dans l'ordre du tableau, prend dans l'urne un numéro, qui est immédiatement proclamé et inscrit.

Les parents des absents, ou, à leur défaut, le maire de leur commune, tirent à leur place.

La liste, par ordre de numéros, est dressée au fur et à mesure du tirage. Il y est fait mention des cas et des motifs

Source : BIU Cujas

d'exemption ou de déduction que les jeunes gens ou leurs parents, ou les maires des communes, se proposent de faire valoir devant le *conseil de révision*, dont j'ai à vous expliquer les fonctions.

Le sous-préfet ajoute ses observations.

La liste du tirage est ensuite lue, arrêtée et signée de la même manière que le tableau de recensement, et annexée, avec ce tableau, au procès-verbal des opérations. Elle est publiée et affichée dans chaque commune du canton. (Art. 12.)

II. Les opérations du recrutement sont *revues* par un conseil qui, à cause de cette mission même, a reçu de la loi le nom de *conseil de révision*. (*Ib.*, art. 15.)

Ce conseil est composé du préfet, président, et, à son défaut, du conseiller de préfecture qu'il délègue;

D'un conseiller de préfecture;

D'un membre du conseil général du département;

D'un membre du conseil d'arrondissement.

(Ces trois fonctionnaires sont désignés par le préfet.)

D'un officier général ou supérieur, désigné par le chef de l'Etat.

Un membre de l'intendance militaire assiste aux opérations du conseil de révision; il doit être entendu toutes les fois qu'il le demande, et il a le droit de faire consigner ses observations au registre des délibérations. (*Ib.*, art. 15.)

Le conseil de révision se transporte dans les divers cantons; toutefois, suivant les localités, le préfet peut réunir dans le même lieu plusieurs cantons pour les opérations du conseil.

Le sous-préfet, ou le fonctionnaire par lequel il aurait été suppléé pour les opérations du tirage, assiste aux séances que le conseil de révision tient dans l'étendue de son arrondissement.

Il y a voix consultative. (*Ib.*, *ib.*)

Les jeunes gens qui, d'après leurs numéros, peuvent être



Source : BIU Cujas

appelés à faire partie du contingent, sont *convoqués*, *examinés* et *entendus* par le conseil de révision.

III. C'est ici l'instant de vous faire remarquer que le conseil de révision a été, comme les conseils de préfecture, investi, par la loi, d'attributions *administratives pures*, et d'attributions *contentieuses*, c'est-à-dire qu'il a été institué, tout à la fois, pour coopérer avec le préfet à des opérations administratives, et pour prononcer, *comme juge*, sur des réclamations privées et des droits individuels.

Je vous expliquerai, dans la troisième partie du cours de cette année, les cas dans lesquels il intervient comme tribunal administratif; quant à présent, c'est à vous signaler ses autres fonctions que je dois appliquer mes soins.

Or, vous venez de voir qu'il a, *d'abord*, la mission de reviser, d'office, les opérations du recrutement faites par les sous-préfets et les maires. (Art. 15.)

*En second lieu*, c'est à lui qu'il appartient d'arrêter, après solution des difficultés, la liste du contingent de chaque canton. (*Ib.*, art. 28.)

*En troisième lieu*, c'est à lui qu'est confié le soin de déclarer la libération générale de tous les jeunes gens appelés, qui ne sont pas inscrits sur cette liste. (*Ib.*, *ib.*)

C'est à ce conseil, enfin, que la loi donne le droit d'admettre les substitutions de numéros, et les remplaçants présentés par les jeunes gens qui sont inscrits sur la liste du contingent. (*Ib.*, 17 et 22.)

Dans tous ces cas, les décisions des conseils de révision sont définitives. (*Ib.*, art. 25.)

Telles sont les attributions que j'avais à vous signaler.

IV. J'ai, dans la nomenclature que je vous ai tracée des *conseils* existant et fonctionnant près des préfets, dans la circonscription des départements, inscrit les conseils de révision; mais la sincérité qui est et doit être, vis-à-vis de vous, ma règle suprême, me fait un devoir de vous dire qu'un plus mûr

Source : BIU Cujas

examen m'a convaincu qu'en dehors des attributions contentieuses (que j'ai réservées), ces conseils de révision sont plutôt revêtus d'un pouvoir *administratif* que de fonctions purement *consultatives*.

Le conseil de révision assiste bien, il est vrai, le préfet dans les opérations du recrutement; mais il fait plus que le *conseiller*, il statue avec lui, en même temps que lui. Le préfet n'est que le président de ce conseil; il est là seulement le *primus inter pares*. Le préfet ne pourrait faire à lui seul les actes administratifs que je viens de préciser; l'intervention de tout le conseil est évidemment nécessaire. A la différence des autres matières que je vous ai précédemment expliquées, le préfet, dans celle-ci, n'est pas le maître de rejeter ou de suivre l'opinion du conseil de révision; la décision, même pour les cas administratifs dont il s'agit, ne se forme que par la délibération du conseil et à la majorité des suffrages. Le conseil en masse est donc investi d'un vrai pouvoir administratif.

V. Mais pourquoi le préfet n'a-t-il pas été, dans son département, chargé seul de statuer sur toutes ces choses administratives, telles que :

La révision des opérations des sous-préfets et des maires, ses subordonnés hiérarchiques;

La formation définitive de la liste du contingent annuel;

La déclaration de libération générale de tous ceux qui n'y sont pas inscrits;

La réception des demandes de substitutions de numéros et d'admission de remplaçants?

La discussion des deux lois des 10 mars 1818 et 21 mars 1832 atteste que, par la création d'un *conseil de révision*, le législateur s'est proposé un double but : d'abord, d'offrir aux citoyens plus de garanties contre les erreurs ou les passions d'un seul administrateur, dans des opérations qui touchent de si près aux plus chers intérêts des familles; et ensuite de satisfaire plus sûrement aux intérêts de l'État, en

Source : BIU Cujas

créant des moyens plus sûrs de pourvoir à la bonne composition du contingent, en n'y faisant entrer que des hommes capables de supporter les rudes fatigues du service militaire de terre et de mer.

Le législateur s'occupe, en ce moment même, d'une nouvelle loi sur le recrutement de l'armée; mais je ne crois pas que les modifications qui se préparent portent sur les points que je viens de vous exposer.

— Ici se termine pour nous l'étude de l'organisation et les attributions des *conseils* placés, dans toute l'étendue de la France, près des agents directs du pouvoir administratif, dans les communes, les arrondissements et les départements.

Il ne me reste plus à vous expliquer que les spécialités relatives à Paris et au département de la Seine, et c'est par là que je terminerai cette division de la matière si étendue que je vous expose.

## SECTION QUATRIÈME.

Des conseils assistant l'administration du département de la Seine et l'administration municipale de Paris.

Je vous ai déjà fait connaître les motifs d'intérêt public qui ont forcé le législateur à établir, pour le département de la Seine et la ville de Paris, une organisation particulière, et comment ont été départies les fonctions de l'administration active, entre un préfet du département, un préfet de police, et douze maires, tous agents directs de la puissance administrative suprême.

J'ai à vous exposer aujourd'hui l'organisation des *conseils* qui secondent ces administrateurs.

### § I^er^. *Conseil général du département de la Seine.*

1. En tête de ces conseils, et comme le plus important, se présente le *conseil général* du département de la Seine.

Source : BIU Cujas

Il diffère, quant à son organisation, de tous les autres conseils généraux de la France, et c'est pour cela que je suis obligé d'entrer dans le détail des dispositions qui le concernent.

Il se compose de quarante-quatre membres, nommés comme il suit. (Loi du 20 avril 1834, art. 1er.)

Chacun des douze arrondissements de la ville de Paris nomme trois membres de ce conseil général, et les deux arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis en nomment chacun quatre. (*Ib.*, 2.)

Les membres choisis par les arrondissements de Paris sont pris parmi les éligibles ayant leur domicile réel à Paris. (*Ib.*, *ib.*) Les élections sont faites, dans chaque arrondissement, par des assemblées électorales, convoquées par le préfet de la Seine.

Sont appelés à ces assemblées : 1° Tous les citoyens portés sur les listes électorales, formées en vertu des dispositions de la loi du 19 avril 1831, sur les élections politiques; — 2° les électeurs qui, ayant leur domicile réel à Paris, ne sont pas portés sur ces listes, parce qu'ils ont leur domicile politique dans un autre département où ils exercent et continuent d'exercer tous leurs droits d'électeurs, conformément aux lois existantes; — 3° les officiers des armées de terre et de mer en retraite, jouissant d'une pension de 1,200 francs au moins, et ayant, depuis cinq ans, leur domicile réel dans le département de la Seine; — 4° les membres des cours, ceux des tribunaux de première instance et de commerce siégeant à Paris; — 5° les membres de l'Institut et des autres sociétés savantes, instituées par une loi; — 6° les avocats au conseil d'Etat et à la cour de cassation, les notaires et les avoués, après trois ans d'exercice de leurs fonctions dans le département de la Seine; — 7° les docteurs et licenciés en droit, inscrits, depuis dix années non interrompues, sur le tableau des avocats près les cours et tribunaux dans le département de la Seine; — 8° les professeurs au Collége de France, au Muséum d'histoire naturelle, à l'École polytechnique, et les docteurs

Source : BIU Cujas

et licenciés d'une ou plusieurs des facultés de droit, de médecine, des sciences et des lettres, titulaires des chaires d'enseignement supérieur ou secondaire, dans les écoles de l'État, situées dans le département de la Seine; — 9° les docteurs en médecine, après un exercice de dix années consécutives dans la ville de Paris, dûment constaté par le paiement ou par l'exemption régulière du droit de patente. (*Ib.*, art. 3.)

II. Il peut être important de nous arrêter un moment à ce point, pour remarquer la différence des règles de cette organisation d'avec les règles établies pour les autres conseils généraux.

D'abord, ces autres conseils généraux sont composés d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département, sans pouvoir toutefois excéder le nombre de *trente*. (Loi du 22 juin 1833, art. 2.)

Ici, le conseil général se compose de quarante-quatre membres. L'étendue de la population du département de la Seine, et la gravité des intérêts qu'il a souvent à débattre, justifient suffisamment ces dispositions exceptionnelles.

Ensuite, dans les autres départements, un membre du conseil général est élu *dans chaque canton*. (Loi du 22 juin 1833, art. 3.)

Ici, ce sont les arrondissements municipaux de Paris qui ont été pris pour base de la répartition du nombre des membres à élire. Ils ont eux-mêmes des cantons de justice de paix: et comme leur nombre est de douze, leur droit est de nommer ainsi trente-six membres, sur quarante-quatre; les huit autres nominations sont attribuées, par la loi, aux deux arrondissements de sous-préfecture: et cette répartition se trouve ainsi faite dans la proportion relative de la population de chacun des arrondissements municipaux et de chacun des arrondissements de sous-préfecture.

En troisième lieu, les membres des autres conseils généraux sont élus par une assemblée électorale, composée *des électeurs*

Source : BIU Cujas

*politiques et des citoyens portés sur la liste du jury.* (Loi du 22 juin 1833, art. 3.)

Ici, la loi ne s'est pas bornée à appeler ces électeurs : en raison de l'importance du département, de la nature de ses intérêts, de l'étendue de sa population, et, si je peux m'exprimer ainsi, de la qualité de ses habitants, c'est-à-dire des fonctions et titres publics dont ils sont revêtus en bien plus grand nombre qu'ailleurs, le législateur a cru devoir agrandir le cercle de l'électorat, et faire nommer les membres du conseil général par tous les représentants de l'intérêt départemental, qu'il a cru convenable de désigner.

Ainsi se justifient les dispositions spéciales, relatives au conseil général du département de la Seine.

Je passe aux *conseils d'arrondissement* de ce même département.

§ II. *Conseils d'arrondissement du département de la Seine.*

Ce département ne compte que deux arrondissements communaux, savoir *Sceaux* et *Saint-Denis*.

Les conseillers d'arrondissement y sont élus dans chacun des cantons de justice de paix. (Loi du 20 avril 1834, art. 8.)

Les assemblées électorales, chargées de les élire, sont composées des électeurs appartenant à chaque canton, et portés sur les listes, conformément à ce que je viens de vous dire pour la formation de la liste des électeurs départementaux. (*Ib.*, art. 8.) Il n'y a pas de conseil d'arrondissement pour la ville de Paris. (*Ib.*, art. 9.)

Ici, à l'exception de cette dernière disposition et de celle relative à la composition de l'assemblée électorale, les règles sont les mêmes que pour l'organisation des conseils d'arrondissement dans les autres départements.

Il nous reste à étudier l'organisation administrative de la vaste commune de Paris, en ce qui concerne son conseil municipal.

Source : BIU Cujas

### § III. *Conseil municipal de la ville de Paris.*

I. Je vous ai déjà dit que le corps municipal de Paris se compose du préfet du département de la Seine, du préfet de police, des maires, des adjoints et des conseillers élus par la ville de Paris. (Loi du 20 avril 1834, art. 11.) C'est de ces derniers seulement que j'ai à vous entretenir aujourd'hui.

Or, les règles de l'organisation du conseil municipal de Paris sont bien simples; elles se réduisent à ceci : 1° Ce conseil municipal se compose des trente-six membres qui, en exécution des dispositions que je viens de vous faire connaître, sont élus par les douze arrondissements de Paris, pour faire partie du conseil général du département de la Seine. (*Ib.*, art. 14.) — A Paris, on n'a donc pas à élire de conseillers municipaux; ils se trouvent nommés par cela seul qu'on a choisi les membres du conseil général.

2° Le chef de l'Etat nomme, chaque année, parmi les membres du conseil municipal, le président et le vice-président de ce conseil; et, par le fait aussi, cette nomination donne un président et un vice-président au conseil général. — Le secrétaire est élu, chaque année, par les membres du conseil municipal, et parmi eux. (*Ib.*, art. 15.)

3° Je vous ai déjà dit et vous rappelle que le préfet de la Seine et le préfet de police peuvent assister aux séances du conseil municipal, et qu'ils y ont voix consultative. (*Ib.*, art. 16.)

4° Le conseil municipal ne s'assemble que sur la convocation du préfet de la Seine. (*Ib.*, *art.* 17.) Mais les affaires dont il doit s'occuper sont si nombreuses, et d'ordinaire si urgentes, qu'on peut le considérer comme en permanence; — tandis que les autres conseils municipaux ne s'assemblent régulièrement que quatre fois par année, au commencement des mois de février, mai, août et novembre. (Loi du 21 mars 1831, art. 23.)

Source : BIU Cujas

5° Le conseil municipal de Paris ne peut délibérer que sur les questions que lui soumet l'un ou l'autre préfet, et lorsque la majorité de ses membres assiste à la séance (loi du 20 avril 1834, art. 17); — tandis que les conseils municipaux, dans les sessions ordinaires, peuvent s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans leurs attributions. (Loi du 21 mars 1831, art. 24, § 2.)

6° Ce conseil municipal a, chaque année, une session que l'on appelle ordinaire, et qui est spécialement consacrée à la présentation et à la discussion du budget. Cette session ne peut durer plus de six semaines. L'époque de la convocation doit être notifiée à chaque membre du conseil, au moins un mois à l'avance. (20 avril 1834, art. 18.) — C'est dans l'une de leurs sessions ordinaires que les autres conseils municipaux délibèrent sur le budget annuel.

7° Lorsqu'un membre du conseil municipal de Paris a manqué à une session ordinaire, ou à trois convocations extraordinaires consécutives, sans excuses légitimes ou empêchements admis par le conseil, il doit être déclaré démissionnaire par un arrêté du préfet, et il est procédé, dans ce cas, à une élection nouvelle. (Loi du 20 avril 1834, art. 19.)

La règle est ici à peu près la même que celle établie pour les autres conseils municipaux; l'article 26 de la loi du 21 mars 1831 se borne à parler de trois *convocations successives*, sans distinguer entre les sessions *ordinaires* ou *extraordinaires*.

8° Les membres du conseil municipal prêtent serment, la première fois qu'ils prennent séance, s'ils ne l'ont déjà prêté en qualité de membres du conseil général. (Loi du 20 avril 1834, art. 20.)

C'est la même règle que pour les autres conseils municipaux, et la différence de rédaction ne provient que de ce que les membres du conseil municipal de Paris sont, en même

Source : BIU Cujas

temps, membres du conseil général du département de la Seine.

9° Enfin, toutes les dispositions de la loi du 21 mars 1831, sur les incompatibilités, et de la loi du 22 juin 1833, relatives aux cas de vacances, sont applicables aux membres du conseil municipal de la ville de Paris.

Il en est de même des prescriptions de la loi du 21 mars 1831, relatives à l'irrégularité des délibérations des conseils municipaux et à leur dissolution. (Loi du 20 avril 1834, art. 21.)

Voilà ce que j'avais à vous dire et ce qu'il est important de connaître sur l'organisation du conseil municipal de Paris, des conseils d'arrondissement de Sceaux et de Saint-Denis, et du conseil général du département de la Seine.

II. Tel était, du moins, l'état des choses, à l'époque de la révolution du 24 février 1848.

Un décret du 3 juillet 1848 a ordonné qu'il serait procédé au renouvellement intégral des conseils municipaux de toutes les communes de la République et des conseils d'arrondissement et de département. (Art. 1^er^.)

Un membre du conseil général a dû être élu dans chaque canton. (*Ib.*)

La ville de Paris et le département de la Seine doivent être l'objet d'une loi spéciale.

Toutefois, une *commission provisoire*, municipale et départementale, instituée par le pouvoir exécutif, doit remplacer, jusqu'à la promulgation de cette loi, le conseil dissous par le gouvernement provisoire. (Art. 1^er^, dernier paragr.)

III. Quant au reste de la France, le mode d'élection des conseillers municipaux a été complétement changé. L'article 6 a voulu que les élections fussent faites par tous les citoyens ayant leur domicile réel, depuis 6 mois, dans la commune, et appelés à nommer les représentants du peuple, selon le décret

Source : BIU Cujas

du 5 mars 1848, et l'acte du gouvernement du 8 de ce même mois. (*Ib.*, art. 5.)

Les formes de cette élection ont été tracées par ce décret du 3 juillet.

Son article 9 a déclaré comme éligibles au conseil municipal les citoyens inscrits sur les listes électorales de la commune, et âgés de vingt-cinq ans, et les citoyens ayant atteint le même âge qui, sans y être domiciliés, y paient une contribution directe.

Néanmoins, suivant la proportion établie par l'article 15 de la loi du 21 mars 1831, il a été statué que le nombre de ces derniers ne pourrait dépasser le quart des membres du conseil. (*Ib.*)

Il a été statué également que les maires et les adjoints seraient choisis par le conseil municipal et pris dans son sein. (*Ib.*, art. 10.)

Dans les chefs-lieux d'arrondissement et de département, et dans les communes au dessus de 6,000 âmes, le choix des maires et des adjoints a été réservé au pouvoir exécutif, qui a dû toutefois les choisir parmi les membres élus du conseil municipal. (*Ib.*, *ib.*)

L'élection des maires et adjoints des autres communes a dû être faite par les membres du conseil municipal, au scrutin secret et individuel. (Art. 11.)

Les élections des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement doivent être faites par les citoyens du canton ou de la circonscription appelés à nommer les conseils municipaux. (Art. 12.)

Ont été déclarés éligibles aux conseils d'arrondissement les électeurs âgés de vingt-cinq ans au moins, domiciliés dans l'arrondissement, et les citoyens ayant atteint le même âge, qui, sans y être domiciliés, y paient une contribution directe. (Art. 14.)

Ont été déclarés éligibles aux conseils généraux, les électeurs âgés de vingt-cinq ans au moins, domiciliés dans le départe-

Source : BIU Cujas

ment, et les citoyens ayant atteint le même âge, qui, sans y être domiciliés, y paient une contribution directe.

Néanmoins, il a été statué que le nombre de ces derniers ne pourrait dépasser le quart des membres de ces conseils. (*Ib.*)

En outre, les incompatibilités prononcées par l'article 5 de la loi du 22 juin 1833 ont été déclarées applicables aux conseillers d'arrondissement. (*Ib.*)

Il a été établi que, pour être élu membre d'un conseil d'arrondissement ou d'un conseil général, il suffirait d'avoir obtenu la majorité relative. — Néanmoins, nul n'a pu être élu, s'il n'a obtenu le cinquième des suffrages exprimés. En cas d'égalité du nombre des suffrages, l'élection a dû être acquise au plus âgé. (Art. 16.)

Enfin, les séances des conseils de département ont été déclarées publiques, à moins que la majorité des membres du conseil ne demande le comité secret. (Art. 18.)

— La Constitution du 4 novembre 1848 a consacré les dispositions capitales parmi ces règles.

D'abord, l'organisation antérieure a été conservée pour l'administration de chaque département; elle continue d'être composée d'un préfet, d'un conseil général, et d'un conseil de préfecture. (Art. 77, 1°.)

Un sous-préfet est conservé dans chaque arrondissement. (*Ib.*, 2°.)

L'administration de chaque commune continue d'être composée d'un maire, d'adjoints et d'un conseil municipal. (*Ib.*, 4°.)

Il n'y a d'innovation que celle-ci :

Les conseils d'arrondissement sont abolis. Il y aura, dans chaque canton, un *conseil cantonal*. Néanmoins, un seul conseil cantonal sera établi dans les villes divisées en plusieurs cantons. (*Ib.*, 3°.)

La composition et les attributions des conseils généraux et des conseils municipaux, ainsi que le mode de nomination

Source : BIU Cujas

des maires et des adjoints, ont été provisoirement maintenues. Une loi organique devra en déterminer les règles.

Elle comprendra la composition et les attributions des *conseils cantonaux*. (Art. 78.)

— Les conseils généraux et les conseils municipaux sont élus par le *suffrage direct* de tous les citoyens domiciliés dans le département ou dans la commune. (Art. 79.)

Chaque canton élit un membre au conseil général. (*Ib.*)

Une loi spéciale réglera le mode d'élection dans le département de la Seine, dans la ville de Paris, et dans les villes de plus de 20,000 âmes. (*Ib.*)

Les conseils généraux, les conseils cantonaux et les conseils municipaux peuvent être dissous par le président de la République, *de l'avis du conseil d'Etat.*

La loi devra fixer le délai dans lequel il devra être procédé à la réélection. (Art. 80.)

III. Je reprends maintenant, pour vous exposer les attributions des assemblées délibérantes dont j'ai surtout pour objet de vous entretenir.

Les attributions du conseil général du département de la Seine et des conseils d'arrondissement de Sceaux et de Saint-Denis sont les mêmes que celles de tous les autres conseils de même nature. Elles sont donc réglées par la loi du 10 mai 1838.

Les attributions du conseil municipal de Paris, seules, ne sont pas encore définitivement réglées. L'article 74 de la loi du 18 juillet 1837 a statué, en termes généraux, que « l'administration municipale de la ville de Paris sera l'objet d'une loi spéciale. » Cette disposition paraît surtout avoir été inspirée par le besoin de régler quelques points difficiles des attributions respectives des deux préfets du département de la Seine et de police.

Jusqu'à l'intervention de la loi annoncée et promise, l'ad-

Source : BIU Cujas

ministration municipale de Paris agit sous l'empire des lois et règlements antérieurs à 1837.

### § IV. *Conseil de préfecture de la Seine.*

La seconde parmi les plus importantes assemblées délibérantes, instituées près des deux préfets qui président à l'administration du département de la Seine, est *le conseil de préfecture*.

Ce conseil a exactement, dans le département auquel il est attaché, les mêmes attributions que les autres conseils de préfecture, en ce sens qu'il est, comme eux, un tribunal administratif, statuant sur un grand nombre de matières du contentieux de l'administration, et en même temps une assemblée *consultative*, destinée à éclairer les deux préfets sur les difficultés qu'ils peuvent rencontrer dans leur action journalière.

Je n'ai donc, à cet égard, à vous dire rien qui diffère de ce que je vous ai déjà exposé pour les autres conseils de préfecture. — Celui-ci est composé de cinq membres. — Selon les matières à discuter, il est présidé par l'un ou par l'autre préfet.

Nous parvenons ainsi aux autres conseils départementaux et municipaux, siégeant dans la ville de Paris.

### § V. *Conseil général et commission administrative des hospices.*

I. La plus vaste administration qui soit établie à côté de l'administration municipale de Paris est, sans contredit, celle des hôpitaux et hospices civils.

Cette administration se composait d'un *conseil général* et d'une *commission administrative*. (Arrêté consulaire du 27 nivôse an IX, art. 1^er^.)

Les membres du conseil général étaient au nombre de quinze, indépendamment du préfet de police et du préfet du

Source : BIU Cujas

département de la Seine, qui en faisaient partie. Le préfet de la Seine avait même le droit de présider cette assemblée. (Ordonnance du 18 février 1818, art. 1er.)

Les autres membres de ce conseil étaient nommés par le chef de l'État, sur une liste de cinq candidats, dressée par le conseil et présentée par le ministre de l'intérieur, avec l'avis du préfet du département. (*Ib.*, art. 2.)

Le renouvellement s'opérait par cinquième; les vacances survenues dans le cours de l'année, par mort ou démission, comptaient pour le renouvellement. (*Ib.*, art. 3.) — Les membres sortants pouvaient être réélus. (Ordonnances des 30 mars 1818 et 1er avril 1837.)

Voilà, en peu de mots, l'organisation de l'administration générale des hospices de Paris, telle qu'elle résultait des actes législatifs ou réglementaires, antérieurs à la révolution du mois de février 1848. — Voici maintenant quelles étaient les règles relatives à ses attributions.

II. Ainsi que je vous l'annonçais tout à l'heure, le *conseil général* avait la direction générale des hospices, des hôpitaux, des établissements de secours à domicile, et d'un établissement tout spécial à Paris et que l'on nomme le *Bureau des nourrices*. (Arrêté consulaire du 29 germinal an IX, art. 1er.)

C'était à ce conseil général qu'il appartenait d'accueillir toutes les associations, tous les établissements propres à multiplier les sources de la charité dans Paris ; il en rendait compte au ministre de l'intérieur, qui, s'il y avait lieu, les autorisait, ou en référait lui-même au gouvernement. (Arrêté ministériel du 8 prairial an IX, titre 5, art. 2.)

Le conseil général fixait les dépenses de tout genre, l'état des recettes, réparations et améliorations ; enfin il délibérait sur tout ce qui concerne le service des hospices, leur conservation et la gestion de leurs revenus. (Arrêté consulaire du 27 nivôse an IX, art. 5.)

Il réglait, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, le nom-

Source : BIU Cujas

bre des malades et des indigents à recevoir dans chaque hospice, le nombre et le traitement des employés de ses bureaux et de ceux de la commission, et des agents employés dans l'intérieur de ces établissements. (Arrêté ministériel du 8 prairial an IX, titre 3, art. 2.)

Il arrêtait les dispositions générales pour toutes les parties de l'administration, fixait la dépense de chaque établissement, et lui ouvrait un crédit proportionnel au crédit général. (Arrêté minist. du 6 fructidor an XI, art. 2.)

Il assurait, par des règlements, le service général et celui de chaque établissement en particulier; mais ces règlements ne pouvaient être mis à exécution qu'après avoir reçu l'approbation du ministre de l'intérieur. (Arrêté ministériel du 8 prairial an IX.)

Les membres du conseil inspectaient les divers établissements aussi souvent qu'ils le pouvaient; chacun d'eux était spécialement chargé de la surveillance de plusieurs hospices, et, à ce titre, il réglait et dirigeait tous les détails concernant l'emploi des fonds, et généralement tout ce qui intéressait le service et l'administration des établissements confiés à ses soins.

Un *secrétaire général* dirigeait et surveillait le travail des bureaux et des employés du conseil général. (Arr. min. du 8 floréal an IX.) — Il était nommé par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du conseil général. (*Ib.*) — Il rédigeait les procès-verbaux des séances du conseil général et en faisait lecture à la séance suivante. — Il signait ou contre-signait toutes les expéditions authentiques. — Il ouvrait les lettres et suivait la correspondance. (*Ib.*) — Enfin il avait la garde des archives, qui renferment les titres et les autres documents appartenant à l'administration des hospices. (*Ib.*)

— Sous la direction du conseil général se plaçait une *commission* de six membres, nommés par le ministre de l'intérieur, sur la présentation du conseil général. Les fonctions de cette commission étaient salariées. (Arr. consul. du 27 nivôse

Source : BIU Cujas

an IX, art. 8.) Chaque membre recevait, en sus de son traitement, qui était fixé par le ministre de l'intérieur, une somme de 1,500 francs pour frais de voiture. (Arr. min. du 8 germinal an X.)

Deux membres de la commission assistaient aux séances du conseil général; ils y faisaient les propositions qu'ils croyaient utiles au service des hospices, et étaient entendus sur tous les objets en délibération. (Arr. consul. du 27 nivôse an IX.)

La *commission administrative* était spécialement chargée d'exécuter les délibérations du conseil général; elle était responsable de leur inexécution, ainsi que du défaut d'exactitude de ses agents et employés. Elle rendait compte de tous ses actes au conseil général. (Arr. min. du 8 floréal an IX, titre II, art. 1er.)

Chaque année surtout, la commission rendait compte, à ce conseil, de la gestion de l'année précédente. En outre, elle présentait un compte moral de l'administration de chacune des maisons confiées à ses soins.

— La comptabilité générale était confiée à un *receveur*, qui était nommé par le ministre de l'intérieur, sur une liste de trois candidats dressée par le conseil général, et présentée par le préfet, avec son avis. Les fonctions de ce comptable étaient les mêmes que celles des autres receveurs d'hospices.

Un *contrôleur* avait mission de tenir registre des recettes et des dépenses, de viser les mandats de l'ordonnateur, les quittances délivrées par le receveur, ainsi que les comptes de ce comptable.

En outre, des *agents spéciaux* étaient chargés de la comptabilité des matières. La boulangerie générale, la cave générale, étaient confiées à ces agents. La pharmacie était centralisée de la même manière, sous la direction d'un pharmacien en chef.

III. Aujourd'hui, et d'après la loi du 10 janvier 1849 sur l'assistance publique à Paris, « l'administration générale de



Source : BIU Cujas

cette assistance est placée sous l'autorité du préfet de la Seine et du ministre de l'intérieur. Elle est confiée à un directeur responsable, sous la surveillance d'un conseil spécial. » (Art. 1er.)

Le *directeur* est nommé par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du préfet de la Seine. (Art. 2.)

Le *directeur* exerce son autorité sur les services intérieurs et extérieurs.

Il prépare les budgets; il ordonnance les dépenses et présente le compte de son administration.

Il représente les établissements hospitaliers et de secours à domicile en justice, soit en demandant, soit en défendant.

Il a la tutelle des enfants trouvés, abandonnés et orphelins; il a aussi celle des aliénés. (*Ib.*, 3.)

Les comptes et les budgets de cette administration sont examinés, réglés et approuvés, conformément aux dispositions de la loi du 18 juillet 1837, sur les attributions municipales. (*Ib.*, 4.)

— Voici maintenant les attributions du *conseil de surveillance :*

Ce conseil est appelé à donner son avis sur les objets ci-après énoncés :

1° Les budgets, les comptes et en général toutes les recettes et dépenses des établissements hospitaliers et de secours à domicile;

2° Les acquisitions, échanges, ventes de propriétés, et tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration;

3° Les conditions des baux à ferme ou à loyer, des biens affermés ou loués par ces établissements ou pour leur compte;

4° Les projets de travaux neufs, de grosses réparations ou de démolitions;

5° Les cahiers des charges des adjudications et l'exécution des conditions qui y sont insérées;

Source : BIU Cujas

6° L'acceptation ou la répudiation des dons et legs faits aux établissements hospitaliers et de secours à domicile;

7° Les placements de fonds et les emprunts;

8° Les actions judiciaires et les transactions;

9° La comptabilité, tant en deniers qu'en matières;

10° Les règlements du service intérieur des établissements et du service de santé, et l'observation de ces règlements;

11° Toutes les questions de discipline concernant les médecins, chirurgiens et pharmaciens;

12° Toutes les communications qui lui seront faites par l'autorité supérieure et par le directeur. (*Ib.*, art. 5.)

Les membres du conseil de surveillance ont, en outre, le droit et le devoir de visiter les établissements hospitaliers et de secours à domicile; et ils doivent le faire aussi souvent que ce conseil le juge nécessaire. (*Ib.*, *ib.*)

L'article 8 de la nouvelle loi voulait enfin qu'un règlement d'administration publique déterminât *la composition* du conseil de surveillance de l'administration générale.

Ce règlement a été promulgué sous la date du 24 avril 1849.

Il statue que le conseil de surveillance est composé ainsi qu'il suit :

Le préfet de la Seine, président;

Le préfet de police;

Deux membres du conseil municipal;

Deux maires ou adjoints;

Deux administrateurs des comités d'assistance des arrondissements municipaux;

Un conseiller d'État ou un maître des requêtes au conseil d'État;

Un membre de la cour de cassation;

Un médecin des hôpitaux et hospices, en exercice;

Un chirurgien des hôpitaux et hospices, en exercice;

Un professeur de la Faculté de médecine;

Un membre de la chambre du commerce;

Source : BIU Cujas

Un membre d'un des conseils de prud'hommes ;

Cinq membres, pris en dehors des catégories indiquées ci-dessus. (Art. 1er.)

Les membres du conseil de surveillance, autres que les préfets de la Seine et de police, sont nommés par le président de la République, sur la proposition du ministre de l'intérieur.

A cet effet, pour chaque nomination, il est adressé au ministre de l'intérieur une liste de candidats.

Ces listes, à l'exception de celle présentée par les conseils de prud'hommes, doivent porter trois noms. (Art. 2.)

Ces listes sont établies, savoir : Par le conseil municipal, par le conseil d'État, la cour de cassation, la Faculté de médecine, la chambre de commerce, pour les candidats à présenter par chacun de ces corps ;

Par la réunion des médecins des hôpitaux et hospices en exercice, pour le médecin appelé à faire partie du conseil ;

Par la réunion des chirurgiens des hôpitaux et hospices en exercice, pour le chirurgien appelé à faire partie du conseil ;

Par les conseils de prud'hommes présentant chacun un candidat, pour le prud'homme appelé à faire partie du conseil ;

Par le préfet, pour les candidats à choisir parmi les maires, les administrateurs des comités d'assistance, et les membres pris en dehors de ces diverses catégories. (Art. 2.)

Les membres du conseil, à l'exception des deux préfets, sont renouvelés par tiers tous les deux ans.

Le renouvellement des deux premiers tiers a lieu par la voie du sort.

Le membre qui sera nommé par suite de vacance, provenant de décès ou de toute autre cause, devra sortir du conseil au moment où serait sorti le membre qu'il aura remplacé. (Art 3.)

Les membres sortants sont rééligibles. (*Ibid.*)

Le conseil est présidé par le préfet de la Seine, et à son

Source : BIU Cujas

défaut, par un vice-président choisi dans son sein et élu tous les ans.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante. (Art. 4.)

Le secrétaire général de l'administration remplit les fonctions de secrétaire du conseil. (*Ib.*)

Le préfet convoque le conseil, au moins une fois tous les quinze jours.

Le conseil se réunit plus souvent, s'il y a lieu, sur la convocation du préfet. (*Ib.*)

Le directeur de l'administration de l'assistance publique a droit d'assister aux séances du conseil de surveillance. (Art. 5.)

Il a sous ses ordres tout le personnel de l'administration centrale, de l'inspection et celui des établissements.

Les employés de tout grade, tant de l'administration centrale et de l'inspection que des établissements, ayant droit à une pension de retraite, les architectes et inspecteurs des travaux, les préposés et médecins du service des Enfants-trouvés, sont nommés par le préfet, sur une liste de trois candidats présentés par le directeur. (Art. 6.)

Le directeur nomme les surveillants et gens de service. (*Ib.*)

Les révocations sont prononcées par l'autorité qui a nommé aux emplois. (*Ib.*)

— Quant aux médecins, chirurgiens et pharmaciens des hôpitaux et hospices de Paris, ils doivent être nommés au concours. Leur nomination doit être soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur.

Ils ne peuvent être révoqués que par le même ministre, sur l'avis du conseil de surveillance et sur la proposition du préfet de la Seine. (*Ib.*, art. 6.)

— Pour bien apprécier les mesures déterminées par la loi du 10 janvier 1849, il faut vous reporter à ce que je vous ai dit des vices des lois antérieures et des améliorations qui

Source : BIU Cujas

étaient désirées : c'est dans cet esprit que le législateur vient de statuer. (V. t. I^er^, p. 534 et 535.)

IV. Après cette organisation générale, je crois utile de vous dire rapidement quelques mots de l'organisation particulière de chaque établissement : elle est encore aujourd'hui telle que je vais l'exposer.

Un *agent de surveillance* et un *économe* en ont la direction, sous l'impulsion du directeur. L'*agent de surveillance* est chargé de tout ce qui regarde le gouvernement de la maison.

L'*économe* pourvoit, sous l'inspection de l'agent, à tous les objets nécessaires pour l'entretien de la maison. L'un et l'autre sont nommés par le préfet du département, sur la présentation du conseil général.

Des *sœurs hospitalières* et des *médecins* sont chargés du service de santé.

Le culte est confié à des *aumôniers*, choisis par la commission administrative, parmi les prêtres du diocèse ou admis dans le diocèse.

V. Ce qui vous aura sans doute frappés, et que je dois vous faire remarquer dans l'organisation générale des hospices de Paris, telle qu'elle était établie par les lois antérieures à la révolution de 1848, c'est que, 1° les pouvoirs qui, dans tout le reste de la France, sont confiés à des commissions administratives, étaient ici partagés entre deux assemblées délibérantes, savoir : un *conseil général* et une *commission administrative proprement dite;* que le premier avait la direction et la surveillance générale, et que la seconde avait l'action de chaque jour; — 2° que l'action du gouvernement était plus directe sur l'administration des hospices de Paris que sur celle de tous les autres hospices de France : ce qui s'expliquait par la situation des hospices de Paris, et par l'étendue et l'importance du service auquel ils pourvoient.

La ville de Lyon était la seule ville de France dont les hos-

Source : BIU Cujas

pices possédassent une organisation à peu près semblable à celle des hospices de Paris : mais Lyon est la seconde ville de France!

Sous l'empire de la loi du 10 janvier 1849, l'action est concentrée entre les mains d'un fonctionnaire unique, d'un directeur responsable, nommé par le ministre de l'intérieur; l'assemblée que la loi a conservée auprès de lui n'est plus qu'un conseil de surveillance, destiné à éclairer l'administration sur les mesures à prendre et sur la propre gestion du directeur.

### § VI. *Bureau des nourrices.*

I. Je ne dois pas terminer cette matière, sans vous dire quelques mots d'un établissement tout spécial, que je vous signalais tout à l'heure, et qui a reçu le nom de *Bureau des nourrices*.

Toutes les mères ne peuvent pas accomplir le devoir naturel et si doux d'allaiter leurs enfants ; dans les villes surtout, dans les grandes capitales, beaucoup d'obstacles s'y opposent. Il faut donc chercher des nourrices qui, moyennant un salaire, remplacent les mères, autant qu'il est possible de les remplacer!....

L'industrie particulière s'est, dès l'origine, chargée du soin de pourvoir Paris de nourrices. L'autorité publique dut aussi porter une attention sérieuse sur un point qui intéresse de si près le bonheur des familles, et qui, par la santé des enfants, touche également à la puissance de l'État.

Dès le 30 janvier 1350, une ordonnance royale réglait les rapports de cette industrie avec les familles et les nourrices; plus tard, l'autorité publique en circonscrivait l'exercice dans quelques mains privilégiées ; elle la soumettait à des règles précises; elle punissait toute dérogation aux conditions qu'elle avait imposées (1). Enfin une déclaration du roi du

(1) Voyez Arrêt du parlement de Paris de 1611 ; Lettres patentes de 1615 ;

Source : BIU Cujas

24 juillet 1769 en a fait une branche de l'administration publique.

Alors fut fondé, à Paris, *le bureau des nourrices*, qui, sans aucun intérêt de lucre, et sans autre but que celui d'empêcher des fraudes si préjudiciables à tous les intérêts que je viens de vous signaler, a pour mission de procurer, aux parents, des nourrices dont la santé, la moralité et la position ont été préalablement constatées, d'assurer à ces nourrices le paiement de leur salaire, et de les surveiller durant le temps de l'allaitement et du sevrage.

Des lettres patentes du mois de mai 1780 ont également établi à Lyon un bureau général de location des nourrices et d'assurance de leurs salaires : il existe encore aujourd'hui.

II. Le bureau des nourrices de Paris était placé sous la direction du conseil général des hospices, qui le surveillait par un de ses membres. (Arrêté consulaire du 29 germinal an IX.)

Par l'effet même de la loi du 10 janvier 1849, ce bureau est aujourd'hui dans la dépendance du directeur de l'assistance publique.

Toutefois son administration se divise : elle est, de droit, placée sous l'autorité du préfet du département, pour la partie administrative; et, pour la police, sous celle du préfet de police. (Décret du 30 juin 1806, art. 1[er].)

Un *directeur* spécial est placé à la tête de cet établissement; il est nommé par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du préfet du département. C'est aussi ce magistrat qui a la mission de recevoir le serment du directeur de bien et fidèlement remplir ses fonctions. (*Ib.*, art. 2.) Le directeur avait entrée et voix consultative dans les assemblées du conseil général des hospices, alors que ce conseil existait. (*Ib.*, art. 2.)

Un membre de l'agence d'exécution des hôpitaux (c'est-à-dire de la commission administrative) était spécialement délé-

Sentence du Châtelet du 17 août 1765; Déclarations du Roi, de 1715 et 1727.

Source : BIU Cujas

gué, par le préfet, pour la surveillance journalière des opérations du bureau. (*Ib.*, art. 3, *in fine.*)

Sous la nouvelle organisation, ce directeur sera sans doute appelé dans le sein du conseil de surveillance, toutes les fois que celui-ci jugera sa présence nécessaire. Ce conseil pourra aussi faire surveiller cet établissement spécial par un de ses membres.

III. Voici maintenant les relations du directeur avec la province.

Dans chacun des arrondissements de sous-préfecture où la direction des nourrices envoie des enfants, cette direction est représentée par un *préposé spécial.*

Ce préposé choisit les nourrices, de concert avec les médecins, les envoie à Paris par des conducteurs et des surveillantes de son choix; les surveille lui-même; pourvoit, dans son ressort, à l'exécution des règlements; visite les enfants; correspond avec les médecins et les autorités locales, et transmet à l'administration tous les renseignements qui lui parviennent. Il est, en outre, chargé de l'acquittement des mois de nourrice.

Ces préposés ne sont pas les seuls agents de la direction, dans les départements. Tous les ans, elle envoie des *inspecteurs* qui sont chargés d'inspecter les enfants, de vérifier la comptabilité et de contrôler tous les actes des préposés.

Enfin des *médecins* sont choisis, dans chaque canton, pour visiter les enfants au moins une fois par mois, et, en cas de maladie, aussi souvent que cela peut être nécessaire, et en donner des nouvelles au *préposé*, qui les transmet à l'administration, dans l'intérêt des familles.

— Il est une foule d'autres dispositions, relatives à cette matière, qui ne sont pas de nature à vous être expliquées ici, et qui sont établies par les arrêtés du conseil général des hospices, en date des 26 floréal an XII, 14 octobre 1818, 23 août et 6 septembre 1820. Il vous suffira d'en prendre note.

IV. Les actes par lesquels s'effectue la location des nourrices

Source : BIU Cujas

se passent à la direction de l'établissement, et ces actes contiennent: les engagements des père et mère envers la nourrice, les engagements de la nourrice vis-à-vis des père et mère, les engagements de la direction envers les uns et les autres. (Voy. Code des hôpitaux de Paris, t. Ier, p. 590.)

Une loi du 25 mars 1806 a réglé le mode de recouvrement des mois de nourrice des enfants de la ville et banlieue de Paris. Elle veut que le recouvrement du prix de ces mois soit fait d'après un rôle qui est rendu exécutoire par le préfet du département. En cas de retard de paiement, elle donne à ce préfet le droit de décerner contrainte contre les père et mère, sans que la voie de la contrainte par corps puisse jamais avoir lieu. (Art. 1er.)

Le recouvrement de ces rôles est poursuivi par des *receveurs spéciaux* et cautionnés, qui sont attachés à la direction des nourrices, avec le titre de *receveurs des mois de nourrices*. Ils sont nommés par le préfet du département, sur la présentation du directeur. (Décret du 30 juin 1806, art. 3.) Ce recouvrement se fait, mois par mois, au domicile des débiteurs.

L'intervention du directeur de l'assistance publique sera désormais un intermédiaire obligé pour cette présentation de candidats.

— Cette institution n'a pu faire obstacle à l'établissement de bureaux particuliers, indépendants de l'administration des hospices, et qui ne constituent que des spéculations privées.

Mais il faut remarquer qu'ils n'offrent, ni pour les parents, ni pour les nourrices, les garanties que procure la direction dont je viens de vous entretenir.

### § VII. *Bureaux de bienfaisance.*

Par une conséquence forcée de la loi du 10 janvier 1849, le service des secours à domicile dans Paris va sans doute être modifié. Quant à présent, voici ce qui subsiste encore:

Source : BIU Cujas

Douze bureaux de bienfaisance sont chargés de la distribution des *secours à domicile*, dans les arrondissements municipaux de la ville de Paris. Ils sont sous la direction du préfet de la Seine et la surveillance du conseil de surveillance établi par la loi du 10 janvier 1849. (Arrêté du conseil général des hospices du 29 germinal an IX, art. 1er.)

Chaque bureau est composé : du maire de l'arrondissement, président-né du bureau; des adjoints, membres-nés, qui président le bureau en l'absence du maire; de douze administrateurs, nommés par le ministre de l'intérieur; de commissaires des pauvres et de dames de charité, dont le nombre est illimité.

Un secrétaire-trésorier comptable est attaché à chaque bureau.

Il y a, dans chacun des arrondissements, des maisons consacrées à la distribution des secours et aux écoles, des ouvroirs pour les jeunes filles, et un asile pour les petits enfants.

### § VIII. *Autres conseils et commissions existant près de la préfecture de la Seine.*

Il existe encore, près de la préfecture de la Seine, un grand nombre de *comités* et *commissions* dont je dois me borner à vous indiquer la dénomination et l'objet.

I. D'abord, le *comité consultatif :* il est composé d'avocats et d'avoués. Il est destiné à éclairer la ville de Paris sur toutes ses affaires litigieuses, qui sont en assez grand nombre.

II. Une *commission des beaux-arts*, qui est instituée pour donner son avis sur tous les projets et travaux d'art à exécuter aux frais de la ville de Paris. Elle est convoquée et présidée par le préfet de la Seine.

III. Une *commission des pensions :* elle est chargée de donner son avis motivé sur les demandes de pensions à liquider au profit des employés de la préfecture et des administrations qui en dépendent.

Source : BIU Cujas

IV. La *commission des voies et moyens :* elle est composée de 10 membres et présidée par le préfet de la Seine; elle est appelée à donner son avis, sous le rapport financier, sur les demandes de crédits additionnels ou de modifications de crédits, avant leur discussion au conseil municipal. A cet effet, elle suit le mouvement des revenus acquis et des dépenses à couvrir ; elle indique les ressources applicables aux dépenses imprévues, etc.

V. Le *bureau consultatif de la voirie :* ce bureau est composé des commissaires-voyers divisionnaires et des commissaires-voyers d'arrondissement. Il est présidé par le préfet, et à son défaut par le secrétaire général ou le chef de la division. Il est chargé de donner son avis sur les malfaçons ou vices de construction signalés par les commissaires-voyers dans les bâtiments neufs, et d'indiquer aux constructeurs et aux propriétaires les rectifications à faire.

Il donne aussi son avis sur les affaires renvoyées à l'examen des commissaires-voyers divisionnaires.

VI. Le *comité central d'instruction primaire :* ce comité a été fondé par une ordonnance royale du 8 novembre 1833. Il remplit, pour Paris, les fonctions de comité d'arrondissement, que je vous ai tracées il y a quelque temps. (Voy. T. 1^er^, p. 572 et suiv.)

VII. Je dois enfin vous signaler, près du préfet de la Seine, une *commission de répartition des contributions.*

Elle remplace le *conseil de répartiteurs*, qui existe dans toutes les autres communes de France. Elle est donc chargée de la répartition des contributions directes dans la ville de Paris, d'enregistrer et délivrer les patentes, de donner son avis sur toutes les espèces de réclamations en matière de contributions directes, et de délivrer les extraits des matrices de rôle.

— A l'exception de ces deux dernières commissions, toutes les autres ne doivent leur existence qu'à des arrêtés des préfets

Source : BIU Cujas

successifs de la Seine. J'ai cru devoir vous les signaler, mais il ne faut pas perdre de vue cette circonstance; elle empêche de classer ces conseils au nombre des institutions nationales; elles ne participent point à leur importance et à leur stabilité.

### § IX. *Conseils et commissions institués près la préfecture de police.*

Quant à la *préfecture de police*, elle ne possède auprès d'elle, outre le conseil de préfecture, que les institutions suivantes :

I. Le *conseil de salubrité*, dont je vous ai déjà signalé l'existence, à titre de modèle de ceux qui ont été établis dans les autres départements. Je vous ai fait connaître les principales règles de son organisation et ses attributions. (Voy. ci-dessus, p. 29 et suiv.)

II. Une *commission permanente*, composée de jurisconsultes, d'avocats et d'avoués, et qui a pour mission d'éclairer le préfet de police sur la légalité de certaines mesures qui rentrent dans ses attributions. Le choix des membres de cette commission appartient à ce magistrat.

III. Enfin une *commission pour la visite et la surveillance* établie en vertu des ordonnances royales des 2 avril 1823 et 23 mai 1843; elles sont relatives aux *bateaux à vapeur* qui naviguent sur les fleuves et rivières.

La dernière de ces ordonnances, dont je vous ai déjà signalé l'existence et le but, en vous exposant les attributions du préfet de police (t. I, p. 330 et suiv.), veut que, dans les départements où il existe des bateaux à vapeur, les préfets instituent une ou plusieurs commissions de surveillance. (Art. 70.)

L'ordonnance ne prescrit pas le nombre de leurs membres; elle se borne à statuer que les ingénieurs des mines et les ingénieurs des ponts et chaussées font nécessairement partie de

Source : BIU Cujas

ces commissions. (*Ib.*) C'est parmi ces ingénieurs, en effet, que presque partout se rencontrent le plus de lumières sur cette importante matière.

L'ordonnance n'a pas non plus porté de dispositions sur la présidence, la forme des délibérations, la tenue des séances des commissions. Les règles ordinaires doivent donc être suivies; et c'est aux préfets à régler ces points, s'il y a lieu, par leurs arrêtés d'institution.

Leurs attributions ont été déterminées avec plus de soins; elles ont, en effet, plus d'importance. En voici la série et le tableau:

1° Aucun bateau à vapeur ne pouvant naviguer sur les fleuves et rivières sans un permis de navigation (art. 2), tout propriétaire de bateau doit adresser au préfet la demande de ce permis, et faire connaître en outre certains détails qui sont destinés à servir de base aux vérifications ultérieures.

Toutes ces demandes doivent être soumises à la commission de surveillance. (Art. 4.)

2° La commission doit visiter le bateau à vapeur, à l'effet de s'assurer: s'il est construit avec solidité, et si l'on a pris toutes les précautions requises pour le cas où il serait destiné à un service de passagers; — si l'appareil moteur a été soumis aux épreuves voulues, et s'il est pourvu des moyens de sûreté prescrits par l'ordonnance elle-même; si la chaudière, en raison de sa forme, du mode de jonction de ses diverses parties, de la nature des matériaux avec lesquels elle est construite, ne présente aucune cause particulière de danger; — si l'on a pris toutes les précautions nécessaires pour prévenir les chances d'incendie. (Art. 5.)

3° Après cette visite, la commission doit assister à un essai du bateau à vapeur. Elle vérifie si l'appareil moteur a une force suffisante pour le service auquel ce bateau est destiné; et elle doit constater: la hauteur des eaux lors de l'essai, —

Source : BIU Cujas

le tirant d'eau du bateau, — la vitesse du bateau en montant et en descendant, — les divers degrés de tension de la vapeur, — dans l'appareil moteur, pendant la marche du bateau.

4° La commission doit dresser un procès-verbal de la visite et de l'essai qu'elle a faits du bateau à vapeur, et adresser ce procès-verbal au préfet du département. (Art. 7.)

5° Si la commission est d'avis que le permis de navigation peut être accordé, elle doit proposer les conditions auxquelles ce permis pourra être délivré. Dans le cas contraire, elle doit exposer les motifs pour lesquels elle juge qu'il est convenable de surseoir à la délivrance du permis, ou même de le refuser. (Art. 8.)

6° A chaque renouvellement de permis de navigation, la commission de surveillance doit être consultée, et celle-ci doit agir comme je viens de vous l'expliquer. (Art. 13.)

7° La commission doit encore être consultée dans le cas où, le bateau ayant été muni de son appareil moteur et mis en état de naviguer dans un département différent de celui où il doit entrer en service, le propriétaire demande (comme il y est obligé), au préfet du premier de ces départements, une autorisation provisoire de navigation, pour faire arriver le bateau au lieu de sa destination. (Art. 14.)

8° Indépendamment des fonctions que je viens de vous faire connaître, les commissions de surveillance doivent visiter les bateaux à vapeur une fois tous les trois mois, et en outre chaque fois que le préfet le juge convenable.

Enfin, outre ce devoir, attribué à ces commissions par l'ordonnance du 23 mai 1843, leurs membres ont individuellement le droit de faire des visites plus fréquentes. (Art. 71.)

9° Dans toutes ses visites, la commission doit s'assurer que les mesures prescrites par l'ordonnance et par le permis de navigation sont exécutées.

Elle doit constater l'état de l'appareil moteur et celui du bateau; elle doit aussi se faire représenter le registre tenu

Source : BIU Cujas

par le mécanicien, et le registre destiné à recevoir les observations des passagers. (Art. 72.)

10° La commission doit adresser au préfet le procès-verbal de chacune de ces visites. Dans le procès-verbal, elle consigne ses propositions sur les mesures à prendre, si l'appareil moteur ou le bateau ne présentent plus de garanties suffisantes de sûreté. (Art. 73.)

11° S'il survient des avaries de nature à compromettre la sûreté de la navigation, outre les mesures imposées à l'autorité chargée de la police locale, la commission de surveillance doit se rendre aussi sur les lieux, sans délai, pour visiter les appareils moteurs, en constater l'état, rechercher la cause de l'accident, et adresser, sur le tout, un rapport au préfet. (Art. 78.)

12° Enfin la commission de surveillance dont il s'agit doit encore intervenir dans le cas suivant :

Si, à raison du mode particulier de construction de certaines machines ou chaudières à vapeur, l'application à ces machines ou chaudières d'une partie des mesures de sûreté prescrites par l'ordonnance réglementaire devenait inutile, le préfet doit déterminer les conditions auxquelles ces appareils seront autorisés ; mais, pour s'éclairer sur ces conditions, le préfet est tenu de demander un rapport préalable à la commission de surveillance.

L'approbation du ministre des travaux publics est indispensable pour valider ces conditions. (Art. 80.)

— Ce n'est pas, au surplus, près du seul préfet de police que sont établies ces commissions; elles existent maintenant dans tous les départements traversés par des fleuves et rivières où naviguent des bateaux à vapeur. Elles sont donc à noter aussi, dans le tableau des autorités consultatives qui secondent les préfets dans l'administration des départements.

Source : BIU Cujas

# CHAPITRE CINQUIÈME.

## ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET CENTRALE.

Nous avons reconnu, étudié, classé tous les conseils placés, par les lois et règlements, près des chefs de la commune, de l'arrondissement et du département; il nous reste la même étude à faire sur les nombreux conseils dont je vous ai donné la série, presque au début de ce cours, et par lesquels le gouvernement, l'administration centrale, s'éclairent chaque jour sur la bonté et l'utilité des mesures à prendre pour l'exécution des lois de l'État et le développement de la prospérité publique.

Pour apporter quelque méthode dans l'exposition de leur organisation et de leurs attributions, je vais les reprendre par ministère, et en suivant l'ordre du classement que j'ai fait de ceux-ci, selon les grands intérêts auxquels leur institution me paraît avoir plus spécialement pour objet de pourvoir, c'est-à-dire : la vie matérielle du peuple ou les subsistances publiques; la vie morale du peuple ou l'éducation publique, la sûreté générale de l'État et de ses membres.

Je commence donc par le ministère de l'agriculture et du commerce.

### SECTION PREMIÈRE.

#### Ministère de l'agriculture et du commerce.

Quelque restreint que, par son titre seul, ce département ministériel puisse paraître, il n'en faut pas moins tenir pour constant que cette branche de nos services publics comprend l'administration *de toute l'industrie nationale*, savoir : l'agriculture, les arts, les manufactures et le commerce. C'est sans doute par oubli ou par forme d'abréviation que les *manufactures*



Source : BIU Cujas

n'ont pas été comprises dans le titre sous lequel ce ministère est désigné.

Vous allez donc voir apparaître, parmi nos institutions administratives, des assemblées délibérantes, des *conseils* purement *consultatifs*, spécialement affectés à chacune des divisions de cette industrie nationale.

Ainsi, 1° pour l'industrie agricole :

Le conseil général d'agriculture,

Le conseil des haras,

La commission permanente du registre matricule pour l'inscription des chevaux de race pure,

Le jury d'examen de l'école nationale des haras.

— Ainsi, 2° pour l'industrie manufacturière :

Le conseil général des manufactures,

Le comité consultatif des arts et manufactures,

Le conseil de perfectionnement du Conservatoire national et des écoles nationales des arts et métiers.

— Ainsi, 3° pour l'industrie commerciale :

Le conseil général du commerce,

Le conseil supérieur du commerce,

La commission de surveillance des sociétés et agences tontinières,

Le conseil supérieur de santé.

Tous les rouages, assez compliqués, de cette partie de notre grande machine administrative vont vous être successivement expliqués, dans leur but et leurs moyens d'action : je le ferai toutefois brièvement, car leur nombre est si grand que l'exposition complète de tout ce qui les concerne absorberait un temps considérable. Je dois donc me borner à choisir ce qui me semble avoir plus d'utilité pour vous.

### § I. *Conseils relatifs à l'industrie agricole.*

Je reviens donc à *l'industrie agricole*, et je commence par le conseil d'agriculture.

Source : BIU Cujas

Art. 1^er^. *Conseil général d'agriculture.*

Le conseil général d'agriculture est composé de cinquante-quatre propriétaires ou membres des sociétés d'agriculture. (Ordonnance du 29 octobre 1841, art. 2.)

Ils sont choisis par le ministre de l'agriculture. (Ordonnance du 29 avril 1831, art. 10.)

Ce conseil tient une session annuelle, dont le ministre fixe l'époque et la durée; il peut aussi le convoquer extraordinairement, en cas d'urgence. (*Ib.*, art. 2.)

Les fonctions des membres de ce conseil sont gratuites; elles durent trois ans. A mesure qu'il survient des vacances parmi ces membres, le ministre y pourvoit pour la fin de la période. (*Ib.*, art. 12.)

Ce conseil choisit, dans son sein, un *président*, dans sa session annuelle. (*Ib.*, art. 11.)

Un employé du ministère est délégué, par le ministre, pour remplir les fonctions de *secrétaire* auprès de ce conseil. (*Ib.*, art. 13.)

Un *commissaire*, désigné par le Président de la République, est, en outre, établi près de ce conseil d'agriculture; il est chargé d'y exposer les questions que le ministre y a renvoyées, et d'y fournir les explications et communications jugées nécessaires.

Le conseil d'agriculture *délibère et émet des vœux* sur les propositions ou réclamations de ses membres, faites, soit en leur nom personnel, soit au nom des sociétés libres d'agriculture existant dans la France. (*Ib.*, art. 3.)

Sur chaque proposition, le conseil est consulté tout d'abord, pour décider si elle doit être prise en considération. En cas d'affirmative, la discussion a lieu et est consignée au procès verbal, avec mention des opinions diverses et *du vœu émis* par la majorité des membres délibérants. (*Ib.*, *ib.*)

Source : BIU Cujas

Le conseil d'agriculture donne aussi *son avis* sur toutes les questions que le ministre juge à propos de lui envoyer.

### Art. 2. *Conseil supérieur des haras.*

1. La deuxième institution qui a pour but de seconder le ministre de l'agriculture, dans cette partie de ses attributions, est *le conseil supérieur des haras*.

L'élève et la propagation des chevaux sont d'un très grand intérêt pour l'État. La production des bons chevaux importe à notre agriculture, au commerce pour les moyens de transport, à notre sécurité générale, à notre puissance nationale, par la remonte de notre cavalerie.

C'est donc une branche d'économie publique, à laquelle une bonne administration doit apporter des soins vigilants.

Le but qu'elle doit se proposer est, autant que possible, d'encourager l'accroissement des chevaux, de manière à ce que nos diverses industries, et surtout l'armée, trouvent sur le sol de la patrie tous les jeunes chevaux dont elles peuvent avoir besoin; et de conserver à notre agriculture le numéraire employé à faire des achats à l'étranger, et qui ferait incontestablement prospérer, chez nous, cette branche de l'agriculture.

Mais les moyens à employer pour atteindre ce but ne sont pas si faciles qu'il semblerait au premier abord. Ceux que la plus grande partie des peuples civilisés mettent en pratique sont: 1° *La création de haras*, c'est-à-dire d'établissements où sont réunis des juments et des étalons qui servent à la reproduction; 2° des *dépôts de remonte* pour la cavalerie: 3° des *primes d'encouragement* pour les poulains et poulinières; 4° enfin des *courses de chevaux* et les prix qui y sont attachés.

Il y a des *haras civils* et des *haras militaires;* il y a des haras *parqués*, des haras *privés*, des haras *sauvages*.

Tous ces établissements, soit comme *institutions*, soit

Source : BIU Cujas

comme *modes d'administration*, sont d'une utilité plus ou moins contestée : le débat le plus vif est, en général, entre les haras civils et les haras militaires. Il n'est pas de nature à être analysé dans ce moment.

Notre pays possédait, avant la fin de 1848, trois haras, dont deux de première classe et un de seconde, dix-sept dépôts d'étalons, dont sept de première classe et dix de seconde, et enfin un dépôt de remontes, avec station à Paris. (Ordonnance du 24 octobre 1840, art. 1^er^.)

Tous les établissements relatifs à ce service étaient et sont encore sous la direction supérieure du ministre de l'agriculture et du commerce.

Par l'établissement et l'entretien de nos haras, l'administration tend tout à la fois à produire des chevaux pour la guerre et pour les divers autres usages de la vie ; c'est-à-dire des chevaux de trait, de selle ou de carrosse ; à donner aux particuliers de bons exemples pour l'élève des chevaux ; et elle attache enfin tous ses soins à l'élève de beaux et bons chevaux, propres à constituer des étalons pour entretenir et améliorer les races possédées par les particuliers.

C'est dans ce même but qu'elle recherche et inscrit tous les chevaux de race pure et de race noble.

Pour tous ces détails techniques, l'administration a pensé qu'il était nécessaire de s'éclairer des lumières d'hommes exercés et expérimentés.

Il a donc été créé, près du ministre de l'agriculture et du commerce, *un conseil des haras.*

Ce conseil était composé : — Du ministre président, et, à son défaut, du sous-secrétaire d'État, lorsqu'il en existait un près de son ministère ; — De l'inspecteur général chargé de la division de l'agriculture et des haras, qui en est le vice-président ; — Des inspecteurs généraux des haras ; — De l'inspecteur général adjoint ; — Et de l'inspecteur général des écoles vétérinaires.

Source : BIU Cujas

Le directeur du dépôt des remontes et le chef du bureau des haras y étaient admis avec voix consultative ; ce dernier remplissait les fonctions de secrétaire. (Ordonnance du 24 octobre 1840, art. 5.)

Dans l'intervalle des inspections générales, le conseil des haras, constitué comme il vient d'être expliqué, s'assemblait, au moins deux fois par semaine, au ministère de l'agriculture et du commerce, pour donner son avis sur les affaires qui lui étaient soumises par le ministre.

Les procès-verbaux des séances du conseil étaient inscrits sur un registre particulier, et signés par le vice-président et par le secrétaire. (Arrêté ministériel du 25 octobre 1840, art. 11.)

II. Depuis l'établissement de la République, cette organisation a été modifiée et surtout agrandie : voici ce qui existe aujourd'hui.

1° L'arrêté du gouvernement du 11 décembre 1848 a créé, pour les haras, des *commissions départementales* et un *conseil supérieur*.

Il n'y a que 2 haras pour toute la France.

Il y a 22 dépôts d'étalons.

Il y a, en outre, un dépôt de remonte, avec station à Paris. (Art. 1^er^.)

La circonscription de chacun de ces établissements est déterminée par un tableau officiel. Les 86 départements de la France sont répartis dans ces circonscriptions. (Art. 1^er^ et tableau B.)

2° Dans chaque circonscription de haras ou dépôts, il est formé *une commission*.

Cette commission a pour mission d'examiner les questions relatives à l'industrie chevaline dans les différentes parties de la circonscription, et de résumer toutes ses délibérations en un travail que son président est tenu de transmettre au ministre

Source : BIU Cujas

de l'agriculture et du commerce, avant le 1er novembre de chaque année. (Art. 5.)

Cette commission ne peut être composée de moins de neuf membres ils sont désignés (conformément au tableau B, joint à l'arrêté) par les conseils généraux des départements compris dans la circonscription; les intérêts de ces départements se trouvent ainsi représentés au sein des commissions. (Art. 5.)

Leur renouvellement s'opère par tiers, chaque année.

Les membres sortants peuvent être réélus.

La commission choisit elle-même son président et son secrétaire.

L'inspecteur de l'arrondissement, ou à son défaut le directeur du haras ou dépôt de la circonscription, assistent de droit à toutes les séances de la commission, prennent part à ses travaux et ont voix délibérative. (*Ib.*)

La réunion des commissions départementales a lieu du 1er septembre au 20 octobre de chaque année. (Art. 5 et suiv.)

3° Le *conseil supérieur* des haras est chargé d'assister le ministre de l'agriculture et du commerce, pour cette partie des services qui sont dans ses attributions.

Tous les rapports des commissions départementales sont soumis à son examen: il en fait l'objet de ses délibérations. (Arrêté du 11 décembre 1848, art. 5.)

Ces délibérations sont remises au ministre.

Le *conseil supérieur* est composé :

De l'inspecteur général chargé de la direction du service;

De deux inspecteurs généraux;

De trois inspecteurs d'arrondissement;

De deux directeurs de haras ou dépôts d'étalons;

Du chef de division de l'agriculture;

De l'inspecteur général des écoles vétérinaires;

D'un membre de l'administration centrale de la guerre, attaché au service de la remonte générale de l'armée;

Source : BIU Cujas

Et de neuf propriétaires s'occupant de l'élève des chevaux, ou d'officiers de cavalerie. (Art. 3.)

Le chef du bureau des haras remplit, auprès du conseil, les fonctions de secrétaire.

Les neuf membres étrangers à l'administration sont renouvelés par tiers, chaque année.

Les membres sortants peuvent être renommés.

Le ministre désigne, tous les ans, ceux des directeurs qui doivent participer aux travaux du conseil.

Il fixe l'époque de sa réunion. La session ne peut excéder un mois. (*Ib.*)

4° Il existe enfin, dans le sein même de l'administration des haras, un *conseil administratif spécial.*

Celui-ci est chargé de donner son avis sur toutes les affaires courantes.

Il est composé du fonctionnaire chargé de la direction du service, et des deux inspecteurs généraux résidant à Paris. (Art. 4.)

### Art. 3. *Commission permanente pour l'inscription au registre matricule des chevaux de race pure.*

La troisième institution qui tend à seconder le même ministre, dans ce même ordre d'attributions, c'est-à-dire le service public des haras, est la *commission permanente pour l'inscription au registre matricule des chevaux de race pure.*

Par ordonnance du 5 mars 1833, il a été établi, au ministère de l'agriculture et du commerce, un *registre matricule*, pour l'inscription des chevaux de race pure existant en France. (Art. 1er.)

Tout propriétaire d'un cheval de race pure peut obtenir l'inscription de ce cheval au registre matricule, en fournissant les justifications déterminées (*Ib.*, art. 2.)

Source : BIU Cujas

Une *commission spéciale* et permanente est chargée de l'examen des titres produits à l'appui des demandes.

Cette commission est composée de neuf membres, nommés par le chef de l'État. — Leurs fonctions sont gratuites. (*Ib.*, art. 3.)

Les inscriptions n'ont lieu que sur la proposition qui en est faite, par cette commission, au ministre de l'agriculture et du commerce (*Ib.*, art 3.)

Les inspecteurs généraux des haras et les agents généraux des remontes peuvent, hors le temps de leurs tournées, assister aux séances de la commission; ils y ont voix consultative. (*Ib.*, 4.)

Un règlement du ministre, annexé à l'ordonnance, détermine les justifications à faire par les demandeurs en inscription au registre matricule : — elles ne sont pas de nature à vous être expliquées ici; — la seule chose qu'il puisse être utile de noter, c'est que l'administration ne reconnaît comme de *race pure*, et n'admet comme tels à l'inscription, que les chevaux de pur sang anglais, et les chevaux de pur sang arabes, barbes, turcs et persans, dont la généalogie et la qualité de race pure ont été dûment constatées.

### Art. 4. *Jury d'examen de l'école nationale des haras.*

I. La quatrième institution, qui se rattache encore au même service, est *le jury d'examen de l'école des haras.*

Il existe, en effet, une *école nationale des haras.* Elle est attachée au haras du Pin. (Ordonnance 25 octobre 1840, art. 1^er^.)

Cette école est placée sous le commandement du directeur du haras. (*Ib.*, art. 2.) — L'enseignement y est divisé en cinq chaires, dont quatre au moins doivent être remplies par les officiers du haras.

Il comprend : La science hippique proprement dite, — L'é-

Source : BIU Cujas

tude des différentes races, — L'hygiène, — Les accouplements et l'élevage, — La botanique fourragère, — L'anatomie, — La maréchalerie et les premiers éléments de médecine vétérinaire, — Des notions théoriques et pratiques d'agriculture et de comptabilité agricole, — Enfin l'équitation théorique et pratique. (*Ib.*, art. 3.)

Le nombre des élèves est de vingt; ils ne sont admis qu'après un examen. (*Ib.*, art. 4.)

II. Un *jury d'admission*, composé de tous les professeurs de l'école, procède à l'examen des candidats. (*Ib.*, art. 7.) C'est celui dont je veux vous entretenir.

Ce jury est présidé par un inspecteur général des haras, ou, à son défaut, par le directeur. (*Ib.*, *ib.*)

Nul ne peut se présenter à l'examen d'admission, sans l'autorisation du ministre. — Cette autorisation n'est accordée qu'à des jeunes gens de vingt et un au moins et de vingt-cinq ans au plus. (*Ib.*)

A la demande d'admission doivent être joints : — L'acte de naissance du candidat, — Un certificat de vaccine, — Un certificat constatant que le candidat a satisfait à la loi du recrutement, — L'attestation des études par lui faites, soit dans les colléges, soit dans toute autre institution du deuxième degré. (*Ib.*, art. 6.)

Les candidats sont interrogés sur l'arithmétique, les éléments d'histoire et de géographie ; ils doivent faire, en outre, une composition écrite sur un sujet ayant trait aux études hippiques et agricoles. (*Ib.*, art. 8.)

Les candidats admis par le jury prennent rang d'élèves, et peuvent seuls suivre les cours de l'école. (*Ib.*, art. 9.)

La durée de l'enseignement est de deux ans; nul élève ne peut doubler plus d'une année d'études (*Ib.*, art. 10.) — Un examen semestriel constate les progrès et l'instruction des élèves ; et ceux auxquels cet examen n'est pas favorable,

Source : BIU Cujas

après les six premiers mois d'études, sont éliminés de l'école. (*Ib.*, art. 11.)

Les élèves qui, après avoir suivi régulièrement les deux années d'études, ont satisfait aux conditions du dernier examen, reçoivent un diplôme de capacité, et leurs noms sont inscrits dans le *compte rendu* annuel des travaux de l'école. (*Ib.*, art. 12.)

Les élèves pourvus d'un diplôme de capacité sont nommés, par ordre de numéros de sortie, aux places d'agent spécial qui, avant qu'ils aient atteint leur trentième année, deviennent vacantes dans les haras. L'administration ne prend pas d'autre engagement à leur égard. (*Ib.*, art. 13.)

L'instruction et le logement sont gratuits.

Une bibliothèque spéciale est mise à la disposition des élèves. (*Ib.*, art. 14.)

Les élèves sont soumis aux dispositions réglementaires qui sont arrêtées par le directeur et approuvées par le ministre. (*Ib.*, art. 6.) Il n'y a que deux sortes de peines disciplinaires : les arrêts et le renvoi. Aucun élève renvoyé de l'école ne peut y rentrer. (*Ib.*, art. 17.)

Le règlement intérieur de l'école des haras a été porté par un arrêté du ministre de l'agriculture, en date du même jour 25 octobre 1840.

— Voilà quels établissements et conseils sont institués pour seconder l'action de l'administration suprême dans les encouragements qu'elle doit donner et qu'elle donne en effet au développement des progrès de l'industrie agricole et de ses diverses branches.

Je vais vous exposer maintenant les institutions à l'aide desquelles elle marche au même but, dans l'intérêt de l'industrie manufacturière.

Source : BIU Cujas

### § II. *Conseils relatifs à l'industrie manufacturière.*

#### Art. 1er. *Conseil général des manufactures.*

La première des institutions créées pour éclairer le ministre de l'agriculture et du commerce, sur cette partie de ses attributions qui a trait à l'industrie manufacturière, est *le conseil général des manufactures.*

Ce conseil est composé de cinquante membres, savoir : un, nommé par les chambres consultatives des arts et manufactures qui sont désignées dans un tableau officiel, arrêté par le chef de l'État; et le surplus choisi, par le ministre de l'agriculture et du commerce, parmi les manufacturiers aux industries spéciales desquels les nominations faites par les chambres consultatives n'ont pas donné des organes. (Ordonnance du 29 avril 1831, art. 9.)

L'organisation intérieure de ce conseil, ses formes de procéder et ses attributions générales sont les mêmes que celles du conseil général de l'agriculture. La seule différence entre eux, c'est que le conseil général des manufactures délibère et émet des vœux sur les propositions et réclamations faites par les *chambres consultatives*, et que le gouvernement le consulte spécialement sur les intérêts de l'industrie manufacturière. (*Ib.*, art. 3.)

#### Art. 2. *Comité consultatif des arts et manufactures.*

1. La deuxième institution administrative qui tend à éclairer cette même portion des services publics, est *le comité consultatif des arts et manufactures.*

Il existait, près de l'administration centrale, *un bureau de consultation des arts et métiers;* un arrêté du comité de salut public, de 1794, le remplaça par *un jury* des arts et métiers, composé de trente membres pris parmi les citoyens les plus

Source : BIU Cujas

versés dans la connaissance de tous les genres d'industrie. La nomination en était faite par le comité de salut public, sur la présentation de la commission d'agriculture et des arts. (Art. 1er.)

Les fonctions de *ce jury* étaient de donner *son avis* sur les inventions et procédés qui étaient renvoyés à son examen par la commission d'agriculture et des arts ; — De statuer sur la validité des demandes des artistes qui prétendaient, à raison de leurs travaux et de leurs découvertes, avoir part aux récompenses dues pour chaque découverte ; — De déterminer les secours à accorder aux artistes à qui leurs propres moyens ne suffisaient pas pour achever des travaux déjà commencés et jugés utiles ; — De juger les inventions, procédés et machines qui étaient mis au concours pour obtenir les prix proposés par le gouvernement. (Art. 2.)

La commission d'agriculture et des arts ordonnait, sur l'avis motivé du jury, le paiement des récompenses qui avaient été méritées par les artistes. (*Ib.*, art. 9.)

Les fonctions des membres du jury étaient annuelles. (*Ib.*, art. 10.) Ces fonctions étaient salariées. Il était alloué, aux membres du jury, une indemnité de cinq livres par chaque séance ; elle était payée tous les trois mois. (Art. 13.)

Ce jury a reçu depuis et porte encore aujourd'hui le nom de *comité consultatif des arts et manufactures :* voici l'étendue de ses fonctions actuelles. Elles comprennent : Les brevets d'invention, — Les inventions et découvertes, — La police des ateliers et manufactures, — La législation et l'administration de l'industrie, — Les expériences, — Les conseils à donner aux manufacturiers.

II. Il convient d'entrer, sur tous ces points, dans quelques détails, qui sont généralement inconnus.

1° Quant aux brevets d'invention :

En Angleterre, l'officier public, chargé de recevoir les demandes de brevets d'invention et la déclaration des procédés

Source : BIU Cujas

et moyens, pour les publier de suite, appelle auprès de lui des hommes capables de juger l'exactitude de cette situation. Le comité consultatif représente, en France, cette espèce de jury.

Souvent les descriptions et les dessins fournis par les demandeurs de brevets sont si imparfaits, qu'il est impossible de les comprendre. Si l'on délivrait les brevets sans examen, il est évident qu'il faudrait renoncer à les publier, lorsqu'ils sont expirés, ou du moins que leur publication serait sans profit, puisqu'on ne pourrait en faire aucun usage.

Le nombre de ces brevets est, chaque année, très considérable; c'est au comité consultatif dont je vous entretiens qu'est confié le soin de les recueillir et de les livrer à l'impression, après l'échéance.

2° Quant aux inventions et découvertes :

Il se passe peu de jours qu'on ne présente au ministre, soit des machines nouvelles ou projets de machines, soit des procédés chimiques, soit des instruments de mécanique, de physique, de chimie ou d'agriculture, soit des appareils économiques, soit des plans d'amélioration des procédés employés dans les arts et les manufactures.

Cet article forme une des branches les plus importantes des travaux du comité consultatif.

3° Quant à la police des ateliers ou manufactures :

Par le décret du 15 octobre 1810 et l'ordonnance royale du 14 janvier 1815, les fabriques ou ateliers qui répandent des odeurs insalubres ou incommodes, ou qui offrent des dangers par leur voisinage, ont été partagés en trois classes, en raison du plus ou moins d'inconvénients qu'ils présentent. Cette classification offrait beaucoup de difficultés, en ce qu'il fallait concilier à la fois les intérêts des fabricants et des particuliers près desquels ils s'établissent.

C'est le comité consultatif qui a fait ce grand travail; c'est lui qui le revoit, de temps en temps, et qui désigne les fabriques

Source : BIU Cujas

qu'il est juste et utile de faire passer d'une classe dans l'autre.

Il examine les plaintes qui s'élèvent contre certaines manufactures, et lorsque ces dernières sont situées à Paris ou dans les environs, il se transporte sur les lieux pour vérifier le fondement des réclamations, et donner ensuite son avis.

4° Quant à la législation et l'administration de l'industrie :

Les membres du comité consultatif ont eu part, collectivement ou individuellement, à la rédaction de presque toutes les lois qui ont été rendues, depuis notre révolution de 1789, sur cette partie des services publics.

Toutes les grandes questions qui intéressent la prospérité des manufactures ont été renvoyées à leur examen; et il n'y a presque pas eu de règlements généraux ou particuliers, publiés sur ce sujet, qui ne leur aient été préalablement soumis.

Ils ont publié autrefois un ouvrage périodique, qui a servi de modèle à tous les journaux d'art aujourd'hui existants.

La rédaction des instructions propres à éclairer les manufacturiers sur le sens d'une loi ou sur la pratique de leur art, entre encore dans les attributions du comité.

5° Quant aux expériences :

Le comité a souvent l'occasion de faire des expériences ou des analyses, soit pour apprécier le mérite d'un procédé proposé, soit pour améliorer quelque branche d'industrie, soit pour connaître la nature des substances soumises à son examen.

Telles sont les expériences faites à Lyon, par un de ses membres, sur la combustion des lies de vin, qui jusqu'alors avait donné lieu à de vives réclamations, et qui depuis s'opère sans que les voisins puissent porter la moindre plainte.

Telles les expériences en grand qui ont lieu, au Conservatoire national des arts et métiers, sur les différents appareils de combustion, — sur les meilleurs moyens d'éteindre les chrysalides dans les cocons de vers à soie, — sur différentes

Source : BIU Cujas

espèces d'acier, — sur nombre d'essais de teinture, et beaucoup d'autres expériences utiles.

6° En ce qui concerne les conseils donnés aux manufacturiers :

Le comité ne se borne pas à faire remarquer, dans ses avis, les imperfections des procédés ou des machines sur lesquels il est consulté ; il indique encore les moyens d'y remédier.

Autant que possible, il appelle les artistes ou les fabricants à ses séances, pour conférer avec eux et pour les instruire.

Quelquefois il signale au gouvernement les abus qui s'introduisent dans l'exercice de l'industrie, les méthodes ou les pratiques utiles qui sont négligées, celles qui sont susceptibles de perfectionnement. C'est à sa sollicitude qu'est due, entre autres, l'émulation excitée, parmi les cultivateurs de vers à soie, pour faire revivre et propager l'espèce à cocons blancs de la Chine.

7° Enfin, le comité est de temps en temps consulté sur des objets de douanes ; il l'est particulièrement sur les modifications à faire au tarif, d'après le retard ou le progrès de certaines branches de la fabrication nationale.

— Telles sont les principales attributions du *comité consultatif* des arts et manufactures.

Elles résultent soit des actes anciens qui l'ont constitué ou transformé, soit d'arrêtés ministériels des 25 brumaire an IV et 16 ventôse an XIII, qui n'ont pas été insérés dans les recueils officiels.

Il est facile de comprendre que, pour prononcer sur tant d'objets divers, il faut une réunion de connaissances difficile à trouver. Aussi le gouvernement apporte-t-il le plus grand soin dans la composition du personnel de ce comité ; puis, les membres qui le composent s'éclairent mutuellement. Les objets importants sont soumis à une discussion approfondie ; et s'il leur manque des renseignements, ils vont les puiser aux meilleures sources : ils se transportent dans les ateliers ; ils

Source : BIU Cujas

voient, ils interrogent, ils consultent; et jaloux de ne compromettre ni la responsabilité du ministre, ni celle que leur impose leur propre réputation, ce n'est que quand ils ont bien assis leur jugement qu'ils donnent un avis.

Les plus illustres savants, physiciens, chimistes ou mécaniciens de nos jours, ont été ou sont encore membres de ce comité. — L'indemnité annuelle qui leur est allouée est de 2,400 francs. Le secrétaire du comité reçoit 1,800 francs.

Art. 3. *Conseil de perfectionnement du Conservatoire et des écoles nationales des arts et métiers.*

I. La troisième institution créée près du ministre de l'agriculture et du commerce, dans l'intérêt des arts et manufactures, est le *conseil de perfectionnement du Conservatoire des arts et métiers.*

Le *Conservatoire des arts et métiers* a été créé par la loi du 19 vendémiaire an III. L'art. 1^er^ de cette loi portait : « Il sera formé à Paris, sous le nom de *Conservatoire des arts et métiers*, et sous l'inspection de la commission exécutive d'agriculture et des arts, un dépôt de machines, modèles, outils, dessins, descriptions et livres, dans tous les genres d'arts et métiers. L'original des instruments et machines inventés et perfectionnés sera déposé au Conservatoire. »

On devait expliquer, au Conservatoire, la construction et l'emploi des outils et machines utiles aux arts et métiers. (Art. 2.) Enfin, la commission d'agriculture et des arts devait transmettre partout, quand elle le trouverait utile, tous les moyens de perfectionner les arts et métiers, par l'envoi de descriptions et de dessins, et même par des modèles. (Art. 3.) D'autres devoirs lui étaient encore imposés.

Voici donc quel était le but de cette institution :

1° Réunir les modèles des machines les plus nouvelles, pour épargner des tâtonnements à ceux qui veulent agrandir le do-



Source : BIU Cujas

maine de l'industrie, en leur offrant le moyen de connaître l'état de l'art qu'ils se proposent de perfectionner, et pour qu'ils ne soient pas exposés à perdre leur temps dans la recherche de procédés déjà connus.

2° Mettre les manufacturiers en mesure de juger si les machines nouvelles sont préférables à celles dont ils font usage, et s'il convient de les introduire dans leurs ateliers.

3° Enfin populariser, par l'enseignement oral, l'emploi des machines et outils utiles aux arts et métiers.

Les collections du Conservatoire se formèrent peu à peu; l'administration fit, à cet égard, d'assez grands efforts.

Quant à l'enseignement du Conservatoire, il eut d'abord peu d'étendue. Il fut créé en 1806, par M. de Champagny, ministre de l'intérieur. — On y enseigna le dessin des machines et la géométrie descriptive.

II. Le gouvernement de la restauration songea de bonne heure à tirer parti de cet établissement. Une ordonnance du 16 avril 1817, contre-signée par M. Laîné, en régla l'organisation.

Un autre ministre de l'intérieur, M. le duc de Decazes, dont les efforts tendirent à développer le mouvement qui s'opérait en France, lors du rétablissement de la paix, voulut instituer au Conservatoire une haute école d'application des connaissances scientifiques au commerce et à l'industrie.

Une ordonnance du 25 novembre 1819 fonda cette école, et composa son enseignement de trois cours, savoir : un cours de mécanique et un cours de chimie appliquées aux arts, enfin un cours d'économie industrielle.

La petite école de géométrie descriptive et de dessin continua d'être annexée au Conservatoire des arts et métiers.

Des bourses furent créées, au Conservatoire, pour des jeunes gens peu fortunés, mais qui font preuve de grandes dispositions pour les arts industriels.

Il fut établi que les professeurs de l'école d'application seraient nommés par le Roi, et que ceux de la petite école et

Source : BIU Cujas

les employés seraient nommés par le ministre, sur la présentation d'*un conseil de perfectionnement* attaché à l'établissement.

Le conseil de perfectionnement de l'école fut chargé d'arrêter tous les programmes d'enseignement; de fixer l'époque et la durée des cours; de se faire rendre compte des progrès des élèves, de l'administration intérieure et des dépenses; de discuter l'utilité des voyages qui peuvent être demandés aux professeurs; les projets d'amélioration et les accroissements successifs du dépôt des machines et modèles; de faire des demandes pour le budget annuel; il eut enfin le devoir d'adresser, sur le tout, un rapport au ministre, chargé de prendre les décisions sur tous ces points.

Ce conseil, qui devait se réunir au moins une fois tous les trois mois, était composé de quinze membres, savoir : l'inspecteur général du Conservatoire, l'administrateur de ce Conservatoire, les trois professeurs de l'école d'application, six membres de l'Académie des sciences, six manufacturiers, négociants ou agriculteurs. Ces douze derniers membres devaient être renouvelés tous les trois ans par tiers.

Il existait, en outre, près de cet établissement, *un conseil d'administration*, composé de l'inspecteur général de l'administration et des professeurs; il devait s'assembler tous les quinze jours.

Ce conseil d'administration était chargé de régler l'exécution du budget de l'établissement, de décider tout ce qui est relatif à la police intérieure, et de provoquer l'attention du conseil de perfectionnement sur tout ce qu'il croirait utile au Conservatoire.

L'administrateur était chargé de prendre toutes les mesures propres à assurer l'effet des ordres du ministre et des arrêtés du conseil d'administration.

En 1823, l'inspection générale du Conservatoire a été supprimée.

Source : BIU Cujas

En 1828, une ordonnance a reconstitué le conseil de perfectionnement du Conservatoire, sous le nom de *conseil de perfectionnement du Conservatoire et des écoles royales d'arts et métiers*. Les attributions du conseil ont ainsi été étendues aux écoles d'arts et métiers de toute la France.

Dans cette même année 1828, le 31 août, l'enseignement du Conservatoire s'est augmenté d'un cours de physique et de démonstration de machines.

En 1836, une ordonnance a créé, au Conservatoire, un enseignement spécial pour l'agriculture, et cet enseignement est composé de trois cours : un de culture, un de mécanique et de construction agricole, et un cours de chimie agricole. Cette amélioration est due à M. Hippolyte Passy, alors ministre de l'agriculture et du commerce.

En 1840, enfin, il a été institué au Conservatoire un enseignement de législation industrielle, dont je suis heureux d'avoir pu donner l'idée et produire un plan qui paraissait avoir été goûté. Cette autre amélioration est due à MM. Martin (du Nord) et Cunin-Gridaine qui se sont succédé à ce ministère.

III. Une ordonnance du 24 février de cette même année 1840 a porté une nouvelle réforme dans le conseil de perfectionnement. Voici donc ce qui existe aujourd'hui :

Les dix professeurs des cours publics du haut enseignement composent seuls le conseil de perfectionnement du Conservatoire. (Art. 1^er^.)

Ils choisissent entre eux un président annuel, qui n'est pas immédiatement rééligible. (Art. 2.)

L'un des professeurs, nommé par le chef de l'État, sur la désignation et sous les ordres du ministre de l'agriculture et du commerce, est chargé de l'administration de l'établissement.

Il remplit les fonctions de secrétaire, dans les réunions du conseil de perfectionnement. (*Ib.*, art. 3.)

Le conseil de perfectionnement est *consultatif;* outre les avis qui lui sont demandés, il peut prendre, auprès du ministre

Source : BIU Cujas

de l'agriculture et du commerce, l'initiative des vues propres à rendre le Conservatoire de plus en plus utile aux progrès de l'industrie nationale.

Il donne son avis sur le budget de l'établissement, annuellement dressé par le professeur administrateur.

Le conseil de perfectionnement a d'ailleurs été chargé de présenter, au ministre, un projet de règlement, tant pour sa propre organisation intérieure, que pour la tenue des cours, l'accroissement et la communication au public des collections du Conservatoire. (*Ib.*, art. 4.)

### § III. — *Conseils relatifs à l'industrie commerciale.*

#### Art. 1^er^. *Conseil général du commerce.*

Le *conseil général du commerce* est composé de membres nommés par les chambres de commerce, pris, soit dans leur sein, soit dans leur circonscription.

La chambre de Paris nomme huit membres ; celles de Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, Rouen, le Havre, nomment chacune deux membres ; et toutes les autres chambres, chacune un membre. (Ordonnance du 29 avril 1831, art. 8.)

L'organisation intérieure de ce conseil, ses formes de procéder et ses attributions générales sont les mêmes que celles des deux conseils de l'agriculture et des manufactures. La seule différence entre eux consiste en ce que le conseil général du commerce délibère et émet des vœux sur les propositions et réclamations faites au nom des *chambres de commerce*, et que le gouvernement le consulte spécialement sur les intérêts de l'industrie commerciale. (*Ib.*, art. 3.)

#### Art. 2. *Conseil supérieur du commerce.*

Il existe, en outre, près du ministère de l'agriculture et du commerce, une autre institution désignée sous le nom de *conseil supérieur du commerce*. (*Ib.*, art. 5.)

Source : BIU Cujas

Ce conseil supérieur est composé d'un président, nommé par le chef de l'État ; de onze membres seulement, nommés par le chef de l'État ; d'un douzième membre, désigné par le ministre des finances, avec l'autorisation du chef de l'État ; et enfin des présidents des conseils généraux du commerce, des manufactures et de l'agriculture. (*Ib.*, art. 6.)

Toutes ces fonctions sont gratuites. (*Ib.*, *ib.*)

Un secrétaire général, nommé par le président de la République, est attaché au conseil supérieur du commerce. (*Ib.*, art. 7.)

Les attributions du conseil supérieur du commerce sont celles-ci : Il peut être entendu sur les projets de loi et décrets concernant le tarif des douanes et leur régime, en ce qui intéresse le commerce ; — sur les projets de traités de commerce ou de navigation ; — sur la législation commerciale des colonies ; — sur le système des encouragements pour les grandes pêches maritimes ; — sur les vœux des conseils généraux du commerce, des manufactures et de l'agriculture.

Il donne enfin des avis sur toutes les questions que le ministre de l'agriculture et du commerce juge à propos de lui renvoyer.

S'il y a lieu de procéder à la reconnaissance des faits par voie d'enquête orale, le ministre peut y autoriser le conseil, sur sa demande, ou le charger d'office d'y procéder. (*Ib.*, art. 5.)

### Art. 3. *Réunions mixtes des divers conseils de l'industrie nationale.*

Enfin, comme toutes les industries du pays sont solidaires, comme la prospérité de l'une d'entre elles dépend souvent de la prospérité de l'autre, et qu'ainsi leurs intérêts sont souvent connexes, le gouvernement a la faculté de réunir *des membres* des trois conseils de l'agriculture, des manufactures et du

Source : BIU Cujas

commerce, ou seulement de deux d'entre eux, d'en former des *commissions mixtes*, de les appeler à délibérer, et de s'éclairer de leurs lumières.

Le ministre peut prendre ces mesures, soit d'office, soit sur la demande qui lui en est faite, toutes les fois qu'il juge ces réunions utiles pour le bien public. (Ordonnance du 29 avril 1831, art. 4.)

Art. 4. *Commission de surveillance des sociétés et agences tontinières.*

I. « Il est certaines entreprises qui, soit à raison de leur forme constitutive, soit à raison de leur objet, ont besoin de trouver, dans l'intervention de l'administration publique et dans le caractère qu'elle leur imprime, une certaine garantie que le public est en droit de leur demander.

» A raison de leur forme constitutive, ce caractère est nécessaire aux sociétés anonymes.

» Il est nécessaire, à raison de leur objet, à toutes les entreprises formées par quelque spéculateur que ce soit, lorsqu'en s'adressant au public, elles se lient à quelque intérêt d'ordre général (1). »

Tels sont les principes en cette matière. Il faut remarquer, d'ailleurs, que l'autorisation du gouvernement, qui est accordée à ces deux genres d'entreprise, n'est pas la concession d'un privilége exclusif.

« Les spéculations de l'industrie sont libres en France; tant qu'elles ont un objet licite, ou qu'elles n'embrassent pas ce que la loi défend ou met en réserve, les commerçants (ou les spéculateurs) n'ont pas besoin d'une autorisation spéciale pour s'y adonner. Le gouvernement ne concède à personne le droit ou le privilége d'exercer telle ou telle branche de com-

(1) *Institutes* de M. de Gérando, tome III, page 220.

Source : BIU Cujas

merce; cette concession serait contradictoire avec la liberté légale, assurée à l'industrie. Les décrets par lesquels le chef de l'État autorise la formation et l'existence d'une société qui se propose de faire un certain commerce ou une certaine entreprise n'ont donc pas pour objet d'accorder aux sociétaires rien qui ressemble à une propriété sur cette entreprise ou sur ce commerce. » (Instruction ministérielle du 22 octobre 1817.)

L'intervention du gouvernement n'est ici que l'exercice de la surveillance suprême qui lui appartient, dans l'intérêt social; elle n'a donc d'autre but que d'offrir de la sécurité aux transactions particulières d'une certaine nature.

II. Les *sociétés anonymes*, par exemple, telles que le Code de commerce les a instituées, ont cela de particulier, que chacun des actionnaires n'y est engagé que pour sa mise, sans solidarité, sans garantie soit d'engagement indéfini, soit de contrainte par corps; les gérants n'y sont que de simples mandataires, et n'ont d'autre responsabilité que celle de l'exécution de leur mandat.

Ce sont des sociétés non de personnes, mais de capitaux. Les actions se transmettent sans cesse, et, le plus souvent, sont simplement au porteur. Afin de pourvoir à la sécurité du commerce, la loi a donc dû prendre des précautions particulières pour suppléer ici aux garanties ordinaires des autres sociétés de commerce.

Ces précautions consistent dans l'autorisation du gouvernement; c'est-à-dire que la loi a confié implicitement au gouvernement le soin de constater par ses informations, et de faire connaître, par l'homologation solennelle des statuts : 1° qu'une telle société n'est point un piége tendu à la crédulité; — 2° que l'objet de la spéculation est licite et réel; qu'il existe non un vain prospectus sur une idée sans consistance, mais déjà un acte social, un fonds d'engagement qui assure l'entreprise; des actionnaires véritables, et non simplement des associés fictifs,

Source : BIU Cujas

qui ne figureraient en apparence que pour provoquer des engagements réels; — 3° que les capitaux annoncés existent effectivement, ou que le versement en est suffisamment assuré; qu'ils sont proportionnés à l'entreprise; — 4° que les statuts qui établissent le mode et les règles de leur administration offrent aux associés une garantie morale, et, en tout cas, des moyens de surveillance et l'exercice des droits qui leur appartiennent sur l'emploi de leurs deniers.

L'acte du gouvernement qui renferme autorisation et approbation, n'a pour but que de certifier au public que cette vérification a été régulièrement faite; et cette vérification est la garantie mise à la place de celle qu'offrent les sociétés ordinaires, et dont la société anonyme n'est pas susceptible. (Voy. *ib.*)

III. Mais cette vérification pourrait elle-même encore être insuffisante; ces sociétés ont donc été soumises à certaines conditions et formalités. D'abord, après l'approbation des statuts, nul changement ne peut plus y être fait par la société. Elle ne peut non plus étendre ses opérations à aucun objet qui n'y est pas compris. Elle peut demander sans doute et obtenir (pour des modifications) une nouvelle autorisation, dans la même forme que celle primitive; mais si elle s'écarte des limites dans lesquelles elle a été placée, elle est dans le cas de l'interdiction. (*Ib.*)

Un mode particulier de surveillance permanente peut même être exigé à l'égard des sociétés anonymes dont l'objet intéresse l'ordre public : telles seraient les associations ayant pour objet des banques publiques, des exploitations de mines, de canaux, de chemins de fer. Il peut leur être attaché un commissaire du gouvernement dont la mission spéciale est de surveiller l'exécution des statuts de chaque compagnie et de faire connaître à l'autorité les contraventions qui pourraient y être commises. (Instruction ministérielle, art. 5.)

De toutes les sociétés anonymes, les entreprises financières

Source : BIU Cujas

sont celles qui exigent le plus l'intervention de l'autorité. Ces entreprises, en effet, émettent des valeurs de convention, qui circulent et font l'office de monnaie; elles peuvent compromettre la sûreté des personnes et des propriétés : telles sont les compagnies d'assurance; s'adressant à la foule, elles peuvent surprendre la confiance d'une multitude peu éclairée; enfin leur objet peut intéresser, de quelque manière, l'ordre public.

Les unes peuvent offrir le caractère de *tontines*, les autres peuvent avoir pour objet l'assurance sur la vie humaine.

Le but de ces diverses associations n'est pas également utile. Les chances ouvertes par les *tontines* sollicitent et servent les intérêts de l'égoïsme; les assurances sur la vie ouvrent des chances qui favorisent les dispositions généreuses. Les tontines invitent à spéculer sur l'espoir de survivre à ceux auxquels on s'associe; les assurances sur la vie offrent le moyen de constituer, après soi, avec le fruit de ses propres économies, un capital aux personnes auxquelles on veut faire du bien.

Aussi notre législation a-t-elle déclaré, dans sa prévoyante sagesse, que « aucune association ou compagnie ayant pour objet une caisse d'escompte, les assurances sur la vie, et généralement aucune association ou compagnie dont le fonds capital repose sur des actions au porteur, ou sur des effets négociables, ou sur des inscriptions sur un livre, transmissibles à volonté, ne peut être établie, formée ou conservée, sans une autorisation du gouvernement. » (Lois des 24 août 1793, 17 vendémiaire et 26 germinal an II.)

Cette autorisation est accordée, lorsqu'il y a lieu, par le chef de l'État, après la délibération du conseil d'État, sur le rapport du ministre du commerce. (Avis du conseil d'État des 1er avril et 15 octobre 1809; décret du 18 novembre 1810, art. 2 et 3; ordonnance du 14 novembre 1821, art. 1 et 2.)

IV. Les entreprises de cette espèce, et surtout les assurances sur la vie, avec des combinaisons tontinières, se sont tellement multipliées dans ces derniers temps, que le gouvernement a cru

Source : BIU Cujas

nécessaire de soumettre ces établissements à une surveillance toute spéciale, et que, par les ordonnances qui les ont autorisées, le gouvernement a jugé prudent de se réserver le droit de déterminer ultérieurement le mode de cette surveillance.

Tel a été, en effet, le but de l'ordonnance du 12 juin 1842, portant règlement d'administration publique. Voici le système de contrôle établi par cette ordonnance.

La surveillance prescrite par les ordonnances, sur les opérations des sociétés et agences tontinières, est exercée, sous l'autorité du ministre de l'agriculture et du commerce, *par une commission spéciale*. Elle avait d'abord été composée de cinq membres, y compris le président, par l'ordonnance du 12 juin 1842, art. 1er; un arrêté du président de la République, du 26 décembre 1848, art. 1er, a fixé ce nombre à neuf, y compris le président.

Les membres de la commission de surveillance sont nommés et peuvent être révoqués par le ministre de l'agriculture et du commerce. La commission est présidée par un maître des requêtes en service extraordinaire du conseil d'État. (*Ib.*, art. 2.)

Tous les ans, le ministre de l'agriculture et du commerce répartit, entre les membres de la commission, la surveillance à exercer sur les sociétés et agences tontinières. Cette surveillance peut être exercée collectivement ou séparément. Le même commissaire ne peut être, pendant plus d'une année consécutivement, chargé de la surveillance du même établissement. (Art. 3.)

Les membres de la commission, dans chaque établissement, prennent communication des livres, registres et documents propres à éclairer leur surveillance. Ils constatent, au moins une fois par semaine, la situation des sociétés ouvertes ou fermées, le nombre des admissions, le montant des mises versées, leur emploi en rentes sur l'État, et généralement l'accomplissement des formalités prescrites par les statuts de

Source : BIU Cujas

chaque agence, pour la constitution, l'administration et la liquidation des sociétés, et pour la distribution, soit des arrérages, soit des capitaux.

Ils prennent connaissance des conditions spéciales de chaque société, et s'assurent de l'exactitude et de l'application des tarifs servant de base à la perception, soit des annuités, soit des frais de gestion. Ils veillent particulièrement à l'exécution des conditions relatives au versement ou au retrait du cautionnement des directeurs. (*Ib.*, art. 4.)

La commission, sur le compte qui lui est rendu de la surveillance exercée par chacun de ses membres, transmet ses observations au ministre de l'agriculture et du commerce, et peut même provisoirement suspendre l'exécution de celles des opérations qui lui paraissent contraires aux lois, statuts et règlements, ou de nature à porter atteinte à l'ordre public ou aux intérêts des sociétaires ; dans ce cas, il en est référé, dans les vingt-quatre heures, au ministre de l'agriculture et du commerce. (*Ib.*, 5.)

Un duplicata des états de situation, remis par chaque société ou agence tontinière au ministre de l'agriculture et du commerce, doit être adressé à la commission. (Art. 6.)

Tous les ans, la commission adresse au ministre un rapport détaillé sur les opérations de chacune des sociétés et agences tontinières qui sont soumises à sa surveillance, et un rapport général sur la situation comparée et la gestion des différents établissements. (*Ib.*,art. 7.)

V. L'article 2 de l'arrêté ci-dessus cité, du 26 décembre 1848, a réuni à ces attributions la surveillance des associations encouragées en vertu du décret du 5 juillet 1848.

Ce décret de l'Assemblée nationale a eu pour but, en effet, *d'encourager l'esprit d'association, sans nuire à la liberté des contrats* (1); en conséquence, il a ouvert, au ministère de l'agri-

(1) Voyez son préambule.

Source : BIU Cujas

culture et du commerce, un crédit de trois millions de francs, destinés à être répartis entre les associations librement contractées, soit entre ouvriers, soit entre patrons et ouvriers. (Art. 1er.) Le montant de ce crédit à dû être avancé, *à titre de prêt*, sur l'avis du conseil d'encouragement formé par le ministre, et aux conditions réglées par le même conseil. (Art. 2.) Ces avances ont été déclarées indépendantes des institutions de crédit ayant pour but de favoriser le travail agricole et industriel. (Art. 5.)

Le décret du 26 décembre 1848 a prescrit que la commission de surveillance dont nous nous occupons fasse un rapport annuel au ministre de l'agriculture, sur la situation financière de ces associations.

VI. Les membres de la commission de surveillance jouissent d'un traitement qui est déterminé par le ministre de l'agriculture et du commerce.

Il est pourvu au paiement de ce traitement, ainsi qu'à l'acquittement des frais de toute nature résultant de la surveillance des agences tontinières, au moyen d'un fonds spécial, à la formation duquel les établissements soumis à cette surveillance concourent dans une proportion qui est déterminée, chaque année, par le ministre de l'agriculture et du commerce, et qui ne peut excéder le maximum fixé par chacune des ordonnances ou décrets d'autorisation. (*Ib.*, art. 8.)

### Art. 5. *Conseil supérieur de santé.*

Il existe enfin, près du ministre de l'agriculture et du commerce, un *conseil supérieur de santé.* Sa mission est de lui donner des avis sur les matières sanitaires, réglées par la loi du 3 mars 1822 et l'ordonnance d'exécution du 7 août de la même année. (Voyez cette dernière ordonnance, art. 55.)

Les membres de ce conseil sont au nombre de douze; ils sont nommés par le président de la République.

Source : BIU Cujas

Il est attaché à ce conseil un secrétaire pris hors de son sein, et dont la nomination est faite et le traitement fixé par le ministre. (*Ib.*, *ib.*)

C'est le ministre qui préside ce conseil ; et il désigne un vice-président parmi ses membres. (*Ib.*, *ib.*)

Cette institution se rattache à l'administration générale du commerce, à cause de son influence sur les relations commerciales de notre pays avec les nations étrangères.

## SECTION DEUXIÈME.

### Ministère des travaux publics.

Le ministère des travaux publics, tel qu'il est aujourd'hui constitué, embrasse, vous vous le rappelez, comme services principaux, la construction et l'entretien des routes et des canaux, la construction et l'exploitation des chemins de fer, l'amélioration des rivières, le desséchement des marais, l'exploitation des mines, la construction et l'entretien des ports de commerce et des phares, la construction et l'entretien des monuments et bâtiments civils.

Trois grands conseils et plusieurs commissions secondent, dans sa vaste administration, le chef de ce ministère. Ces conseils et commissions sont :

Le conseil général des ponts et chaussées ;

La commission supérieure des chemins de fer ;

La commission administrative des chemins de fer ;

Le conseil général des mines ;

Le conseil des bâtiments civils ;

La commission des phares.

Je vais vous expliquer leur organisation et leurs attributions spéciales.

### § 1er. *Conseil général des ponts et chaussées, et commissions des chemins de fer.*

1. Dans notre législation nouvelle, l'origine du conseil général

Source : BIU Cujas

des ponts et chaussées se puise dans la loi du 19 janvier 1791, sur l'organisation du service des ponts et chaussées.

C'est, d'abord, l'article 1er de cette loi qui a voulu qu'il y eût désormais *une administration centrale* pour ce grand service public.

L'art. 3 était ainsi conçu : « *L'assemblée* des ponts et chaussées sera formée du premier ingénieur, de huit inspecteurs » généraux, et des ingénieurs en chef, inspecteurs de départ» tement et ingénieurs qui seront à Paris. Les ingénieurs » n'auront que voix consultative. »

C'est évidemment la source de l'institution du *conseil général des ponts et chaussées.*

L'article 4 portait : « Cette assemblée sera chargée de » l'examen de tous les projets généraux de routes dans les dé» partements, ainsi que de ceux d'ouvrages d'art en dépen» dant; de ceux de canaux de navigation, construction, en» tretien et réparation des ports de commerce. »

Cet article est la base des attributions successivement données au conseil général des ponts et chaussées.

Le décret impérial du 7 fructidor an XII (25 août 1804) a fait une nouvelle organisation de cette administration. Le titre III de ce décret (art. 11) a créé ce *conseil général;* le titre IV, art. 15 et suivants, a déterminé son organisation et ses attributions. Il a été composé du directeur général de l'administration (que l'article 7 du règlement du 5 nivôse an VIII avait, dès cette époque, confiée à un conseiller d'État), des inspecteurs généraux, de cinq inspecteurs divisionnaires, appelés à cet effet à Paris, et d'un secrétaire, ingénieur en chef.

La présidence a été donnée au directeur général, et, en son absence, à un inspecteur général, nommé pour un an, sur la présentation du directeur général, par le ministre de l'intérieur, qui avait alors cette administration dans son domaine.

Quant aux attributions de ce conseil, elles ont été ainsi déterminées : « Le conseil général devait donner son avis sur les

Source : BIU Cujas

projets et plans de travaux et sur les questions d'art et de comptabilité qui lui étaient soumises, et dont il devait lui être fait rapport par ceux de ses membres qui avaient été chargés de les examiner. » (Art. 15, § 3.)

Le conseil général était également appelé à donner son avis sur le contentieux de l'administration relatif à l'établissement, au règlement et à la police des usines à eau.

Enfin, il devait être nécessairement consulté sur toutes les questions contentieuses qui devaient être portées au conseil d'État ou décidées par le ministre. (*Ib.*, *ib.*, §§ 4 et 5.)

II. De nouvelles modifications furent apportées, dans l'organisation de ce service, le 19 octobre 1830, et le 8 juin 1832. La direction générale des ponts et chaussées (à laquelle celle des mines avait été réunie, par une ordonnance royale du 17 juillet 1815) n'était pas, telle qu'elle était alors organisée, en harmonie avec les principes du gouvernement représentatif. Cette partie de l'administration publique était trop importante, elle embrassait trop d'intérêts, pour qu'elle n'eût pas un chef ayant la mission spéciale d'en étudier les besoins et d'en diriger la marche. Mais les attributions de ce chef ne pouvaient rester plus longtemps telles qu'elles étaient alors. Dans l'état antérieur à 1832, le directeur général *distribuait*, entre les divers départements de la France, et dans chaque département, entre les divers travaux neufs qu'on y entreprenait, les fonds alloués par le budget de l'État; il *approuvait* les projets rédigés par les ingénieurs et discutés par les conseils attachés à l'administration; il *homologuait* les adjudications passées par les préfets, et dont la dépense, plus ou moins grande, s'élevait quelquefois au-dessus d'un million. Tous ses actes engageaient le Trésor pour des sommes souvent très considérables, et ne pouvaient être légalement validés que par la signature d'*un ministre responsable*.

En second lieu, le choix des hommes, on le sait, est aussi, dans l'administration, un acte essentiel de responsabilité.

Source : BIU Cujas

C'était cependant le directeur général qui *déterminait* la résidence des ingénieurs et leur application à tel ou tel service; c'était le directeur général qui, dans une foule de circonstances, *statuait* sur leur sort, par des décisions qui devaient émaner d'une autorité supérieure.

Il a été indispensable de revenir à des principes et à des règles conformes à l'esprit de nos institutions.

Dans l'intérêt de la prompte expédition des affaires, le directeur général a dû conserver la correspondance directe avec les préfets, les ingénieurs et toutes autres personnes qui pouvaient avoir des rapports avec l'administration des ponts et chaussées; mais, pour tous les actes analogues, emportant avec eux un caractère de responsabilité légale, il était indispensable qu'il en référât au ministre, qui, seul, peut et doit avoir le droit de statuer définitivement.

Cette règle a été posée par l'ordonnance royale du 8 juin 1832, art. 1^er^.

Cette même ordonnance a également statué sur le service de l'inspection, et sur la composition du *conseil général des ponts et chaussées :* c'est de ce dernier seul que j'ai à vous entretenir en cet instant.

L'ordonnance du 19 octobre 1830 admettait à la fois, dans ce conseil, tous les inspecteurs divisionnaires et même les ingénieurs en chef-directeurs. D'après cette disposition, le nombre des délibérants pouvait s'élever quelquefois au-dessus de trente.

Or, lorsqu'il s'agit de discuter de pures théories, ou des règlements généraux d'administration, une assemblée nombreuse peut jeter sur les délibérations de vives lumières; mais lorsque l'expédition des affaires est nécessairement mêlée à ces discussions, on ne peut se dissimuler qu'elle en est quelquefois entravée, sans que l'inconvénient du retard soit compensé par des avantages bien réels.

On avait cherché, il est vrai, à obvier à cet inconvénient, en



Source : BIU Cujas

formant des *commissions particulières* qui ont rendu de véritables services; mais cette formation admettait des préférences et des exclusions qu'il a paru convenable de faire disparaître.

En conséquence, les inspecteurs généraux ont été constitués partie permanente du conseil; ils sont ainsi chargés de conserver et de continuer les traditions utiles. Les inspecteurs viennent successivement, et à tour de rôle, y prendre séance au nombre de six, pendant neuf mois : de cette manière, il n'y a réellement là de choix que pour la première désignation ; et, dans un laps de temps déterminé, tous les inspecteurs divisionnaires sont appelés à fournir au conseil le tribut de leurs lumières et de leur expérience.

Cette organisation est analogue à celle du comité des fortifications qui est établi près le département de la guerre, et dont j'aurai bientôt à vous entretenir. Les inspecteurs généraux du génie en activité de service, sont membres titulaires de ce comité, et le ministre leur adjoint, chaque année, un certain nombre de maréchaux de camp de la même arme, dont le grade correspond, dans l'armée, à celui d'inspecteur divisionnaire dans la hiérarchie du corps des ponts et chaussées.

Un inspecteur divisionnaire des ponts et chaussées est attaché au département de la marine. Sa présence dans le conseil général des ponts et chaussées, dont il était membre, a été jugée très utile pour la discussion des projets de ceux des travaux maritimes qui sont entrepris sur les fonds du ministère des travaux publics. Il continue d'en faire partie. (Art. 5. § 3.)

Le décret de 1804 ne désignait pas le ministre comme président du conseil général des ponts et chaussées. Dans le système de responsabilité que je vous ai tout à l'heure exposé, cette présidence lui appartenait essentiellement, et dès l'origine elle se trouvait dans la loi du 18 août 1791.

En l'absence du ministre, cette présidence a dû être et a été déléguée au directeur général de l'administration, et, en l'absence de ce dernier, à un inspecteur général, désigné par le ministre.

Source : BIU Cujas

Pour imprimer aux affaires cette impulsion vive et prompte qui était, dès lors, devenue l'un des besoins de l'époque actuelle, le conseil, composé comme je vous l'ai dit, des inspecteurs généraux, de six inspecteurs divisionnaires, désignés pour neuf mois par le ministre, sur la proposition du directeur général, d'un secrétaire ingénieur en chef ayant voix délibérative, et enfin de l'inspecteur divisionnaire attaché au département de la marine, a été, par l'ordonnance du 8 juin 1832, divisé en deux sections.

Les attributions du conseil et de ses sections ont été déterminées de la manière suivante :

1° Le conseil général des ponts et chaussées donne son avis sur toutes les affaires qui sont renvoyées à son examen, par le directeur général de l'administration.

2° Il doit être consulté : sur tous les projets généraux de routes, de navigations naturelles ou artificielles, de chemins de fer, de grands ponts sur les fleuves et rivières, d'endiguement de rivières, de desséchement de marais, de canaux d'irrigation, et des travaux de construction des phares ; — sur les propositions de classement des routes nationales ou départementales ; — et sur toutes les affaires qui lui sont déférées, sur l'avis de l'une des sections dont je viens de vous entretenir (*Ib.*, art. 6).

Quant à ces sections mêmes, elles ont été instituées pour l'examen des affaires sommaires et courantes qui n'exigent pas la réunion du conseil entier. L'une de ces sections s'occupait des affaires relatives aux routes, ponts, chemins de fer, plans de traverse, questions d'alignement et de voirie, et autres objets qui dépendent de cette partie du service. L'autre section s'occupait des affaires relatives à la navigation naturelle et artificielle, aux travaux des ports, quais, bacs, aux desséchements des marais, à l'établissement des usines, au règlement et au curage des cours d'eau, et autres objets qui dépendent de cette partie du service. (*Ib.*, art. 7.)

Source : BIU Cujas

Toutes les fois qu'une affaire, renvoyée à l'une des sections, y avait été jugée, par la majorité des membres de cette section, susceptible d'être soumise au conseil général, elle lui était nécessairement déférée. (*Ib.*, *ib.*)

Les sections du conseil étaient présidées par le directeur général de l'administration, et en son absence, par un inspecteur général désigné par le ministre, sur la proposition du directeur général. (*Ib.*, art. 8.) (1).

Depuis, le directeur général a été remplacé par un sous-secrétaire d'État.

III. De nouvelles modifications ont encore été apportées à l'organisation des inspecteurs divisionnaires et du conseil général des ponts et chaussées, par une ordonnance royale du 23 décembre 1838.

Le mouvement qui entraîne tous les esprits vers les idées d'amélioration et de progrès, et que favorisaient alors si puissamment la paix et la sécurité, rendait la tâche de l'administration de plus en plus laborieuse. L'heureuse impulsion donnée au service des routes, des canaux, des rivières, des ports et des phares, par les lois votées en 1834, 1837 et 1838, avait contribué puissamment à multiplier les soins et les travaux auxquels les inspecteurs des ponts et chaussées étaient appelés à prendre part.

Il était donc devenu nécessaire d'augmenter le nombre des membres du conseil des ponts et chaussées.

Il a, d'ailleurs, été indispensable de s'occuper désormais du service des chemins de fer.

En conséquence, il a été formé, dans le sein du conseil, quatre sections particulières, au lieu de deux qui existaient en vertu de l'ordonnance royale du 8 juin 1832.

L'une de ces sections s'occupait des affaires relatives aux routes et ponts; — la deuxième, des affaires relatives aux

(1) Voir le rapport du ministre qui précède cette ordonnance.

Source : BIU Cujas

plans généraux d'alignement, à l'établissement des usines et au règlement des cours d'eau ; — la troisième, des affaires relatives à la navigation naturelle ou artificielle, aux travaux des ponts, quais, bacs, desséchements, etc.; — la quatrième a été exclusivement chargée de tout ce qui concernait les chemins de fer.

Voici les considérations qui ont paru donner de l'importance à la création de cette quatrième section.

La nature des entreprises de chemins de fer permet, dans la plupart des cas, de les conduire avec plus de promptitude que différents autres travaux publics.

Comme ils se composent, en très grande partie, de terrassements, ils peuvent se poursuivre facilement, à toute époque de l'année, et ne sont pas exposés aux retards et aux suspensions dont sont frappés les canaux et les travaux dans les rivières.

L'administration, qui a considéré comme son premier devoir de donner, aux entreprises particulières, toutes les facilités dont elles sont susceptibles, doit s'attacher à faire profiter, le plus possible, les compagnies du bénéfice qui résulte de la nature de leurs travaux.

L'achèvement des grandes lignes de chemins de fer est attendu, par le public, avec plus d'impatience qu'il n'en a montré pour les autres travaux antérieurs. Les populations que traverseront les lignes votées manifestent le désir de voir commencer un service qui doit leur apporter tant d'utilité.

Les provinces qui n'ont pas à ces travaux un intérêt direct, suivent, de leur côté, avec une inquiète curiosité, les phases successives de ces grandes expériences, sachant bien que, du résultat qu'elles auront, dépend la décision qui peut les concerner, et que les lignes qu'elles pourront demander s'exécuteront plus facilement, si les autres s'avancent avec plus de rapidité vers leur achèvement.

Même en faisant la part de ce qu'il peut y avoir d'exagération

Source : BIU Cujas

dans les motifs qui ont fait naître cette attente générale, l'administration a dû reconnaître qu'il y avait là un besoin public légitime, à la satisfaction duquel elle devait se prêter, autant qu'elle pourrait le faire, sans compromettre les intérêts auxquels sa protection est déjà engagée par les lois et les règlements.

Une autre raison générale, qui ne pouvait manquer de toucher l'administration, c'était l'obligation de ne pas se laisser devancer par les nations voisines qui exécutent aussi des travaux de cette nature. La France ne doit pas, par sa faute, rester privée des moyens de richesse et de bien-être que d'autres nations se seraient créés; et elle doit se mettre, aussi promptement qu'elle le pourra, en mesure de profiter des avantages que lui offrent les autres peuples qui s'acheminent vers ses frontières.

Enfin, il se présentait une considération qui, pour prendre sa source dans les intérêts moins généraux, n'en devait pas moins être d'une grande importance aux yeux de l'administration. Des capitaux considérables étaient déjà engagés dans les chemins de fer. Pour mener à bien ces entreprises, il fallait mettre en œuvre toute la puissance du crédit et de l'esprit d'association. Rien n'est plus propre à leur en assurer le concours que tout ce qui peut donner la certitude d'un prompt achèvement des travaux, et par conséquent du rapprochement de l'époque où ils commenceront à être productifs.

L'administration a compris qu'elle devait s'appliquer de tout son pouvoir à procurer ce résultat; car, si elle doit surveiller les compagnies dans l'exécution de leurs travaux, afin que les conditions prescrites dans l'intérêt général soient accomplies, elle doit aussi protéger ces compagnies contre les intérêts rivaux ou hostiles qui leur font obstacle; elle doit surtout s'efforcer de ménager leur temps, qui est pour elles un si puissant élément de succès; et elle le fait, en accomplissant, avec toute la célérité qu'on peut leur imprimer,

Source : BIU Cujas

tous les actes de contrôle et d'examen dont elle est chargée.

Ces considérations ont porté l'administration centrale à rechercher tous les moyens de simplifier et d'accélérer autant que possible, en ce qui la concernait, l'examen et la solution des affaires que les compagnies concessionnaires ou adjudicataires de chemins de fer ont à traiter avec l'administration des ponts et chaussées. La création d'une *section spéciale*, chargée exclusivement de ces sortes d'affaires, a paru le meilleur moyen à employer pour le moment, afin d'accélérer l'examen et la solution des difficultés qui devaient se présenter. De là l'ordonnance du 23 décembre 1838, dont je vous ai fait connaître les dispositions.

Plus tard, et les besoins devenant toujours plus urgents, un arrêté du ministre, du 30 janvier 1840, a décidé que, « jusqu'à ce qu'il eût été statué par une décision définitive, » les affaires relatives aux chemins de fer seraient portées di- » rectement au conseil général des ponts et chaussées, et y » seraient toujours examinées d'urgence. »

Enfin, pour donner encore une plus complète satisfaction aux besoins nouveaux que venait de faire naître la loi du 11 juin 1842, qui a statué sur un système de grandes lignes de chemins de fer pour notre pays, trois ordonnances royales sont intervenues, sous la date du 22 juin 1842 : l'une d'elles a divisé le territoire du royaume, en ce qui concerne les chemins de fer, en cinq inspections (art. 1^er^), dont le service a été confié à cinq inspecteurs divisionnaires adjoints des ponts et chaussées (art. 2); ils ont été chargés de la direction des études et de la surveillance générale des travaux. (Art. 3.)

Ces cinq inspecteurs divisionnaires adjoints composaient, avec trois inspecteurs généraux ou divisionnaires des ponts et chaussées désignés par le ministre des travaux publics, et l'ingénieur secrétaire, *la section des chemins de fer*, instituée par l'article 5 de l'ordonnance royale du 23 décembre 1838. (*Ib.*, art. 4.)

Source : BIU Cujas

L'autre ordonnance du 22 juin 1842 avait créé, en ces termes, une *commission supérieure* pour les chemins de fer :

« Le choix à faire entre les différents tracés à suivre pour » l'établissement des grandes lignes de chemins de fer classées » par la loi du 11 juin 1842 sera, après l'examen préalable » du conseil général des ponts et chaussées, soumis à l'avis » d'une *commission supérieure*, présidée par le ministre des tra- » vaux publics, et à son défaut par le sous-secrétaire d'État » au même département. » (Art. 1er.)

Cette commission supérieure était composée de membres pris dans les deux chambres législatives, dans le conseil d'État, dans le comité des fortifications, et dans le conseil général des ponts et chaussées. L'inspecteur divisionnaire adjoint, chargé de la direction des études de la ligne dont il s'agit de déterminer la direction, faisait nécessairement partie de la *commission supérieure*.

Enfin, la troisième ordonnance royale du 22 juin 1842 avait eu pour objet de former, auprès du ministre des travaux publics, *une commission administrative* pour la révision et le contrôle des documents statistiques propres à établir l'utilité et l'importance relatives des différentes directions des mêmes grandes lignes de chemins de fer. (Art. 1er.)

Cette commission était, en outre, consultée : 1° sur les questions concernant les acquisitions de terrains et bâtiments, les rapports de l'administration des travaux publics avec les départements et les communes pour la prestation des terrains et bâtiments ; les projets des cahiers de charges pour les concessions des lignes de fer, et les baux d'exploitation à passer avec les compagnies ; — 2° sur les projets de règlements relatifs à la police, à l'usage ou à la conservation des chemins de fer ; — 3° et en général sur les questions réglementaires, relatives à l'établissement ou à l'exploitation des chemins de fer, et qui n'appartenaient pas soit au conseil général des ponts et chaussées, soit à la section des chemins de fer. (Art. 2.)

Source : BIU Cujas

Cinq maîtres des requêtes en service extraordinaire ou auditeurs au conseil d'État avaient été spécialement chargés de réunir et coordonner les documents statistiques sur les chemins de fer. Ils faisaient partie de cette *commission administrative*.

IV. La commission supérieure et la commission administrative, instituées par ordonnance du 22 juin 1842, ont été remplacées par une commission unique, dite *commission générale des chemins de fer*, divisée en quatre sections : c'est une ordonnance royale du 6 avril 1847 qui a fait cette nouvelle organisation.

Cette dernière organisation a elle-même été modifiée par un arrêté du président du conseil, chargé du pouvoir exécutif, en date du 29 juillet 1848, qui a institué *une commission centrale* des chemins de fer.

Cette commission se composait de quinze membres. Un nouvel arrêté du président de la République, du 29 janvier 1849, a porté ce nombre à vingt-quatre. Le ministre des travaux publics continue de la présider, lorsqu'il le juge convenable.

—Voilà la série et l'ensemble des conseils administratifs qui concernent les grandes voies publiques de notre pays ; je passe à ceux qui sont institués pour la protection et le développement de sa richesse minérale.

### § II. *Conseil général des mines.*

I. Deux lois principales ont réglé, depuis notre révolution de 1789, la concession, l'exploitation et l'administration de cette richesse minérale : celles du 28 juillet 1791 et du 21 avril 1810.

Dans les premières années de sa publication, la loi de 1791 avait été presque inexécutée, et les mines étaient, dans toute la France, sans surveillance, sans activité et pour ainsi dire

Source : BIU Cujas

sans produits, lorsque le comité de salut public, forcé, pour défendre sa puissance et le pays, de rassembler tous les moyens, toutes les ressources, de réunir tous les efforts, d'invoquer tous les talents, fit créer, en l'an II (13 messidor), par la Convention, une agence des mines, qui fut composée de trois membres et placée sous l'autorité de la commission des armes et poudres.

La loi du 30 vendémiaire an IV, titre VI, art. 1^er^, ordonna que cette agence prît le nom de *conseil des mines*, et la plaça sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Elle voulut que ce conseil donnât au ministre des avis sur tout ce qui avait trait aux mines de la France.

Comme tous les établissements de cette époque, remarquable à plus d'un égard, l'institution du *conseil des mines* fut l'ouvrage de quelques savants précieux, qui ne se sont distingués que par leurs services, et qui n'ont échappé à la proscription que par le besoin que l'on avait d'eux.

Il fut spécialement l'œuvre de Fourcroy.

Ce *conseil* eut la plus heureuse influence sur la réunion de toutes les ressources qui pouvaient fournir aux armées françaises les moyens de défense et de succès.

Les mines furent exploitées, les usines mises en activité; et de ce premier mouvement, désordonné d'abord, comme tout ce qui s'opérait dans ces temps de troubles, résultèrent, quand la secousse eut cessé, des connaissances théoriques plus étendues, des connaissances pratiques plus positives, enfin le sentiment du besoin, de la nécessité d'une amélioration.

Le *conseil des mines* profita aussi des travaux de M. Sage, premier fondateur de l'*École des mines;* des sujets furent formés en plus grand nombre; et par leur moyen, l'administration porta ses lumières et sa surveillance sur cette partie trop longtemps négligée.

Mais l'imperfection de la législation de 1791 offrait tantôt

Source : BIU Cujas

des obstacles, tantôt des lacunes pénibles. Le ministre de l'intérieur essaya de remédier aux embarras sans cesse renaissants, en publiant, le 18 messidor an IX, une instruction fort détaillée, réglant un grand nombre de cas non prévus et interprétant beaucoup de points de la loi de 1791.

L'administration des mines a marché quelque temps, à l'aide de ces palliatifs, mais on ne tarda pas à sentir leur insuffisance, et le gouvernement dut préparer la loi du 21 avril 1810, qui nous régit encore aujourd'hui (1).

Cette loi n'a pas parlé du *conseil général des mines;* c'est un décret impérial du 18 novembre 1810 qui, faisant l'organisation du corps des ingénieurs des mines, a statué sur la composition et les attributions de ce conseil.

L'un et l'autre avaient été placés, par décret du 7 août 1810, sous l'autorité d'un *directeur général.*

D'après le décret du 18 novembre 1810, le conseil général des mines fut composé des inspecteurs généraux résidant à Paris, et des inspecteurs divisionnaires que le directeur général reçut le droit d'y appeler. Le directeur général put y appeler aussi les ingénieurs de tout grade qui se trouvaient à Paris; mais ils ne durent y avoir que voix consultative. (Art. 46.)

Un secrétaire de ce conseil dut être nommé par le ministre, sur la présentation du directeur général; il dut être pris parmi les inspecteurs généraux; il put être continué. (*Ib.*)

Le conseil général dut s'assembler une fois par semaine, et il fut en outre statué qu'il pourrait être assemblé extraordinairement, sur la convocation du directeur général. (*Ib.*, art. 47.)

Le conseil général fut chargé de donner son avis : sur les demandes en concession; — sur les travaux d'art auxquels il convient d'assujettir le concessionnaire, comme condition de la concession; — sur les reprises de travaux; — sur l'utilité

(1) Voir l'Exposé des motifs, par le comte Regnauld de Saint-Jean-d'Angely, séance du 13 avril 1810.

Source : BIU Cujas

ou les inconvénients du partage des concessions; — sur le perfectionnement des procédés de l'art; — et sur les autres objets sur lesquels il était jugé utile au service de connaître l'opinion du conseil. (*Ib.*, 46.)

Le conseil dut être nécessairement consulté sur les questions contentieuses à décider par le ministre, ou à porter au conseil d'État : dans ce dernier cas, son avis, signé de la majorité des membres, dut être joint au rapport soumis au chef de l'État sur ces questions. (*Ib.*, *ib.*)

II. Cette organisation, qui, comme je vous l'ai dit, date du 18 novembre 1810, n'a subi qu'un très petit nombre de modifications. Peu de mots suffiront pour vous les faire connaître.

1° Une ordonnance du 27 avril 1832 a supprimé le grade d'inspecteur divisionnaire, et les fonctions qui étaient attribuées à ce grade ont été réunies à celles des inspecteurs généraux (art. 1er), divisés en deux classes. (Art. 2.)

2° Une seconde ordonnance, du 8 juin de la même année, a statué, article 9 : « Le conseil général des mines sera présidé » par le ministre des travaux publics; en l'absence du ministre, » par le directeur général de l'administration : en l'absence de » ce dernier, par un inspecteur général désigné par le ministre, » sur la proposition du directeur général. Il se composera des » inspecteurs généraux de première et de seconde classe, et » d'un secrétaire, ingénieur en chef, qui aura voix délibéra- » tive. »

3° Une troisième ordonnance, du 22 décembre 1836, a créé, dans le corps des mines, deux places d'inspecteur général adjoint. Ils ont pris séance au conseil général des mines.

4° Enfin, une ordonnance du 18 mai 1839 a créé un sous-secrétaire d'État au département des travaux publics; et les pouvoirs spéciaux et indépendants qui avaient été conservés par le directeur général des ponts et chaussées et des mines, se sont ainsi effacés complétement. Le sous-secrétaire d'État ne peut agir et n'agit, en effet, d'après les règles que je vous

Source : BIU Cujas

ai expliquées (1), que sous la responsabilité du ministre des travaux publics; mais, à la différence des sous-secrétaires d'État qui avaient été jusque là nommés, c'est, dans cette circonstance, l'ordonnance de nomination qui a fait elle-même l'énumération, et par conséquent le choix des attributions qui lui ont été déléguées.

Voici les termes de cette ordonnance :

« Il sera chargé spécialement, en cette qualité : de la présidence du conseil général des ponts et chaussées, et du conseil général des mines, en l'absence du ministre; — de la présidence des sections et des comités de ces conseils; — de l'administration des écoles dépendant du ministère des travaux publics; — des attributions qui étaient dévolues au directeur général des ponts et chaussées et des mines, en ce qui concerne le personnel des ingénieurs des ponts et chaussées et des ingénieurs des mines. — Il exercera d'ailleurs les autres attributions qui lui seront déléguées par le ministre. »

— Il n'existe aujourd'hui, sous ce ministre, ni sous-secrétaire d'État, ni directeur général. Le ministre n'est plus assisté que de directeurs et de chefs de division, auxquels il a été adjoint un *secrétaire général* après la révolution de février 1848.

### § III. *Conseil des bâtiments civils.*

I. L'administration des bâtiments civils, qui fait également partie des attributions du ministre des travaux publics, a pour objet : l'exécution des grands travaux de construction et des travaux d'entretien, payables sur les fonds du ministère des travaux publics; — l'examen des questions d'art qui surviennent en cours d'exécution; — la révision des devis des travaux à faire à Paris, et dans les départements; — la révision des mémoires des travaux faits à Paris, et l'examen des récla-

(1) V. t. Ier, p. 131 et suiv.

Source : BIU Cujas

mations des entrepreneurs; — la liquidation des comptes; — le personnel des architectes et des agents sous leurs ordres; — l'examen des projets et devis des constructions et réparations de tous les bâtiments civils du royaume, dont la dépense est payée, *soit* sur les fonds du ministère des travaux publics, *soit* sur ceux du ministère de l'intérieur, *soit* sur ceux du ministère du commerce, de l'instruction publique, de la justice et des cultes, *soit* aussi sur les budgets des départements et des communes; — enfin, l'examen des questions, des découvertes et inventions nouvelles qui intéressent l'art de bâtir.

Pour l'aider, dans l'accomplissement de ces fonctions techniques, le ministre des travaux publics a, dans son ministère, *un conseil général des bâtiments civils*.

Ce conseil a pour mission de maintenir et propager la bonne pratique de l'architecture et de la construction, d'éclairer l'administration sur le mérite des projets et de l'exécution des monuments et édifices qu'elle fait construire, sur le choix des architectes, et sur leurs opérations, sur la comptabilité et le contentieux des travaux, sur toutes les questions qui intéressent l'art et le goût, et enfin sur celles qui concernent la voirie urbaine. (Arrêté du ministère de l'intérieur du 15 avril 1838, art. 7)(1).

II. Après cette idée générale sur le but de la création de ce conseil, j'ai à vous exposer son organisation et à vous faire connaître ses attributions spéciales.

Ce conseil est, ainsi que je vous l'ai dit, placé sous l'autorité du ministre des travaux publics. Il est composé : d'un président, qui porte aussi le titre de conservateur général des monuments publics, — de cinq inspecteurs généraux des bâtiments civils, dont un vice-président, — d'un membre inspecteur général de la comptabilité, — de l'inspecteur général des monuments historiques, — de l'architecte inspecteur général

(1) Voir les arrêtés ministériels des 1er octobre 1812, 24 mai et 22 juillet 1832, et l'instruction du 15 mai 1824.

Source : BIU Cujas

des maisons pénitentiaires, — et d'un secrétaire ayant voix consultative.

Il peut être nommé des membres honoraires; mais leur nombre ne peut jamais dépasser celui des membres en service actif. (*Ib.*, art. 1er.)

Les membres titulaires du conseil ne peuvent être chargés ni de la composition des projets, ni de la direction d'aucun travail nouveau, dans les attributions de l'administration publique. (*Ib.*, art. 4.)

Les membres honoraires peuvent toujours assister aux séances, mais ils n'ont voix délibérative que lorsqu'ils ont été spécialement convoqués par le président du conseil. (*Ib.*, art. 2.)

III. Voici maintenant *les attributions du conseil des bâtiments civils.*

Il examine les projets, les plans, les devis, les détails estimatifs de toutes les constructions qui sont faites par l'État, à *quelque ministère qu'elles appartiennent*, et de toutes celles des départements et des communes, dans les limites déterminées par la loi.

Il apprécie les divers systèmes de construction, la qualité des matériaux, les conditions de la main-d'œuvre; il s'assure si les devis, détails estimatifs, sous-détails, prix et cahiers des charges, sont établis suivant les bonnes méthodes, si tous les ouvrages à exécuter et les dépenses à faire y sont compris, si toutes les garanties nécessaires sont prévues, si les évaluations de prix sont exactes; et il émet son opinion sur les résultats que l'administration peut attendre de l'exécution des travaux.

Il est consulté sur les procès-verbaux d'adjudication et les marchés soumis à l'approbation ministérielle.

Lorsqu'il est présenté des *devis supplémentaires*, il constate les causes qui y ont donné lieu, s'assure si tout ou partie des ouvrages et dépenses qui y sont portés ne fait pas double emploi avec les devis primitifs, et fait connaître à l'adminis-

Source : BIU Cujas

tration si les travaux et dépenses supplémentaires pouvaient encore être prévus dans les devis et détails estimatifs *originaires*, et si les architectes qui les présentent doivent être rendus passibles de l'application des dispositions réglementaires qui leur refusent des honoraires sur les dépenses faites en augmentation de celles prévues aux devis.

Il donne son avis sur les difficultés qui surviennent soit entre les administrations locales et les architectes, soit entre ces administrations, les architectes et les entrepreneurs.

Il existe, au ministère des travaux publics, un bureau qui est chargé de la révision des devis, détails estimatifs, règlements de mémoires, métrages et décomptes définitifs. Ce bureau était sous la surveillance du conseil des bâtiments civils (*Ib.*, art. 6, et 9 janvier 1840, art. 8); il est aujourd'hui placé sous l'autorité directe du ministre. (Arrêté du 20 décembre 1841, art. 35 et 36.)

Si le règlement proposé par les vérificateurs ne donne lieu à aucune observation des contrôleurs, ce règlement est soumis au visa de l'inspecteur général et approuvé par le ministre. (*Ib.*, 36.) En cas de modifications proposées au règlement, l'architecte en prend connaissance, et s'il y a contestation, le conseil général des bâtiments civils est appelé à donner son avis. Le même conseil examine les réclamations que les entrepreneurs peuvent élever contre le règlement de leurs mémoires. (*Ib.*, 36, *in fine*.)

Le conseil délibère, en outre, sur les métrages et décomptes généraux, ainsi que sur les procès-verbaux de réception des travaux des départements et des communes, dans les limites déterminées par les lois; enfin, sur les comptes des travaux qui lui sont renvoyés par les autres ministères.

Il examine les plans généraux d'alignement des villes, les plans partiels pour la formation de nouvelles rues, places et promenades, et pour les divers embellissements des villes. — Il donne son avis sur toutes les questions qui intéressent la sa-

Source : BIU Cujas

lubrité, la sûreté et la commodité de la voie publique. — Il donne son avis sur le résultat des concours ouverts pour des projets d'édifices publics, et indique les règles à établir pour obtenir de bons résultats de ces concours. — Il émet son opinion sur ceux des architectes qu'il convient de choisir pour l'exécution des travaux, ainsi que sur les mesures à prendre pour y maintenir le bon ordre et l'économie. — Il s'occupe du perfectionnement à apporter dans l'enseignement et dans la pratique de l'architecture, et de tout ce qui peut tendre à favoriser les progrès de l'art et à en répandre la connaissance dans toutes les parties de la France. — Dans ce but, il accueille et il examine toutes les inventions et les découvertes nouvelles de machines, procédés de constructions, matières et matériaux propres aux travaux de bâtiments, et fait, seul ou de concert avec les savants et artistes désignés par le ministre des travaux publics, et d'autres ministres particulièrement intéressés à ces examens, toutes les expériences nécessaires pour constater la valeur des inventions et découvertes, et les applications utiles qui pourraient en être faites.

Enfin le conseil des bâtiments civils est appelé à rechercher et signaler les réformes et les dispositions nouvelles qu'il pourrait être nécessaire d'introduire dans les lois et règlements concernant la grande et la petite voirie, et en général dans la législation concernant les bâtiments. (Arrêté du 15 avril 1838, art. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16.) (1).

Un arrêté du ministre, du 9 janvier 1840, a attaché aux membres du conseil, sous le titre d'*auditeurs*, huit jeunes architectes, choisis de préférence parmi les anciens pensionnaires de l'Académie de France à Rome. Leur fonction est d'aider les membres du conseil dans leur travail et de les accompagner dans leurs tournées. Leurs fonctions sont gratuites (art. 3.). Cette dernière institution a été confirmée par un nouvel arrêté ministériel du 30 décembre 1841.

(1) Voyez le *Traité des travaux publics*, par M. Husson, t. I, p. 39 et suiv.



Source : BIU Cujas

## § IV. *Commission des Phares.*

I. Vous savez le nom et l'objet de ces monuments élevés près des bords de la mer, sur quelque point saillant de la côte ou sur quelque îlot, et sur le sommet desquels on tient, pendant la nuit, des feux allumés pour guider les vaisseaux.

Quoique, en général, d'une très grande utilité pour les navigateurs, les phares quelquefois leur sont devenus funestes; il arrive assez souvent de confondre un phare avec une étoile de première grandeur, voisine de l'horizon, ou avec des feux allumés par hasard sur le rivage, ou enfin de confondre deux phares entre eux et de prendre l'un pour l'autre.

Longtemps on s'était occupé, sans succès, de remédier à ces graves inconvénients. Le problème a été résolu, au commencement de ce siècle, en France, et d'une manière satisfaisante. On est parvenu à ce résultat par une combinaison bien entendue des anciens feux fixes avec les feux tournants et à éclipse, dont on attribue la première idée à un célèbre marin, le chevalier *Borda*. Mais c'est surtout au savant *Fresnel* que sont dus les plus grands progrès, par la construction de grandes lentilles à échelons, d'un puissant effet. Ces lentilles, substituées aux réflecteurs paraboliques, fournissent le moyen de donner aux phares une grande variété d'apparence.

Aidée par ces hommes de grand talent, l'administration a pu combiner, pour l'éclairage des côtes, un système de feux *fixes* et de feux *à éclipses*, qui semble réunir toutes les conditions désirables.

Pour la parfaite sécurité de la navigation, en effet, il est nécessaire que les principaux phares (qui, d'ailleurs, doivent toujours être placés sur les caps les plus saillants et les pointes les plus avancées) soient aperçus d'aussi loin que possible, et soient établis entre eux à des distances telles que, lorsque, dans les temps ordinaires, en longeant les côtes, on com-

Source : BIU Cujas

mence à perdre de vue le phare dont on s'éloigne, on aperçoive celui dont on se rapproche.

Il faut encore qu'on ne puisse, dans une étendue déterminée par la plus grande erreur dont la position d'un vaisseau en mer soit susceptible, être dans le cas de se tromper, en prenant un phare pour l'autre; d'où résulte la nécessité de *varier l'apparence* des phares, de manière qu'il ne s'en trouve jamais deux d'une apparence semblable, dans une étendue de côte moindre que le maximum d'erreur qui peut affecter la position d'un vaisseau.

Des phares sont placés entre les phares principaux; ces phares intermédiaires ne sont destinés qu'à indiquer la route qu'il faut tenir pour pénétrer dans certaines passes et éviter certains écueils, après avoir reconnu sa position générale, à l'aide d'un des premiers; en conséquence, ces phares *intermédiaires* n'ont pas besoin de présenter une lumière d'une aussi grande intensité; et la confusion des phares serait même à craindre, s'ils pouvaient s'apercevoir à une distance aussi considérable.

Cependant, comme, dans diverses localités, il est indispensable de leur donner une assez grande portée, l'administration s'est trouvée dans l'obligation d'établir deux ordres différents parmi ces phares *secondaires*.

D'après le système adopté, les phares des côtes de France sont divisés en *trois ordres*, comprenant chacun *deux* ou *trois classes*(1).

Je dois m'arrêter à ce point, sur cette matière, et éviter des détails plus techniques encore; je ne vous ai même exposé ceux qui précèdent, qu'afin de vous faire mieux comprendre le but de l'institution dont j'ai à vous entretenir.

II. Il a donc été formé près de l'administration centrale, il existe aujourd'hui près du ministre des travaux publics, qui a, dans ses attributions, les ports de commerce, *une commission consultative*, dite *des phares*.

(1) Voyez l'*Encyclopédie moderne*, au mot *Phares*.

Source : BIU Cujas

Elle est composée de marins, tels qu'amiraux, contre-amiraux et capitaines de vaisseau, d'inspecteurs généraux des ponts et chaussées et des constructions navales, et de membres de l'Académie des sciences et du Bureau des longitudes. Elle était présidée par le directeur général des ponts et chaussées, ou par le sous-secrétaire d'État au département des travaux publics, à défaut du ministre, lorsque ces fonctions existaient.

Cette commission donne son avis sur les différents systèmes d'éclairage des côtes, sur la construction des phares, sur leur classification, et en général sur toutes les questions que peut soulever l'exécution des travaux des phares.

Sous ce dernier rapport, les avis passent au conseil général des ponts et chaussées, qui, lui-même, ne fait que donner son avis au ministre.

— Telle est l'assez longue série des commissions et conseils qui assistent le ministre des travaux publics dans l'accomplissement de sa vaste tâche.

## SECTION TROISIÈME.

### Ministère de l'instruction publique.

Nous avons ainsi épuisé l'examen des institutions *consultatives*, avec le secours desquelles les deux ministres dont la haute mission est de pourvoir à la satisfaction de la vie matérielle du peuple, peuvent atteindre le but qui leur est indiqué par la nature même de leurs fonctions. Nous allons procéder au même examen pour les institutions *consultatives* que les lois et les règlements qui nous régissent ont établies près du ministre entre les mains duquel est remis le soin de pourvoir aux besoins de la vie intellectuelle du peuple : à l'éducation générale, à l'instruction publique.

Ces institutions sont :

Le conseil de l'Université et les conseils des académies et facultés,

Source : BIU Cujas

Le conservatoire de la Bibliothèque nationale,

La commission de l'École des chartes,

Les comités historiques.

Je vais vous expliquer l'objet de chacune de ces institutions. Mais, avant tout, il me paraît indispensable de vous exposer, en peu de mots, le système de l'Université de France, de ce grand monument national, dont le conseil de l'Université forme le couronnement, avec le ministre qui absorbe aujourd'hui le titre de grand-maître.

I. Deux principes d'ordre social dominent l'organisation universitaire, en France.

Le premier fonde la nécessité de l'intervention du gouvernement et de l'administration dans l'instruction publique.

Le second pose des limites à cette intervention.

Je vais essayer de vous faire comprendre la raison de ces règles de notre droit public et administratif.

II. Celle qui déclare que le gouvernement a le droit d'intervenir en cette matière a sa source dans des devoirs corrélatifs. N'est-il pas, en effet, de toute évidence qu'un bon gouvernement n'est pas seulement institué pour procurer à la société la satisfaction des besoins matériels de son existence, et qu'il n'a pas moins le devoir de la faire jouir des biens qui tiennent à la culture et au développement des facultés morales? Or, ce but exige une réunion de conditions nombreuses et difficiles, auxquelles l'administration publique peut seule satisfaire, à savoir : de grands établissements, des ressources assurées pour l'avenir, un système lié dans toutes ses parties, et dont les résultats soient certains

Il y a plus : tous les autres avantages que la société attend et désire même dans l'ordre économique ne peuvent être obtenus que par des hommes, premier instrument de l'exercice des arts ; ils exigent donc des sujets capables, préparés convenablement pour les divers besoins. C'est donc encore, sous ce second rapport, une portion essentielle de la mission qu'a

Source : BIU Cujas

reçue l'administration publique; elle doit appliquer sa sollicitude à préparer ces sujets et à leur fournir les moyens de se rendre propres à ces diverses carrières.

Ce devoir de l'administration publique est plus impérieux encore dans les pays libres, par cela seul que les citoyens, admissibles à tous les emplois, peuvent être plus ou moins appelés à concourir au bien-être de l'État.

L'administration publique est aussi chargée, dans l'intérêt de tous, de veiller pour écarter les maux et les dangers qui pourraient menacer la grande communauté; or, de tous ces maux, le plus grave sans doute est celui qui tendrait à corrompre la société elle-même dans son principe moral.

C'est donc encore pour elle un devoir impérieux de prendre des précautions nécessaires pour que des établissements formés dans un but de perfectionnement moral ne viennent pas altérer les mœurs, et détruire peut-être, dans leur source, les institutions elles-mêmes.

Enfin, il est, dans notre État, une maxime fondamentale qui veut qu'aucun établissement public ne puisse exister, dans le sein de la société, que de l'aveu et sous la tutelle de l'autorité chargée de maintenir l'ordre dans cette société; car la société elle-même n'est qu'un grand établissement public, national, formé par l'agglomération de ces établissements partiels; et l'ordre, pour elle, consiste dans l'harmonie de ces établissements entre eux et avec elle.

C'est de tous ces devoirs importants que découle, pour le gouvernement, le droit de créer ou de surveiller les établissements d'éducation et d'instruction publiques.

III. Mais cette action du gouvernement doit avoir des limites: c'est le second principe que je vous ai posé.

Que seraient, en effet, ces établissements, s'ils n'avaient pas une existence propre, s'ils ne jouissaient pas d'un certain degré d'indépendance?

Voyons le but.

Source : BIU Cujas

S'agit-il seulement de l'instruction? Mais l'autorité seule ne produit pas les lumières; elles ne jaillissent pas du seul commandement; elles ont leur domaine propre; elles ne reconnaissent qu'une autorité, celle de la raison. Elles ont une atmosphère à part, celle de la méditation et des recherches. Les arts, les sciences sont émancipés dès le berceau; la présence habituelle du pouvoir les étonne, les gêne, les blesse : ce serait dessécher le génie dans sa source que de lui enlever la liberté de son essor.

L'administration irait donc contre son but, si, sous ce premier rapport, elle intervenait autrement que pour procurer les instruments les plus utiles, et comme tels les sujets plus capables.

C'est ainsi que dans l'ordre matériel, elle trace et ouvre les routes au commerce, en laissant le passage libre aux voyageurs et aux transports; c'est ainsi qu'elle creuse les ports et y laisse ensuite entrer les navires, selon les besoins et la volonté de ceux qui les dirigent.

S'agit-il des mœurs, qu'en dehors du toit paternel l'administration publique a pour mission de former? Sa direction sans doute doit répondre à la haute destinée de l'homme ici-bas; elle doit remplir vis-à-vis de lui le vœu de la morale et de la religion, qui est l'âme de la moralité.

Cette direction doit, en outre, pourvoir à ce que la génération naissante, appelée à recueillir le fruit des institutions sociales, à en conserver et à en transmettre le bienfait, soit élevée dans l'esprit de ces mêmes institutions.

Mais cette influence elle-même, quelque légitime et nécessaire qu'elle soit, sera toujours d'autant mieux exercée que l'autorité civile paraîtra moins, et qu'elle laissera une action plus franche et plus entière aux forces morales qu'elle aura mises en mouvement.

Car la morale a aussi son autorité propre et antérieure à toute autre; il ne s'agit pas de la créer, il suffit de lui ouvrir la

Source : BIU Cujas

voie; il ne s'agit pas de la réglementer par des ordonnances, il suffit de lui assurer son empire naturel. Tout ce qui serait donné par le pouvoir serait ôté à la persuasion.

Ces considérations ont conduit à penser que les établissements d'éducation, une fois *créés* et *régularisés*, doivent seulement *rester sous la surveillance continuelle* du gouvernement.

Voilà les principes qui me paraissent dominer notre système d'instruction publique (1).

IV. Je vais maintenant vous faire connaître l'organisation de l'*Université*.

D'abord, ne l'oubliez jamais, « l'Université n'est autre chose que le gouvernement appliqué à la direction universelle de l'instruction publique, aux colléges des villes comme à ceux de l'État, aux institutions particulières comme aux colléges, aux écoles des campagnes comme aux facultés de théologie, de droit et de médecine. L'Université s'est élevée sur cette base fondamentale, que l'instruction et l'éducation publiques appartiennent à l'État et sont sous la direction supérieure du gouvernement du pays. » (Royer-Collard.)

L'Université n'est, en un mot, qu'un mode, qu'une forme d'administration, par lesquels le gouvernement pourvoit à l'exercice des droits, à l'accomplissement des devoirs qui lui sont attribués en cette matière.

Trois degrés composent aujourd'hui le grand édifice de l'Université de France.

Le premier a pour objet de donner à toutes les classes de la société une éducation universelle et indispensable. Il se rapporte au premier âge, auquel on donne les notions élémentaires, les rudiments des connaissances dont le besoin se fait sentir dans toutes les conditions sociales : c'est ce que l'on appelle l'*instruction primaire*.

Le deuxième degré d'éducation est non seulement universel

(1) C'est aussi la doctrine professée par M. de Gérando, en 1819 et 1820.

Source : BIU Cujas

pour toute la société, mais général encore pour toutes les conditions aisées; elle est égale partout, semblable pour tous. Les études y sont d'un ordre plus élevé que dans le premier degré, sans être cependant immédiatement applicables. C'est plutôt la culture de l'esprit que l'on y pratique, que la science proprement dite que l'on y donne; c'est ce qu'on appelle les *études classiques* ou l'*instruction secondaire*.

Elle est aussi, dans de certaines limites, ouverte gratuitement aux enfants distingués des classes pauvres.

Le troisième degré comprend des études spéciales, perfectionnées, immédiatement applicables aux diverses professions libérales entre lesquelles ces conditions se partagent, et qui demandent une sorte de noviciat. Elles ont le double caractère de spécialité par rapport à la profession, et de généralité par rapport aux personnes. Elles sont destinées au troisième âge de l'éducation, et embrassent les théories les plus relevées des sciences et des arts, et aussi leur application méthodique : c'est ce que l'on appelle l'*instruction supérieure*.

Dans son ensemble, et quant à l'instruction qu'elle offre, voilà notre Université, telle qu'elle a été créée par la loi du 10 mai 1806, et organisée par les décrets impériaux des 17 mars 1808 et 15 novembre 1811, et quelques ordonnances postérieures.

V. Voici maintenant son orgnisation générale, tant sous le rapport de l'*enseignement* que sous le rapport de l'*administration*.

Quant à l'enseignement, les écoles de l'Université sont classées dans l'ordre que je vais vous indiquer, en commençant par le degré supérieur.

1° Les *facultés*, qui ont pour objet un enseignement spécial et la collation de grades.

Elles se divisent elles-mêmes en cinq ordres, savoir : facultés de théologie, — facultés de droit, — facultés de médecine, — facultés des sciences, — facultés des lettres.

2° Les *colléges*, où l'on enseigne les éléments des lettres, de

Source : BIU Cujas

la philosophie, des sciences mathématiques et physiques, et qui se divisent en colléges *nationaux* ou lycées et colléges *communaux*.

3° Les *institutions* ou *pensions*, qui sont tenues par des maîtres particuliers, et qui se partagent en institutions de *premier ordre* et en institutions de *second ordre*, selon le degré d'enseignement qu'elles sont autorisées à offrir.

Une *école normale* fondée à Paris est destinée à former des maîtres pour tous les colléges de France.

4° Les *écoles primaires* ou petites écoles, où l'on apprend la lecture, l'écriture, les éléments de la langue française et du calcul.

Des écoles normales primaires, instituées dans les départements, forment les instituteurs primaires.

5° Et enfin, il faut ranger les *salles d'asile* parmi les institutions destinées à donner l'instruction : elles en sont les premiers rudiments.

— Quant à l'*administration* de l'instruction publique, le gouvernement général de l'Université est confié à un *grand-maître*, lequel, dans l'ordre constitutionnel qui nous régit aujourd'hui, doit être le ministre de l'instruction publique, et que, par conséquent, le chef de l'État nomme et révoque à volonté.

Immédiatement après le grand-maître, il y a deux dignitaires, un *chancelier* ayant le sceau de l'Université et la garde des archives, et un *trésorier* chargé de la recette et de la comptabilité générales.

Ces deux dignitaires sont également nommés par le Président de la République, et révocables à volonté.

Il y a ensuite des *inspecteurs généraux* chargés de visiter les diverses académies et tous les ordres d'écoles qu'elles surveillent.

L'Université est divisée en *académies*, qui embrassent une certaine portion de territoire, et les académies se divisent elles-mêmes en *facultés*, en colléges, en écoles primaires.

Source : BIU Cujas

Ces académies ont sous leur surveillance les écoles de tous les ordres qui se trouvent instituées dans l'enceinte de ce territoire, et que je viens d'énumérer.

Chaque académie est gouvernée par un *recteur*, sous les ordres immédiats du grand-maître-ministre.

Il y a, dans chaque académie, un ou deux *inspecteurs particuliers*, qui en visitent les établissements, d'après les ordres du recteur.

Chaque faculté est gouvernée par un *doyen*, que le grand-maître choisit parmi les professeurs. Le doyen est nommé pour trois ans ; il peut être continué.

Chaque faculté a une *assemblée* ou *conseil* (1);

Chaque académie a un *conseil académique ;*

L'Université elle-même a un *conseil supérieur*.

Ce sont surtout ces assemblées que j'ai pour but de vous faire connaître aujourd'hui : je vous ai entretenus des autres.

## § I. *Conseils universitaires.*

### Art. 1er. *Assemblées ou conseils des facultés.*

I. L'assemblée de chaque *faculté* est formée de tous les professeurs titulaires. (Statut du conseil de l'instr. publ. du 9 avril 1825, art. 43.) Elle est convoquée par le doyen, qui la préside (*ib.*, *ib.*), et qui, dans ses délibérations, a toujours voix prépondérante. (Déclaration du Roi du 16 août 1682 et 31 décembre 1683. — Circul. minist. du 20 octobre 1820 , au titre VI, p. 412 du Recueil des lois et règlements concernant l'instr. publique, 1832.)

II. Cette assemblée est investie d'une certaine juridiction disciplinaire qui vous sera plus tard expliquée. Cette assemblée

(1) Au-dessous des facultés, sont les colléges nationaux ou *Lycées*, et les colléges communaux. — Voir, pour les colléges communaux, t. Ier, p. 546, les fonctions des bureaux d'administration.

Source : BIU Cujas

et chacun de ses membres en particulier ont en outre pour mission de seconder le doyen, pour le maintien et le rétablissement du bon ordre. (*Ib.*, art. 44.) Elle est consultée d'ordinaire sur toutes les demandes formées ou réclamations élevées par les élèves à l'occasion de leurs études. Elle est aussi consultée habituellement sur les améliorations à introduire dans la pratique de l'enseignement.

L'article 8 du décret du 10 décembre 1809, contenant règlement sur le régime de l'Université, la subordination, la correspondance et les attributions de ses diverses autorités, statue de la manière suivante : « Les affaires particulières de chaque faculté sont traitées dans l'assemblée des professeurs en titre, présidée par le doyen, qui fait connaître au recteur le résultat des délibérations. »

III. J'ajouterai quelques mots relatifs aux facultés de droit en particulier.

Avant le décret organique du 17 mars 1808, les *facultés de droit* possédaient dans leur sein des *conseils* de *discipline et d'enseignement*, et des *comités d'administration*.

Ces *conseils* et *comités* ont été abolis par l'article 4 du décret du 4 juin 1809, qui a déclaré que désormais leurs fonctions appartiendraient aux conseils des académies dont les facultés faisaient partie; et l'article 7 de ce même décret a confié au doyen le droit exclusif de rédiger et proposer le budget de la faculté ; il le remet au recteur, qui le soumet au conseil académique.

Une circulaire ministérielle du 9 janvier 1810, interprétant le décret du 4 juin 1809, avait prescrit au doyen de chaque faculté de faire délibérer, en *conseil d'administration*, au commencement de chaque année scolaire, sur la formation du budget de l'année suivante.

Mais le statut du conseil de l'Université, du 13 juillet 1810, *sur l'administration économique des facultés de droit*, a porté les dispositions suivantes :

Source : BIU Cujas

1° Au titre *De l'administration* : « Art. 1er. L'administration économique de chaque faculté est dirigée par le recteur de l'académie; elle est surveillée par le conseil académique. »

« Art. 2. Le doyen de la faculté est chargé, sous la direction du recteur, de tous les détails de l'administration économique.

2° Au titre *Des dépenses* : « Art. 30. Toute dépense imprévue doit être spécialement autorisée et réglée par le conseil académique, sur la demande du doyen. »

3° Enfin, au titre *Du budget annuel* : « Art. 36. Dans les dix premiers jours du mois de décembre de chaque année, le doyen *rédige*, conformément au modèle déterminé par le grand-maître, *le budget de la faculté pour l'année suivante*, et le présente au recteur de l'académie. »

De cet ensemble de dispositions, il résulte que les assemblées des facultés de droit n'ont pas à délibérer sur la rédaction et la proposition de leur budget annuel.

Leurs attributions, comme celles de toutes les autres facultés, se bornent à ce que je viens de vous exposer tout à l'heure, c'est-à-dire à la délibération sur toutes les affaires particulières de la faculté, moins celle du budget.

### Art. 2. *Conseils académiques.*

1. Il est établi, au chef-lieu de chaque académie, un conseil composé de dix membres, désignés par le grand-maître, parmi les fonctionnaires publics et les officiers de l'académie. (Décret du 17 mars 1808, art. 85.)

Les *conseils académiques* sont présidés par les recteurs; ils s'assemblent au moins deux fois par mois; et plus souvent, si les recteurs le jugent convenable. Les inspecteurs des études y assistent, lorsqu'ils se trouvent dans les chefs-lieux des académies. (*Ib.*, 86.)

C'est tous les ans, au 1er janvier, que ces dix membres sont

Source : BIU Cujas

désignés par le grand-maître. (Arrêté du conseil de l'Université du 26 mai 1812.) Le secrétaire de l'académie rédige les procès-verbaux des séances du conseil. Ces procès-verbaux sont signés par le président et contre-signés par le secrétaire. (*Ib.*, art. 2.)

II. Il est traité, dans les conseils académiques, 1° de l'état des écoles de leurs arrondissements respectifs; 2° des abus qui pourraient s'introduire dans leur discipline, leur administration économique ou dans leur enseignement, et des moyens d'y remédier; 3° des affaires contentieuses relatives à leurs écoles en général, ou aux membres de l'Université résidant dans leurs arrondissements; 4° des délits qui auraient pu être commis par ces membres; 5° de l'examen des comptes des colléges situés dans leur arrondissement. (*Ib.*, art. 87.) — A Paris, le conseil de l'Université remplit les fonctions de conseil académique. (*Ib.*, art. 88.)

III. Pour le travail, le conseil académique est divisé en trois sections, toutes composées de trois membres et du président. La première, présidée par le recteur, s'occupe de l'état et du perfectionnement des études, de l'administration et de la police des écoles. — La seconde, présidée par un inspecteur, s'occupe de la comptabilité, tant de l'académie en général que des diverses écoles qu'elle renferme. — La troisième, présidée aussi par un inspecteur, est chargée du contentieux et des affaires du sceau. (Arrêté réglementaire du conseil de l'Université, du 26 mai 1812, art. 3.)

Les membres des trois sections sont désignés par le recteur, tous les six mois. (*Ib.*, art. 4.)

Chaque section examine les affaires qui lui ont été renvoyées par le recteur, et en fait rapport au conseil académique. Lorsque les affaires paraissent intéresser deux sections à la fois, le recteur peut réunir les deux sections, et dans ce cas il désigne un président pour les sections réunies. (*Ib.*, art. 5.)

Source : BIU Cujas

Toutes les fois que le recteur juge à propos d'assister aux séances des sections isolées ou réunies, il y préside la délibération. (*Ib.*, art. 6.)

Le recteur, ou, en son absence, l'inspecteur qui est chargé des fonctions rectorales, convoque et préside le conseil.

Les sections sont convoquées par leurs présidents respectifs, et toutes les fois que le nombre et la nature des affaires l'exigent. (*Ib.*, art. 7.)

Dans les sections et dans le conseil, les avis et les décisions sont arrêtés à la majorité absolue des voix. Si les voix sont partagées, celle du président est prépondérante. (Art. 7.)

Les sections ne peuvent donner d'avis que sur des affaires renvoyées par le recteur. Le conseil ne peut de même délibérer que sur des objets mis à l'ordre du jour par le recteur (*Ib.*, art. 8.) — Les conseillers qui désirent soumettre une proposition à la délibération du conseil doivent la présenter par écrit au recteur, qui juge s'il veut la renvoyer à l'examen d'une section et la mettre ensuite à l'ordre du jour. (*Ib.*, art. 9.)

A mesure qu'il survient une affaire qui doit être portée au conseil académique, le recteur la renvoie au président de la section que l'affaire concerne. (*Ib.*, art. 10.) Ce président de section en charge l'un des conseillers de sa section, et celui-ci en fait sont rapport à la section, laquelle arrête son avis. (*Ib.*, art. 11.) — Le président de la section nomme un rapporteur près le conseil, pour y soutenir l'avis de la section. (*Ib.*, *ib.*) — L'avis de la section est signé du président, et renvoyé par lui au recteur, avec les pièces et le nom du rapporteur près le conseil. (*Ib.*, art. 12.)

Le recteur met à l'ordre du jour et appelle les affaires au conseil, dans l'ordre qu'il juge convenable. (*Ib.*, art. 13.)

Lorsqu'un chef d'établissement d'instruction publique, doyen, proviseur ou autre, est membre du conseil académique, et qu'il est question de la reddition et de l'apurement de ses

Source : BIU Cujas

comptes, il assiste aux délibérations des sections et du conseil pour donner les renseignements et les explications nécessaires; mais il se retire quand la section et le conseil se déclarent suffisamment instruits et qu'il s'agit d'arrêter l'avis ou la décision sur ces comptes. (*Ib.*, art. 17.)

IV. Les fonctions ainsi attribuées aux conseils académiques par les lois et les règlements de l'Université sont regardées comme trop importantes par le conseil de l'Université, pour qu'il n'entre pas dans ses devoirs de veiller à ce qu'elles soient remplies avec le soin et l'assiduité qu'exige le bien de l'instruction publique. Aussi leur a-t-il rappelé, par des instructions précises (entre autres celle du 2 février 1820), que la sollicitude des conseils académiques ne doit pas se borner à la surveillance de l'administration économique des écoles et à l'examen de leurs comptes ; que le maintien des règlements, l'état et les progrès des études, la discipline et le régime intérieur des divers établissements d'instruction publique qui existent dans le ressort de l'académie, doivent, en premier lieu, fixer leur attention.

Il a, en conséquence, été ordonné que, tous les ans, après les tournées des inspecteurs, il leur soit fait un rapport spécial sur chacune des principales écoles de l'académie, c'est-à-dire sur chaque *faculté* et sur chaque *lycée national* et *collége communal*. Ce rapport doit faire connaître l'état des études et de la discipline et de l'ordre intérieur dans l'établissement. Un second rapport doit exposer la situation des *institutions* et *pensionnats*. Un dernier rapport donne des détails sur les *écoles primaires*, et sur les améliorations obtenues, pendant l'année précédente, dans l'instruction élémentaire.

Par ces différents rapports, tous les membres des conseils académiques acquièrent une entière connaissance de la situation des écoles; ils apprécient les progrès que chaque établissement a faits, et le degré de perfectionnement auquel les études sont parvenues; et si des abus tendent à s'intro-

Source : BIU Cujas

duire, ils sont, de cette manière, promptement aperçus; ils peuvent être prévenus ou corrigés.

Les lumières qui résultent de ces rapports et de leur examen n'ont pas moins d'intérêt pour les membres des conseils académiques qui sont choisis dans l'ordre administratif ou judiciaire que pour ceux qui font partie du corps enseignant. Témoins des efforts des fonctionnaires de l'académie pour hâter les progrès de l'instruction publique, les magistrats qui sont invités à prendre part à leurs délibérations éprouvent le désir de coopérer à leurs travaux. Instruits des besoins de chaque établissement, ils conçoivent naturellement le désir de contribuer à ce qu'il y soit pourvu; et, dans cette vue, ils emploient l'influence que leurs places et la considération dont ils sont environnés leur donnent auprès des autorités.

C'est ainsi que l'Université parvient à obtenir, par un concours de volontés et d'efforts, les secours nécessaires pour assurer le développement et le succès de ses institutions.

### Art. 3. *Conseil de l'Université.*

Le conseil de l'Université couronne cette hiérarchie spéciale de conseils.

Ce conseil a porté des dénominations diverses. L'article 69 du décret du 17 mars 1808 l'a institué sous le nom de *conseil de l'Université;* l'ordonnance royale du 15 août 1815 l'avait qualifié de *commission de l'instruction publique* (art. 3); l'ordonnance du 1^er^ novembre 1820 l'a appelé *conseil royal de l'instruction publique* (art. 1^er^). Depuis la révolution de février 1848, il a repris le titre de *conseil de l'Université;* c'est celui qui est consacré par le décret du 17 mars 1808.

Le *conseil de l'Université* est composé de dix conseillers titulaires. — Il est présidé par le ministre grand-maître, en sa qualité de chef de l'Université. (Décret du 17 mars 1808, art. 61.)—Il est convoqué par le ministre. (*Ib.*)—Un secrétaire



Source : BIU Cujas

choisi parmi les conseillers ordinaires, et nommé par le ministre grand-maître, rédige les procès-verbaux du conseil. (*Ib.*, art. 73, et ordonnance du 27 février 1821, art. 6.)

Les membres du conseil de l'Université sont nommés par le chef de l'État, entre trois candidats qui lui sont présentés par le grand-maître, de l'avis du conseil de l'Université, et qu'il doit choisir parmi les personnes les plus recommandables dans l'instruction publique. (Décret impérial du 17 septembre 1808, art. 11, et ordonnance du 27 février 1821, art. 7.)

Le conseil de l'Université s'assemble au moins deux fois par semaine, et plus souvent si le ministre le trouve nécessaire. (Décret du 17 mars 1808, art. 74.) — Les affaires y sont décidées à la pluralité des voix, sur le rapport des conseillers qui les ont instruites. (Ordonnance royale du 27 février 1821, art. 1er.)

Dans l'origine, et par l'article 75 du décret du 17 mars 1808, le conseil, pour le travail, avait été partagé en cinq sections : la première s'occupait de l'état et du perfectionnement des études ; — la deuxième, de l'administration et de la police des écoles ; — la troisième, de leur comptabilité ; — la quatrième, du contentieux ; — et la cinquième, des affaires du sceau de l'Université.

Le conseil ne se compose plus aujourd'hui que de 4 sections ; celle des affaires du sceau n'existe plus.

Chaque section examinait les affaires qui lui étaient renvoyées par le grand-maître, et en faisait le rapport au conseil, qui en délibérait. Mais alors le conseil de l'Université se composait de trente membres, dont dix conseillers *titulaires* ou à vie, et vingt conseillers *ordinaires*, choisis tous les ans par le grand-maître. (*Ib.*, 69 et 70.) Aujourd'hui le conseil de l'Université étant réduit à dix membres titulaires, l'instruction et le rapport des affaires sont répartis entre les membres du conseil, dans l'ordre suivant :

L'un des conseillers exerce (vous vous le rappelez) les fonc-

Source : BIU Cujas

tions de *chancelier*, et il est chargé des affaires du sceau, ainsi que de l'instruction et des rapports concernant les facultés et écoles spéciales, celles de théologie catholique exceptées. (Ordonnance du 1er novembre 1820, art. 2 et 4.) — Le chancelier est chargé du dépôt et de la garde des archives et du sceau de l'Université. Il contre-signe tous les actes émanés du grand-maître et du conseil ; il signe également les diplômes donnés pour toutes les fonctions.

Il présente au grand-maître les titulaires, les officiers des universités et des académies, ainsi que les fonctionnaires qui doivent prêter serment. Il surveille la rédaction du grand registre annuel des membres de l'Université. (Décret du 17 mars 1808, art. 67.)

Un autre conseiller exerce les fonctions de *trésorier;* il est chargé de l'instruction et des rapports concernant les recettes et les dépenses générales. Les budgets des établissements et toutes les affaires exigeant dépense sont d'abord examinés par le conseiller dans les attributions duquel se trouve l'établissement ou le fonctionnaire auquel la dépense se rapporte, et sont remis, avec son avis, au conseiller chargé des fonctions de trésorier, qui en fait le rapport au conseil. (Ordonnance du 1er novembre 1820, art. 5.) — Le trésorier est spécialement chargé des recettes et des dépenses de l'Université ; il veille à ce que les droits perçus dans toute la France, au profit de l'Université, soient fidèlement versés. Il surveille la comptabilité des colléges nationaux et communaux et de tous les établissements des académies; il en fait son rapport au grand-maître et au conseil. (Décret du 17 mars 1808, art. 68.)

Les vingt-six académies qui composent l'Université étant divisées en trois arrondissements, par l'ordonnance du 27 février 1821, le premier est formé de la seule académie de Paris. L'instruction et le rapport des affaires concernant les colléges, les institutions et les pensions, dans chacun de ces arrondissements sont faits : pour le premier arrondissement,

Source : BIU Cujas

par un troisième conseiller qui exerce les fonctions de recteur de l'Académie de Paris ; pour le deuxième arrondissement, par un quatrième conseiller; pour le troisième arrondissement, par un cinquième conseiller. (Art. 1, 2 et 3.)

Un sixième conseiller est chargé des facultés de théologie catholique, des aumôniers des colléges, des frères des écoles chrétiennes, et des relations avec le gouvernement pour ce qui regarde les écoles secondaires ecclésiastiques. (Ordonnance du 30 décembre 1822.)

Un septième conseiller exerce les fonctions du ministère public, telles qu'elles sont réglées par le décret du 15 novembre 1811 ; il est en outre chargé de l'instruction et des rapports concernant l'instruction primaire et les écoles primaires, autres que celles de Paris et du département de la Seine. (Ordonnance du 1er septembre 1820, art. 9.)

Un huitième conseiller est chef de l'École normale. (Décret impérial du 17 novembre 1808, art. 18.)

Un neuvième conseiller remplit les fonctions de secrétaire général du conseil. (Ordonnance du 30 décembre 1822.)

Le dixième est investi des fonctions de vice-président de ce même conseil.

II. Quant à ses attributions, le conseil de l'Université en a de très diverses.

Il remplit d'abord des fonctions *quasi-législatives*, ou tout du moins il exerce, par délégation, le *pouvoir réglementaire.* Ainsi, les articles 76 et 100 du décret du 17 mars 1808 l'avaient appelé à *discuter* et *arrêter*, conformément à certaines dispositions prescrites, et sur la proposition du grand-maître, tous les projets de règlements et de statuts qui peuvent être faits pour les écoles de divers degrés ; et l'ordonnance du 17 février 1815, article 55, lui a donné le droit de dresser, d'arrêter, de *promulguer* les règlements généraux relatifs à l'enseignement et à la discipline.

— En second lieu, il exerce un certain *pouvoir administratif*

Source : BIU Cujas

en vertu de l'article 56 de cette même ordonnance de 1815, qui l'autorise :

1° A prescrire à toutes les académies l'exécution des règlements faits par lui, et de la surveiller par des inspecteurs généraux des études ;

2° A donner aux conseils académiques les avis qui lui paraissent nécessaires, à censurer les abus, et à pourvoir à ce qu'ils soient réformés. (Art. 59.)

3° Il exerce encore un pouvoir administratif, lorsqu'il prononce sur les plaintes des supérieurs et les réclamations des inférieurs (décret du 27 mars 1808, art. 78) ;

4° Lorsqu'il statue, en vertu de l'article 77 du décret du 17 mars 1808, sur toutes les questions relatives à la police, à la comptabilité et à l'administration générale des facultés et des colléges, et qu'il arrête les budgets de toutes ces écoles ;

5° Lorqu'il admet ou rejette les ouvrages qui ont été ou devront être mis entre les mains des élèves ou placés dans les bibliothèques des colléges nationaux ou lycées et des colléges communaux, et qu'il examine les ouvrages nouveaux qui sont proposés pour l'enseignement dans ces mêmes écoles (*ib.*, art. 80) ;

6° Lorsqu'il provoque et encourage la composition des livres qui manquent à l'enseignement, et qu'il indique ceux qui lui paraissent devoir être employés (ordonnance royale du 17 février 1815, art. 62) ;

7° Lorsqu'il entend le rapport des inspecteurs généraux, au retour de leurs missions (décret du 17 mars 1808, art. 81) ;

8° Lorsqu'il déclare *émérites* les fonctionnaires de l'Université, et détermine leur pension de retraite. (*Ib.*, 123, § II.)

— En troisième lieu, il remplit des fonctions purement *consultatives :*

1° Lorsqu'il propose toutes les mesures propres à améliorer l'instruction, et pour lesquelles il est besoin de recourir à l'au-

Source : BIU Cujas

torité du gouvernement (ordonnance du 17 février 1815, art. 61);

2° Lorsqu'il sollicite la réforme des règlements, et les décisions interprétatives de la loi (décret du 17 mars 1808, art. 83);

3° Lorsque, sur la provocation du ministre grand-maître, il discute les questions relatives aux degrés d'instruction qui devront être attribués à chaque genre d'école, dans le but de distribuer l'enseignement, le plus uniformément possible, dans toutes les parties de la France, et d'établir une émulation utile aux bonnes études (*ib.*, art. 106);

4° Lorsque, dans une sphère de pure application, il donne au grand-maître son avis sur les cas dans lesquels il y a lieu de faire fermer les institutions ou pensions où il a été reconnu des abus graves et des principes contraires à ceux que professe l'Université (*ib.*, art. 105);

5° Lorsque, dans l'intérêt de la discipline de l'École normale, il discute, sur la proposition du ministre-grand-maître, les règlements sous l'empire desquels les aspirants au professorat, les élèves-maîtres de cette école, y doivent vivre (*ib.*, art. 115);

6° Lorsqu'il délibère sur les dons et legs faits à l'Université, qui doivent être autorisés suivant les formes prescrites par les règlements d'administration publique. (*Ib.*, art. 137.)

— En quatrième lieu, le conseil de l'Université exerce une véritable *juridiction :*

1° Lorsqu'il inflige aux membres de l'Université les peines disciplinaires établies, et que lui seul a le droit d'appliquer (*ib.*, art. 47 et 79);

2° Lorsqu'il statue sur l'appel porté devant lui contre les jugements des juridictions inférieures de l'Université, en matière de discipline;

3° Lorsqu'il prononce sur les affaires contentieuses relatives à l'administration générale des académies et de leurs écoles,

Source : BIU Cujas

et celles qui concernent les membres de l'Université en particulier. (*Ib.*, 82.)

L'examen spécial de ces dernières attributions trouvera sa place dans la dernière partie de ces leçons, qui, vous le savez, doit être relative aux *juges administratifs*, et que nous atteindrons, je l'espère, dans le cours du mois prochain.

Les travaux intérieurs du conseil sont régis par trois règlements des 19 décembre 1809, 11 juin 1813 et 8 décembre 1846.

— Tel est le tableau fort abrégé de l'ensemble de notre système d'instruction publique, de l'organisation et de la mission de l'Université de France, et spécialement des conseils ou assemblées *consultatives* qui assistent l'administration dans cette portion de sa difficile mission.

Il y a, d'ailleurs, vous le savez, car je n'ai pas manqué de vous le faire remarquer à chacun des pas que nous avons faits, depuis le mois de novembre, dans cette région si populeuse des fonctions et des fonctionnaires administratifs de notre pays; vous savez, dis-je, qu'il y existe un grand nombre d'établissements d'instruction qui sont *étrangers à l'Université*.

Parmi ces établissements, il en est qui ont pour but de donner un enseignement spécial sur certaines branches des sciences et des arts : telles l'école polytechnique, l'école des jeunes de langues, l'école forestière, les écoles militaires et navales, l'école des Beaux-Arts, les écoles d'arts et métiers, les écoles vétérinaires, les écoles des ponts et chaussées et des mines. Il n'est qu'une seule école de perfectionnement, le Collége de France, qui n'ait pas un caractère de spécialité et d'application pratique.

Il est d'autres établissements, qui consistent dans des collections ou dépôts d'objets relatifs aux sciences ou aux arts, et auxquels aussi sont ordinairement annexés des cours publics : tels les bibliothèques publiques, les observatoires,

Source : BIU Cujas

les musées, les conservatoires d'arts et métiers, les archives publiques.

Les sociétés savantes et littéraires forment une troisième classe parmi ces établissements : tels l'Institut de France, l'Académie de médecine, la Société centrale d'agriculture, la Société d'encouragement pour l'industrie nationale.

Et à la rigueur, les théâtres, bien dirigés, pourraient former la quatrième classe d'établissements d'instruction générale.

Quelques uns de ces établissements d'instruction, étrangers à l'Université, ont un caractère national, existent pour la France entière, et sont entretenus aux frais de l'État.

D'autres ont un caractère départemental ou municipal, et sont entretenus aux frais des départements ou des communes.

D'autres enfin, quelque générale que soit leur utilité, tirent leur existence d'une origine privée, et sont entretenus par des particuliers ou par des associations libres : telles la Société centrale d'agriculture et la Société d'encouragement pour l'industrie nationale.

Quelques uns de ces établissements sont fondés par des lois ; d'autres sont fondés et régis par des actes du gouvernement ; d'autres sont simplement reconnus et autorisés par lui ; d'autres enfin sont seulement autorisés par l'administration locale (1).

Voilà par quels moyens, dans notre pays, la plus large instruction peut être recueillie dans toutes les branches des connaissances humaines.

Mais je reprends l'objet spécial de notre examen actuel, et je dois poursuivre avec vous l'étude des institutions consultatives qui sont établies près du ministère de l'instruction publique. En son lieu, se présente ici le *conseil d'administration de la Bibliothèque nationale*.

(1) Voir les *Institutes* de M. de Gérando.

Source : BIU Cujas

§ II. *Conseil d'administration de la Bibliothèque nationale.*

I. La plus importante des bibliothèques de l'État est celle qui est située à Paris, rue Richelieu, et qui est connue sous le nom de *Bibliothèque nationale.*

Cette bibliothèque se composait de 910 volumes sous Charles V; — de 1890, sous François Ier; — et de 16,746, sous Louis XIII. — En 1684, elle possédait 50,542 volumes; — en 1775, près de 150,000, et environ 200,000 en 1770. — elle est riche aujourd'hui de plus de 700,000 volumes, et de 80,000 manuscrits, sans compter plusieurs centaines de milliers de pièces relatives à l'histoire générale, et surtout à l'histoire de France.

D'autres richesses s'y sont jointes à celles-là.

Louis XIV avait donné l'ordre de rassembler toutes les médailles et toutes les raretés qui se trouvaient dans les maisons royales, et les avait fait déposer à la Bibliothèque, en 1667. De savants antiquaires, envoyés dans les pays étrangers, augmentèrent ce dépôt; des objets rares et précieux furent successivement acquis; et la Bibliothèque possède aujourd'hui, malgré la perte causée par un vol récent, la collection numismatique la plus riche et la plus variée qui existe en Europe.

Enfin, la Bibliothèque nationale possède un cabinet d'estampes et de cartes, fondé également par Louis XIV, et qui se compose d'un recueil d'estampes et de cartes de géographie, depuis la découverte de la gravure jusqu'à nos jours. On y compte 1,200,000 estampes et 40,000 cartes.

II. L'administration de ce précieux dépôt avait été organisée, comme celle des grands établissements scientifiques et d'instruction, par la Convention nationale; mais la loi du 25 vendémiaire an IV, qui l'avait réglée, avait été modifiée par divers arrêtés, décisions et ordonnances, notamment par celle du 2 novembre 1828, lorsque, à la suite de la révolution de

Source : BIU Cujas

1830, le ministre de l'instruction publique chargea une commission d'examiner le régime des bibliothèques de Paris et de lui proposer ses vues d'amélioration.

D'après les vœux exprimés par cette commission, une ordonnance royale du 14 novembre 1832 a réorganisé l'administration de la Bibliothèque nationale.

« Considérant (porte le préambule de cette ordonnance) que l'administration de la Bibliothèque, telle que l'a constituée la loi du 25 vendémiaire an IV, présente des avantages maintenant reconnus, qu'il importe de conserver; mais que cette administration collective, isolée dans ses actes, dépourvue d'unité de direction, disposant de l'avancement des fonctionnaires, des logements qui leur sont accordés, des fonds portés au budget de la Bibliothèque, des objets même qui font partie des dépôts, a donné lieu à des abus contre lesquels la responsabilité de notre gouvernement n'est point à couvert; — voulant rentrer dans les dispositions essentielles de la loi du 25 vendémiaire an IV, et conserver à l'administration de la Bibliothèque royale le caractère fondamental qu'elle lui a donné en y introduisant d'ailleurs les perfectionnements qu'ont réclamés les hommes les plus éclairés, et qu'exige l'état actuel de ce vaste dépôt; voulant enfin imprimer à tous les travaux une activité nouvelle, et, en investissant le président du conservatoire d'attributions plus étendues et qui le placent dans un rapport plus immédiat avec l'autorité supérieure, assurer à la fois son influence et sa responsabilité, et donner ainsi à l'administration générale de l'établissement l'ensemble et l'unité qui lui ont souvent manqué, etc. »

— Tels sont les motifs qui ont dirigé l'organisation de 1832; elle a été, dans quelques points essentiels, et surtout dans quelques détails, modifiée par l'ordonnance du 2 juillet 1839, qui la régit aujourd'hui. C'est donc dans cette ordonnance qu'il faut puiser les règles du régime actuel.

Voyons d'abord l'*organisation générale*.

Source : BIU Cujas

D'après l'article 1er de cette ordonnance de 1839, l'administration de la Bibliothèque nationale se compose, 1° d'un *directeur*, qui a la surveillance générale de l'établissement ; 2° de *conservateurs* préposés aux divers *départements* entre lesquels se divise l'ensemble de ce grand établissement.

Ces départements sont fixés à quatre, savoir :

1° Les imprimés ;

2° Les manuscrits, chartes et diplômes ;

3° Les monnaies, médailles, pierres gravées et antiques ;

4° Les estampes, cartes géographiques et plans. (Art. 2.)

Chaque département est confié à deux conservateurs. (Art. 3.) Il peut y avoir de plus, dans chaque département, des conservateurs-adjoints, auxquels sont confiées diverses sections du dépôt. Dans le premier et le deuxième département, leur nombre peut excéder celui des conservateurs, d'après les besoins du service et la diversité des collections. (Art. 4.)

III. La réunion des conservateurs forme, sous la présidence du directeur, le *conservatoire*, c'est à-dire le *conseil d'administration* de la Bibliothèque. Les conservateurs-adjoints assistent aux délibérations du conservatoire, avec voix consultative. En cas d'absence ou d'empêchement d'un ou de deux conservateurs, le ministre de l'instruction publique peut accorder voix délibérative à un ou deux conservateurs-adjoints du même département que les titulaires absents. (Art. 5.)

Le directeur, président du conservatoire, est nommé par le chef de l'État. Il peut être choisi ou non parmi les conservateurs. (*Ib.*, art. 6.)

Le conservatoire élit, chaque année, parmi ses membres, un *vice-président*, rééligible pour une année seulement, lequel, en cas d'absence du directeur, le remplace dans la présidence du conservatoire. Dans le même cas d'absence ou d'empêchement, les autres fonctions attachées au titre de directeur sont exercées, sur délégation expresse du ministre de l'instruction pu-

Source : BIU Cujas

blique, soit par le vice-président, soit par un autre membre du conservatoire. (Art. 7.)

Le conservatoire choisit également, chaque année, parmi ses membres, un *secrétaire* qui tient les procès-verbaux des séances, et en assure la transcription sur un registre, après que la rédaction en a été lue et approuvée. (*Ib.*, art. 8.)

Un *trésorier*, nommé par le chef de l'État, parmi les conservateurs ou les conservateurs-adjoints, dispose les états de compte, reçoit les fonds alloués, effectue les paiements et distribue les traitements affectés aux différents services de la Bibliothèque. (Art. 9.)

En cas de vacances, les conservateurs et conservateurs-adjoints sont nommés par le chef de l'État, savoir : les conservateurs parmi les conservateurs-adjoints et les membres titulaires de l'Institut; les conservateurs-adjoints, également parmi les membres de l'Institut ou sur une liste délibérée en conservatoire, et composée de trois candidats, dont un au moins doit être pris parmi les employés de la Bibliothèque. (Art. 10.)

Les employés de la Bibliothèque, désignés sous les titres de bibliothécaires, sous-bibliothécaires et employés (1), sont partagés en plusieurs classes, à chacune desquelles est attaché un traitement différent et gradué. Nul ne peut être admis dans la classe la moins élevée, sans avoir été un an au moins surnuméraire. La promotion d'une classe à l'autre a lieu par droit d'ancienneté ou de mérite, sur la présentation du conservatoire. Les employés d'un département peuvent continuer leur avancement dans un autre. Les employés de toutes les classes sont nommés par le ministre, et ne peuvent être révoqués que par lui. (Art. 11.)

IV. Voici maintenant les *fonctions particulières* des conservateurs et les *attributions* du conservatoire.

1° En ce qui concerne les *conservateurs :*

(1) Voir l'ordonnance du 22 février 1839.

Source : BIU Cujas

Les conservateurs, dans leur département respectif, ont la police intérieure et la surveillance immédiate de leurs subordonnés. La répartition du travail, relativement au classement du dépôt, à la confection du catalogue, et aux diverses parties du service, leur appartient exclusivement. (*Ib.*, art. 13.)

Dans les départements de la Bibliothèque où le prêt est permis, les conservateurs sont personnellement responsables des objets qui auraient été prêtés au dehors, et qui seraient perdus pour la Bibliothèque, faute de l'exacte observation des formalités préalables auxquelles le prêt doit être assujetti. (*Ib.*, 14.)

Les conservateurs, dans chaque département, présentent, quand ils le jugent utile, des candidats pour remplir, dans la Bibliothèque, la fonction de *surnuméraire*. Ils présentent, parmi les surnuméraires de leur département, les candidats aux places d'*employés* qui viennent à vaquer dans leur département, et proposent également la promotion des employés d'une classe dans la classe supérieure. (Art. 15.)

2° En ce qui concerne le *conservatoire :*

La réunion des conservateurs, présidée par le directeur ou le vice-président, statue sur l'emploi des fonds attribués, chaque année, par la loi de finances, à l'entretien et à l'accroissement des collections. Dans une des séances de janvier de chaque année, le conservatoire délibère sur la répartition de ces fonds entre les divers départements de la Bibliothèque. Cette délibération est transmise au ministre ; et, quand elle a été approuvée par lui, il ne peut y être fait de changement que par décision expresse, sur la demande motivée du conservatoire, pour quelque acquisition dont l'urgence et l'utilité scientifique auraient été démontrées.

Le conservatoire délibère encore, sauf l'approbation du ministre, sur l'emploi des annuités extraordinaires et transitoires qui ont été accordées pour les dépenses relatives aux

Source : BIU Cujas

achats nouveaux, à l'entretien des livres et à la rédaction des catalogues. (Art. 16.)

Le conservatoire délibère également, sauf l'autorisation du chef de l'État ou l'approbation du ministère de l'instruction publique, sur l'acceptation des dons qui seraient offerts à la Bibliothèque, et sur les propositions d'achat et d'échange qui sont présentées par chaque conservateur en ce qui concerne son département.

Il peut être également saisi, par renvoi du ministre de l'instruction publique, de toutes les demandes de cette dernière nature; et, dans ce cas, il délibère après avoir entendu l'avis des conservateurs dont le département est intéressé dans la proposition. (Art. 17.)

Le conservatoire, sur la proposition des conservateurs dans le département desquels les prêts sont autorisés, et d'après tous les renseignements qu'il peut recueillir, arrête, après délibération, la liste des personnes en faveur desquelles ces prêts auront lieu. — Aucun nom ne peut être ajouté à cette liste, sans avoir été proposé et adopté en séance du conservatoire. — Dans le cas où quelque plainte serait faite sur le refus ou l'omission d'un nom présentant toutes les garanties exigées par le règlement, il doit y être statué par le ministre de l'instruction publique, après communication de la plainte au conservatoire.

Le conservatoire délibère également sur toute demande à l'effet d'obtenir le prêt d'un manuscrit; et, dans ce cas, sa délibération n'est définitive et exécutoire qu'après l'approbation du ministre. (Art. 18.)

Le conservatoire statue, s'il y a lieu, sur la révocation des surnuméraires, d'après la demande des conservateurs du département dont ils font partie ou la proposition du directeur. (Art. 19.)

Le conservatoire délibère également sur les demandes ou propositions de révocation qui sont faites relativement à des

Source : BIU Cujas

employés de la Bibliothèque. — Il recueille leurs moyens de défense, présentés soit verbalement, soit par écrit, et propose, s'il y a lieu, l'exclusion des fonctionnaires inculpés. (Art. 20.)

Le conservatoire, d'après la demande d'un de ses membres, ou sur la proposition du directeur, délibère encore sur toute modification ou disposition nouvelle dont paraîtrait susceptible le règlement intérieur de la Bibliothèque. (Art. 21.)

V. Voici enfin quelles sont les attributions et la responsabilité du *directeur*, président du conservatoire.

Le directeur, président du conservatoire, convoque la réunion des conservateurs quand il le juge convenable, indépendamment des séances ordinaires fixées par le règlement. — En cas de partage, sa voix est prépondérante. — Il signe les procès-verbaux du conservatoire, conjointement avec le secrétaire, et adresse au ministère de l'instruction publique une copie certifiée du procès-verbal de chaque séance. (Art. 22.)

Il correspond seul avec le ministre; il lui transmet, au nom du conservatoire, pour être soumises à son approbation, toutes les délibérations relatives à l'affectation des fonds, aux acquisitions et échanges, aux prêts de manuscrits, et toute proposition du conservatoire pour la nomination, promotion ou révocation des employés.

Il correspond en son propre nom, avec ce ministre, pour tout ce qui concerne les besoins généraux de l'établissement, l'état des bâtiments et du matériel, la répartition des logements par droit d'ancienneté entre les conservateurs, et, s'il y a lieu, entre les conservateurs-adjoints. (Art. 23.)

Il a la police générale de l'établissement ; il doit, sur l'initiative d'un conservateur, ou immédiatement, prescrire toutes les mesures d'ordre et provoquer tous les travaux d'entretien et de précautions nécessaires à la sûreté des divers dépôts que renferme la Bibliothèque. (Art. 24.)

Il a la surveillance générale de l'état des bâtiments, et fait,

Source : BIU Cujas

à cet égard, au ministre de l'instruction publique, pour être transmises au ministre des travaux publics, toutes propositions relatives aux changements ou appropriations qui paraîtraient nécessaires, sauf à prendre l'avis préalable du conservatoire, si ces changements concernent le local occupé par les dépôts d'un département de la bibliothèque. (Art. 25.)

Toutes les dépenses de l'établissement sont soumises au visa du directeur. Il a exclusivement l'administration des fonds qui ne sont pas affectés, par loi de finances, à l'accroissement et à l'entretien des collections, ou qui ne font pas partie des annuités extraordinaires et transitoires dont je vous entretenais tout à l'heure. — Tous les trois mois, il rend compte de l'emploi de ces fonds au ministre de l'instruction publique. (Art. 26.)

Il est tenu, sous sa responsabilité, de veiller à ce que les travaux prescrits par les conservateurs, dans chaque département, s'exécutent avec régularité ; il en donne l'état au ministre, dans un rapport trimestriel. (Art. 27.)

Il est également chargé d'assurer l'ordre et l'activité du service public, et de veiller à ce que la Bibliothèque soit toujours ouverte aux jours et heures déterminés, aujourd'hui, de dix heures du matin à trois heures de l'après midi, hormis les dimanches et jours fériés.

Dans les deux époques de l'année où le service public est suspendu, pendant la quinzaine de Pâques, et depuis le 1^er^ septembre jusqu'au 1^er^ octobre, il doit assurer l'exécution des travaux intérieurs de la Bibliothèque.

Il prescrit et provoque, surtout à ces deux époques, la rentrée des objets prêtés par la Bibliothèque, et transmet au ministre un tableau du résultat, en indiquant les motif du retard, les pertes éprouvées, la valeur de ces pertes, et les cas de responsabilité qu'il y a lieu d'appliquer. (Art. 28.)

Il nomme enfin tous les gens de service, soit immédiatement, pour ce qui concerne le service général, soit, sur la

Source : BIU Cujas

proposition des conservateurs d'un département, pour ce qui concerne le service particulier de ce département. — Il peut toujours les révoquer, quand il le juge convenable pour le bon ordre de l'établissement. (Art. 29.)

Tel est l'ensemble de l'administration de la Bibliothèque nationale.

### § III. — *Commission de l'Ecole des chartes.*

I. Une branche de la littérature française, celle relative à l'histoire de la patrie, allait, en 1821, si le gouvernement ne se fût pressé d'y porter remède, être privée d'une classe de collaborateurs qui lui était indispensable. C'était celle de ces hommes qui, par de longs efforts d'application et de patience, avaient acquis la connaissance de nos manuscrits, s'étaient rendu familières les écritures si diverses de nos archives, de nos chartes, des documents de tout genre que nous ont laissés nos ancêtres, et savaient traduire tous les dialectes du moyen âge.

L'homme instruit dans la science de nos chartes et de nos manuscrits est sans doute bien inférieur à l'historien; mais il marche à ses côtés, il lui sert d'intermédiaire avec les temps anciens, et il met à sa disposition les matériaux échappés à la ruine des siècles.

Que ces utiles secours manquent à l'homme appelé, par son génie, à écrire l'histoire, une partie de sa vie se consumera dans des études toujours pénibles et souvent stériles. Il faudra encore renoncer à tous les ouvrages volumineux, qui demandent un grand concours de coopérateurs. Déjà même, en 1821, ce défaut d'auxiliaires retardait l'achèvement de plusieurs savants recueils entrepris ou continués par l'Académie des inscriptions et belles-lettres, tels le *Recueil des historiens français*, commencé par les religieux bénédictins de la congrégation de Saint-Maur; l'*Histoire littéraire* de la France, com-



Source : BIU Cujas

mencée par les mêmes bénédictins; le *Recueil des ordonnances du Louvre*, commencé par le savant Laurière; la *Collection des chartes et diplômes*, dont le premier volume a été publié par Bréquigny et La Porte du Theil. Il était important de ne pas laisser imparfaits ces beaux monuments de notre gloire littéraire.

Autrefois, la studieuse congrégation des bénédictins de Saint-Maur s'était livrée avec succès à ce genre de science; et d'ailleurs presque toutes les capitales de nos provinces avaient, à côté des archives qui renfermaient les fondements de leurs droits publics, et même l'origine d'un grand nombre de leurs propriétés privées, des gardiens qui savaient les lire et les traduire. Ce travail ayant un salaire, les études qui l'avaient préparé trouvaient une juste récompense.

En 1821, par l'effet du changement qui s'était opéré dans nos lois politiques et dans nos lois civiles, ces mêmes études, que ne soutenaient plus ni tradition, ni aucun enseignement public, et auxquels les individus n'avaient aucun intérêt à se livrer, s'étaient presque complétement éteintes.

Ce n'étaient pas seulement les études qui nous manquaient: les dépôts mêmes des anciens titres qui avaient échappé aux ravages de la révolution de 1789, étaient en très petit nombre dans l'intérieur de la France; la plupart avaient été transportés à Paris. Il n'y avait donc guère qu'à Paris où la science des chartes pût renaître, soit par le flambeau des lumières que les académies n'avaient pas laissé éteindre, soit à l'aide des immenses dépôts dont cette capitale est en possession.

Le gouvernement d'alors voulut favoriser ce beau mouvement, qui portait les esprits éclairés à la recherche de nos antiquités; il voulut que le bon Français se glorifiât, avec le même orgueil, de tout ce que l'ancienne France a eu de monuments remarquables, et de tous les embellissements dont les temps nouveaux s'étaient enrichis. Ces archives entassées,

Source : BIU Cujas

que le cours des âges aurait rendues de plus en plus illisibles, sont les débris de notre ancienne histoire ; il fallait donc se hâter de ranimer cette poussière avant qu'elle périt : c'est ce qu'a pensé un ministre éclairé et généreux, M. le comte Siméon, et c'est à lui qu'est due, à cette époque de 1821, la création d'une *école* destinée à former des interprètes de nos vieilles archives (1).

Cette école est celle *des chartes*, fondée à Paris par l'ordonnance du 22 février 1821. Cette institution a été perfectionnée par une autre ordonnance du 11 novembre 1829 (2).

II. Voici ce qui résulte de la combinaison de ces deux règlements.

1° Les cours de cette école se divisent en cours élémentaire et en cours de *diplomatique* et de *paléographie* françaises (3).

La *diplomatique* est l'art de reconnaître les diplômes ou chartes authentiques.

La *paléographie* est la science des écritures anciennes, l'art de les déchiffrer.

Le cours de paléographie se fait aux Archives nationales ; il a uniquement pour objet d'apprendre à déchiffrer et à lire les chartes des diverses époques : sa durée est d'un an.

Le cours de diplomatique, qui a lieu à la Bibliothèque nationale, explique aux élèves les divers dialectes du moyen âge, et les dirige dans la science critique des monuments écrits de cette époque, ainsi que dans le mode d'en constater l'authenticité et d'en vérifier les dates : ce deuxième cours dure deux ans. (*Ib.*)

2° Nul ne peut être admis à l'École nationale des chartes,

(1) Voir, au *Moniteur*, le Rapport qui a précédé l'ordonnance.

(2) Voyez aussi une ordonnance du 16 juillet 1823.

(3) Ordonnance du 22 février 1821, art. 3, et ordonnance du 11 novembre 1829, art. 2.

Source : BIU Cujas

s'il n'est âgé de dix-huit ans révolus et bachelier ès lettres. (Ordonnance du 11 novembre 1829, art. 3.)

3° Le nombre des élèves-pensionnaires est de six au moins et de huit au plus, et le traitement de chacun d'eux est de 800 fr. par an. (*Ib.*, art. 5.)

4° Pendant la durée de leurs études, ces élèves-pensionnaires prennent part aux travaux d'ordre et de classification qui se font habituellement à la Bibliothèque et aux Archives, et sont, sous ce rapport, soumis aux mêmes règles que les employés de ces établissements. (*Ib.*, art. 6.)

5° Tous les élèves de l'École des chartes sont admis à concourir devant une *commission* que j'ai précisément pour but de vous faire connaître. (*Ib.*, art. 7.)

6° Cette commission est formée du secrétaire perpétuel et de deux membres de l'Académie des inscriptions et belles-lettres, de trois conservateurs de la Bibliothèque nationale, et du garde général des Archives nationales. (*Ib.*, art. 4.)

7° Cette commission, d'après les examens qu'elle fait subir aux élèves libres de l'École des chartes, dresse une liste double de candidats, lors de chaque renouvellement des élèves pensionnaires. A l'égalité de titres, l'élève qui a contribué à la publication dont je vais vous entretenir, obtient la préférence. (*Ib.*, art. 7.)

8° Cette publication est un recueil qui porte le titre de *Bibliothèque de l'École des chartes*, et qui se compose des traductions que la commission dont je viens de vous faire connaître l'existence et la composition juge dignes d'en faire partie. (*Ib.*, art. 4.) — C'est l'Imprimerie nationale qui est chargée de publier chaque année un volume ainsi composé, avec le texte en regard. (*Ib.*, *ib.*)

9° Indépendamment de ce recueil, l'Imprimerie nationale publie, chaque année, sous la direction de cette même commission, un volume de chartes nationales, qui sont disposées dans leur ordre chronologique, avec des notes critiques. Ce

Source : BIU Cujas

recueil est intitulé : *Bibliothèque de l'histoire de France.* (*Ib.*, art. 8.)

10° Il est prélevé annuellement, sur le fonds affecté, dans le budget de l'État, à l'encouragement des sciences, lettres et arts, une somme de 3,000 francs, qui est employée, par le ministre de l'instruction publique, en gratifications distribuées aux élèves dont les travaux contribuent le plus aux succès de ces deux recueils. C'est à l'Académie des inscriptions et belles-lettres qu'est confié le soin de faire toute proposition à cet égard. (*Ib.*, art. 9.)

11° Après les deux années d'études auxquelles ils sont soumis, les élèves de diplomatique et de paléographie française sont examinés de nouveau par les juges du premier concours. Ceux de ces élèves qui ont été reconnus dignes de cette distinction reçoivent du ministre un brevet d'*archiviste paléographe*, et obtiennent ensuite, par préférence à tous autres candidats, la moitié des emplois qui viennent à vaquer dans les bibliothèques publiques (celle de la rue Richelieu exceptée), dans les Archives nationales et dans les divers dépôts littéraires, tels que les archives départementales, ainsi que je vous l'ai déjà indiqué, en vous entretenant des institutions départementales.

— Il me reste à vous faire connaître l'objet et le but des comités historiques qui sont établis près du ministère de l'instruction publique.

## § IV. *Comités historiques.*

I. La pensée créatrice de ces comités, ou son émission du moins, remonte à 1834.

Depuis l'époque de 1820, comme vous venez de le voir, l'étude des sources historiques avait repris une activité nouvelle; des hommes d'un esprit clairvoyant, d'une science rare, d'une constance laborieuse, avaient pénétré, les uns dans le

Source : BIU Cujas

vaste dépôt des archives du pays, les autres dans les collections de manuscrits de la Bibliothèque nationale; quelques uns avaient poussé leurs recherches jusque dans les bibliothèques et archives des départements. Partout il avait été prouvé, dès les premiers essais, en fouillant au hasard, que de grandes richesses étaient restées enfouies. Les efforts avaient alors redoublé, et l'on n'avait pas tardé à obtenir des découvertes aussi importantes qu'inattendues, de véritables révélations qui éclairent d'un jour nouveau tels ou tels événements, tels ou tels siècles de notre histoire; à ce point qu'il était permis d'avancer que les manuscrits et monuments originaux qui avaient été jusqu'alors mis au jour ne surpassaient guère, en nombre ni en importance, ceux qui étaient restés inédits.

Depuis que ce fait était constaté, il ne se passait pas de jour sans que les hommes jaloux des progrès de la science et de la gloire littéraire de la France exprimassent le regret de voir l'exploitation d'une mine si riche abandonnée à des individus isolés, dont les plus grands efforts ne pouvaient produire que des résultats partiels et bornés. A la vérité, parmi ces explorateurs volontaires, il fallait distinguer l'*Académie des inscriptions et belles-lettres*, qui travaille sans cesse à recueillir diverses séries de monuments relatifs à notre histoire nationale, et dont je viens de vous citer les plus importants. Mais les ressources dont l'Académie disposait pour la publication de ces recueils étaient exiguës, et il en résultait inévitablement une grande lenteur : aussi, quelle que fût l'excellence de ses travaux, ils étaient insuffisants pour calmer les regrets et satisfaire les désirs de ceux qui voulaient entrer en possession de tant de trésors encore inutiles ou ignorés.

Le besoin de voir mettre un terme à ces efforts isolés était si vivement senti, que quelques personnes s'étaient récemment formées *en société* pour tenter de concentrer et de coordonner les recherches de tous les hommes qui se vouent à ce genre

Source : BIU Cujas

de travaux. Le gouvernement crut utile de s'associer à ces efforts; mais il ne pouvait se dissimuler que, lors même que cette société parviendrait à disposer de ressources plus considérables qu'il n'était permis de le supposer, son action ne serait encore que partielle, et que ses publications n'embrasseraient que quelques séries de monuments.

Le gouvernement pensa donc qu'à lui seul il appartenait d'accomplir le grand travail d'une publication générale de tous les matériaux importants et encore inédits sur l'histoire de notre patrie. Lui seul, en effet, possède les ressources de tout genre qu'exige cette vaste entreprise : sans parler des moyens de subvenir aux dépenses qu'elle doit entraîner, à titre de gardien et dépositaire de ces legs précieux des siècles passés, le gouvernement pouvait enrichir une telle publication d'une foule d'éclaircissements que de simples particuliers tenteraient en vain d'obtenir.

Le gouvernement a considéré que c'était là une œuvre toute libérale et digne de sa bienveillance pour la propagation de l'instruction publique et la diffusion des lumières.

Mais chaque jour de retard rendait la tâche plus difficile : non seulement les traditions s'effaçaient et nous enlevaient, en s'effaçant, bien des moyens de compléter et d'interpréter les témoignages écrits, mais les monuments eux-mêmes s'altéraient matériellement.

Il était une foule de dépôts, surtout dans les départements, où les pièces les plus anciennes s'égaraient ou devenaient indéchiffrables, faute des soins nécessaires à leur entretien.

Il était donc urgent que l'entreprise fût mise à exécution, et qu'elle reçût immédiatement une assez grande extension.

Une des premières opérations était de dresser un inventaire des richesses paléographiques de tous les départements. Les recherches devaient être faites dans deux sortes d'établissements : d'abord dans les *bibliothèques* communales, en second

Source : BIU Cujas

lieu dans les dépôts d'*archives*, soit communales, soit départementales. C'était surtout des éclaircissements sur l'histoire des localités, des particularités toutes provinciales que devaient fournir ces *bibliothèques*. On devait trouver encore plus de richesses dans les *archives* que dans les bibliothèques. Malgré les ravages qui, depuis quarante ans, avaient produit, dans la plupart de ces dépôts, d'irréparables lacunes, on pouvait y faire encore une abondante moisson. Il en est même qui, par un heureux hasard, avaient été préservées du pillage; et quand le sort a voulu que ce fût dans une de ces villes, anciennes capitales d'importantes provinces, telles que Dijon ou Lille, par exemple, il était facile de sentir combien de faits précieux devaient y rester enfouis. On était parvenu à savoir qu'il est telle de ces villes qui peut nous offrir une correspondance non interrompue avec tous nos souverains, pendant cinq ou six siècles; que telle autre possède plus de deux ou trois mille chartes, plus de dix mille pièces de tout genre, non seulement inédites, mais inconnues des paléographes, et dont aucune analyse, aucun catalogue n'avait encore révélé l'importance.

Les bibliothèques et les archives départementales devaient donc, selon toute probabilité, devenir une des sources où seraient puisés les plus nombreux matériaux de cette grande publication.

Il s'agissait aussi de fouiller le département des manuscrits de la Bibliothèque nationale, qui devait fournir une masse de documents originaux, dont il était difficile de calculer l'importance. Les collections dites de *Colbert*, de *Brienne*, *de Dupuy*, de *Gaignierres*, et tant d'autres qu'il serait trop long d'énumérer, n'avaient encore été, pour ainsi dire, qu'entr'ouvertes. Là sont ensevelis des correspondances, des mémoires, des écrits de toute espèce, reflets vivants de tous les siècles, répertoires des jugements que chaque époque a portés sur elle-même. Aucun autre dépôt n'est plus riche que la Bibliothèque nationale en matériaux pour cette sorte d'histoire qu'on peut appeler *con-*

Source : BIU Cujas

*temporaine*, histoire qui ne consiste pas moins dans la révélation des idées que dans celle des faits.

D'un autre côté, les archives nationales doivent jeter de vives lumières sur telles ou telles circonstances d'événements défigurés par la tradition. On y peut puiser des rectifications importantes, des renseignements curieux sur tous les faits sociaux qui laissent, de leur passage, une trace officielle et authentique. — Il est aussi, dans le dépôt des archives, des trésors qu'on ne serait pas tenté d'y chercher, tels que des correspondances diplomatiques, des traités de politique, des fragments d'histoire.

Ainsi, en résumé, bibliothèques et archives des départements, Bibliothèque nationale et bibliothèques secondaires de Paris, Archives nationales, tels étaient les principaux établissements dont, en 1834, le gouvernement voulait s'occuper de produire les richesses au grand jour.

Mais il est une autre source historique, plus abondante encore peut-être et jusque là plus inconnue.

Les dépôts que je viens de vous signaler sont publics : le gouvernement ne se proposait que d'en extraire et rendre plus abordable à tous les lecteurs ce que, avec de grands efforts sans doute, les particuliers auraient pu, à de longs intervalles, accomplir par eux-mêmes. Le gouvernement pensa qu'il devait faire davantage. Il possède d'autres archives, dont lui seul dispose, et dont il peut, sans aucun inconvénient, communiquer, en partie du moins, les inappréciables trésors : je veux parler des *archives des différents ministères*, et notamment du ministère des *affaires étrangères*.

Jusqu'alors, tantôt la nature du gouvernement, tantôt de justes convenances avaient rendu ces grands dépôts à peu près inaccessibles ; mais la séparation est si profonde entre notre temps et les temps passés, la politique de notre époque est si peu solidaire de celle des siècles antérieurs, que le gouvernement a pensé qu'il pouvait, sans crainte et sans scrupule,

Source : BIU Cujas

associer le public à une partie de ces richesses historiques.

En s'arrêtant vers le commencement du dernier siècle, non seulement l'intérêt de l'État, mais l'intérêt de familles ne pouvaient souffrir la moindre atteinte. Évidemment, les faits, les documents antérieurs au règne de Louis XV n'appartiennent plus à la politique, mais à l'histoire, et rien n'empêche plus de publier ceux qui méritent la publicité.

Telles sont les considérations qui, en 1834, ont porté le gouvernement à demander aux Chambres une allocation extraordinaire au budget de l'État, pour cette grande publication, pour cette entreprise nationale (1).

Ce crédit a été accordé, et le ministre s'est occupé des moyens d'exécution les plus propres à assurer le succès de sa généreuse pensée. Ce ministre était M. Guizot, l'un de nos plus savants historiens.

Un *comité historique* fut donc créé, près du ministère de l'instruction publique : ce fut l'objet d'un arrêté ministériel du 18 juillet 1834, et il fut chargé de rechercher les documents de l'*histoire politique et sociale*, dans les sources et d'après les bases que je viens de vous indiquer. Mais, dans la pensée du ministre, le comité était destiné à être complété et perfectionné par l'expérience. En effet, la nécessité se fit promptement sentir d'adjoindre, au comité établi en 1834, un second comité; et un autre arrêté ministériel, du 10 janvier 1835, chargea ce deuxième comité de rechercher les documents de l'*histoire intellectuelle et morale* de la France. Bientôt aussi, un rapport au roi, du 2 décembre 1835, indiqua que ce dernier comité lui-même devait être démembré pour en former un troisième, lequel serait consacré à l'*histoire des arts et des monuments*.

Enfin, en 1837, le gouvernement pensa que *la philosophie, la langue et les sciences* comprenaient encore des matières trop

(1) Voir le Rapport au roi, du 31 décembre 1833, à l'appui du projet de loi pour la fixation du budget de l'exercice 1835, p. 220 et suiv.

Source : BIU Cujas

distinctes pour qu'il fût possible de réunir en un seul comité tous les hommes spéciaux dont ces travaux exigeaient le concours : c'est d'après ces motifs que, le 18 décembre 1837, un nouveau ministre, M. de Salvandy, voulut répartir l'allocation annuelle, attribuée par la loi des finances, aux travaux historiques, entre cinq comités, rattachés, pour leurs travaux, à cinq académies faisant partie de l'Institut national.

II. Ces comités ont été réduits à deux, par un arrêté ministériel du 30 août 1840. Ces deux comités portent aujourd'hui les titres suivants :

*Le comité des arts et monuments*,

*Le comité pour la publication des monuments écrits de l'histoire de France.*

Le premier recherche et publie tous les documents inédits, relatifs à l'histoire des arts de notre pays ; il fait connaître tous les monuments d'art en France, dans tous les genres : monuments religieux, militaires et civils; il fait dessiner et graver, pour les conserver à l'avenir, les œuvres remarquables d'architecture, de peinture, de sculpture en pierre, en marbre, en bois; il donne des instructions sur la conservation matérielle des ruines, statues, tours, chapelles, cathédrales, qui intéressent la religion, l'art ou l'histoire.

Ce comité assiste l'Académie des beaux-arts (de l'Institut), sur le vœu et d'après les instructions de l'Académie, dans tous les travaux qui ont pour objet l'histoire artistique de la France. (Arrêté du 18 décembre 1837, art. 2, 3, 4.)

Le second comité historique s'occupe de la langue et de la littérature françaises, des chroniques, chartes et inscriptions, des sciences physiques et mathématiques, et enfin des sciences morales et politiques.

Sous le premier rapport, le second comité recherche et publie les documents relatifs à l'histoire de la langue et de ses origines; de la littérature nationale aux diverses époques; des divers genres d'éloquence, celle de la chaire et du barreau;

Source : BIU Cujas

des divers genres de poésie et de leurs rhythmes; de l'imprimerie, de la librairie, de la bibliographie, de la lexicographie françaises. (Vous savez que la lexicographie est la science de ceux qui s'occupent de composer des *lexiques* ou dictionnaires.)

Sous le deuxième rapport, le second comité rassemble et publie tous les documents relatifs à l'histoire proprement dite de la nation française et des pays sur lesquels elle règne.

Il éclaire les antiquités locales; il recherche la généalogie et les vicissitudes des classes, des corporations, des communes; il explore les archives des mairies, des cours et tribunaux, dépouille les *olim* (on a appelé ainsi les anciens registres du parlement de Paris), les communiers et autres registres judiciaires; il vérifie les cartulaires et publie les chroniques inédites; il conseille les fouilles à faire dans l'intérêt de la science, et il expose les résultats de celles qui ont été accomplies, classe les médailles, explique les inscriptions, éclaircit les textes; il recueille, dans les éléments de l'histoire générale ancienne et moderne, tous les faits qui intéressent spécialement l'histoire nationale.

Sous le troisième rapport, le second comité historique recherche et publie les documents relatifs à l'histoire des diverses branches des connaissances humaines dans notre patrie; il s'attache principalement à tout ce qui intéresse les sciences physiques, mathématiques, naturelles, médicales; il explore les travaux propres à en faire connaître les progrès, les migrations, les conquêtes au dehors; il recherche, dans les bibliothèques publiques et particulières, les manuscrits des savants français qui sont restés inconnus; il rassemble enfin les archives et les annales de l'industrie nationale à toutes les époques.

Sous le quatrième et dernier rapport, le second comité historique recherche et publie tous les documents relatifs à l'histoire de la philosophie, de la jurisprudence, de l'économie poli-

Source : BIU Cujas

tique; il scrute les origines du droit, celles des institutions civiles et politiques; il recherche les manuscrits des docteurs célèbres; il met au jour tous les éléments ignorés de statistique. Il extrait, des archives de la cour des comptes, des anciennes cours des aides, tous les faits propres à éclaircir l'histoire commerciale, financière, politique; il recherche enfin tout ce qui peut contribuer à la connaissance des mœurs publiques dans les diverses époques et à celle de leurs progrès.

III. Dans ces différents ordres de travaux, le second comité, dont je vous explique les attributions, agit d'après le vœu des Académies française, des inscriptions et belles-lettres, des sciences, et des sciences morales et politiques; il reçoit les instructions de chacune d'elles, et il les assiste dans leurs travaux respectifs. (*Ib.*, § 1, 2, 3 et 5.)

Les deux comités, par l'intermédiaire du ministre de l'instruction publique, entrent en relation avec toutes les sociétés savantes, que le gouvernement s'est ainsi proposé de « rattacher à un centre commun, afin d'imprimer à leurs travaux » une direction plus utile, et d'appeler, sur chacune d'elles, en » connaissance de cause, les encouragements que méritent leur » zèle et leurs lumières. »

Les deux comités historiques les associent donc à leurs travaux respectifs, en leur fournissant, quand il y a lieu, les moyens nécessaires sur leur budget spécial. (*Ib.*, art. 3 et préambule de l'ordonnance.) Le budget de chaque comité se compose d'une portion de l'allocation annuelle de la loi de finances, relative aux travaux historiques : le ministre en fait la répartition. (*Ib.*, 4.)

Sous l'approbation du ministre, les comités décident les travaux qu'ils doivent entreprendre, règlent l'exécution de ceux qui leur sont demandés par les académies composant l'Institut, et indiquent ceux qui doivent être proposés aux diverses sociétés de la France. Ils désignent ceux de leurs membres qui

Source : BIU Cujas

sont chargés de diriger les travaux; ils statuent sur le nombre des littérateurs ou savants qui doivent y être employés, sur les *missions* qui peuvent leur être données, sur les indemnités à attacher à chaque recherche ou publication.

Ils jugent s'il y a lieu d'*imprimer*, sur les fonds de leur budget, les publications de leur compétence qui peuvent leur être présentées par d'autres littérateurs et savants. (*Ib.*, 5.)

Chaque comité veille, par ses correspondances, à la *conservation des monuments* graphiques, des manuscrits, des médailles, des inscriptions, etc., de son ressort.

Il propose, au ministre, des instructions qui peuvent être adressées, dans l'intérêt de l'art, aux particuliers, aux magistrats, à l'autorité ecclésiastique, pour éviter les *dégradations* ou provoquer des *acquisitions* par l'État.

Les comités *publient*, chacun dans la limite de ses attributions, les monographies, les monuments de toute nature qui sont exposés à disparaître, et préparent, en procédant par département, une *carte* et une *statistique monumentales* de la France. (*Ib.*, art. 7.)

Les comités doivent publier un *dictionnaire* et un *manuel de paléographie*, ainsi que tous traités propres à répandre la connaissance des origines et l'appréciation des monuments. (*Ib.*, art. 8.)

Les comités publient, en outre, des *documents historiques*, et pour y prendre place, un recueil comprenant toutes les pièces originales, dissertations et rapports, soit des membres, soit des auxiliaires, soit des correspondants, soit des diverses sociétés savantes, qui présentent un intérêt durable. (*Ib.*, 8.)

Il est rendu compte, à l'académie compétente, de toutes les découvertes des comités et de tous les travaux dont la publication est décidée. — Les comités, à la diligence des présidents ou d'un de leurs membres, rendent également compte, à l'académie compétente, de tous les travaux remarquables des

Source : BIU Cujas

sociétés savantes qui ont réclamé et obtenu cette distinction. (*Ib.*, 9.)

Les comités signalent, aux sociétés savantes des départements, les recherches locales, les fouilles, les publications qui pourraient éclairer des points douteux et intéressants de l'histoire. (*Ib.*, 10.)

Les comités délibèrent sur les allocations qui doivent être faites à ces sociétés pour l'exécution des travaux qu'ils ont provoqués ou approuvés, et désignent au ministre celles qui ont des droits particuliers aux encouragements du ministère de l'instruction publique. (*Ib.*, 11.)

Enfin, les comités donnent leur avis sur tous les ouvrages relatifs à l'histoire nationale, pour lesquels il est demandé des souscriptions ou encouragements au ministère de l'instruction publique. (*Ib.*, 13.)

IV. Voyons maintenant quelle est la composition de ces comités :

1° Les membres des comités sont choisis parmi les membres de l'Institut, les littérateurs et les savants. Ceux de ces membres qui appartiennent à l'académie à laquelle leur comité ressortit sont remplacés directement par cette académie. Les autres membres sont nommés par le ministre, les comités entendus. (*Ib.*, 13.)

2° Il y a, pour ces comités, des membres non résidents, des correspondants et des auxiliaires.

Chaque comité a des membres non résidents, dont le nombre ne peut dépasser celui des membres titulaires. — Les membres non résidents sont nommés par le ministre, sur la présentation des comités, et parmi les membres des sociétés savantes, légalement autorisées dans la république, qui se sont mises en relation avec les comités. (*Ib.*, 14.) — Les membres non résidents prennent séance, quand ils se présentent. (*Ib.*, *ib.*)

Chaque comité a des correspondants, que le ministre, sur

Source : BIU Cujas

la présentation de chaque comité, désigne parmi les hommes de lettres et savants des départements qui se vouent avec succès à la recherche et à l'étude de l'histoire nationale. (*Ib.*, 15.)

Les membres chargés de la direction d'un travail, ou les savants chargés de son exécution, proposent aux comités les auxiliaires dont ils croient le concours nécessaire. Ces auxiliaires ont droit à remplir les premières places vacantes dans le sein des comités, quand ils ont coopéré à une publication importante. (*Ib.*, 16.)

3° En l'absence du ministre, les comités ont pour président un de leurs membres, nommé à cet effet par le ministre. Les présidents règlent l'emploi des deniers, la distribution des travaux et les ordres du jour, qui sont soumis au ministre. Ils font tous les rapports destinés à l'Institut et au ministre, et fournissent les éléments de ceux qui doivent être présentés au chef de l'État et mis sous les yeux des membres de l'Assemblée législative. (*Ib.*, 17.)

La correspondance des comités est centralisée au ministère de l'instruction publique, dans un bureau qui est annexé à la division des établissements scientifiques et littéraires, et qui fait partie de l'administration centrale. Le ministre écrit au nom des comités; c'est au ministère que leurs correspondants s'adressent. (Art. 18.)

— Le chef du bureau des travaux historiques est secrétaire général des comités.

Le ministre attache, en outre, à chaque comité, un secrétaire spécial, qui est chargé de la rédaction du procès-verbal, de la surveillance des travaux historiques, des impressions, et de la tenue des comptes.

— Le chef de la division des établissements scientifiques et littéraires peut prendre part aux délibérations des comités.

Les fonctions de secrétaire sont seules rétribuées. (*Ib.*, art. 19.)

Les comités siégent au ministère de l'instruction publique.

Source : BIU Cujas

Ils se réunissent au moins deux fois par mois, depuis le 1er novembre jusqu'au 30 juin de chaque année. Ils ont des réunions plus fréquentes, quand l'état des travaux l'exige. Le procès-verbal de leurs délibérations est mis sous les yeux du ministre. (*Ib.*, art. 20.)

Tous les ans, le ministre présente, au chef de l'État et dépose sur le bureau de l'Assemblée législative, avec les publications historiques des comités, un rapport contenant l'emploi des fonds, l'état des travaux, et les noms de ceux qui ont concouru à élever ce monument national. (*Ib.*, art. 24.)

C'est ordinairement la source de quelques distinctions et récompenses accordées par le chef de l'État.

## SECTION QUATRIÈME.

### Ministère de la justice.

Le ministère de la justice est un de ceux qui ont, auprès d'eux, le moins d'institutions consultatives : cela tient à la nature même des services dont il est chargé.

Ces conseils se bornent à ceux-ci :

Le conseil d'administration de la justice,

Le conseil d'administration des cultes,

La commission du sceau des titres, qui se confond aujourd'hui avec le premier ;

Et deux commissions existant dans le sein de l'Imprimerie nationale, à savoir :

La commission pour les impressions gratuites,

La commission pour les impressions orientales.

Je vais, comme je l'ai fait pour les autres ministères, déjà passés en revue, vous faire connaître ces diverses institutions, avec autant de précision qu'il me sera possible.



Source : BIU Cujas

### § I^er. *Conseil d'administration de la justice.*

Il est établi un *conseil d'administration* dans le sein du ministère de la justice. Il a été créé par un arrêté ministériel du 9 janvier 1822.

Son organisation avait été développée et ses attributions étendues par un arrêté ministériel du 11 juin 1831.

Voici son régime actuel :

Ce conseil se compose du secrétaire général, qui en a la présidence, et des chefs de service du ministère. (Arrêté ministériel du 30 décembre 1841, art. 8.)

D'après le rapport fait par le chef de service compétent, le conseil d'administration délibère : — sur les condamnations à la peine de mort, afin de décider s'il y a lieu de proposer au chef de l'État la grâce ou la commutation de la peine (1) ; — sur la fixation du nombre des charges de notaires, les créations et les changements de résidence ; — sur la fixation du nombre des avoués, des commissaires-priseurs et des huissiers ; — sur la création et la suppression des tribunaux de commerce et des chambres temporaires ou permanentes des cours et tribunaux ;

Sur les augmentations du personnel et des traitements de la magistrature ; — sur les demandes de pensions formées par les magistrats et employés ayant plus de dix ans et moins de trente ans de service ; — sur les demandes de secours formées par les magistrats, employés, leurs veuves et leurs enfants ; — sur les privations de traitement encourues par les magis-

(1) Aujourd'hui, et d'après l'article 55 de la constitution du 4 novembre 1848, le président de la République a le droit de faire grâce, mais il ne peut exercer ce droit qu'après avoir pris l'avis du conseil d'État. — D'après l'article 29 de la loi organique du conseil d'État, du 3 mars 1849, c'est la section de législation qui est chargée de ces sortes d'affaires : c'est donc à elle que doivent être soumises les délibérations préalables dont il est ici question.

Source : BIU Cujas

trats; — sur la nomination et l'avancement des employés de l'administration centrale, ceux du cabinet du ministre exceptés. (*Ib.*, art. 9.)

Le conseil d'administration connaît, en outre, de toutes les affaires qui ressortissent à plusieurs directions simultanément, et de toutes celles qui lui sont renvoyées soit par le ministre, soit par le secrétaire général, ou qui lui sont portées par le chef de service compétent. (*Ib.*, art. 10.) — Les avis sont pris à la majorité des membres présents. (Art. 11.)

Le conseil se réunit une fois chaque semaine. Il peut, en outre, être convoqué extraordinairement par le secrétaire général, soit d'office, soit sur la réquisition du ministre, soit à la demande de l'un des chefs de service. (Art. 12.)

### § II. *Conseil de l'administration des cultes.*

Il existe, pour l'administration des cultes, un *conseil d'administration*, dont l'organisation et les attributions ont de l'analogie avec celui que je viens de vous faire connaître. Il a été établi par un règlement intérieur, du 22 octobre 1840, signé de M. Vivien, garde des sceaux.

### § III. *Commission du sceau des titres.*

I. Les décrets du 30 mars 1806 et le sénatus-consulte du 14 août de la même année avaient établi des titres héréditaires, avec transmission des biens auxquels ils étaient affectés.

Dans l'esprit de Napoléon et du sénat, qui l'avait assisté dans ses vues, l'objet de cette institution avait été non seulement d'entourer son trône de la splendeur qui, disait-il, convenait à sa dignité, mais encore (et selon ses expressions), « de nour» rir au cœur des Français une louable émulation, en perpé» tuant d'illustres souvenirs, et en conservant aux âges futurs » l'image toujours présente des récompenses qui, sous un

Source : BIU Cujas

» gouvernement juste, suivent les grands services rendus à » l'État. »

Il avait désiré de ne pas différer les avantages qu'il croyait assurer par cette institution, et il s'occupa de régler les moyens d'exécution propres à l'établir et à garantir sa liberté.

La nécessité de conserver, dans les familles, les biens affectés au maintien des titres lui parut imposer l'obligation de les excepter du droit commun, et de les assujettir à des règles particulières qui, en même temps qu'elles devaient en empêcher l'aliénation ou le démembrement, étaient destinées à prévenir les abus, en faisant connaître à tous la condition dans laquelle ces biens allaient être placés.

Et, comme l'article 8 du sénatus-consulte du 14 août 1806 avait statué qu'il serait pourvu, *par des règlements d'administration publique*, à l'exécution de cet acte, et notamment en ce qui touchait la jouissance et la conservation, tant des propriétés réversibles à la couronne que des propriétés substituées en vertu de cet article 8, Napoléon résolut de déterminer les principes de la formation des majorats, soit qu'elle eût lieu à raison des titres qu'il aurait conférés, soit qu'elle eût pour objet des titres dont la munificence aurait, en tout ou en partie, composé la dotation.

Il voulut aussi établir les exceptions qui devaient distinguer les majorats des biens régis par le Code civil, les conditions de leur institution dans les familles, et les devoirs imposés à ceux qui devaient en jouir (1).

C'est ce qu'il exécuta par le décret du 1er mars 1808.

Mon but n'est pas, en ce moment, de vous faire connaître ces règles, qui aujourd'hui ne sont presque plus que des matériaux pour l'histoire (le monument que Napoléon avait cru si durable s'étant écroulé, peu d'années après, au premier choc de l'élan populaire!); je n'ai d'autre dessein que de vous en-

(1) Voir le préambule du décret du 1er mars 1808.

Source : BIU Cujas

tretenir d'une institution à laquelle ces règlements donnèrent, dans le temps, naissance, et dont, après bien des transformations, la trace subsiste encore aujourd'hui : je veux parler du *conseil du sceau des titres*.

Ceux auxquels le titre de *duc*, de *comte*, de *baron*, avait été conféré de plein droit (d'après leurs fonctions et position sociale), et qui voulaient profiter de la faculté de rendre leur titre transmissible en formant un majorat, étaient autorisés à adresser à cet effet une requête au prince archichancelier de l'empire. (Art. 7.)

Des dispositions précises indiquaient les énonciations que devait contenir la demande, et les justifications à faire. (Art. 8 et 9.)

Il devait être procédé à l'examen de ces demandes par l'archichancelier *assisté d'un conseil* nommé par l'empereur et composé de trois sénateurs, deux conseillers d'État, un procureur général, et un secrétaire général. (*Ib.*, art. 11.)

Ce conseil fut dénommé *conseil du sceau des titres*.

Cette dénomination avait sa source dans cette circonstance, que les lettres patentes à rédiger et délivrer aux impétrants, étaient revêtues du *grand sceau impérial*. (Art. 19.)

Ce conseil avait des attributions analogues à remplir, lorsque des particuliers demandaient eux-mêmes des titres à l'empereur et désiraient instituer des majorats dans leurs familles. (Art. 27 et suiv.)

Enfin ce conseil était appelé à délibérer sur les effets de la création des majorats, et spécialement sur les autorisations demandées d'aliéner les biens affectés aux majorats et sur le remploi du prix de ces biens. (*Voy.* titre 4.)

II. Peu de jours après la restauration des Bourbons, le 15 juillet 1814 (1), une ordonnance remplaça le conseil du sceau des titres par une *commission* de trois conseillers d'État et maîtres

(1) Voir aussi une ordonnance du 28 février 1823.

Source : BIU Cujas

des requêtes, d'un commissaire faisant fonctions du ministère public, d'un secrétaire du sceau et d'un trésorier. (Art. 1^er.)

Elle était présidée par le chancelier de France (art. 2), qui, alors, était ministre de la justice.

— Les attributions de cette commission furent ainsi déterminées :

Elle dut connaître de toutes les affaires qui, d'après les statuts et règlements relatifs aux titres et majorats, ressortissaient au conseil du sceau des titres.

Elle dut statuer, en outre, sur la régularité, quant à leur forme extérieure, des actes de la juridiction gracieuse du Roi, qui devaient être présentés au sceau ; — sur les oppositions qui pouvaient être formées à la délivrance des lettres patentes concernant les intérêts locaux et particuliers ; — et, en général, sur tous les objets analogues que le roi jugeait à propos de lui attribuer. (*Ib.*, art. 2.)

Les maîtres des requêtes faisaient les rapports.

Le commissaire du roi était chargé spécialement de l'examen préalable des pièces soumises à la commission, et de donner les conclusions sur le rapport des requêtes et mémoires. Il présentait au *sceau* (de là la mention : *vu et scellé du grand sceau*, qui est au bas de nos lois de cette époque), les lois et ordonnances qui devaient le recevoir, les lettres patentes du Roi portant collation ou confirmation de titres et de fonctions inamovibles, et celles d'institution de majorats. (*Ib.*, art. 3.)

Les fonctions de secrétaire du sceau appartenaient au secrétaire général de la chancellerie de France (c'était alors le nom du ministère de la justice). (Art. 4.)

Le trésorier du sceau faisait la recette des revenus attribués au conseil du sceau des titres, et celle des droits à payer par les impétrants, d'après les tarifs régulièrement arrêtés. (Art. 5.)

III. A la révolution de juillet, et par une ordonnance du 31 octobre 1830, la commission du sceau a été supprimée. (Art. 2.)

Source : BIU Cujas

Ses fonctions ont été attribuées au *conseil d'administration*, existant depuis le 9 janvier 1822, près le ministère de la justice. (*Ib.*—V. ci-dessus, p. 178.)

Les fonctions de commissaire du gouvernement au sceau y sont remplies par le secrétaire général du ministère. (*Ib.*, art. 3.)

Les attributions du *conseil d'administration* de la justice, en ce qui concerne les affaires du sceau, sont les mêmes que celles énoncées dans l'ordonnance du 15 juillet 1814, que je viens de vous faire connaître : à l'exception toutefois de tout ce qui concerne l'institution des majorats ; ceux-ci ont été interdits à l'avenir par la loi du 12 mai 1835.

Enfin, l'article 10 de la Constitution du 4 novembre 1848 porte ce qui suit : « Sont abolis à toujours tout titre nobiliaire, toute distinction de naissance, de classe ou de caste. »

### § IV. *Commission pour les impressions gratuites.*

Depuis le 1er octobre 1823, l'imprimerie nationale est administrée en régie, pour le compte de l'État, sous l'autorité du garde des sceaux. (Ordonnance du 23 juillet 1823, art. 1er.) — Auparavant elle était livrée à un entrepreneur, sous la surveillance de l'administration. — Elle est chargée : 1° de l'impression du Bulletin des lois (et c'est principalement pour cela qu'elle est rangée dans les attributions du ministère de la justice) ; — 2° des travaux d'impression qu'exige le service du cabinet et de la maison du chef de l'État ; — 3° des impressions des ministères et des administrations générales qui dépendent de ces ministères. (*Ib.*, art. 2.)

Il ne peut être exécuté, à l'imprimerie nationale, aucun travail d'impression pour le compte des particuliers. — Sont seuls exceptés de cette prohibition : — 1° les ouvrages qui exigent des caractères qui ne se trouvent pas dans les imprimeries ordinaires ; — 2° les ouvrages dont le chef de l'État, sur le

Source : BIU Cujas

rapport du garde des sceaux, a ordonné l'impression gratuite (1).

Une ordonnance royale, inédite, du 5 novembre 1828, a précisé les circonstances dans lesquelles il peut être demandé et obtenu des impressions, en tout ou en partie gratuites, à faire dans cet établissement, et la nature ou l'étendue des travaux sur lesquels doivent porter les crédits.

Ainsi, cette ordonnance a établi qu'il ne peut être demandé de crédits totaux ou partiels pour des impressions gratuites, à l'imprimerie nationale, que dans les cas ci-après :

1° Pour la publication des mémoires des diverses Académies formant l'Institut de France ;

2° Pour la publication du résultat des travaux de celles des Sociétés savantes, formées à Paris, qui n'ont point de dotations spéciales pour cet objet, et auxquelles le chef de l'État juge devoir accorder cette faveur, en raison de leur utilité pour les belles-lettres, les sciences et les arts ;

3° Pour la publication d'ouvrages de science, d'histoire ou de littérature, écrits, en totalité ou en plus grande partie, en caractères orientaux ;

4° Pour la première publication des mémoires couronnés par les diverses classes de l'Institut de France ;

5° Pour la première publication des ouvrages de science et d'art ou d'érudition, dans tous les genres, jugés utiles, lorsque la quotité des frais à faire pourrait en priver le public ;

6° Pour la première publication du texte des ouvrages jugés utiles, accompagnés d'un grand nombre de plans, cartes, planches ou figures, lorsqu'ils ne sont pas entrepris sur des souscriptions, et que les frais doivent être trop considérables pour que l'éditeur puisse s'en couvrir assez promptement par la vente. (*Ib.*, art. 1^er.)

Dans les derniers cas, les crédits ne peuvent être demandés

(1) Voir les ordonnances des 28 décembre 1814, art. 8, n° 4, et 12 janvier 1820, art 10.

Source : BIU Cujas

que jusqu'à concurrence de la somme nécessaire pour couvrir la perte éventuelle que pourraient faire les éditeurs. (*Ib.*, art. 2.)

La dépense de ces impressions ne peut s'élever annuellement à plus de 40,000 francs. (Ord. du 12 janvier 1820, art. 10.) — Cependant, si les travaux ordonnés pendant une année n'atteignent pas cette somme, l'excédant non employé vient accroître le fonds destiné aux impressions gratuites, pour les années subséquentes. (*Ib., ib.*)

Une *commission* de huit membres, pris pour la plupart dans le sein de l'Institut, est chargée de l'examen des ouvrages pour lesquels on sollicite l'impression gratuite, et elle exprime son avis sur l'opportunité qu'il peut y avoir à accorder cette faveur.

Le gouvernement soumet, chaque année, aux chambres, l'état des crédits accordés par le président de la République, pendant l'année précédente, pour impressions gratuites, avec indication des noms des auteurs ou éditeurs, et avec le montant des crédits accordés.

— Quelques mots me restent à vous dire pour terminer l'exposition des institutions purement consultatives qui secondent l'administration de la justice dans certaines parties de ses fonctions; et celle dont j'ai à vous entretenir se rattache encore à l'imprimerie nationale.

### § V. *Commission pour les impressions orientales.*

Il existe, à l'Imprimerie nationale, un règlement pour l'admission et l'instruction des élèves en typographie orientale. Le but du gouvernement a été d'utiliser ces élèves, d'une manière profitable à la fois à l'État et aux gens de lettres, en adoptant un plan d'éditions successives, formant collection des manuscrits inédits qui existent à la Bibliothèque nationale, à l'exemple de la *grande collection byzantine*, du recueil des

Source : BIU Cujas

*Actes des conciles*, et des *historiens de France*, qui avaient déjà été exécutés à l'imprimerie nationale.

En conséquence, un arrêté du ministre de la justice, du 15 septembre 1825, a ordonné : « que les élèves de la typographie orientale, et le nombre nécessaire de compositeurs, dans ces langues, seraient employés à la composition d'une suite d'ouvrages en général historiques ou géographiques, en arabe, persan, chinois, arménien et autres langues orientales, tirés des manuscrits inédits de la Bibliothèque nationale ou des autres bibliothèques publiques et particulières. » (Art. 1er.)

Les textes doivent être accompagnés d'une traduction française ou latine, selon le génie particulier des langues. (*Ib.*, art. 4.)

Ces mesures s'exécutent depuis cette époque, et ont formé des typographes très habiles en ce genre.

Je crois devoir supprimer ici une foule de détails qui ne seraient, dans ce moment, d'aucun profit pour votre instruction; et je me borne à vous faire connaître que le choix des ouvrages à imprimer dans cette collection et celui des traducteurs et éditeurs, est faite par une *commission*, composée de quatre membres de l'Académie des inscriptions et belles-lettres, et présidée par le directeur de l'imprimerie nationale. (*Ib.*, art. 9.)

Comme il est attaché, à l'imprimerie nationale, d'une manière permanente, un membre de l'Académie des inscriptions et belles-lettres, c'est lui qui est chargé de surveiller l'exactitude des textes, la fidélité de la traduction, et l'exécution typographique. (*Ib.*, art. 10.)

## SECTION CINQUIÈME.

### Ministère de l'intérieur.

Le ministère de l'intérieur offre un assez grand nombre

Source : BIU Cujas

d'institutions consultatives, qui sont destinées à éclairer sa marche et à le seconder dans son action.

Ces institutions sont au nombre de quatre, savoir :

Le conseil d'administration des lignes télégraphiques,

Les conseils des établissements de bienfaisance,

Le conseil des établissements pénitentiaires,

La commission spéciale des théâtres nationaux et du Conservatoire de musique.

Abordons l'examen de ce qui concerne chacune de ces institutions, et commençons par les lignes télégraphiques.

### § 1^er^. *Conseil d'administration des lignes télégraphiques.*

I. La science télégraphique, celle avec le secours de laquelle, d'après sa dénomination même, on peut adresser son écrit à un autre, à une immense distance, avec la rapidité d'une flèche (*telum*), ou plutôt avec celle de l'éclair, vous a certainement fait plus d'une fois réfléchir.

Cette invention, infiniment supérieure à tous les signaux employés, pour correspondre de loin, dans l'antiquité et dans les temps modernes, paraît être due à un Parisien, Guillaume Amontons, né en 1663, et qui en fit deux fois l'expérience publique devant les membres de la famille royale.

Mais c'est à MM. Chappe, du département de la Sarthe, qu'on doit la découverte du télégraphe perfectionné, tel qu'il est employé aujourd'hui. Le premier essai en eut lieu, au mois de mars 1791, à Brûlon, département de la Sarthe. Elle fut adoptée par le gouvernement pour la transmission de ses ordres, par un décret de la Convention nationale, du 4 août 1793.

Le télégraphe a été imité presque aussitôt par tous les peuples voisins, et plus tard par des peuples éloignés.

« Il est remarquable sous deux points de vue : le premier, comme moyen de transmettre des signaux ; dans ce cas, il

Source : BIU Cujas

présente facilité et simplicité dans l'exécution. Il est capable, par sa forme, de résister aux plus grands vents, et se dessine parfaitement dans l'atmosphère, où il peut devenir visible pendant la nuit, si l'on y adapte des feux. Enfin, le nombre des positions qu'il peut prendre est suffisant pour donner une quantité très considérable de signaux.

» Sous ce point de vue, le télégraphe est également recommandable par la langue simple et nécessairement exacte à laquelle il a dû donner naissance. L'expression d'un mot ou d'une phrase n'exige qu'un signal, et la rapidité avec laquelle on la transmet est presque égale à la parole. Celui de MM. Chappe, véritables inventeurs, a successivement acquis toutes ces qualités : le levier moteur prend, sous la main et dans l'instant, à l'intérieur, la forme et la position qu'on veut donner à la partie extérieure : aussi cet instrument utile ne laisse-t-il rien à désirer (1). »

Le guetteur qui fait mouvoir le système imite, avec les manivelles qui impriment le mouvement, la figure tracée sur le papier qu'il a sous les yeux, et le télégraphe placé au comble du bâtiment prend la même position.

Le même individu, étant assis, peut exécuter cette manœuvre ; et ayant à sa portée une lunette fixée dans le mur, peut regarder les signaux du poste voisin, les enregistrer, et en faire successivement d'autres, ou répondre à ceux qu'il a vus.

Les lignes télégraphiques (ainsi que je vous l'ai déjà dit en vous expliquant l'organisation des agents directs et auxiliaires de leur administration) se composent de stations plus ou moins éloignées les unes des autres, suivant les localités. Les distances communes entre chacune d'elles sont de trois lieues.

On emploie deux hommes à chacun de ces postes. On exige

(1) V. Rapport sur la science télégraphique, présenté à l'Institut, le 6 février 1808. (Extrait du *Rapport sur le progrès des sciences*, édition in-8°, 1810, p. 230.)

Source : BIU Cujas

d'eux une très grande exactitude, car le service serait interrompu par l'absence momentanée d'un de ces stationnaires. Cette interruption est cependant peu à craindre ; car une communication venant à s'arrêter, l'administration centrale, sait à l'instant, quel est le poste fautif ; chacun des stationnaires, ainsi surveillé par la nature même du service, ne se permet pas de quitter le poste, sachant qu'on peut en être immédiatement instruit à Paris ; il est constamment retenu dans le devoir, par la surveillance qui s'exerce réciproquement par tous les stationnaires.

A l'extrémité de chaque ligne, il y a un directeur qui correspond directement avec le poste central établi à Paris ; des inspecteurs sont chargés de surveiller les stations, tant sous le rapport du personnel que sous celui du matériel.

Dans le système actuel, le gouvernement ne met, dans la confidence de ses dépêches, que celui qu'il choisit pour les composer, et le traducteur qui les déchiffre. Le ministre ou l'un de ses agents de confiance intime peut composer lui-même, s'il le désire, et faire traduire par celui avec qui il veut correspondre.

Le télégraphe est jusqu'ici un moyen de communication et de correspondance dont l'emploi n'est permis qu'au gouvernement. On conçoit que le gouvernement fasse difficulté d'abandonner, à la connaissance publique, un moyen si important de communiquer, à ses agents, des dépêches et des ordres dont le succès dépend de la vitesse avec laquelle ils sont transmis et du secret dont ils sont environnés (1).

II. J'ai maintenant à vous dire comment le gouvernement l'administre.

Cette administration, autrefois placée dans les attributions de la direction générale des ponts et chaussées, par l'ordon-

(1) Voir l'*Encyclopédie moderne*, à ce mot.

Source : BIU Cujas

nance royale du 19 août 1830 (art. 2), se rattache aujourd'hui au cabinet du ministre de l'intérieur (1).

En 1831, elle avait été mise dans les attributions du président du conseil des ministres, qui alors, il est vrai, était ministre de ce même département (2).

III. Cette administration a sa responsabilité, ses règles, et son personnel à part.

Je vous ai dit (lorsque je vous ai exposé le tableau des agents auxiliaires de l'administration directe), que le personnel de l'administration télégraphique est composé d'un administrateur en chef, d'un premier et d'un second administrateur-adjoint, d'un traducteur en chef, chef de bureau des dépêches, d'un traducteur adjoint, de deux secrétaires, d'un chef de bureau du personnel, d'un chef de bureau du matériel, d'un chef de la comptabilité, de vingt et un directeurs, etc. (Ordonnance du 24 août 1833, art. 1^er^. — T. I, p. 408.)

Cette administration possède aussi un *conseil*. Ce *conseil d'administration* est composé de l'administrateur en chef et des administrateurs adjoints. (*Ib.*, 6.) Les quatre chefs de bureau y sont appelés ensemble ou séparément, avec voix délibérative, toutes les fois qu'on y traite des affaires relatives à leur service respectif. (*Ib.*, *ib.*) L'un des secrétaires du bureau des dépêches tient la plume aux séances du conseil et rédige le procès-verbal. (*Ib.*, *ib.*)

Le conseil d'administration délibère sur le rapport qui lui est fait par un administrateur ou un chef de bureau, 1° sur le budget général des dépenses ; — 2° sur la répartition du crédit affecté au matériel ; — 3° sur le projet d'établissement de lignes nouvelles, et la suppression, le changement ou la création de postes dans les anciennes lignes ; — 4° sur les

(1) Ordonnance du 6 avril 1834, art. 1^er^; et ordonnance du 19 septembre 1836.

(2) Ordonnances des 28 mai et 17 mars 1831.

Source : BIU Cujas

créations et suppressions d'emploi ; — 5° sur les destitutions, suspensions et mises à la retraite des employés (à l'exception des stationnaires); — 6° sur tous les règlements généraux intérieurs ; — 7° sur les marchés passés pour le compte de l'administration ; — 8° sur le perfectionnement dont le mécanisme du télégraphe serait susceptible ; — 9° sur les changements à apporter au système des signaux et à leur application au langage ordinaire ; — 10° sur le choix des lignes à inspecter ; — 11° et généralement sur toutes les autres affaires qui lui sont déférées par le ministre ou par l'administrateur en chef. (*Ib.*, art. 7.)

L'administrateur en chef convoque et préside le conseil d'administration. (*Ib.*, art. 8.) Les délibérations du conseil sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, la voix de l'administrateur en chef est prépondérante. (*Ib.*, *ib.*)

L'administrateur en chef soumet, à l'approbation du ministre de l'intérieur, les délibérations du conseil sur les objets suivants : 1° sur le budget de l'administration ; — 2° sur les projets d'établissement des lignes télégraphiques et la création de postes intermédiaires ; — 3° sur les créations et suppressions d'emploi ; — 4° sur les destitutions et mises à la retraite des employés ; — 5° sur les marchés à faire pour le compte de l'administration, sauf les cas d'urgence.

Les délibérations autres que celles ci-dessus indiquées sont exécutoires sans approbation du ministre ; toutefois, l'administrateur en chef peut, lorsqu'il le juge nécessaire, suspendre l'effet d'une délibération, à la charge par lui d'en référer de suite au ministre de l'intérieur, qui statue sur le vu du procès-verbal de la délibération et sur un rapport contenant l'analyse des diverses opinions. (*Ib.*, art. 8.)

Le conseil d'administration règle, en outre, l'ordre du travail des bureaux. (*Ib.*, art. 11.)

Il est consulté, par l'administrateur en chef, sur la révocation de ceux des élèves-inspecteurs qui auraient donné des

Source : BIU Cujas

preuves d'inconduite ou d'incapacité : révocation qu'il a le droit de prononcer. (*Ib.*, art. 16, *in fine.*)

IV. Il me reste quelques notions à vous donner sur la *télégraphie électrique.*

Dans un État étendu, populeux, industrieux, il ne peut s'élever de doute sur les avantages qui résultent tout à la fois, pour le gouvernement et pour le public, de l'établissement d'un système de communications qui engendrent et établissent les rapports les plus rapides entre les parties du pays les plus éloignées les unes des autres.

Le système des malles-postes et estafettes est fondé sur ce principe et ces avantages. La seule question à résoudre est donc de trouver un système qui, par ses dispositions, présente des résultats certains, en même temps que la nécessité de dépenses modérées.

Les télégraphes aériens, construits d'après les principes ordinaires, étaient jusqu'à ces derniers temps, je viens de vous le dire, les plus parfaits des moyens inventés. Mais ils n'ont pu vaincre cette objection : *inutilité, pour la plupart du temps*, la nuit d'abord, et même durant le jour. Leur manœuvre exige beaucoup de temps; leurs résultats enfin sont trop brefs.

Vers 1832, un Américain, M. le professeur *Morse*, de l'Université de New-York, a inventé le télégraphe *électro-magnétique.* Il l'a lui-même attribué à une inspiration reçue d'une expérience électrique de Franklin, sur un fil d'à peu près 6 kilomètres de longueur. Cette expérience lui parut suffisamment prouver que l'électricité accomplissait son *circuit* dans un temps non appréciable et en apparence instantané; et il en conçut cette idée, que si *la présence de l'électricité pouvait être rendue visible dans une partie quelconque du circuit, il ne serait pas difficile de construire un système de signaux par lesquels une dépêche serait instantanément transmise.*

Cette idée a grandi dans son esprit, et il a imaginé un système de signes et un appareil pour le mettre à exécution.

Source : BIU Cujas

MM. Gale et Vail se sont associés à lui pour les parties scientifiques et mécaniques de son invention. Voici les résultats qu'ils en ont obtenus :

1° Les communications les plus complètes et les plus précises peuvent être transmises instantanément, entre deux ou plusieurs points, par un fil conducteur, c'est-à-dire sans nul autre temps que celui qui est employé à écrire la dépêche et à la traduire en caractères télégraphiques, à quelque distance que ce soit; et traduits immédiatement, au lieu d'arrivée, en caractères ordinaires.

2° La même dépêche peut être communiquée, à tout instant, quel que soit l'état de l'atmosphère, à toute heure du jour ou de la nuit.

3° L'appareil entier n'occupe que très peu d'espace, et peut en conséquence être placé, sans inconvénient, dans quelque local que ce soit.

4° Les dépêches sont transmises d'une manière permanente, et sous une forme telle qu'elles peuvent être mises en volumes, propres aux renvois, s'il y a lieu.

5° Les communications sont secrètes pour tout autre que ceux qui les transmettent et les reçoivent.

C'étaient assurément des avantages qui devaient assurer à cette précieuse invention, sur les autres télégraphes, une préférence incontestable.

Restait la dépense d'établissement et d'entretien.

La principale dépense est d'abord l'achat des fils ou conducteurs métalliques, qu'il faut ensuite préserver de tout accident.

Les fils sont posés ou dans l'air ou dans la terre.

Le posage dans la terre comprend : l'entourage des fils avec une substance isolante et non conductrice; ensuite leur insertion dans du bois, du verre, de la pierre, du fer ou d'autres métaux; enfin la tranchée de la terre destinée à les recevoir.



Source : BIU Cujas

La tranchée peut suivre les routes et préférablement les chemins de fer; elle peut passer sur les plus hautes collines, comme au fond des plus profondes vallées. On peut aussi faire traverser les rivières par le *circuit*, en le faisant passer sous les ponts. Quand le courant est large, et qu'il n'y a pas de pont, le circuit, enfermé dans du plomb, peut être placé au fond de l'eau.

Si le circuit passe dans l'air, les premières dépenses sont moins fortes. Ce moyen a des avantages, mais il a aussi ses inconvénients; le principal est celui-ci : le circuit étant continuellement en vue, les personnes mal intentionnées ont plus de facilité pour le détériorer. Mais cela est compensé par la facilité de découvrir et de réparer les atteintes que le fer pourrait subir par diverses circonstances. De larges poteaux sont plantés profondément en terre à distance, et le circuit passe par le sommet.

Les autres appareils pour transmettre et recevoir les dépêches sont faites à peu de frais : Les seules parties coûteuses sont les batteries, par la consommation de *l'acide* et du *zinc*, et le registre qui emploie du papier, des crayons et de l'encre.

Il faut aussi faire entrer dans le montant des dépenses le prix d'impression d'un *dictionnaire télégraphique*, dont chaque employé du gouvernement doit être pourvu. Ce dictionnaire contient un vocabulaire de tous les mots de la langue, avec les signes télégraphiques correspondants.

Avec ce télégraphe, les stations sont aussi nombreuses que l'administration le juge nécessaire. Et la seule dépense additionnelle est de placer, à chaque station, les appareils destinés à recevoir et à transmettre la dépêche (1).

II. Cette invention est appelée à rendre des services incalcu-

(1) V. Lettre de M. Morse au ministre des finances des États-Unis, du 27 septembre 1837.

Source : BIU Cujas

lables à tous les pays du monde, sous les points de vue politiques, commerciaux et sociaux; elle produira sans doute une révolution qui surpassera, en grandeur morale, toutes les découvertes faites, dans les arts et les sciences, depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours. Pour les gouvernements, il n'y aura plus d'espace entre les points les plus éloignés du centre de leur action; et par un usage journalier et familier, les citoyens auront presque le *don d'ubiquité*, dans un degré que l'esprit humain a seulement depuis peu osé considérer comme appartenant à la puissance de l'homme (1).

Du reste, l'importance de cette invention s'appliquant au mal comme au bien, il a de suite été compris que le gouvernement seul devait posséder, sur son emploi, le droit de contrôle et de mise en action.

Entre les mains d'une compagnie de spéculateurs qui monopoliserait ce mode de communication instantanée, il serait le moyen d'enrichir la corporation au prix de la ruine de plusieurs milliers d'individus.

Mais il peut servir, sans inconvénient aux intérêts privés, en le laissant entre les mains de l'administration publique. Il peut même, ainsi que l'a démontré M. Morse, devenir pour l'État une source de revenu. Les inconvénients des divers systèmes de télégraphie, particulièrement leur inutilité, dans les trois quarts du temps, à cause de l'état de l'atmosphère, ont empêché d'apercevoir tout ce qu'aurait d'avantageux un système de télégraphie perfectionnée. Les télégraphes ordinaires sont si incertains, quant au temps, et la somme de nouvelles qu'ils transmettent sous les plus favorables circonstances est si minime, que l'idée d'en faire une source de revenu n'a pas dû se présenter. Loin delà, au contraire, les systèmes usités en Europe ne se sont soutenus qu'à grands

(1) V. Rapport du comité du commerce à la chambre des représentants de Washington, du 6 février 1838.

Source : BIU Cujas

frais, justifiés, au point de vue des gouvernements, par les avantages politiques qui en résultent. Les télégraphes sont un monopole des gouvernements ; et ne peuvent servir qu'à eux seuls. Ils sont en harmonie avec le génie politique : le peuple n'en retire que des avantages indirects.

La télégraphie électro-magnétique est plus en rapport avec les institutions politiques des temps actuels ; et, comme le système des *malles-postes*, il semble devoir faire participer à ses bienfaits les gouvernements et les peuples.

C'est à ces deux titres qu'il paraît avoir été adopté déjà par plusieurs nations civilisées.

Il paraît, en effet, certain que les cas où une transmission instantanée des nouvelles d'une ville à une autre est nécessaire sont si nombreux, que, lorsqu'une ligne sera établie, elle sera fréquemment, perpétuellement en activité.

La facilité donnée aux agents commerciaux et à tous autres de correspondre ainsi, autorisera la fixation d'un droit de transmission conforme aux principes des droits de poste établis dans le pays. Nul ne se refusera à payer une faible somme pour envoyer une dépêche de quelque importance à une longue distance, en peu de temps et avec une minime dépense. Le temps, c'est de l'argent ; économiser le temps, c'est économiser de l'argent : c'est donc pour tout un pays une immense épargne !

D'un autre côté, selon la juste observation de M. Morse, c'est un fait établi que les relations entre les diverses parties d'un pays augmentent en raison directe des facilités données à ces relations. Des milliers de personnes voyagent maintenant sur les chemins de fer et les bateaux à vapeur, qui n'avaient jamais songé à sortir de chez elles avant l'invention de la vapeur. Que l'on établisse donc des moyens de communication instantanée entre divers points les plus éloignés les uns des autres, et la ligne télégraphique d'un seul circuit sera bientôt incapable de suffire aux exigences du public : on en

Source : BIU Cujas

demandera d'autres. Deux circuits doubleront les facilités et doubleront aussi les revenus (1).

III. La France a commencé, il y a quelques années, l'application de la télégraphie électrique.

Le gouvernement a profité de la construction des grandes lignes de chemins de fer pour établir les premières communications électro-magnétiques : des clauses formelles sont, à cet égard, écrites dans les différents cahiers de charges, et ce mode de transmission fonctionne actuellement dans plusieurs directions importantes.

La construction de ces télégraphes se trouve ainsi sous l'autorité, le contrôle et l'inspection du ministre des travaux publics.

Leur mise en action, leur emploi sont centralisés entre les mains de l'administration des télégraphes aériens, et par conséquent sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

L'administration a commencé à admettre les particuliers à s'en servir. L'emploi en est gratuit.

Il est probable qu'avant peu, des lois et règlements en étendront et régulariseront l'usage.

Cette admirable invention ne devra pas être négligée sous le rapport de la défense nationale et de la régularité de l'administration publique.

Lorsque tout ce qui touche aux intérêts publics sera transmis dans tous les chefs-lieux des départements, et sur les principaux points des frontières de terre et de mer, ainsi qu'à tous les points intermédiaires que l'on voudra ; lorsque tous les fonctionnaires publics, dans toutes les parties du pays, seront ou pourront être en communication instantanée avec les chefs du gouvernement ; lorsque les différents ministères pourront apprendre tout d'un coup soit l'exécution de leurs ordres sur

(1) V. sur tout ce qui précède, l'ouvrage intitulé : *Le télégraphe électro-magnétique américain*, par M. Alfred Vail, traduit de l'anglais par Hippolyte Vattemare.

Source : BIU Cujas

tout le territoire, soit les difficultés éprouvées, et qu'ils pourront transmettre instantanément les décisions ou solutions requises par les circonstances, alors on pourra juger des avantages et de la puissance de la télégraphie magnétique.

## § II. *Conseils des établissements de bienfaisance.*

### Art. 1er. *Conseil supérieur.*

I. En vous exposant le tableau des établissements municipaux et des autorités collectives qui sont préposées à la surveillance de leurs intérêts, je vous ai fait connaître que l'administration des hospices et hôpitaux civils de notre pays est confiée, d'après la loi du 16 vendémiaire an v, à des commissions administratives, placées sous la surveillance des administrations municipales. (T. Ier, p. 528.)

Ce concours d'une administration spéciale, chargée du régime intérieur des établissements, et d'une administration municipale, chargée de pourvoir à l'exécution des lois et à l'insuffisance des revenus des hospices, convient aux établissements qui ont pour objet le soulagement des pauvres d'une localité restreinte dans la circonscription d'une commune ou même d'un département.

Mais il est quelques hospices dont la population est recrutée dans tous les départements de la France, et dont l'existence est assurée par des subventions de l'État : subventions mises, chaque année, à la disposition du ministre de l'intérieur, par les chambres autrefois, maintenant par l'assemblée législative.

Cette position tout exceptionnelle plaçant ces établissements en dehors de la législation commune, il a été nécessaire de rechercher sous quelle forme le ministre de l'intérieur pouvait accepter cette responsabilité, que la nature même des choses et la loi de finances font peser sur lui chaque année.

Ces établissements sont au nombre de cinq, savoir :

Source : BIU Cujas

La maison de Charenton,

L'institution des sourds et muets de Paris,

L'institution des sourds et muets de Bordeaux,

L'institution des jeunes aveugles de Paris,

L'hospice des Quinze-Vingts de Paris.

II. En 1840, le ministre de l'intérieur, préoccupé de l'avenir administratif de ces établissements nationaux, s'est demandé s'il pouvait déléguer aux autorités locales le soin de les administrer ; mais il n'a pas tardé à se convaincre que leur nature même, le caractère de généralité que leur impriment à la fois le but de leur institution et la législation qui a reconnu et consacré leur existence, exigeaient que leur administration fût centralisée au ministère de l'intérieur : elle ne l'avait été jusque là que d'une manière incomplète.

La maison de Charenton est un asile destiné aux aliénés de toutes les contrées de la France, et même de l'étranger, sans acception de localité.

L'hospice des Quinze-Vingts est également destiné aux aveugles de tous les départements.

Les institutions des sourds-muets et des jeunes aveugles sont aussi destinées à recevoir tous les jeunes Français frappés de muti-surdité et de cécité, à quelque département qu'ils appartiennent.

Aussi, à la différence des hospices ordinaires, qui ont toujours été considérés comme des établissements communaux ou départementaux, ceux que je viens d'énumérer ont été successivement déclarés par la loi *établissements de l'Etat*, c'est-à-dire nationaux.

1° Fondé par saint Louis, pour nourrir et loger (disent les annales de Belleforest, qui paraissent en ce point fautives) trois cents chevaliers qu'il avait laissés en otage au soudan du Caire, et auxquels les Sarrasins avaient crevé les yeux, l'hospice des Quinze-Vingts était, à l'époque de la révolution de 1789, administré par la grande-aumônerie de France, avec

Source : BIU Cujas

tous les priviléges particuliers qui résultaient du titre de sa fondation. Mais, par la loi du 28 octobre 1790, cet établissement subit le sort de toutes les corporations religieuses supprimées, et son administration fut placée sous l'autorité du pouvoir municipal et départemental. Une ordonnance du 31 août 1830 l'a placé dans les attributions immédiates du ministre de l'intérieur.

2° La maison de Charenton, qui, primitivement, n'était autre chose qu'un asile pour les fous dépendant de la maison hospitalière des religieux de *Saint-Jean-de-Dieu*, fut atteinte aussi par les lois de la révolution. La loi du 28 octobre 1790 déclara propriétés nationales les biens qui lui appartenaient; et, plus tard, un arrêté du 12 messidor an III l'anéantit complétement, en ordonnant que les insensés qui s'y trouvaient seraient renvoyés, soit à leurs familles, soit *aux petites maisons*, et que l'établissement de Charenton et ses dépendances, à l'exception des bâtiments servant à l'hospice des malades de la commune, seraient réunis au domaine national. Mais, deux ans après, un arrêté du pouvoir exécutif, en date du 27 germinal an V, rendit l'établissement à sa première destination, en mit la dépense à la charge de l'État, et en plaça l'administration sous l'autorité immédiate du ministre de l'intérieur, qui demeura chargé de faire les règlements nécessaires pour l'organisation du service et le régime intérieur de la maison.

3° L'institution des *jeunes aveugles*, créée en 1784, par l'abbé Valentin Haüy, frère de notre illustre minéralogiste, et dont le souvenir ne mérite pas moins de passer avec éloge à la postérité reconnaissante, a été reconnue comme établissement de l'État, et mise à la charge du trésor public, par le décret du 28 septembre 1791 et par la loi du 10 thermidor an III.

La loi du 11 frimaire an VII a classé la dépense de cet établissement, comme celle des sourds-muets, parmi les dépenses générales de l'État.

Source : BIU Cujas

4° C'est par un décret spécial du 21 juillet 1791 que l'*institution des Sourds-Muets de Paris* a été déclarée établissement de l'État. Vous savez qu'elle a eu pour fondateur le vénérable abbé de l'Épée.

5° Enfin, l'institution analogue qui existe à *Bordeaux*, et qui a été fondée en 1783 par l'archevêque Champion de Cicé, a été reconnue et organisée, comme établissement de l'État, par la loi du 16 nivôse an III, qui comprenait, daus les mêmes dispositions, cette institution et celle des sourds-muets de Paris.

La dépense des sourds-muets a également été classée au rang des dépenses générales de l'État, par la loi du 11 frimaire an VII.

—Les divers actes législatifs que je viens de vous indiquer, en consacrant l'existence publique de ces établissements et en assurant leur durée, n'avaient pas pourvu, d'une manière précise et uniforme, à leur administration; aussi n'y eut-il, dans le principe, rien de certain à cet égard. Ces maisons nationales étaient simplement régies par des directeurs qui rendaient compte, à l'administration de l'intérieur, de l'emploi des subventions qu'ils avaient obtenues du trésor.

Ce ne fut que plus tard, et seulement en vertu d'arrêtés ministériels, que l'administration de ces établissements fut, après diverses modifications successives, remise à des conseils composés de cinq ou sept membres, à l'instar de l'organisation que la loi du 16 vendémiaire an V avait établie pour les commissions administratives de tous les hospices; seul, l'hospice des Quinze-Vingts avait une administration spéciale, organisée en 1830, par ordonnance royale.

En réalité, ces établissements n'avaient d'autres règles administratives que le règlement de service intérieur, spécial à chacun d'eux, et dont les dispositions étaient plus ou moins disparates.

Ces administrations collectives présentaient enfin des in-

Source : BIU Cujas

convénients pour la bonne direction des services qui exigent une surveillance et une action permanentes; elles étaient incompatibles avec la responsabilité que la constitution particulière de ces établissements impose au ministre de l'intérieur.

Des modifications dans le régime de ces établissements étaient donc devenues indispensables, et voici comment ce régime a été réformé et organisé, par une ordonnance royale du 21 février 1841, portant règlement d'administration publique.

IV. Ces établissements sont administrés, sous l'autorité du ministre de l'intérieur et la surveillance *d'un conseil supérieur*, par des directeurs responsables, assistés de *commissions consultatives*. (Art. 1er.)

1° Le conseil supérieur est composé de vingt-quatre membres, qui sont nommés par le chef de l'État, et d'un secrétaire nommé par le ministre de l'intérieur. (Art. 2.)

Ce conseil se réunit sur la convocation du ministre et sous sa présidence. (*Ib.*)

Les membres du conseil supérieur sont renouvelés par sixième, tous les deux ans, par ordre d'ancienneté. Les membres sortants doivent être désignés par la voie du tirage au sort, jusqu'à ce que l'ordre d'ancienneté se soit établi par les renouvellements successifs.— Les membres sortants peuvent être renommés.

Le conseil supérieur des établissements généraux de *bienfaisance* et d'*utilité publique* donne son avis : — sur les budgets et les comptes de chaque établissement; — sur les rapports généraux des directeurs; — sur les projets de construction et de grosses réparations des bâtiments; — sur les acceptations de legs et donations et sur les questions contentieuses; — sur les règlements pour l'administration intérieure des établissements; — et, en outre, sur toutes les questions à

Source : BIU Cujas

l'égard desquelles il est consulté par le ministre de l'intérieur. (Art. 4.)

Ce conseil supérieur est chargé de présenter, au ministre de l'intérieur, ses vues sur toutes les améliorations dont l'administration, la direction morale et le régime intérieur de chaque établissement lui paraissent susceptibles, et sur la fondation des nouveaux établissements qu'il pourrait y avoir à créer. (*Ib.*, art. 5.)

A la fin de chaque année, il fait, à ce ministre, un rapport sur la situation des établissements, et il indique les mesures qu'il juge nécessaires ou utiles. (*Ib.*, *ib.*)

Pour terminer ce qui concerne le conseil supérieur, j'ai à mentionner ici que, par un arrêté du 18 février 1842, ce ministre a déterminé les régles du service intérieur de ce conseil.

2° Je vous ai dit qu'il a, en outre, été créé, près de chacun des établissements généraux de bienfaisance et d'utilité publique, *une commission consultative* : chacune de ces commissions est composée de quatre membres, nommés par le ministre de l'intérieur.

Ces commissions sont renouvelées tous les ans par quart, conformément aux règles suivies pour les commissions administratives des hospices.

Le directeur assiste à la commission, avec voix délibérative. (Ordonnance du 21 février 1841, art. 6.)

Dans chacun des cinq établissements ci-dessus désignés, le directeur chargé de l'administration intérieure exerce aussi la gestion des biens de l'établissement; il assure l'exécution des lois et des règlements, et correspond directement avec le ministre de l'intérieur. (*Ib.*, art. 8.)

La comptabilité et le régime économique de chacun des établissements sont confiés à un agent comptable, qui fournit un cautionnement, conformément aux ordonnances des 6 juin

Source : BIU Cujas

1830 et 29 novembre 1831, relatifs aux hospices communaux. (*Ib.*, art. 8.)

Le nombre, les attributions et le traitement des divers fonctionnaires et employés dans chacun de ces établissements généraux, ainsi que tout ce qui concerne l'administration intérieure, est déterminé par un règlement spécial, arrêté par le ministre, sur l'avis du conseil supérieur. (*Ib.*, *ib.*)

Enfin les dispositions des ordonnances royales des 31 octobre 1821 et 29 novembre 1831, sur la comptabilité des hospices, ont été déclarées applicables aux établissements généraux de bienfaisance et d'utilité publique. (Art. 9.)

V. L'ordonnance réglementaire du 21 février 1841 ayant délégué au ministre de l'intérieur le droit de déterminer les attributions des commissions consultatives, instituées pour chacun de ces établissements, il y a été pourvu par un arrêté ministériel du 22 juin 1841, dont voici les principales dispositions.

Elles doivent délibérer : 1° sur les budgets, et, en général, sur toutes les recettes et dépenses, tant ordinaires qu'extraordinaires, des établissements; — 2° sur les acquisitions, aliénations et échanges de leurs propriétés, et, en général, sur tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration; — 3° sur les conditions des baux à ferme ou à loyer de leurs biens, ainsi que sur celles des baux des biens pris à loyer par ces établissements; — 4° sur les projets de construction, de grosses réparations, de démolitions, et en général sur les travaux à entreprendre; — 5° sur les achats d'objets de consommation nécessaires au service des établissements; — 6° sur l'acceptation des dons et legs faits à ces établissements; — 7° sur les placements de fonds et les emprunts; — 8° sur les actions judiciaires et les transactions; 9° sur les comptes tant en deniers qu'en matières, et les comptes moraux des directeurs; — 10° enfin, sur toutes les mesures relatives au régime intérieur et au service économique. (Art. 1er.)

Source : BIU Cujas

Dans chaque établissement, un membre du conseil supérieur et un membre de la commission doivent assister aux adjudications que nécessite le service. (Art. 3.)

A la fin de chaque année, les commissions consultatives consignent, dans un rapport adressé au ministre, les observations qu'elles ont été à portée de recueillir sur le service, et y signalent les observations qui leur paraissent nécessaires. (*Ib.*, art. 4.)

Les délibérations relatives au compte d'administration du directeur, et le rapport annuel ci-dessus prescrit, doivent être transmis directement au ministre par le président de chaque commission.

En outre, le président adresse directement au ministre, au nom de la commission, telles autres communications qu'il pourrait juger utiles. (*Ib.*, art. 7.)

Dans ceux des établissements dont il s'agit, qui sont spéciaux d'instruction, tels que les institutions nationales des sourds-muets de Paris et de Bordeaux, et l'institution nationale des jeunes aveugles, les *commissions consultatives* sont appelées également à donner leur avis sur toutes les questions concernant la direction morale et intellectuelle de ces établissements; — sur l'éducation des élèves; — sur les objets qui doivent faire la matière de l'enseignement; — sur le perfectionnement des écoles; — et sur la discipline des études.

A cet effet, doivent être soumis à leurs délibérations les règlements pour l'ordre du service intérieur des classes, ateliers et salles d'étude. (*Ib.*, art. 2.)

— L'ordonnance réglementaire du 21 février 1841 ayant laissé indécis quelques points principaux de l'organisation de ces commissions, voici comment il y a été suppléé par l'arrêté ministériel du 22 juin suivant.

Les membres de chacune de ces commissions élisent, entre eux, au commencement de chaque année, à la majorité des voix, un président et un secrétaire.

Source : BIU Cujas

Les directeurs ne peuvent être appelés à aucune de ces fonctions; et, bien qu'ayant voix délibérative dans les *commissions*, ils se retirent lorsqu'elles ont à voter sur les comptes de leur administration. (*Ib.*, art. 5.)

Chaque *commission* ne peut voter, si la moitié plus un de ses membres n'assiste à la séance. (*Ib.*, art. 6.)

Art. 2. *Conseil des inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance.*

Il existe, au ministère de l'intérieur, un autre *conseil* relatif à tous les établissements de bienfaisance de notre pays : c'est celui des *inspecteurs généraux* de ce grand service.

L'inspection de ces établissements avait été organisée par un arrêté du 20 juin 1828; elle a été étendue par un second arrêté ministériel du 25 décembre 1833; enfin deux nouveaux arrêtés, des 22 août 1838 et 14 juin 1839, l'ont complétée.

Celui du 22 août 1838 a donné, aux membres de l'inspection, le titre d'*inspecteurs généraux* des établissements de bienfaisance, et les a divisés en deux classes. (Art. 1 et 2.)

Il a aussi créé, en ces termes, le *conseil* dont j'ai pour but de vous entretenir :

« Dans l'intervalle de leurs tournées annuelles, les inspec-
» teurs généraux des établissements de bienfaisance se *réuni-*
» *ront en conseil*, à notre ministère, pour nous donner leur
» avis sur toutes les affaires que nous jugerons convenable de
» leur soumettre. » (Art. 6.)

Ce conseil est présidé par le ministre, et en son absence par le directeur de l'administration départementale et communale, ou le sous-secrétaire d'État du ministère. (Art. 7.)

Le chef du service des établissements hospitaliers au ministère de l'intérieur fait partie du conseil; il y a voix délibérative. (Art. 8.)

L'un des inspecteurs généraux, désigné par le ministre,

Source : BIU Cujas

remplit les fonctions de secrétaire du conseil; il tient le registre des délibérations, qui ne doit être communiqué qu'aux membres du conseil. (*Ib.*, art. 9.)

Les objets sur lesquels le conseil des inspecteurs généraux est plus habituellement appelé à délibérer, sont :

Les règlements généraux, nécessaires pour l'exécution des lois relatives à l'administration hospitalière, et les règlements intérieurs de chacun des établissements hospitaliers;

Les questions relatives aux comptabilités, en espèces et en matières, des hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance, monts-de-piété, maisons de refuge, asiles d'aliénés, et de tous autres établissements publics de bienfaisance, dans toute l'étendue de la France;

Celles relatives à l'administration intérieure de tous ces établissements;

Le service spécial des enfants trouvés;

Enfin l'influence des associations charitables, fondées ou entretenues, sous différents titres, par des particuliers.

### § III. *Conseil des inspecteurs des prisons.*

I. Depuis la grande réforme de nos lois pénales, en 1791, en brumaire an IV, et en 1810, le gouvernement s'était constamment occupé des réformes à porter aussi dans nos divers lieux de détention.

En 1819, l'amélioration de ce régime préoccupait vivement les esprits éclairés; et une société s'était formée, sous le patronage d'un prince français, dans le but de s'en occuper et d'y travailler activement.

Une ordonnance du 9 avril 1819 approuva cette Société; et le Roi l'autorisa à inscrire son nom, en qualité de protecteur, en tête de la liste de ses membres. (Art. 1er.)

La même ordonnance créa, près du ministère de l'intérieur, un *conseil général* des prisons, composé de vingt-quatre mem-

Source : BIU Cujas

bres, choisis par le ministre parmi les membres de la Société royale, formée pour l'amélioration des prisons. (Art. 5.)

Ce conseil fut chargé : de présenter au gouvernement ses vues sur toutes les parties de l'administration et du régime des prisons de la France, et notamment en ce qui concernait le classement des détenus selon l'âge, le sexe et la nature des délits; — sur les divers systèmes de travail à introduire dans les prisons; sur la distribution des produits du travail; — sur la discipline intérieure des prisons; — sur la salubrité, la sûreté, l'instruction religieuse et la réforme morale des détenus; — sur la nourriture et le vêtement; — et aussi sur les agrandissements, constructions et changements de distributions qui pourraient être reconnues nécessaires ou utiles dans les enceintes ou bâtiments des prisons. (Art. 7.)

Indépendamment des vues générales que je viens de vous énoncer, et qui devaient servir de base à l'établissement du système général d'administration et de régime intérieur des prisons, le *conseil général des prisons* était chargé de reconnaître et de constater l'état actuel de toutes les prisons de la France, et d'indiquer, au ministre de l'intérieur, les moyens d'appliquer successivement, aux diverses prisons, les principes généraux dont le ministre aurait reconnu la convenance et l'utilité. (Art. 8.)

Enfin, les membres du conseil général des prisons devaient être chargés, en outre, toutes les fois qu'il en serait besoin, et sous l'autorité du ministre, de l'*inspection* des prisons de toute la France.

En ce cas, il devait leur être remis, par le ministre, des instructions et des pouvoirs spéciaux. (Art. 10.)

La création de ces deux institutions fut l'œuvre du ministre de l'intérieur de ce temps, M. le duc Decazes. Il était alors préoccupé de l'idée d'une réforme étendue et hardie, et il lui avait paru que ces deux institutions étaient propres à atteindre ce but, qui, du reste était clairement indiqué, dans un

Source : BIU Cujas

rapport au roi, de la même date que l'ordonnance, et qui en exposait les motifs.

Ce rapport a cela surtout de remarquable qu'il renferme la pensée d'une réforme morale qui n'avait occupé, jusque là, qu'une place, en quelque sorte secondaire, dans les projets de l'administration publique. L'habile ministre se montrait pénétré de la nécessité de travailler sérieusement à la réforme des habitudes vicieuses des condamnés, et pour cela il voulait « qu'on les empêchât, avant tout, de mettre en commun, pour » se les emprunter réciproquement, leurs inclinations per- » verses et leurs habitudes coupables. »

S'il est vrai que la Société royale des prisons n'ait eu qu'une influence de courte durée, il est vrai aussi que le recueil de ses travaux, qu'elle a publié en 1820, était, dans ces dernières années et est peut-être encore aujourd'hui, le document administratif le plus précieux et le plus complet sur la réforme de nos prisons.

Les commissions qui s'organisèrent dans le sein du conseil général, pour arrêter les bases d'un bon système, envisagèrent hardiment, et, du point de vue le plus élevé, toutes les questions de la réforme; et ce qu'il y a de plus digne de remarque, c'est qu'elles en proposèrent la solution, en grande partie, comme on la propose aujourd'hui.

Les bâtiments, la police, le régime intérieur et le régime de santé, le travail, l'instruction religieuse, morale et primaire des prisonniers, enfin les moyens d'exécuter les améliorations et innovations proposées, furent l'objet d'études et de recherches sérieuses, de la part des hommes éclairés que s'était associés le ministre de l'intérieur de cette époque, pour opérer une réforme radicale.

II. Peut-être, afin de vous donner une idée de cette branche importante de l'administration publique, n'est-il pas hors de propos de vous offrir une analyse rapide des vues de la Société royale des prisons, sur les moyens d'améliorer les



Source : BIU Cujas

mœurs des condamnés, et de les rendre ainsi moins dangereux pour la société, au moment de leur libération. Vous comprendrez mieux ensuite l'importance des *institutions consultatives* que nous possédons en cette matière, et de l'administration qu'elles assistent et secondent.

D'abord la Société royale des prisons, par l'organe de ses commissions, demanda que les *bâtiments* fussent *distribués*, pour le *classement* des détenus, selon leur sexe, leur âge, et les causes de la détention. Elle conseilla de confier à des femmes, et, s'il se pouvait, à des sœurs hospitalières, le service intérieur des prisons de femmes, et de séparer les enfants au-dessous de seize ans, condamnés par application de l'article 67 du Code pénal, des enfants acquittés comme ayant agi sans discernement, mais retenus pour être élevés, par les soins de l'administration, dans des maisons de correction.

En ce qui concerne *la police*, la Société royale insista pour que la police administrative, au moins dans les grandes prisons, fût distincte de la police de sûreté. Des directeurs, qui sont les délégués du ministre pour l'administration générale de la maison, devaient être chargés de la police administrative; l'autre, celle de sûreté, devait rester aux concierges; car, ajoutait-elle, les hommes qui seraient le plus propres à l'administration intérieure des prisons ne consentiraient pas à prendre le titre de concierge.

Elle demanda que les ceps et autres instruments de douleur fussent supprimés, et qu'on n'eût recours aux fers que rarement, et dans le cas de violences graves, qui sont prévus par l'article 64 du Code d'instruction criminelle.

L'isolement continu, de jour et de nuit, ne lui paraissait devoir être employé que comme punition.

Elle recommanda la propreté, non seulement comme moyen de santé, mais encore comme pouvant exercer une influence morale sur les détenus. Elle déclara « que le système d'un bon régime ne serait complet que lorsque chaque prison-

Source : BIU Cujas

nier aurait non seulement un lit propre et commode, mais encore une cellule où il serait seul pendant la nuit. »

Elle demanda que la nourriture des détenus fût bonne et suffisante, et qu'ils fussent sainement vêtus; mais les sentiments de charité et de bienfaisance devaient toujours être éclairés par la réflexion; car la prison où le condamné serait assez bien pour ne pas souhaiter toujours d'en sortir, serait par cela même un désordre contraire à l'intérêt de la justice et à l'intérêt social. « Le condamné ne doit jamais cesser de sentir qu'il est en prison, et que la prison est la peine du crime ou du délit qu'il a commis. »

Elle voulait aussi que les repas fussent pris en commun dans les réfectoires, mais en silence, et que ce temps fût rempli par une lecture morale ou religieuse.

Elle proscrivait les cantines, comme entretenant le condamné dans les habitudes du vice, tandis que la loi veut que la détention soit un temps de privation, de repentir et d'amendement. Ce n'est qu'à regret que la Société royale tolérait l'usage du vin, tout en conseillant de l'interdire aux femmes; mais il fallait au moins que la quantité de vin livrée aux hommes fût très modique, et qu'il fût donné comme faisant partie des aliments, dans une proportion fixe, et toujours au réfectoire.

Les condamnés devaient travailler en commun, mais toujours en silence, comme moyen d'ordre et de recueillement, comme conséquence de l'état de peine dans lequel doit être un condamné. Un ordre uniforme devait présider à l'emploi de sa journée; car c'est de la classe ordinaire des prisonniers qu'on peut dire que la morale, comme les vices, ne sont que dans les habitudes.

Une tâche journalière devait être imposée à chacun.

La Société des prisons voulait enfin que l'instruction morale, religieuse et primaire vînt en aide aux soins vigilants d'une bonne administration, aux règles de l'isolement pen-

Source : BIU Cujas

dant la nuit, du silence et du travail, pour essayer de réformer les mœurs et les habitudes vicieuses des condamnés.

Elle ne se borna pas à poser ainsi les bases d'une réforme générale, qui est conseillée par l'humanité et commandée par l'intérêt social; elle s'occupa encore des moyens d'exécution, avec le même soin et la même élévation de vues.

La Société des prisons comprit aisément aussi que la question de la réforme pénitentiaire était complexe, et que, pour être résolue, il était nécessaire que le gouvernement et la société s'occupassent d'améliorer les mœurs des classes qui fournissent le plus grand nombre de condamnés. Elle sollicita la formation de sociétés de charité, pour venir au secours des jeunes condamnés libérés, soit en les plaçant en apprentissage, soit en leur ouvrant des ateliers communs : c'était le germe des sociétés de patronage.

Envisageant ensuite la réforme dans ses rapports avec la législation pénale, la Société royale entrevit, dans l'amélioration du régime des prisons, « la possibilité de diminuer le nombre des cas où la peine de mort est prononcée, et d'abréger la durée des autres peines. »

Elle annonça, à cette occasion, qu'elle se proposait de demander au gouvernement la rédaction de tableaux comprenant, pour chaque département, « le nombre des crimes et » des délits jugés pendant le cours de chaque année, l'état, » l'âge et le domicile des condamnés, en notant ceux qui » étaient déjà repris de justice, et combien de fois ils l'au» raient été. »

Ce sont bien là les bases des comptes de la justice criminelle, tels qu'ils sont publiés annuellement depuis 1827 (1).

En un mot, les travaux de la Société royale embrassèrent toutes les questions de la réforme des prisons, que l'administration centrale elle-même a pu résoudre, ou qui sont, en ce

(1) Rapport au roi, du 1er février 1837.

Source : BIU Cujas

moment même, soumises à la décision des législateurs du pays, après une étude plus approfondie des faits et avec les lumières fournies par des expériences faites sur presque tous les points des améliorations désirées dès 1820.

Un seul de ces points doit maintenant attirer notre attention.

III. Depuis l'ordonnance du 2 avril 1817 (art. 18) jusqu'en 1830, l'inspection de toutes les prisons de France n'avait été confiée qu'à un seul fonctionnaire. Quelles que fussent sa capacité et son expérience, sa surveillance était insuffisante. Un second inspecteur général lui fut adjoint, le 23 octobre 1830 ; et, le 21 mars 1832, un nouvel arrêté ministériel organisa cette inspection générale, en jetant les bases d'une institution désormais permanente. L'un des deux inspecteurs généraux avait le midi, l'autre le nord de la France.

Cette mesure ne visait qu'à une inspection régulière et périodique de l'état de choses existant; mais, pour arriver à l'établissement d'un système uniforme, cette inspection était encore insuffisante par son personnel; l'étendue de ses tournées, qui rendait sa surveillance plus rapide, rendait aussi son efficacité incomplète.

L'administration le reconnut, à l'expiration des trois années qui avaient été fixées comme terme à l'inspection générale de toutes les prisons de la France. C'est alors que, d'abord par un arrêté du 8 juin 1835, et ensuite par un arrêté du 10 novembre 1837, 4 inspecteurs ordinaires furent adjoints aux inspecteurs généraux, et que la France fut divisée en autant d'inspections.

Tous ces inspecteurs ayant reçu plus tard le titre d'*inspecteurs généraux* (conforme à la nature de leurs fonctions), et ayant seulement été répartis en deux classes, un dernier arrêté ministériel, du 25 mai 1838 (1), statuant dans des

(1) Voir aussi l'arrêté ministériel, du 26 mars 1839, sur les inspecteurs généraux *adjoints*.

Source : BIU Cujas

vues analogues à celles que je vous ai déjà exposées pour l'inspection des établissements de bienfaisance, a établi que :

« Dans l'intervalle de leurs tournées annuelles, les inspec-» teurs généraux des prisons *se réuniront en conseil*, au minis-» tère de l'intérieur, pour donner au ministre leur avis sur » toutes les affaires qu'il jugera convenable de leur soumettre. » (Art. 1er.)

Voici, d'après le rapport qui a précédé l'arrêté ministériel du 25 mai 1838, l'aperçu des objets qui peuvent être soumis aux délibérations de ce conseil : 1° les projets de construction, reconstruction ou agrandissement des prisons, avant ou après l'examen du conseil des bâtiments civils; — 2° les règlements pour les maisons centrales, de force et de correction; — 3° les cahiers de charges pour l'adjudication du service de ces maisons; — 4° les règlements faits par les préfets pour les prisons départementales; — 5° les marchés pour le service de ces dernières prisons, lorsqu'ils sont soumis à l'approbation du ministre; — 6° les avancements et mutations dans le personnel des maisons centrales; — 7° les demandes de pensions exceptionnelles; — 8° les marchés à passer et les mesures à prendre pour le transport des condamnés aux bagnes et aux maisons centrales.

L'organisation de ce conseil est exactement la même que celle du conseil des inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance; dans celui-ci seulement est admis, avec voix délibérative, l'architecte inspecteur-général des maisons pénitentiaires, qui fait également partie du conseil des bâtiments civils.

— Ces deux conseils des établissements de bienfaisance et des établissements pénitentiaires ne sont, à proprement parler, que les germes d'institutions plus importantes, qui sans doute se développeront dans la suite. Mais tels qu'ils sont, ils ont déjà rendu de véritables services à l'administration centrale,

Source : BIU Cujas

en préparant, par d'assez nombreux règlements, les améliorations et les réformes dont sont susceptibles et qu'attendent ces deux branches de l'administration centrale, qui se rattachent à tant d'intérêts sociaux. Les résultats de ce concours ne pouvaient être douteux, lorsque l'on réfléchit à la masse de faits, au faisceau de lumières que doivent apporter, dans leurs réunions, des hommes qui, pour bien remplir leurs difficiles fonctions, doivent nécessairement joindre l'expérience de chaque jour à l'étude approfondie de la science et des théories.

L'adoption de la loi sur les prisons entraînera l'organisation définitive du corps des inspecteurs généraux ; leur action et leur surveillance pourront seules procurer la bonne et prompte exécution de la réforme.

### § IV. *Commission spéciale des théâtres nationaux et du Conservatoire national de musique.*

I. Vous savez qu'on appelle *conservatoires* les grandes écoles publiques de musique, qui sont destinées à maintenir et à propager l'art dans toute sa pureté.

L'utilité de ces établissements est évidente.

Dans les arts qui s'adressent au sens de la vue, le cachet, l'accent caractéristique reste attaché aux monuments, se transmet avec eux, et l'art se conserve en quelque sorte par lui-même. Dans les arts qui intéressent le sens de l'ouïe, l'accent caractéristique, fugitif comme le son, tient à l'artiste, disparaît avec l'artiste, et l'art, au moins dans sa partie exécutive, ne se conserve et ne se transmet que par la tradition. La musique, la déclamation chantée et la déclamation parlée, qui est aussi une musique, avaient donc besoin d'institutions permanentes où le dépôt de cette tradition fût fidèlement conservé et transmis.

Source : BIU Cujas

Ces institutions sont les *conservatoires* (1).

C'est en Italie (et cela devait être, à cause du génie musical qui est particulier à cette contrée) que ces institutions ont pris naissance, vers la fin du XIV^e^ siècle.

Le Conservatoire de France, connu d'abord sous le nom d'*Ecole de chant*, remonte seulement à l'année 1784. Il fut créé par arrêt du conseil d'État du Roi, du 3 janvier de cette année; et, en 1786, il y fut ajouté une classe de déclamation spéciale : plus tard, cette école prit le titre de *Conservatoire de musique et de déclamation*. La classe de déclamation fut supprimée en 1828, rétablie en 1830, supprimée de nouveau en 1831; mais enfin le ministre de l'intérieur, par un arrêté du 20 janvier 1836, a rétabli *deux classes* pour les *études dramatiques*.

Dans cet établissement, qui est destiné à la conservation et à la propagation de l'art musical et de la déclamation, dans toutes ses parties, plus de 400 élèves des deux sexes reçoivent gratuitement les leçons des meilleurs professeurs, et l'on n'y est admis que par voie d'examen et de concours.

Quoique cette école soit particulièrement destinée à alimenter les théâtres nationaux, les autres théâtres de la capitale et ceux des départements y trouvent les sujets qui leur sont nécessaires. On y forme aussi des professeurs, et en cela elle offre tous les avantages d'une école normale.

Il existe, dans cet établissement, une bibliothèque de musique et de livres relatifs à l'art musical et à la déclamation. Cette collection, l'une des plus complètes de l'Europe, pour ce qui regarde sa spécialité, est publique, comme toutes les bibliothèques nationales de Paris.

II. Voici maintenant quelques notions sur l'administration de cet établissement et sur celles des théâtres que l'on nomme *nationaux*, à cause de la subvention qui leur est accordée

(1) Voir l'*Encyclopédie des gens du monde*, à ce mot.

Source : BIU Cujas

chaque année par l'État, et dont le gouvernement fait surveiller l'emploi par des *commissaires spéciaux*.

Une ordonnance du 25 janvier 1831 ayant placé les théâtres dits alors *royaux*, et l'école nationale de chant et de déclamation, dans les attributions du ministre de l'intérieur, une *commission* fut nommée, par arrêté du 30 du même mois, « à l'effet d'examiner les recettes de l'Académie de musique, » les engagements et obligations contractés par ce théâtre, » les droits des artistes et pensionnaires, ainsi que les moyens » d'amélioration et d'économie à introduire dans le régime » futur de l'Opéra français. »

De temporaire qu'elle était, cette commission n'a pas tardé à devenir permanente. En effet, un arrêté ministériel du 24 février 1831 a porté les dispositions suivantes : « Désirant conserver à l'autorité la haute surveillance qu'elle doit exercer sur l'emploi des fonds alloués à l'Académie et au Conservatoire de musique, et dont elle ne saurait se dessaisir sans compromettre gravement sa responsabilité; — l'*Académie de musique* sera administrée, à l'avenir, par un régisseur intéressé, qui conservera le titre de directeur. (Art. 1^er.) — *Une commission spéciale*, composée d'un président, de quatre membres et d'un secrétaire, sera chargé de surveiller l'exécution des conditions indiquées dans le cahier des charges, et d'en rendre compte au ministre de l'intérieur. (Art. 3.) — Cette commission sera tenue également de surveiller l'emploi des fonds accordés à l'*école* de chant et de déclamation, dont l'administration sera réglée ultérieurement par un arrêté spécial. » (Art. 4.)

Enfin une ordonnance du 31 août 1835 a consacré l'existence de cette commission spéciale, et étendu ses attributions en ces termes : « *Une commission spéciale* sera établie, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, pour assurer l'exécution des règlements, statuts, arrêtés et stipulations concernant les *théâtres royaux* et le *Conservatoire royal de musique*. » (Art. 1^er.)

Source : BIU Cujas

— Les commissaires royaux assisteront aux délibérations de la commission, avec voix consultative, lorsque leur présence sera nécessaire. (Art. 2.)

III. De cet état de choses il résulte :

1° Que la commission spéciale dont je vous entretiens n'a aucune action sur les théâtres de province; et qu'en ce qui les concerne, l'exécution des lois et règlements est tout entière entre les mains des préfets et du ministre de l'intérieur;

2° Que, même en ce qui regarde les théâtres de Paris, l'intervention de la commission spéciale se renferme dans ces limites : les théâtres nationaux et le Conservatoire national de musique;

3° Que l'intervention de cette commission a surtout pour cause les subventions données par l'État aux établissements dont il s'agit;

4° Que l'existence de la commission, créée par des arrêtés ministériels et devenue permanente, est aujourd'hui consacrée par une ordonnance royale.

## SECTION SIXIÈME.

### Ministère des finances.

Je vous ai déjà exposé qu'une ordonnance du 6 février 1826 a déterminé la classification des services dont la direction est confiée au ministère des finances, et arrêté la répartition du travail entre les divisions administratives qui le composent. Elle a, en conséquence, déclaré que le ministère des finances comprend dix branches principales de service, savoir :

L'administration des revenus publics,

L'administration des monnaies,

La direction du mouvement général des fonds,

La direction de la dette inscrite,

Source : BIU Cujas

La direction de la comptabilité générale,
La direction du contentieux,
Le secrétariat général,
Le secrétariat particulier ou cabinet du ministre,
Les caisses,
Et les travaux temporaires.

— A son tour, l'administration des revenus publics se subdivise en plusieurs branches :

Direction des contributions directes,
Direction générale de l'enregistrement et des domaines,
Direction des douanes et sels.
Direction des contributions indirectes,
Direction des tabacs,
Direction des postes,
Direction des forêts.

A côté de l'administration des revenus publics, il faut encore citer ici la commission des monnaies.

A l'exception de la direction des contributions directes, toutes ces administrations ont aujourd'hui une organisation à peu près uniforme, et chacune d'elles possède un *conseil d'administration*, à coté d'un directeur ou président; ce conseil a pour but de seconder cet administrateur dans l'accomplissement de ses fonctions.

Mais, comme aussi chacune d'elles a été l'objet d'organisations successives, il convient que je vous les expose brièvement, afin de vous donner de suffisantes notions sur ce qui existe aujourd'hui.

### § I. *Administration des domaines et de l'enregistrement.*

I. L'ancienne administration des domaines s'était, avec quelques modifications, conservée depuis 1789, à travers les événements politiques.

L'arrêté consulaire du 5 nivôse an VIII, portant règlement

Source : BIU Cujas

pour l'organisation du conseil d'État, avait mis un conseiller d'État à la tête de cette branche de l'administration des finances.

Un arrêté du gouvernement, du 20 septembre 1801 (troisième jour complémentaire an IX) est venu faire l'organisation de cette administration, à laquelle avait été réunie l'administration de l'enregistrement.

Il y eut, à cette époque, un directeur général et huit administrateurs. (Art. 1er.) — Deux d'entre ceux-ci furent spécialement destinés à faire des tournées extraordinaires, d'après les ordres particuliers du ministre des finances. (Art. 1er).

Voici, du reste, quelles furent leurs attributions respectives.

Le directeur général fut chargé de diriger et de surveiller toutes les opérations de l'administration de l'enregistrement et des domaines; — de donner les instructions générales; — de faire dresser les états de produits et d'en remettre les résultats au ministre; — de faire également former les états des versements dans les caisses du trésor public, et d'en remettre les résultats au ministre. (*Ib.*, art. 2.)

Seul il eut le droit de travailler avec le ministre. (*Ib.*, *ib.*) — C'est à lui que fut confié le soin de faire la division, par matières, des attributions entre les six administrateurs sédentaires. — Chacun de ces administrateurs fut, en conséquence, chargé de la suite d'une ou de plusieurs branches de perception dans toute l'étendue du pays. — Le tableau de cette répartition dut être soumis à l'approbation du ministre des finances. (Art. 4.)

Les administrateurs devaient se réunir en conseil d'administration. Ce conseil était présidé par le directeur général. (*Ib.*, art. 5.)

Ce conseil connaissait des affaires contentieuses : elles étaient rapportées devant lui; elles étaient décidées à la majorité des voix. — Les administrateurs délibéraient seuls : en

Source : BIU Cujas

cas de partage d'opinions, le directeur général les départageait.

Il avait le pouvoir, lorsqu'il le jugeait nécessaire, de suspendre l'effet d'une délibération et d'en référer au ministre. (*Ib.*, art. 6.)

Les nominations aux places de directeur et d'inspecteur étaient présentées au ministre par le directeur général, et proposées par ce ministre au chef de l'État.—Les nominations aux autres places étaient faites par le directeur, en conseil d'administration. (*Ib.*, art. 7.)

II. Cette organisation a été modifiée par deux ordonnances règlementaires des 25 décembre 1816 et 3 janvier 1821; il n'y a ici d'utilité pour vous que dans la connaissance des dispositions de cette dernière ordonnance.

Au directeur général et aux six administrateurs, a été joint un secrétaire général de l'administration de l'enregistrement et des domaines. (Ordonnance du 3 janvier 1821, art. 1er.)

Les attributions du directeur général ont été ainsi déterminées : « Il rédigera et surveillera, sous les ordres du ministre des finances, toutes les opérations relatives à la perception;— il travaillera seul avec le ministre des finances; — il correspondra seul avec les autorités militaires, administratives et judiciaires; — il aura seul le droit de recevoir et d'ouvrir la correspondance; — il signera seul les ordres généraux de service. » (*Ib.*, art. 2.)

Par cette ordonnance du 3 janvier 1821, le droit de faire la division du travail entre les administrateurs a été retiré au directeur général et délégué au ministre des finances. (Art. 3.)

Chacun des administrateurs est resté chargé de suivre les parties de service qui lui étaient spécialement attribuées. Et chacun de ces administrateurs aussi a conservé le droit de

Source : BIU Cujas

correspondre, avec les directeurs locaux, sur les objets placés sous sa surveillance. (*Ib.*, *ib.*)

Il leur a été prescrit de travailler avec le directeur général, et de prendre ses décisions sur tous les points qui étaient dans leurs attributions directes, lorsqu'il y avait lieu à discussion ou à décision nouvelle. (*Ib.*, *ib.*)

La réunion du directeur général et des administrateurs *en conseil d'administration* a été maintenue. — La présidence en a été conservée au directeur général. — En cas d'empêchement, il a été autorisé à la déléguer à l'un des administrateurs. (*Ib.*, art. 4.)

La faculté a été donnée au ministre d'appeler, près de lui, le conseil d'administration, dans les occasions où il le trouverait convenable (*Ib.*, *ib.*) Le pouvoir lui a été aussi donné de désigner celui des administrateurs qui remplirait les fonctions de directeur général, en cas d'absence de celui-ci. (*Ib.*, *ib.*)

— Voici, du reste, de quelle manière ont été déterminées les attributions *du conseil d'administration*.

Il a été déclaré qu'il aurait le droit de délibérer :

1° Sur le budget général des dépenses de l'administration, sur lequel il lui a été prescrit de donner son avis motivé; — 2° sur le contentieux administratif et judiciaire, relatif aux affaires de l'enregistrement et des domaines; — 3° sur le contentieux de la comptabilité, les débets des comptables, et les contraintes à exercer contre les redevables; — 4° sur les demandes en remboursement, remise ou modération de doubles droits et amendes de contravention; — 5° sur la liquidation des pensions de retraite de tous grades; — 6° sur les suppressions, divisions et créations d'emploi; — 7° sur les projets, avis, marchés et adjudications à passer pour le service de la régie; — 8° sur les révocations, destitutions et mises à la retraite des employés; — 9° sur les questions douteuses, dans tous les cas d'application des lois, ordonnances et règlements, dans tous ceux qui ne sont pas prévus ou qui ne sont pas suf-

Source : BIU Cujas

fisamment définis par les lois, ordonnances et règlements ; et sur les instructions générales relatives à leur exécution ; — 10° sur les autres affaires sur lesquelles le ministre des finances jugerait convenable d'avoir son avis, et sur celles qui lui seraient aussi, à cet effet, renvoyées par le directeur général. (*Ib.*, art. 5.)

Le droit de suspendre l'effet d'une délibération du conseil d'administration a été laissé au directeur général ; mais l'obligation, dans ce cas, lui a été imposée de faire préalablement part de ses motifs au conseil, pour le mettre en état de modifier sa délibération, s'il y avait lieu, ou de l'appuyer de nouvelles observations, qui devaient être jointes, par le directeur général, à son rapport au ministre. (*Ib.*, art. 6.)

Le conseil d'administration enfin avait le devoir de voter, sur le rapport de l'administrateur chargé de la comptabilité, les comptes annuels de l'administration. Ils devaient être visés par le directeur général, et transmis par lui au ministre des finances, avec les pièces à l'appui. (*Ib.*, art. 10.)

— Voici maintenant de quelle manière ont été déterminés les rapports du ministre avec le directeur général. Il a été prescrit au directeur général de présenter, à l'approbation du ministre des finances, l'état de composition des bureaux de l'administration centrale à Paris, avec l'indication des traitements attribués à chaque grade ; — de lui soumettre, chaque année, le budget général des dépenses de l'administration, tel qu'il avait été délibéré par le conseil ; — de lui remettre, chaque mois, les bordereaux et états de situation de toutes les recettes et dépenses ; — de soumettre à son approbation les délibérations du conseil d'administration sur les dispositions de service donnant lieu à une dépense nouvelle, sur les objets dont la décision ne lui était pas attribuée, et sur les questions douteuses, à l'égard desquelles je viens tout à l'heure de vous signaler la nécessité de l'intervention du conseil d'administration ; — de rendre enfin, au ministre des finances, un

Source : BIU Cujas

compte périodique de tous les résultats de son administration. (Art. 7.)

— Quant au personnel des agents et employés de l'administration, voici les dispositions qui ont été portées par ordonnance du 3 janvier 1821 :

Le chef de l'État s'est réservé le droit de nommer les administrateurs et le secrétaire général, sur le rapport du ministre des finances ; — et d'approuver la nomination aux places de directeurs et d'inspecteurs généraux, proposées par le ministre. (*Ib.*, art. 8.)

La délégation a été faite, 1° *au ministre*, de nommer aux places d'inspecteurs particuliers et à celles de conservateurs des hypothèques ; 2° *au directeur général*, de nommer à tous les autres emplois, après toutefois avoir pris l'avis de celui des administrateurs dans les attributions duquel se trouvait la suite principale de la partie de service pour laquelle la nomination devait avoir lieu.

Il avait, du reste, été enjoint au directeur général de se conformer à l'ordre hiérarchique des grades et aux règles établies pour l'avancement et les nominations. (*Ib.*, art. 8.)

Il avait le pouvoir de révoquer, destituer et mettre à la retraite les employés dont la nomination lui était attribuée, après avoir pris l'avis du conseil d'administration, comme je vous l'ai déjà dit ci-dessus. (*Ib.*, art. 9.) — Il pouvait aussi suspendre les autres employés, sauf à en rendre compte immédiatement au ministre des finances, qui statuait. (*Ib., ib.*)

III. D'assez notables changements ont été apportés à cette organisation (qui a duré dix ans), par une nouvelle et dernière ordonnance royale du 12 janvier 1831.

Les places de directeur général et d'administrateurs de l'enregistrement et des domaines ont été supprimées par cette ordonnance. (Art 1^er.)

Cette administration est maintenant dirigée par un chef de

Source : BIU Cujas

service, qui doit porter le simple titre de *directeur* (1), et qui est assisté de quatre sous-directeurs, formant avec lui le *conseil d'administration*, qu'il préside. (Art. 2.)

Le chef de l'État s'est réservé la nomination du directeur. Il a délégué au ministre la nomination aux places de sous-directeurs. (*Ib.*, art. 5.)

Enfin, une disposition de l'ordonnance (celle de l'article 3) a délégué au ministre le droit de déterminer les attributions respectives du directeur et du conseil d'administration. Mais cette détermination n'a pas encore été faite à l'époque où je vous parle, c'est-à-dire après plus de onze ans de délai : je crois toutefois qu'un travail se prépare à cet égard, et il est à croire qu'il sera donné satisfaction à l'ordonnance réglementaire, pour le plus grand bien du service, et sans froissement nuisible des amours-propres.

### § II. *Administration des douanes et sels.*

I. Comme toutes les autres administrations financières, celle des *douanes et sels* a eu, dans son organisation, des vicissitudes assez marquées. Je ne vous les reproduirai pas ; l'exposition que je vous en ferais n'aurait pour vous qu'une utilité médiocre, et je ne vous ai présenté avec soin les diverses phases par lesquelles a passé, depuis cinquante-trois ans, l'organisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines, qu'afin de vous éviter tous autres détails ultérieurs, en me bornant à vous tracer un exemple des modifications intervenues dans ces administrations diverses, et de vous faire comprendre le système auquel le gouvernement paraît s'être arrêté pour leur organisation définitive.

Toutes ces administrations, d'ailleurs, ont été, dans les

(1) Le chef de cette administration, alors en fonctions, M. Calmon, a porté le titre de directeur-général ; mais c'est une distinction toute personnelle et qu'avait établie lui-même l'article 6 de l'ordonnance.



Source : BIU Cujas

temps antérieurs, à peu près taillées, si je puis m'exprimer ainsi, sur le même modèle; il n'y a eu entre elles que les différences résultant de la nature même des services.

Ainsi, toutes, elles ont eu à leur tête un directeur général; — toutes ont eu des administrateurs formant, avec ce chef de service, un conseil d'administration; — toutes ont eu à peu près les mêmes attributions générales; — toutes, en 1831, ont subi la transformation que je vous expliquais tout à l'heure.

Il suffira donc que je vous trace, par quelques dates principales et quelques détails spéciaux, le rapide historique de l'organisation de chacune d'elles.

II. Celle de l'administration des *douanes* a été faite par un arrêté consulaire du 29 fructidor an IX. Une ordonnance royale du 17 mai 1814 a joint cette administration à celle des *droits réunis*, et leur réunion a reçu le titre de *direction générale des contributions indirectes*. Un décret du 24 mars 1815 a de nouveau séparé ces deux administrations. En 1817, une ordonnance du 17 mai a supprimé les administrateurs des douanes, qui ont été remplacés par un *conseil*. Ce conseil a été composé de trois agents supérieurs de la direction, conservant leurs fonctions habituelles.

Les attributions de ce conseil ont été celles qui avaient été déléguées aux anciens administrateurs par les ordonnances des 31 juillet, 27 novembre, 25 décembre 1816, et 2 janvier 1817.

Enfin, une ordonnance royale du 5 janvier 1831, qui forme le dernier état réglementaire, en supprimant le directeur général, a organisé cette administration d'une manière identique avec celle que je vous ai fait connaître pour l'administration de l'enregistrement et des domaines.

Son *conseil d'administration* se compose également de 4 sous-directeurs.

Source : BIU Cujas

Aucun acte ministériel public n'a fait encore le partage des attributions du directeur et du conseil.

### § III. *Administration des contributions indirectes.*

L'administration aujourd'hui connue sous le nom de *contributions indirectes* a été organisée par la loi du 5 ventôse an XII, article 77.

Cette loi venait d'établir ou de fixer à nouveau des droits sur les tabacs étrangers, des licences pour l'établissement des fabriques et des débits de tabac, des droits sur les vins, les cidres, les poirés, la bière, des licences pour les distilleries, et des droits sur les quantités mises en distillation, enfin des droits sur les voitures publiques de terre et d'eau.

La loi appelait toutes ces perceptions *droits réunis;* et c'est pour centraliser ces perceptions qu'elle a créé une administration spéciale, à laquelle elle-même a donné le titre de *régie des droits réunis.*

Son organisation intérieure, dont les bases ont été posées par cette même loi, a été développée par un arrêté du gouvernement du 5 ventôse an XII, conformément à ce que je vous ai déjà fait connaître pour les administrations des domaines et des douanes.

L'ordonnance royale du 17 mai 1814, en la réunissant à l'administration des douanes, lui a donné le titre de *contributions indirectes.* Ce titre lui a été conservé par le décret du 20 mars 1815, qui les a séparées. Il est resté écrit dans l'ordonnance du 3 janvier 1821, qui l'a modifiée, ainsi que les autres administrations financières.

Enfin, une ordonnance spéciale du 5 janvier 1831 a supprimé le directeur général.

Le directeur est toujours assisté de trois sous-directeurs, formant avec lui le conseil de l'administration.

Source : BIU Cujas

### § IV. *Administration des tabacs.*

Ainsi que vous venez de le voir, l'*administration des tabacs*, c'est-à-dire la perception des droits établis sur les tabacs étrangers et sur la fabrication et la vente de ce produit, avait été confiée, par la loi du 5 ventôse an XII, à la *régie des droits réunis*, appelée depuis administration ou *régie des contributions indirectes*.

Cet état de choses a duré jusqu'en 1831. A cette époque, et par une ordonnance spéciale du 5 janvier, une administration spéciale a été créée pour les tabacs.

Mais l'administration des contributions indirectes n'a pas été privée de tout ce qui concerne ce revenu public; et voici le départ d'attributions qui a été fait entre elle et l'administration spéciale qui venait d'être créée.

La fabrication du tabac, les approvisionnements, et en général les travaux qui en dépendent, ont été confiés à un directeur spécial, assisté d'un sous-directeur. (Art. 1er.)

La vente des tabacs dans les entrepôts et dans les bureaux de débit, la surveillance qu'elle exige, et le personnel des entreposeurs et des débitants sont restés dans les attributions de l'administration des contributions indirectes. (Art. 2.)

Les affaires contentieuses et litigieuses, relatives à l'exploitation du monopole des tabacs, doivent être examinées et jugées par un *conseil d'administration*, dont les membres, désignés par le ministre des finances, doivent être choisis parmi les directeurs des différents services de ce ministère. (Art. 3.)

Enfin, une ordonnance royale du 11 novembre 1842 a statué qu'à l'avenir l'administration des tabacs serait dirigée par un directeur, assisté de deux sous-directeurs et des deux inspecteurs spéciaux du service, ayant rang de sous-direc-

Source : BIU Cujas

teurs; que tous ces agents formeraient avec lui le *conseil d'administration*, qu'il présiderait. (Art. 1^er.)

Le conseil d'administration institué par l'article 3 de l'ordonnance du 5 janvier 1831 a été maintenu (art. 2); mais il a pris le titre de *conseil supérieur des tabacs*. (*Ib.*, art. 2.)

Dans l'état des choses, c'est la seule administration financière qui possède deux conseils : l'un *d'administration*, l'autre *supérieur*. Les attributions de ce dernier ont été maintenues, telles qu'elles avaient été déterminées par l'article 3 de l'ordonnance du 5 janvier 1831. (*Ib.*, art. 2.)

### § V. *Administration des postes.*

A l'époque du 28 ventôse an XII, la direction de l'administration des postes était confiée à un *commissaire du gouvernement*, placé près de cette administration. Par un arrêté de cette date, le gouvernement supprima cette place, et mit un directeur général à la tête de cette branche des services publics, qui fut organisée selon les mêmes règles que les autres administrations financières.

Je n'ai sur ce point qu'une seule remarque à vous faire : c'est que, par cet arrêté du gouvernement du 28 ventôse an XII, le directeur général des postes avait reçu le droit de nommer, sur le rapport des administrateurs, aux divers emplois, autres que les directions d'un produit au-dessus de 3,000 fr. et que les inspections. (Art. 4.)

Les ordonnances royales qui ont ensuite modifié l'organisation intérieure de cette administration sont celles des 17 mai 1817, 3 janvier 1821, 9 janvier 1822.

Celle de 1821 a établi, de la manière suivante, le droit respectif de nomination aux emplois de cette administration : — Les administrateurs et le secrétaire général ont dû dorénavant être nommés par le chef de l'État, sur le rapport du ministre des finances. — Le ministre a dû nommer, sur la pré-

Source : BIU Cujas

sentation du directeur général, aux places d'inspecteur, de contrôleur, de maître de poste, et aux emplois de directeurs établis dans les chefs-lieux de préfecture. — Le directeur général a dû nommer à tous les autres emplois, après avoir pris l'avis du conseil d'administration. (Art. 8.)

Une ordonnance spéciale du 5 janvier 1831 a supprimé le titre de directeur général. (Art. 1er.)

Le directeur, dont les pouvoirs sont restés tels que je viens de les exposer, a reçu pour assistants deux sous-directeurs, formant avec lui le *conseil d'administration*.

Depuis, le nombre des sous-directeurs a été porté à quatre, comme dans la plupart des autres administrations financières, formant les diverses branches de l'administration des revenus publics.

### § VI. *Administration des forêts*.

L'administration des bois et forêts de l'État avait été, dès l'origine, réunie à l'administration des domaines et de l'enregistrement; elle en a été séparée par la loi du 16 nivôse an IX, qui l'a confiée à une *administration collective*, composée de cinq administrateurs. (Art. 1er.)

Cette loi a déclaré que ces administrateurs auraient sous leurs ordres des conservateurs, des inspecteurs, des sous-inspecteurs, des gardes généraux, des gardes particuliers, et des arpenteurs, dont le nombre, l'arrondissement, la résidence et le traitement seraient déterminés par le gouvernement. (Art. 2.)

C'était donc le pouvoir administratif suprême qui de fait, en ce point, était délégué à ces cinq administrateurs.

Nulle disposition ne prescrivait leur réunion en *conseil;* mais la force des choses entraînait cette réunion.

Cette administration collective a cessé par l'effet du décret du 7 thermidor an XIII, qui avait placé un conseiller d'État à la tête de l'administration des forêts, qui avait concentré

Source : BIU Cujas

dans ses mains l'autorité administrative, et qui avait réduit les administrateurs au rôle de membres d'un *conseil d'administration*, ne conservant que le droit de donner des *avis*.

Je vous ai déjà fait connaître qu'une ordonnance royale du 17 mai 1817, dont les motifs étaient puisés « dans le désir de soulager le trésor de l'État, et par conséquent le peuple, par des réformes salutaires et par des économies compatibles avec le bien du service », a réuni l'administration des forêts à celle de l'enregistrement et des domaines; j'ajoute que l'administration spéciale des forêts a été remise alors à l'un des quatre administrateurs assistant le directeur général de ces diverses branches de service réunies.

Une ordonnance royale du 11 octobre 1820 a réformé cet état de choses et replacé l'administration des forêts sous une administration collective, composée de trois administrateurs.

Une nouvelle ordonnance du 26 août 1824 a rétabli un directeur général à la tête de cette administration.

Elle a fait, toutefois, des diverses parties qui la composaient, un départ qui subsiste encore aujourd'hui, et que par conséquent il est utile de vous faire connaître.

1° La conservation, l'exploitation, l'amélioration des bois nationaux, la surveillance à exercer sur les forêts appartenant aux communes et établissements publics, et, jusqu'à certain point, sur les bois des particuliers, celle de la pêche enfin dans les rivières dépendantes du domaine public, ont été confiées à l'administration spéciale des forêts, dirigée par un directeur général.

2° Les soins qui tiennent à la propriété des eaux et forêts, soit qu'il s'agisse de revendiquer, de défendre ou d'aliéner, ont été exclusivement attribués à l'administration des domaines. (Art. 1^er^.)

Enfin, par une ordonnance royale du 5 janvier 1831, (c'est-à-dire du même jour que celles qui ont organisé les administrations des contributions indirectes et des douanes), les places

Source : BIU Cujas

de directeur général et d'administrateurs ont été supprimées, et le *directeur des forêts* a, depuis cette époque, été assisté de trois sous-directeurs, formant avec lui *le conseil d'administration*, qu'il préside. (Art. 1 et 2.)

Le titre de *directeur général* lui a été rendu depuis.

— Je n'ai plus à ajouter que quelques mots sur l'organisation de toutes ces branches de l'administration des finances.

Les chefs de chacun de ces services sont aujourd'hui beaucoup plus sous la dépendance du ministre des finances.

Leur traitement a été abaissé de moitié; de 40,000 francs, il a été réduit à 20,000.

Ils signent encore tous les ordres généraux de service; ils les notifient; ils les publient.

Ils nomment encore, par délégation du ministre, à un certain nombre d'emplois dépendant de leurs administrations respectives.

Enfin, dans l'intérieur de l'administration des finances, on avait, avant la révolution de 1848, commencé à les qualifier, de nouveau, de *directeurs généraux;* trois même d'entre eux ont, ainsi que vous l'avez vu, reçu ce titre, par des ordonnances royales.

## § VII. *Commission des monnaies et médailles.*

I. Dès les premiers temps de notre révolution de 1789, il avait été nécessaire de pourvoir, il avait été pourvu à l'administration des monnaies. En supprimant les juridictions et cours des monnaies, la loi des 7 et 11 septembre 1790 avait établi *une commission* d'officiers nommés par le Roi, afin de pourvoir tant à la surveillance de la fabrication des espèces dans les hôtels des monnaies, qu'à la réception des comptes et à la décharge définitive des directeurs qui en avaient été précédemment chargés. (Art. 10 et 11.)

Une seconde loi, du 3 mars 1791, organisa *cette commission*

Source : BIU Cujas

et détermina ses attributions, sous la présidence du ministre de l'intérieur, alors chargé du service des monnaies. A cette époque, les ministères n'avaient pas encore reçu la division méthodique que je vous ai expliquée au commencement de ce cours.

Une troisième loi, du 14 juillet 1793, plaça cette commission sous la direction et la surveillance du ministre des contributions publiques, qui, depuis, a reçu le titre de ministre des finances.

Une quatrième loi, du 14 février 1794 (24 pluviôse an II), supprima la *commission existante*, et confia l'administration des monnaies à cinq administrateurs, dont les attributions et fonctions furent minutieusement déterminées, comme celles de tous les autres agents directs ou auxiliaires de cette administration financière, dont tous les détails sont si pleins d'importance pour la fortune publique.

Cette organisation fut encore remaniée par une cinquième loi, du 22 vendémiaire an IV, et par un arrêté consulaire du 10 prairial an XI, qui conservèrent, pour cette administration, la forme de l'administration collective.

II. Cette forme a été modifiée par une ordonnance royale du 26 décembre 1827, qui a remplacé les administrateurs des monnaies, par une *commission des monnaies*, composée d'un président et de deux commissaires généraux (art. 1.) C'est cette ordonnance qui régit encore aujourd'hui la matière, et je vais vous en présenter l'analyse, en ce qui concerne, du moins, les attributions de la *commission*, *et du président*, en particulier.

Et d'abord, je dois constater que le président et les membres de la commission des monnaies sont, comme le directeur des essais, le graveur général, les commissaires du gouvernement près les hôtels des monnaies et les directeurs de la fabrication, nommés par le président de la république, sur la présentation du ministre des finances. (Art. 4.)

Source : BIU Cujas

— Les attributions de la commission des monnaies sont :

1° De juger, conformément au titre 2 de la loi du 7 germinal an VII, le titre et le poids des espèces fabriquées en exécution de cette loi et des autres lois intervenues depuis à ce sujet;

2° De délivrer, conformément aux lois des 22 vendémiaire an IV et 19 brumaire an VI, aux essayeurs du commerce et aux essayeurs des bureaux de garantie, les certificats de capacité dont ils doivent être pourvus avant d'entrer en fonctions;

3° Et enfin, de statuer sur les difficultés relatives au titre et à la marque des lingots et ouvrages d'or et d'argent, qui sont maintenant déférées à l'administration des monnaies par les lois que je viens de relater, et notamment par les articles 58 et 61 de la loi du 19 brumaire an VI. (*Ib.*, art. 8.)

— Le président de la commission des monnaies est spécialement chargé, sous l'approbation du ministre des finances, de prendre toutes les mesures nécessaires pour l'exécution des dispositions en vertu desquelles la commission est appelée à statuer. (*Ib.*, art. 10.)

Il convoque la commission, quand les besoins du service l'exigent ; il fait rédiger, séance tenante, les jugements et décisions de la commission ; il les signe et les notifie. (*Ib.*, *ib.*)

Toutes les lettres et paquets relatifs au service des monnaies doivent lui être adressés ; lui seul a droit de les ouvrir. (*Ib. ib.*)

Il dirige et signe seul la correspondance relative aux attributions de la commission. Il rend compte, au ministre, des résultats de cette correspondance, et il propose les mesures qu'il croit convenables dans l'intérêt du service. (*Ib.*, *ib.*)

Il est chargé de la haute police de l'hôtel des monnaies, où il réside, et de l'exécution des instructions qu'il reçoit du ministre des finances.

Il lui soumet, chaque année, avec ses observations et son avis, le budget général, délibéré par la commission, pour la

Source : BIU Cujas

fixation des dépenses de toute nature qui sont relatives à son service. (*Ib.*, *ib.*)

III. Aux termes d'une ordonnance royale du 24 mars 1832, la commission des monnaies est, en outre, chargée de surveiller la fabrication des médailles d'or, d'argent et de bronze, d'en faire constater le titre, et d'en autoriser la délivrance ou mise en vente, après avoir observé les mêmes formalités que celles prescrites pour le jugement des espèces monnayées. — La correspondance relative à cette attribution doit, comme pour les autres, être adressée au président de la commission des monnaies.

A cause de cette attribution, la commission ajoute les *médailles* à son titre, et se nomme, depuis 1833, *commission des monnaies et médailles.*

— Les autres directions que je vous ai signalées comme faisant partie du ministère des finances, n'ont pas de sous-directeurs et de conseils d'administration.

Je n'ai donc rien à vous exposer à cet égard.

Mais j'ai à vous entretenir de deux institutions qui se rattachent, d'une manière indirecte, à l'administration des finances de notre pays.

Ces deux institutions sont : *la caisse d'amortissement* et *la caisse des dépôts et consignations.*

## § VIII. *Commission de surveillance de la caisse d'amortissement.*

I. La *caisse d'amortissement* est une institution qui se rattache aux dépenses qui constituent la dette publique de notre pays.

Le fonds qui fait la dotation de la caisse d'amortissement est, en effet, destiné à opérer l'extinction de la dette publique, d'après des opérations qui ont pour base l'intérêt composé. Le fonds de l'amortissement est versé dans une caisse spéciale que, pour cela, on nomme *caisse d'amortissement.*

Source : BIU Cujas

Elle est, il est vrai, séparée de l'administration du trésor public; mais, comme elle se rattache aux opérations financières qui sont faites pour le compte de l'État, j'ai cru devoir la classer ici, afin de vous en donner une idée exacte.

Au surplus, cette institution n'est pas nouvelle parmi nous. La première caisse d'amortissement fut créée par un édit du mois de mai 1749, sous le titre de *caisse générale des amortissements*. Cette caisse devait être distincte et séparée du trésor royal, ainsi que toutes les autres caisses; elle était destinée à acquitter les dettes et charges de l'État, et l'emprunt que le Roi était obligé de contracter pour payer ce qui était alors dû des dépenses de la guerre, et toutes celles qu'elle avait arriérées; un fonds assez considérable était créé pour en opérer la libération. Afin de se procurer ce fonds, on eut recours à l'imposition de tous les biens et revenus.

Un édit du mois d'août 1764 créa une nouvelle caisse d'amortissement. Un autre édit du mois de décembre 1764 détermina les fonds qui seraient destinés au remboursement de la dette. En même temps, il fut établi, au parlement de Paris, une chambre spéciale pour régler tout ce qui aurait trait au remboursement, et juger sommairement les contestations qui naîtraient à ce sujet. Enfin, deux officiers de la cour du parlement furent chargés de surveiller les opérations de la caisse d'amortissement.

De 1770 à 1780, diverses déclarations du roi statuèrent sur cet établissement, sa comptabilité et ses ressources.

II. Il disparut dans les premiers temps de la révolution de 1789; mais il fut reconstitué en l'an VIII. Une loi du 6 frimaire de cette année ayant astreint les receveurs généraux des finances à un cautionnement, on créa, pour recevoir ces cautionments, une caisse distincte et séparée du trésor national. (Art. 4 et 5.)

Ces cautionnements furent affectés à garantir le rembour-

Source : BIU Cujas

sement des obligations protestées, et à opérer successivement l'*amortissement* de la dette publique. De là, comme je l'ai dit, le nom de la caisse.

Le fonds ainsi composé était minime; on y ajouta les arrérages des rentes viagères et des pensions ecclésiastiques des six derniers mois de l'an VII. (*Ib.*, art. 5.) Des lois subséquentes assujettirent au dépôt d'un cautionnement les divers comptables des deniers de l'État, les titulaires des charges publiques, tels que les agents de change, les avoués, les commissaires priseurs, etc., et elles ordonnèrent toujours que le dépôt aurait lieu à la *caisse d'amortissement*.

Un grand nombre de dispositions législatives ou réglementaires ont déterminé le service et formé les ressources de cette caisse. Elle ne répondait guère, toutefois, à ce que l'on devait attendre de son titre. Si l'on récapitule, en effet, ses divers emplois sous l'Empire, on voit :

1° Qu'elle facilitait l'application, aux dépenses générales, d'une partie des domaines de l'État, en mobilisant leur valeur, par des émissions de bons et de délégations, successivement délivrés aux créanciers de tous les services;

2° Qu'elle recevait les cautionnements institués par les lois et les mettait à la disposition du trésor;

3° Qu'elle servait d'intermédiaire ou de dépôt pour la recette et pour l'emploi de fonds de diverses origines, qui étaient appliqués aux services;

4° Qu'enfin elle recueillait les produits des coupes extraordinaires des bois des communes, pour les livrer à des affectations spéciales.

Le *rachat de la dette publique*, véritable but de son institution, tenait peu de place dans ses opérations; en 1814, elle n'avait converti en rentes qu'une bien faible somme, et ces rentes furent aliénées par Napoléon, dans les Cent-Jours. (Voyez les actes des 8 et 16 mai, 24 juin et 3 juillet 1815.)

Source : BIU Cujas

Ce fut une véritable spoliation.

Les résultats de l'institution de la caisse d'amortissement sous l'Empire furent donc très défavorables; on en peut juger, quand on sait que la liquidation de cet établissement ayant été ordonnée en 1816, ainsi que la réunion de son actif et de son passif à la situation des finances, il en est résulté une insuffisance de recettes de 16 millions.

La fin de l'Empire et les invasions de la France avaient imposé d'immenses charges au pays; pour y subvenir, il fallait se lancer dans le système du *crédit*, et ce système a besoin de s'appuyer sur l'amortissement, seul remède au mal et même à l'abus des emprunts. La loi de finances du 28 avril 1816 réorganisa donc la caisse d'amortissement.

D'abord, l'institution fut ramenée à son unique objet : l'*extinction de la dette publique*. Il fut déclaré qu'elle ne pourrait recevoir aucun dépôt, ni consignation, de quelque espèce que ce fût; une caisse spéciale dut être et fut créée pour ces dépôts (art. 130) : je vais vous l'expliquer tout à l'heure.

III. Jetons maintenant un coup d'œil sur l'organisation de cette institution, telle que nous la devons à ce nouveau régime.

1° La caisse d'amortissement est dirigée et administrée par un directeur général, un directeur général adjoint, et un caissier responsable. (Loi du 28 avril 1816, art. 100.)

2° L'administration qui leur est confiée est surveillée par une *commission spéciale*.

3° Le *directeur général* est nommé par le chef de l'État, et ne peut être révoqué que sur une demande motivée de la commission, directement adressée au président de la république. Son traitement est fixé par celui-ci, sur la proposition de la commission; il est aujourd'hui de 20,000 francs. (Loi du 28 avril 1816, art. 101 et 102; ordonnance du 22 mai 1816, art. 6, 7 et 8, 34.)

Le directeur général doit prêter serment entre les mains du

Source : BIU Cujas

président de la commission, devant la commission. (Ordonnance du 22 mai 1816, art. 8.)

4° Voici maintenant les attributions de cet administrateur :

Le directeur général ordonne toutes les opérations. — Il règle le service de l'établissement. — Il prescrit les mesures nécessaires pour la tenue régulière des livres et des caisses. — Il ordonnance les paiements de toute nature. — Il vise et arrête les divers états de situation et les comptes. — Il signe la correspondance générale et en fait tenir registre. — Il donne à la commission, toutes les fois qu'elle le requiert, tous les documents et renseignements. — Il propose ses vues pour l'amélioration de l'établissement. (*Ib.*, art. 9 et 10.) — Il est responsable de la gestion et du détournement des deniers de la caisse, s'il y a contribué ou consenti. (Loi du 28 avril 1816, art. 102.)

Il faut un acte législatif, pour qu'il laisse détourner les fonds de la caisse de leur destination toute spéciale : il doit, au besoin, résister, en cela, au pouvoir exécutif. (Ordonnance royale du 22 mai 1816, art. 16 et 20.)

5° Le *directeur général adjoint* est également nommé par le président de la république. Son traitement est aussi fixé par celui-ci, sur la proposition de la commission : il est aujourd'hui de 12,000 francs. (Loi du 28 avril 1816, art. 101 ; ordonnance du 22 mai 1816, art. 34.)

Le directeur général adjoint est chargé de la direction du contrôle, dont il supporte la responsabilité. Il est, en outre, chargé de suivre, sous les ordres du directeur général, les parties du service dont ce dernier juge à propos de lui confier la direction particulière. — En cas d'absence ou de maladie du directeur général, il le remplace dans ses fonctions, et alors il est soumis aux mêmes règles et à la même responsabilité. (*Ib.*, art. 12 et 13).

6° Le *caissier* est nommé par le chef de l'État. (*Ib.*, art. 101.)

Source : BIU Cujas

Son traitement est également fixé par le chef de l'État, sur l'avis de la commission de surveillance. Il reçoit aujourd'hui 12,000 francs pour son traitement proprement dit, y compris une indemnité de 3,000 francs. (*Ib.*, ordonnance du 22 mai 1818, art. 34, modifiée par une décision de 1822.) — Avant d'entrer en fonction, le caissier doit verser un cautionnement de 100,000 fr. en numéraire. (Loi du 28 avril 1816, art. 103; ordonnance du 22 mai 1816, art. 15.) — Il prête serment devant la cour des comptes; il ne doit y être admis qu'après avoir justifié du versement de son cautionnement. (Ordonnance du 22 mai 1816, art. 13.)

Ce caissier est chargé de la recette, de la garde et de la conservation des deniers et valeurs déposés entre ses mains. Il acquitte toutes les dépenses et solde tous les effets payables à la caisse, mais avec les pièces en règle et sur mandat du directeur général. Il est responsable des erreurs et des déficits, sauf les cas de force majeure. (*Ib.*, art. 17.) — Il est comptable, envers la cour des comptes, de sa gestion personnelle. (Ordonnance royale du 12 mai 1825, art. 3.)

7° Il me reste à vous entretenir *de la commission de surveillance.*

Cette commission se composait de six membres dont : un pair de France, président, — deux membres de la Chambre des députés, — un président de la Cour des comptes, — le gouverneur de la Banque, — le président électif de la Chambre de commerce de Paris.

Leur nomination avait lieu par le Roi, sur une liste de trois candidats, présentés par la Chambre des pairs, pour le pair, et de six condidats présentés par la Chambre des députés, pour les deux députés. Les nominations étaient faites pour trois ans ; les membres sortants étaient rééligibles. — Les députés non réélus étaient remplacés avant l'expiration des trois ans. — Le président de la cour des comptes était désigné par le Roi.

Source : BIU Cujas

Par une loi du 25 octobre 1848, cette organisation a été modifiée de la manière suivante :

La commission de surveillance se compose : de trois membres de l'Assemblée nationale, élus par elle, — d'un des présidents de la cour des comptes, désigné par cette cour, — du gouverneur ou de l'un des sous-gouverneurs de la Banque de France, désigné par le conseil de la Banque, — du président ou de l'un des membres de la chambre de commerce, choisi par cette chambre, — de deux membres du conseil d'État, nommés par le gouvernement, — du directeur du mouvement des fonds au ministère des finances.

La commission élit son président dans son sein. (Art. 2.)

Les nominations continuent d'être faites pour 3 ans; et les membres sortants continuent d'être rééligibles. (Art. 3.)

Les fonctions de la commission sont gratuites. (Loi du 28 avril 1816, art. 99 ; loi du 25 octobre 1848, art. 3.)

8° Quelques mots suffiront pour vous exposer les attributions de cette commission.

Elle entend, tous les trois mois, le compte rendu de la situation de l'établissement. — Ce compte est publié. Elle vérifie, quand elle le juge utile, et au moins une fois par mois, l'état des caisses, — la bonne tenue des écritures, et tous les détails administratifs. (*Ib.*, 112.)

La commission fait passer, au directeur général, les observations qu'elle juge convenables. Ces observations ne sont cependant pas obligatoires pour lui. (*Ib.*, 113.)

Chaque année, le président de la commission, *en qualité de commissaire du gouvernement*, au nom de la commission et en présence du directeur général, fait un rapport, à l'assemblée nationale, *sur la direction morale et sur la situation matérielle* de l'établissement.

Ce rapport et les tableaux dont il peut être accompagné doivent être rendus publics. (Art. 114.)



Source : BIU Cujas

IV. Je terminerai, messieurs, par quelques remarques sur lesquelles j'appelle toute votre attention.

La dotation de la caisse d'amortissement consiste dans une allocation annuelle de fonds et dans les arrérages des rentes rachetées par elle et inscrites à son nom au trésor public. La loi du 28 avril 1816 a placé, de la manière la plus spéciale, la caisse d'amortissement *sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative*. C'est une institution *en dehors de l'action du pouvoir exécutif*.

Cette même loi (la loi de reconstitution de la caisse) a déclaré que, dans aucun cas et sous aucun prétexte, il ne peut être porté d'atteinte à la dotation de la caisse. (Art. 115.) Et je vous ai déjà dit qu'elle rend le directeur général et le caissier personnellement responsables de toute atteinte de cette nature. (Art. 102.)

Toutefois, les rentes rachetées peuvent être annulées, par une loi, mais *par une loi spéciale*, qui détermine alors la quotité des rentes à annuler. (*Ib.*, art. 109, et loi du 10 juin 1833, art. 3.) L'annulation des rentes rachetées par la caisse d'amortissement pouvant, suivant les circonstances, avoir une funeste influence sur le crédit, l'admission précipitée de cette mesure pouvant détruire les plans financiers les plus sagement conçus, la seule pensée qu'elle pourrait être subitement adoptée pouvant être une cause permanente d'altération pour le crédit public, on a cru devoir assurer à une pareille mesure la liberté et la maturité des délibérations du pouvoir législatif.

— Une seule indication suffira pour vous faire sentir l'importance des opérations de la caisse d'amortissement : c'est le résumé de ces opérations depuis sa reconstitution, c'est-à-dire depuis le 1er juin 1816 jusqu'au 1er janvier 1837.

Dans cette période, la caisse a reçu, en valeurs disponibles, la somme de 1,515,070,452 f. 79 c.; et avec cette somme, elle a racheté : 69,147,837 f. de rentes, au capital de 1,705,131,555 fr., pour lesquelles elle n'a dépensé que 1,328,958,080 fr.

Source : BIU Cujas

20 cent. Il a été consolidé 6,175,901 fr. de rentes, et il restait à cette époque, dans la caisse, une réserve de 27,294,770 fr. 61 cent., représentée par des bons du Trésor portant intérêt à 3 pour 100.

—Pour terminer les institutions qui se rattachent aux finances de notre pays, j'ai encore à vous entretenir de la caisse des dépôts et consignations.

### § IX. *Commission de surveillance de la caisse des dépôts et consignations.*

I. L'État peut se trouver débiteur de sommes déposées entre ses mains par des particuliers ou des établissements publics, soit à titre de dépôt et de consignation, soit à titre de cautionnement pour l'exercice de certaines fonctions ou professions.

Dans la foule des contestations portées devant les tribunaux, il arrive souvent que le litige a pour objet des sommes à la propriété desquelles diverses personnes prétendent. En attendant que ce droit soit constaté, il faut mettre cette somme en lieu sûr.

Ainsi, un débiteur veut se libérer envers son créancier, qui refuse de recevoir le paiement au jour fixé. Les articles 1257 et suivants du Code civil lui ouvrent la possibilité de se libérer au moyen d'une consignation.

Ainsi, l'acquéreur d'une propriété grevée de priviléges et d'hypothèques peut, pour s'assurer la libre jouissance de son acquisition, après avoir prévenu les créanciers du vendeur qu'il est prêt à payer, consigner le prix de son acquisition. (Code civil, art. 2183 et suivants.)

Ainsi, le débiteur d'un billet, lorsque le porteur ne se présente pas à l'échéance, peut se libérer en consignant le montant du billet. (Loi du 6 thermidor an III.)

Ainsi encore, dans un grand nombre de cas où l'on exige

Source : BIU Cujas

des cautions, des personnes qui n'ont point d'immeubles à offrir en garantie ne devaient pas être privées des avantages attachés à la caution. On les admet à en jouir, en consignant une somme suffisante.

D'un autre côté, l'administration, pour garantir l'exécution de certains contrats passés avec elle, stipule que, jusqu'à l'accomplissement, il sera laissé en dépôt une somme d'argent. L'administration procède ainsi d'ordinaire dans la concession des grands travaux d'utilité publique. Pour le canal des Pyrénées, par exemple, le concessionnaire a dû verser *trois millions* dans le délai d'un an, à partir de la promulgation de la loi de concession. (Loi du 10 février 1832.) Et le concessionnaire du canal de la Garonne a dû verser une somme de *deux millions*, dans le délai de six mois, à partir de la loi de concession du 22 avril 1832.

L'administration se trouve encore quelquefois nantie de valeurs appartenant à des militaires décédés, dont les héritiers lui sont inconnus, et il lui importe d'être débarrassée du soin de conserver ces valeurs. D'ailleurs, ce ne sont pas toujours des sommes d'argent; ce sont des effets, des mandats, des actions, quelquefois même ce sont des bijoux d'or et d'argent.

Il fallait trouver, pour ces consignations et dépôts, sous les yeux des magistrats et de l'autorité publique, un dépositaire toujours prêt à recevoir, et sur la foi duquel on pût toujours compter. Après bien des essais, on s'est décidé à créer, sous le titre de *caisse des dépôts et consignations*, une institution ayant ce but tout spécial. Une ordonnance de Charles VI, à la date du 12 novembre 1384, atteste que l'usage des consignations existait à cette époque. A la suite de la révolution de 1789, il fut ordonné, par la loi des 13-20 avril 1791, que les consignations seraient faites aux greffes des tribunaux du district, sans frais. La loi du 23 septembre 1793 indiqua, pour lieu de consignation, la trésorerie nationale et les caisses des receveurs

Source : BIU Cujas

de districts. La loi du 28 nivôse an XIII ordonna de faire les consignations à la caisse d'amortissement.

II. Je vous ai dit tout à l'heure qu'en 1816 cette caisse fut rendue à sa véritable destination, et que la loi du 28 avril de cette année lui défendit de recevoir les consignations. C'est alors que, par l'article 110 de cette même loi, il fut créé, pour les consignations et les divers services y désignés, une caisse spéciale, sous le nom de *caisse des dépôts et consignations*. La loi du 17 juillet 1819 l'a maintenue (1).

Cette caisse dut rester complétement distincte de la caisse d'amortissement. (*Ib.*, *ib.*) Elle est cependant confiée à la même administration : ainsi, le directeur général, le directeur général adjoint, le caissier, la commission de surveillance dont je viens de vous faire connaître l'organisation et les fonctions sont institués *pour ces deux caisses*. (*Ib.*, art. 111, et L. 25 octobre 1848, art 1^er^.) Mais, aux termes de l'ordonnance royale du 4 août 1833, le *contrôle*, bien que placé sous la direction et la responsabilité du directeur général adjoint, doit être distinct et séparé pour chacune de ces caisses.

D'abord la caisse des dépôts et consignations fut chargée de recevoir toutes les consignations judiciaires, et des dispositions ont été prises, par le pouvoir législatif et la puissance exécutive, pour lui assurer ce privilége. Elle a, en outre, été chargée de différents services : par exemple, relativement à la Légion d'honneur, pour ses fonds disponibles ; — aux canaux du Midi, d'Orléans et de Loing, dont une partie des actions appartient à l'État, — aux fonds de retraite des administrations (loi du 28 avril 1816, art. 110) ;—à l'indemnité de Saint-Domingue (loi du 17 avril 1816, art. 8) ; — aux successions des militaires et à quelques autres services concernant l'armée (loi du 28 avril 1816, art. 110) ; — aux pensions de la caisse de vétérance de l'ancienne liste civile (loi du 29 juin 1835) ;

(1) V. Ordonnance du 2 juillet 1816, et loi du 17 juillet 1819, art. 33.

Source : BIU Cujas

— aux fonds des caisses d'épargne et de prévoyance (loi du 31 mars 1837); — aux fonds provenant des caisses d'épargne des instituteurs communaux. (Ordonnance royale du 13 février 1838.)

Elle a de plus été autorisée à recevoir les dépôts volontaires. (Ordonnance royale du 3 juillet 1816.)

Enfin, le montant des cautionnements, dont le remboursement n'a pas été effectué par le trésor public, faute de productions ou de justifications suffisantes, dans le délai d'un an, à compter de la cessation des fonctions du titulaire ou de la réception des fournitures et travaux, peut être versé en capital et intérêts, à la caisse des dépôts et consignations, à la conservation des droits de qui il appartiendra. Ce versement libère définitivement le trésor public.

Pour effectuer, dans les départements, les recettes et les dépenses, le directeur général de la caisse est autorisé à se servir de l'intermédiaire des receveurs généraux des finances. (Ordonnance royale du 22 mai 1816, art. 27.) L'indemnité accordée à ces receveurs, en raison du service dont ils peuvent être chargés par la caisse des dépôts et consignations, est réglée par le ministre des finances, de concert avec la commission de surveillance. (*Ib.*, art. 31.)

Les receveurs généraux sont comptables, envers la caisse, des recettes et dépenses qui leur sont confiées par elle. (*Ib.*, art. 28.)

Le caissier rend, pour la caisse des dépôts et consignations, un compte spécial, dans les mêmes formes, aux mêmes époques, et suivant les mêmes règles que son compte pour la caisse d'amortissement. (Ordon. royales des 22 mai 1816 et 12 mai 1825.) Ce compte est soumis au jugement de la cour des comptes.

— Pour vous donner une idée des opérations de la caisse des dépôts et consignations, il me suffira de vous dire que les sommes qui ont été versées à cette caisse, concernant les

Source : BIU Cujas

divers services dont elle est chargée, se sont élevées, pendant le cours de l'année 1841, à 168,194,719 fr., et que les remboursements auxquels cette caisse a eu à pourvoir, pendant la même année, ont été de 109,055,353 fr.

Pour les seules consignations judiciaires et administratives, elle a eu à établir plus de quarante mille comptes particuliers.

La caisse des dépôts et consignations fait des bénéfices; ils proviennent de la différence de l'intérêt qu'elle paie avec celui qu'elle obtient des fonds qui sont entre ses mains. On les estime annuellement à un million au moins. Depuis le budget de 1835, ces bénéfices sont, par chaque exercice, versés au trésor public.

III. Je n'ai plus que quelques observations à résumer sur les deux établissements dont je viens de vous entretenir.

Vous retiendrez bien que la caisse d'amortissement et celle des dépôts et consignations sont les seules institutions nationales qui ne soient pas sous l'autorité d'un ministre;

Qu'elles sont placées, par la loi même de leur institution, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance de l'autorité législative;

Et que l'autorité législative elle-même exerce sa surveillance sur ces établissements, par une commission dont la moitié des membres est une émanation de l'Assemblée nationale.

J'ajoute, en terminant, que la *caisse d'amortissement* est un établissement financier, en ce sens qu'elle est un moyen d'établir et de maintenir le crédit public; mais que la *caisse des dépôts et consignations* n'a point été établie comme moyen de finances; une pensée bien plus haute a présidé à sa création. C'est une institution conservatrice et protectrice de la propriété privée et des deniers de famille, consignés par autorité de justice, soumis au droit commun et à la juridiction des tribunaux ordinaires.

Source : BIU Cujas

## SECTION SEPTIÈME.

### Ministère des affaires étrangères.

I. Le département des affaires étrangères n'a, près de lui, qu'une seule institution ou assemblée consultative, destinée à seconder l'action du ministre qui est à sa tête. La nature des affaires dont le soin lui est remis, et, par-dessus tout peut-être, le secret avec lequel il est nécessaire qu'elles soient conduites, motivent et justifient l'absence presque totale de cette nature d'institution.

En dehors du seul cas que je vais citer, le ministre des affaires étrangères n'appelle le secours de commissions que par suite de conventions politiques, et spécialement, presque exclusivement, pour la liquidation des indemnités dues à nos nationaux. Mais les commissions créées dans ces circonstances n'ont aucun caractère de permanence; elles sont essentiellement temporaires, et ne durent qu'autant que l'exigent la nature et l'étendue de l'opération administrative qui leur est confiée.

Je me bornerai à vous en citer un seul exemple, qui vous donnera la clef de tous les autres.

Par une convention conclue entre la France et le Mexique, le 9 mars 1839, celui-ci s'était engagé à nous payer une certaine somme, destinée à indemniser les Français des pertes qu'ils avaient éprouvées dans ce pays, par suite de nos démêlés avec cette république.

Une ordonnance royale, en date du 30 novembre 1839, a d'abord prescrit que les sommes payées par le Mexique, en exécution de cette convention, seraient versées, au fur et à mesure de leur arrivée en France, à la caisse des dépôts et consignations, que je vous ai fait connaître dans notre dernière séance. (Art. 1^er^.) Elle a ensuite formé, près du ministre secrétaire d'État au département des affaires étrangères, *une commission spéciale gratuite*, pour examiner et liquider toutes les

Source : BIU Cujas

réclamations d'indemnité fondées sur la convention du 9 mars. (Art. 2.) Elle lui a donné le pouvoir de recevoir les réclamations qui n'auraient pas été formées soit auprès du ministre des affaires étrangères, soit auprès de la légation française à Mexico. (Art. 3.) Elle a tracé les délais dans lesquels les intéressés seraient tenus de déposer ces réclamations et d'y joindre les pièces justificatives. (Art. 3.) Elle a prescrit l'ordre dans lequel la commission statuerait sur ces réclamations; elle a établi la nécessité de notifier ses décisions aux réclamants. (Art. 4.)

Elle a, en même temps, établi *une commission de révision*, devant laquelle ces réclamants ont été admis à se pourvoir contre les décisions de la commission de liquidation qui auraient rejeté leurs réclamations, ou réduit leurs indemnités. (Art. 5.)

Les arrêtés de la commission de révision ont été, à l'avance, déclarés définitifs, et ne pouvoir donner lieu à aucun recours ultérieur. (Art. 6.)

Une nouvelle ordonnance royale, du 26 juin 1842, a déclaré dissoutes les deux commissions de liquidation et de révision; elle a réuni leurs archives à celles du ministère des affaires étrangères, et pris d'ailleurs des mesures pour l'exécution des décisions de ces deux commissions. (Art. 1 et 2.)

L'opération administrative était alors terminée.

— Sans doute, messieurs, il faut remarquer que ces commissions (et j'en pourrais citer plusieurs autres, de même nature) ont été instituées plutôt comme des espèces de tribunaux, dans la sphère administrative, que comme des autorités purement consultatives, puisque l'ordonnance d'institution avait établi un recours de l'une à l'autre, et n'avait réservé à aucune autorité supérieure le droit d'improuver et d'approuver les décisions émanées de la commission de révision. Mais cet exemple ne vous montre pas moins le caractère *purement temporaire* des commissions qui assistent parfois ou suppléent le

Source : BIU Cujas

ministre des affaires étrangères, dans l'accomplissement de ses hautes fonctions.

Voici maintenant la seule commission permanente existant dans le sein de ce ministère.

*Comité du contentieux des affaires étrangères.*

11. Il se présente des affaires contentieuses qui doivent être jugées d'après les dispositions des traités, des conventions diplomatiques, ou conformément à des usages réciproquement convenus entre la France et d'autres États. Elles sont portées devant le ministre des affaires étrangères, qui, seul, et sous sa responsabilité, a qualité pour interpréter des actes diplomatiques où la France a été partie.

La quantité et l'importance des affaires de ce genre se sont beaucoup accrues depuis la conclusion de la paix générale, en 1815, tant à cause des différentes conventions particulières qui l'ont suivie, et dont l'application donnait lieu à de fréquentes contestations, que par l'effet du rétablissement des relations commerciales, notamment avec les anciennes possessions espagnoles et portugaises formant aujourd'hui des États indépendants dont les lois et les gouvernements ont été longtemps à prendre de la fixité.

Cependant, dans les diverses organisations de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, on n'avait peut-être pas donné assez d'attention à cette partie du service.

Les affaires contentieuses étaient simultanément traitées dans les deux directions *politique* et *commerciale*. Aucune règle fixe n'était tracée pour la distribution entre elles de ces affaires; il arrivait même quelquefois qu'elles étaient renvoyées au bureau des *chancelleries*, attaché à la direction des *archives*.

Les conventions de 1815, et postérieurement celle de 1818, avaient nécessité la création, auprès du ministère des affaires étrangères, d'une commission spécialement chargée de l'exé-

Source : BIU Cujas

cution de ces conventions; et les ministres qui s'étaient succédé à ce département lui avaient peu à peu attribué la connaissance de plusieurs affaires importantes, analogues à celles pour lesquelles elle avait été instituée, et l'avaient souvent consultée sur les questions contentieuses qui présentaient quelque gravité. Mais ce recours à la commission était purement facultatif; on s'en était souvent dispensé, et la mention de son avis dans les décisions ministérielles n'était point une règle constante.

Plusieurs inconvénients assez graves résultaient de cet état de choses.

Des questions parfaitement analogues pouvaient être envisagées d'une manière différente, selon le point de vue sous lequel elles étaient envisagées par les directions auxquelles elles étaient remises, et le ministre était ainsi exposé à rendre des décisions contradictoires.

Enfin, ces affaires étant souvent très compliquées, le directeur des affaires politiques, qui en recevait la plus grande partie, était obligé de leur sacrifier un temps que réclamaient les travaux les plus importants.

Il était d'autant plus nécessaire d'y pourvoir que, d'après l'esprit et les formes de notre gouvernement, tous les intérêts légitimes des citoyens devant être également protégés et garantis, la responsabilité du ministre pouvait être compromise, s'il négligeait d'assurer le prompt et judicieux examen des affaires particulières qui concernaient son département.

C'est d'après ces considérations, qu'en 1835, M. de Broglie, ministre des affaires étrangères, proposa au roi de créer un *comité consultatif du contentieux* pour ce département. Cette proposition fut adoptée, et, en conséquence, un arrêté de ce ministre, à la date du 21 avril 1835, établit cette institution et fut revêtu de l'approbation royale.

Les fonctions de ce comité sont gratuites. (Art. 3.)

Source : BIU Cujas

Il est composé de 5 membres, nommés par le chef de l'État. (*Ib.*)

Le chef du bureau du contentieux du ministère (1) y remplit les fonctions de secrétaire. (*Ib.*)

Ce comité donne son avis sur toutes les affaires contentieuses soumises à la décision du ministre des affaires étrangères. (*Ib.*)

A cette commission se bornent les institutions consultatives permanentes dans le sein de ce ministère.

Il n'en est pas de même du ministère de la guerre, qui compte en assez grand nombre des institutions semblables à celles qui font, en ce moment, l'objet de nos recherches et de nos études; c'est ce que je vais vous montrer.

## SECTION HUITIÈME.

### Ministère de la guerre.

I. Ce ministère, en effet, est secondé par sept comités, conseils ou commissions, sous les dénominations suivantes :

Un comité de l'infanterie,

Un comité de la cavalerie,

Un comité de l'artillerie,

Un comité du génie et des fortifications,

Un comité de l'état-major,

Un conseil de santé des armées,

Une commission mixte des travaux publics.

Je vais reprendre successivement chacune de ces institutions consultatives, et vous expliquer, autant qu'il me paraîtra nécessaire, leur origine, leur but, leur organisation et leurs attributions spéciales.

Toutefois, je crois utile de faire précéder ces explications de quelques réflexions sur l'ensemble des comités qui assistent

(1) Ce bureau a été créé, par le même arrêté, dans le sein du ministère.

Source : BIU Cujas

aujourd'hui le chef général des services dont se compose l'administration de la guerre.

II. S'il est une institution nationale qu'il soit désirable de soustraire aux effets de l'instabilité ministérielle, c'est assurément l'armée, c'est-à-dire sa législation, son organisation, son administration et les règles de son service. Elle est, en effet, le rempart vivant qui protége notre sécurité, notre indépendance extérieure ; elle est quelquefois le gage de l'ordre intérieur : de là, la nécessité d'un *conseil permanent* qui prépare et coordonne les divers éléments de la constitution militaire, qui en assure le maintien, et qui, après avoir mûrement pesé les avantages et les inconvénients, indique, au besoin, les modifications devenues nécessaires.

Cette nécessité a existé de tout temps, et s'est manifestée chez nous, bien avant 1789. Déjà, sous Louis XIV, on avait senti la gravité des inconvénients attachés au pouvoir qu'avait chaque ministre de la guerre de constituer, organiser, réglementer l'armée, selon son système particulier, ses vues du moment, quelquefois même pour une vaine satisfaction d'amour-propre. Ce sentiment était allé si loin, qu'à la mort de ce monarque, les affaires de la guerre furent divisées entre plusieurs conseils spéciaux ; celui qui retint le nom *de la guerre* fut composé de sept lieutenants généraux et de deux maîtres des requêtes, dont le maréchal de Villars eut la présidence. On se laissa alors emporter au delà des limites d'une sage réforme ; on confondit les attributions législatives avec le pouvoir exécutif. Consulter ce conseil sur des matières législatives ou réglementaires, cela se pouvait avec avantage ; lui confier une portion du pouvoir actif, c'était enlever à l'administration son véritable caractère. Pour ces causes, il dura peu.

Depuis, on a essayé divers moyens de donner quelque stabilité aux institutions militaires ; on a surtout réclamé un *conseil permanent* d'organisation. C'est pour satisfaire à ce

Source : BIU Cujas

vœu, qui avait été exprimé par les meilleurs écrivains militaires, et jusque par l'assemblée des notables de 1787, qu'enfin, en 1788, *un conseil de la guerre* fut créé. L'ordonnance d'institution exposait, avec raison, « qu'il n'y a qu'un conseil con-» stitué d'une manière permanente qui puisse créer un plan, » faire de bons règlements, et surtout en maintenir l'exécution; » mettre de la suite dans tous les projets, de l'économie dans » les dépenses, de l'ordre dans la comptabilité; empêcher la » fluctuation continuelle des principes, opposer une digue aux » prétentions, aux demandes de la faveur; et enfin donner une » base et une consistance à l'administration du département » de la guerre. »

Entraîné par le cours rapide de la révolution de 1789, mais continué, en quelque sorte, par le comité militaire de l'Assemblée constituante, ce conseil se prolongea encore, bien que partiellement, dans les comités spéciaux de l'*artillerie* et de *génie*. A l'établissement du conseil d'État, Napoléon y recueillit, des débris de l'institution, tout ce qu'il jugea compatible avec les exigences qui tenaient au caractère de son pouvoir et à sa position en Europe.

Enfin, un *conseil supérieur de la guerre*, appelé par les vœux de beaucoup de militaires distingués et par les observations des commissions du budget, fut créé en 1828, mais anéanti avant 1830.

Depuis lors, ont été créés ou réorganisés des *comités consultatifs* pour chacune des armes et pour l'état-major lui-même. Ces comités isolés peuvent même être *réunis* pour former un vaste *conseil de la guerre*, appelé à délibérer sur toutes les questions générales.

Quoique ce ne soit pas là le *conseil supérieur* tant souhaité, il n'en est pas moins vrai que l'existence de chacun de ces comités perpétue l'esprit des institutions; que le changement d'un ministre ne remet plus tout en question : législation, organisation, service; — que, quels que soient les projets et les

Source : BIU Cujas

vues de ceux qui arrivent à la direction des affaires, l'armée n'est plus prise comme matière expérimentale; — l'administration de la guerre n'est plus un terrain d'essai, et pour ainsi dire un passage à la foule de projets successifs qu'enfantent l'esprit de système, l'enthousiasme exagéré des innovations, parfois même la passion de se distinguer.

Des comités ne passent pas subitement, et sans des motifs graves, d'un ordre d'idées à un autre; leur marche est lente, mais sûre; et c'est par eux que s'opèrent des transitions réfléchies, coordonnées, durables, du mal au bien et du bien au mieux, sans mouvements brusques et profonds, qui sont aussi coûteux que dangereux (1).

Ces réflexions générales entendues, jetons un coup d'œil sur ces comités.

### § I^er^. *Comités de l'infanterie et de la cavalerie.*

I. Il existe un comité consultatif distinct pour chacune des armes de l'infanterie et de la cavalerie. (Ordonnance du 17 décembre 1840, art. 1^er^.) Mais l'organisation et les attributions de chacun de ces comités étant à peu près identiques, je les réunis dans la même exposition.

Le *comité de l'infanterie* est composé de 7 généraux de division d'infanterie, et d'un intendant militaire. (*Ib.*, 5.)

*Celui de la cavalerie* est composé de 7 généraux de division, dont deux doivent avoir exercé les fonctions d'inspecteur général de gendarmerie, et d'un intendant militaire. (*Ib.*, *ib.*)

Les membres de chaque comité peuvent être renouvelés tous les deux ans, en partie ou en totalité. (*Ib.*, art. 4.)

Un officier supérieur, appartenant au corps d'état-major, est attaché à chacun des comités de l'infanterie et de la cavalerie, pour y remplir les fonctions de secrétaire, sans voix délibérative ni consultative. (*Ib.*, art. 6.)

(1) V. *Spectateur militaire*, 83^e^ livraison.

Source : BIU Cujas

La durée des sessions des comités de l'infanterie et de la cavalerie est fixée à six mois, du 1er janvier au 1er juillet. Pendant les autres mois de l'année, ces comités ne peuvent se réunir qu'en vertu d'un ordre spécial du ministre de la guerre. (*Ib.*, art. 10.)

Ces deux comités peuvent être appelés, sur l'ordre du ministre, à délibérer ensemble sur des objets d'un intérêt commun aux deux armes. (*Ib.*, art. 3.)

II. Ces deux comités examinent et discutent, chacun en ce qui concerne l'arme qu'il représente, et d'après les renvois ordonnés par le ministre de la guerre, toutes les questions qui intéressent la constitution, l'organisation, le service, la discipline, l'instruction, l'habillement, l'armement, le régime, et l'administration intérieure des corps.

Ils ont encore, dans leurs attributions, l'examen et le résumé des rapports des inspecteurs généraux sur ces diverses parties du service, et l'établissement, d'après les propositions faites par ces mêmes inspecteurs, du tableau d'avancement *au choix*, tant pour les grades d'officier supérieur dans l'infanterie, la cavalerie et la gendarmerie, que pour celui de capitaine dans cette dernière arme.

Ils donnent un avis motivé sur chacune des affaires ainsi déférées à leur examen. (*Ib.*, art. 2.)

### § II. *Comité de l'artillerie.*

I. Le *comité de l'artillerie* est composé de neuf membres, choisis parmi les généraux de division et les généraux de brigade en activité. (Ordon. royale du 19 août 1836, art. 9.) Un officier supérieur de l'arme de l'artillerie remplit les fonctions de secrétaire du comité. (*Ib.*, art. 9.) Il n'a pas voix délibérative. (*Ib.*, art. 11.)

II. *Attributions.* — Le comité d'artillerie donne son avis :

1° Sur les règlements relatifs à l'organisation du personnel

Source : BIU Cujas

et du matériel de l'artillerie et au service de ce corps, tant en paix qu'en guerre;

2° Sur les moyens de coordonner les règlements spéciaux du service et de l'administration de l'artillerie, avec les règlements qui interviennent pour les autres armes;

3° Sur les plans, projets, marchés, traités; sur les travaux ou commandes à ordonner dans les arsenaux, forges, fonderies, manufactures d'armes et poudreries, ainsi que sur toutes les découvertes et inventions dont l'objet aurait rapport à l'arme, et pour lesquelles le comité fait faire les épreuves ou essais nécessaires.

4° Il donne son avis sur les fonds à demander annuellement pour toutes les branches du service de l'artillerie, et sur la répartition détaillée à en faire dans les places de guerre et dans tous les arsenaux et établissements quelconques du corps d'artillerie;

5° Sur le régime et l'instruction de l'école d'application et des écoles régimentaires, et sur les moyens de perfectionner les différentes parties du service de l'arme;

6° Sur les inspections générales à faire des troupes, arsenaux, établissements de l'artillerie; sur les instructions à donner aux inspecteurs qui en sont chargés, sur les résultats du travail de ces mêmes inspecteurs, dont il doit être présenté au ministre un précis, avec toutes les observations qui intéressent le service. (*Ib.*, *ib.*)

7° Il donne son avis sur la répartition nominative des officiers d'artillerie de tout grade et des gardes et employés d'artillerie, dans les places, arsenaux et établissements, et dans les troupes de l'arme, tant en paix qu'en guerre;

8° Sur les remplacements à opérer et l'avancement à accorder dans le corps de l'artillerie, au moyen des listes prescrites par l'article 142 de l'ordonnance du 2 août 1819. (*Ib.*, art. 3.)

— Les avis du comité d'artillerie résultant de ses délibérations sont inscrits sur un registre et signés de tous les membres



Source : BIU Cujas

qui ont pris part à la discussion. Chacun est libre d'y joindre les motifs de son opinion personnelle, dans le cas où elle n'est pas conforme à celle de la majorité. (*Ib.*, art. 4.)

Les avis du comité d'artillerie, extraits de ses registres et signés du président, sont remis au ministre de la guerre par un rapporteur amovible, désigné par lui, parmi les généraux de division, sans exclusion du président. (*Ib.*, art. 5.)

Les décisions prises par le ministre de la guerre, sur les avis du comité d'artillerie, sont portées à sa connaissance par le président, à qui le sommaire en doit être adressé, et qui les fait relater sur le registre, en marge des délibérations qui y ont donné lieu. (*Ib.*, art. 6.)

— Le comité d'artillerie peut correspondre, par l'intermédiaire de son président, avec les officiers de l'arme, mais sans leur donner aucun ordre, et seulement pour obtenir d'eux les renseignements dont il a besoin, relativement aux objets sur lesquels il est appelé à délibérer. (*Ib.*, art. 7.)

Le président peut appeler, aux séances du comité, les directeurs des services spéciaux des forges, fonderies, manufactures d'armes, poudreries, arsenaux, soit pour assister aux discussions et donner les renseignements nécessaires sur les services dont ils sont chargés, soit pour faire partie de commissions particulières, émanées du comité. (*Ib.*, *ib.*)

— Le musée d'artillerie, le dépôt des archives, la bibliothèque et l'atelier de précision sont sous la direction et la surveillance immédiate du comité d'artillerie (1). (*Ib.*, art. 8.)

### § III. *Comité du génie et des fortifications.*

I. Créé en 1776, le 31 décembre, sous la dénomination de *conseil des fortifications*, appelé *comité des fortifications* par la loi

(1) Voir, sur ce comité, les arrêtés du directoire exécutif du 23 brumaire an V, des consuls du 23 thermidor an VIII, le décret du 3 juin 1811, les ordonnances des 22 septembre 1815 et 31 mars 1820, les ordonnances et décisions

Source : BIU Cujas

du 10 juillet 1791, puis *comité du génie* par l'arrêté du directoire du 23 thermidor an VIII et par plusieurs autres actes, le conseil dont j'ai à vous entretenir est enfin aujourd'hui connu sous le seul nom de *comité des fortifications*.

Le *comité des fortifications* est composé de neuf membres, choisis parmi les généraux de division et les généraux de brigade du service du génie en activité. (Ordonnance du 19 août 1836, art. 10.) — Un officier supérieur de l'arme remplit les fonctions de secrétaire. (*Ib.*, art. 10, § II. — Il n'a pas voix délibérative. (*Ib.*, art. 11.)

II. *Attributions.* — Ses attributions sont déterminées par une ordonnance du 27 août 1830; elles sont les mêmes que celles établies, pour le comité d'artillerie, par une autre ordonnance de la même date; il n'existe entre elles de différences que celles qui tiennent à la différence même des services. Ainsi :

1° Par le § III de l'article 3, le comité des fortifications est appelé à donner son avis sur les projets généraux et particuliers des travaux relatifs aux fortifications de la France et aux bâtiments militaires qui sont affectés au service des troupes.

2° Ses avis s'étendent, non pas seulement aux fortifications de la métropole, mais encore à celles des *colonies* (*ib.*, art. 3, §§ 3 et 7); et le comité prend, par l'intermédiaire de son président, les ordres du ministre de la marine, pour tout ce qui est relatif à ces dernières fortifications. (*Ib.*, art. 9.)

3° Le dépôt des archives des fortifications et la galerie des plans-reliefs sont sous la direction et la surveillance immédiate du comité. (*Ib.*, art. 5.)

4° Les avis émis par le comité ne doivent pas être communiqués aux personnes étrangères au service du génie (1). (Décision ministérielle du 11 mars 1833.)

royales des 13 février 1822, 26 mars 1822, 27 janvier 1828, 27 janvier 1830 et 28 octobre 1834.

(1) Sur ce comité, voir l'ordonnance du roi du 31 décembre 1776, la loi

Source : BIU Cujas

## § IV. *Comité d'état-major.*

I. Le *comité consultatif d'état-major* est une institution toute moderne. Il est composé ainsi qu'il suit : trois généraux de division et un général de brigade employés à un titre quelconque ; — le directeur général du dépôt de la guerre ; — le général commandant l'école d'application d'état-major ; — le général commandant l'école spéciale militaire. (Ordonnance du 18 juin 1841, art. 1er.)

Les membres du comité, autres que le directeur général du dépôt de la guerre et les deux commandants d'école (qui en sont membres-nés), sont nommés par le président de la République, sur la proposition du ministre de la guerre. Ils peuvent être renouvelés tous les ans, en tout ou en partie. Un officier supérieur, employé au dépôt de la guerre, remplit les fonctions de secrétaire permanent, sans voix délibérative ni consultative. (*Ib.*, *ib.*)

La durée de la session du comité consultatif d'état-major est fixée à six mois, du 1er octobre de chaque année au 1er avril de l'année suivante. Pendant les autres mois de l'année, le comité ne peut se réunir qu'en vertu d'un ordre spécial du ministre de la guerre. (*Ib.*, art. 2.)

II. *Attributions.* — Le comité d'état-major examine et discute, d'après les renvois ordonnés par le ministre, toutes les questions qui intéressent la constitution, l'organisation, le service, la discipline, l'instruction et l'uniforme du corps

du 10 juillet 1791, le règlement du 14 janvier 1792, la loi du 10 septembre 1792, celle du 14 ventôse an III, l'arrêté du directoire exécutif du 25 brumaire an V, deux autres arrêtés des 27 brumaire an VI et 23 thermidor an VIII, le décret impérial du 30 octobre 1809, les ordonnances royales des 12 mai 1814, 6 mars et 22 septembre 1815, le règlement du 16 mars 1816, les ordonnances royales des 17 décembre 1817 et 31 mars 1820, le règlement du 15 juillet 1820, l'ordonnance du 13 février 1822, le règlement du 26 mars 1822, les décisions royales des 15 février 1828 et 27 janvier 1830.

Source : BIU Cujas

d'état-major des places; — il donne un avis motivé sur chacune des affaires ainsi déférées à son examen. (*Ib.*, art. 3.)

Le comité a la direction des études, tant des élèves que des officiers du corps d'état-major. Il rédige et propose, au ministre, les cours et le régime de l'école d'application, ainsi que les programmes d'admission et de sortie.

Les concours pour l'admission à l'école d'application et pour la sortie ont lieu devant le comité, qui établit le classement résultant de ces concours. Des professeurs de l'école peuvent être appelés dans le sein du comité, pour y participer aux examens.

Le comité procède de même à l'examen des officiers qui se présentent pour entrer, par permutation, dans le corps d'état-major.

Il détermine les travaux d'étude que doivent annuellement exécuter les lieutenants et les capitaines qui n'ont pas deux ans de grade et deux ans de fonctions d'état-major.

Il classe par ordre de mérite ces travaux d'étude, ainsi que les plans et mémoires présentés par les officiers supérieurs et par les capitaines ayant plus de deux ans de fonctions d'état-major.

Des colonels ou lieutenants-colonels d'état-major en activité à Paris peuvent être adjoints au comité, tant pour l'examen des élèves et des officiers que pour celui des travaux exécutés par les officiers du corps. (*Ib.*, art. 4.)

Le comité établit le tableau d'avancement des officiers du corps d'état-major, au tour du choix, d'après les propositions des inspecteurs généraux et des généraux sous les ordres desquels servent ces officiers. Il consulte, pour l'établissement de ce tableau, le classement, par ordre de mérite, des travaux des officiers proposés pour l'avancement, et tient compte de la manière dont ces officiers se sont acquittés des fonctions spéciales qui, par leur importance ou par l'application journalière qu'elles exigent, les auraient dispensés de tout travail accessoire. (*Ib.*, art. 5.)

Source : BIU Cujas

### § V. *Règles communes aux divers comités.*

Les membres de chaque comité sont nommés par le président de la République, sur la proposition du ministre de la guerre.

Dans chacun des comités, la présidence appartient au plus ancien des généraux de division; en cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante. (Ordonnances des 27 août 1830, 17 décembre 1840 et 18 juin 1841.)

Les inspecteurs généraux prennent part aux travaux du comité de leur arme, toutes les fois que le ministre le trouve convenable. Ils y ont voix délibérative. (*Ib.*, art 8.)

Les chefs de service de l'administration centrale du département de la guerre assistent, sans voix délibérative, aux séances des comités de l'infanterie, de la cavalerie, de l'artillerie, des fortifications et d'état-major, lorsque le ministre le juge nécessaire. (*Ib.*, art. 9 ; 18 juin 1841, art. 7.)

Les comités de l'artillerie et des fortifications, et ceux de l'infanterie, de la cavalerie et d'état-major, peuvent être appelés, par l'ordre du ministre de la guerre, à *se réunir* pour prendre part à des délibérations d'*un intérêt mixte ou général.* (Ordonnance du 17 décembre 1840, art. 3, et 18 juin 1841, art. 6.)

### § VI. *Conseil de santé des armées.*

1. Le *conseil de santé des armées* est composé des deux médecins inspecteurs, des deux chirurgiens inspecteurs et du pharmacien inspecteur, c'est-à-dire des cinq membres revêtus du premier grade dans la hiérarchie de chacune des divisions du corps des officiers de santé de l'armée de terre. (Ordonnance royale du 10 août 1836, art. 6.) — Il leur est adjoint, lorsque le ministre de la guerre le juge utile, des officiers de santé

Source : BIU Cujas

principaux (c'est-à-dire du grade inférieur) ; ils ont voix délibérative dans le conseil (1). (*Ib.*, *ib.*)

II. *Attributions.* — Le conseil de santé rédige le programme des examens et des concours auxquels sont soumis les élèves et les chirurgiens sous-aides. — Il fait partie du jury médical dans les concours qui ont lieu à l'hôpital de perfectionnement, pour les grades de chirurgien sous-aide, de chirurgien aide-major, et pharmacien aide-major, et pour l'admission dans le professorat. (*Ib.*, art. 6.)

Il donne son avis sur les propositions d'avancement faites par les inspecteurs généraux d'armes, les intendants militaires, et sur celles relatives au placement des chirurgiens aides-majors et des chirurgiens-majors dans les corps d'armes spéciales, les hôpitaux militaires, les postes sédentaires. Toutefois cet avis n'est point obligatoire pour le choix des candidats : il n'est qu'une indication des sujets qui, dans l'opinion du conseil, sont le plus méritants.

Il présente annuellement la liste d'aptitude aux emplois de médecin adjoint. (*Ib.*, *ib.*)

Les membres du conseil de santé font, lorsque le ministre leur en donne l'ordre, des inspections médicales dans les hôpitaux militaires et près les corps de troupes.

Le conseil soumet au ministre ses vues sur les améliorations à introduire dans le service médical.

Il donne son avis sur toutes les questions y relatives qui lui sont renvoyées par le ministre.

Le conseil de santé entretient une correspondance suivie avec les officiers de santé des hôpitaux et des corps de troupes, et avec les officiers de santé en chef et principaux des armées, pour tout ce qui a rapport à la science et à l'art de guérir. (*Ib.*, *ib.*)

Dans aucun cas, les inspecteurs du service de santé com-

(1) Voir t. Ier, p. 433.

Source : BIU Cujas

posant le conseil ne peuvent être employés comme officiers de santé en chef d'un hôpital ou d'un établissement militaire quelconque. (*Ib.*, *ib.*)

### § VII. *Commission mixte des travaux publics.*

I. Vous savez que le ministre de la guerre est chargé de pourvoir aux moyens de défense du pays, et vous avez vu comment ses résolutions, à cet égard, sont éclairées par les deux comités de l'artillerie et des fortifications. Le ministre de la marine partage avec lui le soin de la défense de nos côtes. Mais les grands travaux auxquels peut se livrer aussi l'administration civile dans les ports, dans les rades, sur les côtes, par des routes et des canaux dans le voisinage des forteresses, peuvent avoir de l'influence sur nos moyens de défense. Il y a donc nécessité que les travaux civils soient combinés avec les travaux militaires et maritimes.

Nos lois ont ordonné d'établir, à cet effet, un concert entre les divers ministères intéressés dans les travaux. Ce concert a été prescrit par le décret du 13 fructidor an XIII :

1° Pour les travaux des routes, canaux de navigation, fleuves et rivières navigables, qui traversent des places de guerre ou des portions de leurs fortifications, dans toute l'étendue de ces fortifications, ainsi qu'à 500 toises de la crête des chemins couverts (art. 2.) ;

2° Pour les écluses d'inondation des places fortes et des lignes de défense, et pour les canaux et rivières qui servent de fossés aux lignes de défense (*ib.*) ;

3° Pour les travaux des rades et ports militaires, et pour ceux des forts et batteries à la mer, dans l'étendue de ces rades et ports (*ib.*, art. 4);

4° Enfin, pour les ouvertures de routes nouvelles, des canaux de navigation, les desséchements nouveaux, dans l'étendue des départements qui forment les frontières de la France,

Source : BIU Cujas

tant du côté de la terre que du côté de la mer. (*Ib.*, art. 5.)

Ces divers travaux sont rangés, soit dans les attributions du ministre des travaux publics, soit dans celles du ministre de la guerre, soit dans celles du ministre de la marine; mais pour tous il leur est ordonné de se concerter entre eux.

Il en est de même pour les ports de commerce, et les projets de construction des phares, fanaux et balises, ainsi que pour les modifications à faire aux dimensions et à l'éclairage des phares et fanaux, et encore le placement des balises existant à la mer pour avertir les vaisseaux des bancs, chenaux ou passes dangereux. (Arrêté du 20 prairial an x, et décret du 7 mars 1806.)

C'est pour cela qu'il a été statué, par l'article 7 de l'ordonnance du 18 septembre 1816, que : « chaque année, les ministres de l'intérieur (1) et de la marine doivent donner connaissance au ministre de la guerre de tous les projets de constructions ou de démolitions nouvelles, dépendantes de leurs départements, qu'ils se proposent de faire exécuter dans les lignes militaires fixées sur une carte qui doit leur être adressée à cet effet par le ministre de la guerre; et qu'aucuns travaux, excepté ceux de réparation et d'entretien, ne peuvent être exécutés, dans l'étendue de ces limites, qu'autant qu'ils ont été jugés sans inconvénients pour la défense du territoire.

Il est de même prescrit au ministre de la guerre de donner connaissance au département des travaux publics, et à celui de la marine, des travaux militaires qui peuvent intéresser l'un ou l'autre de ces départements. (*Ib.*, art. 8.)

L'ordonnance que je vous cite veut, de plus, que tous les travaux mixtes soient concertés, sur les lieux, entre les directeurs ou ingénieurs en chef des divers services; — que ce concert s'établisse dès l'époque de la rédaction primitive des

(1) Aujourd'hui, *des travaux publics*.

Source : BIU Cujas

projets, et que les ingénieurs n'attendent point, pour entrer en conférence, qu'ils en aient reçu l'ordre ou l'invitation; — que l'initiative à cet égard leur appartient par droit et par devoir; — qu'ils doivent rédiger et signer conjointement les procès-verbaux de leurs conférences, contenant, avec les développements convenables, leur avis commun et leurs opinions respectives; — qu'ils doivent annexer les plans nécessaires, arrêtés et signés de la même manière que le procès-verbal; — que ces procès-verbaux et plans doivent être faits et signés au nombre d'exemplaires suffisants pour qu'il en soit adressé un par chaque chef de service au ministère du département auquel il ressortit (*ib.*, art. 4); et qu'enfin ces procès-verbaux et plans, avec les pièces à l'appui, doivent être renvoyés au comité des fortifications, au conseil général des ponts et chaussées, et au conseil des travaux de la marine, qui en délibèrent. (*Ib.*, art. 5.)

C'est après la délibération de ces conseils, que chaque affaire doit être portée devant la *commission mixte des travaux publics*.

Cette commission est précisément l'objet de notre étude actuelle.

II. Le but de l'institution de cette commission a été de faire concourir, à l'examen et à la discussion de tous les projets de travaux publics qui peuvent intéresser à la fois les services militaire, civil et maritime, les divers ingénieurs attachés à ces trois départements, afin que ce concert pût amener des moyens de conciliation dans les cas d'opposition de vues et d'intérêts publics entre les divers services, ou présenter, de part et d'autre, tous les motifs qui peuvent éclairer les décisions à provoquer par les différents ministres en cas de contestation; et enfin de donner, dans l'admission de tout projet quelconque de travaux publics mixtes, la garantie qu'ils ont adopté le parti le plus conforme aux vrais intérêts de l'État.

Et d'ailleurs, les discussions de cette commission ne peu-

Source : BIU Cujas

vent, par leur nature, emporter aucune décision ; elles n'ont pour résultat que de présenter, aux divers ministres que les travaux mixtes concernent, l'opinion mûrie et débattue des membres qui la composent, sur des projets qui ont déjà subi l'examen préliminaire du comité des fortifications, du conseil général des ponts et chaussées, et du conseil des travaux de la marine (1).

III. Cette commission mixte était composée, avant la révolution de 1848, d'un pair de France, président, — de trois conseillers d'État, — de deux inspecteurs généraux du génie militaire, — d'un officier général d'artillerie (2), — d'un inspecteur général des ponts et chaussées, — d'un inspecteur général membre du conseil des travaux maritimes, et d'un secrétaire archiviste. (Ordonnance royale du 28 décembre 1828, art. 2.)

Le président et les membres sont nommés par le président de la République, sur la présentation des trois ministres de la guerre, des travaux publics et de la marine. (*Ib.*, *ib.*) Les secrétaires des comités des fortifications et du conseil général des ponts et chaussées assistent aux séances de la commission, mais n'ont pas voix délibérative. (*Ib.*, *ib.*) La présence de quatre membres, indépendamment du président et du secrétaire, est nécessaire pour délibérer. En cas de partage de voix, celle du président est prépondérante. En cas d'absence du président, la présidence est dévolue momentanément au plus ancien membre de la commission. (*Ib.*, art. 3.)

Le comité des fortifications, le conseil général des ponts et chaussées, et le conseil des travaux maritimes peuvent nommer, lorsqu'ils le jugent nécessaire, un de leurs membres comme rapporteur chargé de soutenir leur opinion devant la commission, et d'indiquer, s'il y a lieu, les moyens de conciliation. (*Ib.*, art. 4.)

(1) Voir le préambule de l'ordonnance du 18 septembre 1816.

(2) Ordonnance royale du 31 juillet 1841.

Source : BIU Cujas

Le président convoque la commission, ainsi que les rapporteurs dont je viens de vous parler, et fait mettre sous les yeux de la commission toutes les pièces envoyées. Les rapporteurs sont entendus et peuvent assister à la discussion ; mais ils doivent se retirer au moment de la délibération. (*Ib.*, art. 5.)

Le président transmet au ministre de chacun des départements dont le concours a été réclamé un extrait de la délibération. (*Ib.*, art. 6.)

Lorsque les ministres sont d'avis d'adopter les conclusions de la délibération, c'est-à-dire l'avis de la commission, le ministre que le travail à faire intéresse présente cet avis à l'approbation du chef de l'État; elle est donnée par un décret (1).

Si l'un des ministres ne croit pas devoir adhérer à cette délibération, il porte l'affaire devant le président de la République, *en conseil des ministres*, pour qu'il y soit statué définitivement. (*Ib.*, art. 7.) C'est encore un décret qui intervient (2).

Aucun plan ni mémoire relatifs aux travaux du ressort de la commission mixte ne peut être publié ni imprimé sans l'autorisation du ministre de la guerre. (*Ib.*, art. 9.)

## SECTION NEUVIÈME.

### Ministère de la marine.

La marine militaire de notre pays, comme celle de tous les autres pays maritimes, se compose de la *flotte de guerre*, des

(1) Voir, sur cette institution, le décret du 22 décembre 1812, l'ordonnance royale du 27 février 1815, la circulaire ministérielle du 6 mars 1815, l'ordonnance du 18 septembre 1816, la circulaire du 9 octobre 1816, deux autres circulaires des 20 octobre 1817 et 5 février 1819.

(2) Une ordonnance royale, en date du 23 décembre 1843, insérée au *Bulletin des lois*, statue ainsi : « L'avis de la commission mixte des travaux publics, en date du.... est et demeure approuvé. » — L'un des *visa* de l'ordonnance indique que ce même avis avait été préalablement approuvé par les deux ministres de la guerre et de la marine, qui dans l'origine étaient sur ce point en désaccord.

Source : BIU Cujas

*officiers* et marins destinés à la monter, des *chantiers*, *ports* et *arsenaux* nécessaires pour la construire, l'abriter, l'équiper, la réparer, de tout le *matériel* propre à ces diverses opérations, et des *agents* de toute espèce qu'exigent la réunion, la préparation, la conservation et l'économie de ce matériel; enfin de l'*autorité supérieure* qui régit ce grand ensemble (1).

Pour l'aider à accomplir cette vaste tâche, le ministre de la marine possède, auprès de lui, 5 conseils ou commissions, c'est-à-dire 6 institutions consultatives, dont quelques unes ont une grande importance. Ces conseils sont :

Le conseil d'amirauté,

Le conseil des travaux de la marine,

La commission supérieure pour le perfectionnement de l'école navale,

La commission supérieure de l'établissement des invalides de la marine,

La commission consultative pour les affaires judiciaires des colonies,

La commission relative à la répression de la traite des noirs,

Je devrai vous signaler ensuite les conseils coloniaux.

Vous allez, l'une après l'autre, connaître chacune de ces institutions.

### § I^er^. *Conseil d'amirauté.*

I. La création du conseil d'amirauté ne date que de l'année 1824.

Le conseil d'amirauté a pour mission de donner son avis sur toutes les mesures qui ont rapport :

A la législation maritime et coloniale et à l'administration des colonies ;

(1) Voir *Encyclopédie moderne*, au mot MARINE.

Source : BIU Cujas

A l'organisation de nos armées navales;

Au mode d'approvisionnement;

Aux travaux et constructions maritimes;

A la direction et à l'emploi des forces navales, en temps de paix et de guerre. (Ordonnance du 4 août 1824, art. 4.)

Un arrêté du gouvernement provisoire du 3 mai 1848 a maintenu ces attributions, et il en a ajouté d'autres, en ces termes : « Indépendamment des avis qu'il est chargé de donner sur toutes les mesures intéressant le service général de la marine et des colonies, le conseil d'amirauté (et ce sera une de ses attributions spéciales) devra dresser un état d'avancement des officiers par ordre de mérite, ainsi qu'un tableau des officiers susceptibles d'être nommés au commandement des bâtiments de la République.

» Ces tableaux seront établis sur l'ensemble des notes fournies par les préfets maritimes, les inspecteurs généraux, les commandants d'escadres, de divisions navales et de bâtiments.

» Nul ne pourra, si ce n'est en temps de guerre, et pour une action d'éclat, être promu à un grade supérieur, s'il n'est porté sur le tableau d'avancement. »

II. Ce conseil se composait :

D'un vice-amiral, vice-président; — d'un autre vice-amiral; d'un conseiller d'État, ancien directeur des ports et inspecteur général honoraire du génie maritime; — d'un conseiller d'État, directeur des constructions navales; — de deux contre-amiraux; — d'un commissaire général de la marine, ancien gouverneur des colonies; — d'un secrétaire, maître des requêtes, ancien capitaine de vaisseau en retraite, et alors secrétaire général du ministère de la marine et des colonies.

L'arrêté du gouvernement provisoire du 3 mai 1848, que j'ai déjà cité, a statué ainsi :

« Des officiers de tous grades, jusqu'à celui de lieutenant de

Source : BIU Cujas

vaisseau inclusivement, des officiers du génie maritime et du commissariat de la marine, seront appelés à faire partie de ce conseil. »

Il est présidé par le ministre de la marine, ou, en cas d'empêchement, par un membre qu'il désigne. (Ordonnance du 4 août 1824, art. 3.)

Les membres du conseil d'amirauté sont nommés par le président de la République, sur la proposition du ministre de la marine et des colonies. (*Ib.*, art. 1^er^.)

Le ministre peut, lorsqu'il le juge nécessaire, appeler les directeurs du ministère aux séances du conseil d'amirauté, pour concourir à la discussion des affaires qui sont dans les attributions respectives de leurs directions. (Ordonnance du 30 décembre 1819, art. 1^er^.)

Les directeurs ainsi admis dans les assemblées du conseil d'amirauté avaient voix délibérative ; mais il ne pouvait en être appelé plus de deux à la fois pour prendre part aux délibérations de ce conseil. (*Ib.*, art. 2.)

L'arrêté du gouvernement provisoire du 3 mai 1848, sur ce point, s'exprime ainsi :

« Les chefs de service et les *inspecteurs généraux* seront entendus par le conseil, toutes les fois que leur présence sera jugée utile à la discussion. Le ministre pourra, en outre, lorsqu'il le trouvera convenable, les autoriser à prendre part aux délibérations. »

— Voici, au surplus, quelques notions sur la manière dont il est procédé, dans ce conseil, à l'examen des affaires.

Toujours, depuis 1824, les questions soumises au conseil lui étaient ainsi présentées : le directeur compétent soumettait au ministre un rapport dans lequel, développant son opinion, il arrivait à une solution qu'il proposait de présenter à l'examen du conseil d'amirauté. Le rapport était, en effet, renvoyé, et c'est après une simple lecture de ce rapport que le conseil discutait et donnait son avis.

Source : BIU Cujas

La discussion n'était ainsi ni préparée ni contradictoire en quelque sorte; elle s'appliquait plutôt à l'opinion du directeur qu'à la question même qui ressortait de l'affaire.

Aujourd'hui, il n'y en a pas une qui ne soit distribuée à un rapporteur; de telle sorte que le rapport du directeur est étudié d'ordinaire par un des membres les plus versés dans la matière; le rapporteur a, par cela seul, mission de traiter la question complétement, sous toutes ses faces, et d'établir les bases de la discussion.

Le résultat nécessaire de ce meilleur mode de procéder est que l'avis du comité a plus de maturité et de poids.

### § II. *Conseil des travaux de la marine.*

I. Le *conseil de l'amirauté* n'ayant été appelé à délibérer que sur les questions de législation et de haute administration qui touchent aux différentes parties du service de la marine et des colonies, ainsi que sur les projets de lois, d'ordonnances ou de règlements qui peuvent être nécessaires pour assurer la marche de ce service, le gouvernement a pensé qu'il était indispensable de confier à un conseil spécial l'examen préparatoire des plans, devis estimatifs et projets de détail relatifs aux travaux de tout genre à exécuter dans nos arsenaux maritimes, et qui doivent être soumis au ministre de la marine; en conséquence, une ordonnance du 19 février 1831 a créé près du ministre de la marine un conseil sous le nom de *conseil des travaux de la marine*. (Art. 1$^{er}$.)

II. Ce conseil est appelé à donner son avis sur toutes les affaires à lui renvoyées par le ministre de la marine, et qui ont pour objet :

1° L'examen des mémoires, rapports, plans, devis estimatifs, tarifs de main d'œuvre et autres, relatifs aux constructions navales, au matériel de l'artillerie, aux ouvrages hydrauliques et bâtiments civils, et enfin à tous les travaux à exécuter dans

Source : BIU Cujas

les arsenaux maritimes, ainsi que dans les autres établissements appartenant à la marine, tant en France que dans les colonies ;

2° La préparation des règlements nécessaires pour l'exécution des travaux de tout genre qui se rapportent à la construction, à l'installation et à l'armement des bâtiments de l'État ;

3° L'examen préparatoire des affaires destinées à être soumises à la commission mixte des travaux publics ;

4° L'examen des devis de campagne, remis par les commandants des bâtiments de l'État, à leur retour en France ; celui des rapports et mémoires adressés au ministre par les officiers de la marine, de l'artillerie et par les ingénieurs des constructions hydrauliques, sur les questions d'art relatives à ces diverses branches de service ;

5° La rédaction des programmes à publier pour les concours qui doivent être ouverts sur des questions relatives aux constructions navales, à l'artillerie de la marine ou aux constructions hydrauliques ;

6° Les propositions à faire sur les suites qu'il peut convenir de donner à des systèmes nouveaux qui sont proposés par des inventeurs, et, en général, à tous les projets qui auraient pour but d'apporter des améliorations dans les constructions navales, l'artillerie de la marine et les travaux hydrauliques. (*Ib.*, art. 2.)

III. Le conseil des travaux de la marine est présidé par un membre du conseil de l'amirauté, et composé ainsi qu'il suit :

L'inspecteur général des constructions navales ; — l'inspecteur du matériel de l'artillerie de la marine ; — l'inspecteur divisionnaire des constructions hydrauliques ; — deux capitaines de vaisseau ; — un directeur ou un ingénieur des constructions navales. (*Ib.*, art. 3.) — Un sous-ingénieur des constructions navales, désigné par le ministre, est chargé des



Source : BIU Cujas

fonctions de secrétaire; il a voix consultative dans les délibérations du conseil. (Ordonnance du 7 février 1842.)

Toutes les fois que le ministre de la marine le juge nécessaire pour la plus prompte expédition des affaires, ou à raison de leur spécialité, ce ministre peut adjoindre au conseil des travaux de la marine un ou plusieurs officiers supérieurs de la marine, du génie maritime, de l'artillerie et des constructions hydrauliques.

Ces adjonctions ne sont, d'ailleurs, que temporaires, et, dans aucun cas, elles ne peuvent dépasser la moitié du nombre des membres titulaires du conseil. (Ordonnance du 19 février 1831, art. 5.)

— Les membres du conseil des travaux de la marine ne reçoivent, à ce titre, aucun autre traitement que celui qui leur est assigné par les ordonnances et règlements en vigueur, soit en conséquence de leurs fonctions habituelles, soit à raison de leurs grades et de l'obligation de séjourner à Paris (1). (*Ib.*, art. 5.)

### § III. *Commission supérieure pour le perfectionnement des études de l'école navale.*

I. Par une ordonnance du 17 mai 1834, il a été formé, auprès du ministre de la marine et des colonies, une commission supérieure pour le perfectionnement de l'enseignement de l'école navale. (Art. 1er.)

Cette commission se réunit, chaque année, à Paris, à l'issue des examens de classement et de sortie. Elle donne son avis sur les modifications à faire au prospectus d'admission et discute tous les règlements relatifs à l'instruction, à la police intérieure et au meilleur emploi du temps. (*Ib.*, *ib.*) Elle s'as-

(1) Voir, sur cette matière, deux arrêtés antérieurs, des 8 pluviôse an VIII et 29 mars 1811, publiés le 21 mars 1831.

Source : BIU Cujas

semble, en outre, extraordinairement, si le ministre de la marine le juge nécessaire. (*Ib.*, *ib.*)

II. La commission de perfectionnement de l'école navale est composée comme il suit :

D'un officier général de la marine, président; — de trois officiers supérieurs de la marine, y compris, autant que faire se peut, le commandant de l'école; — de trois examinateurs; — d'un officier du génie maritime; — d'un officier d'administration, qui remplit les fonctions de secrétaire. (*Ib.*, art. 2.)

### § IV. *Commission supérieure de l'établissement des invalides de la marine.*

I. L'établissement des invalides de la marine, institué sous le ministère de Colbert par Louis XIV, et replacé par Louis XVIII, en 1816, dans les attributions du ministre de la marine et des colonies, conformément aux dispositions de la loi du 13 mai 1791, comprend trois caisses distinctes, savoir :

La caisse des prises,

La caisse des gens de mer,

Et la caisse des invalides.

1° La caisse des prises reçoit, dans tous les cas, le produit des captures faites par les vaisseaux de l'État, et, dans des cas déterminés, le produit des captures faites par les corsaires. Lorsque les liquidations ont été arrêtées, elle se dessaisit des fonds qu'elle a reçus, en versant dans les mains des armateurs les sommes appartenant aux commanditaires des armements particuliers, — en versant dans la caisse des gens de mer les parts de prises revenant aux états-majors et équipages des vaisseaux de l'État et des corsaires, — et en versant dans la caisse des invalides les droits attribués à cette caisse, en vertu des règlements de la matière.

2° La caisse des gens de mer reçoit, outre les parts de prises, la solde des absents, les successions maritimes, et générale-

Source : BIU Cujas

ment toutes les valeurs qui, étant la propriété des marins ou de leurs familles, ne pourraient être recueillies par les intéressés eux-mêmes.

C'est aussi dans cette caisse que sont versés les produits des bris et naufrages.

Pendant les deux premières années qui suivent le dépôt, elle satisfait directement à toutes les réclamations, en portant, sans retard ni frais, les produits au domicile des parties ; après quoi, les sommes qui n'ont encore été l'objet d'aucune revendication passent dans la caisse des invalides.

3° La caisse des invalides complète et domine tout l'établissement.

Je viens de dire qu'elle reçoit, après un dépôt de deux ans, les sommes primitivement versées à la caisse des gens de mer; mais elle les reçoit de même, à titre de dépôt et sans préjudicier en rien aux droits des parties, qui peuvent les réclamer en tout temps.

Aux produits de ce genre qui, n'étant jamais redemandés, forment une de ses dotations accessoires, elle ajoute, comme principaux revenus :

Un prélèvement de 3 pour 100 sur les dépenses de la marine et des colonies ; — diverses prestations analogues sur les armements du commerce ; — des droits qui, peu considérables sur les prises faites par les corsaires, le sont davantage sur les prises faites par les vaisseaux de l'État ; — enfin les arrérages des rentes qu'elle possède sur le grand-livre de la dette publique, et qui sont le fruit des économies qu'elle a faites dans le cours des guerres soutenues au commencement de ce siècle.

Au moyen de ces différentes ressources, elle peut faire face aux frais qu'entraîne l'établissement tout entier; — donner pendant la guerre des encouragements aux équipages des bâtiments armés en course ; — et payer toutes les pensions, tous les secours qui sont accordés par le département de la

Source : BIU Cujas

marine aux marins du commerce, aussi bien qu'à ceux de l'État.

Le nombre des familles qu'elle entretient ou soulage annuellement passe 20,000.

Cet établissement, qui garantit tant d'intérêts, n'a point d'égal en Europe. Le célèbre hospice anglais de *Greenwich*, dont l'unique objet est de recevoir ou de pensionner, à l'extérieur, les invalides de la marine militaire anglaise, est très loin d'offrir le même caractère de grandeur, de prévoyance et de bonté. Nous devons la supériorité incontestable de notre établissement, non seulement aux deux caisses de dépôt qui, en étendant son action, étendent aussi ses bienfaits, mais encore à cette fusion avantageuse des intérêts généraux de la population maritime qui se lient, s'entr'aident, et se fournissent journellement un mutuel appui.

Nous devons surtout cette supériorité au principe, aussi juste que généreux, d'envisager de la même manière et de réunir, dans le même système de récompenses, les services rendus par les marins à l'État, qui protége le commerce, et ceux rendus au commerce, qui enrichit l'État.

II. L'administration de l'établissement des invalides, centralisée à Paris dans un bureau qui fait partie du ministère, est confiée, dans les ports et dans les colonies, aux agents du service ordinaire de la marine.

Cette administration leur appartenait : il était naturel qu'une administration qui fait peser sur la population riveraine toutes les obligations du service demeurât chargée d'un établissement qui, voué à la conservation des intérêts et au soulagement des besoins de cette population, doit être regardé comme le complément, et, à certains égards, comme le correctif des institutions de la marine.

L'administration emploie, pour les recouvrements et pour les dépenses de l'établissement, en France, un trésorier général et quarante trésoriers particuliers ; dans nos possessions

Source : BIU Cujas

d'outre-mer, les trésoriers coloniaux, et à l'étranger, les consuls de la France.

Ainsi, sur tous les points maritimes du globe, les intérêts des marins sont défendus et leurs deniers recueillis, sans que les obstacles, qui seraient presque insurmontables pour des hommes généralement illettrés, et livrés d'ailleurs à tous les hasards de leur périlleuse profession, paralysent jamais le zèle d'une administration paternelle.

Et si l'on considère que toutes les opérations de l'établissement sont régies par des actes publics; que la comptabilité, surveillée dans l'ordre habituel par le ministère de la marine, et même subsidiairement par le ministère des finances, vient aboutir à la Cour des comptes; et que des exposés en même temps administratifs et financiers sont mis annuellement, avec l'état des pensions nouvelles, sous les yeux de l'Assemblée législative et des grandes administrations, il est facile de se convaincre que les abus sont difficiles et la régularité fortement garantie.

J'ajoute que, depuis 1816, époque du retour de l'établissement dans les attributions du ministre de la marine, cette institution a rendu d'importants services, — en remplissant avec une exactitude scrupuleuse toutes ses obligations, en recouvrant, à l'étranger et dans l'intérieur du pays, de nombreux produits d'une rentrée douteuse, auxquels les armateurs de nos ports n'étaient pas moins intéressés que les gens de mer; — en concentrant pour ces derniers la liquidation de l'arriéré, dont en 1825 on avait déjà fait arriver plus de 15 millions, subdivisés à l'infini, au domicile et dans les mains des familles; — enfin, en ménageant à la caisse administrative des ressources dont le premier effet a été d'augmenter les pensions des officiers, après un long exercice du même grade; et d'avancer, en faveur des matelots, à qui l'on compte aujourd'hui tous leurs services sans nulle exception, la concession jusque là tardive des demi-soldes.

Source : BIU Cujas

III. En 1825, tout indiquait donc que l'établissement des invalides de la marine avait été jusque là dirigé avec prudence et succès.

Toutefois, comme on voyait, en France et dans un pays voisin, les institutions analogues s'entourer de *commissions* protectrices, dont les membres, choisis parmi des fonctionnaires d'un ordre élevé, accroissent la force administrative, donnent de nouvelles garanties, et concilient aux établissements qui jouissent de cet avantage l'appui de l'opinion, sans lequel aucune institution ne peut plus prospérer, on a pensé qu'il serait utile à l'établissement des invalides de la marine de créer auprès de lui une semblable commission (1).

C'est, en effet, ce qui a eu lieu, et c'est du 2 octobre 1825 que date cette création, sous le titre de *commission supérieure de l'établissement des invalides de la marine.* (Art. 1^er^.)

IV. Elle est placée près du ministre de la marine et des colonies. (*Ib.*, *ib.*)

Avant la révolution de février 1848, elle était composée de huit membres, savoir :

Trois pairs de France, dont un président et un vice-président; le procureur général à la Cour de cassation, député; — trois autres députés, — et un commissaire général de la marine, qui en était le secrétaire. — Ces fonctions ont été déclarées gratuites.

Les membres de la commission étaient nommés par le roi, tous les trois ans; ils pouvaient être réélus.

Le ministre de la marine désignait le secrétaire de la commission parmi les principaux agents administratifs de l'établissement. (*Ib.*, art. 2.)

Cette organisation a été modifiée de la manière suivante, par arrêté du chef du pouvoir exécutif du 22 septembre 1848 : d'après lui, le président de la commission est élu par la commission elle-même.

(1) Voyez le rapport qui a précédé l'ordonnance, dans les *Annales maritimes.*

Source : BIU Cujas

V. La commission est chargée de surveiller les recettes et dépenses de l'établissement.

Elle prend connaissance de l'administration et de la comptabilité de cet établissement, et propose au ministre de la marine toutes les dispositions qu'elle juge propres à en perfectionner les détails et l'ensemble. (*Ib.*, art. 3.)

Les comptes annuels, destinés à la cour des comptes et aux chambres, sont soumis à l'examen préalable de la commission, qui doit s'assurer qu'ils sont en concordance avec les écritures tenues réciproquement par le bureau central et le trésorier général des invalides. (*Ib.*, art. 4.)

La commission a une réunion obligée par trimestre, sans préjudice de toutes les réunions qui peuvent, dans les intervalles, être indiquées par le ministre de la marine ou par le président de la commission. (*Ib.*, art. 5.)

La commission est autorisée à requérir, de l'administration spéciale de l'établissement, toutes les communications et vérifications qu'elle juge nécessaires. (*Ib.*, art. 6.)

Il est tenu procès-verbal de ses séances, et, à la fin de chaque année, la commission fait, sur la situation de l'établissement, un rapport qui est mis sous les yeux du président de la République par le ministre de la marine et des colonies.

Ce rapport enfin est annexé aux comptes, qui doivent être présentés à l'Assemblée législative, conformément à l'article 22 de la loi de finances du 15 mai 1818. (*Ib.*, art. 7.)

### § V. *Commission consultative pour les affaires judiciaires des colonies.*

I. L'administration de la justice est, aux colonies, l'une des branches les plus importantes de la puissance publique.

Etrangers, par la nature de leurs services, à cette partie des attributions du département de la marine, les ministres qui y ont été appelés ont dû y porter une attention toute particu-

Source : BIU Cujas

lière. Ils ont été conduits naturellement à examiner s'il serait possible de détacher du département de la marine, pour l'attribuer au département de la justice, ce qui concerne l'administration et surtout le personnel de la justice aux colonies. Ils ont étudié cette question avec le vif désir d'arriver à une solution affirmative; mais ils ont bientôt acquis la conviction qu'un pareil démembrement était inconciliable avec l'organisation spéciale et les besoins des pays qu'il s'agit de régir.

A l'égard des colonies, le département de la marine a toujours été investi de l'universalité des pouvoirs. Plusieurs fois, à la suite de la révolution de 1789, l'esprit d'innovation, ou un vain désir d'uniformité, essaya de substituer à l'ordre de choses établi un régime calqué sur celui de la France. Ces essais eurent des résultats funestes : en divisant l'autorité, on l'avait affaiblie et presque détruite; de là une grande partie des désordres dont ces malheureuses contrées furent successivement le théâtre.

Cette triste expérience ne fut pas perdue pour le chef du gouvernement consulaire. A la reprise de possession des colonies, en 1802, il s'empressa d'y rétablir le régime constitutif sous lequel elles avaient si longtemps prospéré, et notamment l'unité de l'autorité ministérielle. Le premier consul avait reconnu que là où était la protection, là devait être aussi la direction complète et indivise; que la centralisation des pouvoirs dans les mains d'un régulateur commun peut seule maintenir, aux colonies, l'équilibre, l'énergie et la vie de l'autorité.

II. Il est cependant des cas extraordinaires qui ont paru rendre désirable le concours du ministre de la justice à l'égard de la justice coloniale.

Par exemple, les gouverneurs des colonies ont reçu, par les actes constitutifs de leur autorité, la faculté d'exercer, dans des circonstances prévues, à l'égard de divers fonctionnaires,

Source : BIU Cujas

et notamment des membres de l'ordre judiciaire, certains pouvoirs qui consistent à déférer leur conduite au conseil privé, si mieux ils n'aiment venir en France, en rendre compte au ministre de la marine.

Lorsqu'il s'était présenté des cas de cette nature, le ministre avait chargé une commission spéciale, composée presque en entier de magistrats métropolitains, d'examiner les circonstances de chaque affaire, d'entendre au besoin le réclamant, et de donner ensuite au gouvernement son avis motivé sur la détermination à adopter. En formant cette commission, en 1832, le ministre avait eu pour but de recueillir des lumières propres à éclairer son opinion, et de donner au fonctionnaire inculpé des garanties pour sa défense.

Afin d'augmenter autant que possible ces garanties, ou du moins de leur donner un caractère plus solennel, le ministre a pensé qu'il était convenable de proposer au roi d'instituer cette commission par une ordonnance, et que les membres qui devaient la composer fussent désignés à son choix par le département de la justice et par le département de la marine.

En conséquence, et d'accord avec le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de la marine a proposé et le roi a décidé l'institution, près du département de la marine, d'une *commission consultative* chargée de donner son avis sur les cas où les gouverneurs des colonies auront fait usage, à l'égard des fonctionnaires employés dans ces établissements, des pouvoirs extraordinaires qui leur sont conférés.

Cette décision du roi est du 14 janvier 1834.

III. Dans le fait, la commission connaît, en outre, de tous les faits graves qui sont relatifs à la conduite des magistrats coloniaux, et elle forme ainsi une commission disciplinaire supérieure pour la magistrature coloniale.

Cette commission se compose de quatre conseillers d'État, dont un président, — de deux maîtres des requêtes, — de quatre conseillers à la Cour de cassation, — et d'un membre

Source : BIU Cujas

de la Cour d'appel de Paris. Autant que possible, un de ces derniers membres est choisi parmi les magistrats qui ont rempli les fonctions du ministère public.

Cette commission, bien que permanente, ne fonctionne que sur l'invitation du ministre de la marine adressée au président, lorsqu'il y a lieu d'examiner une affaire de la nature de celles qui viennent d'être déterminées.

Le président en confie l'examen à l'un des membres de la commission.

La commission s'assemble sur la convocation du président, entend le rapport; et si le magistrat ou le fonctionnaire inculpé est en France et à Paris, et s'il témoigne le désir de présenter en personne la justification de sa conduite, il est reçu et entendu par la commission, qui délibère immédiatement et arrête la rédaction de son avis.

Cet avis, signé du président et du rapporteur, est ensuite remis par le président au ministre, qui reste libre de l'adopter ou de le rejeter, et de soumettre au président de la République telle décision qu'il juge convenable.

### § VI. *Commission relative à la répression de la traite des noirs.*

I. Lorsqu'on cherche la règle des relations de l'État avec l'industrie commerciale, on voit tout d'abord qu'un gouvernement sage doit encourager le développement du commerce national, et que ce n'est que dans des cas très rares qu'il peut y apporter quelques entraves.

Mais il est un commerce que l'on ose à peine qualifier ainsi, et qui est bien plutôt un crime contre l'humanité!.... Pour celui-là, la liberté non seulement ne doit pas être protégée: elle ne doit pas même être restreinte; elle doit être anéantie par les lois.

Vous devinez que je veux parler de la *traite des noirs*, de cet horrible trafic inventé par un peuple grand, noble et géné-

Source : BIU Cujas

reux pourtant! par les Espagnols, conquérants du continent américain; trafic qui consiste à acheter des nègres pour les transporter, avec les plus barbares traitements, dans une contrée où ils sont destinés à l'esclavage, à un esclavage qui ne ressemble en rien à celui connu des anciens!

Que serait-il besoin de vous montrer que ce trafic a été envisagé, par les hommes justes et éclairés de tous les pays, comme le plus grand outrage aux principes d'humanité et de morale universelles!

On s'étonne aujourd'hui qu'il ait pu durer si longtemps.

On a dit que les circonstances particulières auxquelles ce trafic a dû sa naissance et la difficulté d'en interrompre brusquement le cours ont pu couvrir, jusqu'à un certain point, ce qu'il y avait d'odieux dans sa conservation; mais enfin la voix publique s'est élevée, dans tous les pays civilisés, pour demander qu'il fût supprimé le plus tôt possible.

Depuis que le caractère et les détails de ce commerce impie ont été mieux connus, et les maux de toute espèce qui l'accompagnent complétement dévoilés, un grand nombre de gouvernements européens ont pris, en effet, la résolution de le faire cesser; et successivement toutes les puissances possédant des colonies dans les différentes parties du monde ont reconnu, soit par des actes législatifs, soit par des traités et autres engagements formels, l'obligation, la nécessité de l'abolir.

Enfin, par le traité de Paris du 30 mai 1814, les puissances de l'Europe, réunies en congrès, ont déclaré de nouveau le vœu de voir mettre un terme à un fléau qui avait si longtemps désolé l'Afrique, dégradé l'Europe et affligé l'humanité; elles se sont engagées à obtenir son abolition définitive par la voie de la négociation, à ne négliger aucun moyen propre à le détruire, et exprimé « que cet engagement » ne serait considéré comme rempli qu'au moment où un » succès complet aurait couronné leurs efforts; et que le

Source : BIU Cujas

» triomphe final de cette cause serait un des plus beaux » monuments du siècle qui l'a embrassée et qui l'aura glo- » rieusement terminée. »

Des lois sévères ont suivi cette déclaration, dans les différents pays dont les plénipotentiaires avaient signé cette solennelle déclaration. Des négociations ont été entamées et suivies avec les autres. Une seule paraît avoir longtemps résisté; je préfère ne pas la nommer ici .... du moins ce n'est pas la France.

La France, en effet, par la loi du 5 mars 1831, a porté les peines les plus sévères contre la traite, et ainsi accompli la plus grande partie de son mandat international; et c'est dans le même but de répression qu'a été établie l'institution dont j'ai à vous entretenir.

II. La création d'une commission pour la répression de la traite a suivi de près la promulgation de la loi du 5 mars; l'arrêté ministériel qui l'a instituée est du 29 avril 1831.

Sa mission est de prendre connaissance des instructions données aux commandants des stations et bâtiments de l'État, en ce qui concerne la répression de la traite des noirs;

D'examiner les diverses pièces relatives aux saisies qui auraient été faites, soit en mer, soit aux colonies;

De proposer la solution des questions douteuses qui, dans cette matière, auraient été déférées au département de la marine;

De recevoir en communication tous documents concernant la situation des noirs provenant des saisies, dans les différentes colonies, afin de proposer les mesures administratives qui seraient de nature à être adoptées, conformément à la législation, dans la vue d'améliorer le sort de ces noirs.

Cette commission est composée : de six députés, dont le directeur des colonies; — d'un maître des requêtes au conseil d'État; — d'un commissaire de la marine, secrétaire.

Il suffit de nommer les hommes si honorables qui la com-

Source : BIU Cujas

posent, et à la tête desquels se placent naturellement les Dupin aîné, les Lamartine et les Rémusat, pour être sûr des sentiments qui animent cette assemblée; et je crois pouvoir ajouter enfin que, juge suprême, avec le chef de l'État, des matières de prises, le conseil d'État ne faillit jamais à sa haute mission.

### § VII. *Conseils coloniaux.*

Pour terminer l'étude des institutions consultatives établies près du ministère de la marine, il nous reste à connaître celles qui se rattachent plus spécialement à l'administration de nos colonies.

Ici, et pour l'intelligence des choses que j'ai à vous dire, je suis forcé de vous exposer ou de vous rappeler sommairement la constitution même de ces colonies, du moins des principales, et par conséquent de vous entretenir du système de législation qui les régit, des pouvoirs auxquels est confié le droit de faire les lois qui les concernent et de pourvoir à leur exécution. Cette nécessité vient surtout de ce que les *conseils coloniaux*, qui participent dans de certaines limites à l'exercice du *pouvoir législatif*, ainsi que je vais vous le montrer, sont en même temps des institutions purement *consultatives*.

Ceci posé, j'entre en matière.

#### Art. 1^er^. *Conseils coloniaux proprement dits.*

I. Les formes du gouvernement de nos grandes colonies sont celles-ci :

Le commandement général et la haute administration de chacune d'elles sont confiés à un gouverneur. (Ordonnance du 9 février 1827, art. 1^er^.)

Un commandant militaire est chargé, sous les ordres du gouverneur, du commandement des troupes et des autres

Source : BIU Cujas

parties du service militaire que le gouverneur lui délègue. (*Ib.*, art. 2.)

Trois chefs d'administration, savoir : un ordonnateur, un directeur de l'intérieur, un procureur général, dirigent, sous les ordres du gouverneur, les différentes parties du service. (*Ib.*, art. 3.)

Un contrôleur colonial veille à la régularité du service administratif, et requiert, à cet effet, l'exécution des lois, ordonnances et règlements (1). (Art. 4.)

Un conseil privé, placé près du gouverneur, éclaire ses décisions ou participe à ses actes dans les cas déterminés. (Art. 5.)

Enfin, jusqu'en 1833, un conseil général donnait annuellement son avis sur les budgets et les comptes des recettes et des dépenses coloniales et municipales, et faisait connaître les besoins et les vœux de la colonie. (*Ib.*, art. 6.)

II. Pour ces derniers conseils, la législation s'était profondément modifiée depuis 1833.

L'article 64 de la Charte constitutionnelle de 1830 ayant statué qu'à l'avenir les colonies seraient régies par des lois particulières, le gouvernement avait cru, et les chambres avaient pensé avec lui, qu'il convenait de tracer dans une espèce de *charte coloniale* les bases du régime législatif des colonies, d'user ainsi du pouvoir constituant que la Charte de 1830 avait délégué au pouvoir royal et aux chambres ; et de déclarer nettement, par un partage équitable, fondé sur la nature même des choses et les nécessités locales, quelle portion des pouvoirs publics serait abandonnée aux autorités locales, quelle autre serait réservée à l'autorité royale ou au législateur métropolitain.

C'est, en effet, ce que le législateur s'était proposé par la loi du 24 avril 1833. La pensée mère de cette loi avait été de

(1) Voir au t. Ier, p. 459 et suivantes, les fonctions spéciales de ces agents.

Source : BIU Cujas

retenir dans le domaine de la législation de la métropole la décision, le règlement des questions générales, ou qui affectent d'une manière directe les intérêts moraux et matériels de l'État;

De remettre à la décision d'une *législature locale*, instituée à cet effet, les matières qui se rattachent à l'intérêt des colonies en général et de chaque colonie en particulier;

Enfin, de confier à l'autorité royale, outre le pouvoir exécutif qui lui appartenait, et sous l'obligation de consulter préalablement les colonies, le soin de statuer sur quelques matières qui, par leur nature, ne sont pas du ressort de la législature générale, et qui n'auraient pu pourtant être remises à la législature locale, sans qu'on eût à redouter de sa part, ou les erreurs dans lesquelles pourrait entraîner l'inexpérience, ou l'influence de quelques préjugés (1).

C'est ainsi que, dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de Bourbon et de la Guyane, *le conseil général* avait été remplacé par un *conseil colonial* dont les membres étaient élus et les attributions déterminées conformément à des règles établies par la loi. (Loi du 24 avril 1833, art. 1er.)

Voici maintenant le partage fait entre les pouvoirs :

I. Devaient être faites par le pouvoir législatif de la métropole :

1° Les lois relatives à l'exercice des droits politiques;

2° Les lois civiles et criminelles concernant les personnes libres, et les lois pénales déterminant, pour les personnes non libres, les crimes auxquels la peine de mort est applicable;

3° Les lois qui règlent les pouvoirs spéciaux des gouverneurs en ce qui est relatif aux mesures de haute police et de sûreté générale;

4° Les lois sur l'organisation judiciaire;

(1) Voir le rapport de M. Gautier à la chambre des pairs. (*Moniteur* du 14 février 1833.)

Source : BIU Cujas

5° Les lois sur le commerce, le régime des douanes, la répression de la traite des noirs, celles qui ont pour but de régler les relations entre la métropole et les colonies. (*Ib.*, 2.)

6° Le budget des services généraux.

— Les conseils coloniaux avaient reçu, de la loi de 1833, le droit de voter le budget intérieur de chaque colonie. Ce droit leur avait été retiré par la loi du 25 juin 1841.

Les recettes et les dépenses des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guiane française et de Bourbon font désormais partie des recettes et dépenses de l'État, et sont soumises aux règles de la comptabilité générale de la métropole. (Art. 1^er^.)

Toutefois, la loi distingue entre les services auxquels ces recettes et dépenses sont destinées :

1° Les recettes et dépenses affectées au *service général* sont arrêtées définitivement par la loi du budget. (*Ib.*, art. 1^er^.)

Les recettes qui sont ainsi faites pour le compte de l'État, dans ces colonies, sont les contributions établies sous le nom de droits d'enregistrement, de greffe, de navigation et de douanes.

Les dépenses qui sont à la charge de l'État sont celles qui se rattachent à l'exercice de la souveraineté et à l'administration générale.

2° Les recettes et dépenses affectées au *service intérieur* de chaque colonie sont votées par les conseils coloniaux. (*Ib.*, *ib.*)

Les recettes qui sont ainsi faites pour le compte de chaque colonie sont assimilées aux recettes que les départements, par leurs conseils généraux, sont autorisés à voter en France.

Les dépenses qui sont laissées à la charge du budget colonial sont assimilées aux dépenses facultatives ou extraordinaires qui sont aussi dans les pouvoirs des conseils généraux des départements.

On sait que ces recettes et ces dépenses des départements



Source : BIU Cujas

de la métropole ne figurent que *pour ordre* dans le budget général de l'État. Il en est désormais de même des recettes et dépenses affectées au service intérieur de chaque colonie, c'est-à-dire de celles qui ont un intérêt purement local.

II. Il devait être statué, par ordonnances royales, *les conseils coloniaux ou leurs délégués préalablement entendus :*

1° Sur l'organisation administrative, le régime municipal excepté (ce régime rentrant dans le domaine de l'administration locale);

2° Sur la police de la presse;

3° Sur l'instruction publique;

4° Sur l'organisation et le service des milices;

5° Sur les conditions et les formes des affranchissements, ainsi que sur les recensements;

6° Sur les améliorations à introduire dans la condition des personnes non libres, qui seraient compatibles avec les droits acquis;

7° Sur les dispositions pénales, applicables aux personnes non libres, pour tous les cas qui n'emportent pas la peine capitale;

8° Sur l'acceptation des dons et legs qui sont faits aux établissements publics (art. 3);

9° Sur toutes les dépenses des services militaires qui sont à la charge de l'État. (*Ib.*, art. 7.)

III. Mais il existait d'autres matières dans lesquelles le conseil colonial était investi d'un pouvoir plus étendu : tout à l'heure il n'était qu'une *autorité consultative,* et c'est à ce titre surtout qu'il se classait dans cette partie de nos études; il était aussi *co-législateur.*

Dans ce cas, ses actes recevaient le nom de *décrets*, et étaient véritablement des espèces de *lois locales*, sous la condition indispensable de la sanction royale.

Ainsi, la loi du 24 avril 1833 déclarait (art. 4) que « doivent être réglées par des décrets rendus par le conseil colonial, sur

Source : BIU Cujas

la proposition du gouverneur », les matières qui, par les dispositions que je viens de vous faire connaître, ne sont pas réservées aux lois de l'État ou aux ordonnances royales. (*Ib.*, art. 4.)

Les décrets adoptés par le conseil colonial et consentis par le gouverneur étaient soumis à la sanction du roi.

Néanmoins, le gouverneur avait la faculté de les déclarer provisoirement exécutoires. (*Ib.*, art. 8.)

Les projets de décrets que le conseil colonial n'avait pas adoptés, et ceux dans lesquels il avait introduit des amendements qui n'étaient pas consentis par le gouverneur, ne pouvaient être représentés dans la même session. (*Ib.*, art. 9.)

Le conseil colonial pouvait faire connaître ses vœux sur les objets intéressant la colonie, soit par une adresse au roi, s'il s'agissait de matières réservées aux lois de l'État ou aux ordonnances royales, soit par un mémoire au gouverneur, s'il s'agissait d'autres matières. (*Ib.*, 10.)

Le gouverneur rendait des arrêtés et des décisions pour régler les matières d'administration et de police, et pour l'exécution des lois, ordonnances et décrets publiés dans la colonie. (*Ib.*, art. 11.)

IV. Voici quelle était l'organisation des conseils coloniaux.

Le conseil colonial était composé de 30 membres dans chacune des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de Bourbon, et de 16 à la Guiane : beaucoup plus considérable en étendue, cette dernière colonie l'est beaucoup moins que les trois autres, quant à sa population.

Les membres du conseil colonial étaient élus, pour cinq ans, par les colléges électoraux, dont je vais tout à l'heure vous indiquer l'organisation.

Chaque collége électoral élisait le nombre de membres fixé par un tableau annexé à la loi. (*Ib.*, art. 12.)

Les fonctions de membre du conseil colonial étaient gratuites. (*Ib.*, art. 14.)

Source : BIU Cujas

C'est le gouverneur qui le convoquait. (*Ib.*, art. 12.)

Le conseil colonial se réunissait, une fois chaque année, en session ordinaire. (*Ib.*, art. 15.)

Le gouverneur pouvait le convoquer en session extraordinaire.

A l'ouverture de chaque session, le conseil élisait un président, un vice-président et deux secrétaires. (*Ib.*, art. 15.)

Le gouverneur faisait l'ouverture et la clôture de chaque session.

Il nommait un ou plusieurs commissaires pour soutenir la discussion des projets de décrets qu'il présentait.

Ces commissaires devaient être entendus, quand ils le demandaient. (*Ib.*, art. 12.)

Le conseil colonial ne pouvait s'assembler qu'à l'époque et dans le lieu indiqués par la proclamation du gouverneur.

Ses délibérations n'étaient valables qu'autant que la moitié plus un du nombre de ses membres y avait concouru, et qu'elles avaient été rendues à la majorité absolue des suffrages exprimés. (*Ib.*, art. 16.)

Les séances du conseil colonial n'étaient pas publiques; mais l'extrait du procès-verbal de ses séances était imprimé et publié à la fin de chaque session. (*Ib.*, *ib.*)

Chaque membre du conseil colonial prêtait, lorsque ses pouvoirs avaient été vérifiés, le serment prescrit par la loi. (*Ib.*, art. 17.)

Le conseil colonial avait seul le droit de recevoir la démission d'un de ses membres. En cas de vacance par option, décès, démission ou autrement, le collége électoral qui devait pourvoir à la vacance devait être convoqué, par le gouverneur, dans un délai qui ne pouvait excéder un mois. (*Ib.*, art. 18.)

V. Quant aux conseils électoraux, aux capacités électorales et aux éligibles, voici ce qui avait été établi :

Était électeur colonial tout Français âgé de vingt-cinq ans

Source : BIU Cujas

accomplis, né dans la colonie, ou qui y était domicilié depuis deux ans, jouissant des droits civils et politiques, payant, en contributions directes sur les rôles de la colonie, 300 francs à la Martinique et à la Guadeloupe, et 200 francs à l'île Bourbon et à la Guiane ; ou justifiant qu'il possédait, dans la colonie, des propriétés mobilières ou immobilières d'une valeur de 30,000 francs à la Martinique et à la Guadeloupe, et de 20,000 francs à l'île Bourbon et à la Guiane. (*Ib.*, art. 20.)

Était éligible aux fonctions de membre du conseil colonial, tout électeur âgé de trente ans accomplis, payant, en contributions directes, 600 francs à la Martinique et à la Guadeloupe, et 400 francs à l'île Bourbon et à la Guiane, ou justifiant qu'il possédait, dans la colonie, des propriétés mobilières ou immobilières d'une valeur de 60,000 francs à la Martinique et à la Guadeloupe, et de 40,000 francs à l'île Bourbon et à la Guiane. (*Ib.*, art. 21.)

La justification du cens électoral et du cens d'éligibilité pouvait résulter cumulativement, dans les proportions établies par les deux dispositions précédentes, de la cote des contributions directes, en principal et centimes additionnels, et de la possession de propriétés et de portions de propriétés non imposées. (*Ib.*, art. 22.)

Le gouverneur avait le droit de proroger le conseil colonial ; il pouvait même le dissoudre. Dans ce dernier cas, un nouveau conseil devait être élu et convoqué dans un délai qui ne pouvait excéder cinq mois pour la Martinique, la Guadeloupe et la Guiane, et dix mois pour l'île Bourbon. (*Ib.*, art. 12.)

### Art. 2. *Conseil des délégués des colonies.*

Les colonies, ainsi réglées, avaient des *délégués* près du gouvernement de la métropole, savoir : la Martinique, 2 ; la Guadeloupe, 2 ; l'île Bourbon, 2, et la Guiane, 1.

Source : BIU Cujas

Dans la première session, le conseil colonial nommait les délégués de la colonie et réglait leur traitement.

Pouvait être choisi pour délégué tout Français âgé de trente ans, et jouissant des droits civils et politiques. Il pouvait être pris parmi les habitants de la métropole.

Les délégués, *réunis en conseil*, étaient chargés de donner au gouvernement métropolitain les renseignements relatifs aux intérêts généraux des colonies, et de suivre auprès de lui l'effet des délibérations et des vœux des conseils coloniaux.

La durée de leurs fonctions était égale à la durée des fonctions du conseil colonial qui les avait nommés.

Toutefois, ils ne cessaient de les remplir que lorsqu'ils avaient été remplacés. (*Ib.*, art. 19.)

### Art. 3. *État actuel.*

Toute cette organisation a été détruite, et par l'article 3 du décret du 5 mars 1848, qui a admis les colonies françaises à la représentation nationale, et par le décret du 27 avril 1848 qui a supprimé les conseils coloniaux de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guiane française et de l'île de la Réunion (autrefois Bourbon), et qui a également supprimé les fonctions des délégués des colonies.

Toutes nos colonies sont aujourd'hui rangées sous l'empire de l'article 109 de la Constitution du 4 novembre 1848, qui déclare français leur territoire, et qui ordonne de les régir par des lois particulières, jusqu'à ce qu'une loi spéciale les place sous le régime de cette constitution.

### Art. 4. *Conseils privés ou d'administration des colonies.*

De la législation, ou plutôt du régime législatif de nos principales colonies, nous passons à leur organisation administrative, qui, jusqu'ici du moins, n'a pas été atteinte. Vous vous

Source : BIU Cujas

rappelez que je vous ai signalé l'existence d'un *conseil privé*, éclairant les décisions du gouverneur et participant à ses actes.

I. Occupons-nous d'abord de la formation de ce conseil.

Il est composé du gouverneur, — du commandant militaire, — de l'ordonnateur, — du directeur général de l'intérieur, — du procureur général, — de trois conseillers coloniaux.

Le contrôleur colonial assiste au conseil; il y a voix *représentative* dans toutes les discussions.

Un secrétaire archiviste tient la plume. (*Ib.*, art. 154.)

Les officiers chargés de la direction de l'artillerie et de celle du génie, l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, le capitaine de port du chef-lieu, l'officier d'administration chargé des approvisionnements, les directeurs des administrations financières, le trésorier et les syndics du commerce, sont appelés de droit au conseil, lorsqu'il y est traité des matières de leurs attributions.

Ils y ont voix consultative. (*Ib.*, art. 157.)

Le conseil privé peut demander à entendre, en outre, tous fonctionnaires et autres personnes qu'il désigne, et qui, par leurs connaissances spéciales, sont propres à l'éclairer.

Le gouverneur décide s'il sera fait droit à la demande du conseil. (*Ib.*, art. 157.)

II. Examinons maintenant la tenue des séances du conseil privé et la forme de ses délibérations.

Le gouverneur est président du conseil. Lorsqu'il n'y assiste pas, la présidence appartient au commandant militaire, et, à défaut de celui-ci, à l'ordonnateur. (*Ib.*, art. 158.)

Les membres du conseil prêtent serment entre les mains du gouverneur, lorsqu'ils siégent ou assistent pour la première fois au conseil. (*Ib.*, art. 159.)

Les conseillers titulaires prennent rang et séance dans

Source : BIU Cujas

l'ordre que je vous ai fait connaître en vous exposant son organisation.

Les suppléants et les membres appelés momentanément à faire partie du conseil siégent après les membres titulaires. (*Ib.*, art. 160.)

Le conseil s'assemble dans l'édifice consacré à l'établissement du gouverneur, et dans un local spécialement affecté à ses séances. Il se réunit le 1^er^ de chaque mois, et continue ses séances, sans interruption, jusqu'à ce qu'il ait expédié toutes les affaires sur lesquelles il a à statuer. — Il s'assemble, en outre, toutes les fois que des affaires urgentes nécessitent sa réunion, et que le gouverneur juge convenable de le convoquer. (*Ib.*, 161.)

Le conseil privé ne peut délibérer qu'autant que *tous ses membres sont présents* ou légalement remplacés. Toutefois, dans le cas où il n'est que consulté, la présence du gouverneur n'est point obligatoire. Les membres du conseil ne peuvent se faire remplacer qu'en cas d'empêchement absolu. (*Ib.*, art. 162.) Les règles de ce remplacement sont établies par un certain nombre de dispositions de détail, relatives à chacun des chefs de service et autres membres faisant partie du conseil privé. (*Ib.*, art. 155.)

Sauf le cas d'urgence, le président fait informer à l'avance les membres du conseil et les personnes appelées à y siéger momentanément, des affaires qui doivent y être traitées; les pièces et rapports y relatifs sont déposés au secrétariat du conseil, pour que les membres puissent en prendre connaissance.

Le conseil nomme, dans son sein, des commissions pour l'examen des affaires qui demandent à être approfondies. Le contrôleur colonial peut en faire partie. (*Ib.*, art. 163.)

Le conseil privé a le droit de demander la communication de toutes les pièces et documents relatifs à la comptabilité. Il peut aussi demander que tous autres documents qui pour-

Source : BIU Cujas

raient servir à former son opinion lui soient communiqués. Dans ce dernier cas, le gouverneur décide si la communication aura lieu; en cas de refus, mention en est faite au procès-verbal. (*Ib.*, art. 164.)

Le président, avant de fermer la discussion, consulte le conseil pour savoir s'il est suffisamment instruit. Le conseil délibère à la pluralité des voix; en cas de partage, celle du président est prépondérante. Les voix sont recueillies par le président et dans l'ordre inverse des rangs qu'occupent les membres du conseil, le président vote le dernier. Tout membre qui s'écarte des égards et du respect dus au conseil est rappelé à l'ordre par le président, et mention en est faite au procès-verbal. (*Ib.*, art. 165.)

Le secrétaire-archiviste rédige le procès-verbal des séances; il y consigne les avis motivés et les votes nominatifs; il y insère même, lorsqu'il en est requis, les opinions rédigées, séance tenante, par les membres du conseil. (*Ib.*, art. 166.)

Le procès-verbal ne fait mention que de l'opinion de la majorité, lorsque le conseil juge administrativement, ou lorsqu'il participe aux pouvoirs extraordinaires conférés au gouverneur. (*Ib.*, *ib.*)

Au commencement de chaque séance, le secrétaire-archiviste donne lecture du procès-verbal de la séance précédente. Le procès-verbal approuvé est transcrit sur un registre coté et paraphé par le gouverneur; il est signé par tous les membres du conseil. (*Ib.*, *ib.*)—Deux expéditions du procès-verbal de chaque séance, visées par le président et certifiées par le secrétaire-archiviste, sont adressées au ministre par des occasions différentes. L'une est expédiée par le gouverneur, l'autre par le contrôleur. (*Ib.*, *ib.*)

Le secrétaire-archiviste a, dans ses attributions, la garde du sceau du conseil, le dépôt de ses archives, la garde de sa bibliothèque et l'entretien du local destiné à ses séances.

Il est chargé de la convocation des membres du conseil et

Source : BIU Cujas

des avis à leur donner, sur l'ordre du président, de la réunion de tous les documents nécessaires pour éclairer les délibérations, et de tout ce qui est relatif à la rédaction, l'enregistrement et l'expédition des procès-verbaux. (*Ib.*, art. 167.)

Avant d'entrer en fonctions, le secrétaire-archiviste prête, entre les mains du gouverneur, en conseil, le serment de tenir secrètes les délibérations du conseil privé.

Il lui est interdit de donner, à d'autres personnes qu'aux membres du conseil, communication des pièces et documents confiés à sa garde, à moins d'un ordre écrit du gouverneur. (*Ib.*, art. 168.)

En cas d'empêchement qui oblige le secrétaire-archiviste de cesser son service, il est remplacé par un officier ou employé de l'administration, au choix du gouverneur. (*Ib.*, *ib.*)

Telle est l'organisation générale, telles sont les formes de procéder de cette assemblée.

III. Nous passons à l'examen des *attributions du conseil privé*, et nous devons commencer par noter quelques dispositions générales.

Le conseil ne peut délibérer que sur les affaires qui lui sont présentées par le gouverneur ou par son ordre, sauf les cas où il juge administrativement. (*Ib.*, 169.)

Les projets d'ordonnances, d'arrêtés, de règlements et toutes autres affaires qu'il est loisible au gouverneur de proposer au conseil, peuvent être retirés par lui, lorsqu'il le juge convenable. (*Ib.*, *ib.*)

Aucune affaire de la compétence du conseil ne doit être soustraite à sa connaissance. Les membres titulaires peuvent faire, à ce sujet, des réclamations : le gouverneur les admet ou les rejette.

Tout membre titulaire peut également soumettre au gouverneur, en conseil, les propositions ou observations qu'il juge utiles au bien du service. Le gouverneur décide s'il en sera délibéré. Mention du tout est faite au procès-verbal

Source : BIU Cujas

(*ib.*, art. 170); et, par ce moyen, la connaissance en parvient au ministre.

Le conseil ne peut correspondre avec aucune autorité. (*Ib.*, art. 171.)

IV. Abordons maintenant quelques règles accessoires.

Il est des matières sur lesquelles le gouverneur prend l'avis du conseil privé;

Il en est d'autres qui sont décidées ou arrêtées par le conseil.

Vous savez enfin que ce conseil participe à l'exercice des pouvoirs extraordinaires du gouverneur.

Il faut reprendre chacune de ces attributions, afin de vous en donner une exacte connaissance. J'omets, pour le moment, et je réserve, afin de vous les signaler plus tard, les cas dans lesquels les conseils privés prononcent comme juges administratifs.

Recherchons d'abord les matières sur lesquelles le gouverneur prend l'avis du conseil privé.

1° Le gouverneur prend l'avis du conseil privé, toutes les fois qu'il s'agit :

De donner des ordres d'embargo;

De déterminer l'envoi des bâtiments parlementaires et de les commissionner;

D'émettre les ordonnances mensuelles pour la répartition des fonds entre les différents services de la colonie;

D'arrêter annuellement les comptes généraux des recettes et dépenses effectuées pour tous ces services; les comptes d'application en matières et en main-d'œuvre et les inventaires généraux;

De convoquer le conseil colonial et les conseils municipaux, et de fixer la durée de leurs sessions;

De statuer, par des dispositions générales, sur la répartition, dans les différents ateliers, des noirs appartenant à la

Source : BIU Cujas

colonie, et de veiller à l'exécution des règlements sur l'administration, l'emploi et la destination de ces noirs (1);

D'ordonner, lorsque les besoins extraordinaires l'exigent, des réquisitions de noirs et de charrois, ou autres moyens de transport (2);

De distribuer les primes et encouragements accordés par le gouvernement;

De signaler, au ministre de la marine, comme dignes des grâces du gouvernement central, les habitants qui s'occupent avec le plus de succès de répandre l'instruction religieuse parmi les esclaves, et qui pourvoient avec le plus de soin à la nourriture, à l'habillement et au bien-être de leurs ateliers (3);

De dresser les tableaux statistiques de la population, ceux qui sont relatifs à l'agriculture, ainsi que les états d'importation et d'exportation que le gouverneur doit adresser, tous les ans, au département de la marine;

D'entendre le compte de l'administration du curateur aux successions vacantes;

De nommer aux bourses établies dans les pensionnats nationaux de la colonie, et de proposer au ministre les candidats pour celles qui sont accordées aux jeunes colons de l'un et de l'autre sexe dans les établissements de la métropole;

De proposer au gouvernement l'acceptation des dons et legs pieux ou de bienfaisance dont la valeur est au-dessus de 1,000 francs;

D'ordonner les mesures générales qui sont relatives à la police sanitaire, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la colonie;

De commissionner les imprimeurs, de donner les autorisations de publier les journaux et de les révoquer en cas d'abus;

(1) Cette attribution a pris fin par suite de l'abolition de l'esclavage, faite par le décret du 27 avril 1848.

(2) *Ibid.*, en ce qui concerne les noirs.

(3) *Ibid.*

Source : BIU Cujas

De prononcer sur les différends qui peuvent s'élever entre les fonctionnaires de la colonie, à l'occasion de leur rang ou de leurs prérogatives ;

De pourvoir provisoirement, en cas d'urgence, aux vacances qui surviennent dans les emplois qui sont à la nomination du chef de l'État ou à celle du ministre de la marine ;

D'adresser au ministre les propositions relatives aux retraites, demi-soldes ou pensions ;

De négocier toutes conventions commerciales ou autres, lorsque le gouvernement y est autorisé ;

De traiter des cartels d'échange ;

De faire des proclamations pour l'exécution des lois, ordonnances et décrets ;

De pourvoir, selon les règles établies, au remplacement du commandant militaire décédé, absent ou empêché ;

De pourvoir au choix du suppléant de l'ordonnateur empêché momentanément ;

De pourvoir de même au remplacement du directeur général de l'administration intérieure, du procureur général et du contrôleur. (*Ib.*, art. 172.)

Dans aucun de ces cas, le gouverneur n'est tenu de se conformer aux avis du conseil privé. (*Ib.*, *ib.*)

— Ce conseil est également tenu de donner son avis :

Sur le compte de la situation des différentes parties de l'administration de la colonie, qui doit être produit au conseil colonial par les chefs d'administration, chacun en ce qui le concerne ;

Sur le meilleur emploi à faire des bâtiments flottants attachés au service de la colonie ;

Sur le mode le plus avantageux de pourvoir aux approvisionnements nécessaires aux différents services ;

Enfin, sur toutes les affaires sur lesquelles le gouverneur juge convenable de le consulter. (*Ib.*, art. 172.)

Source : BIU Cujas

2° En second lieu, le conseil privé des colonies *doit être consulté* dans les cas suivants :

Lorsque le gouverneur délivre les actes de francisation aux navires marchands ;

Lorsque le gouverneur vise les mémoires, plans et devis relatifs aux travaux projetés, dans le cas où la dépense excède 5,000 fr., et qu'elle doit être supportée par la métropole, ou lorsque cette dépense, étant à la charge de la colonie, excède 10,000 fr., et a besoin de l'approbation préalable du ministre de la marine ;

Lorsque le gouverneur arrête les plans et devis relatifs aux travaux dont la dépense est inférieure aux sommes que je viens d'énoncer ;

Lorsque le gouverneur émet les ordonnances annuelles de contributions, rend les rôles exécutoires, et statue sur les demandes en dégrèvement ;

Lorsque le gouverneur arrête les mercuriales pour la perception des droits de douane ;

Lorsque le gouverneur prononce, s'il y a lieu, la suspension des sessions des conseils municipaux ;

Lorsque le gouverneur tient la main à la stricte exécution des ordonnances qui déterminent les droits et priviléges des bâtiments nationaux, et permet l'admission, dans la colonie, des bâtiments étrangers et de leurs cargaisons, dans les limites tracées par les ordonnances ;

Lorsque le gouverneur règle les tarifs du prix des charrois et des transports par chaloupes et pirogues ;

Lorsque le gouverneur soumet au ministre de la marine les demandes ayant pour objet l'établissement des sociétés anonymes ;

Lorsque le gouverneur se fait rendre compte de l'état des approvisionnements généraux de la colonie, défend ou permet, selon qu'il y a lieu, l'exportation des grains, légumes, bestiaux et autres objets de subsistance, et prend, en cas de

Source : BIU Cujas

disette, les mesures pour leur introduction, en se conformant aux lois, ordonnances ou décrets qui régissent la colonie;

Lorsque le gouverneur autorise la formation des colléges, écoles ou autres institutions du même genre;

Lorsque le gouverneur accorde les dispenses de mariage, dans les cas prévus par les articles 145 et 164 du Code civil;

Lorsque le gouverneur autorise, s'il y a lieu, l'acceptation des dons et legs pieux ou de bienfaisance d'une valeur au-dessous de 1,000 fr.;

Lorsque le gouverneur prescrit l'établissement, la levée et la durée des quarantaines et des cordons sanitaires, et détermine les lieux de lazarets;

Lorsque le gouverneur ordonne, en matière criminelle, l'exécution de l'arrêt de condamnation, ou prononce le sursis, afin de recourir à la clémence du président de la République;

Lorsque le gouverneur surseoit aux poursuites ayant pour objet le paiement des amendes, dans le cas où l'insolvabilité des contrevenants est reconnue;

Lorsque le gouverneur statue sur l'autorisation à donner pour la poursuite, dans la colonie, des agents du gouvernement prévenus de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions; ou autorise la mise en jugement dans le cas de flagrant délit (la poursuite, en ce cas, n'étant pas nécessaire pour commencer l'instruction);

Lorsque le gouverneur autorise le paiement provisoire, mais seulement dans les limites déterminées, des retraites, demi-soldes ou pensions, dont le règlement est proposé par le gouverneur au ministre;

Lorsque le gouverneur arrête les règlements d'administration et de police, les décisions et instructions réglementaires, en exécution des ordonnances, décrets et ordres ministériels;

Lorsqu'enfin le gouverneur prépare les projets d'ordonnances à l'effet d'introduire, dans la législation coloniale, les

Source : BIU Cujas

modifications et les dispositions nouvelles jugées utiles. (*Ib.*, art. 173.)

Dans tous ces cas, vous ai-je dit, le conseil privé *doit nécessairement être consulté;* mais le gouverneur n'est pas tenu de se conformer à ses avis. (Ordonn. du 22 août 1833, art. 1er.)

3° Il est d'autres matières sur lesquelles le conseil privé a un droit de décision. Ces matières sont celles-ci :

Le conseil privé vérifie et arrête :

Les comptes des receveurs, des gardes-magasins et de tous les comptables de la colonie, à l'exception de ceux du trésorier;

Les comptes rendus par les commis aux revues ou autres comptables embarqués sur ceux des bâtiments de l'État qui sont attachés au service de la colonie. (*Ib.*, art. 174.)

— Le conseil privé, présidé par le gouverneur, statue en outre :

Sur les marchés et adjudications de tous les ouvrages et approvisionnements, et sur les traités pour fournitures quelconques au-dessus de 400 fr. (ceux au-dessus de cette somme sont passés conformément aux règles établies, et soumis au conseil à la fin de chaque mois);

Sur la vente des approvisionnements et des objets inutiles ou impropres au service;

Sur les augmentations de grade et de paie des marins, officiers, mariniers et ouvriers classés, conformément aux ordonnances de la marine;

Sur les augmentations de classe ou de paie des ouvriers civils;

Sur les poursuites à intenter contre les bâtiments arrêtés en contravention;

Sur l'ouverture, le redressement et l'élargissement des routes et chemins;

Sur les expropriations pour cause d'utilité publique, sauf indemnité préalable en faveur du propriétaire dépossédé;

Source : BIU Cujas

Sur les autorisations de plaider, demandées par l'autorité municipale;

Sur les questions douteuses que présente l'application des ordonnances et règlements.

4° Je vous ai dit que le conseil privé participait à l'exercice des pouvoirs extraordinaires qui sont confiés au gouverneur. Les cas dans lesquels l'intervention de ce conseil était nécessaire avaient été soigneusement déterminés par les ordonnances constitutives du gouvernement des diverses colonies; mais une ordonnance du 31 août 1830 a déclaré, par son article 3, que, dans tous ces cas, les pouvoirs extraordinaires conférés au gouverneur peuvent être exercés par lui, sans qu'il soit tenu de se conformer à l'avis du conseil privé.

Vous vous souviendrez donc que, quoique, dans ces cas, comme dans ceux des deux premières catégories que je viens de vous exposer tout-à-l'heure, l'intervention du conseil privé soit obligatoire pour le gouverneur, les avis de ce conseil n'ont pas de force par eux-mêmes et peuvent être négligés ou rejetés par le gouverneur.

Voici donc les cas où, exerçant ses pouvoirs extraordinaires, le gouverneur est seulement tenu de consulter le conseil privé :

D'abord, dans les circonstances graves, et lorsque le bon ordre ou la sûreté de la colonie le commandent, le gouverneur peut prendre, à l'égard des individus qui compromettent ou troublent la tranquillité publique, les mesures ci-après, savoir :

1° L'exclusion pure et simple d'un des cantons de la colonie;

2° La mise en surveillance dans un canton déterminé.

Ces mesures ne peuvent être prononcées que pour deux années au plus. Pendant ce temps, les individus qui en sont l'objet ont la faculté de s'absenter de la colonie.

3° L'exclusion de la colonie, à temps ou illimitée.

Cette mesure ne peut être prononcée que pour des actes tendant à attaquer le régime constitutif de la colonie.



Source : BIU Cujas

Les individus nés, mariés ou propriétaires dans la colonie, ne peuvent en être exclus pour plus de sept années.

A l'égard des autres, l'exclusion peut être illimitée.

Je vous répète qu'aucune de ces résolutions ne peut être prise et aucune de ces mesures exécutée, *sans que le conseil privé ait été appelé à en délibérer*, mais que les résolutions de la majorité du conseil ne sont pas obligatoires pour le gouverneur. (Ordonnance du 22 août 1833, art. 1^er^.)

Il en est de même des autres cas qui vont suivre :

Le gouverneur peut refuser, aux individus signalés par leur mauvaise conduite, le droit de tenir des boutiques, échoppes ou cantines.

Le gouverneur peut refuser l'admission, dans la colonie, des individus dont la présence y est jugée dangereuse.

Enfin, dans le cas où un fonctionnaire civil ou militaire, nommé par le chef de l'État ou par le ministre de la marine, aurait tenu une conduite tellement répréhensible qu'il ne pût être maintenu dans l'exercice de ses fonctions ; si, d'ailleurs, il n'y avait pas lieu à le traduire devant les tribunaux, ou si une procédure régulière offrait de graves inconvénients, le gouverneur peut prononcer la suspension provisoire de ce fonctionnaire, jusqu'à ce que le ministre de la marine lui ait fait connaître les ordres du président de la république.

Toutefois, à l'égard du commandant militaire, des chefs d'administration, du contrôleur, des membres de l'ordre judiciaire et des chefs de corps qui seraient dans le cas prévu ci-dessus, le gouverneur, avant de proposer au conseil privé aucune mesure à leur égard, doit leur faire connaître les griefs existant contre eux, et leur offrir les moyens de passer en France, pour rendre compte de leur conduite au ministre de la marine.

Leur suspension ne peut être prononcée qu'après qu'ils se sont refusés à profiter de cette faculté.

Il leur est loisible, lors même qu'ils ont été suspendus, de

Source : BIU Cujas

demander au gouverneur un passage pour la France, aux frais du gouvernement ; il ne peut leur être refusé.

Le gouverneur fait connaître, par écrit, au fonctionnaire suspendu, les motifs de la décision prise à son égard.

Il peut lui interdire la résidence du chef-lieu, ou lui assigner le canton de la colonie dans lequel il doit résider pendant le temps de sa suspension.

La suspension provisoire ne peût entraîner la privation de plus de moitié du traitement. (*Ib.*, art. 180.)

— Telle est l'organisation administrative de nos quatre grandes colonies anciennes ; telles sont les institutions consultatives, créées par les lois ou les ordonnances, pour assister, dans chacun de ces pays lointains, le dépositaire de la puissance exécutive. Les actes que vous aurez à consulter, en ce qui les concerne, sont, outre la loi du 24 avril 1833, les ordonnances des 9 février 1827 et 31 août 1830, pour l'île de la Martinique et l'île de la Guadeloupe et ses dépendances ; l'ordonnance du 27 août 1828, pour la Guiane française, et les ordonnances des 21 août 1825 et 8 mai 1832, pour l'île Bourbon et ses dépendances ; enfin, pour toutes, les ordonnances du 31 août 1828, sur le mode de procéder devant les conseils privés des colonies, et du 22 août 1833, sur les changements que les ordonnances portant constitution des colonies ont dû subir par l'effet de la loi du 24 avril 1833.

V. Le régime de nos grandes colonies anciennes avait été imité, en partie, pour les deux colonies que leur importance relative place après celles-là, savoir : le Sénégal et ses dépendances, et les établissements français dans l'Inde.

L'article 25 de la loi du 24 avril 1833 ayant statué « que » les établissements français *en Afrique* continuent d'être » régis par ordonnances du Roi », une ordonnance royale était, en effet, intervenue, le 7 septembre 1840 (1), qui, revisant et

(1) Voir aussi une ordonnance royale du 9 janvier 1842.

Source : BIU Cujas

réformant la législation précédente, avait établi les formes du gouvernement du Sénégal, défini les pouvoirs du gouverneur, ceux des chefs de service, créé un *conseil d'administration* et un *conseil général* de la colonie.

Comme dans les grandes colonies, le *conseil d'administration* du Sénégal a été placé près du gouverneur, pour éclairer ses décisions, et statuer, en certains cas, comme conseil du contentieux administratif; ses attributions sont en quelque sorte calquées sur celles des conseils privés de nos grandes colonies.

Quant au *conseil général* séant à Saint-Louis, chef-lieu du gouvernement, et à un *conseil d'arrondissement* séant à Gorée, dépendance du Sénégal, ils n'avaient été investis que du droit de donner annuellement *leur avis* sur les affaires qui leur étaient communiquées et de faire connaître les besoins et les vœux de la colonie.

Le conseil général de Saint-Louis, et par suite le conseil d'arrondissement de Gorée, ont été supprimés par le décret précité du 27 avril 1848.

En ce qui concerne les établissements français dans l'Inde, des pouvoirs semblables à ceux relatifs aux établissements français en Afrique ayant été délégués au gouvernement par la même loi du 24 avril 1833, une ordonnance du 23 juillet 1840 a confié le commandement et la haute administration de tous ces établissements à un gouverneur résidant à Pondichéry et a remis à des chefs de service, sous ses ordres, l'administration des établissements de Chandernagor, de Karikal, de Mahé et de Yanaon.

Un *conseil d'administration* est également créé, dans cette colonie, près du gouverneur, pour éclairer ses décisions et participer à ses actes, dans des cas déterminés, empruntés aux ordonnances que je vous ai fait connaître.

Mais l'ordonnance du 23 juillet 1840 avait aussi institué un *conseil général* séant à Pondichéry, et des *conseils d'arrondissement* à Chandernagor et à Karikal, pour *donner leur avis* sur les

Source : BIU Cujas

affaires qui leur étaient communiquées, et *faire connaître les vœux* et les besoins du pays.

Cette dernière organisation a également été détruite par le décret du 27 avril 1848.

### Art. 5. *Organisation spéciale de l'Algérie.*

Il me reste à vous entretenir des institutions de l'*Algérie*, en ce qui touche le point qui nous occupe, de l'Algérie, la plus rapprochée, la plus vaste et la plus importante de nos colonies, mais vis-à-vis de laquelle, jusqu'à nouvel ordre, le pouvoir exécutif se trouve dans la situation où la loi du 24 avril 1833 a, par ses termes généraux, placé ce pouvoir à l'égard des *établissements français en Afrique*, et l'a autorisé à les régir par de simples ordonnances ou décrets.

#### N° 1. *État ancien.*

I. L'ordonnance du 22 juillet 1834 avait statué que le commandement général et la haute administration des possessions françaises dans le nord de l'Afrique (ancienne régence d'Alger) étaient confiés à un gouverneur général, et qu'il exerçait ses fonctions, sous les ordres et la direction du ministre secrétaire d'État de la guerre (Art. 1[er]);

Qu'un officier général commandant les troupes, — un intendant civil, — un officier général commandant la marine, — un procureur général, — un intendant militaire, — un directeur des finances, étaient chargés des différents services civils et militaires, sous les ordres du gouverneur général et dans la limite de leurs attributions respectives. (Art. 2.)

Le gouverneur général avait près de lui un conseil composé des fonctionnaires que je viens de vous désigner; et, suivant la nature des questions soumises au conseil, le gouverneur y appelait les chefs de service spéciaux, civils ou militaires, que

Source : BIU Cujas

l'objet en discussion pouvait concerner ; ils avaient voix consultative. (Art. 3.)

Le gouverneur général préparait en conseil les projets d'ordonnances que réclamait la situation du pays, et il les transmettait au ministre de la guerre. (Art. 5.)

Le conseil dont il est question dans l'ordonnance du 22 juillet 1834 avait reçu d'ordonnances précédentes et avait conservé la qualification de *conseil d'administration.*

Une ordonnance du 31 octobre 1838, sur l'administration civile en Algérie, a substitué le titre de *directeur de l'intérieur* à celui d'*intendant civil ;* et, après avoir déterminé les attributions de ce directeur de l'intérieur, du directeur des finances et du procureur général, a statué « qu'ils introduiraient et rappor-» teraient au conseil d'administration toutes les affaires dé-» pendantes de leur service, dont ce conseil était appelé à » connaître. »

L'article 6 de l'ordonnance royale du 22 juillet 1834 avait établi que des ordonnances spéciales détermineraient les attributions du gouverneur général et du conseil, ainsi que l'organisation de l'administration civile, celle de la justice et celle des finances. Ces administrations avaient été organisées en conséquence.

Les attributions respectives du gouverneur et du conseil d'administration étaient les seules qui fussent restées indéterminées, en ce qui concerne du moins les attributions *purement administratives ;* car les ordonnances intervenues pour régler l'organisation de la justice en Algérie avaient établi les attributions de ce conseil *en matière contentieuse.* (Voy. les ordonnances royales des 10 août 1834, titre IV ; 28 février 1841, titre IV ; 26 septembre 1842, titre IV.)

Il est facile, au surplus, de comprendre que l'organisation administrative d'un tel pays a dû varier et se modifier, non seulement en raison de l'extension que notre domination y a successivement prise, mais encore de l'accroissement de la

Source : BIU Cujas

population européenne, attirée par le développement des moyens de sécurité et de subsistance.

Tel a été le but de l'ordonnance du 15 avril 1845.

II. Je dois maintenant vous expliquer l'organisation établie par elle, sous le rapport de l'administration active et de l'administration délibérante : j'y joindrai quelques notions sur le régime municipal qu'elle avait adopté.

Il faut que je commence par vous faire remarquer que cette ordonnance, aujourd'hui (vous allez le voir) réformée en beaucoup de points, avait divisé l'Algérie en trois provinces, à savoir :

Celle d'Alger,

Celle d'Oran,

Celle de Constantine. (Art. 11.)

Chaque province se subdivisait elle-même soit en arrondissements, cercles et communes, soit en khalifats, agalicks, kaïdats et cheikats. (Vous voyez, par ces dénominations locales, que les populations de ce pays sont loin encore de nous être assimilées.)

Aussi, dans les circonscriptions que je viens de vous indiquer, distinguait-on, suivant l'état des localités et le mode d'administration, qu'elles comportaient :

Des territoires civils,

Des territoires mixtes,

Des territoires arabes. (Art. 12.)

Les territoires *civils* étaient ceux sur lesquels il existait une population civile européenne, assez nombreuse pour que les services publics y fussent ou pussent y être complétement organisés.

Les territoires *mixtes* étaient ceux sur lesquels la population civile européenne, encore peu nombreuse, ne comportait pas une complète organisation des services publics.

Enfin, les territoires *arabes* étaient ceux qui, situés soit sur le littoral, soit dans l'intérieur du pays, n'étaient ni mixtes ni civils. (Art. 13.)

Source : BIU Cujas

Toutes ces distinctions de territoires disparaîtront sans doute un jour (il faut l'espérer du moins), au fur et à mesure des progrès de notre domination, et de la sécurité des colons établis jusqu'aux limites du désert.

Jetons, en attendant, un coup d'œil sur l'organisation de notre puissance dans ce pays, telle qu'elle résultait de l'ordonnance de 1845 et de celles antérieures à 1848.

III. Dans chacune des trois provinces d'Alger, d'Oran et de Constantine, il était établi une *direction des affaires civiles;* et à sa tête était un *directeur.* (Ordonnannce du 1er septembre 1847, art. 2.)

Ces *directions* remplaçaient, en quelque sorte, nos préfectures : les *directeurs des affaires civiles* étaient à peu près ce que sont les préfets en France.

Ces directeurs avaient sous leurs ordres tous les chefs des différents services civils et financiers; ils exerçaient, dans leur province, toutes les attributions antérieurement déférées aux trois directeurs de l'intérieur et de la colonisation; — des travaux publics, — et des finances et du commerce, qui faisaient partie de l'administration centrale de l'Algérie. (*Ib.*, art. 2, §2.)

Les directeurs des affaires civiles correspondaient avec le gouverneur général. Ils pouvaient, en outre, correspondre *directement* : 1° avec le ministre de la guerre, pour les détails de service déterminés par un arrêté ministériel; 2° avec le ministre des finances, dans les cas prévus par les ordonnances du roi sur la comptabilité publique en Algérie. (*Ib.*, art. 3.)

Ils transmettaient, au gouverneur général, *par l'intermédiaire du général de division commandant la province*, qui devait les envoyer revêtues de son avis, toutes les propositions concernant :

1° L'établissement, la suppression ou la modification des impôts ou revenus locaux;

2° La préparation des budgets et les répartitions des crédits;

Source : BIU Cujas

3° L'ouverture et le tracé des voies de grande communication publique ;

4° La création des centres de population, la création des communes, les plans généraux et partiels des villes et villages, l'établissement et la police des marchés, fondoucks et caravansérails ;

Et, en général, les matières qui étaient déterminées par un arrêté ministériel. (*Ib.*, art. 3.)

Les directeurs des affaires civiles devaient fournir, au général de division commandant la province, tous les renseignements qui lui étaient demandés par lui.

Ils devaient même se concerter avec lui, toutes les fois qu'il y avait des mesures à prendre sur certaines matières qui devaient être déterminées par des arrêtés ministériels.

Enfin, les directeurs des affaires civiles étaient ordonnateurs secondaires du ministre de la guerre, pour toutes les dépenses des services civils. (*Ib.*, *ib.*)

Les directeurs des affaires civiles étaient nommés par le chef de l'État, sur la proposition du ministre de la guerre. (*Ib.*, art. 7.)

Un secrétaire était attaché à chaque direction des affaires civiles. Ce secrétaire était choisi parmi les membres du conseil de la direction.

Il était désigné, à cet effet, par un arrêté ministériel. (*Ib.*, art. 6.)

— Au-dessus des directeurs des provinces, il était institué, dans l'ordre civil, *un directeur général des affaires civiles*, résidant à Alger, centre du gouvernement. (Art. 9 et 11.)

Ce directeur général centralisait toutes les affaires civiles soumises, par les ordonnances d'organisation, à l'examen et à la décision du gouverneur général. (Art. 11.)

A cet effet, il correspondait, au nom et par délégation du gouverneur général, avec le ministre de la guerre, avec les

Source : BIU Cujas

généraux de division commandant les provinces, et avec toutes les autorités civiles et militaires. (Art. 11.)

Ce directeur général était, dans l'ordre civil, après le gouverneur, le fonctionnaire le plus important de l'Algérie ; c'était une sorte de ministre de l'intérieur *au petit pied.*

IV. En ce qui concerne l'*administration délibérante :*

Il y avait, dans chacune des provinces d'Alger, d'Oran et de Constantine, un *conseil de direction.*

Ce conseil se réunissait sous la présidence du directeur des affaires civiles. (Art. 4.)

Il se composait de quatre membres pour la province d'Alger, et de trois dans chacune des provinces d'Oran et de Constantine. (Art. 6.)

Ces membres étaient nommés par le chef de l'État, sur la proposition du ministre de la guerre. (*Ib.*, art. 7.)

Le conseil de direction ne pouvait prendre de décision qu'autant que trois de ses membres étaient présents. En cas de partage, la voix du président était prépondérante. (Art. 6.)

En l'absence du directeur, le conseil était présidé par celui des conseillers qui avait été désigné, par le ministre de la guerre, pour remplir les fonctions de *secrétaire* de la direction des affaires civiles. (*Ib.*, art. 6.)

— *Un conseil supérieur d'administration* était, en outre, établi dans la capitale de l'Algérie, au centre de l'administration, près du gouverneur général.

Étaient membres de ce conseil :

Le gouverneur général, qui le présidait,
Le chef d'état-major général,
Le directeur général des affaires civiles,
Le procureur général près la cour d'Alger,
Le contre-amiral, commandant la marine,
Le général de brigade, commandant le génie,
Le directeur central des affaires arabes,
Quatre conseillers civils. (*Ib.*, 9.)

Source : BIU Cujas

Un secrétaire, nommé par le chef de l'État, était attaché au conseil supérieur d'administration. (*Ib.*, *ib.*)

Les généraux de division commandant les provinces pouvaient prendre part, avec voix délibérative, aux séances du conseil supérieur d'administration séant à Alger, quand ils y étaient appelés par une convocation spéciale du gouverneur général. (*Ib.*, art. 9.)

Ces généraux de division avaient eux-mêmes le pouvoir de statuer sur certaines affaires d'administration, soit sur l'avis du conseil de direction des affaires civiles de la province, soit sur l'avis d'une *commission consultative de localité.* (*Ib.*, 10.)

— C'était le directeur général des affaires civiles qui était l'âme du conseil supérieur d'administration de l'Algérie; c'était lui, en effet, qui préparait tous les travaux à soumettre à ce conseil, qui nommait les rapporteurs des affaires (art. 11, § 3), et qui le présidait en l'absence du gouverneur.

V. Quant au régime municipal consacré par cette ordonnance :

Les centres de population en Algérie pouvaient être érigés en *communes*, par décrets du chef de l'État, lorsqu'ils avaient acquis le degré de développement nécessaire.

Ces décrets étaient rendus sous le rapport du ministre de la guerre, et sur la proposition du gouverneur général, le conseil supérieur de l'administration de l'Algérie entendu.

Ces décrets déterminaient la circonscription de la commune. (Ordonn. royale du 28 septembre 1847, art. 1er.)

Chaque commune avait un *corps municipal* qui la représentait.

Ce corps se composait d'un maire, d'un ou plusieurs adjoints, et d'un *conseil municipal.* (Art. 2.)

Les fonctions des maires pouvaient être *rétribuées.* Celles des adjoints et des autres membres du corps municipal étaient *gratuites.* (*Ibid.* 2.)

Les maires et les adjoints étaient nommés par le chef de

Source : BIU Cujas

l'État, dans les communes de 3,000 habitants et au-dessus, ainsi que dans les chefs-lieux d'arrondissement ou de tribunaux de première instance. Dans les autres communes, ils étaient à la nomination du gouverneur général. (Art. 3.)

Le nombre des adjoints était déterminé par l'ordonnance royale qui érigeait chaque commune. (*Ib.* art. 4.)

Les maires et adjoints pouvaient être suspendus par arrêté du gouverneur général; mais ils ne pouvaient être révoqués que par une ordonnance royale. (*Ib.* art. 5.)

Les maires étaient nommés pour trois ans. Ils devaient être Français ou naturalisés Français et âgés de vingt-cinq ans accomplis. (Art. 6.)

Du reste, l'organisation municipale de l'Algérie était à peu près imitée de celle de la France; elle n'en différait que dans quelques points essentiels; et vous comprendrez que ces différences provenaient de la nouveauté même de l'établissement, du défaut de certains éléments qui ne manquent point en France et de la nécessité de maintenir le pouvoir un peu plus fort dans cette société qui se forme avec des nations si diverses de mœurs, de lois, de religion, de langage entre elles d'abord, puis entre elles et nous.

Par exemple, les conseillers municipaux, tant français qu'indigènes, avaient d'abord été à la nomination de l'autorité supérieure, du gouverneur général, au lieu d'être confiée à des électeurs. (*Ib.* art. 13.)

Depuis la révolution de février, elle a été donnée à tous les citoyens virils. C'est ainsi qu'un temps viendra certainement où le régime qui régit la France pourra être entièrement introduit dans l'Algérie; et la sagesse des législateurs futurs en déterminera le moment et les conditions.

Ce que je vous dis de l'organisation s'applique aux dispositions relatives aux attributions soit des maires, soit des conseils municipaux.

Les modifications prescrites par l'ordonnance législative du

Source : BIU Cujas

28 septembre 1847, avaient toutes été motivées sur la nature de cette société nouvelle et sur la nécessité d'y maintenir, durant quelque temps encore, le pouvoir plus fort que dans la métropole, en favorisant toutefois le développement de la population et en satisfaisant à tous les intérêts légitimes que la force des choses y avait déjà créés.

Les conseils municipaux, que l'ordonnance législative du 28 septembre 1847 avait décrétés en principe, succéderont partout aux *commissions consultatives* que les articles 103, 108 et 113 de l'ordonnance du 15 avril 1845 avaient instituées pour les territoires *civils* et les territoires *mixtes*.

Les territoires *arabes* eux-mêmes en recevront sans doute un jour le bienfait. Jusque là, voici le régime de ces derniers, tel qu'il était établi par l'ordonnance de 1845.

Vous comprenez facilement que l'administration de ces territoires arabes est essentiellement inhérente au commandement militaire. Chaque officier investi de ce commandement est assisté d'une *commission consultative* dont l'article 104 détermine la composition. Elle est spécialement consultée sur toutes les affaires concernant la location et l'aliénation du domaine national, ainsi que l'assiette des impôts.

### N° 2. *Etat actuel de l'Algérie.*

Telle était, avant la révolution de février 1848, l'organisation administrative de l'Algérie : elle a subi, depuis cette époque, de graves modifications, tant en ce qui concerne les agents directs et les autorités locales, qu'au point de vue de la division des territoires.

Plusieurs dispositions transitoires, qu'il suffira d'indiquer, ont préparé pour l'Algérie l'établissement définitif d'un nouveau système d'organisation. Deux idées ont surtout préoccupé le gouvernement républicain de 1848 : appliquer aux territoires civils le droit commun de l'administration française ; constituer le régime municipal. Le décret organique du 16 août

Source : BIU Cujas

1848, qui a réglé ce régime, sera plus loin l'objet d'une analyse approfondie. A la première idée se rattachent l'arrêté de la commission exécutive du 30 juin 1848, portant que l'administration de la justice et de l'instruction publique en Algérie rentrera dans les attributions de ces deux ministères ; l'arrêté du président du conseil, chargé du pouvoir exécutif, en date du 16 août 1848, qui, rendu en exécution du premier, place les écoles françaises et israélites sous la direction du ministre de l'instruction publique, et laisse les écoles des indigènes musulmans dans les attributions du ministre de la guerre ; l'arrêté du 20 août, qui délègue au ministre de la justice l'administration de la justice en toute matière, relativement à la population civile française et européenne des territoires civils, et conserve au ministre de la guerre la direction de la justice indigène. D'autres arrêtés encore ont été conçus dans le même esprit : tels sont celui du 16 août 1848, relatif aux cultes ; ceux du 12 octobre, concernant l'administration des douanes, et du 30 novembre sur le service des contributions diverses ; enfin, l'arrêté du 30 novembre, sur les services de l'enregistrement et des domaines, abrogé par décret du président de la république, en date du 17 janvier 1850.

Mais c'est dans l'arrêté du président du conseil des ministres, chargé du pouvoir exécutif, du 9 décembre 1848, portant organisation de l'administration générale en Algérie, et dans celui du 16 décembre, portant réglement d'attributions de cette administration générale, qu'il faut chercher les principes qui la régissent aujourd'hui. Partiellement appliqués à certains services par les actes que nous venons de citer, ils sont devenus, dans ces arrêtés, la base d'un système complet, qu'il vous importe de connaître, bien que sans doute ils ne soient pas encore le dernier mot de nos législateurs sur cette matière.

L'opinion publique, en France comme en Algérie, les sentiments plusieurs fois exprimés dans le sein de l'assemblée nationale réclamaient l'introduction plus complète du régime

Source : BIU Cujas

des institutions françaises en Afrique : l'émigration prochaine de colonies agricoles nombreuses ; l'heureuse modification opérée dans l'esprit des tribus à notre égard, par l'action habile et prévoyante des bureaux arabes ; l'attitude pacifique des indigènes, en présence d'une diminution dans l'effectif de l'armée; leur tendance à se créer des propriétés fixes et individuelles, tout concourait à démontrer l'opportunité d'un changement de système ; et, comme toute organisation administrative a sa base dans les circonscriptions territoriales, l'arrêté du 9 décembre a dû avoir pour premier objet de simplifier la division de l'Algérie.

1° *Division des territoires.*

L'arrêté du 9 décembre, respectant l'ancienne division de l'Algérie, statue :

1° Que chaque province sera divisée en territoire civil et en territoire militaire; (Art. 1^er.)

2° Que le territoire civil de chaque province formera désormais un département, subdivisé en arrondissements et en communes, et soumis au régime administratif des départements de la métropole, sauf les exceptions résultant de la législation spéciale de l'Algérie. (Art. 1^er, 2 et 11.)

Le territoire militaire est exclusivement administré par les autorités militaires. (Art. 2.)

Des arrêtés du pouvoir exécutif désignent les localités et circonscriptions territoriales qui seront respectivement placées dans un département ou sur le territoire militaire, de manière à comprendre, peu à peu, dans le ressort du département, tous les anciens territoires mixtes ou même arabes entièrement pacifiés. (Art. 3.)

2° *Agens directs.*

1. A la division nouvelle des territoires algériens en civils et militaires correspond une différence profonde dans le caractère des autorités respectivement appelées à les régir, et la

Source : BIU Cujas

séparation des deux administrations civile et militaire, pour toutes les affaires d'un intérêt personnel local, se trouve aussi distinctement établie que les divisions des territoires qui leur sont attribuées.

II. Les territoires militaires, c'est-à-dire toutes les portions de l'Algérie placées en dehors du département, et dont l'administration est essentiellement inhérente au commandement militaire (arrêté du 16 décembre, art. 43), sont exclusivement administrés par le gouverneur général, sous les ordres duquel sont immédiatement placés les officiers généraux commandant les provinces. (*Ib.*, art. 17.)

Le gouverneur général de l'Algérie, nommé en conseil des ministres, sur la proposition du ministre de la guerre, par le président de la République (art. 5, *ib.*), a le commandement de toutes les forces militaires et reste investi de la haute administration (*ib.*, art. 4). La promulgation des lois, décrets et règlements exécutoires en Algérie (arrêté du 16 décembre 1848, art. 1^er^), le maintien de l'ordre et de la sécurité publique (*ib.*, art. 6), la transmission, au ministre compétent, des délibérations du conseil de gouvernement (art. 7, *ib.*), la direction supérieure de toutes les mesures qui intéressent la colonisation en Algérie (*ib.*, art. 10), lui sont également confiés.

Un secrétaire général du gouvernement, nommé par le président de la République, est chargé de la préparation et de l'expédition des affaires administratives, attribuées au gouverneur général. (Art. 6 de l'arrêté du 9 décembre.)

Il est pourvu à l'intérim du secrétaire général par le gouverneur, qui choisit l'intérimaire parmi les trois conseillers civils rapporteurs près le conseil de gouvernement. (Arrêté du 16 décembre, art. 8.)

En cas d'absence du chef-lieu du gouvernement, ou d'empêchement momentané quelconque, et lorsqu'il n'aura pas été institué, par le pouvoir exécutif, un gouverneur général intérimaire, le gouverneur général est suppléé :

Source : BIU Cujas

Pour l'administration civile et l'administration des territoires militaires, par le secrétaire général du gouvernement;

Pour les affaires militaires, par l'officier général investi du commandement intérimaire. (*Ib.*, art. 9.)

Les principes d'une sévère économie ont commandé la suppression de la direction centrale des affaires arabes, instituée, près du gouverneur général, par l'article 53 de l'ordonnance du 15 avril 1845. La coexistence, sur les territoires militaires, d'indigènes et d'Européens dont les intérêts, sans cesse en contact, donnent lieu à de fréquentes discussions, nécessite aujourd'hui, comme autrefois, la concentration, entre les mains d'un même fonctionnaire, placé près du gouverneur général, de tout ce qui se rattache au gouvernement et à l'administration des territoires militaires; mais les généraux commandant les provinces, qui administrent directement les populations indigènes, ont près d'eux des officiers qui dirigent les affaires arabes; il suffit, dès lors, au gouverneur général, pour centraliser la correspondance concernant cette partie de son administration, d'avoir, près du secrétaire général, un chef de bureau, choisi parmi les officiers qui ont pris part au gouvernement des indigènes. Cette disposition a, en outre, l'avantage de donner aux intérêts européens, dans le territoire militaire où se commence la colonisation, les garanties qui leur sont indispensables. (Art. 17 de l'arrêté du 9 décembre.)

III. Les territoires civils, c'est-à-dire les départements de l'Algérie, sur lesquels l'action du gouverneur général ne s'exerce qu'indirectement, sont administrés par des préfets; ils y remplacent les directeurs des affaires civiles.

Cette modification aux attributions du gouverneur général, en ce qui concerne les territoires civils, a dû conduire à la suppression de la direction générale des affaires civiles et de la direction centrale des affaires arabes (arrêté du 9 décembre, art. 7); les préfets ont été mis en relation directe avec l'administration de la métropole.



Source : BIU Cujas

En effet, ils correspondent directement avec le ministre de la guerre, pour tout ce qui se rattache à l'administration centrale de l'Algérie, et avec les autres ministres, en ce qui touche les services spéciaux qui ressortissent à leur département respectif, en vertu de la législation de l'Algérie. (Arrêté du 16 décembre, art. 12.)

Ils adressent, tous les mois, au ministre de la guerre, un rapport d'ensemble sur la situation de leur département. (*Ib.*)

Toutefois ils rendent compte périodiquement, au gouverneur général, de la situation générale du département, et éventuellement de tous les faits intéressant l'ordre et la sûreté publics. (Arrêté du 9 décembre, art. 12.)

De plus, ils correspondent directement avec lui pour l'instruction préparatoire des affaires du département qui doivent être soumises, avant décision, aux délibérations du conseil du gouvernement. (Arrêté du 16 décembre, art. 13.)

Ils reçoivent les instructions du gouverneur général en matière de colonisation, et lui rendent compte de leur exécution. (*Ib.*)

Les préfets sont chargés seuls de l'administration du département. (*Ib.*, art. 12.)

Ils administrent directement l'arrondissement chef-lieu. (*Ib.*, art. 14.)

Leur autorité s'étend sur l'administration civile indigène de leur département. (*Ib.*, art. 15.)

Ils doivent faire, chaque année, au moins deux tournées administratives dans leur département. (*Ib.*, art. 17.)

Après chacune d'elles, ils rendent un compte d'ensemble au ministre de la guerre ; ils adressent un double de leur rapport au gouverneur général. (*Ib.*, art. 17.)

Ils adressent, en outre, pour les services publics civils, ressortissant directement aux autres départements ministériels, un rapport spécial, à chaque ministre compétent. (*Ib.*)

Ils nomment aux fonctions de maires et d'adjoints pour

Source : BIU Cujas

les communes dont la population est inférieure à 3,000 âmes, et qui ne sont chefs-lieux ni de département ni d'arrondissement. (*Ib.*, art. 16.)

Ils nomment les cheiks des villages habités par des indigènes, dans leur département. (*Ib.*)

— Les fonctions de secrétaire général de la préfecture sont remplies par un membre du conseil de préfecture, désigné par arrêté ministériel. (Arrêté du 9 décembre, art. 13.)

En cas d'absence dûment autorisée par le ministre de la guerre, ou justifiée par l'urgence, le préfet, par un arrêté spécial, consigné au registre des actes de la préfecture, et qui doit être porté à la connaissance du ministre de la guerre, délègue son autorité au conseiller de préfecture remplissant les fonctions de secrétaire général. (*Ib.*, art. 18 et 19.)

Le secrétaire général a, en cette qualité, la garde des archives du département : il signe les expéditions, délivre des extraits certifiés des pièces déposées aux archives, et des actes de la préfecture. (Art. 26, arrêté du 16 décembre.)

IV. Chaque arrondissement est administré par un sous-préfet, qui a sous ses ordres immédiats les maires, adjoints et cheiks dont la nomination appartient au préfet, et qui sont établis dans leur ressort administratif. (*Ib*, art. 28 et 29.)

Ils prennent d'urgence, dans les cas imprévus, des mesures d'ordre et de sûreté, sauf à en référer sans délai à l'autorité préfectorale, qui peut rapporter ces mesures et annuler les arrêtés y relatifs. (*Ib.*, art. 28.)

Les sous-préfets sont tenus de visiter et d'inspecter, au moins deux fois par an, toutes les communes et enclaves arabes de leur arrondissement. (Art. 30, *ib.*)

Ils font, en outre, des tournées extraordinaires, toutes les fois que le bien du service l'exige, ou que l'ordre leur en est donné par le préfet. (*Ib.*)

A l'issue de chaque tournée, ils adressent au préfet un rapport d'ensemble sur la situation de leur arrondissement, et

Source : BIU Cujas

des rapports spéciaux sur les divers services soumis à leur surveillance. (*Ib.*)

Ils ne peuvent s'absenter de l'arrondissement, sans un congé du ministre de la guerre, ou du préfet, en cas d'urgence. (*Ib.*, art. 31.)

En cas d'absence ou d'empêchement par maladie du sous-préfet, le préfet pourvoit provisoirement à son remplacement. (*Ib.*, art. 32.)

Jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par le préfet, le secrétaire de la sous-préfecture supplée de droit le sous-préfet. (Décret du président de la République du 21 novembre 1849, art. 1.)

V. L'institution des commissariats civils est provisoirement maintenue par l'article 2 du décret du 9 décembre, pour les territoires du département qui ne comportent pas encore d'administration communale. Les commissaires civils, aux termes de l'ordonnance de 1845, étaient placés, dans chaque cercle ou subdivision de l'arrondissement, sous les ordres des sous-directeurs d'arrondissement; supérieurs hiérarchiques des maires, cheiks ou caïds des communes et villages de leur ressort, ils sont investis, par l'article 98 de l'ordonnance de 1845, de fonctions essentiellement actives; ils doivent visiter souvent les communes et établissements de leur cercle; surveiller les travaux publics en cours d'exécution, l'installation des colons, l'observation des règlements de police locale et municipale. Ils exercent, en outre, les attributions définies par l'arrêté du 18 décembre 1842, sauf les modifications résultant des deux arrêtés des 9 et 16 décembre 1848.

— Ces innovations constituent, aux yeux du gouvernement, un progrès réel. En laissant au pouvoir exécutif la faculté d'étendre successivement, suivant les lieux et les populations, les limites du département, elle permettra de placer sous un même régime, militaire ou civil, des populations ayant des intérêts identiques.

Source : BIU Cujas

Voilà l'ensemble des agents directs, occupons-nous maintenant des conseils.

### 3° *Conseils administratifs.*

Il a été pourvu, sous ce rapport, à l'organisation des territoires civils et des territoires militaires.

I. En ce qui concerne les départements ou territoires civils : Il y a, auprès du gouverneur général de l'Algérie, un conseil de gouvernement, chargé de l'assister dans l'examen de toutes les affaires qui intéressent la haute administration de l'Algérie. (Arrêté du 9 décembre, art. 8.)

Le gouverneur général, fonctionnant sous l'autorité du ministre de la guerre et du conseil de gouvernement réunis, constitue, aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 9 décembre, *le gouvernement général de l'Algérie.*

Sont membres du conseil de gouvernement :

Le gouverneur général, président ;

Le secrétaire général du gouvernement, vice-président ;

Le procureur général ;

Le chef d'état-major général de l'armée ;

L'évêque ;

Le recteur de l'académie d'Alger ;

Le commandant supérieur de la marine ;

Le commandant supérieur du génie ;

L'intendant militaire de l'armée d'Algérie ;

Trois conseillers civils rapporteurs. (Art. 8, *ib.*)

Un secrétaire, nommé par le président de la République, sur la proposition du ministre de la guerre, est attaché au conseil de gouvernement. (Art. 9, *ib.*; arrêté du 16 décembre 1848, art. 1er.)

Malgré les changements apportés à l'ordonnance de 1845 par l'arrêté du 9 décembre, les attributions du gouverneur général sont encore assez vastes pour qu'il ait paru néces-

Source : BIU Cujas

saire d'étendre la compétence du conseil de gouvernement, en le chargeant d'étudier avec plus de soin, au double point de vue de la religion et de l'instruction publique, les intérêts des colons qui s'établissent en Algérie. L'évêque et le recteur de l'académie ont dû dès lors être appelés à en faire partie.

— Le conseil de gouvernement est appelé à donner son avis sur les matières et objets que je vais vous désigner.

En ce qui concerne le gouvernement :

1° Projets de décrets et d'arrêtés concernant l'administration générale de l'Algérie;

2° Règlements généraux d'administration et de police administrative.

En ce qui concerne le département et les territoires soumis au régime militaire :

3° Établissement, suppression ou modification des impôts, taxes et revenus généraux;

4° Tarifs de toute nature et règlements y relatifs;

5° Mesures concernant les intérêts généraux de la colonisation, de l'agriculture et du commerce;

6° Mode d'exploitation des bois et forêts de l'État, concessions de mines et salines;

7° Projets d'aliénation et d'échange des immeubles appartenant à l'État;

8° Acquisitions d'immeubles pour le compte de l'État;

9° Ouverture et tracé des routes exécutées et entretenues aux frais de l'État ou intéressant plusieurs provinces;

10° Travaux à exécuter au compte de l'État, plans, devis et mode d'exécution desdits travaux, lorsque la dépense qui doit en résulter excède 10,000 francs;

11° Marchés et fournitures à faire au compte de l'État, mode d'exécution desdits marchés dans la limite déterminée au paragraphe précédent;

12° Préparation du budget de la guerre, en ce qui concerne les recettes et dépenses d'administration générale en Algérie;

Source : BIU Cujas

13° Répartition, entre les trois provinces, des crédits législatifs votés pour les dépenses civiles;

14° Répartition et sous-répartition des fonds provenant soit de l'octroi de mer, soit de l'impôt arabe et de tous autres produits généraux, applicables aux dépenses d'utilité provinciale ou communale, conformément aux décrets et arrêtés qui régissent l'Algérie.

En ce qui concerne exclusivement les territoires soumis au régime militaire :

15° Établissement, suppression ou modification des impôts, taxes et revenus locaux;

16° Établissement de centres de population; création de communes; plans généraux et partiels des villes et villages; établissement de marchés, fondoucks et caravansérails;

17° Transfert et incorporation au département de localités et portions du territoire militaire;

18° Sous-répartition des crédits législatifs affectés aux services civils du territoire militaire.

Le conseil de gouvernement peut, en outre, être consulté sur toutes autres questions d'intérêt général ou spécial qui lui seront soumises par le ministre compétent ou par le gouverneur général. (Art. 10, arrêté du 9 décembre 1848.)

— Passons aux conseils institués près de l'administration départementale.

Les conseils de direction, établis autrefois dans chacune des trois provinces de l'Algérie, sont remplacés par des conseils de préfecture créés pour chaque département. Ils exercent les attributions précédemment conférées aux conseils de direction par la législation spéciale de l'Algérie, et ils sont investis, en outre, d'une manière générale, de toutes celles des conseils de préfecture de la métropole. (Arrêté du 9 décembre, art. 13.)

Le conseil de préfecture de chaque département de l'Algérie est composé de quatre membres à Alger, et de trois membres dans les autres départements, indépendamment du préfet, qui

Source : BIU Cujas

en a la présidence. (Arrêté du 16 décembre, art. 22 et 23.)

La vice-présidence appartient au membre du conseil faisant fonctions de secrétaire général. (Art. 23, *ib.*)

Les fonctions de conseiller de préfecture, qui sont conférées par le président de la République, sont incompatibles avec les fonctions judiciaires, avec celles de défenseurs et officiers ministériels, de membre du conseil général, de maire et d'adjoint, et de toutes autres fonctions administratives. (*Ib.*, art. 25.)

— Enfin, un conseil général de département, électif, analogue à ceux de la métropole, est appelé à exercer, dans chaque département, des attributions semblables.

Ce conseil se compose de seize membres dans le département de la province d'Alger, de douze dans le département de chacune des provinces de Constantine et d'Oran. (Arrêté du 16 décembre, art. 34.)

Ils sont nommés pour trois ans, renouvelés par tiers tous les ans, et indéfiniment rééligibles. (*Ib.*, art. 39.)

Pour la formation du conseil général, chaque arrondissement est divisé en circonscriptions électorales, analogues aux cantons de la métropole, et qui nomment respectivement trois membres. (*Ib.*, art. 35.)

L'élection, qui a lieu au scrutin de liste et à la majorité relative, et à laquelle participent tous les citoyens français ou naturalisés, âgés de vingt et un ans et domiciliés dans la circonscription électorale depuis un an au moins, peut porter sur tous les citoyens français ou naturalisés, âgés de vingt-cinq ans et domiciliés depuis deux ans dans le département. (Art. 37, 38, *ib.*)

Sont applicables à l'Algérie :

1° L'article 5 de la loi du 23 juin 1833, relatif aux fonctions et emplois incompatibles avec les fonctions de membre des conseils généraux, et l'article 9 de la même loi, concernant la dissolution de ces conseils ;

2° Le titre II de ladite loi, concernant les règles de la tenue de leurs sessions ;

Source : BIU Cujas

3° Les articles 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 11, § 1er de la loi du 10 mai 1838, sur les attributions des conseils généraux.

Il vous reste à connaître l'organisation des autorités consultatives dans les territoires militaires.

II. En vous exposant les attributions du conseil de gouvernement, je vous ai signalé les points sur lesquels ce conseil est appelé à donner son avis, en ce qui concerne ces territoires. Il me reste à vous entretenir des commissions consultatives qui sont chargées d'assister l'autorité militaire, en lui donnant leur avis sur les questions nombreuses que soulève l'administration de ces territoires.

Cette organisation est très simple ; la nature des choses ne comporte pas davantage.

Il y a, au chef-lieu de chaque subdivision, une commission consultative, chargée de donner son avis sur les affaires d'intérêt général ou local, concernant exclusivement le territoire militaire qui en dépend. (Arrêté du 16 décembre 1848, art. 47.)

Sont membres de la commission consultative :

Le commandant supérieur de la subdivision, président ;

Le sous-intendant militaire ;

Le commandant de l'artillerie ;

Le commandant du génie ;

L'officier chargé des affaires arabes ;

L'officier chargé des fonctions civiles et judiciaires ;

Le juge de paix et le maire, s'il y a lieu ;

Les chefs des divers services financiers ;

Un officier de santé ;

Enfin, deux notables européens et deux notables indigènes, désignés par l'officier général commandant la division. (*Ib.*, art. 49.)

— Vous connaissez la division du territoire algérien, l'organisation des agents directs et des conseils institués pour régir ce pays ; il me reste à vous exposer son régime municipal.

Source : BIU Cujas

### 4° *Régime municipal.*

Plusieurs essais ont été tentés : je vous en ai déjà fait connaître une partie (Voyez ci-dessus, p. 315) ; je ne m'attacherai plus qu'à ce qui existe.

L'arrêté du 16 août 1848, qui a organisé, en Algérie, le régime municipal actuellement en vigueur, statue :

Que tout le territoire civil de l'Algérie est érigé en communes (art. 1er) ;

Que le corps municipal de chaque commune se compose d'un maire, d'un ou de plusieurs adjoints, et d'un conseil municipal (art. 2) ;

Que les conseils municipaux, nommés par voie d'élection, le sont pour trois ans, devront être renouvelés par tiers chaque année, et sont toujours rééligibles (art. 3).

Le droit d'électorat municipal est conféré :

1° A tous les citoyens français ou naturalisés français, âgés de vingt et un ans et domiciliés dans la commune depuis un an au moins. (*Ib.*, art. 4.)

2° A tout étranger, âgé de vingt et un ans, autorisé par le pouvoir exécutif à jouir des droits civils en Algérie, ou propriétaire, ou concessionnaire dans la commune, ou y payant, depuis six mois au moins, un loyer annuel de 600 francs, pour location de terres ou maisons, ou une patente ou licence de troisième classe, au minimum. Ils sont toutefois astreints à justifier d'une résidence de deux ans en Algérie et d'un an dans la commune.

L'éligibilité aux fonctions de conseiller municipal appartient :

1° A tous les Français âgés de vingt-cinq ans, domiciliés dans la commune depuis un an au moins, et à ceux qui, sans y résider, y seraient propriétaires d'immeubles depuis un an, ou paieraient, depuis la même époque, une patente de troisième classe ;

Source : BIU Cujas

2° A tous les étrangers électeurs, âgés de vingt-cinq ans. (Art. 7.)

Les conditions imposées aux indigènes musulmans et israélites, pour être électeurs et éligibles, sont les mêmes que celles établies pour les étrangers. (*Ib.*, art. 8.)

Malgré cette tendance généreuse du législateur à conférer aux indigènes des droits politiques précieux, il importait cependant d'avoir égard, dans une certaine mesure, aux nécessités de la conquête, et à la différence des races et des religions qui engendrent souvent, en Algérie, l'antagonisme des intérêts et des personnes : la prédominance possible de l'élément indigène ou étranger sur l'élément français, dans des conseils électifs, aurait pu entraîner de funestes conséquences. La composition des conseils municipaux, à ce point de vue, a dû être soumise à des règles telles que, d'une part, la concession des libertés municipales, par la France, ne pût jamais devenir un moyen d'ébranler son pouvoir, et que, d'un autre côté, les indigènes musulmans ou israélites et les étrangers de toute nation trouvassent toujours, dans un acte administratif, la solution de leurs différends.

Il a été sagement décidé que les étrangers et les indigènes ne pourront excéder, dans le conseil municipal, le tiers du nombre total de ses membres. (Art. 14, *ibid.*)

Un règlement particulier détermine :

1° Le nombre des étrangers et des indigènes qui devront, au minimum, s'il y a lieu, d'après la population, être élus membres du conseil municipal;

2° Les proportions dans lesquelles ils concourront, soit à la composition de la part à eux dévolue, soit au renouvellement triennal. (*Ib.*)

D'autres mesures ont été prises, dans l'intérêt d'une bonne direction administrative :

Les conseils municipaux peuvent être suspendus par arrêté du gouverneur général, le conseil supérieur d'administration

Source : BIU Cujas

préalablement entendu, mais ils ne peuvent être dissous que par un acte du pouvoir exécutif. (Art. 17.)

L'intervention constitutionnelle du conseil d'État dans la dissolution des conseils municipaux de la métropole n'est pas applicable à l'Algérie, soumise, en vertu de l'article 109, à des lois particulières.

— Quelques mots maintenant sur l'organisation du pouvoir exécutif dans les communes.

Les maires et adjoints sont choisis, parmi les citoyens éligibles, par le gouverneur général, dans les communes d'une population inférieure à trois mille âmes, et par le président de la République, dans les communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, ou dont la population s'élève à trois mille âmes et au-dessus. (*Ib.*, art. 15.)

Nommés pour trois ans, ils peuvent être suspendus pendant trois mois par arrêté du gouverneur général. Leur révocation ne peut être prononcée que par le président de la République; et elle a pour conséquence de les rendre, pendant un an, incapables d'être réélus. (*Ibid.*)

Une remarque importante enfin doit être faite : c'est que, dans l'Algérie, à la différence de celles de France, les fonctions de maire sont salariées. Le législateur a jugé convenable de placer ainsi, d'une manière plus serrée, sous sa dépendance, les représentants du pouvoir central; et peut-être, d'ailleurs, dans l'état de l'Algérie, n'eût-il pas été possible de trouver parmi les colons des éléments suffisants d'un service gratuit.

Une dernière observation mérite votre attention.

Tout en accordant aux étrangers et aux indigènes le droit d'élire et d'être élus au conseil municipal, il n'était pas possible d'admettre que des fonctions administratives pussent leur être confiées : la gestion des affaires locales proprement dites, garantie par leur intérêt particulier, a pu, sans trop d'inconvénients, leur être abandonnée, dans une certaine mesure, et sans qu'ils puissent jamais avoir la majorité dans le

Source : BIU Cujas

conseil municipal ; mais on ne pouvait oublier que la nationalité est un élément essentiel du dévouement d'un fonctionnaire chargé, comme agent du pouvoir exécutif, d'exécuter, dans la commune, les ordres du gouvernement, et d'y défendre l'intérêt de la métropole.

—Telle est donc, dans son ensemble, l'organisation des autorités instituées pour administrer ce vaste pays de l'Algérie : j'ai pensé que je devais m'y arrêter quelques instants, soit parce qu'il forme désormais partie de notre territoire national, soit parce que cette autre région, ajoutée à nos possessions, et qui, pour le moment, paraît pacifiée, intéresse les Français sous des rapports nombreux ; et qu'enfin il offre déjà et peut offrir davantage, un jour, à une jeunesse forte, éclairée, des positions utiles dans les services publics, et surtout dans l'exercice libre de toutes les industries. C'est un sol fertile où nos vœux suivent ceux de nos concitoyens qui vont y chercher un abri contre le malheur ; c'est un vaste champ ouvert à l'activité de notre nation, où la recherche si naturelle du bien-être peut s'allier avec le désir généreux d'étendre la civilisation chez un peuple encore à demi barbare.

## SECTION DIXIÈME.

### Du conseil d'État.

Vous savez maintenant la dénomination, la distribution, l'organisation et les attributions générales et spéciales, non seulement des assemblées délibérantes et consultatives, placées par nos lois et règlements près de chacun des agents directs du pouvoir exécutif, qui président à l'administration des communes, des arrondissements, des départements et de nos colonies, — mais encore des comités, commissions ou conseils (en si grand nombre) qui assistent l'administration centrale dans toutes les diverses branches des services publics.

Le faisceau de toutes ces institutions est couronné par le *conseil d'État*.

Source : BIU Cujas

C'est dans le sein de cette assemblée que viennent, comme au centre même de l'administration, aboutir, pour y subir un dernier examen, la plupart des avis émis par les *comités*, *conseils* ou *commissions* que nous venons de passer en revue.

Ceux de leurs avis qui n'arrivent pas jusqu'à lui, qui ne lui sont pas soumis, éclairent les maires, les sous-préfets, les préfets, les ministres, ou préparent leurs décisions.

Il y a donc un grave intérêt à connaître exactement l'organisation et les attributions de cette assemblée qui, par le nombre de ses membres et l'importance de ses délibérations, se trouvait, avant 1848, immédiatement placée au-dessous des chambres législatives, et formait l'appui le plus efficace qui pût être offert au pouvoir exécutif responsable, pour accomplir sa difficile mission de pourvoir à l'exécution de toutes les lois d'intérêt général et à la satisfaction de tous les besoins publics.

Des modifications ont été décrétées par la constitution nouvelle. Elles accroissent l'importance du conseil d'État, en même temps qu'elles atteignent sa stabilité. Je vous les indiquerai avec soin.

§ I^er^. *Organisation antérieure à* 1848.

I. Voici les principaux traits de cette organisation : pour l'étudier à fond, il faut recourir à la loi du 19 juillet 1845, qui l'avait déterminée, après de longues années d'attente, de discussions et d'expériences accomplies.

Le conseil d'État se composait alors des ministres secrétaires d'État, qui en étaient les chefs, de conseillers d'État, de maîtres des requêtes, d'auditeurs.

Un secrétaire général, ayant titre et rang de maître des requêtes, était attaché à ce conseil.

Le garde des sceaux de l'État, ministre de la justice, était le président du conseil d'État. Un vice-président était nommé par le roi ; il présidait le conseil d'État, en l'absence du garde des sceaux et des autres ministres.

Source : BIU Cujas

Les membres du conseil d'État étaient en service ordinaire et en service extraordinaire.

Le service *ordinaire* se composait :

1° De 30 conseillers d'État, y compris le vice-président du conseil et les vice-présidents de comité ;

2° De 30 maîtres des requêtes ;

3° De 48 auditeurs.

Au total, 108 membres en service ordinaire.

Les membres du service *ordinaire* prenaient part aux travaux et aux délibérations du conseil d'État, dans toutes les affaires soit administratives, soit contentieuses.

Les fonctions de conseiller d'État et de maître des requêtes en service ordinaire étaient incompatibles avec toute autre fonction publique.

Le service *extraordinaire* du conseil d'État se composait de 30 conseillers d'État et de 30 maîtres des requêtes.

Les deux services réunis comprenaient donc 168 membres.

Le titre de conseiller d'État ou de maître des requêtes en service *extraordinaire* ne pouvait être conféré qu'à des personnes remplissant ou ayant rempli des fonctions publiques.

Les conseillers d'État en service *extraordinaire* ne pouvaient prendre part aux travaux du conseil que lorsqu'ils y étaient autorisés par le roi.

Chaque année, la liste des conseillers d'État auxquels cette autorisation était accordée était arrêtée par une ordonnance spéciale.

Le nombre des conseillers d'État ainsi autorisés à participer aux travaux et aux délibérations du conseil ne pouvait excéder les deux tiers du nombre des conseillers d'État en service *ordinaire*, c'est-à-dire le nombre 20.

Les 30 maîtres des requêtes en service extraordinaire avaient tous séance au conseil (1).

(1) Depuis la révolution de février, le *service extraordinaire* a été tout entier

Source : BIU Cujas

L'auditorat, qui subsiste, était une espèce de stage et de temps d'épreuve, avant 1848.

Les auditeurs au conseil d'État étaient divisés en 2 classes.

La première ne pouvait en comprendre plus de 24.

Nul ne pouvait être nommé auditeur de première classe, s'il n'avait été, pendant deux années au moins, auditeur de seconde classe.

Le tableau des auditeurs de seconde classe était arrêté par une ordonnance royale, au commencement de chaque année; ceux qui n'étaient pas compris sur ce tableau cessaient de faire partie du conseil d'État.

Toutefois les auditeurs de première classe et ceux des auditeurs de seconde classe qui avaient plus de trois ans d'exercice, ne pouvaient être exclus du tableau qu'en vertu d'une ordonnance spéciale.

Tout auditeur, après six ans d'exercice, cessait de faire partie du conseil d'État.

II. Quelles étaient les conditions d'aptitude pour ces diverses positions et fonctions? Les voici, telles que les traçait la loi du 19 juillet 1845.

Pour les conseillers d'État et les maîtres des requêtes, la loi ne s'était occupée que de l'âge. Nul ne pouvait être nommé conseiller d'État, s'il n'était âgé de trente ans accomplis; maître des requêtes, s'il n'était âgé de vingt-sept ans.

Du reste, avec ces conditions, le gouvernement pouvait choisir les conseillers d'État et les maîtres des requêtes dans tous les rangs de la société, parmi les fonctionnaires de tous les ordres, et parmi ceux même qui ne remplissaient pas de fonctions.

Il n'y avait de conditions, vous l'avez vu, que pour les conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service extraordinaire.

Quant aux auditeurs, la loi voulait que nul ne pût le devenir, s'il n'était âgé de vingt et un ans, licencié en droit ou licencié

supprimé, et le nombre des conseillers d'État en service ordinaire réduit à 25. Tel était l'état des choses avant la nouvelle loi organique du 3 mars 1849.

Source : BIU Cujas

ès sciences, et s'il n'avait en outre été jugé admissible par une *commission spéciale*.

La loi de 1845 avait délégué au pouvoir exécutif le soin de déterminer, par un règlement d'administration publique, la composition de cette commission et les conditions de l'examen. Ce règlement avait été porté à la date du 30 novembre 1845.

La *commission spéciale*, ordonnée par la loi, était composée du vice-président du conseil d'État, de 2 d'entre les vice-présidents des comités et de 2 conseillers d'État désignés par le garde des sceaux : en tout, 5 personnes.

Les aspirants devaient être interrogés sur les matières dont la connaissance est attribuée au conseil d'État, c'est-à-dire sur tout le droit administratif.

Mais, avant d'arriver devant la commission d'examen, il fallait que les aspirants eussent été *agréés*, à cet effet, par le ministre de la justice.

La commission d'examen déclarait s'ils étaient *admissibles*, et leur *nomination* dépendait ensuite du ministre, à qui le président de la commission rendait compte des résultats de l'examen.

Telle était la composition du conseil d'État, à tous les degrés de sa hiérarchie intérieure, sous l'empire de la loi du 19 juillet 1845.

### § 2. *État actuel.*

I. Vous avez pu apprécier, par tout ce que je vous en ai déjà dit jusqu'ici, l'importance du conseil d'État sous les régimes qui se sont succédé dans notre pays avant 1848; vous l'avez vu apparaître sous diverses formes, selon les temps et les circonstances, mais toujours, cependant, avec le caractère d'une assemblée consultative, créée par des ordonnances ou des lois, et placée dans les mains du gouvernement pour éclairer ses entreprises, mûrir ses projets, féconder ses vues, lui



Source : BIU Cujas

servir d'auxiliaire et d'appui au milieu des difficultés journalières qu'une longue expérience peut seule résoudre.

Sans porter atteinte à cette tradition constante, qui fait du conseil d'État, en France, le dépositaire des principes de l'administration et du gouvernement, la législation nouvelle, dont j'ai maintenant à vous exposer les principes, a profondément modifié les conditions d'existence, la situation politique et le mode d'action de ce grand corps.

« Il y aura un conseil d'État, » porte l'article 71 de la Constitution de 1848.

Sur cette disposition fondamentale, une première réflexion.

Le conseil d'État avait été laissé, à deux reprises, en dehors de l'organisation des pouvoirs publics, par les Chartes de 1814 et 1830. On ne le considérait pas alors comme une institution qui dût être mise au rang des autorités investies, à des titres divers, d'une délégation partielle de la souveraineté; mais le législateur constituant de 1848 a cru devoir se placer à un autre point de vue: il lui a paru que la pensée politique de chaque assemblée, parvenue au terme de ses pouvoirs, devait lui survivre, pour s'unir, dans le sein d'un conseil d'État politique, à l'esprit de l'Assemblée nouvellement élue par le pays; qu'ainsi, sous l'empire d'un système de gouvernement qui donne à tous les pouvoirs la base mobile de l'élection populaire et peut exposer, dès lors, la marche des affaires publiques à de brusques variations, il serait possible, en rapprochant les opinions de dates différentes dans une délibération sérieuse et calme, de faciliter les transitions et de modifier sans secousses, sans perturbation, cette jurisprudence administrative qu'il eût été imprudent d'abandonner sans contrepoids aux vicissitudes de la politique. D'un autre côté, l'Assemblée constituante a voulu placer, entre le pouvoir exécutif et l'Assemblée législative, une autorité médiatrice qui fît pénétrer l'esprit du législateur jusque dans les moindres détails de l'administration, et qui portât, en même temps, dans la

Source : BIU Cujas

préparation des lois, cette connaissance des faits et cette pratique des affaires auxquelles les théoriciens les plus habiles sont toujours obligés de recourir.

En effet, voici de quelle manière s'exprimait le rapporteur de la commission chargée de présenter à l'Assemblée nationale le projet de loi organique sur le conseil d'État :

« La Constitution a voulu qu'un corps intermédiaire se plaçât entre ces deux pouvoirs, leur prêtât son appui, les éclairât de ses connaissances propres, allégeât leur responsabilité par son concours, facilitât leurs relations mutuelles, et *tempérât* (selon les expressions du rapport) *ce que l'Assemblée unique pourrait avoir de trop hardi, ce que le Gouvernement pourrait avoir d'arbitraire.* »

Et plus loin :

« La Constitution n'a point admis la division du pouvoir législatif; elle l'a fait *un* comme la nation, *un* comme la volonté populaire; et elle a cherché dans le conseil d'État non une seconde chambre, mais un guide n'ayant d'autre autorité que celle des lumières et de l'expérience, concourant à l'œuvre législative sans l'arrêter, éclairant les pouvoirs publics sans entrer en lutte avec eux, et procurant la discussion sans combats, la représentation des intérêts sans collision, et l'unité sans despotisme. »

II. Avant d'entrer dans l'examen des dispositions constitutionnelles et réglementaires qui organisent le nouveau conseil d'État, je veux appeler tout d'abord votre attention sur deux différences principales entre cette institution et l'ancien conseil d'État.

Nommés autrefois par le roi, les conseillers d'État conservaient toute leur vie l'exercice de ces hautes fonctions. Cela ne veut pas dire qu'ils fussent inamovibles; mais comme ils ne pouvaient être révoqués qu'en suivant une forme solennelle, il y avait peu de chance de révocation pour ceux qui avaient l'honneur d'être conseillers d'État. Élus aujourd'hui par l'As-

Source : BIU Cujas

semblée nationale, ils forment un corps politique dont l'esprit doit se modifier avec les tendances de l'esprit public; tous les trois ans, des renouvellements successifs pourvoient à cette nécessité constitutionnelle.

C'est dans les attributions du conseil d'État qu'il faut chercher une autre innovation considérable : sa participation à la préparation des lois est désormais obligatoire pour le gouvernement : sauf quelques exceptions, tous les projets de loi dont il veut saisir l'Assemblée doivent subir préalablement le contrôle du conseil d'État; de plus, les projets de lois émanés de l'initiative parlementaire peuvent lui être renvoyés par l'Assemblée législative. Le dernier conseil d'État, comme vous le savez, n'était pas nécessairement consulté sur ces projets; il l'était assez rarement sur ceux présentés par le gouvernement.

Après ces premières notions, je passe au détail de son organisation, et je donnerai quelques développements aux remarques sur lesquelles je viens d'appeler votre attention. Ses attributions vous seront ensuite exposées.

Art. 1^er^. *Organisation du conseil d'État.*

I. Le conseil d'État se compose :

1° Du vice-président de la République, qui en est de droit président;

2° De quarante conseillers d'État. (Art. 71 de la Constitution; art. 10 de la loi du 3 mars 1849.)

Les conseillers d'État sont nommés, pour six ans, par l'Assemblée nationale. Ils sont renouvelés par moitié, dans les deux premiers mois de chaque législature, au scrutin secret et à la majorité absolue. (Art. 72 de la Constitution.)

Si la courte durée assignée aux fonctions des conseillers d'État doit être la conséquence du caractère politique que l'institution trouve dans son origine, la nécessité d'y introduire l'esprit de suite, l'unité de doctrines, a fait admettre qu'ils sont indéfiniment rééligibles. (*Ib.*)

Source : BIU Cujas

II. Le mode d'élection des conseillers d'État a dû être entouré de formalités toutes particulières, exigées par la gravité d'un tel acte; en constituant le conseil d'État, il importait d'y pondérer les aptitudes, d'y faire entrer, dans une juste proportion, les esprits généralisateurs et les capacités spéciales; d'avoir égard aussi, dans une certaine mesure, à la situation politique des candidats: on a donc décidé qu'avant de procéder à cette élection, l'Assemblée nationale chargerait une commission, formée de deux membres élus par chaque bureau, de lui proposer une liste de candidature. (Art. 11, loi du 3 mars 1849.)

Cette liste doit contenir un nombre de candidats égal à celui des conseillers d'État à élire, avec moitié en sus; elle est dressée par ordre alphabétique. (*Ib.*)

L'élection ne peut avoir lieu que trois jours au moins après la distribution et la publication de la liste. Cette liste, au surplus, n'est qu'une indication: le choix de l'Assemblée peut porter sur des candidats qui ne sont point proposés par la commission. (*Ib.*, art. 12.)

En cas de vacance par décès, ou démission d'un conseiller d'État, ou par toute autre cause, l'Assemblée nationale doit procéder, dans le mois, à l'élection d'un nouveau membre. (*Ib.*, art. 14.)

La marche de la discussion de la loi nouvelle autorise à penser que les formalités des articles 11 et 12 ne sont point applicables au cas expressément prévu par l'article 14, lorsqu'il ne s'agit que de la nomination d'un membre.

En serait-il de même, si un certain nombre de places devenaient vacantes simultanément? Les raisons qui ont fait établir des garanties pour les élections générales du conseil d'État s'appliquent également aux élections partielles, et l'extension des articles 11 et 12 à cette hypothèse est conforme, à tous égards, à la logique et à l'esprit de la loi.

— La Constitution admet la possibilité d'une révocation frap-

Source : BIU Cujas

pant un conseiller d'État dans l'exercice légal de ses fonctions; mais elle décide que les membres du conseil d'État ne peuvent être révoqués que par l'Assemblée, et sur la proposition du président de la République. (Art. 74.)

La loi organique ne s'est nullement occupée de cette révocation; peut-être a-t-on pensé qu'il n'était pas nécessaire de pourvoir à des éventualités tout exceptionnelles. Il en avait été autrement en 1845 : non pas que les révocations parussent devoir être plus fréquentes alors; mais on avait cru sage d'entourer de garanties précises la position importante des conseillers d'État. Aux termes de l'article 6 de la loi de 1845, les conseillers en service ordinaire ne pouvaient être révoqués qu'en vertu d'une ordonnance individuelle, délibérée en conseil des ministres, et contre-signée par le garde des sceaux.

Sous l'empire de la Constitution de 1848, il est à remarquer que le cas de révocation est le seul dans lequel le pouvoir exécutif soit appelé à exercer son action sur les conseillers d'État : c'est donc un certain côté par lequel ils apparaissent comme placés sous son influence, quoique, sous tous les autres rapports, ils en soient aujourd'hui indépendants.

III. Les fonctions dans le conseil d'État sont, d'après l'article 15 de la loi organique, incompatibles avec tout autre emploi salarié.

Cet article reproduit, en quelque sorte, la disposition écrite en ces termes dans l'article 5 de la loi du 19 juillet 1845, que je vous rappelle :

« Les fonctions de conseiller d'État et de maître des requêtes en service ordinaire sont incompatibles avec toute autre fonction publique. »

Mais vous remarquerez que cette dernière expression, beaucoup plus générale que celles de l'article 15 de la loi du 3 mars, créait des incompatibilités qui n'existent plus aujourd'hui. Il n'y a que les emplois salariés qui soient interdits aux conseillers d'État. Sa pratique, en outre, a établi qu'ils peuvent

Source : BIU Cujas

recevoir des missions temporaires : le vice-président de la République, président du conseil d'Etat, apprécie, dans sa sagesse, si leur absence serait préjudiciable au service public.

IV. Je vous ai dit que le Vice-président de la République est président de droit du conseil d'État. Il préside, en cette qualité, non seulement l'assemblée générale du conseil, mais encore, toutes les fois qu'il le juge convenable, les séances des sections, des commissions et comités, sauf la section du contentieux. (Loi du 3 mars 1849, art. 56.)

Le président nomme tous les employés du conseil d'État. Il arrête, sur la proposition du secrétaire général, le règlement intérieur qui détermine les conditions de leur admission et de leur avancement. (Règlement, art. 58.)

En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par le président de la section de législation, qui remplit les fonctions de *Vice-président du conseil d'État.* (*Ib.*, art. 27.)

V. Il y a, auprès du conseil d'État, porte l'article 16 de la loi du 3 mars 1849 :

24 maîtres des requêtes;

24 auditeurs;

1 secrétaire général;

1 secrétaire du contentieux.

Tous sont rangés sous la dénomination générale de *fonctionnaires attachés au conseil d'Etat :* il suit de là que, sous le régime actuel, ils ne sont pas membres du conseil d'État. Il en devait être ainsi, puisque le conseil d'État, d'après la loi constitutionnelle, ne se compose plus aujourd'hui que de conseillers d'État, présidés par le vice-président de la République.

Les maîtres des requêtes ont été laissés sous l'influence directe du pouvoir exécutif. Ils sont nommés par le président de la République, sur une liste de présentation, double en nombre, dressée par le président du conseil d'État et les présidents de section. Ils servent, en quelque sorte, de lien entre

Source : BIU Cujas

le conseil d'État et le pouvoir exécutif. — Ils doivent être âgés de vingt-cinq ans au moins. (Loi du 3 mars 1849, art. 17.)

VI. Les maîtres des requêtes peuvent être révoqués par le président de la République, sur la proposition du président du conseil d'État et des présidents de section, par lesquels ils sont préalablement entendus. (Loi du 3 mars 1849, art. 18.)

Quant au travail auquel ils se livrent, l'égalité de droit est établie entre eux et les conseillers d'État; ils peuvent rapporter des affaires égales en importance à celles dont ces derniers sont chargés; mais les mêmes pouvoirs ne leur sont point accordés pour le résultat des délibérations auxquelles leurs rapports donnent lieu. Les maîtres des requêtes n'ont que voix consultative. (*Ib.*, art. 19.)

VII. La commission de l'Assemblée nationale qui a été chargée de la préparation du projet proposait, dans l'article 16, d'établir, auprès du conseil d'État, un *commissaire général* de la République, qui devait être nommé par le président de la République, et représenter le gouvernement dans le sein du conseil d'État. Cette proposition a été combattue par des raisons d'économie, et par l'existence des maîtres des requêtes, destinés, disait-on, à remplir la mission de ce commissaire général de la République. Cela n'aurait pu être fondé que quant à ce qui concerne les maîtres des requêtes chargés des fonctions du ministère public près de la section du contentieux. Ceux-là portent la parole dans toutes les affaires. Les autres maîtres des requêtes, dans les séances administratives, n'y sont entendus que comme rapporteurs des affaires qui leur sont distribuées par les présidents. et rarement dans les discussions générales, bien qu'il y eût souvent profit à le faire, s'ils réclamaient la parole.

Vous remarquerez enfin que ce commissaire général eût été nommé librement par le pouvoir exécutif, tandis qu'à l'égard des maîtres des requêtes son choix est circonscrit dans les plus étroites limites. — La proposition n'a pas été adoptée.

Source : BIU Cujas

VIII. Voyons maintenant comment est organisée l'institution des auditeurs.

D'après la loi de 1845, je vous l'ai dit, nul ne pouvait être nommé auditeur, s'il n'avait été jugé admissible par une commission spéciale : la composition de la commission et les conditions de l'examen avaient été déterminées par un règlement d'administration publique, intervenu le 30 novembre 1845. Aux termes de ce règlement, la commission d'examen comprenait : le vice-président du conseil d'État, et, en outre, quatre vice-présidents des comités ou conseillers d'État, désignés par le ministre de la justice. (Art. 1er.)

Les candidats devaient se préparer à répondre sur les matières dont la connaissance était attribuée au conseil d'État. (Art. 2.)

Ce n'était pas tout encore : pour être admis à subir cette épreuve, il fallait qu'ils eussent été préalablement agréés par le ministre de la justice. (Art. 1er.)

Au lieu d'une simple attestation d'*admissibilité*, c'est un concours qui est institué, par la loi du 3 mars 1849, pour la nomination des auditeurs. Les formes et les conditions de ce concours ont été déterminées par un règlement d'administration publique fait par le conseil d'État, en vertu de la délégation de la loi. (Loi du 3 mars 1849, art. 20.)

Certaines règles ont été posées par la loi même : ainsi les candidats ne pourraient être nommés auditeurs, s'ils étaient âgés de moins de vingt et un ans ou de plus de vingt-cinq. (Art. 20, *ib.*)

Une disposition transitoire a permis aux auditeurs en exercice au moment de la promulgation de la loi de se présenter au concours jusqu'à l'âge de trente ans. (*Ib.*, art. 62.)

Nul ne peut se faire inscrire en vue du concours : 1° s'il n'est Français jouissant de ses droits; 2° si, au jour fixé pour l'ouverture du concours, il doit avoir moins de vingt et un ans ou plus de vingt-cinq; 3° s'il ne produit, soit un diplôme de

Source : BIU Cujas

licencié en droit, ès sciences ou ès lettres, obtenu dans une des facultés de la République, soit un diplôme de l'École des chartes, soit un certificat attestant qu'il a satisfait aux examens de sortie de l'École polytechnique, de l'École nationale des mines, de l'École forestière ou de l'École d'administration, soit un brevet d'officier dans les armées de terre et de mer. (Règlement du 30 avril 1849, art. 5.)

La liste des candidats admis à concourir est dressée et arrêtée définitivement par le président du conseil d'État, assisté des présidents de section. (*Ib.*, art. 7.)

Les épreuves des concours sont subies devant un jury composé d'un conseiller d'État faisant fonctions de président, de quatre autres conseillers, et de deux maîtres des requêtes, choisis par le président du conseil d'État. (*Ib.*, art. 8.)

Elles portent :

1° Sur les principes du droit politique et constitutionnel français ;

2° Sur l'organisation administrative et judiciaire de la France, et sur l'histoire de ses institutions administratives, depuis 1789 ;

3° Sur le droit administratif ;

4° Sur les éléments de l'économie politique et de la statistique de la France. (Art. 11, *ib.*)

Ces épreuves se divisent en *préparatoires* et *définitives*.

L'épreuve préparatoire consiste en une composition par écrit sur un sujet relatif à la législation administrative. Après le tirage au sort du sujet de composition, qui leur est commun à tous, les candidats, renfermés immédiatement, sans autre secours que les lois françaises, n'ont que six heures pour terminer leur travail. (*Ib.*, art. 13, 14, 15.)

Le jury du concours dresse, par ordre alphabétique, la liste des candidats admis aux épreuves définitives : celles-ci consistent en une épreuve par écrit et une épreuve orale.

Pour l'épreuve par écrit, les candidats doivent faire, en cinq

Source : BIU Cujas

jours, librement et avec l'aide de tous les documents qu'ils peuvent se procurer, une composition imprimée dont le sujet peut être puisé dans l'une des matières sus-énoncées. (*Ibid.* art. 19, 20.)

Pour l'épreuve orale, qui dure une demi-heure, les candidats font d'abord une exposition de principes sur une matière tirée au sort, et qui leur est remise une heure avant le commencement de l'épreuve : ils subissent en outre un examen.

— J'ai cru devoir, pour votre utilité personnelle, vous exposer avec détail les conditions imposées aux candidats à l'auditorat au conseil d'État : je passe maintenant à la position et aux travaux des auditeurs, et à l'avenir qui leur est réservé.

La loi de 1849, en réduisant à quatre ans la durée de leurs fonctions, fixée à six ans par la loi de 1845, établit en leur faveur diverses compensations : elle décide d'abord qu'ils reçoivent de l'État un traitement qui s'élève à 2,000 fr., aux termes de la loi de finances de 1849. Depuis 1814, les fonctions d'auditeur avaient été gratuites ; et c'est pour cela qu'en dehors même des lois l'administration supérieure exigeait, de la part des candidats, certaines justifications de revenus assurés : 6,000 fr., par exemple.

De plus, la loi du 3 mars réserve aux auditeurs attachés depuis deux ans au moins au conseil d'État, le quart des emplois de sous-préfet qui viennent à vaquer. (Loi du 3 mars 1849, art. 23.)

Elle porte, en outre, que les anciens auditeurs ayant cinq ans de service dans l'administration active auront droit, de la même manière, au quart des places de maîtres des requêtes qui deviendraient vacantes. (*Ibid.*)

Ces dispositions n'ont d'autre objet que de créer des titres aux jeunes fonctionnaires qu'elles concernent : elles n'enchaînent ni le pouvoir exécutif dans la nomination des sous-préfets, ni les présidents de section dans l'exercice de leur droit

Source : BIU Cujas

de présenter des candidats aux fonctions de maîtres des requêtes : aux termes de la loi du 3 mars 1849, l'âge de vingt-cinq ans est la seule condition légale par laquelle soit limité ce droit de présentation.

Quant à la nomination des auditeurs aux fonctions de sous-préfet, la loi, en supposant qu'elle pourra avoir lieu d'office, a prévu le cas d'un refus, et, pour ce cas, elle montre de la sévérité. Le § II de l'article 23 porte, en effet, ce qui suit :

« Les auditeurs nommés aux fonctions de sous-préfet, qui ne les accepteraient point, seront considérés comme démissionnaires et immédiatement remplacés. »

Cet article, qui renferme une sanction, au profit du pouvoir exécutif, contre les auditeurs au conseil d'État, ne garantit pas aussi efficacement les dispositions écrites en leur faveur. Bien qu'elles soient conçues en termes absolus, qui n'ont pas autorisé à y voir la constitution d'un droit, elles ne sont en réalité qu'une indication que la loi donne, un désir qu'elle exprime, et il vous suffira de réfléchir aux nécessités du gouvernement et de l'administration pour interpréter ainsi l'article 23.

— Les auditeurs sont chargés d'assister les conseillers d'État et les maîtres des requêtes, rapporteurs, dans la préparation et l'instruction des affaires. (Art. 21, *ib.*)

Leur présence est obligatoire à toutes les séances du conseil d'État et des sections et comités auxquels ils sont attachés. (Règl., art. 54.)

Ce règlement, qui a dû, aux termes de la loi, déterminer les affaires dont le rapport ne pourra leur être confié, porte qu'ils ne peuvent être chargés du rapport des projets de lois et de règlements d'administration publique, des prises maritimes et des recours pour abus. (*Ibid.*)

Cette énumération limitative constitue une exception au principe général en vertu duquel ils exercent les fonctions de rapporteurs. Les affaires dont ils peuvent être chargés sont en définitive en nombre très considérable.

Source : BIU Cujas

Ils ont voix consultative dans les affaires dont le rapport leur est confié. (Art. 21.)

A l'expiration du terme de quatre ans, ils cessent de plein droit leurs fonctions. (Art. 22.)

Ils peuvent être révoqués dans la forme établie pour la révocation des maîtres des requêtes. (Art. 21.)

IX. Un secrétaire général est nécessaire à une assemblée telle que le conseil d'État.

Dès l'an VIII, cette fonction a été instituée ; la loi du 19 juillet 1845, au titre de la composition du conseil d'État, statuait, dans son article 8 : « Un secrétaire général, ayant titre et rang de maître des requêtes, est attaché au conseil d'État. »

La loi organique du 3 mars, dans son titre III, sous la rubrique *des fonctionnaires attachés au conseil d'État*, dispose : « Il y a auprès du conseil d'État un secrétaire général. » (Art. 16.)

Bien que ce secrétaire général n'ait plus le titre et le rang de maître des requêtes, il est nommé et peut être révoqué dans la même forme que ces fonctionnaires. (*Ib.*, art. 24.)

Il dirige le travail des bureaux, propose au président du conseil d'État la nomination de certains employés, et tient la plume aux assemblées générales. (*Ibid.*)

Il dresse, pour chaque séance générale du conseil d'État, le rôle des affaires qui doivent y être portées. (Règl., art. 22.)

Il propose au président du conseil d'État la nomination du secrétaire du contentieux, dont je vous exposerai les fonctions quand j'examinerai avec vous la juridiction administrative du conseil d'État. (Art. 25 de la loi du 3 mars 1849.)

### Art. 2. *Attributions du conseil d'État.*

Les attributions du conseil d'État sont, vous l'avez vu, importantes, nombreuses et variées. La loi du 3 mars 1849, qui lui a conservé celles qu'il tenait de la législation anté-

Source : BIU Cujas

rieure, a étendu encore, par des adjonctions résultant de son organisation nouvelle, la longue nomenclature des fonctions qu'il exerce. Je n'ai pas l'intention de vous la présenter tout entière, mais seulement d'en faire passer sous vos yeux les grandes catégories : vous savez qu'ici je ne peux faire un traité spécial sur chaque matière.

Ces attributions sont politiques, administratives et judiciaires.

I. Au nombre des attributions politiques peuvent être rangés :

1° Le droit de délibérer, sauf quelques exceptions, sur tous les projets de lois du gouvernement. (Loi du 3 mars, art. 1er.)

2° Le droit de donner son avis sur les projets de lois émanant de l'initiative parlementaire qui lui sont renvoyés par l'Assemblée nationale. (Art. 2.)

3° Le droit de faire, comme législateur supplémentaire, ou tout au moins comme participant au pouvoir exécutif, les règlements d'administration publique, à l'égard desquels il a reçu, de l'Assemblée nationale, la délégation spéciale énoncée en l'article 75 de la Constitution. (*Ibid.*, art. 4.)—Il a en outre la mission de préparer, sur le renvoi du gouvernement, tous les autres règlements d'administration publique.

4° Le droit de donner son avis sur les recours en grâce, de quelque nature qu'ils soient, formés devant le chef de l'État, toutes les fois que ce dernier n'a pas l'intention de laisser à la justice son libre cours. (Art. 55, Constitution; loi du 3 mars 1849, art. 7.)

5° Le droit de délibérer sur la révocation des agents du pouvoir exécutif élus par les citoyens, de telle manière que, si le conseil d'État s'opposait à cette mesure, son avis serait obligatoire pour le président de la République. (Art. 65 de la Constitution; loi du 3 mars, art. 7.)

6° Le droit d'émettre un semblable avis, dans les cas où le gouvernement désire prononcer la dissolution d'un conseil

Source : BIU Cujas

municipal, d'un conseil cantonal, ou d'un conseil général, corps délibérants, émanés du suffrage universel. (Constitution, art. 89; loi du 3 mars 1849, art. 7.)

7° Le droit d'apprécier les actes des fonctionnaires dont l'examen lui est déféré, conformément à l'article 99 de la Constitution. (Loi du 3 mars 1849, art. 8.)

8° Le droit de résoudre, sur la demande des ministres, les difficultés qui peuvent s'élever entre eux, relativement aux attributions qu'ils tiennent respectivement des lois, ou relativement à l'application des lois. (Art. 5, loi du 3 mars 1849.)

Toutes ces délibérations me paraissent se rattacher, d'une manière plus ou moins directe, à des intérêts ou à des questions politiques.

II. Les attributions administratives du conseil d'État sont celles qui résultent des articles 5 et 9 de la loi du 3 mars 1849.

Le conseil d'État, porte l'article 5, exerce, à l'égard des administrations publiques, les pouvoirs de contrôle et de surveillance qui lui sont conférés par les lois.

Il exerce, en outre, aux termes de l'article 9, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, les diverses attributions qui lui appartiennent en vertu des lois antérieures.

Cette disposition est fort sage : l'ensemble de notre législation administrative, dans sa vaste étendue, présente tant de complications, qu'il était indispensable, en organisant le conseil d'État sur de nouvelles bases, de se référer, d'une manière générale, aux lois existantes. C'est par ce moyen que, tout en modifiant l'institution chargée de résoudre les problèmes administratifs, on a pu la rattacher au passé par des liens nombreux.

Les attributions ainsi conservées par l'article 9 s'appliquent surtout aux matières de haute administration, parmi lesquelles il importe de citer :

1° La mise en jugement des agents administratifs;

Source : BIU Cujas

2° Les prises maritimes ;

3° Les autorisations de plaider, portion si importante de la tutelle administrative ;

4° Les appels comme d'abus ;

5° La vérification et l'enregistrement des bulles et autres actes émanés du saint-siége ;

6° L'examen et la vérification des statuts des congrégations religieuses, etc., etc.

Enfin le conseil d'État est chargé de donner son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le président de la République et par les ministres. (Loi du 3 mars 1849, art. 5.)

III. En troisième lieu la loi du 3 mars 1849 a donné au conseil d'État, en matière contentieuse, de véritables attributions judiciaires : il est maintenant investi d'une juridiction propre, que tous les législateurs précédents s'étaient attachés à lui dénier.

Ce droit considérable résulte des articles 6 et 36 de la loi organique, qui érige la section du contentieux du conseil d'État en juridiction souveraine, statuant en dernier ressort. L'article 66 établit seulement, à titre de garantie publique, un recours extraordinaire, devant l'assemblée générale du conseil d'État, contre les excès de pouvoir et les violations de la loi que pourrait se permettre une si puissante juridiction.

Plus tard, en vous exposant les principes du contentieux administratif, je me propose d'examiner, avec vous, les attributions de ce tribunal du contentieux, sa composition, et les règles de procédure auxquelles l'ont soumis la loi du 3 mars et le règlement du conseil d'État. En traitant des juges administratifs, je vous montrerai comment la loi du 3 mars, en organisant un tribunal proprement dit, au sommet des juridictions administratives, leur a appliqué l'un des principes les plus essentiels et les plus controversés de notre droit administratif.

— Quant aux attributions que j'ai appelées administratives, j'aurai peu de détails à vous donner : c'est dans les explica-

Source : BIU Cujas

tions et les développements présentés sur la loi de 1845 que vous trouverez les principes des matières diverses à l'égard desquelles l'article 9 de la loi du 3 mars 1849 a consacré la compétence du conseil d'État.

J'insisterai surtout aujourd'hui sur ses attributions politiques; et, sur chacune d'elles, je vous exposerai successivement l'analyse succincte et l'esprit de la législation nouvelle.

### N° 1er. *Attributions politiques.*

I. Cette portion des attributions du conseil d'État embrasse les lois et les règlements; il est important de diviser d'abord ces deux matières.

Quant aux matières législatives, voici ce qu'il faut remarquer :

L'intervention du conseil d'État avait été déclarée *nécessaire* pour la préparation des lois, par la constitution du 22 frimaire an VIII. En effet, son article 52 statuait en ces termes : « Sous la direction des consuls, le conseil d'État est » chargé de *rédiger les projets de lois...* » L'article 53 ajoutait : « C'est parmi les membres du conseil d'État que sont *toujours* » pris les orateurs chargés de porter la parole au nom du gou- » vernement devant le corps législatif. Ces orateurs ne sont » jamais envoyés au nombre de plus de trois, pour la défense » d'un même projet de loi. »

Le règlement du 5 nivôse an VIII, par lequel les consuls avaient organisé le conseil d'État, avait ainsi tracé les règles de son action dans les matières législatives :

1° La proposition d'une loi était *provoquée* par les ministres, chacun dans l'étendue de ses attributions. Si les consuls adoptaient leur opinion, ils renvoyaient le projet à la section du conseil d'État compétente; sa mission était de *rédiger* la loi. Aussitôt le travail achevé, le président de la section se transportait auprès des consuls, pour les en informer.



Source : BIU Cujas

Le premier consul convoquait alors l'assemblée générale du conseil d'État. Le projet y était *discuté*, sur le rapport de la section qui l'avait rédigé. Le conseil d'État transmettait aux consuls son avis motivé. (Art. 8.)

2° Si les consuls approuvaient la rédaction, ils arrêtaient que la loi serait proposée au corps législatif.

Le premier consul nommait ensuite, parmi les conseillers d'État, un ou plusieurs orateurs qu'il chargeait de *présenter le projet de loi* (1) et d'en *soutenir la discussion*. Les orateurs, en présentant les projets de loi, *développaient les motifs* de la proposition du gouvernement. (*Ib.*, art. 9.)

3° Quand le gouvernement retirait un projet de loi, il le faisait par un message. (Art. 10.) Un ou plusieurs conseillers d'État en étaient chargés.

Enfin, dans le cas où le gouvernement jugeait utile de donner, en communication préalable, à l'une des sections du Tribunat, la rédaction d'un projet de loi arrêté en conseil d'État, le secrétaire du conseil d'État adressait, par un message, l'extrait des registres des délibérations au président de la section du Tribunat que concernait le projet. (Arrêté consulaire du 10 germinal an x, art. 1er.)

Des *conférences* pouvaient s'ouvrir entre des membres nommés à cet effet, par les sections du Tribunat, et les conseillers d'État que le gouvernement jugeait à propos d'y appeler. Ces conférences étaient présidées par un consul. (*Ib.*, art. 2.)

Ainsi, sous ce régime constitutionnel, l'intervention du conseil d'Etat était *nécessaire* pour la préparation des projets de lois, pour la présentation, pour l'exposition de leurs motifs, et pour leur discussion. C'est dans cette forme qu'ont été préparés, rédigés, présentés et discutés la plupart des codes dont la France s'honore et dont elle ressentira toujours les bienfaits.

(1) Avant février 1848, c'étaient les ministres ou plutôt le ministre compétent qui présentait, au nom du Roi, les projets de lois aux chambres: c'était une conséquence du principe de la responsabilité ministérielle.

Source : BIU Cujas

II. Vous pouvez être surpris de voir l'action des ministres réduite à de si petites proportions ! Ils n'avaient, en effet, sous ce régime, qu'une sorte d'initiative; ils pouvaient, selon l'expression du règlement du 5 nivôse, *provoquer la proposition des lois*. Cela tenait, il faut le reconnaître, à ce que, dans cette organisation des pouvoirs publics, les ministres étaient, de fait, inférieurs au conseil d'État. Ils avaient bien la faculté d'entrer dans l'assemblée générale du conseil d'État; mais leur voix n'y pouvait être comptée. Il en était de même pour les séances des sections. (*Ib.*, art. 6; Instruct. du 5 nivôse an VIII, art. 4.)

Cet état de choses a duré jusqu'au 29 juin 1814, époque à laquelle, par la force même du nouveau régime constitutionnel que venait d'établir la Charte royale, promulguée quelques jours auparavant, et par le rétablissement de la responsabilité ministérielle envers le pays, une ordonnance royale composa le conseil d'Etat, non seulement de conseillers d'État et de maîtres des requêtes, mais encore des ministres secrétaires d'Etat, qui dès lors se trouvèrent et n'ont pas dû cesser d'être à sa tête jusqu'à la révolution du 24 février 1848. (Art. 8.)

La réunion particulière des ministres était, dès lors aussi, devenue le vrai conseil constitutionnel du monarque.

Et quant à l'intervention du conseil d'État dans les matières législatives, voici en quels termes il y fut statué, par cette même ordonnance du 29 juin 1814 : « Les *projets de lois*, et » généralement toutes les affaires qui devront être soumises à » notre approbation et qui ne l'auraient pas reçue dans le con- » seil d'État, nous seront présentés dans notre conseil (des » ministres), ou soumis directement, *selon que nous le jugerons* » *convenable*. » (Art. 7, § 3.)

III. Ainsi, dès ce nouveau régime, il y a eu trois manières différentes de préparer les projets de lois, savoir :

Par une délibération du conseil des ministres,

Par une délibération du conseil d'État,

Source : BIU Cujas

Par une résolution directe du roi, sur le rapport d'un ministre :

La volonté du prince déterminait l'emploi de l'un ou de l'autre de ces modes. Elle était dirigée par la nature et l'importance des matières.

Dès lors aussi, il est évident que l'intervention du conseil d'État, dans la préparation des lois, a cessé d'être nécessaire. Mais elle était, du moins, restée facultative, au grand avantage de la chose publique, et voici comment cette même ordonnance royale du 29 juin 1814 l'avait régularisée : « Le conseil » d'État (a-t-elle dit, dans son article 8), le conseil d'État » examinera les projets de lois qui auront été préparés dans » les divers comités, » qui, depuis cette époque, n'ont plus » procédé que *d'après les ordres des ministres.* (Art. 11.)

Cet ordre de choses a été maintenu par l'article 11 de l'ordonnance du 23 août 1815, ainsi conçu : « Nos comités de » législation, des finances, de l'intérieur et du commerce, et » de la marine et des colonies, d'après les ordres et sous la » présidence de nos ministres secrétaires d'État, prépareront » les projets de lois, ordonnances, règlements et tous autres, » relatifs aux matières comprises dans les attributions des dé- » partements ministériels auxquels ils sont attachés. »

A cette disposition très formelle, l'ordonnance du 19 avril 1817 n'a pas tardé à ajouter celle-ci : « Tout projet de loi..... » qui, conformément à l'article 11 de l'ordonnance du 23 août » 1815, aura été préparé dans l'un des comités établis près » de l'un de nos ministres secrétaires d'État, devra ensuite » être délibéré au conseil d'État, tous les comités réunis, et » tous les ministres secrétaires d'État ayant été convoqués. » (Art. 6.)

L'ordonnance du 5 novembre 1828 avait, par son article 14, confirmé cette disposition; elle subsistait, sous l'empire de l'ordonnance du 18 septembre 1839, qui régissait le conseil d'État.

Source : BIU Cujas

C'était donc la règle en vigueur au moment de la révolution de 1848 ; elle se résume ainsi : *En ce qui concerne la préparation des lois, l'intervention du conseil d'État était purement facultative ;* elle dépendait de la volonté des ministres.

En fait, et de 1830 à 1835 seulement, le conseil d'État a délibéré sur 230 projets de lois présentés aux chambres.

IV. Mais le conseil d'État, en matière législative, avait reçu, dès l'origine, une autre et très importante attribution.

L'article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII avait statué que le conseil d'État, sous la direction des consuls, était, en outre de la rédaction des projets de lois, chargé *de résoudre les difficultés qui pouvaient s'élever en matière administrative.* Le règlement du 5 nivôse an VIII avait été plus loin, et son article 11 avait porté cette disposition : « Le conseil » d'État *développe le sens des lois,* sur le renvoi qui lui est fait, » par les consuls, des questions qui leur ont été présentées. »

Cette attribution avait été corroborée par la loi du 16 septembre 1807, qui [après avoir, dans son article 1^er^, déclaré qu'il y avait lieu à interprétation de la loi, dans le cas d'annulation, par la Cour de cassation, de deux arrêts ou jugements rendus en dernier ressort, dans la même affaire, entre les mêmes parties et attaqués par les mêmes moyens] avait établi, par son article 2, que cette interprétation serait donnée dans la *forme des règlements d'administration publique :* ce qui nécessitait l'intervention du conseil d'État.

De là on a généralement inféré que les *avis interprétatifs du conseil d'État avaient force de loi.* Mais il ne faut pas perdre de vue que cette doctrine ne s'appliquait qu'aux avis qui avaient été *revêtus de l'approbation du gouvernement consulaire,* et plus tard de l'Empereur, et dans les seuls cas où ils avaient été insérés au *Bulletin des lois.*

Depuis la cessation du régime impérial, et par une conséquence des formes de gouvernement politique introduites par la Charte de 1814, il avait été reconnu que ce droit de

Source : BIU Cujas

préparer l'interprétation des lois n'appartenait plus au conseil d'État, ni au monarque avec lui; que l'*interprétation* de la loi, comme la *confection* même de la loi, est du *domaine exclusif du pouvoir législatif.*

D'où il suit que si le gouvernement jugeait à propos d'appeler le conseil d'État à délibérer sur le sens douteux des lois, les réponses de ce corps, fussent-elles même adoptées par le chef de l'État et revêtues de sa signature, n'avaient aucune force obligatoire pour les parties ni pour les juges, et que l'autorité qui pouvait leur être accordée ne dépassait pas les limites de l'autorité morale.

C'est encore la même règle qu'il faut suivre aujourd'hui.

V. Voyons maintenant, en ce qui concerne la participation du conseil d'État à l'œuvre législative, les dispositions nouvelles :

1° Tous les projets de lois que le gouvernement veut présenter à l'Assemblée législative doivent préalablement être soumis à la délibération du conseil d'État. (Loi du 3 mars 1849, art. 1^er.)

Cette règle, proclamée par l'article 75 de la Constitution de 1848, n'est cependant pas absolue : en décidant que le conseil d'État sera consulté sur les projets de loi du gouvernement, la Constitution ajoute : « qui, d'après la loi, devront » être soumis à son examen préalable ». La porte était donc ouverte, à quelques exceptions, commandées d'ailleurs par la nature même des choses; et la loi du 3 mars 1849 donne, en effet, au gouvernement, la faculté de se dispenser de consulter le conseil d'État sur les projets suivants :

1° Les projets de lois portant fixation du budget des recettes et des dépenses de chaque exercice;

2° Les projets de lois des crédits supplémentaires, complémentaires et extraordinaires;

3° Les projets de lois portant règlement définitif du budget de chaque exercice;

Source : BIU Cujas

4° Les projets de lois portant fixation du contingent annuel de l'armée et appel des classes;

5° Les projets de lois portant ratification de traités et conventions diplomatiques;

6° Les projets de lois d'urgence. (Art. 1er, *ib.*)

Ces exceptions constituent, au profit du gouvernement, un droit dont il est maître de ne point user : s'il trouvait convenable et utile de soumettre au conseil d'État l'un des projets de lois compris dans cette énumération, il invoquerait le § 4 de l'article 5, qui oblige le conseil d'État à donner son avis sur toutes les questions soumises à ses délibérations par le gouvernement, sans que le conseil d'État pût s'y refuser en opposant l'article 1er.

Les projets exceptionnels, énumérés dans cet article, se divisent, au surplus, en deux catégories bien tranchées : les projets de lois de finances, rangés sous les trois premiers numéros, et les projets énoncés dans les trois derniers.

Il n'est pas probable, à raison de la difficulté toute spéciale d'un semblable examen, que le gouvernement consulte jamais le conseil d'État sur les projets de lois de finances.

Quoique plus susceptibles de donner lieu à une discussion utile dans le sein d'un conseil d'État, les projets relatifs à l'appel du contingent annuel et des classes ne sont pas de nature à lui être renvoyés.

Il en pourrait être autrement des traités ou conventions diplomatiques où les intérêts du commerce, de l'industrie et des relations internationales se trouvent engagés : ils seraient efficacement contrôlés, dans certains cas, par l'expérience et les lumières du conseil d'État (1).

Quant aux projets de lois qualifiés d'*urgence*, il appartient à

(1) C'est ainsi que le gouvernement a, dans le cours d'octobre 1850, soumis au conseil d'État un projet de loi tendant à approuver la convention du 1er mai 1850 pour la prorogation du traité conclu, le 28 août 1843, entre la France et la Sardaigne.

Source : BIU Cujas

l'Assemblée nationale de leur imprimer ce caractère qui les soustrait à l'intervention obligée du conseil d'État.

Cette formalité constitutionnelle est sanctionnée par le dernier paragraphe de l'article 1er, qui en assure l'exécution. Il porte :

« L'Assemblée nationale renverra à l'examen du conseil » d'État les projets qui ne rentreraient point dans les catégo- » ries précédentes, et dont elle aurait été saisie par le gouver- » nement, sans que le conseil d'État eût été consulté. » (Art. 1er, *ib.*)

2° Des articles 75 de la Constitution et 2 de la loi du 3 mars 1849 ressort, à l'égard du législateur, une seconde fonction consultative pour le conseil d'État : elle est relative aux projets de lois émanés de l'initiative parlementaire, que l'Assemblée nationale peut toujours lui renvoyer, quand elle le juge à propos.

Elle a le même droit en ce qui concerne ceux des projets émanés de l'initiative du gouvernement qui, se trouvant compris dans l'une des catégories d'exception de l'article 1er, auraient pu, sans irrégularité, lui être présentés directement. (Art. 2, *ib.*)

Vous voyez, d'après toutes ces dispositions, que le conseil d'État *peut* toujours être consulté par l'Assemblée nationale et par le gouvernement; et que, dans des cas fort nombreux, il *doit* l'être par ce dernier sur les projets de lois qu'il présente au législateur.

Mais le droit du gouvernement ne se borne pas à demander au conseil d'État des avis sur ses propres œuvres, sur les projets de lois qu'il présente, sur des questions qu'il soulève; l'Assemblée nationale, saisie d'un projet de loi émané de l'initiative parlementaire, peut n'avoir pas jugé convenable de le renvoyer au conseil d'État; elle en a commencé la discussion. Dans cette situation, le gouvernement peut encore soumettre au conseil d'État ce projet lui-même.

Source : BIU Cujas

Est-ce à dire que cette démarche du gouvernement puisse suspendre la discussion du projet dans le sein de l'Assemblée nationale? Telle n'a pas été la pensée de la commission qui a préparé la loi du 3 mars, tel n'est pas l'esprit de l'article : l'étude à laquelle le conseil d'État se livrerait, dans cette hypothèse, resterait indépendante des délibérations de l'Assemblée et n'en suspendrait pas le cours. (Rapport de la commission.)

Bien plus, contrairement à ce qui se passe d'ordinaire entre le pouvoir exécutif et le conseil d'État placé près de lui, le gouvernement peut réclamer l'initiative de ce conseil; il peut lui demander, non plus seulement d'apprécier un projet de loi déjà préparé, de donner son avis en rédigeant un contre-projet accompagné d'un rapport, mais de préparer lui-même un projet de loi sur une matière déterminée, de se substituer ainsi aux départements ministériels, pour combiner, coordonner les principes, approfondir les documents, instruire par tous les moyens les questions à résoudre, et formuler enfin en articles de loi les dispositions qui semblent pouvoir le mieux atteindre le but indiqué, satisfaire le plus convenablement les besoins publics signalés.

VI. J'ai à vous présenter encore une observation générale sur le caractère des avis que le conseil d'État est appelé à donner sur les projets que lui soumettent le gouvernement et l'Assemblée nationale.

Le conseil d'État étant désormais, d'après la constitution, un corps politique, je pense qu'il aurait le droit et le devoir de s'expliquer nettement sur l'opportunité des projets qui lui sont renvoyés. Tant que le conseil d'État n'a pas été placé, par les constitutions du pays, dans la sphère des préoccupations politiques, il s'est religieusement abstenu de s'expliquer à cet égard. Ses délibérations, à la vérité, empruntaient souvent à l'opportunité du projet des considérations puissantes pour la défense ou l'attaque; mais il s'exprimait toujours avec une prudente réserve, surtout en présence des ministres, et il

Source : BIU Cujas

évitait avec un grand soin de laisser percer dans ses avis l'opinion qu'il avait pu se former à ce sujet. Sa position est aujourd'hui toute différente : il a des devoirs nouveaux.

VII. Nous arrivons aux matières réglementaires.

Pour apprécier les attributions du conseil d'État sur ce point, il faut remonter aux mêmes sources que pour les attributions législatives auxquelles il a participé sous les gouvernements consulaire, impérial et royal.

L'article 52 de la Constitution de l'an VIII, qui l'avait chargé de rédiger les projets de lois, le chargeait en même temps de *rédiger les règlements d'administration publique*. Ce cumul d'attributions était d'ailleurs parfaitement justifié; le corps auquel était confié le soin de rédiger la loi, d'exprimer sa volonté, de tracer les règles d'action qui devaient désormais régir, soit les rapports des citoyens entre eux, soit les relations des citoyens avec l'État, devait être le plus propre à développer le sens de ces lois, et à déterminer toutes les mesures destinées à en procurer l'exécution : ce qui est le véritable objet des règlements d'administration publique.

C'est ainsi que l'article 8 de l'arrêté consulaire du 5 nivôse an VIII établissait, de la même manière que pour les lois, les règles de l'action du conseil d'État, en ce qui concernait les règlements d'administration publique.

L'ordonnance royale du 23 juin 1814, qui était venue réduire l'intervention du conseil d'État, quant aux matières législatives, au seul rôle qui pût désormais lui appartenir, sous un régime constitutionnel et représentatif, et qui, de *nécessaire* qu'elle était, a rendu cette intervention *facultative;* cette même ordonnance (vous disais-je) avait statué, dans des termes identiques, en ce qui concerne les *matières réglementaires :* la délibération préalable du conseil d'État n'était pas plus obligatoire dans un cas que dans l'autre.

C'est ce qui résulte des articles 8, 10 et 11 de cette ordonnance; il y a nécessité d'en reproduire ici le texte : « Art. 8.

Source : BIU Cujas

» Le conseil d'État examinera les *projets* de lois et de *règlements* » qui auront été préparés dans les divers comités. Chacun des » ministres y rapportera ou fera rapporter, par un conseiller » d'État ou par un maître des requêtes qu'il aura choisi, les » *projets de règlements* qui auront été convenus aux comités, » pour y être définitivement arrêtés. — Art. 10. Le comité de » législation préparera tous les projets de lois et de *règlements* » sur toutes matières civiles, criminelles et ecclésiastiques, » lesquels projets devront ensuite être délibérés en conseil » d'État, avant de nous être définitivement soumis. — Art. 11. » Les comités des finances, de l'intérieur et du commerce, » d'après les ordres et sous la présidence des ministres se- » crétaires d'État auxquels ils sont respectivement attachés, » prépareront les projets de lois, de *règlements*, et tous autres » relatifs aux matières comprises dans leurs attributions. »

L'article 11 de l'ordonnance du 23 août 1815, et l'article 6 de l'ordonnance du 19 avril 1817 avaient exactement reproduit cette disposition, que l'on trouve également écrite dans l'article 14 de l'ordonnance du 5 novembre 1828.

De toutes les ordonnances rendues pour l'organisation du conseil d'État, celle du 18 septembre 1839 est la seule qui, depuis 1814, eût fait, en termes exprès, une nécessité de l'intervention du conseil d'État, en matière réglementaire. Vous allez en juger; voici le texte de son article 16 : « Les comités délibèrent, » pour en faire rapport à l'assemblée générale du conseil » d'État, sur les projets de loi qui leur sont renvoyés par les » ministres, *ainsi que sur les ordonnances et règlements d'admi-* » *nistration publique*, et les ordonnances qui doivent être ren- » dues dans la même forme, lorsque ces projets de lois, ordon- » nances et règlements rentrent dans les attributions spéciales » des départements ministériels auxquels ils correspondent. »

Il ne vous aura pas échappé qu'il y a une différence marquée, dans cet article, entre la manière dont il établit la règle de l'intervention du conseil d'État, en ce qui concernait les

Source : BIU Cujas

projets de lois et en ce qui concernait les projets d'ordonnances réglementaires.

Pour les projets de lois, il n'était appelé à délibérer que sur ceux *qui lui étaient renvoyés par les ministres*, tandis que les ordonnances réglementaires, *sans exception*, devaient lui être soumises. Cette différence est significative ; c'est avec intention qu'elle avait été tracée, et il en résultait que *toute ordonnance royale, portant règlement d'administration publique, devait être préalablement soumise à la délibération du conseil d'État.* Cette doctrine était d'autant plus plausible que, s'il a dû être considéré qu'en présence des institutions que fondait ou que restaurait la Charte de 1814, toute obligation absolue de consulter le conseil d'État, sur toutes les lois, avait dû disparaître, il n'en était pas de même des matières réglementaires ; et que, bien que l'article 12 de cette constitution investît le roi de la *pleine puissance exécutive*, et que l'article 13 lui conférât exclusivement le droit de faire les *règlements nécessaires pour l'exécution des lois*, il aurait pu ne pas paraître contraire à ces prérogatives constitutionnelles de conserver une garantie écrite dans la Constitution de l'an VIII et dans le règlement du 5 nivôse, et de maintenir, comme un principe fondamental, que les règlements confiés au roi ne pouvaient pourtant être faits qu'avec le concours des lumières du conseil d'État.

J'ajoute enfin que c'est ainsi que les choses ont toujours été comprises, et que, dans les nombreuses circonstances où nos lois ont confié le développement ultérieur de leurs principes à des *règlements d'administration publique*, il a été constamment entendu que la délégation était faite *au pouvoir exécutif, assisté du conseil d'État.*

Des lois l'ont quelquefois même exprimé ainsi. Nous pouvons citer pour exemple : 1° La loi du 15 ventôse an XIII, concernant l'indemnité à payer, par les entrepreneurs de voitures publiques et de messageries, aux maîtres des relais de poste dont ils n'emploient pas les chevaux (le droit de 25 c.); cette

Source : BIU Cujas

loi, par son article 3, a statué de la manière suivante : « Il sera » pourvu provisoirement, à l'exécution de la présente loi, par » un règlement d'administration publique, *délibéré en conseil* » *d'État*, lequel sera présenté ensuite, en forme de loi, à la » prochaine session du corps législatif. »

2° La loi du 18 mars 1806, sur l'établissement d'un conseil de prud'hommes à Lyon, dont l'article 34 est ainsi conçu : « Il pourra être établi, par un règlement d'administration pu- » blique, *délibéré en conseil d'État*, un conseil de prud'hommes » dans les villes de fabriques où le gouvernement le jugera » convenable.—Art. 35. Sa composition pourra être différente » selon les lieux ; mais ses attributions seront les mêmes. »

VIII. La nouvelle législation a établi, sur cette matière, des règles qui demandent à être pesées avec maturité.

1° L'article 75 de la Constitution établit que le conseil d'État a le droit de *faire lui-même* certains règlements d'administration publique : ce sont ceux à l'égard desquels il reçoit de l'Assemblée législative une délégation spéciale.

La généralité de ces termes a été restreinte par le § 2 de l'article 3 de la loi du 3 mars 1849, ainsi conçu : « Seront » seules considérées comme contenant cette délégation, les » lois portant expressément que le conseil d'État *fera un* » *règlement* d'administration publique pour en assurer l'exé- » cution. »

Puis, cette loi organique a elle-même appliqué ce principe dans les articles 20, 58 et 59 qui ont délégué, au conseil d'État, le soin de faire son règlement intérieur, et un autre règlement relatif à la nomination des auditeurs.

IX. Que penser de cette attribution nouvelle?

En principe général, c'est au pouvoir exécutif qu'il appartient de faire *les règlements pour l'exécution des lois*. Ce droit est de l'essence de sa mission. Que les lois, ainsi qu'il est souvent arrivé, lui en délèguent formellement le soin, ou qu'elles se taisent, il n'importe : pourvoir à l'exécution des lois est son de-

Source : BIU Cujas

voir, et de ce devoir dérive le droit de faire des *actes généraux d'exécution*, toutes les fois qu'il le juge utile ou nécessaire.

Le pouvoir nouveau donné, par la Constitution, au conseil d'État, est une exception à ce principe général : il constitue, par le fait, un démembrement du pouvoir exécutif.

Est-ce une preuve de méfiance contre le pouvoir exécutif, quel qu'il soit?

Cela serait possible et paraît probable.

En général, toute révolution a pour but d'obtenir et de faire décréter des garanties privées ou publiques.

Si c'est ici une garantie que nos constituants ont voulu établir, il est possible qu'ils aient manqué le but.

La question sera de savoir (et l'expérience seule pourra donner, à cet égard, des lumières définitives et faire connaître) si un pouvoir quelconque pourra fonctionner avec une telle entrave.

Il dépend, au surplus, de la sagesse du conseil d'État de se maintenir dans de justes bornes.

Si la délégation est rare, le danger ne sera pas grand.

Si elle est fréquente, voici ce qui pourra arriver.

Il est évident que, par ce droit de *réglementation directe,* le conseil d'État est admis à la participation du pouvoir exécutif.

C'est une modification grave à ce principe, écrit dans l'article 43 de la Constitution :

« Le peuple français *délègue le pouvoir exécutif* à un citoyen » qui reçoit le titre de président de la République. »

Le conseil d'État, par l'article 75, a reçu sa part de cette délégation.

Or les règlements faits par le conseil d'État, *faits par lui seul,* une fois rendus, devront être exécutés

Par qui? par le chef investi du pouvoir exécutif; nul autre que lui n'en peut être chargé.

Ainsi, ce chef aura donc pour règles de son action journalière, dans l'État ·

Source : BIU Cujas

1° La Constitution, loi des lois, et boussole établie pour tous les pouvoirs ;

2° Les lois, organiques ou autres, émanées de l'Assemblée nationale ;

3° Les règlements qu'il aura faits lui-même, avec l'avis du conseil d'État, et qui pourront être modifiés dans la même forme, selon les besoins publics ;

4° Les règlements faits par le conseil d'État, en vertu de la délégation générale et spéciale que nous cherchons à apprécier en ce moment : réglements que sans doute le conseil d'État pourra modifier, s'il en reconnaît la nécessité (1).

Or, que le chef de l'État soit responsable de la violation de la Constitution, l'article 68 l'établit ; une loi organique va bientôt développer ce principe et tracer ses moyens d'application.

Que le chef de l'État soit responsable de l'exécution des lois organiques ou ordinaires : cela ne fait pas de doute non plus, dans certaines limites raisonnables. Le principe est également écrit dans l'article 68 de la Constitution, et la loi qui se prépare définira et limitera sans doute cette responsabilité.

Le chef du pouvoir exécutif devra-t-il donc aussi exécuter les règlements émanés du conseil d'État et faits par ce corps seul ?

La force des choses établit l'affirmative.

Ainsi, le président de la République a désormais trois supérieurs : la Constituante, l'Assemblée nationale, toujours, et le conseil d'État, dans de certains cas et des limites déterminées.

Et le président sera responsable de l'inexécution de tous les actes émanés d'eux : sa responsabilité s'attache, en effet, *à tous les actes du gouvernement et de l'administration.* (Art. 68.)

Et cette responsabilité pèse aussi sur *tous les agents et dépositaires de l'autorité publique.* (*Ib.*)

Ici se place une réflexion importante, une difficulté grave.

Les règlements à faire par le chef de l'État sont les pre-

(1) Il l'a déjà fait pour son règlement intérieur.

Source : BIU Cujas

miers d'entre les actes rangés dans ses pouvoirs : c'est son premier moyen d'assurer l'exécution des lois. (Art. 49.)

Si ces règlements enfreignent les lois de l'État, et surtout la Constitution, le chef de l'État et ses ministres répondent de cette infraction.

Qu'arriverait-il si cette infraction résultait des *règlements émanés du seul conseil d'État?*

Qui serait responsable?

La Constitution n'établit pas de responsabilité contre ce corps.

Elle n'en détermine que contre ses membres individuellement. (Art. 74.)

Il n'y a de ressource contre le corps entier que dans la *temporanéité* de son exercice (six années), et dans la décision du sort qui peut les faire *renouveler par moitié* tous les trois ans. (Art 72.)

Si le chef de l'État exécute ce règlement, ce règlement violateur des lois, se rendra-t-il coupable du mépris de la loi?

Et s'il n'exécute pas ce règlement, ne sera-t il pas responsable encore d'un règlement qu'il n'aurait ni préparé, ni proposé, ni délibéré, ni signé?

N'y aurait-il pas eu là un certain outrage à la raison! une véritable impossibilité!

Autre embarras.

Qui promulguera les règlements faits par le conseil d'État, *sans provocation du gouvernement?* il fallait chercher la réponse.

« Le président de la République (dit l'art. 56) promulgue » les lois, au nom du peuple français. » Du droit que lui donne l'article 49 d'*assurer l'exécution des lois*, il faut inférer qu'il a le droit de faire *des règlements*, et par conséquent de les promulguer ou publier. Qu'en conclure pour les autres?

Il sera donc obligé de promulguer aussi les règlements faits par le conseil d'État tout seul, en vertu de la délégation légale?

Source : BIU Cujas

Ou bien le conseil d'État aurait eu lui-même le droit de les promulguer? Or, quoique ayant reçu, de la Constitution, une part de cette attribution du pouvoir exécutif qui consiste à faire certains règlements d'administration publique, il était évident qu'il n'appartenait pas au conseil d'État de pourvoir à leur promulgation.

La promulgation est tout à la fois l'avertissement donné aux citoyens que la règle existe, et qu'ils seront désormais obligés de lui obéir ; et en outre l'injonction faite, aux agents de la puissance exécutive, de veiller sur sa fidèle exécution. Obligé, par la force des choses, de pourvoir à l'exécution des règlements émanés du seul conseil d'État, comme de ceux dont il a pris l'initiative, et sur lesquels il a dû seulement demander l'avis de ce corps constitué, c'est au pouvoir exécutif qu'il appartient de promulguer les uns et les autres : la promulgation est, en effet, le premier des actes d'exécution.

Il est à croire, d'ailleurs, que si nos législateurs constituants avaient voulu que le conseil d'État procédât à la promulgation des règlements émanés *de son pouvoir propre*, ils n'auraient pas manqué de l'exprimer nettement, et de lui tracer ce devoir, après l'avoir investi de ce droit.

Voici comment toutes ces difficultés ont été résolues.

L'article 29 du règlement du conseil d'État reconnaît que le président de la République, à qui seul appartient la promulgation, peut demander une nouvelle délibération au conseil d'État, et qu'il pourrait, en outre, après cette nouvelle délibération, déférer à l'Assemblée législative le règlement qui lui paraîtrait violer les principes posés par la Constitution ou les lois.

2° Le conseil d'État a conservé, sous le régime actuel, une attribution générale sur tous les règlements d'administration publique émanés du gouvernement.

Il doit, sans aucune exception, cette fois, préparer, sur le



Source : BIU Cujas

renvoi qui lui en est fait par le gouvernement, tous ces règlements. (Loi du 3 mars 1849, art. 4.)

Vous avez vu que la règle était la même, à cet égard, sous la législation antérieure; mais il est arrivé plus d'une fois que le gouvernement a promulgué des règlements, sans les avoir soumis au conseil d'Etat; le *Bulletin des lois* en contient des preuves nombreuses. La constitution actuelle du conseil d'État lui impose le devoir de veiller désormais à l'exécution rigoureuse de l'article 4.

IX. Il ne me resterait plus qu'à vous signaler les cas où les lois ont prévu et ordonné l'intervention d'un règlement d'administration publique; mais il est impossible, vous le comprendrez, de vous présenter ici cette énumération, qui serait d'une très grande étendue.

Je crois devoir me borner à vous en produire quelques exemples, que je puiserai dans des matières diverses, afin de vous faire entrevoir la variété des objets dont s'occupent, à ce titre, l'administration centrale et le conseil d'Etat; à vrai dire, ils se rattachent à presque tous les intérêts sociaux.

1° S'agit-il des intérêts agricoles et manufacturiers réunis :

La loi du 14 floréal an XI, relative au régime des eaux, veut qu'il soit pourvu, *par des règlements d'administration publique*, au curage des canaux et des rivières non navigables, et à l'entretien des digues et ouvrages d'art qui les concernent, lorsque l'application des règlements existants ou l'exécution du mode consacré par l'usage offrent des difficultés, ou enfin lorsque des changements survenus exigent des dispositions nouvelles. (Art. 5.)

2° S'agit-il des intérêts spéciaux de l'industrie manufacturière : — La loi du 22 germinal an XI veut que l'organisation des chambres consultatives des manufactures, fabriques, arts et métiers, soit faite *par des règlements d'administration publique.* (Art. 2.)

Et le Code pénal, par son article 413, délègue ou reconnaît

Source : BIU Cujas

lui-même au gouvernement le droit de faire des *règlements d'administration publique*, relatifs aux produits des manufactures françaises qui s'exportent à l'étranger, et qui ont pour objet de garantir la bonne qualité, les dimensions et la nature de la fabrication (pouvoir beaucoup trop peut-être oublié de nos jours).

3° S'agit-il d'intérêts commerciaux et de crédit public : — D'une part, la loi du 7 germinal an XI, article 17, veut que le diamètre de chaque pièce de monnaie soit déterminé *par un règlement d'administration publique.*

D'autre part, l'article 90 du Code de commerce veut qu'il soit pourvu, *par des règlements d'administration publique*, à tout ce qui est relatif à la négociation et à la transmission de la propriété des effets publics.

4° S'agit-il de l'intérêt de la viabilité des voies de communication publique : — La loi du 29 floréal an X, article 1er, veut que le gouvernement détermine, *dans la forme usitée pour les règlements d'administration publique*, les époques de l'application des règles relatives au poids et au chargement des voitures de roulage.

5° S'agit-il des intérêts de la vie intellectuelle du peuple, des hautes études et des facultés académiques :

L'article 38 de la loi du 22 ventôse an XII, sur les écoles de droit, veut qu'il soit pourvu, *par des règlements d'administration publique*, à l'exécution de la loi, et notamment en ce qui concerne :

La désignation détaillée de la matière de l'enseignement, des livres à employer dans les écoles, la fixation des jours et heures d'études et la durée des vacances;

La forme et le nombre des inscriptions à prendre par les élèves;

Les rétributions à payer par eux;

L'organisation administrative des écoles, le traitement des professeurs et l'application des rétributions;

Source : BIU Cujas

La forme et la durée des examens des élèves et des professeurs;

La forme et la délivrance des diplômes;

Le placement des écoles de droit;

L'établissement de bibliothèques, pour faciliter les études des professeurs et des étudiants.

6° S'agit-il des intérêts de la religion et de ses rapports avec l'État, en ce qui concerne l'exercice et la police des cultes :

La loi du 23 ventôse an XII, relative à l'établissement des écoles qui, sous le nom de *séminaires*, sont autant de maisons spéciales d'instruction pour ceux qui se destinent à l'état ecclésiastique, remet à des *règlements d'administration publique* le soin de pourvoir à l'exécution du petit nombre de principes qu'elle se borne à poser en cette matière. (Art. 8.)

7° S'agit-il des intérêts de l'ordre public, des garanties dues à la liberté des personnes et des biens :

La loi du 20 avril 1810, sur l'organisation de l'ordre judiciaire et l'administration de la justice, confie au pouvoir exécutif le soin d'établir, *par des règlements d'administration publique*, la division des cours en chambres ou sections, — la création ou la suppression de ces chambres, — et l'ordre de leur service. (Art. 5.)

Et d'autre part, l'article 615 du Code de commerce délègue aussi au même pouvoir le soin de déterminer, *par des règlements d'administration publique*, le nombre des tribunaux de commerce et la désignation des villes qui peuvent en recevoir.

Ainsi encore, la loi du 22 ventôse an XII, sur les écoles de droit, confie, par son article 38, à un *règlement d'administration publique*, l'établissement des règles à suivre pour la formation du tableau des avocats et pour la discipline du barreau.

8° S'agit-il des intérêts de l'ordre financier :

Les lois des 24 avril 1806, articles 42, 43 et 45, et 8 décembre 1814, article 147, veulent qu'il soit pourvu *de la*

Source : BIU Cujas

*même manière* à l'exécution des lois sur les contributions indirectes.

— Dans tous ces cas (que je ne vous cite que comme exemples, la masse des dispositions identiques étant trop considérable pour être reproduite ici), le conseil d'État *doit nécessairement* être appelé à délibérer. Et il n'est pas inutile de vous faire connaître la manière dont, dans un exposé assez récent des motifs d'une loi sur le conseil d'Etat, l'un des gardes des sceaux appréciait l'importance de l'intervention de ce conseil dans les matières réglementaires. « Les travaux de cet ordre (a-t-il dit) *complètent* et *suppléent* la législation, dans les détails compliqués où elle ne peut s'engager, organisent les services publics, tracent à l'administration, dans toutes ses parties, les règles qu'elle doit suivre. — Le concours obligé du conseil d'État peut seul garantir que l'on conservera, dans la suite de ces règlements, l'unité d'esprit et de principes et les bonnes traditions administratives. Les bureaux des ministères, quels que puissent être leur zèle et leur expérience, n'auraient ni la généralité de vues, ni le temps nécessaire pour suffire à cette grande tâche (1). »

Tels sont donc les motifs du concours obligé du conseil d'État dans les matières réglementaires.

X. Il est d'autres matières dans lesquelles nos lois ne prescrivent pas l'intervention de règlements d'administration publique, mais où elles se bornent à tracer au gouvernement le devoir de faire tels ou tels actes, *dans la forme des règlements d'administration publique.*

1° C'est ainsi que la loi du 29 floréal an x, après avoir établi, dans toute l'étendue de l'empire, sur les fleuves et rivières navigables, un droit de navigation intérieure, a statué, par son article 3, en ces termes : « Il sera arrêté, par le gouverne» ment, *dans la forme des règlements d'administration publique*,

(1) Voyez l'exposé des motifs de 1840.

Source : BIU Cujas

» un tarif des droits de navigation pour chaque fleuve, rivière » ou canal, après avoir consulté les principaux négociants, » marchands ou mariniers qui les fréquentent. »

2° C'est ainsi que le Code de commerce établit, par son article 37, qu'aucune société anonyme ne peut exister si ce n'est avec l'autorisation du chef de l'État, et avec son approbation pour l'acte qui la constitue; et que cette approbation doit être donnée *dans la forme prescrite pour les règlements d'administration publique.*

— Pourquoi nos lois ont-elles ainsi statué?

C'est d'abord qu'en eux-mêmes les actes prévus par le législateur, et qu'il a confiés à la sollicitude et à la responsabilité du pouvoir exécutif, ont un certain caractère réglementaire qui les rapproche beaucoup des véritables règlements d'administration publique, c'est-à-dire : qu'ils embrassent une certaine généralité dans leur objet; — qu'ils s'étendent dans l'avenir, par leur prévoyance; — et qu'enfin ils ont quelque chose d'impératif dans les obligations qu'ils tracent ou dans l'existence des établissements qu'ils consacrent.

C'est, en second lieu, qu'à raison même de leur importance, le législateur a désiré qu'ils fussent entourés de certaines garanties, qui consistent : dans une instruction méthodique, étendue et régulière, — dans la délibération du conseil d'État, — enfin dans l'insertion au *Bulletin des lois.*

En résumé, toutes les fois que vous rencontrerez, dans nos lois, une disposition prescrivant soit un *règlement d'administration publique*, soit un acte du gouvernement devant intervenir *dans la forme des règlements d'administration publique,* vous saurez que, dans tous ces cas, le conseil d'État doit être appelé à en délibérer.

XI. Au surplus, ce ne sont pas seulement des lois qui ont établi, pour certains actes du pouvoir exécutif, *la forme des règlements d'administration publique;* l'autorité royale elle-même, par des dispositions précises, s'est quelquefois imposé

Source : BIU Cujas

l'obligation de suivre cette forme, en considération sans doute de l'importance des mesures prévues.

Vous en rencontrerez d'assez nombreux exemples; j'ai seulement voulu vous en avertir : le fait vous est ainsi désormais expliqué.

XII. D'autres dispositions de la Constitution de 1848 appellent le conseil d'État à donner des avis au gouvernement, et lui tracent ainsi des devoirs nouveaux, tout en lui constituant des droits dont il n'avait pas joui jusqu'alors.

Aux termes de l'article 55 de la Constitution, le président de la République ne peut faire grâce qu'*après avoir pris l'avis du conseil d'Etat.*

Cet avis n'enchaîne pas la volonté du chef de l'État : il a seulement pour but de l'entourer de lumières au moment où, ayant égard à des circonstances favorables, qui peuvent motiver une remise, une commutation, ou une réduction de peine, il veut arrêter, par l'exercice du droit de grâce, le libre cours de la justice du pays. Jusqu'à la Constitution de 1848, les pouvoirs publics, investis de cette haute attribution, n'avaient eu recours qu'à des conseils intérieurs, intimes, sans être jamais assujettis à prendre nécessairement l'avis d'un corps constitué quelconque. La disposition nouvelle que je vous signale est donc une garantie d'une plus mûre délibération.

XIII. L'article 65 de la Constitution de 1848 donne également au conseil d'État un droit nouveau, plus important encore peut-être que le précédent. Cet article est conçu en ces termes :

« Le président de la République a le droit de suspendre, » pour un terme qui ne pourra excéder trois mois, les agents » du pouvoir exécutif élus par les citoyens.

» Il ne peut les révoquer que *de l'avis* du conseil » d'État. »

A l'occasion de ce paragraphe, une difficulté s'était élevée,

Source : BIU Cujas

en 1848, entre le pouvoir exécutif, représenté par le ministre de l'intérieur et la commission de l'Assemblée nationale faisant fonctions de conseil d'État provisoire. Il s'agissait de déterminer la portée de l'avis du conseil d'État en cette matière. Le ministre considérait l'intervention du conseil d'État comme purement consultative, en ce sens qu'elle ne pourrait jamais entraver l'action du gouvernement sur les agents qu'il veut révoquer. La commission, au contraire, pensa que l'article 65 ne pouvait recevoir une semblable interprétation et déféra à l'Assemblée nationale la solution de la question; elle fut tranchée par un ordre du jour motivé, conçu dans les termes suivants :

« Attendu que, pour les articles 65 et 80 de la constitution, » ces mots, *de l'avis du Conseil d'Etat*, sont équivalents à » ceux-ci, *conformément à l'avis*, l'Assemblée passe à l'ordre » du jour. »

Il est donc désormais certain que cette révocation ne peut être prononcée qu'autant que le conseil d'État l'a approuvée.

XIV. L'article 80 de la Constitution porte ce qui suit :

« Les conseils généraux, les conseils cantonaux et les » conseils municipaux peuvent être dissous par le président » de la République, de l'avis du conseil d'État. »

Vous sentirez facilement l'importance de cette autre attribution, confiée au conseil d'État par les articles 65 et 80.

Aux termes de la loi du 3 juillet 1848, les maires et adjoints des communes d'une population inférieure à 6,000 âmes sont élus par les conseils municipaux, issus du suffrage universel. Sans prétendre que l'article 65 a pour conséquence d'ériger en principe constitutionnel leur nomination par les conseils municipaux, il faut reconnaître qu'ils ont été l'objet principal des préoccupations du législateur, lorsqu'il a entouré de garanties la révocation des agents administratifs qui puisent, dans l'élection, la source de leurs pouvoirs. Seuls en

Source : BIU Cujas

effet parmi les fonctionnaires publics, les maires et adjoints présentent ce caractère, et l'on a pensé que l'intervention du conseil d'État, faisant une large part, d'un côté, aux justes exigences du gouvernement dont la responsabilité ne doit pas être engagée par des agents hostiles et récalcitrants, ferait respecter, en même temps, dans leur personne, la délégation du suffrage universel.

Quant aux conseils municipaux, cantonaux ou généraux, l'esprit de la Constitution est facile à saisir : elle a voulu établir l'équilibre entre des assemblées locales, que leur origine dispose à la résistance, et le pouvoir exécutif qui, dans l'accomplissement de son mandat, pourrait se montrer enclin à les briser trop sévèrement. Ici encore c'est dans le conseil d'État qu'on a cherché le point d'appui de cette pondération.

XV. Le conseil d'État peut être appelé à exercer une autre attribution politique que lui confère l'article 99 de la Constitution. Cet article s'exprime ainsi :

« L'Assemblée nationale et le président de la République » peuvent, *dans tous les cas*, déférer l'examen des actes de tout » fonctionnaire, autre que le président de la république, au » conseil d'État, dont le rapport est rendu public. »

Et la loi organique du conseil d'État qualifie d'*appréciation* cet examen qui doit avoir lieu conformément à l'article 99 de la Constitution. (Loi du 3 mars 1849, article 8.)

Il faut rattacher ces dispositions à celles qui ont pour objet la responsabilité des agents de l'autorité publique. Le conseil d'État, il est vrai, n'a aucun droit de décision ; il ne peut exercer aucune action directe sur le fonctionnaire, ministre ou autre, dont les actes lui sont déférés : mais, dans tous les cas, et par conséquent même lorsque l'Assemblée nationale aura renvoyé un ministre inculpé devant la haute cour de justice ou devant les tribunaux ordinaires, le conseil d'État, sur la réquisition du président ou de l'Assemblée, examinera sa conduite, en appréciera les motifs ; et, dans un rapport qui pourra

Source : BIU Cujas

être rendu public, fera connaître le résultat de ses délibérations.

L'instruction des affaires relatives à l'examen des actes des fonctionnaires publics est confiée à la section de législation, qui les entend, si elle le juge convenable. Ils ont également le droit de se présenter devant elle et de produire leur justification par écrit. Sur le rapport de la section, la discussion s'ouvre dans l'assemblée générale, et le rapport du conseil d'État est soumis, selon les cas, à l'Assemblée nationale ou au président de la République. (Règl. du conseil d'État du 15 juin 1850, art. 37 et suiv.)

Il est, au surplus, nécessaire de distinguer avec soin le contrôle à exercer, dans ce cas, par le conseil d'État, de celui dont le principe est posé dans l'article 43 de la loi organique.

« Le ministre de la justice, dit cet article, dénoncera à la » section du contentieux les actes administratifs contraires à » la loi, et la nullité pourra en être prononcée. »

Ici il ne s'agit que d'un contrôle judiciaire ou quasi judiciaire; et c'est un droit de décision qui est positivement attribué au conseil d'État, ou plutôt à la section du conseil d'État chargée des affaires contentieuses.

XVI. Enfin la loi organique, spécifiant deux sortes de difficultés qui pourront s'élever entre les ministres, donne au conseil d'État la mission de les résoudre.

Ces difficultés peuvent porter sur les attributions que les divers ministres tiennent respectivement des lois, ou sur l'application de ces lois elles-mêmes. (Loi du 3 mars 1849, art. 5.)

1° Il est évident que, lorsque deux ministres sont en désaccord sur une question de compétence relative aux services qu'ils dirigent, une autorité supérieure et indépendante doit être appelée à statuer entre eux.

Sous la monarchie, il avait semblé naturel d'abandonner ce soin au roi, qui, dans la plénitude de sa puissance exécutive,

Source : BIU Cujas

assignait à chacun des ministres sa part d'influence et d'autorité, dans les cas où la loi avait laissé la compétence indécise : d'ordinaire, cependant, il demandait au conseil d'État son avis sur ces questions.

La loi du 3 mars 1849 n'a pas voulu laisser ce pouvoir au président de la République ; bien qu'il s'agisse des attributions de ses ministres, c'est le conseil d'État qui, aux termes de l'article 5, doit trancher la difficulté. Ce n'est plus, dans ce cas, un simple avis que le conseil d'État est appelé à émettre, la loi lui demande une solution, aussi obligatoire pour les ministres que l'était autrefois l'ordonnance royale.

Il est à remarquer, toutefois, que le conseil d'État ne peut se saisir d'office de semblables difficultés élevées entre les ministres ; il ne peut prononcer que sur leur demande : aucune atteinte n'est donc, en ce point, portée à l'indépendance que doit toujours conserver le pouvoir exécutif.

2° L'autre espèce de difficultés sur laquelle le conseil d'État a également à rendre une décision est indiquée en ces termes :

« Relativement à l'application des lois : »

Si deux ministres sont en désaccord sur la manière d'appliquer une loi, ils peuvent demander au conseil d'État une décision qui fera la règle de leur conduite.

Les ministres usent de cette faculté : je pourrais vous en citer plusieurs exemples.

— Telles sont celles des attributions du conseil d'État qui m'ont semblé présenter un caractère *politique*, et se rapporter plutôt à la marche du gouvernement qu'à l'expédition des affaires administratives proprement dites.

XVII. Avant de passer, toutefois, aux attributions que j'ai qualifiées *administratives*, j'ai à vous entretenir d'une fonction du conseil d'État qui embrasse, dans sa généralité, tout ce qui concerne la politique et le gouvernement, en même temps qu'elle peut s'appliquer aux détails les plus minutieux de l'administration. Elle me semble donc bien placée, dans cet

Source : BIU Cujas

exposé, entre les deux catégories qui se partagent les attributions non judiciaires du conseil d'État, et pourra servir de transition de l'une à l'autre.

L'article 5 de la loi du 3 mars 1849 porte :

« Le conseil d'État donne son avis sur toutes les questions » qui lui sont soumises par le président de la République et » par les ministres (§ 4). »

La loi précédente du 19 juillet 1845 imposait au conseil d'État une obligation identique : aujourd'hui, comme autrefois, il doit assister le gouvernement en toute circonstance. Il faut rapprocher de l'article 5 de la loi du 3 mars le deuxième paragraphe de son article 3, portant que « le conseil d'État donne » son avis sur les projets d'initiative parlementaire à l'égard » desquels il est consulté par le gouvernement. » C'est là une conséquence du principe posé dans l'article 5.

Tout en constatant, à l'égard de cette attribution générale, l'analogie qui existe entre la législation antérieure à 1848 et celle qui nous régit, il faut signaler cependant une différence qui les distingue, quant à la forme suivant laquelle le gouvernement doit demander l'avis du conseil d'État.

La loi du 3 mars 1849 suppose, en effet, que le conseil d'État pourra être consulté, non pas seulement par les ministres, mais encore par le président de la République; elle établit donc des relations directes entre le conseil d'État et le chef du pouvoir exécutif.

Il est à remarquer que, sous l'ancien gouvernement, le monarque ne pouvait faire aucun acte sans le contre-seing, l'intermédiaire et la responsabilité d'un ministre; ce principe est reproduit, il est vrai, par la Constitution de 1848 : elle décide que les actes du président de la République, autres que ceux par lesquels il nomme et révoque les ministres, n'ont d'effet que s'ils sont contre-signés par un ministre. (Art. 67.)

Mais la mesure dont il s'agit ici n'est pas au nombre des actes dont s'occupe l'article 67, et il paraît évident que le pré-

Source : BIU Cujas

sident de la République pourra, toutes les fois qu'il le voudra, consulter le conseil d'État, sans qu'il ait pour cela besoin de l'intervention de ses ministres. La situation faite au roi constitutionnel par les Chartes de 1814 et de 1830, au point de vue de la responsabilité, entraînait des conséquences rigoureuses que le nouveau système ne comporte plus. Tout acte d'un chef de l'État irresponsable, fût-ce une simple demande d'avis, doit être revêtu d'une signature capable d'en répondre devant le pays; mais aujourd'hui le président de la République est, par l'article 68, déclaré responsable de tous les actes du gouvernement et de l'administration, en même temps que les ministres et tous autres agents et dépositaires de l'autorité publique. Ce principe peut être la cause et la justification des rapports directs qu'établit la loi du 3 mars 1849 entre le président de la République et le conseil d'État.

Nous voici parvenus aux attributions administratives du conseil d'État.

### N° 2. *Attributions administratives.*

L'article 9 de la loi du 3 mars 1849 a eu pour objet de conserver au conseil d'État celles qu'il tenait de la législation antérieure.

Elles se divisent naturellement en matières de *haute administration* et matières d'*administration ordinaire*. Je dois d'abord vous entretenir des premières.

I. Elles sont assez nombreuses; je vous signalerai les principales d'entre celles que j'ai déjà énumérées, à savoir : les prises maritimes, les appels comme d'abus, l'enregistrement et la vérification des bulles et autres actes du saint-siége, l'enregistrement et la vérification des statuts des congrégations religieuses de femmes, la naturalisation des étrangers.

1° Le droit de prises maritimes résulte, en temps de guerre, du droit, admis jusqu'ici entre les nations, de faire à son ennemi le plus de mal possible, et de s'emparer des biens qui lui appartiennent ou qui lui sont destinés.

Source : BIU Cujas

En temps de paix, le droit de prises résulte du droit de faire la police des mers, et de protéger, soit le commerce, soit l'humanité, en arrêtant ou détruisant les négriers et les pirates.

Ce droit dépend donc essentiellement des principes du droit international ; or il n'est pas possible à un gouvernement sage de laisser l'autorité judiciaire statuer sur l'application de ces principes à la validité des prises.

Voyons d'abord pour les cas de guerre.

On peut comparer l'armement en course à la guerre de parti, autorisée quelquefois par les gouvernements. Eh bien, si des partisans étaient porteurs d'actes souverains qui leur permissent d'armer et d'équiper à leurs dépens, s'ils ne demandaient d'autre solde que le butin qu'ils feraient sur l'ennemi, pourrait-on les rendre justiciables de l'autorité judiciaire, pour les réclamations qui seraient élevées contre eux par les étrangers? Non certainement : de telles contestations ne pourraient être terminées que par le gouvernement ; car c'est à lui de régler et de diriger toutes les opérations militaires ; c'est à lui seul de faire respecter les droits de l'État et de s'en porter le défenseur, s'ils sont contestés; c'est à lui qu'il appartient d'arrêter et de contenir dans de justes bornes les entreprises de toutes les forces actives qu'il lève et envoie contre les ennemis de l'État.

Quand on réclame contre la validité d'une prise, on conteste évidemment un acte hostile fait au nom du gouvernement, et son intérêt est toujours engagé et peut-être compromis dans une pareille contestation. Toute difficulté de cette espèce embrasse nécessairement les intérêts d'un peuple à un autre peuple, sous le rapport du droit de guerre, du droit des gens, des alliances, des neutralités. Or jamais le pouvoir judiciaire d'une nation bien organisée s'appliqua-t-il aux différends résultant des actes de guerre? jamais fut-il chargé de maintenir le droit des gens, et de prononcer sur des traités d'alliance et de commerce entre les nations? Si quelque législation s'est oubliée à ce point, assurément elle a fait une grande faute!

Source : BIU Cujas

Prenez garde aussi que si l'on rendait les corsaires ou les partisans indépendants du gouvernement, pour et au nom duquel ils agissent, s'ils pouvaient faire valider leurs prises par les tribunaux civils, ils sauraient bientôt peut-être où il faudrait conduire et faire entrer la prise, pour avoir toujours raison.

Plus le droit de guerre qui leur est conféré est dangereux, étendu, terrible, plus le gouvernement doit exercer une surveillance forte et active pour les maintenir dans la sphère de la *course*, et les empêcher de devenir *pirates*.

D'un autre côté, enfin, plus les corsaires font une guerre périlleuse et utile à la patrie, plus ils doivent être protégés par le gouvernement contre les entreprises des puissances étrangères. Or, dans l'un comme dans l'autre cas, qui peut tenir la balance d'intérêts aussi élevés? Seraient-ce de simples tribunaux civils? Non : il ne faut rien moins que toute la force du gouvernement. Les corsaires ne doivent point redouter ses décisions; il a plus qu'eux l'intérêt de nuire aux ennemis de la patrie et à tous ceux qui les servent; mais il lui importe aussi de mettre en pratique, à leur égard, les principes du droit de guerre et du droit commun des nations, qu'il s'agisse de corsaires ou de vaisseaux de l'État (1).

L'intérêt de l'État n'est pas moindre en ce qui concerne l'application de ces principes, lorsque les prises sont faites, en temps de paix, sur des négriers ou des pirates. Ne pas respecter le pavillon des nations amies, lorsqu'il couvre des navires dont l'expédition est légitime, ce serait s'exposer à une rupture, à des représailles, et peut-être à la guerre.

C'est donc au gouvernement qu'il appartient de statuer sur la validité des prises, afin de maintenir son droit, et autant que possible la bonne harmonie entre les nations.

Voilà les principes : examinons notre législation positive.

(1) Voyez le discours de M. Méaulle au conseil des Cinq-Cents, en 1796.

Source : BIU Cujas

La loi du 26 ventôse an VIII ayant interdit aux tribunaux de connaître de ces contestations, un arrêté du gouvernement du 6 germinal suivant a établi un *conseil des prises*.

Les décisions de ce conseil ont été soumises au recours *devant le conseil d'État*, par le § 3 de l'article 14 du décret réglementaire du 11 juin 1806.

La paix ayant mis fin aux fonctions du conseil des prises, l'ordonnance royale du 23 août 1815, que j'ai déjà eu plusieurs fois l'occasion de vous citer, a rangé les prises maritimes au nombre des attributions dévolues au conseil d'État. Il les a toujours conservées depuis ce temps ; et je dois, en terminant ce sujet, vous faire remarquer que l'ordonnance réglementaire du 9 septembre 1831 a disposé de la manière suivante : « Considérant qu'il importe de statuer dans le plus bref délai sur la validité des prises maritimes, pour ne pas prolonger indûment la captivité des marins capturés ; — Considérant, d'ailleurs, que le jugement des prises maritimes est souvent subordonné à des considérations diplomatiques, qui ne peuvent devenir l'objet d'une discussion publique ; — Nous avons ordonné, etc. : — Article 1^er^. Le conseil d'État continuera de statuer sur la validité des prises maritimes, conformément aux règlements antérieurs à notre ordonnance du 2 février dernier. »

Cette ordonnance du 2 février a introduit la publicité des séances du conseil et le débat oral en matière contentieuse. L'ordonnance du 9 septembre a donc eu pour effet de conserver les affaires de prises maritimes parmi les affaires *non contentieuses*, et c'est avec raison que le § 3 de l'article 17 de l'ordonnance réglementaire du 18 septembre 1839 a laissé les choses en cet état. Elles sont donc décidées à huis clos, et sans condition d'avocats.

Leur véritable place est, en effet, parmi les matières de haute administration et de gouvernement.

2° Nous arrivons aux *appels comme d'abus*.

L'histoire du moyen âge et des temps modernes est pleine

Source : BIU Cujas

des tristes luttes engagées entre l'Église et l'État. Elles n'avaient au fond qu'un but : la puissance de l'une sur l'autre, c'est-à-dire la suprématie de Rome sur les rois chrétiens. Presque tous les pays d'Europe et du monde civilisé ont eu à les subir. Notre propre histoire en offre des traces nombreuses ; mais nos rois ont souvent et noblement résisté ; et le clergé français, en reconnaissant avec humilité, comme il le devait, la suprématie spirituelle du chef de l'Église, a résolûment alors secondé la résistance de nos rois, dans l'intérêt de l'indépendance de leur couronne.

Depuis la célèbre déclaration du clergé de 1682, il n'a plus été possible de soutenir, en France, *que l'État est dans l'Église;* et cette maxime est moins que jamais admissible, depuis le bienfait du concordat de l'an x et la promulgation des articles organiques du 18 germinal de la même année.

La religion, si nécessaire au bonheur des hommes, garde, dans notre pays, sa légitime domination sur les consciences ; mais elle n'y peut dépasser les limites assignées à la puissance spirituelle. Elle y vit sous la protection du pouvoir temporel, qui, de son côté, n'aspire pas à pénétrer dans les replis sacrés du for intérieur.

En général, l'autorité civile et l'autorité religieuse s'y exercent dans une bonne harmonie. Mais l'État les surveille : ce droit de surveillance est, en effet, de l'essence même de sa souveraineté. C'est à lui qu'il appartient d'empêcher ou de faire cesser les collisions qui peuvent naître entre les deux puissances ; et c'est pour cela qu'il exerce avec impartialité le droit de censure, d'une part, sur ceux des actes des ministres des cultes qui troublent l'ordre social, d'autre part sur ceux des actes de l'autorité civile ou des citoyens qui tendent à porter atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté que les lois garantissent à ses ministres.

Son devoir est de maintenir entre elles une égale balance, en apportant toutefois une plus active surveillance, une plus



Source : BIU Cujas

grande fermeté du côté où l'esprit du temps et les faits généraux, que lui seul est en état de saisir et de bien apprécier, lui font apercevoir le danger d'usurpation.

Il peut être utile de vous faire connaître les principes qui dirigent notre gouvernement dans cette haute et difficile surveillance. Voici donc la manière dont s'exprimait l'illustre Portalis, dans son rapport sur la loi organique que je vous citais tout à l'heure :

« Tout gouvernement exerce deux sortes de pouvoirs en matière religieuse : celui qui compète essentiellement au magistrat politique, en tout ce qui intéresse la société, et celui de protecteur de la religion elle-même. Par le premier de ces pouvoirs, le gouvernement est en droit de réprimer toute entreprise sur la temporalité, et d'empêcher que, sous des prétextes religieux, on ne puisse troubler la police et la tranquillité de l'Etat; par le second, il est chargé de faire jouir les citoyens des biens spirituels qui leur sont garantis par la loi portant autorisation du culte qu'ils professent.

» C'est ainsi que, chez toutes les nations policées, les gouvernements se sont conservés dans la possession constante de veiller sur l'administration des cultes, et d'accueillir, sous des dénominations et des formes qui ont varié selon les temps et les lieux, le recours exercé par les personnes intéressées contre *les abus* des ministres de la religion, et qui se rapporte aux deux espèces de pouvoirs dont nous venons de parler... *L'appel comme d'abus*, ou le *recours au souverain en matière ecclésiastique*, se trouve consacré par toutes les ordonnances et par les plus anciens monuments. On en trouve des traces dans le sixième canon du concile de Francfort, tenu en 794. Dans tous les âges, on rencontre des preuves qui constatent l'exercice de ce recours. Ces preuves sont rapportées par Dupuy et Durand de Maillane, sur l'article 79 des libertés de l'Église gallicane... »

C'est conformément à ces principes que les articles orga-

Source : BIU Cujas

niques du concordat de l'an x, c'est-à-dire la loi de notre pays en cette matière, prévoient deux catégories d'*abus*, pour lesquelles le recours est ouvert au gouvernement : les uns peuvent être commis par des personnes ecclésiastiques, les autres par des laïques.

Les premiers sont ainsi définis par l'article 6 de la loi :

« L'usurpation ou l'excès de pouvoir; — la contravention aux lois et règlements de l'État; — l'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France; — l'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane, — et toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, et dégénérer contre eux en oppression, ou en injure, ou en scandale public. »

Tels sont autant de *cas d'abus*, qui sont prévus par le législateur, qui peuvent être commis par les ecclésiastiques de tous les degrés, qui peuvent atteindre l'État, ses institutions, l'ordre public et les citoyens eux-mêmes.

« C'est un principe incontestable, a dit encore Portalis dans le même rapport, qu'en devenant prêtre on ne cesse pas d'être citoyen, et que conséquemment les prêtres doivent être soumis aux lois et règlements de l'État, comme le sont les citoyens ordinaires. Toute contravention commise par un ecclésiastique contre les lois et règlements de l'État est donc un véritable abus, et même un délit, selon l'importance et la gravité des circonstances et de la matière dont il s'agit. Ainsi, et comme citoyens et comme prêtres, les ministres du culte sont obligés de se conformer aux lois et aux règlements émanés de la puissance publique sur les matières ecclésiastiques, et toute contravention à ces lois ou règlements est incontestablement un *abus* qui autorise le recours au souverain; car, ou il faut dire que la puissance civile ne peut faire des règlements ou des lois sur les matières ecclésiastiques, ou il faut convenir qu'elle a le droit d'en assurer l'exécution. »

Source : BIU Cujas

— La seconde catégorie d'*abus* est également définie en ces termes : « Toute atteinte portée à l'exercice du culte et à » la liberté que les lois et règlements garantissent à ses mi- » nistres. » (*Ib.*, art. 7.)

L'intérêt de l'État, le respect dû à la religion et à ses ministres, le principe constitutionnel de la liberté de conscience, l'ordre public enfin, exigeaient que cette règle fût écrite dans la loi, à côté de la première. Les garanties devaient être réciproques.

« Cet article, a dit encore Portalis (qu'il faut toujours citer comme le meilleur guide en cette grave matière), cet article est fondé sur la loi naturelle. Si les personnes ecclésiastiques peuvent commettre des abus contre leurs inférieurs dans la hiérarchie, et contre les simples fidèles, les fonctionnaires publics et les magistrats peuvent s'en permettre contre la religion et les ministres du culte. Le *recours* doit donc être un remède réciproque, comme l'était l'*appel comme d'abus;* car voici ce qui est porté dans l'article 8 de nos libertés : « L'appel » comme d'abus réciproque est réciproquement commun aux » ecclésiastiques pour la conservation de leur autorité et juri- » diction; si, que le promoteur ou autre ayant intérêt peut » aussi appeler comme d'abus de l'entreprise ou attentat fait » par le juge laïque sur ce qui lui appartient. » — Il est enseigné par tous les auteurs que les ministres du culte pouvaient appeler comme d'abus de toute sentence ou jugement rendu par un tribunal laïque, si ce jugement blessait les lois ou la judicature spirituelle des personnes ecclésiastiques. Si l'on a vu peu d'exemples de ces appels comme d'abus, c'est que la voie d'appel simple était toujours ouverte aux ecclésiastiques contre les sentences des juges inférieurs, et que la voie de la cassation leur compétait contre les arrêts des cours. »

Si j'avais à vous expliquer, en ce moment, les règles de la matière, je vous offrirais le commentaire des diverses dispositions législatives que je viens de vous citer, et je vous mon-

Source : BIU Cujas

trerais comment ces dispositi ns sont appliquées dans la pratique; mais tel n'est pas, quant à présent, le but que je me propose, et je ne vous ai donné les notions qui précèdent qu'afin de vous faire mieux apprécier l'importance de l'intervention du conseil d'État dans toutes les difficultés de cette nature.

Le conseil d'Etat a donc été, par la loi organique du concordat, appelé à seconder le gouvernement dans l'accomplissement de l'un de ses plus grands devoirs, celui de tenir la balance égale entre les deux puissances, et de faire rentrer chacune dans ses limites légales. (Art. 6 et 7.)

Le gouvernement peut y être excité par toute partie intéressée. (*Ib.*, art. 8.) Le recours qu'elle autorise peut même être formé d'office par les préfets, qui exercent, dans ce cas, une sorte de ministère public, et que la loi semble avoir placés ainsi comme des surveillants continuels et des appréciateurs prudents des intérêts publics et privés en cette matière. (*Ib.*)

— Le recours en abus dont il vient d'être parlé n'est pas seulement introduit, par nos lois, pour le culte catholique; l'article 6 des articles organiques du culte protestant, qui sont de la même date que les autres articles et qui les accompagnent, a statué en ces termes : « Le conseil d'État connaîtra de toutes les entreprises des ministres du culte, et de toutes les discussions qui pourront s'élever entre ces ministres. »

Enfin, depuis qu'en vertu de la loi du 8 février 1831 les ministres du culte israélite reçoivent un traitement du trésor de l'État, ils jouissaient des avantages généraux qui sont accordés aux ministres des autres cultes reconnus par l'État; et je professais que, dans les mêmes circonstances, le même recours devait être ouvert en leur faveur ou contre leurs entreprises. L'ordonnance royale du 25 mai 1844, portant règlement pour l'organisation du culte israélite, a, en effet, établi la disposition suivante : — « Art. 55. Toutes entreprises des ministres du culte » israélite, toutes discussions qui pourront s'élever entre ces

Source : BIU Cujas

» ministres, toute atteinte à l'exercice du culte et à la liberté » garantie à ces ministres, nous seront déférées en notre con- » seil d'État, sur le rapport de notre ministre des cultes, pour » être par nous statué ce qu'il appartiendra. » — La doctrine que nous professions dès 1842 n'a donc pas tardé à recevoir la sanction du pouvoir exécutif.

L'une des matières de haute administration sur lesquelles le conseil d'État est appelé à délibérer touche encore au droit de police de l'État sur l'exercice des cultes.

Cette attribution est limitée à deux circonstances :

1° — Le conseil d'État vérifie et enregistre les bulles et autres actes du saint-siége.

Le premier des articles organiques du concordat de l'an x porte ce qui suit: « Aucune bulle, bref, rescrit, décret, mandat, provision, signature servant de provision, ni autres expéditions de la cour de Rome, même ne concernant que les particuliers, ne peuvent être reçus, publiés, imprimés, ni autrement mis à exécution, *sans l'autorisation du gouvernement.* »

En effet, sans cette autorisation, et l'examen préalable qu'elle suppose, il n'y aurait pas indépendance du pouvoir temporel vis-à-vis de l'Église; il abdiquerait sa souveraineté. « Il est, a dit Portalis, de l'intérêt des gouvernements de ne point renoncer à la conduite des affaires religieuses; ces affaires ont toujours été rangées, par les différents codes des nations, dans les matières qui appartiennent à la haute police de l'État. L'autorisation d'un culte suppose nécessairement l'examen des conditions suivant lesquelles ceux qui les professent se lient à la société, et suivant lesquelles la société promet de l'autoriser... Ce n'est qu'en suivant, par rapport aux différents cultes, le système d'une protection éclairée, qu'on pouvait arriver au système bien combiné d'une surveillance utile; car protéger un culte, ce n'est point chercher à le rendre dominant et exclusif, c'est seulement veiller sur sa doctrine et sur sa police, pour que l'État puisse diriger des institutions si

Source : BIU Cujas

importantes vers la plus grande utilité publique, pour que les ministres ne puissent corrompre la doctrine confiée à leur enseignement, ou secouer arbitrairement le joug de la discipline, au grand préjudice des particuliers et de l'État. »

C'est donc le besoin de maintenir l'indépendance de l'État, et de ne point abdiquer son droit souverain de contrôle sur les choses extérieures du culte, qui a fait établir et maintenir la règle de l'examen préalable des bulles, brefs et autres actes de la cour de Rome. Cet examen est d'autant plus nécessaire dans la circonstance, qu'il ne doit pas être oublié que le Pape, chef spirituel de l'Église universelle, est en même temps un souverain temporel étranger.

Dans l'ordre de choses établi, le conseil d'État était le seul corps en France qui, par sa position, ses lumières et sa fermeté, pût aider le gouvernement dans l'examen de ces actes. Dès l'origine, ils lui ont été soumis, et la nécessité de son intervention à cet égard a été consacrée par le § 4 de l'article 8 de l'ordonnance royale du 29 juin 1814. Ce paragraphe est ainsi conçu : « *Le conseil d'Etat vérifiera et enregistrera* les bulles » et actes du saint-siége, ainsi que les actes des autres com- » munions et cultes. »

Il exerce encore aujourd'hui cette attribution. Son examen, la vérification à laquelle il procède, ont principalement pour objet de s'assurer si les bulles ou autres actes de la cour de Rome ne contiennent rien de contraire aux droits de la nation, et aux libertés et franchises de l'Église gallicane.

Mais je crois devoir insister sur ce point, que cette vérification n'aboutit qu'à *un avis* donné au gouvernement, avis dont le sens est que les actes dont il s'agit peuvent être reçus et publiés dans le pays, sans danger pour les droits sacrés dont il est le gardien. Cet *avis* est suivi d'une ordonnance ou d'un décret ainsi conçus : « La bulle (ou le bref, ou tout autre acte) donnée à... le jour de... portant (l'objet de l'acte), est reçue et sera publiée dans le royaume ou la République. »

Source : BIU Cujas

Qu'arriverait-il, si l'avis du conseil d'État était contraire à cette réception et à cette publication?

D'abord je ferai remarquer que le gouvernement n'étant jamais tenu de suivre les avis du conseil d'État, dans les matières qui lui sont dévolues à titre de simple conseil, le gouvernement est toujours libre de prendre une résolution différente : il le ferait sous sa responsabilité ; et c'est le principe de cette responsabilité constitutionnelle qui met précisément ce droit entre les mains du pouvoir exécutif.

Je dois vous dire, en outre, que, dans plus d'une occasion sans doute, la vérification scrupuleuse du conseil d'État a pu le convaincre que tel ou tel acte de la cour de Rome renfermait des clauses contraires à notre droit public ou privé, mais que la conviction par lui acquise n'a pas eu pour effet de lui inspirer la pensée d'en conseiller le rejet; de hautes convenances politiques, le désir d'éviter le renouvellement de débats pénibles, ont conduit au résultat que voici : — le conseil d'État a pensé qu'il suffirait d'adopter et d'insérer, dans toutes les ordonnances ou dans tous les décrets sur cette matière, une clause, un article ainsi conçu : « Ladite bulle (ou tout autre » acte) est reçue, sans approbation des clauses, formules et » expressions qu'elle renferme, et qui sont ou pourraient être » contraires à la constitution, aux lois du pays, aux franchises, » libertés et maximes de l'Église gallicane, et sans que lesdites » clauses, formules ou expressions puissent nuire ou préju- » dicier aux droits du gouvernement. »

Ces dispositions, qui évitent avec la cour de Rome des démêlés fréquents, et qui, malgré les efforts de la diplomatie, n'aboutiraient peut-être pas à une conclusion entièrement satisfaisante, sont une protestation continuelle qui réserve tous les droits, et écarte tout véritable danger d'usurpation de la part d'une puissance étrangère, qui cependant a, sous le rapport spirituel, une action journalière dans l'État.

Enfin, toutes les ordonnances et tous les décrets intervenus

Source : BIU Cujas

dans ces circonstances se terminent par un article dont voici les termes : « Ladite bulle (ou tout autre acte) sera *transcrite*, » en latin et en français, *sur les registres de notre conseil d'État ;* » mention de cette transcription sera faite, sur l'original, par » le secrétaire général du conseil d'État. »

Telles sont les explications que j'avais à vous donner sur cette partie des attributions du conseil d'État. Il ne vous aura pas échappé que le conseil d'État, en corps, n'a véritablement à intervenir que dans l'examen et la vérification des actes de la cour de Rome ; et que le soin de la *transcription* sur les registres est naturellement confié à son chef et au secrétaire général : le concours de l'assemblée générale est inutile ici.

2° — Une attribution, d'une nature analogue, dont le conseil d'État est investi, est énoncée dans l'article 2 de la loi du 24 mai 1825. Il est ainsi conçu : « Aucune congrégation reli- » gieuse de femmes ne sera autorisée qu'après que ses statuts, » dûment approuvés par l'évêque diocésain, auront été *véri-* » *fiés et enregistrés au conseil d'État*, en la forme requise pour » les bulles d'institution canonique. Ces statuts ne pourront » être approuvés et enregistrés que s'ils contiennent la clause » que la congrégation est soumise, dans les choses spirituelles, » à la juridiction de l'ordinaire. — Après la vérification et » l'enregistrement, l'autorisation sera accordée par une loi à » celles de ces congrégations qui n'existaient pas au 1er jan- » vier 1825. A l'égard de celle de ces congrégations qui exis- » taient antérieurement au 1er janvier 1825, l'autorisation sera » accordée par une ordonnance du roi. »

Voici les principes qui me semblent dominer cette difficile et importante matière, qui intéresse le maintien des grandes maximes de notre droit public. Leur exposition succincte vous fera comprendre l'utilité de l'intervention du conseil d'État dans les affaires de cette nature.

Une tendance naturelle et innée semble avoir, de tout temps, porté les hommes à former de petites sociétés dans la

Source : BIU Cujas

grande... Tant qu'elles ne se produisent point au dehors par leurs actes, et qu'elles n'affectent pas de formes extérieures, elles peuvent et doivent sans doute exciter l'attention d'un gouvernement vigilant; mais, étrangères à l'ordre civil, ne constituant que des réunions fortuites et éphémères, qu'aucun lien apparent et civilement obligatoire ne maintient, qu'aucun mode d'adoption publiquement avoué ne perpétue, ni l'intérêt public ni l'intérêt privé ne commandent de constater solennellement ou de régulariser leur existence.

Il en est autrement, si ces associations, quel qu'en soit l'objet, prétendent obtenir une existence civile et devenir habiles à exercer certains droits : alors elles ne peuvent y parvenir qu'en recourant aux voies légales. Ces voies sont ou judiciaires, ou administratives, ou législatives.

On peut diviser ces associations en deux classes :

Celles qui n'ont pour objet que l'utilité privée des associés, et qui ne se lient à aucune institution religieuse ou politique, et celles qui ont pour objet l'utilité publique, ou qui se rattachent à quelqu'une des grandes institutions de l'État.

Les sociétés de la première classe sont nominales ou anonymes.

Relativement aux sociétés nominales, la publicité du contrat d'association pourvoit à tout. Elles sont essentiellement temporaires; formées de la réunion de plusieurs citoyens, elles ne sont capables de faire collectivement et solidairement que ce qu'aurait pu faire isolément chacun de leurs membres : aussi n'ont-elles besoin, pour être reconnues, que de se légitimer par l'accomplissement de quelques formalités judiciaires.

Quant aux sociétés anonymes (je vous l'ai déjà fait remarquer), il faut quelque chose de plus. Comme elles consistent en une association de capitaux, plutôt qu'en une réunion d'associés, la fiction ingénieuse qui les transforme en personnes civiles, capables d'agir et de contracter, abstraction faite de toute responsabilité individuelle, ne peut acquérir

Source : BIU Cujas

quelque réalité que par l'intervention, et, en quelque sorte, sous la garantie du magistrat politique ; car il est seul capable de vérifier la solvabilité et la consistance d'un tel établissement, et c'est à lui seul qu'il appartient d'accorder la jouissance des droits civils aux personnes qui n'en sont point en possession par le droit de leur naissance.

Les associations de la seconde classe sont les plus importantes. Elles sont appelées à tenir une place considérable dans l'État ; elles n'y jouissent pas seulement de certains droits civils ; elles y remplissent, en quelque sorte, des fonctions publiques : aussi le recours à la puissance souveraine est-il nécessaire, lorsqu'il s'agit de leur incorporation à la grande société.

Trois principaux motifs établissent cette nécessité.

D'abord, il est à remarquer que la puissance publique seule est compétente pour juger si l'association qui sollicite son admission est en harmonie avec le régime constitutionnel et les maximes du droit public du pays.

Ensuite, la puissance publique peut seule, dans l'État, déclarer l'utilité publique, et reconnaître si les moyens que l'on veut employer sont assortis à la fin qu'on se propose.

Enfin, nous venons de le voir, à elle seule appartient le pouvoir de conférer le droit de cité, et d'elle seule peuvent émaner les priviléges. Or, suivant l'observation judicieuse de Blackstone, former, de diverses personnes privées, une seule personne morale et civile, appelée à exercer des facultés et à jouir de certains droits qui n'auraient pu appartenir aux individus isolés qui la composent, c'est évidemment conférer une espèce de privilége.

Dans les États modernes, les associations qui ont l'utilité publique pour objet, et qui se rattachent à quelqu'une des grandes institutions de l'État, se destinent, soit à la propagation ou au maintien de la religion, soit à l'instruction publique, soit à l'accomplissement de diverses œuvres de charité ou

Source : BIU Cujas

de bienfaisance. Elles sont ou ecclésiastiques ou laïques, et les associations religieuses sont elles-mêmes purement religieuses ou religieuses et charitables.

Pour ce qui concerne les établissements *laïques*, comme les plus importants d'entre eux ne peuvent se former qu'autant que la loi a posé ou reconnu le principe de l'utilité ou de la nécessité de leur existence, comme ils demeurent exclusivement placés sous la direction de la puissance publique, et ne sont, pour la plupart du temps, que son propre ouvrage, ils peuvent être suffisamment autorisés par la voie administrative. La fondation d'un collége, d'une académie ou d'un hôpital, est, en effet, une pure affaire d'administration. Les règlements d'un tel établissement émanent du magistrat politique, ou n'ont de force que lorsqu'ils sont revêtus de son autorisation; ils sont nécessairement conformes aux principes du droit public du pays. L'établissement est d'ailleurs administré sous la surveillance des agents du gouvernement, et selon les règles qu'il a prescrites.

Quant aux établissements *ecclésiastiques*, la nécessité de donner aux formes de leur autorisation, à l'acte qui constate, pour ainsi dire, leur naissance politique et civile, la plus grande solennité possible, résulte de la nature même des choses.

En effet, ces établissements ont une tout autre origine que les établissements laïques; ils ont des effets bien plus étendus. Plutôt fondés en vue de la vie future que de la vie présente, ils tirent un commencement d'existence de l'autorisation des supérieurs ecclésiastiques. Ils sont une source d'engagements spéciaux et d'obligations étroites qui ne dérivent ni de la loi naturelle ni de la loi civile. Ils imposent à leurs membres une nouvelle série de devoirs, entièrement distincts de ceux de *sujet* et de *citoyen*. Ils peuvent leur donner des rapports de confraternité avec des individus qui ne sont point enfants de la même patrie. Ils leur commandent une subordination et une obéissance qui n'ont rien de commun avec l'obéissance et

Source : BIU Cujas

la subordination ordonnées pour le maintien de la société civile.

On a justement observé que c'est par les liens nécessaires de la famille, qui est l'association naturelle, au sein de laquelle nous naissons, et qui est comme une petite patrie, que nous tenons à la grande. Or, il peut être à craindre que les liens volontaires qui nous unissent à une association cosmopolite, devenue la famille de notre choix, ne nous détachent de la grande famille de l'État.

D'ailleurs, lorsqu'il s'agit d'apprécier les inspirations de la conscience et du zèle, ne faut-il pas se défier du bien lui-même? On peut redouter que les vues d'une piété mal éclairée ou d'une ferveur imprévoyante ne l'emportent sur l'intérêt permanent de l'État, sur celui des établissements déjà fondés ou de l'universalité des citoyens.

Aussi, en thèse générale, l'incorporation de tout établissement ecclésiastique, l'autorisation donnée à toute association religieuse de se recruter, de se perpétuer, de suivre les règles qu'elle s'est imposées, l'acte solennel qui la rend capable de droits et d'effets civils, doivent émaner de la puissance législative.

Il faut remarquer, toutefois, que, lorsqu'il ne s'agit plus que d'autoriser l'établissement d'une maison ou d'une colonie nouvelle, dépendante d'une association déjà reconnue par la loi, toutes les questions qui sont incontestablement du pouvoir législatif sont résolues d'avance. Quand la loi a reconnu une association, la nature, les conditions, la règle, le but, les moyens de cette association ont été appréciés. Ils ont été jugés compatibles avec les lois du pays, et conformes à l'ordre politique établi. Il ne reste plus à vérifier que l'utilité relative de l'établissement qu'elle veut former. Cette question, presque d'intérêt local, rentre naturellement dans le domaine de l'administration.

L'examen administratif se borne à reconnaître si l'établisse-

Source : BIU Cujas

ment a les moyens de pourvoir à son entretien ; s'il est nécessaire ou s'il sera utile dans les lieux où l'on projette de l'établir; s'il n'y pourra nuire à aucun des établissements existants; s'il a obtenu l'assentiment des autorités qui doivent concourir à sa fondation ; enfin, s'il est appelé par le vœu des citoyens.

Ainsi, les premières déterminations sont de la compétence de la puissance législative, qui embrasse l'universalité des temps et des lieux, qui détermine les principes et leurs conséquences; — les secondes résolutions à prendre rentrent dans le domaine de la haute administration, qui applique à chaque fait et à chaque localité les règles générales posées par la loi (1).— La délibération du conseil d'État, dans l'un et l'autre cas, seconde le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif.

La cinquième des matières de haute administration sur lesquelles le conseil d'État est appelé à délibérer est la *naturalisation des étrangers*.

La *naturalisation* est l'acte par lequel un étranger est admis à devenir membre de l'État auquel il veut appartenir, et à y jouir des mêmes droits que les indigènes.

Elle exige donc deux conditions :

D'une part, la volonté réfléchie de l'impétrant ;

De l'autre, l'autorisation du souverain, car cette *adoption politique* est un acte de souveraineté.

Cette adoption, dans notre droit public antérieur à 1849, pouvait avoir lieu de quatre manières différentes :

1° Par la déclaration de l'intention de se fixer en France, et la résidence pendant dix années : c'est la naturalisation *ordinaire*. (Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 3.)

Deux ordonnances du roi étaient nécessaires dans ce cas : l'une pour autoriser l'étranger à établir son domicile en France. (Avis du conseil d'État du 18 prairial an XII, et Code civil,

(1) Ce qui précède, depuis la fin de la page 393, est extrait d'un rapport fait par M. le comte Portalis à la Chambre des pairs, le 20 mars 1823.

Source : BIU Cujas

art. 13.) L'autre ordonnance devait intervenir, lorsque l'étranger avait rempli les conditions exigées pour devenir citoyen français; sa naturalisation était prononcée par le roi (décret du 17 mars 1809, art. 1er), sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice. (*Ib.*, art. 2.) Dans ce cas, il n'y avait pas lieu à faire délibérer le conseil d'État.

2° L'étranger pouvait devenir Français par la naturalisation *extraordinaire*, accordée en récompense de services rendus ou en vue d'une utilité considérable pour le pays.

En effet, le sénatus-consulte du 19 février 1808 porte ce qui suit : « Les étrangers qui rendront ou qui auraient rendu des services importants à l'État, ou qui apporteront dans son sein des talents, des inventions ou une industrie utile, ou qui formeront de grands établissements, pourront, après un an de domicile, être admis à jouir des droits de citoyen français. (Art. 1er.) — Ce droit leur sera conféré par un décret spécial, rendu sur le rapport du ministre, *le conseil d'Etat entendu.* » (Art. 2.)

3° La troisième naturalisation était obtenue d'une manière plus solennelle encore; elle était accordée comme récompense d'éminents services.

Elle était le résultat de lettres émanées du roi, et que l'on qualifiait de *lettres de grande naturalisation;* mais il fallait qu'elles fussent *vérifiées* par les deux chambres. L'effet de ces lettres, ainsi vérifiées, était de donner à l'étranger la capacité d'être élu député ou nommé pair, et par conséquent de siéger dans l'une ou l'autre chambre. (Ord. royale du 4 juin 1814, art. 1er.)

4° Enfin, les circonstances qui avaient réuni, pendant quelques années, à la France, un grand nombre de pays étrangers, avaient donné aux individus nés dans ces pays des titres particuliers pour conserver parmi nous une adoption politique à laquelle ils pouvaient attacher du prix; et ces titres, la législation s'était empressée de les consacrer, lorsque le terri-

Source : BIU Cujas

toire de la France a été renfermé dans ses anciennes limites.

Cette position avait été réglée par la loi du 14 octobre 1814. Dans ce cas, c'étaient des *lettres de déclaration de naturalité* que pouvaient obtenir les étrangers. — Le conseil d'État était ordinairement consulté sur ces sortes d'affaires, quoique la loi n'en imposât pas l'obligation.

Ainsi, des quatre modes de naturalisation, un seul, la *naturalisation extraordinaire*, exigeait l'intervention du conseil d'État (1).

—La loi du 3 décembre a 1849 a introduit de nouvelles règles et consacré quelques unes des dispositions antérieures.

Il a été reconnu en principe, dans la discussion de la loi, que la naturalisation est un acte de souveraineté nationale; mais le droit de l'accorder a été délégué, par la loi, au pouvoir exécutif.

Toutefois, la plénitude des droits de citoyen français, c'est-à-dire, le droit d'être élu à l'Assemblée nationale, ne peut être donné que par une loi. (Art. 1er, dernier paragraphe.)

Le législateur admet deux espèces de naturalisation : l'une *ordinaire*, après l'accomplissement des conditions qu'il établit; l'autre *extraordinaire*, qui permet de réduire à une année seulement la condition d'une résidence de dix années. Cette dernière naturalisation peut être obtenue pour des services importants rendus à la France, ou dans le cas où l'étranger qui demande son adoption politique a justifié qu'il a apporté en France, soit une industrie, soit des inventions utiles, soit des talents distingués; la fondation d'un grand établissement suffit encore. (Art. 2.)

C'est, vous le voyez, la reproduction de cette partie du décret du 19 février 1808.

Dans ces deux hypothèses, le conseil d'État doit être consulté, et la naturalisation ne peut être accordée qu'autant que son avis est favorable. (Art. 1er, § 2.)

(1) Voyez, sur tout ceci, les *Institutes* de M. de Gérando.

Source : BIU Cujas

C'est une grande influence créée pour le conseil d'État ; mais c'est avant tout une garantie pour le pays.

La loi veut encore qu'une enquête précède toute concession de cette nature. (*Ib.*, § 2.) Le gouvernement reste le maître de déterminer les formes et l'étendue de cette enquête ; mais, comme ses résultats font partie de l'instruction, et qu'elle est nécessairement soumise au conseil d'État, celui-ci pourrait exprimer le vœu d'un supplément d'enquête, si la première lui paraissait insuffisante.

— L'intervention du conseil d'État est enfin obligatoire dans un troisième cas.

La naturalisation n'est pas encore accordée ; mais l'étranger a reçu du chef de l'État l'autorisation d'établir son domicile en France.

La loi concède au gouvernement le droit de révoquer ou modifier cette autorisation ; mais alors il faut l'avis préalable du conseil d'État. (Art. 3.)

Remarquez que, dans cette troisième hypothèse, la loi n'exige pas un avis *favorable* ; la loi n'impose au gouvernement d'autre devoir que de consulter le conseil d'État : c'est une différence entre les deux premiers cas et celui-ci ; elle se conçoit, en présence de la responsabilité du pouvoir exécutif ; l'étranger non naturalisé n'a pas, d'ailleurs, besoin de plus amples garanties que celle d'un examen sérieux, par un corps politique indépendant et ferme, des causes de la mesure qui se prépare.

— Il me reste à vous entretenir des matières administratives ordinaires, sur lesquelles le conseil d'Etat est appelé à délibérer.

Art. 3. *Ordonnances royales ou décrets, faisant la simple application des lois administratives.*

I. Entraçant les grandes divisions que j'ai cru pouvoir établir parmi les attributions du conseil d'État, je vous ai dit qu'il



Source : BIU Cujas

était, enfin, appelé à délibérer sur des projets d'ordonnances ou de décrets faisant la simple application des lois administratives.

Ces ordonnances ou ces décrets sont en très grand nombre et d'une importance fort diverse.

Les uns interviennent sur des choses d'intérêt général; les autres, sur des choses d'intérêt individuel, en rapport avec l'intérêt général.

Quelques exemples encore suffiront, je pense, pour tracer visiblement pour votre intelligence la différence qui existe entre les actes du pouvoir exécutif dont je veux parler ici et ceux dont il a été question jusqu'à présent, dans l'examen des fonctions du conseil d'État.

1° — Ainsi, la loi du 27 frimaire an XI, qui se rapporte à notre système financier, et spécialement à notre dette publique, exige, par son article 1^er^, la *délibération* préalable du *conseil d'État* sur les projets d'ordonnances ayant pour objet les rectifications d'erreurs sur le grand livre de la dette publique.

2° — Ainsi, l'article 5 de la loi du 16 septembre 1807, sur le desséchement des marais, veut que les concessions soient faites par des décrets rendus *en conseil d'État.*

3° — Ainsi l'article 5 de la loi du 21 avril 1810 dispose :

« Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un » acte de concession *délibéré en conseil d'Etat.* »

4° — Ainsi l'article 2 du décret du 15 octobre 1810 statue :

« La permission nécessaire pour la formation des manufactures et ateliers compris dans la première classe (des ateliers dangereux, insalubres ou incommodes) sera accordée, avec les formalités ci-après, par un *décret rendu en notre conseil d'État.* »

5° — Ainsi le décret du 18 mai 1808, contenant organisation des comptoirs de la Banque de France, porte, article 2 :

« Le conseil général de la Banque fera connaître successi-

Source : BIU Cujas

vement les villes dans lesquelles il se propose d'établir les comptoirs d'escompte; aucun établissement ne sera fait que sur notre approbation, *donnée en conseil d'État.* »

6° — Ainsi, dans la sphère de la tutelle exercée par le gouvernement sur les départements, sur les communes, les hospices, les fabriques et autres établissements d'utilité publique, c'est le *conseil d'État* qui, d'après l'article 53 de la loi du 18 juillet 1837, doit être appelé à délibérer sur le recours exercé par une commune contre le refus d'autorisation de plaider qui lui aurait été fait par le conseil de préfecture.

7° — Ainsi l'acceptation ou le refus de dons et legs faits à un département ne peut, selon l'article 31 de la loi du 10 mai 1838, « être autorisé que par une ordonnance royale, *le con-*» *seil d'État entendu.* »

Et d'après l'article 36 de la même loi : « Les actions du » département sont exercées par le préfet, en vertu des déli-» bérations du conseil général, avec l'autorisation du roi, *en* » *conseil d'État.* »

De même encore, selon l'article 36 de la même loi : « Les » transactions délibérées par le conseil général du départe-» ment ne peuvent être autorisées que par ordonnance du » roi, *le conseil d'État entendu.* »

Ainsi, enfin, aux termes du décret impérial, intervenu sur avis du conseil d'État, le 21 décembre 1808, « l'emploi des capitaux provenant de remboursements de rentes à des communes, des hospices et fabriques, en biens-fonds ou de toute autre manière, doit être autorisé par un décret *rendu en conseil d'État*, sur l'avis du ministre de l'intérieur pour les communes et les hospices, et du ministre des cultes pour les fabriques. »

II. Le nombre d'ordonnances royales ou de décrets pour l'examen desquels les lois ou les règlements prescrivent l'intervention du conseil d'État est très considérable; mais ce conseil délibère encore sur un bien plus grand nombre d'ordonnances ou de décrets que les lois ou les règlements n'ont

Source : BIU Cujas

pas prescrit de soumettre à son examen, et qui lui sont soumis par la pure volonté des ministres.

III. Enfin il lui est aussi fréquemment demandé, par ces mêmes ministres, *des avis* sur la manière dont il faut déterminer le sens de *telle* loi ou de *tel* règlement, ou sur l'application à en faire, dans certains cas déterminés, assez graves pour que les ministres jugent utile de recourir à ses lumières.

IV. Les comités du conseil, sur la demande des ministres au département desquels ils correspondent, donnent aussi un très grand nombre d'*avis* sur des affaires ou même des projets d'ordonnances ou de décrets qui leur sont soumis; ces derniers projets ne sont pas, d'ordinaire, portés à l'assemblée générale du conseil.

Je vous indiquerai, entre autres, tous ceux qui sont relatifs à la liquidation des pensions des employés dépendant de chaque ministère, et ceux relatifs aux dons et legs faits aux établissements publics, dans de certaines limites.

Le règlement intérieur du conseil d'État détermine celles de ces affaires qui ne sont pas portées à l'assemblée générale du conseil.

V. En terminant cette partie importante des attributions du conseil d'État, je ne dois point omettre de vous signaler le droit de contrôle et de surveillance qui résulte pour lui de l'article 75 de la Constitution et du dernier paragraphe de l'article 5 de la loi du 3 mars 1849. Ce paragraphe est ainsi conçu :

« Le conseil d'État exerce, à l'égard des administrations » publiques, les pouvoirs de contrôle et de surveillance qui » lui sont conférés par les lois. »

Il semble, au premier abord, que cette disposition ait pour effet, sinon de donner, du moins de reconnaître au conseil d'État un droit propre, un pouvoir de contrôle en vertu duquel, planant au-dessus des diverses administrations publiques, il aurait mission de les surveiller. Bien que les expressions un peu vagues de cet article paraissent se prêter à cette

Source : BIU Cujas

interprétation, elle ne me semble cependant pas admissible; aucune des lois nombreuses qui constituent l'ensemble de notre droit administratif n'a conféré au conseil d'État un tel pouvoir propre de surveillance et de contrôle. Jamais, depuis 1814, le conseil d'État n'a eu d'initiative; il n'a jamais délibéré sur des questions administratives proprement dites, si ce n'est sur la provocation du gouvernement, que sur le renvoi à lui fait d'une affaire quelconque.

Le conseil d'État, il est vrai, a constamment exercé un contrôle sur certaines matières, telles que les finances des villes et des départements; il l'a fait, toutes les fois que les ministres, et surtout celui du département de l'intérieur, lui ont soumis des projets de travaux, d'emprunts, de contributions extraordinaires, d'octrois, d'abattoirs, de routes départementales et de chemins vicinaux. A l'occasion des avis qui lui étaient demandés sur ces matières, il s'est efforcé de démontrer à l'administration centrale la nécessité, et quelquefois l'urgence, d'arrêter les départements et les communes sur la pente où les entraînaient des dépenses ruineuses et parfois inutiles. — Qu'il fût ou non consulté sur ce point, il a cru de son devoir de se faire représenter les budgets départementaux ou communaux, et, par un rapprochement nécessaire, de démontrer l'opportunité ou le danger des dépenses projetées.

Sans doute, ce contrôle a été utile, et si les avertissements du conseil d'État avaient trouvé plus d'écho dans la sphère de la haute administration, peut-être les finances départementales et communales seraient-elles aujourd'hui dans une situation moins inquiétante.

Mais, dans aucun cas, je le répète, le conseil d'État n'a pris l'initiative, en ce sens qu'apercevant des abus, il les ait signalés d'office, pour les corriger par une décision ultérieure. Ce n'est qu'accidentellement et par voie d'avis qu'il a exercé un certain contrôle; c'est ainsi seulement qu'il a pu être amené à

Source : BIU Cujas

reprendre, à critiquer, à censurer même quelquefois les actes des autorités constituées. Sa mission ne peut être différente aujourd'hui; elle ne peut être exercée que dans les limites établies par les lois, et les lois existantes ne portent rien de plus précis à cet égard.

VI. Telles sont donc, dans leur ensemble, les fonctions du conseil d'État en matière administrative. J'ai mis un grand soin à les faire passer sous vos yeux, préférant vous faire apprécier cette grande institution par ses actes.

Il vous sera désormais facile, je le pense, de vous faire une juste idée de son action et de son influence. Mais ne perdez jamais de vue qu'elles sont purement morales; entendez bien dans quel sens les lois, les règlements, les simples ordonnances, les décrets eux-mêmes ont appelé l'intervention du conseil d'État dans les actes de l'administration publique. Il n'a pas été donné à cette intervention un caractère tel que les délibérations du conseil aient, par elles-mêmes, aucune force d'exécution, et que l'opinion de la majorité, de l'unanimité même de ses membres, impose au gouvernement aucune nécessité de suivre l'avis qui en résulte. Cet auxiliaire n'a pas été appelé pour lier et contraindre l'administration, mais seulement pour l'éclairer. Le législateur et le pouvoir exécutif lui-même ont voulu, pour l'intérêt public, pour l'intérêt de l'administration suprême, qui en est l'organe et le défenseur, que, dans les matières les plus graves, cette administration fût protégée contre le danger de la précipitation ou des sollicitations puissantes; qu'elle eût examiné, réfléchi; qu'elle eût été suffisamment avertie avant d'agir.

Les lois ont pu exiger et ont, en effet, prescrit l'intervention préalable du conseil d'État, lorsque, par ces délégations générales que je vous ai signalées, après avoir établi le principe des obligations imposées aux citoyens, dans la vue de l'utilité publique, les lois ont confié au pouvoir exécutif le soin d'en développer les conséquences. Le législateur a dit alors à celui-

Source : BIU Cujas

ci : « Vous serez mon commentaire ; je donne à vos règlements une sanction anticipée ; mais ces règlements seront préparés et mûris dans un conseil qui pourra faire revivre fidèlement ma pensée. »

En un mot, en matière administrative, les lois sous l'empire desquelles nous vivons ne pouvaient constituer le conseil d'État *comme autorité*, sans déplacer les pouvoirs, sans déranger l'ordre de la hiérarchie administrative, sans faire disparaître du sommet de cette hiérarchie une détermination discrétionnaire qui doit toujours y avoir une part plus ou moins grande, et contre les abus de laquelle la Constitution a établi la responsabilité ministérielle. Les lois ont seulement voulu que le conseil d'Etat fût le conseil habituel du gouvernement, de l'administration centrale, composée de tous les ministères ; elles ont voulu que les voix de magistrats éclairés et fermes pussent toujours se faire entendre dans les affaires importantes ; et nul ministre ne pourrait nier les secours qu'il y a trouvés et qu'il y trouve chaque jour.

Il me reste à vous faire connaître le mode d'action du conseil d'État.

### § 3. *Mode d'action du conseil d'État.*

I. Les formes suivant lesquelles le conseil d'État procède, son organisation intérieure et l'ordre de ses travaux sont déterminés par la loi organique du 3 mars 1849, et par un règlement d'administration publique à l'égard duquel le conseil d'État a été investi d'un pouvoir propre par l'Assemblée nationale, conformément à l'article 75 de la Constitution.

La loi du 3 mars 1849 porte, en effet :

« Article 58. Un règlement *fait par le conseil d'Etat* déter-» minera l'ordre intérieur de ses travaux, la composition des » sections et des comités, la répartition et le roulement des » conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs, et » toutes autres mesures de service et d'exécution. »

Source : BIU Cujas

« Article 59. Le même règlement désignera, parmi les affaires soumises à l'examen du conseil d'État, celles qui seront » portées devant l'assemblée générale ou devant les sections, » et celles qui ne seront soumises qu'à l'examen d'un comité. »

Cette délégation, en vertu de laquelle le conseil d'État s'est à deux reprises réglementé lui-même, le 26 mai 1849 et le 15 juin 1850, étaient conformes à la dignité de cette assemblée qui, dans sa sagesse, peut seule déterminer les formes suivant lesquelles elle croit pouvoir accomplir son mandat. Les principes en ont été posés dans la loi; c'est au conseil d'État qu'il appartenait de les appliquer, en les développant.

II. Le conseil d'État forme un corps unique, dont tous les membres siégent au même titre, exercent les mêmes fonctions, partagent les mêmes droits : tous concourent également à l'œuvre commune; mais le travail doit être divisé et réparti entre eux, de manière à en rendre l'expédition prompte et la préparation complète et réfléchie. Une première division résulte de la nature même des diverses attributions du conseil d'État, qui sont, comme vous l'avez vu, et pour n'en prendre que le caractère saillant, *législatives*, *administratives* et *judiciaires*. (Voyez rapport de la commission.)

Ainsi donc, le conseil d'État est divisé en trois sections :

1° Section de législation;

2° Section d'administration;

3° Section du contentieux administratif. (Loi du 3 mars 1849, art. 26.)

Cette distribution de matières fut vivement attaquée à la tribune de l'Assemblée nationale. On fit remarquer que le système d'organisation de l'ancien conseil d'État était complétement opposé au principe en vertu duquel un grand nombre d'affaires seraient décidées non plus en assemblée générale, mais par des comités; que la loi de 1845 avait sagement confié la préparation des affaires aux hommes spéciaux composant les comités; mais que toujours le contrôle du

Source : BIU Cujas

conseil lui-même avait dû intervenir pour donner satisfaction aux autres branches des services publics qui pourraient être intéressées dans la question. — Malgré ces objections, le système de la commission a prévalu.

III. La répartition des conseillers d'État entre les sections est faite, en assemblée générale, par la voie du scrutin, à la majorité absolue. Cette répartition a lieu, après chacun des renouvellements faits en vertu de l'article 72 de la Constitution. (Règl., art. 4.)

En cas de nomination par suite de démission ou de décès, ou pour toute autre cause, le conseiller d'État nommé par l'Assemblée nationale entre dans la section à laquelle appartenait celui qu'il remplace. (*Ibid.*)

Les conseillers faisant partie d'une section peuvent, avec l'agrément du conseil d'État, permuter avec les conseillers d'une autre section. (*Ib.*)

La répartition des conseillers d'État entre les commissions permanentes de la section de législation et entre les comités de la section d'administration a lieu d'après les mêmes principes et dans les mêmes formes. (*Ib.*, art. 5.)

IV. Le président de chaque section est élu par les membres de la section : l'élection se fait au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages. (Loi du 3 mars 1849, art. 27.)

Les fonctions de présidents de section durent jusqu'au moment où ils sont soumis personnellement à la réélection par l'Assemblée nationale. (*Ib.*, art. 28.)

Le président de la section d'administration préside le comité auquel il lui convient de s'attacher : il préside les autres comités, toutes les fois qu'il le juge convenable. (Règl., art. 7.)

Le président de la section de législation peut également présider les diverses commissions formées dans cette section. (*Ibid.*)

Les commissions et les comités élisent leur président, au scrutin et à la majorité absolue des voix. (*Ib.*)

Source : BIU Cujas

V. La répartition des maîtres des requêtes et des auditeurs entre les sections est faite par le président du conseil d'État et les présidents de section. (*Ib.*, art. 6.)

Entre les commissions et comités, cette répartition est faite par le président de la section. (*Ib.*)

Dans le but de faire participer les maîtres des requêtes et auditeurs à tous les travaux du conseil, et d'empêcher qu'ils ne fussent consacrés exclusivement à une spécialité, il a été décidé que, tous les trois ans au moins, après le renouvellement des conseillers d'État par l'Assemblée nationale, il serait fait un roulement de ces fonctionnaires entre les diverses sections, par le président du conseil d'État et les présidents de section. (*Ib.*, art. 8.)

### I. *Règles générales.*

I. Vous connaissez le mode suivant lequel les membres du conseil d'État sont répartis entre les sections ; avant de vous exposer les attributions de chacune d'elles, je dois vous indiquer certaines règles générales, relatives à leurs assemblées.

Les sections de législation et d'administration ne peuvent valablement délibérer, si le nombre des membres présents n'est pas au moins de la moitié plus un (Règl., art. 21). — Il faut rapprocher de cet article l'article 24, qui déclare applicables aux sections, commissions permanentes et comités, les règles établies pour la tenue des assemblées générales et les pouvoirs du président.

C'est au président de la section qu'appartient, en principe, le droit de distribuer les affaires entre les rapporteurs : chargé de la direction des travaux, responsable, dans une certaine limite, de leur exécution, il peut seul en mesurer l'importance et l'étendue aux diverses catégories de fonctionnaires qui relèvent de son autorité. (*Ib.*, art. 32.)

Néanmoins, les affaires qui rentrent dans les attributions d'une commission ou d'un comité sont distribuées par le pré-

Source : BIU Cujas

sident de la commission ou du comité, lorsque le président de la section n'a pas désigné lui-même le rapporteur. (*Ib.*)

Cette désignation doit toujours être faite par lui, lorsqu'une section est appelée par un ministre à délibérer sur une question qui a donné lieu à un avis, soit d'un comité, soit d'une commission. (*Ib.*, art. 33.)

II. En cas d'absence ou d'empêchement, les présidents de la section de législation et de la section du contentieux sont remplacés par le conseiller d'État de leur section, le premier dans l'ordre du tableau ; et le président de la section d'administration, par le président de comité le plus ancien dans l'ordre du tableau, en qualité de conseiller d'État. (*Ib.*, art. 50.)

III. Ce tableau, sur lequel le rang d'inscription peut avoir, comme vous le voyez, des conséquences importantes, détermine encore l'ordre dans lequel siégent les conseillers d'État ; il comprend : 1° les présidents de section, dans l'ordre fixé par l'article 26 de la loi organique ; 2° les conseillers d'État, d'après leur ordre d'élection par l'Assemblée nationale. (*Ib.*, art. 49.)

Quant aux maîtres des requêtes et auditeurs, ils siégent dans l'ordre de leur nomination. (*Ib.*)

IV. Des dispositions réglementaires ont consacré, d'une manière spéciale à l'égard des conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs, l'obligation à la résidence qui, vous le savez, pèse, dans notre pays, sur tous les fonctionnaires publics. — Les conseillers d'État ne peuvent s'absenter sans un congé donné par le président du conseil d'État, et sur l'avis du président de la section et du président de la commission ou du comité dont ils font partie. (Règl., art. 51.)

Les maîtres des requêtes et auditeurs ne peuvent s'absenter sans un congé du président de leur section. (*Ib.*)

Une sanction pécuniaire, c'est-à-dire, la retenue intégrale de la portion du traitement afférente au temps écoulé, et si cette sanction ne suffisait pas, une sanction morale, l'avis officiel donné au président de la République, pourraient, aux

Source : BIU Cujas

termes de l'article 53 du règlement, être la conséquence d'une absence non autorisée.

V. Corps constitué, autorité indépendante, le conseil d'État est chargé d'un mandat qu'il exécute librement : il a reçu de la loi le pouvoir de régler lui-même son mode d'action, et de se proroger par conséquent à une certaine époque, lorsqu'à raison de l'état de ses travaux, il juge une telle mesure compatible avec les besoins du service.

Un règlement fait par le conseil d'État, en vertu de la délégation contenue dans l'article 58 de la loi du 3 mars 1849, et promulgué au *Moniteur* le 18 juillet 1850, a pour objet les vacations du conseil d'État.

Le conseil d'État, porte l'article 1^er^, fixe, chaque année, l'époque et la durée de ces vacations.

Il est des affaires courantes qui, à raison de leur urgence, comportent une solution immédiate et dont les vacations du conseil d'État ne doivent pas retarder la décision : il y a été pourvu par la création d'une *section temporaire*, composée de douze membres et du président du conseil d'État, ou d'un président de section ; cette section temporaire est chargée de l'expédition de ces affaires. (Art. 2.)

Elle est divisée en comités, par arrêté du vice-président de la République, président du conseil d'État. (*Ib.*)

Les membres de la section des vacations sont désignés par ce président et par les présidents de section. (*Ib.*, art. 5.)

Six maîtres des requêtes et huit auditeurs, désignés de la même manière, sont attachés à la section des vacations. (*Ib.*, art. 6.)

La compétence de la section des vacations s'étend à toutes les affaires urgentes qui, en vertu du règlement du conseil d'État, doivent être portées, soit aux assemblées générales, soit aux sections de législation et d'administration. Elle délibère, dans ce cas, après délibération préalable du comité compétent. (*Ib.*, art. 3.)

Source : BIU Cujas

VI. Il nous reste à étudier les dispositions légales et réglementaires, spéciales à la section de législation, à la section d'admission et aux assemblées générales où réside véritablement l'esprit du conseil d'État, réuni tout entier pour délibérer sur des questions importantes à l'égard desquelles les sections n'ont pu prendre que des solutions provisoires. Vous remarquez sans doute mon silence en ce qui concerne la section du contentieux : investie d'une juridiction propre, constituée en tribunal administratif, les dispositions qui la concernent seront plus tard l'objet d'une analyse approfondie; quant à présent, je me contente d'en signaler l'existence au milieu du conseil d'État, sans entrer dans aucun détail à cet égard.

Remarquez seulement qu'elle est chargée non plus de la préparation du jugement, mais du jugement même des affaires contentieuses ; qu'elle se compose de neuf membres, et qu'un maître des requêtes, désigné par le président de la République et suppléé par deux autres maîtres des requêtes, désignés de la même manière, remplit, auprès de la section du contentieux, les fonctions de ministère public ; neuf maîtres des requêtes sont adjoints comme rapporteurs à cette section. (Loi du 3 mars 1849, art. 36 ; Règl., art. 3.)

II. *Règles spéciales à la section de législation.*

I. La section de législation se compose de seize conseillers d'État et de neuf auditeurs. (Règl., art. 1er.)

Pour l'étude préparatoire des affaires qui lui sont soumises, elle forme, dans son sein, des *commissions spéciales*, temporaires ou permanentes. (*Ib.*, art. 30.)

Telle est la commission permanente de cinq membres, à laquelle sont confiées les attributions résultant de l'article 55 de la Constitution, en vertu duquel le pouvoir exécutif ne peut exercer le droit de grâce que sur l'avis du conseil d'État. Cette commission représente le conseil d'État tout entier, à l'égard

Source : BIU Cujas

des affaires de cette nature les moins graves ; quant aux autres, qu'elle prépare seulement, l'avis définitif est émis par la section ou par le conseil. (Règl., art. 14.)

Sur la demande des commissions ou des comités de l'Assemblée nationale, la section désigne des conseillers d'État ou des maîtres des requêtes pour y exposer l'avis du conseil d'État. (Loi du 3 mars, art. 31.) Il peut arriver, en effet, que la pensée du conseil, à l'égard de certaines matières, ne puisse être rendue sensible que par des observations orales.

II. La section de législation doit être saisie, pour en délibérer sans retard, de tous les projets sur lesquels le conseil d'État est consulté par l'Assemblée nationale ou par le gouvernement. (Loi du 3 mars 1849, art. 32.) Son attribution est générale pour tout ce qui tient à l'œuvre législative : toutefois, lorsqu'un projet de loi ou de règlement est relatif aux matières qui rentrent dans les attributions de la section d'administration, la section de législation peut le lui renvoyer, à raison de sa compétence spéciale. (Règl., art. 18.)

La section d'administration saisit du projet le comité compétent, qui en fait rapport au conseil d'État, après délibération de la section d'administration. (*Ib.*)

III. Une autre règle a été posée dans la loi, elle se rattache au même principe : sur la demande de la section de législation, les comités de la section d'administration lui sont adjoints pour délibérer avec elle sur les projets qui concernent le département ministériel auxquels ils correspondent. (Loi du 3 mars 1849, art. 35.)

Si les travaux ordinaires du comité ainsi appelé dans la section de législation l'empêchent de se joindre à ses membres, il peut déléguer un ou plusieurs de ses membres pour satisfaire à l'appel qui lui a été fait. (Règl., art. 36.)

IV. Je vous ai dit que le choix des rapporteurs appartenait au président de la section : il n'en est pas toujours ainsi ; en effet, les membres des commissions temporaires de la section de

Source : BIU Cujas

législation sont désignés par la section, à moins qu'elle ne délègue à son président la faculté de les désigner : dans ce dernier cas, il fait également la désignation du rapporteur ; mais la commission y procède elle-même, si ses membres ont été désignés par la section. (Règl., art. 35.)

V. Il me reste à vous indiquer sommairement les attributions de la section de législation.

Elle est chargée de l'examen, de la préparation et de la délibération des matières énoncées dans les articles 1, 2, 3, 4, 7 et 8 de la loi du 3 mars 1849. (Art. 29.)

Elle délibère sur les mises en jugement. (Règl., art. 19.)

Elle statue définitivement sur les projets d'avis concernant :

1° La dissolution des conseils municipaux des communes dont la population est inférieure à 3,000 habitants, et qui ne sont point chefs-lieux de département ou d'arrondissement. (Règl., art. 10 et 12.)

A l'égard de toutes autres communes, son avis est également définitif, quand il est conforme à la dissolution. (*Ib.*)

2° La révocation des maires et adjoints élus par les conseils municipaux, quand son avis est conforme à la proposition du gouvernement. (*Ib.*)

3° Les demandes en autorisation de poursuites contre tous agents du gouvernement qui ne sont point à la nomination du président de la République. (*Ib.*, art. 12.)

4° Les grâces ou commutations, lorsque la peine à remettre ou à commuer est afflictive et infamante ou simplement infamante, ou lorsque le renvoi à la section est prononcé par la commission des recours en grâce ou par son président. (*Ib.*, art. 13.)

### III. *Règles spéciales à la section d'administration.*

I. La section d'administration est composée de quinze conseillers d'État, douze maîtres des requêtes et quinze auditeurs

Source : BIU Cujas

Elle se divise en trois comités correspondant aux divers départements ministériels :

1° Comité de l'intérieur, de la justice, de l'instruction publique et des cultes ;

2° Comité des finances, de la guerre et de la marine ;

3° Comité des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, et des affaires étrangères.

Dans chacun de ces comités entrent cinq conseillers d'État et cinq auditeurs.

Au comité de l'intérieur viennent s'adjoindre, en outre, cinq maîtres des requêtes ; quatre maîtres des requêtes au comité des finances ; trois seulement au comité des travaux publics. (Loi du 3 mai 1849, art. 34; Règl., art. 2.)

II. Vous avez vu, par ce qui précède, que la séparation n'est pas absolue entre les sections de législation et d'administration. Très souvent cette dernière, par les comités qui la représentent, participe, dans le sein de la section de législation, à la préparation de l'œuvre législative : les membres de la section du contentieux y sont aussi appelés dans certains cas.

III. Quant aux attributions de la section d'administration, elle délibère sur les affaires énoncées en l'article 5 de la loi du 3 mars 1849 ; ses avis sont définitifs, en ce sens qu'ils ne sont point délibérés par l'assemblée générale, toutes les fois qu'ils concernent les projets de décrets non compris dans l'article 9 du Règlement et qui étaient autrefois délibérés par l'assemblée générale : il en est de même des projets qui lui seraient renvoyés par les présidents des comités, d'office, ou sur la demande des comités. (Règl., art. 16.)

Les projets précédemment soumis à la délibération définitive des comités de l'ancien conseil d'État sont soumis à la délibération des comités de la section d'administration, et ne sont portés ni à l'assemblée générale ni à la section. (*Ib.*, art. 16.)

Ses attributions vous ont été exposées avec détail dans

Source : BIU Cujas

celui de nos entretiens où j'ai traité de l'ancien conseil d'État : tandis que la section de législation était appelée à exercer les fonctions nouvelles données au conseil d'État, la section d'administration héritait, en quelque sorte, de celles qui lui ont été conservées : *c'est tout l'ancien conseil d'État administratif.*

### IV. *Assemblées générales du conseil d'État.*

I. Le conseil d'État délibère, en assemblée générale : 1° sur tous les projets de loi et sur les projets de règlement d'administration publique ; (Loi du 8 mars 1849, art. 45.)

2° Sur les projets de décrets et d'avis que le règlement du conseil d'État a déférés à l'examen de l'assemblée générale, à savoir : 1° L'enregistrement des bulles et autres actes du saint-siége ; — 2° Les recours pour abus ; — 3° Les autorisations de congrégations religieuses et la vérification de leurs statuts ; — 4° L'autorisation des poursuites intentées contre les agents du gouvernement à la nomination du président de la République ; — 5° Les naturalisations, les révocations et modifications des autorisations accordées à des étrangers d'établir leur domicile en France ; — 6° Les prises maritimes ; — 7° La création de tribunaux de commerce et de conseils de prud'hommes, la création ou la prorogation de chambres temporaires dans les cours et tribunaux ; — 8° La concession de portions du domaine de l'État et les concessions de mines, soit en France, soit en Algérie ; — 9° L'autorisation ou la création d'établissements d'utilité publique fondés par l'État, les départements, les communes ou les particuliers ; — 10° L'autorisation à ces établissements, aux établissements ecclésiastiques, aux congrégations religieuses, aux communes et départements, d'accepter des dons et des legs dont la valeur excéderait 50,000 francs ; — 11° Les autorisations de sociétés anonymes, tontines, comptoirs d'escompte et d'autres établissements de même nature ; — 12° L'établissement des routes départementales, des



Source : BIU Cujas

canaux et chemins de fer d'embranchement, des ponts et de tous autres travaux qui peuvent être autorisés par des décrets du pouvoir exécutif; — 13° Les concessions de desséchement; — 14° Le classement des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, et la supression de ces établissements dans les cas prévus par le décret du 15 octobre 1810; — 15° Les tarifs des droits d'inhumation dans les communes de plus de cinquante mille âmes; — 16° Les établissements d'octrois dans toutes les communes, les modifications aux tarifs des droits d'octroi dans les communes de plus de vingt-cinq mille âmes.

Sont aussi soumis à la délibération de l'assemblée générale du conseil d'État, — 1° Les projets d'avis sur les grâces et commutations de peine, lorsque la peine à remettre ou à commuer est la peine de mort ou celle de la déportation, et lorsqu'il s'agit de crimes ou délits politiques, quelle qu'ait été la peine prononcée; — 2° Les projets d'avis relatifs à la dissolution d'un conseil général, d'un conseil cantonnal, ou à la dissolution d'un conseil municipal, dans les communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, et dans toutes autres communes dont la population excède trois mille habitants; — 3° Les projets d'avis relatifs soit à la dissolution des conseils municipaux des autres communes, soit à la révocation des maires et adjoints élus par les conseils municipaux, lorsque la section de législation est d'un avis contraire à la dissolution ou à la révocation. — (Règl. du 15 juin 1850, art. 9 et 10.)

3° Sur les projets qui ne devaient être délibérés que par les sections ou les comités, lorsque les présidents, d'office ou sur la demande de la section ou du comité, renvoient lesdits projets à l'assemblée générale; (Loi du 3 mars, *Ib.*, Règl., art. 11).

4° Sur ces mêmes projets, lorsque les ministres demandent que l'assemblée générale soit appelée à en délibérer. (Régl., art. 11).

Dans ce cas, lorsque la question a déjà donné lieu à un avis,

Source : BIU Cujas

soit d'une section, soit d'un comité, soit d'une commission, le rapporteur est désigné par le président du conseil d'État, ou sur sa délégation par le président de la section. (*Ib.*, art. 30.)

Une discussion préalable a lieu dans la section, dans le comité ou la commission qui a connu de la question, sur l'exposé fait par le rapporteur ainsi désigné.

II. Pour assurer la maturité des délibérations et leur imprimer ce caractère de gravité qui doit apparaître surtout dans les travaux du conseil d'État, il a été décidé que tous les projets de loi autres que ceux d'intérêt local et les projets de règlement d'administration publique que le conseil d'État est chargé de faire en vertu du paragraphe 1^er^ de l'article 4 de la loi du 3 mars 1849, sont soumis à deux lectures successives. (Règl., art. 28.)

Cette règle ne pouvait être absolue : il est des circonstances où son application trop rigoureuse aurait entravé la marche des affaires, au lieu d'en faciliter l'expédition : ainsi l'article 28 porte qu'on pourra y déroger, dans les cas d'urgence et lorsque, à l'issue de la première délibération, le conseil décidera, à l'unanimité des voix, qu'il n'interviendra pas de seconde lecture. (*Ibid.*)

III. D'autres formalités ont été établies, par la loi elle-même, pour un cas spécial, celui où l'Assemblée nationale, en renvoyant un projet au conseil d'État, demande qu'il soit examiné d'urgence. Le jour même de la réception des pièces, le rapporteur est nommé par le président de la section ; le rapport est fait à la section, dans les trois jours ; et le résultat de la délibération du conseil, qui a lieu toutes affaires cessantes, est transmis sur-le-champ à l'Assemblée nationale. (Loi du 3 mars 1849, art. 33.)

En principe, les avis du conseil, sur les projets soumis à son examen, par le gouvernement ou l'Assemblée nationale, doivent être transmis à qui de droit, dans le mois de la réception des pièces au secrétariat général du conseil. (*Ib.*, art. 32.)

Source : BIU Cujas

Les rapports, procès-verbaux et avis des sections ou du conseil d'État sont annexés aux projets de loi transmis au gouvernement ou à l'Assemblée nationale. (*Ib.*, 55.)

IV. Le conseil d'État ne peut délibérer en assemblée générale, si vingt et un membres ne sont pas présents. L'assemblée générale du conseil d'État est présidée par le vice-président de la République, dont la voix est prépondérante en cas de partage. (Loi du 3 mars 1849, art. 49, 50.)

V. Je n'aurai terminé l'analyse des formes suivant lesquelles le conseil d'État procède, qu'après vous avoir fait connaître certaines dispositions générales, relatives aux droits du gouvernement à l'égard du conseil, aux moyens par lesquels il éclaire ses délibérations des plus vives lumières, enfin à la publicité de ses avis.

1° Les ministres ont entrée dans le sein du conseil d'État et des sections de législation et d'administration. Obligés de soumettre leurs projets de loi au contrôle, à l'examen approfondi et critique du conseil, ils devaient être et sont investis du droit de les défendre, soit par eux-mêmes, soit par des agents délégués à cet effet. (Loi du 3 mars, art. 51.)

Les ministres sont donc entendus toutes les fois qu'ils le demandent. (*Ibid.*)

Les fonctionnaires désignés par eux, pour les assister ou les suppléer dans le sein du conseil d'Etat ou des sections, sont admis sur la convocation qui leur est adressée, au nom du conseil d'Etat ou de la section, par le président. (Règl., art. 55.)

2° De leur côté, le conseil d'Etat et les sections de législation et d'administration ont le droit de convoquer, sur la désignation des ministres, les chefs de service des administrations publiques et tous autres fonctionnaires, pour en obtenir des explications sur les affaires en délibération. (*Ibid.*, et Loi du 3 mars 1849, art. 53.)

Bien plus, le conseil d'État et ses sections peuvent appeler à assister à leurs délibérations et à y prendre part, avec voix

Source : BIU Cujas

consultative, des membres de l'Institut et d'autres corps savants, des magistrats, des administrateurs, et tous autres citoyens qui leur paraîtraient pouvoir les éclairer par leurs connaissances spéciales. (Art. 52.)

C'est en vertu du droit que lui confèrent ces articles que le conseil d'État a procédé à diverses enquêtes sur des objets importants. — Il en résulte que les discussions peuvent toujours, dans le sein du conseil d'État, être appropriées à l'objet sur lequel elles portent, quelque spécial, quelque technique qu'il soit. La nouvelle loi organique, en supprimant l'institution du service extraordinaire, avait privé le conseil d'État du concours utile et zélé des membres de l'administration active, des chefs de service des ministères, et elle devait suppléer à cette adjonction, autrefois si efficace, en lui permettant de faire appel, sous une autre forme, à leur expérience et à leurs lumières.

3° Je vous rappelle enfin, pour ordre, que les règlements d'administration publique pour lesquels le conseil d'État a reçu une délégation spéciale de l'Assemblée nationale, sont transmis au président de la République pour la promulgation. (Règl., art. 29.)

Le président de la République peut exercer, sur ces règlements, le droit qui lui est conféré par l'article 58 de la constitution, à l'égard des lois votées par l'Assemblée nationale; il peut, dans le délai d'un mois, demander, au conseil d'État, par un message motivé, une nouvelle délibération; le conseil d'État doit y procéder immédiatement; le résultat de la nouvelle délibération est transmis au président qui, dans cet état, peut encore mettre obstacle à la promulgation, en soumettant la difficulté à l'Assemblée nationale. (Règl., art. 29.) (1)

Les séances dans le conseil d'État ne sont publiques que pour le jugement des affaires contentieuses : cette assemblée, méditant sur les problèmes de l'administration et du droit

(1) Voyez ci-dessus, p. 368 et 369.

Source : BIU Cujas

public, devait être placée, par sa loi organique, aussi loin que possible de l'agitation souvent funeste qu'enfante la publicité des débats. Mais ce principe n'était pas applicable, de la même manière, au résultat de ses délibérations; si le conseil d'État avait été condamné au secret, d'une manière absolue, l'influence légitime qui doit lui appartenir eût été parfois compromise ; le législateur a pensé qu'il convenait, sur ce point, de s'en rapporter à la sagesse de ce corps; en conséquence, l'article 55 de la loi du 3 mars 1849, porte :

« Les avis sont rendus publics, dans les cas spécifiés par le règlement. »

Or, aux termes de ce règlement, le conseil d'État peut rendre publics les rapports, l'analyse de ses discussions et les avis concernant :

1° Les projets de loi d'initiative parlementaire ;

2° Ceux du gouvernement, après leur présentation à l'Assemblée nationale;

3° Les règlements d'administration publique pour lesquels le conseil a reçu une délégation spéciale de l'Assemblée nationale, après la promulgation desdits règlements. (Règl., art. 56.)

— Pour terminer entièrement la hiérarchie de nos assemblées consultatives, il me reste à vous entretenir du conseil privé, et du conseil des ministres.

## SECTION ONZIÈME.

### Du conseil privé.

La première trace que nous trouvions d'un *conseil privé* dans notre législation, depuis notre grande révolution législative, est déposée dans le sénatus-consulte du 16 thermidor an x, qui établit, par son article 57, un *conseil privé*, composé des consuls, de deux ministres, de deux sénateurs, de deux conseillers d'État, et de deux grands officiers de la Légion-d'Honneur.

Source : BIU Cujas

Ses attributions étaient la discussion des projets de sénatus-consultes, et l'examen des traités de paix et d'alliance, avant la ratification. (Art. 57 et 58.) Le premier consul désignait, à chaque tenue, les membres qui devaient composer le conseil privé. (*Ib.*, art. 57.)

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII alla plus loin : il organisait l'*Empire;* il confiait le gouvernement de la république à un *Empereur;* Napoléon Bonaparte, premier consul, était déclaré *Empereur des Français*... Il fallait élever toutes choses à ce niveau.

Aussi créait-il des *grandes dignités de l'Empire.* — Les grands dignitaires jouissaient des mêmes honneurs que les princes français, et prenaient rang immédiatement après eux.

Les grandes dignités de l'empire étaient inamovibles. (Art. 34.)

Les titulaires des grandes dignités de l'empire étaient sénateurs ou conseillers d'État. (Art. 35.) Ils formaient le *grand conseil* de l'Empereur; ils étaient membres du *conseil privé.* (Art. 36.)

Dix ans plus tard, le colosse de l'empire s'étant écroulé, l'ordonnance royale du 29 juin 1814 divisa en deux parties distinctes le conseil du Roi; l'une fut appelée, assez ridiculement, *conseil d'en haut* ou des ministres, et l'autre *conseil d'État.* Le conseil d'*en haut* ou des ministres fut composé des princes de la famille royale, du chancelier et de ceux des ministres secrétaires d'État, des ministres d'État et des conseillers d'État qu'il plaisait au Roi de faire appeler pour chaque séance. (Art. 6.)

C'était une réminiscence de ce qui existait avant 1789.

L'ordonnance du 19 avril 1817 maintint cette division ; mais, plus conforme à nos mœurs, elle substitua des *conseils de cabinet* au *conseil d'en haut.* Les *conseils de cabinet* étaient composés de tous les ministres secrétaires d'État, de quatre

Source : BIU Cujas

ministres d'État au plus, et de deux conseillers d'État désignés par le Roi, pour chaque conseil.

Ces conseils de cabinet étaient appelés à discuter sur toutes les questions de gouvernement, sur les matières de haute administration ou de législation qui leur étaient renvoyées par le Roi.

Ils ont cessé d'exister après la révolution de 1830.

Enfin, une ordonnance royale, du 23 décembre 1842, avait annoncé l'intention du Roi Louis-Philippe de réunir à certaines époques un *conseil privé*. Voici comment s'exprimait à cet égard le rapport au Roi, qui exposait les motifs de cette résolution :

« Il importe à l'éclat du trône de Votre Majesté et à l'autorité de nos institutions, que les hommes qui ont rendu au Roi et au pays d'éminents services demeurent liés, par leur position comme par leur devoir, à Votre Majesté, et qu'elle puisse, dans les occasions où elle le jugera convenable, les appeler auprès d'elle et s'entourer de leurs lumières. — C'est là le but que, dans tous les États bien ordonnés, on s'est efforcé d'atteindre par la formation d'un *conseil privé*, qui, sans prendre aucune part aux affaires publiques, ni à l'action et à la responsabilité du gouvernement, ralliât autour de la couronne, quand il lui conviendrait de les appeler, des noms honorés et des talents éprouvés.

» Rien ne convient mieux, d'ailleurs, à la dignité de l'État, que d'assurer aux hommes qui l'ont bien servi dans ses plus importantes affaires, une position qui réponde au rang qu'ils ont occupé, et où le Roi peut les rappeler. L'oubli des services sied mal à une grande nation et à un gouvernement sage, et ils s'honorent eux-mêmes en honorant avec impartialité le mérite et le dévouement de ses serviteurs.

» La cruelle épreuve naguère imposée au Roi et à la France (1) a rappelé sur ces graves considérations la sollicitude des

(1) La mort prématurée du duc d'Orléans.

Source : BIU Cujas

ministres de Votre Majesté. La mesure que j'ai l'honneur de lui proposer leur paraît une conséquence naturelle et utile de la loi sur la régence. »

Par suite de ce rapport, émané du président du conseil des ministres, le Roi avait rendu, ainsi que je le disais, une ordonnance qui, après avoir rétabli le titre et le rang de *ministre d'État*, en faveur de ceux qui auraient rendu à l'État, dans les hautes fonctions publiques, civiles ou militaires, des services éminents, a statué ainsi qu'il suit, par son article 3 : « Lorsque nous jugerons convenable de réunir auprès de notre personne un *conseil privé*, il sera formé : 1° des princes de notre famille ayant atteint l'âge de la majorité ; — 2° des ministres secrétaires d'État en exercice ; — 3° de ceux des ministres d'État que nous y aurons appelés par une convocation spéciale. »

Ces dispositions, comme vous le voyez, statuaient pour l'avenir : elles n'avaient pas encore reçu d'exécution à la fin du règne de Louis-Philippe.

La révolution de février 1848 les a virtuellement abrogées.

Je n'ai plus que quelques mots à vous dire relativement au conseil des ministres.

## SECTION DOUZIÈME.

### Conseil des ministres.

Le *conseil constitutionnel des ministres* date de la loi du 27 avril 1791.

L'ancien conseil du Roi avait été démembré ; ses attributions avaient été modifiées ; la Cour de cassation avait succédé au conseil des parties... La loi du 27 avril 1791, sur l'organisation du ministère, n'eut plus qu'à prononcer la suppression de conseillers d'État et de maîtres des requêtes, qui désormais étaient sans fonctions : c'est ce que fit son article 35.

Un nouveau conseil d'État fut créé par cette loi : son

Source : BIU Cujas

article 15 porte, en effet : « Il y aura un conseil d'État, com » posé du Roi et des ministres. »

Les articles suivants déterminèrent ses attributions; elles comprenaient tout à la fois les matières de gouvernement et d'administration. La haute administration des ministres n'eut alors d'autres conseillers que les ministres eux-mêmes.

Quatre ans plus tard, la constitution de l'an III statua de la manière suivante :

» Art. 151. Les ministres ne forment point un conseil. »

Dans l'absence de toute délibération possible entre les ministres, l'influence dut rester et resta à leurs bureaux.

La constitution du 22 frimaire an VIII ne rétablit pas le conseil des ministres ; mais elle reconstitua le conseil d'État, où je vous ai fait voir quelle était, à cette époque, la position subordonnée des ministres. (Voy. ci-dessus, pages 353 et suiv.) — C'est ainsi que se passa le régime de l'empire.

La Charte de 1814 avait, par sa seule force, reconstitué le *conseil des ministres*. La responsabilité à laquelle ces agents suprêmes de la puissance royale furent dès lors soumis aurait nécessité leur réunion, alors même qu'elle n'eût pas été dans la nature des choses.

Dès cette époque, les ministres ont formé le conseil habituel du prince; ils se sont livrés en sa présence à l'examen, à la discussion de toutes les affaires d'État, aux plus graves difficultés de l'administration. Dès cette époque, les ministres y ont recueilli les résolutions prises, les solutions données, et ils ont dû procéder, en conséquence, à l'exécution.

Depuis 1830, le *conseil des ministres*, qui a été le vrai *conseil constitutionnel* du gouvernement du Roi, a pris, par la fréquence de ses réunions, le développement d'activité qui convenait à son action dirigeante et à sa responsabilité.

Et ce qu'il y a de remarquable, c'est que deux lois et un règlement d'administration publique *exigeaient sa délibération* pour certains actes que je vais vous faire connaître.

Source : BIU Cujas

1° La loi du 24 avril 1833 porte ce qui suit, dans son article 4.

« A l'avenir, les ordonnances du Roi qui, en l'absence des chambres, auront ouvert aux ministres des crédits, à quelque titre que ce soit, ne seront exécutoires, pour le ministre des finances, qu'autant qu'elles auront été rendues *sur l'avis du conseil des ministres ;* elles seront contre-signées par le ministre ordonnateur. Elles seront insérées au *Bulletin des Lois* (1). »

2° La loi du 4 août 1839, sur l'organisation de l'état-major général de l'armée, porte ce qui suit :

« Les lieutenants généraux à l'âge de soixante-cinq ans accomplis, et les maréchaux de camp à soixante-deux ans accomplis, cessent d'appartenir à la première section (celle de l'activité), pour passer dans la seconde (celle de la réserve).

» Toutefois, pourront être maintenus, jusqu'à l'âge de soixante-huit ans, les lieutenants généraux qui seraient l'objet d'une ordonnance spéciale, *délibérée en conseil* et inscrite au *Bulletin des Lois.* » (Art. 5.) (2)

3° L'article 7 de l'ordonnance du 28 décembre 1828 a exigé l'intervention du conseil des ministres, pour les résolutions à prendre dans les cas douteux, relatifs aux travaux mixtes, intéressant la défense de l'État.

Enfin, l'article 7 de l'ordonnance réglementaire du 18 septembre 1839 était ainsi conçu : « Les conseillers d'État et les maîtres des requêtes en service ordinaire ne peuvent être révoqués qu'en vertu d'une ordonnance spéciale et individuelle,

(1) Voyez, en exécution de cette règle, les ordonnances des 25 novembre 1842, relative au Sénégal ; 29 novembre 1842, relative à l'Académie royale de médecine ; 2 décembre 1842, relative au ministère de la guerre ; 2 décembre 1842, pour l'Algérie ; 6 décembre 1842, pour les obsèques de M. le duc d'Orléans ; deux ordonnances du 20 décembre 1842 et quatre *id.* du 22 *id.*

(2) Voir de même, par application du principe, un grand nombre d'ordonnances, au Bulletin des lois.

Source : BIU Cujas

rendue par nous, sur le rapport du ministre président du conseil d'État, et *sur l'avis du conseil des ministres* (1). »

Dans toutes ces occurrences, la délibération du conseil des ministres, exigée par des lois qui subsistent encore, à l'exception de la dernière, a été établie à titre de garantie, soit pour la responsabilité ministérielle, soit pour le sort des serviteurs de l'État les plus élevés en grade, dans l'ordre militaire et dans l'ordre administratif.

Le régime républicain n'a rien changé à la destination générale du *conseil des ministres*. Son rôle politique est encore le même près du président de la République; et sa mission a même d'autant plus d'importance que la responsabilité qui, sous l'ancienne forme du gouvernement, ne s'attachait régulièrement qu'aux ministres, au centre de l'administration, s'élève maintenant plus haut, puisqu'elle atteint nominativement le chef lui-même du pouvoir exécutif. La réunion des ministres *en conseil*, et leur délibération, ont donc pour effet d'éclairer tous les points par lesquels cette responsabilité pourrait peser sur lui, comme sur eux.

(1) Cet article n'avait pas reçu d'application en février 1848.

Source : BIU Cujas

# TITRE SIXIÈME.

## Des juges administratifs.

I. Lorsqu'après avoir recherché avec vous les principes d'après lesquels le pouvoir exécutif, comme dépositaire suprême de l'autorité administrative, fait le choix des instruments qui sont chargés de le seconder dans l'accomplissement des devoirs que ce dépôt lui impose, je vous ai indiqué ces instruments, j'ai ajouté que, considérée sous le point de vue le plus élevé, notre organisation administrative nous en montre de trois sortes, et que la puissance exécutive ne remplit sa mission qu'avec le secours :

D'agents proprement dits,

De conseils,

Et de juges.

C'est, en effet, l'un des caractères distinctifs de cette organisation.

Or, nous venons d'étudier, dans leur ensemble et leurs principaux détails, les deux premiers éléments, à savoir : les agents et les conseils; et nous abordons aujourd'hui le troisième : *les juges administratifs.*

II. Ici, tout d'abord se présente à l'esprit cette question : Y a-t-il donc, en effet, des *juges administratifs ?* existe-t-il une *justice administrative ?*

Eh ! sans doute; et des esprits superficiels ou prévenus ont pu seuls nier cette évidence, que, d'ailleurs, une innombrable quantité de faits ont rendue plus claire que le jour.

Je vous ai déjà, sur ce point, donné quelques notions, que cette dernière partie de mes entretiens aura pour but de compléter. Je vous ai dit que l'administration étant l'action du gouvernement, il arrive (et je vous l'ai démontré) que cette action

Source : BIU Cujas

doit être vive et instantanée, ou qu'elle a besoin d'être éclairée par la délibération.

Mais qu'il peut arriver, et qu'il arrive souvent, que, dans le cours de son action, elle froisse quelques droits privés, qui lui opposent alors une résistance fondée sur les lois ou les règlements.

De là naît une nature toute particulière de contestations, qui prennent le nom d'*administratives*, à cause des actes mêmes qui les font naître, ou tout simplement de *contentieux administratif*.

Le débat se trouve alors engagé entre l'intérêt public ou social, dont l'administration est le défenseur, et l'intérêt privé, qui résiste et réclame, ou bien entre deux intérêts privés, à l'occasion d'un objet d'intérêt général.

Qui statuera sur ce débat?

Sera-ce l'autorité judiciaire?

Mais, en dehors de l'application des lois pénales, l'unique mission de l'autorité judiciaire, c'est de terminer par des décisions les débats entre particuliers. Or, ici, nous voyons, d'une part la société, dont l'administration est l'organe, et de l'autre un particulier. Les intéressés ne sont donc pas les mêmes, et dès lors cesse la compétence de l'autorité judiciaire.

Le litige, d'ailleurs, est toujours suscité par un acte administratif; et ces actes ne peuvent tomber sous la juridiction des tribunaux : ainsi l'exige la règle fondamentale de la séparation des deux autorités administrative et judiciaire.

Et encore, le principe des lois administratives étant l'*intérêt général*, il suit que, quand il s'agit d'appliquer ces lois, il faut, dans le doute, se décider par le plus ou moins d'importance des intérêts en désaccord, et que l'intérêt public évident doit toujours l'emporter sur l'intérêt particulier. Ce principe est de l'essence des lois administratives, à tel point que si, dans l'application, il était jamais écarté, elles n'atteindraient pas leur but, qui est le maintien de l'ordre social établi, depuis le som-

Source : BIU Cujas

met jusqu'à la base. Comment, en effet, conserver cet ordre, sans faire plier équitablement les volontés particulières sous la volonté générale, les intérêts individuels sous l'intérêt commun !

Au contraire, le principe de l'application des lois d'*intérêt privé* est de ne considérer aucun des intérêts en litige, de ne point rechercher celui qui sera lésé par la décision du juge, parce qu'alors il ne s'agit que de rendre à chacun ce qui lui appartient, selon des lois fondées sur les règles du juste et de l'injuste, considérées indépendamment de l'état social et de ses exigences.

On ne pourrait donc appliquer, à des lois d'un ordre différent, des principes qui sont propres à chaque ordre en particulier, sans dénaturer ces lois et contrarier l'esprit de leur institution.

L'intérêt public veut impérieusement que le citoyen contribue de tout son pouvoir à maintenir la société, et ce principe naît des engagements qu'il a pris tacitement envers elle; ce principe est même utile à tous, parce qu'il assure à chacun la garantie sociale.

Mais ce principe serait injuste, s'il était appliqué dans la sphère des lois de droit privé, qui, par leur nature, excluent toute acception de personnes et d'intérêts individuels.

Par toutes ces raisons déjà, la décision des contestations administratives appartient donc exclusivement à l'administration et non aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

Ceux-ci, d'ailleurs, ne sont pas placés de manière à apercevoir, ou du moins à apprécier les raisons d'État et d'intérêt public qui peuvent souvent dominer de semblables affaires.

Il y a plus : les tribunaux de l'ordre judiciaire sont accoutumés à des règles et à des formes que la nature même de leur institution les contraint d'observer. Or, ils les apporteraient dans les affaires administratives.

La justice administrative, au contraire, devant avoir plus

Source : BIU Cujas

de latitude dans l'instruction, plus de rapidité dans l'action et l'exécution, nécessite une juridiction particulière et spéciale, qui ne peut être placée qu'au sein même de l'administration; dans cette situation, en effet, elle connaît mieux les motifs qui ont fait agir les administrateurs, les causes qui ont déterminé leurs actes, et alors elle est vraiment plus à portée de mettre en balance l'intérêt public et l'intérêt privé, et de faire prévaloir, au besoin, l'équité tout ensemble et l'intérêt social, qui, en définitive, est l'intérêt de tous.

Aussi, nos lois, sages et logiques, ont-elles établi, pour l'administration, le droit exclusif de statuer sur les litiges auxquels peuvent donner naissance les actes qu'elle fait en sa qualité d'autorité publique.

C'était une conséquence nécessaire de la séparation absolue, de l'indépendance réciproque de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire.

Dès que la main du législateur leur traçait une sphère distincte, il devait donner à l'administration les moyens de mettre fin aux contestations administratives qui surgiraient dans la sienne, c'est-à-dire de contraindre les citoyens à remplir les devoirs auxquels ils sont tenus envers la société dont elle est l'organe.

La *justice administrative* consiste donc dans le pouvoir de déclarer, sous ce rapport, ce qui est juste, c'est-à-dire conforme à la loi administrative; et, en conséquence, d'appliquer à celui qui enfreint les devoirs que lui prescrit la justice, la peine que la loi attache à cette infraction, ou du moins de le contraindre à les remplir (1).

III. Mais quelle est donc, en définitive, cette justice administrative? Comment est-elle organisée? Quelles sont les autorités qui l'exercent? Sont-ce les administrateurs eux-mêmes, ou des autorités spéciales?

(1) Voyez Carré, *Traité de l'organisation judiciaire*, *introduction*, p. XI, n° 16

Source : BIU Cujas

D'abord, je dois vous dire que chez nous la justice administrative n'offre pas cet ensemble satisfaisant que présente l'organisation de la justice que l'on appelle *ordinaire ;* qu'elle ne paraît pas avoir été l'objet d'un système préconçu, médité, coordonné dans ses diverses parties.

L'autorité judiciaire et son organisation ont été, dès les premiers travaux de l'Assemblée constituante de 1789, l'objet des préoccupations, des méditations, des études et des lois du pays. Ces lois, en établissant les tribunaux et en déterminant leurs attributions, ont formé l'ensemble des moyens par lesquels l'autorité judiciaire parvient au but de son institution : l'administration de la justice civile et criminelle (1).

Les lois de notre pays, peu à peu améliorées, ont réglé le nombre, la composition et la distribution des tribunaux entre lesquels le pouvoir judiciaire est réparti ; elles l'ont environné de tous les instruments nécessaires à son action.

La justice administrative n'a pas eu tous ces avantages ; elle n'a pas été combinée dans son ensemble ; on n'y trouve pas bien établies la classification des autorités et la gradation de leurs pouvoirs ; elle paraît plutôt être l'effet des besoins que l'état social a successivement manifestés. Elle ne manque sans doute ni de force ni d'action ; mais elle n'apparaît pas comme un monument régulier, même aux yeux des observateurs attentifs.

Et c'est pour cela que l'étude de son organisation a été si difficile, et que peut-être faut-il savoir et conserver quelque gré à ceux qui en ont si laborieusement recherché et recueilli les éléments.

Il peut être utile de jeter un rapide coup d'œil sur les monuments de son histoire, depuis l'ère nouvelle qu'a commencée pour notre pays la révolution de 1789.

IV. Les projets d'organisation du pouvoir judiciaire, propo-

(1) Voyez *ib.*, p. xxxi, n° 47.



Source : BIU Cujas

sés à l'Assemblée nationale, en 1789, par le comité de constitution, attestent qu'on avait eu la pensée *d'établir dans chaque département un tribunal d'administration qui jugerait, d'après des lois précises et des formes déterminées, les affaires contentieuses qui pouvaient s'élever à l'occasion de l'impôt, ou* RELATIVEMENT A L'ADMINISTRATION.

Mais l'Assemblée paraît avoir alors pensé qu'une institution spéciale était inutile, et qu'il suffirait de déférer ces affaires contentieuses aux directoires de département et de district que venait de créer, pour toute la France, la loi du 22 décembre 1789.

La loi des 16-24 août 1789, sur l'organisation judiciaire, a donc gardé le plus complet silence sur l'organisation de la justice administrative ; elle s'est bornée à inscrire, dans l'article 13 de son titre 2, le grand et salutaire principe de la séparation des fonctions judiciaires et administratives, en ces termes :

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront » toujours séparées des fonctions administratives. — Les ju» ges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque » manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, » ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs » fonctions. »

La justice administrative devait donc être l'objet de mesures différentes de celles qui pourvoyaient à l'organisation du pouvoir judiciaire.

Deux fois, déjà, durant la discussion engagée sur cette dernière organisation, l'Assemblée nationale avait eu à s'occuper de la juridiction administrative. La première règle posée à cet égard était relative à l'impôt, et la première attribution de compétence avait été faite aux assemblées de département.

La loi des 6 et 13 juin 1790 avait, en effet, statué de la manière suivante :

« Art. 2. Les contribuables qui se croiraient fondés à obte-

Source : BIU Cujas

» nir soit la décharge ou une modération sur leur cote d'im-
» position (directe), se pourvoiront, par simples mémoires,
» *devant l'assemblée administrative du département*, laquelle con-
» naîtra provisoirement, et jusqu'à ce qu'il en ait été autre-
» ment ordonné, de toutes les difficultés qui pourront s'élever
» en matière d'impôt direct.

» Art. 3. Les *jugements* et décisions de l'assemblée de dé-
» partement seront rendus sans frais, sur papier libre, et il en
» sera tenu un registre. »

Ce que cette loi n'avait établi qu'à titre provisoire, la loi des 28-30 juin et 2 juillet de la même année le rendit définitif, en ces termes :

« Art. 10. Les *directoires de département* examineront et *ju-*
» *geront* les requêtes des contribuables, en décharge ou réduc-
» tion, en remise ou modération. »

La loi des 6, 7 et 11 septembre 1790, qui a suivi de près celle des 16-24 août, sur l'organisation judiciaire, en reproduisant cette attribution, faite en matière de contributions directes, a étendu la juridiction administrative à plusieurs autres matières.

Elle a voulu d'abord que les contribuables qui se plaindraient du taux de leur cotisation, s'adressassent en premier lieu au directoire du district. Celui-ci devait prononcer, après avoir pris l'avis de la municipalité, qui avait alors la répartition des contributions dans ses attributions.

Un recours était ensuite ouvert contre la décision du directoire de district.

La partie qui se croyait lésée pouvait se pourvoir au directoire de département, qui devait décider en dernier ressort, sur simples mémoires et sans forme de procédure, sur la décision du directoire du district. (Art. 1^er^.)

2° — Les entrepreneurs de travaux publics éprouvaient-ils des difficultés sur l'interprétation ou dans l'exécution des clauses de leurs marchés ?

Source : BIU Cujas

La même loi leur ouvrait un recours, d'abord par voie de conciliation, devant le directoire du district ; et dans le cas où l'affaire ne pouvait être conciliée, elle devait être portée au *directoire de département*, et *décidée* par lui en dernier ressort, après avoir vu l'avis motivé du directoire du district. (Art. 3.)

3° — Cette loi ouvrait les mêmes recours en conciliation et en décision, en fait de demandes et contestations sur le règlement des indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux, ou autres ouvrages publics. (*Ib.*, art. 4.)

4° — Quelque différence notable était établie pour les cas où les particuliers croiraient avoir à se plaindre de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration.

C'était, dans ce cas, *devant la municipalité du lieu* où les dommages avaient été causés que le particulier devait se pourvoir contre les entrepreneurs, et ensuite devant le *directoire du district*, qui statuait en dernier ressort, *lorsque la municipalité n'avait pu concilier l'affaire.*

Tel a été le premier essai de répartition des affaires contentieuses de l'administration.

Les contestations relatives à la perception des impôts indirects, à la police des grandes routes et chemins vicinaux, à la punition et à la répression des délits forestiers, au contentieux du commerce maritime et au commerce de l'orfévrerie, étaient nominativement renvoyées, par cette loi, aux juges de district et de commerce, et les anciens tribunaux d'exception qui en connaissaient étaient abolis.

Peu de temps après, la loi du 27 avril 1791, sur l'organisation du ministère, a remis, par son article 17, au *conseil des ministres*, formant le conseil d'État de cette époque, « l'exa-» men des difficultés et la discussion des affaires dont la con-» naissance appartenait au pouvoir exécutif, tant à l'égard des » objets dont les corps administratifs et municipaux étaient

Source : BIU Cujas

» chargés sous l'autorité du roi, que sur toutes les autres par-
» ties de l'administration générale, et la discussion des motifs
» qui pouvaient nécessiter l'annulation des actes irréguliers
» des corps administratifs. »

Ainsi, sous cette forme, se trouvait organisée une espèce d'examen supérieur des contestations administratives, pour lesquelles le dernier ressort n'avait pas été laissé aux directoires de département.

Sous l'empire de la constitution de l'an III, la justice administrative ne fut l'objet d'aucune disposition spéciale ; mais, de fait, elle se trouva soumise aux règles établies par l'article 193 de cette constitution, « qui subordonnait les administrations
» municipales aux administrations de département, et celles-
» ci aux ministres, » et qui donnait aux ministres « le droit
» d'annuler, chacun dans sa partie, les actes des administra-
» tions de département, et à celles-ci le droit d'annuler les
» actes des administrations municipales, lorsque ces actes
» étaient contraires aux lois et aux ordres des autorités supé-
» rieures. »

Cinq ans s'étaient écoulés sous ce régime ; mais le chaos se débrouillait. La constitution du 22 frimaire an VIII allait tendre vers l'ordre, et son article 52 donnait au conseil d'État, avec des fonctions de législature et d'organisation gouvernementale, la mission de « *résoudre les difficultés qui s'élèvent en*
» *matière administrative.* » Et le règlement du 5 nivôse an VIII ajoutait que le conseil d'État « *prononçait sur les affaires con-*
» *tentieuses dont la décision était précédemment remise aux mi-*
» *nistres.* »

Enfin, dans le cours du mois suivant, la loi du 28 pluviôse an VIII, achevant ce que la constitution et le règlement venaient de commencer, a substitué, pour les départements, l'administration *unitaire* à l'administration *collective*, et a séparé le *contentieux administratif* de *l'administration active ;* un *préfet* devait être désormais le dépositaire de l'administration

Source : BIU Cujas

active; un *conseil de préfecture* devait statuer sur le contentieux, sauf recours au conseil d'État, devenu autorité d'appel, d'après le vœu général de la constitution du 22 frimaire et du règlement du 5 nivôse.

Les conseils de préfecture héritaient ainsi du contentieux administratif, attribué depuis dix ans aux administrations centrales, qui cessaient d'exister.

L'état de choses établi par ces lois subsiste depuis un demi-siècle; et si quelques améliorations sont encore possibles, rien n'annonce du moins que cette organisation doive se modifier dans ses bases elles-mêmes.

V. Ainsi, d'après le court exposé que je viens de vous faire, vous apercevez déjà trois rouages importants, et avec eux la portion la plus considérable de l'organisation de la justice administrative, à savoir :

Les conseils de préfecture,

Les ministres,

Le conseil d'État.

Mais, parmi ces trois éléments de l'organisation de l'administration contentieuse, vous remarquez sans doute, tout à la fois, des assemblées délibérantes et de simples agents administratifs. C'est, en effet, un des traits caractéristiques de cette organisation que tantôt la justice administrative est confiée à des *assemblées administratives*, investies d'une *juridiction collective*, telles que :

Le conseil d'État;

La cour des comptes ;

Les conseils de préfecture ;

Les commissions de dessèchement et de travaux publics ;

Les comités d'instruction primaire d'arrondissement, les conseils académiques, et le conseil supérieur de l'instruction publique ;

Les commissions des prises;

Les conseils de recensement ;

Source : BIU Cujas

Les jurys de révision ;

Les conseils de révision ;

La commission des monnaies ;

Les commissions de liquidation ;

Les conseils privés et les conseils d'administration des colonies ;

Les intendances sanitaires ;

Et que tantôt elle est confiée à des *fonctionnaires administratifs* qui sont en ce cas *investis d'une juridiction personnelle*, tels que :

Les ministres,

Les préfets,

Les sous-préfets,

Les maires,

Les recteurs des académies,

Le ministre de l'instruction publique.

— Entre tous ces juges administratifs, l'étendue de la juridiction est très diverse :

L'un, le conseil d'État, a la plénitude de la juridiction, puisque c'est à lui que viennent aboutir presque toutes les contestations administratives ; d'autres, tels que les ministres et les conseils de préfecture, exercent une très large part de la juridiction inférieure ; d'autres enfin, tels que la Cour des comptes, le conseil supérieur de l'instruction publique, les commissions des prises, les préfets, les sous-préfets, les maires, ne sont investis que d'attributions *toutes spéciales*, dans la vaste sphère du contentieux de l'administration.

Cela dit, nous allons procéder à l'examen de l'*organisation* et des *attributions* de chacune de ces autorités, dans l'ordre que je viens de vous tracer tout à l'heure, c'est-à-dire d'abord les tribunaux administratifs, c'est-à-dire les *juridictions collectives*, confiées à des assemblées d'administrateurs, et ensuite les fonctionnaires investis d'une *juridiction personnelle* ; et j'insiste sur ce point, que toutes ces autorités

Source : BIU Cujas

forment l'ensemble de la justice administrative, laquelle est instituée pour l'application des lois administratives, et a pour but unique d'assurer, dans l'intérêt social, l'exécution de tout ce qui est ordonné par ces lois.

VI. En théorie, elle ne peut être bien organisée qu'autant que, dans l'usage qu'elle fait de son autorité et de la force publique dont elle dispose, il lui est impossible d'exiger des citoyens plus que les lois administratives ne prescrivent.

C'est aux publicistes à juger si elle remplit ces conditions : pour nous, en ce moment, nous n'avons d'autre mission que d'étudier ce qui est ; poursuivons donc, dans ce seul but, nos recherches et notre exposition.

## CHAPITRE PREMIER.

### DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, OU DES JURIDICTIONS COLLECTIVES.

D'après ce que je viens de vous dire, à l'instant, de l'ensemble de la justice administrative, vous ne vous méprendrez pas sur le sens que j'attache ici au mot *tribunal*. Tout tribunal, en effet, pris dans l'acception de *juridiction exercée*, peut être aussi bien constitué par un seul juge que par une assemblée de magistrats : ainsi, dans la sphère de l'autorité judiciaire, on dit, avec une égale propriété d'expressions, le *tribunal de paix*, composé d'un seul juge, et le *tribunal civil*, composé de plusieurs juges.

Dans la sphère de l'autorité administrative, il y a identité théorique entre un conseil de préfecture, composé de plusieurs juges administratifs, *exerçant collectivement* la juridiction confiée à ce corps, et chaque ministre, par exemple, exerçant une *juridiction personnelle*.

Je n'ai établi de distinction entre eux qu'afin d'apporter plus de clarté dans l'examen des diverses parties de l'ensemble ; et c'est par ce motif encore que, parmi les *juridictions collectives* que j'aborde, enfin, en ce moment, je vais procéder entre elles

Source : BIU Cujas

selon l'étendue de leur autorité, c'est-à-dire selon le nombre des matières sur lesquelles elles ont le droit de statuer.

A cet égard, au premier rang se présentent les conseils de préfecture.

## SECTION PREMIÈRE.

### Des conseils de préfecture.

#### § Ier. *But de leur institution.*

I. Ici, je dois vous rappeler que je vous ai déjà entretenus de cette institution, lorsque je vous ai expliqué l'organisation et les attributions des *assemblées consultatives* qui existent, à chaque degré de la hiérarchie administrative, près des agents directs de la puissance exécutive et près des chefs de service commissionnés par elle. Alors et relativement à l'administration départementale et aux assemblées consultatives qui assistent et secondent l'action des préfets, je vous ai signalé l'existence d'un conseil de préfecture dans chaque département, et la part considérable qu'il prend à l'exercice des fonctions préfectorales, par le grand nombre de cas dans lesquels les lois ou les règlements l'appellent à délibérer et à éclairer le préfet par ses avis.

A cette époque aussi, j'ai pris le soin de vous exposer en quelques mots l'organisation de ces conseils. Aujourd'hui donc, et pour compléter ce qui les concerne, il ne me reste plus, après avoir développé les règles de leur organisation, qu'à vous expliquer leurs attributions en matière contentieuse, et c'est ce que je vais faire successivement.

II. Je vous ai dit, il n'y a qu'un instant, que le conseil de préfecture a été institué, dans chaque département, pour statuer, comme juge, sur le contentieux administratif, et que c'est, en effet, là sa principale fonction. Je justifie ma proposition par un témoignage irrécusable, par l'expression de la pensée du gouvernement qui a proposé l'institution, par

Source : BIU Cujas

l'exposé de motifs, fait par le conseiller d'État chargé par le gouvernement consulaire de présenter et soutenir la loi du 28 pluviôse an VIII, au corps législatif. Nulle contestation sérieuse ne s'est élevée, à cet égard, dans le corps législatif de cette époque.

« Remettre le contentieux de l'administration à un *conseil* » *de préfecture* a paru nécessaire pour ménager au préfet le » temps que demande l'administration : pour garantir aux » personnes intéressées qu'elles ne seront pas *jugées* sur des » rapports et des avis de bureaux ; pour donner à la propriété » des *juges* accoutumés au ministère de la *justice*, à ses règles » et à ses formes ; pour donner tout à la fois, à l'intérêt parti- » culier et à l'intérêt public, la sûreté qu'on ne peut guère at- » tendre d'un *jugement* porté par un seul homme; car cet » administrateur, qui balance avec impartialité des intérêts » collectifs, peut se trouver prévenu et passionné, quand il » s'agit de l'intérêt d'un particulier; il peut être sollicité, par » ses affections et ses haines personnelles, à trahir l'intérêt » public ou à blesser des droits particuliers.

» Sous le régime qui a précédé la révolution (continue le » même orateur), une grande partie du contentieux de l'ad- » ministration était portée devant les tribunaux, qui s'étaient » fait un esprit contraire à l'intérêt du trésor public. Leur » partialité détermina l'Assemblée constituante à réunir le » contentieux de l'administration avec l'administration elle- » même ; et comme cette assemblée remit les fonctions admi- » nistratives à des directoires nombreux, elle crut pouvoir faire » de ces corporations des *espèces de tribunaux*. En effet, la jus- » tice pouvait trouver quelque sécurité dans ce système; c'est » avec l'administration qu'il était incompatible, parce que les » ordres du gouvernement et les lois elles-mêmes rencon- » traient la délibération là où elles ne devaient trouver qu'em- » pressement à l'action et à l'obéissance.

» Le gouvernement croit avoir pris un juste milieu entre

Source : BIU Cujas

» l'ancien système qui séparait la *justice administrative* et l'ad-
» ministration comme inconciliables, et le nouveau qui les
» cumulait dans les mêmes mains, comme si elles eussent été
» une seule et même chose (1). »

Que faut-il conclure de ce que vous venez d'entendre, de ces expressions où se trouve déposée toute la pensée de la loi ?

L'administration active et la justice administrative sont deux choses distinctes ; il importe qu'elles soient réunies dans la même sphère, mais elles doivent être remises à des mains différentes : l'administration active à un seul administrateur, la justice administrative à plusieurs. Ainsi l'exigent les intérêts des particuliers et l'intérêt public lui-même. Une assemblée est moins sujette à prévention, à passion, à erreur qu'un seul homme.

Les tribunaux administratifs doivent eux-mêmes offrir des garanties ; il leur faut l'habitude du ministère de la justice ; il leur faut des règles et des formes quasi judiciaires.

Les conseils de préfecture seront ces tribunaux administratifs ; leurs décisions sur le contentieux seront des jugements administratifs.

J'ai donc eu raison de vous dire, j'ai donc été fondé à écrire, il y a trente-deux ans déjà (2), que les conseils de préfecture ont été créés, dans la sphère administrative, *comme des tribunaux* destinés, avant tout, à statuer sur les affaires contentieuses de l'administration, et que c'est là leur principale fonction. Il n'y a pas à se tromper, quand le législateur lui-même a si nettement exprimé sa pensée, et lorsqu'on la reproduit avec bonne foi.

Ce caractère des conseils de préfecture est aujourd'hui reconnu par tous les auteurs qui ont traité de la science administrative, et par tous les docteurs qui la professent.

(1) *Moniteur* du 19 pluviôse an VIII, p. 554.

(2) Voyez *Éléments de jurisprudence administrative*, 1818.

Source : BIU Cujas

Enfin, il est consacré par le rapport fait au nom de la commission de constitution de 1848, en ces termes :

» Aux tribunaux existants, nous avons ajouté un tribunal administratif supérieur, qui décide en dernier ressort sur les contestations que l'action si pénétrante de l'administration peut soulever. *Ce tribunal administratif existe au premier degré dans chaque département*, et nous avons fait intervenir les conseils généraux et le conseil d'État dans la désignation des magistrats de cet ordre. »

### § II. *Organisation des conseils de préfecture.*

I. Examinons maintenant, avec plus de détail que nous ne l'avons fait jusqu'ici, *l'organisation* de ces conseils.

Je vous ai déjà fait remarquer que la loi du 28 pluviose an VIII, qui les a créés, ne contient, à cet égard, que de brèves dispositions.

1° — Les conseils de préfecture sont composés de cinq, de quatre ou de trois membres, selon l'étendue et la population des départements. (Art. 2.) — La loi elle-même a fixé ce nombre pour chaque département.

Une ordonnance royale du 6 novembre 1817 avait cru pouvoir réduire les conseillers de préfecture à trois, dans tous les départements ; cette mesure, d'après le préambule de l'ordonnance, était déterminée par le désir de porter dans toutes les parties de l'administration l'économie la plus sévère, et l'on espérait que « cette vue pouvait se concilier facilement avec le » bien du service. »

Les faits n'ont pas justifié cette attente ; et une autre ordonnance royale, du 1er août 1820, a rapporté celle du 6 novembre 1817. Il y a eu sans doute à cela une raison que l'on n'a pas dite : c'est que le législateur ayant lui-même, par des dispositions formelles, déterminé le nombre des conseillers dans chaque département, il n'appartenait qu'à lui de mo-

Source : BIU Cujas

difier ce nombre. — Exprimée ou non, l'erreur constitutionnelle de 1817 a donc été reconnue, et réparée en 1820.

2° — « Lorsque le préfet, dit la loi, assistera au conseil de » préfecture, il présidera ; en cas de partage, il aura voix pré- » pondérante. » (Art. 5.)

Comme l'un des motifs de la création du conseil de préfecture a été « de ménager au préfet le temps que demande l'ad- » ministration, » ainsi que l'exprimait l'orateur du gouvernement au corps législatif, le législateur a pensé que le préfet n'assisterait pas toujours, n'assisterait pas même souvent aux séances du conseil de préfecture. Dans le système de la loi, il est naturel que, lorsqu'il y assiste, il en ait la présidence.

Dans l'usage, les préfets y siègent peu ; en leur absence, la présidence est exercée par le doyen de nomination des conseillers de préfecture.

3° — Les conseillers de préfecture sont nommés par le chef de l'État. (*Ib.*, art. 18.)

Il est, d'ailleurs, à remarquer que l'article 64 de la Constitution du 4 novembre 1848 donnant au président de la République, comme l'article 13 de la Charte de 1830 l'avait donné au roi, le droit de nommer à tous les emplois d'administration publique, à ce seul titre de fonctionnaires administratifs, le choix des conseillers de préfecture serait rangé parmi les prérogatives de la puissance exécutive.

4° L'amovibilité étant également la condition essentielle des fonctions administratives, les conseillers de préfecture sont révocables, comme la généralité des fonctionnaires administratifs.

5° La loi du 28 pluviôse an VIII n'a pas statué sur les incompatibilités qui pourraient frapper sur ces fonctions. Mais il y en a de générales et d'anciennes qui leur sont applicables; il y en a de postérieures et de récentes que vous allez connaître.

Il existe une loi primordiale sur l'incompatibilité des fonc-

Source : BIU Cujas

tions administratives et judiciaires. Cette loi, qui est une conséquence du grand principe de la séparation des pouvoirs, est du 24 vendémiaire an III; et son article 1er établit, dans les termes les plus généraux, l'interdiction, pour tous les membres des tribunaux de l'ordre judiciaire et pour leurs greffiers, d'être « membres des directoires de département et de » districts, officiers municipaux, présidents, agents natio- » naux ou greffiers de ces diverses administrations. »

Depuis l'an VIII (ou 1800), il n'y a plus de directoires de département; mais, en ce qui concerne le contentieux, les conseils de préfecture les remplacent, et l'on en conclut avec raison que l'interdiction de la loi s'applique aux conseillers de préfecture; la réciprocité les domine. C'est donc une première incompatibilité légale, à laquelle il faut ajouter celle des fonctions de notaire et de conseiller de préfecture, également fondée sur la même loi, titre 2, article 5.

Il y en a une autre qui résulte plutôt de l'esprit que de la lettre de la loi de leur institution, mais qui n'en est pas moins réelle. Je viens, en effet, de vous le démontrer : le législateur a voulu que, désormais, l'administrateur fût distinct du juge administratif; il les a séparés sans les désunir.

Il suit de là qu'un maire, un sous-préfet, ne peuvent être conseillers de préfecture, c'est-à-dire exercer à la fois les deux fonctions. Il n'y a d'exception à cette règle que pour le préfet, auquel la loi confie la présidence du conseil de préfecture.

En troisième lieu, en 1809, le conseil d'État avait été consulté par l'empereur sur la question de savoir si les fonctions d'avoué près des tribunaux civils étaient incompatibles avec celles de conseiller de préfecture. Le 18 juillet, le conseil d'État répondit : « Que ces deux fonctions étaient incompatibles; » et le 5 août, l'empereur approuva cet avis, qui fut inséré au *Bulletin des Lois*, et prit dès lors sa place parmi les règles de notre droit administratif : elle est encore en vigueur.

La quatrième incompatibilité est plus récente; elle tient au

Source : BIU Cujas

régime électif établi par la Charte de 1830; elle est portée par la loi du 22 juin 1833, en ces termes :

« Ne pourront être nommés membres des conseils généraux, les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et *conseillers de préfecture.* »

C'est la disposition du premier paragraphe de l'article 5; et l'article 23 applique la même incompatibilité entre les fonctions de conseillers de préfecture et de conseillers d'arrondissement. Déjà l'article 18 de la loi du 21 mars 1831 l'avait posée entre les fonctions de conseillers de préfecture et de conseillers municipaux. — Le motif de toutes ces dernières incompatibilités est surtout que les conseillers de préfecture ne peuvent pas être admis à se contrôler eux-mêmes.

6° La loi relative aux conseils de préfecture se tait sur l'âge auquel leurs membres peuvent être pourvus de ces fonctions; mais il faut considérer comme encore existante, et par conséquent comme applicable à ce cas, la règle écrite, dans l'article 175 de la constitution du 5 fructidor an III, en ces termes : » Tout membre d'une administration départementale ou mu- » nicipale doit être âgé de vingt-cinq ans au moins. »

La loi du 21 mars 1831 a reproduit cette règle pour les maires (art. 4), et pour les conseillers municipaux (art. 17). Elle subsiste pour les conseillers de préfecture, qui sont, quoique avec des fonctions spéciales, membres de l'administration départementale.

II. Je terminerai par quelques notions sur le mode des délibérations des conseils de préfecture.

Ce mode a été réglé par un arrêté du gouvernement consulaire du 19 fructidor an IX. Voici les règles qu'il a établies :

1° Les conseils de préfecture ne peuvent prendre aucune délibération, si les membres présents ne sont au moins au nombre de trois.

Le préfet, lorsqu'il assiste à la séance, compte pour compléter ce nombre. (Art. 1er.)

Source : BIU Cujas

2° En cas de partage ou d'insuffisance des membres du conseil, ils sont remplacés de la manière suivante :

Les membres restant au conseil de préfecture désignent, à la pluralité des voix, un des membres *du conseil général* du département, qui siége avec ceux du conseil de préfecture, soit qu'il faille compléter le nombre pour délibérer ou vider un partage.

Le choix ne peut jamais tomber sur les membres des tribunaux, qui font partie des conseils généraux de département. (Art. 2 et 3.)

Cette disposition, c'est-à-dire la faculté de choisir des remplaçants parmi les membres des conseils généraux, est-elle en harmonie avec celle que je vous citais tout à l'heure, et qui établit une incompatibilité absolue entre les deux fonctions de *conseiller général* et de *conseiller de préfecture?*

J'avais eu du doute sur ce point : en fait, la jurisprudence du conseil d'État a résolu la difficulté, et maintenu l'application du décret du 19 fructidor an IX qui autorise, pour ce cas, ce cumul de fonctions.

3° En troisième lieu, si le préfet est absent du chef-lieu du département ou du département même, celui qui le remplace a, dans tous les cas, la voix prépondérante, comme le préfet lui-même. (Art. 5.)

— Il me reste à vous exposer les attributions contentieuses des conseils de préfecture.

### § III. *Attributions contentieuses des conseils de préfecture.*

I. Les attributions contentieuses des conseils de préfecture sont déterminées par un grand nombre de lois et de règlements d'administration publique. Les limites de ce cours ne permettent pas de vous en présenter ici le tableau; je dois me borner à vous en offrir le résumé, en classant par grandes masses les cas dans lesquels ils sont appelés à statuer. Quant

Source : BIU Cujas

à la nomenclature générale, je ne peux que vous renvoyer à la note de la page 39 du tome I^er^ de la quatrième édition des *Questions de droit administratif* de M. de Cormenin, et au *Traité spécial* de M. Dubois (aujourd'hui préfet de la Haute-Loire), *sur les conseils de préfecture*.

Dans son cours de 1820, et dans la première édition de ses *Institutes de droit administratif*, M. de Gérando a essayé deux classifications de ces attributions; en profitant de ses travaux, je vais vous présenter celle que je crois satisfaisante pour l'esprit, et complète quant aux faits généraux.

Ces attributions me paraissent donc se distribuer en sept classes principales :

La première concerne les *contributions publiques;*

La deuxième, les *travaux publics, marchés et fournitures;*

La troisième, le *domaine de l'Etat;*

La quatrième, l'*administration des communes et des établissements publics;*

La cinquième, l'*administration de la voirie;*

La sixième, la *salubrité publique;*

La septième, l'*exercice des droits politiques.*

Je vais reprendre chacune de ces matières, qui, dans un traité spécial sur les conseils de préfecture, pourraient former autant de têtes de chapitres; et je vais aussi, par quelques rapides exemples, essayer de vous faire comprendre la nature de chacune de ces attributions. J'éviterai d'engager aucun débat sur la compétence : cette matière est hors du cadre que je me suis tracé pour cette portion de mon enseignement; et, par la même raison, je devrai m'abstenir de vous exposer les règles de procéder devant les diverses autorités que je vais vous faire connaître : leur *organisation* et leurs *attributions*, tels sont les seuls points dont j'aie à m'occuper en ce moment.

Je reviens aux attributions des conseils de préfecture.

II. La première classe que je vous ai signalée est celle des *contributions publiques*. En cette matière, l'immense majorité



Source : BIU Cujas

des cas dans lesquels le conseil de préfecture est appelé à statuer appartient à la catégorie des *contributions directes*.

Cette attribution a sa source dans les lois de 1790, que je vous ai déjà citées, et dans celles des 3 nivôse, 4 frimaire et 2 messidor an VII, pour les administrations départementales ; et spécialement, pour les conseils de préfecture, dans l'article 4, § 1er, de la loi du 28 pluviôse an VIII. Elle a été confirmée, étendue, développée par des lois ou règlements postérieurs, parmi lesquels je citerai l'arrêté consulaire du 24 floréal an VIII, relatif aux réclamations en matière de contributions, qui est encore journellement appliqué, et les lois de finances des 26 mars 1831 et 21 avril 1832.

Parcourons quelques exemples.

Une propriété foncière a-t-elle été cotisée sous un autre nom que celui du véritable propriétaire, — il faut que l'erreur soit réparée, et que celui qui n'est pas propriétaire soit déchargé de l'impôt.

Par exemple : Jean, en mourant, a laissé deux fils et deux immeubles, l'un de ville et l'autre des champs ; l'immeuble rural est cotisé à 100 francs et l'immeuble de ville à 500. *Paul*, au partage successoral, a reçu l'immeuble rural, et *Jacques* l'immeuble de ville. Cependant, c'est Paul qui a été inscrit sur les rôles de la ville, et Jacques sur les rôles de la banlieue ; et, par suite de cette erreur, c'est à Paul que le percepteur délivre un avertissement pour qu'il ait à payer la cote de 500 francs.

Paul réclame, demande décharge et mutation de cote.

Qui a juridiction pour statuer? Le conseil de préfecture. C'est lui qui, si les faits sont vérifiés, fera droit à la réclamation de Paul, et pour cela ordonnera d'abord la restitution des à-compte payés, sa décharge définitive et enfin la mutation de cote. (Arrêté du 24 floréal an VIII, art. 2.)

S'agit-il de la contribution personnelle : — La loi du 21 avril 1832 veut, par son article 12, que chaque habitant français, que chaque étranger de tout sexe, jouissant de ses droits et

Source : BIU Cujas

non réputé indigent, paie la contribution personnelle et mobilière. La loi ajoute : « Sont considérés comme jouissant de » leurs droits les veuves et les femmes séparées de leurs ma» ris, les garçons et filles majeurs ou mineurs, ayant des » moyens suffisants d'existence, soit par leur fortune person» nelle, soit par la profession qu'ils exercent, lors même qu'ils » habitent avec leur père, mère, tuteur ou curateur. »

Or, voici ce que je suppose : *Victor* est majeur; il habite dans un chef-lieu de cour d'appel, avec ses père et mère; il y exerce la profession d'avocat. L'autorité compétente le cotise à la contribution personnelle et mobilière; et, par forme d'*avertissement*, il lui est délivré un extrait des rôles arrêtés par le préfet.

*Victor* réclame, et prétend que les agents du Trésor exigent de lui ce que la loi d'impôt, la loi administrative, ne l'oblige pas à payer; il soutient que sa profession d'avocat ne lui fournit pas des moyens suffisants d'existence....

Sans doute, le juge ne croira pas devoir admettre ce système de défense; sans doute, il se bornera à constater que *Victor* exerce réellement sa profession : or cette profession étant par elle-même, d'ordinaire, une profession lucrative, cela suffira probablement pour justifier l'imposition. Le juge sentira que, s'il fallait entrer dans la discussion des revenus que chaque avocat peut recueillir de son cabinet, ce serait se jeter dans des recherches dont les inconvénients seraient bien autrement pénibles pour les citoyens que pour l'administration.

Mais il ne s'agit pas, en ce moment, de savoir quelle devra être la décision du juge; nous recherchons seulement quel est ce juge; or c'est encore le conseil de préfecture. (*Ib.*, art. 7 et suivants.)

S'agit-il de l'impôt des portes et fenêtres :

Les fonctionnaires, les ecclésiastiques et les employés civils et militaires, logés gratuitement dans des bâtiments apparte-

Source : BIU Cujas

nant à l'État, aux départements, aux communes, aux hospices, doivent être imposés *nominativement,* pour les portes et fenêtres de la portion de ces bâtiments servant à leur habitation personnelle : c'est la règle établie par la loi de finances du 21 avril 1832, art. 27, paragraphe dernier.

Or voici l'hypothèse : *Simon* est desservant d'une petite commune du département de l'Ain; il habite le presbytère. Le percepteur réclame de lui, par les voies légales, la contribution des portes et fenêtres du presbytère. « Je ne dois rien, » dit *Simon;* je suis logé gratuitement, il est vrai; mais la loi » ne parle que de l'habitation dans les bâtiments des commu- » nes : ce presbytère n'appartient pas à la commune; il est » la propriété de la fabrique. Votre demande est injuste; je ne » dois rien. »

Il faut un juge à *Simon;* quelque étrange que soit sa prétention, il a le droit de la faire juger. Il y aurait peu de procès, si chaque citoyen était doué d'une raison saine et nette !... Il faut donc un juge à *Simon :* la loi lui désigne le conseil de préfecture.

S'agit-il, enfin, de la contribution des patentes :

La loi du 1^er^ brumaire an VII soumet au tarif de la quatrième classe des patentables les marchands d'*objets de curiosité.*

Il y avait, dans un beau quartier de Paris (notez bien que ce ne sont pas là des hypothèses, des espèces imaginaires; c'est de l'histoire que je vous raconte, de la véritable histoire, tirée des annales du contentieux de l'administration : les exemples que je vous offre n'en sont que plus topiques !); il y avait donc, dans un beau quartier de Paris, un homme habile, un homme industrieux et tout à la fois un industriel, dont l'art consistait à faire des collections d'insectes : il prenait un peu fastueusement la qualification d'*entomologiste :* la science décorait ainsi son enseigne.

Son art lui était profitable; la grande règle de l'égalité en matière d'impôts obligeait les employés du fisc de l'indiquer

Source : BIU Cujas

comme imposable, et en effet l'autorité exige de lui le droit de patente.

Il se récrie : « Je ne suis pas marchand; je façonne mes insectes d'après des règles artistiques; je travaille pour les savants et les amateurs, à peu près comme font les peintres, les graveurs, les sculpteurs; je ne fais pas des opérations mercantiles, susceptibles d'être patentées; m'assimiler à un marchand de curiosités ! c'est plus que me demander ce que je ne dois pas, c'est me faire injure! Je ne suis pas marchand, je suis artiste... »

A cet artiste prétendu il a fallu un juge; la loi lui donnait le conseil de préfecture. (Entre nous, le pauvre artiste a perdu son procès, d'abord devant le conseil de préfecture, puis devant le conseil d'État, où il a eu la présomption de porter sa réclamation, et qui toutefois l'a jugée, sans frais, comme le veut la loi dans ces sortes d'affaires.)

— Déjà ces exemples peuvent commencer à dissiper les nuages qui couvriraient encore, à vos yeux, le vrai caractère du contentieux administratif.

D'abord, l'intérêt public et l'intérêt privé sont ici bien évidemment en présence. D'un côté, l'intérêt des grands services publics, de l'ordre, de la sûreté, de l'honneur du pays, qui exige que l'impôt, sans lequel rien de tout cela ne pourrait être garanti, soit exactement, annuellement recueilli de tous ceux que la loi y oblige; de l'autre, des particuliers, des citoyens qui ont le droit de refuser, ou du moins de répéter (car il faut toujours commencer par payer), ce que la loi ne leur paraît pas exiger d'eux.

L'administration leur notifie les actes, émanés d'elle, qu'elle a cru devoir faire pour accomplir le devoir, que la loi lui impose, de recueillir les contributions publiques.

Le citoyen pense et dit que ces actes sont injustes ou du moins erronés; ses droits sont, selon lui, méconnus.

De là débat, litige, contentieux administratif.

Source : BIU Cujas

Il s'agit alors de recourir à la loi; de l'appliquer, si elle est claire; de l'interpréter, si elle est obscure; de *dire droit* enfin à la requête du citoyen, c'est-à-dire d'exercer une juridiction : ici, cette juridiction appartient au conseil de préfecture, à qui les lois ont remis le contentieux des contributions directes.

III. Cette juridiction embrasse beaucoup de matières analogues, telles que :

Les répartitions communales, assimilées, sous ce rapport, aux contributions directes;

Certaines taxes pour les travaux des routes (lois du 16 septembre 1807, art. 63; 27 décembre 1809, art. 110; 12 avril 1810, art. 53);

Les taxes destinées à payer les travaux de curage des petits cours d'eau (loi du 14 floréal an XI); celles pour les travaux de salubrité (loi du 16 septembre 1807, art. 37);

Les prestations pour les chemins vicinaux (loi du 21 mai 1836);

Les taxes pour le paiement des dettes des communautés juives et les frais du culte israélite (lois du 1er mai 1792; 17 juillet 1819, art. 10; 23 juillet 1820, titre Ier, art. 17; arrêté du 5 nivôse an X; décrets du 18 brumaire an XII, 17 mars 1808 et 5 juillet 1810);

Les redevances sur les mines (loi du 21 avril 1810, art. 37);

Les taxes universitaires, lorsqu'elles existaient;

Enfin, à Paris, les taxes pour le paiement des mois dus aux nourrices fournies aux familles par le bureau dont je vous ai exposé le but et les moyens (loi du 25 mars 1806, art. 2, et décret du 30 juin 1806).

Toutes ces taxes sont, par les lois, rangées dans la même catégorie; toutes, quant à la décision des contestations qu'elles peuvent faire naître, sont placées dans les attributions des conseils de préfecture.

— En ce qui concerne le contentieux des contributions indirectes, les attributions des conseils de préfecture se bor-

Source : BIU Cujas

nent à quelques contestations en matière d'octroi, des droits sur les boissons et de droits de navigation. (Ordonnance du 9 décembre 1814, art. 175 à 184 ; loi du 28 avril 1816, art. 147 à 159, et *ib.*, art. 49, 70, 78 et 214 ; loi du 30 floréal an x, art. 4.)

IV. La seconde division que je vous ai présentée, pour ces attributions, est la matière des *travaux publics*, et *marchés d'entreprises et fournitures* pour les services publics.

A cette seule énonciation, il est facile de comprendre l'étendue de cette juridiction ; je vais la diviser, pour mieux vous en faire saisir l'ensemble par des exemples.

1° — Le préfet du département de l'Ain, je suppose, a fait, avec un entrepreneur, un marché pour la reconstruction du bâtiment ruiné où siége le tribunal ; c'est, d'après l'article 12 de la loi du 10 mai 1838 (§ 8), une dépense obligatoire pour le département, et le conseil général l'a approuvée.

Le devis du marché porte que tous les bois d'œuvre qui feront le corps de la charpente seront en chêne.

A la réception des travaux, on vérifie, et l'on constate qu'une notable portion des grosses pièces de la toiture est composée de bois de pin ou de châtaignier.

Le préfet refuse de recevoir les travaux, déclare à l'entrepreneur qu'il a manqué aux clauses du contrat, et le somme de refaire la toiture conformément au devis.

L'entrepreneur répond qu'il faut rechercher surtout l'intention des parties, et que ce que l'on a voulu, ce sont des bois d'une grande solidité ; que le châtaignier ne le cède en rien au chêne sous ce rapport, et que ce qui le prouve, c'est la parfaite conservation des charpentes des plus vieux monuments féodaux et religieux où ce bois a été constamment employé ; qu'il a, il est vrai, fait entrer quelques pins de Norwége dans la toiture ; mais qu'ils sont d'une grande beauté, et que n'étant pas encastrés dans la maçonnerie, ils seront aussi durables que le chêne ; que, du reste, il n'a pas pu employer cette dernière

Source : BIU Cujas

essence, parce que, à trente lieues à la ronde, il n'a pu parvenir à faire, à cet effet, un marché raisonnable.

Que s'agit-il d'appliquer dans l'espèce ? Un *acte administratif*, le marché d'entreprise et de fournitures pour un bâtiment départemental, qui est destiné à un service public, à l'administration de la justice dans le pays.

Le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire ne permet pas de soumettre l'appréciation de cet acte à l'autorité judiciaire : c'est le conseil de préfecture que la loi a institué comme juge de la contestation.

Il en serait de même d'un travail communal qui se rattacherait à l'utilité générale. Le conseil d'État, par de nombreux arrêts, a statué dans ce sens, et sa jurisprudence a été confirmée par le tribunal des conflits créé par la Constitution de 1848 (1).

2° — Voici maintenant un autre exemple en cette matière:

Le préfet du département de la Nièvre a reçu, du ministre de la guerre, l'ordre de passer, avec un entrepreneur, un marché pour un service d'étapes et de convois militaires dans ce département.

Le marché a été passé, et le service s'exécute.

Il s'agit de régler le paiement de la portion que l'entrepreneur en a déjà effectuée, et il rejette le règlement approuvé par le préfet, sous le prétexte qu'il n'est pas conforme au contrat ; il menace en même temps de cesser immédiatement le service, si sa prétention n'est point satisfaite.

Voilà donc un débat : qui statuera ?

Les actes faits par le préfet sont un marché et un règlement de compte; ces actes sont considérés comme entièrement administratifs : en livrera-t-on l'interprétation et l'application, l'acceptation ou le rejet, l'annulation ou la confirmation à l'autorité judiciaire ? — Le législateur a pensé que cela

(1) Voyez décision du 24 avril 1850, Roger contre la commune d'Orgeval; 19 juin 1850, Baudrey contre la commune de Clerval.

Source : BIU Cujas

ne serait pas sage. Les besoins d'un service public ne peuvent être exposés à se voir méconnus et compromis ; ils doivent être, avant tout, mis en sûreté ; en outre, les intérêts du Trésor public ne peuvent être indéfiniment engagés aux lenteurs et aux chances des contestations judiciaires ; enfin, l'autorité judiciaire ne peut avoir le droit de disposer des deniers de l'État, et de lui prescrire un mode de paiement qui troublerait l'ordre de ses finances. Il a fallu une justice plus prompte, une instruction et des débats peu coûteux, des juges habitués à comprendre les nécessités du service.

La loi du 28 pluviôse an VIII a donc, par son article 4, donné cette attribution aux conseils de préfecture.

3° S'agit-il de construire une route :

Le marché porte que *telle* portion de cette route sera faite dans *tel* délai : elle est, en effet, d'une grande importance pour relier entre elles deux autres grandes voies de communications publiques, et cette portion de route doit ainsi ouvrir enfin un débouché facile et sûr aux produits agricoles et manufacturiers d'une contrée fertile, industrieuse, et jusque-là peu favorisée sous ce rapport.

Au temps fixé, les matériaux ne sont pas même approchés ; et à peine si, malgré les instances, les injonctions et les plaintes réitérées des ingénieurs, les ateliers nécessaires ont été formés.

Sur le compte qui lui en est rendu par l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, le préfet prend un arrêté par lequel il passe un marché d'urgence avec un nouvel entrepreneur, et met la différence des prix à la charge de l'entrepreneur en retard et en défaut.

A la notification de cet arrêté, cet entrepreneur déclare que la mesure est injuste ; qu'il s'oppose à son exécution ; que, s'il est en retard, c'est par force majeure, et que, d'ailleurs, le contrat n'autorise pas un marché d'urgence : qu'il y a seulement lieu à résiliation de son engagement.

Source : BIU Cujas

Des motifs analogues à ceux que je vous exposais tout à l'heure, relativement au service des convois militaires, ont fait attribuer de tels débats à la juridiction des conseils de préfecture. (Lois des 12 vendémiaire, et 13 frimaire an VIII; arrêté du 18 ventôse an VIII; ordonnance du 27 mai 1816.)

4° L'exécution des travaux publics peut donner lieu à des contestations d'une autre nature.

Les lois autorisent l'administration à occuper les terrains des particuliers, pour y prendre les matériaux nécessaires aux routes et aux constructions publiques, et la loi du 16 septembre 1807 (art. 55) autorise l'administration à payer ces terrains aux propriétaires, comme s'ils eussent été pris pour la route même. Elle ajoute « qu'il n'y aura lieu de faire entrer, dans l'estimation, la valeur des matériaux à extraire, » que dans le cas où l'on s'emparerait d'une carrière déjà en » exploitation; alors ces matériaux doivent être évalués d'après leur prix courant, abstraction faite de l'existence et des » besoins de la route pour laquelle ils seraient pris, ou des » constructions auxquelles on les destine. »

Or voici ce que je suppose encore :

Sur le rapport de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, le préfet prend un arrêté, et désigne une ancienne carrière appartenant à *Valentin*, et qui paraît abandonnée.

L'extraction faite, il s'agit de régler le prix des matériaux extraits. Par un nouvel arrêté, le préfet offre à *Valentin*, pour le terrain fouillé, le prix attribué aux parcelles qui ont été prises pour la route elle-même, et, quant aux matériaux extraits, il déclare qu'il n'a pas à les payer, parce qu'on ne peut réputer carrière en exploitation que celle qui offre au propriétaire un revenu assuré, soit qu'il l'exploite habituellement pour ses besoins, soit qu'il en fasse un objet de commerce, en l'exploitant régulièrement par lui-même ou par autrui.

Par une lettre au préfet, *Valentin* répond qu'il remplit les conditions de la loi; que sa carrière est en exploitation depuis

Source : BIU Cujas

bien des années; que cette exploitation, il est vrai, n'est pas très active; qu'il n'y puise de matériaux que suivant ses besoins, pour réparer ou relever les bâtiments de ses fermes, ou pour les constructions nouvelles qu'il a, de temps à autre, ajoutées à ses bâtiments d'habitation; qu'il en livre, enfin, à ses voisins, sur leur demande; et qu'il en tire ainsi un véritable profit, soit en s'épargnant un achat de matériaux au dehors, soit en recevant le prix de ceux qu'il vend aux propriétaires voisins.

La loi du 28 pluviôse an VIII, par son article 4, et la loi du 16 septembre 1807, art. 55 (1), attribuent encore cette nature de contentieux au conseil de préfecture.

5° Enfin, l'exécution des travaux publics peut donner naissance à des débats analogues à celui-ci :

L'entrepreneur de la route, pour suivre le tracé que l'administration lui a imposé par le plan qu'il a promis d'exécuter, coupe à pic un terrain voisin de la clôture d'un parc appartenant à *Charles*. Le mur qui forme cette clôture n'ayant plus de point d'appui suffisant, surplombe et s'écroule; l'espalier, les arbres qui le garnissent, la plate-bande même qui les contenait, tout est entraîné, sur une longueur de cinquante mètres. —Il y a dommage, dommage grave; l'entrepreneur doit le réparer. Cependant il s'y refuse, et dès lors il faut, entre *Charles* et lui, la force de la justice.

Mais tout entrepreneur de travaux publics est le mandataire, l'agent de l'administration; il fait le travail pour elle, à son lieu et place; de mauvaises chicanes pourraient faire obstacle à l'exécution des travaux, pour lesquels l'intérêt public exige la plus grande promptitude, en même temps qu'une bonne exécution : — la loi du 28 pluviôse an VIII a voulu que, dans ce cas, le juge fût administratif, et elle a fait encore l'attribution de ce contentieux au conseil de préfecture.

(1) Voyez aussi les lois des 6, 7 et 11 septembre 1790, art. 3, 4 et 5.

Source : BIU Cujas

V. La troisième matière dans laquelle le conseil de préfecture a juridiction, c'est le *domaine*.

Ainsi, les conseils de préfecture ont le droit de prononcer :

1° Sur le contentieux des domaines nationaux, en ce qui regarde la validité et les effets de la vente. Cette attribution est tout exceptionnelle; car il s'agit ici de propriété, et les questions de cette nature sont, par nos lois, confiées à l'autorité judiciaire. Mais la politique était intéressée au maintien des ventes nationales; on a craint, d'ailleurs, les discussions sur le principe de la confiscation des biens des émigrés, des corporations religieuses et autres; enfin, a-t-on dit, les ventes nationales sont des actes administratifs, et l'administration a seule le droit de les interpréter; leurs effets doivent être réservés à ses décisions. (Loi du 28 pluviôse an VIII, article 4; décret du 23 février 1811.)

La règle subsiste : seulement l'application en devient chaque jour plus rare, à mesure que nous nous éloignons de l'époque où la raison d'État l'avait posée.

2° Par des motifs qui tiennent au même ordre d'idées, il a été résolu que les conseils de préfecture statueraient sur les contestations élevées entre les communes et les établissements publics, relativement aux concessions d'édifices ou de ventes qui leur auraient été faites par l'État (arrêtés des 17 thermidor an XI et 22 fructidor an XIII).

3° Sur les contestations relatives aux ventes de biens communaux, cédés à la caisse d'amortissement et vendus par cette caisse (loi du 20 mars 1813).

4° Sur les contestations relatives à la libération, vis-à-vis de l'État, des débiteurs de rentes envers les corporations religieuses supprimées.

5° Sur les contestations relatives à l'application des dispositions assez nombreuses du Code forestier, telles :

Les difficultés sur la validité des surenchères, dans les ad-

Source : BIU Cujas

judications des coupes de bois de l'État (loi du 21 mai 1827, art. 26);

Les demandes en annulation des procès-verbaux de réarpentage et de récolement des ventes, pour défaut de forme ou pour fausse énonciation (*ib.*, art. 50);

Les refus faits, par les communautés d'habitants, de laisser racheter le droit de pâturage, sous prétexte que ce pâturage est absolument nécessaire, lorsque l'État nie cette nécessité (*ib.*, art. 64);

La prétention, élevée par les usagers, que l'administration a réduit l'exercice de leurs droits d'usage, sans égard à la possibilité des forêts; ou les réclamations contre le cantonnement (*ib.*, art. 65 et 67);

Les difficultés qui s'élèvent, entre les établissements publics et l'administration forestière, lorsque celle-ci propose de convertir en bois et d'aménager des terrains en pâturage appartenant à ces établissements (Code forestier du 21 mai 1827, et ordonnance du 1er août 1827, art. 90).

6° Enfin, par exception aux lois générales du pays en fait de propriété, les conseils de préfecture, dans la sphère des questions domaniales, sont appelés à prononcer sur les difficultés relatives à la résiliation des baux de sources d'eaux minérales appartenant à l'État, lorsque l'adjudicataire refuse de payer ou n'exécute pas les clauses qu'il a souscrites (arrêté du 3 floréal an VIII, art. 2, et ordonnance du 18 juin 1823);

Et encore, sur les contestations qui s'élèveraient entre l'État et les communes, relativement à la propriété des sources d'eaux minérales (arrêté du 6 nivôse an XI).

VI. La quatrième classe des attributions générales des conseils de préfecture embrasse certaines contestations qui intéressent spécialement les communes et les établissements publics.

Ainsi, les conseils de préfecture sont les juges :

Source : BIU Cujas

Quant aux communes,

Des contestations qui peuvent s'élever sur les actes de partage des biens communaux, réguliers ou non;

Du contentieux relatif à l'usurpation des biens communaux, depuis la loi du 10 juin 1793, jusqu'à celle du 9 ventôse an XII (loi du 9 ventôse an XII; avis du conseil d'État du 18 juin 1809, et ordonnance du 23 juin 1819);

Et du contentieux relatif à la comptabilité communale (ordonn. des 23 avril 1823 et 18 juillet 1837).

Quant aux établissements religieux, les conseils de préfecture sont juges :

Des contestations qui peuvent s'élever sur les comptes et la répartition des revenus d'une cure, soit entre l'ancien titulaire ou ses héritiers et la fabrique, soit entre le précédent et le nouveau titulaire. (Décret du 6 novembre 1813, art. 26.)

Quant aux établissements charitables, ils sont juges :

Des contestations relatives à l'administration des monts-de-piété (ordonnance du 18 juin 1823), et à la comptabilité des hospices et établissements de bienfaisance (ordonnance du 21 janvier 1831);

Du contentieux relatif à la perception des droits établis en faveur des pauvres et des hospices, sur les différents genres de spectacles (arrêtés des 16 thermidor an VIII et 8 fructidor an XIII);

Enfin, des contestations sur l'indemnité à laquelle sont tenus les hospices envers les départements et les communes, en cas d'insuffisance des ressources créées par la loi, pour l'entretien des aliénés (loi du 30 juin 1838, art. 28).

VII. La cinquième classe des attributions des conseils de préfecture consiste dans la répression de contraventions diverses, dans des matières qui intéressent les services publics.

Dans ce cas, les conseils de préfecture réunissent à leurs pouvoirs ordinaires un certain pouvoir de punition, qui leur

Source : BIU Cujas

donne le caractère de juges correctionnels. Il faut remarquer, toutefois, que les conseils de préfecture ne peuvent alors prononcer de condamnation à la prison, ni aucune autre peine que l'amende, sauf à renvoyer les contrevenants devant les tribunaux correctionnels, s'il peut y avoir lieu à prononcer de semblables peines.

Le motif de cette attribution a été le besoin de donner à l'administration les moyens de réprimer plus promptement, plus efficacement et avec moins de frais, des délits sur des choses confiées à sa garde, des délits qui sont de nature à se reproduire souvent, et qui entravent l'exécution de divers services publics.

Cette attribution s'applique, à peu près exclusivement, aux matières de grande et petite voirie, de servitudes militaires et de navigation.

Ainsi, les conseils de préfecture ont reçu, de la loi du 28 pluviôse an VIII et de diverses autres lois, le pouvoir de réprimer les contraventions relatives :

1° A l'excès de chargement des voitures, en temps ordinaire ou de dégel ;

2° A la largeur des jantes des roues de voiture ;

3° A la longueur des essieux ;

4° A la forme des clous garnissant les bandes des roues, et généralement à tout ce qui a trait à la police du roulage (loi du 7 ventôse an XII, et décret du 23 juin 1806 ; ordonnance du 28 octobre 1828) ;

5° A l'encombrement, à la dégradation des routes, au comblement des fossés, à l'arrachement arbitraire, à l'endommagement des arbres plantés le long des routes (loi du 29 floréal an X ; décret du 16 décembre 1811) ;

A toute espèce de détériorations commises sur les canaux, fleuves et rivières navigables, aux chemins de halage, trains, bords, fossés et ouvrages d'art y relatifs (loi du 29 floréal an X) ;

Source : BIU Cujas

6° A la voirie de la capitale, qui appartient tout entière à la grande voirie (déclaration du 10 avril 1793; arrêté du 13 germinal an v; décret du 27 octobre 1808, et ordonnance du 24 décembre 1823);

7° Aux anticipations sur la largeur des chemins vicinaux (lois des 9 ventôse an XIII, 28 juillet 1824 et 21 mai 1836);

8° Aux servitudes imposées à la propriété, dans les places fortes, dans l'intérêt de la défense de l'État (loi du 17 juillet 1819, et ordonnance du 1er août 1821).

9° Deux attributions spéciales de répression, en dehors des matières que nous venons de parcourir, ont été données à deux conseils de préfecture : l'une à celui du département de la Seine, relativement aux contraventions aux lois et règlements touchant le bureau des nourrices de Paris (loi du 25 mars 1806, art. 2; décret du 30 juin 1806, art. 5):

L'autre, au conseil de préfecture des Hautes-Pyrénées, concernant les constructions, plantations, irrigations et autres travaux publics, relatifs à l'établissement thermal de Baréges (décret du 30 prairial an XII, art. 4).

VIII. La sixième des attributions générales des conseils de préfecture est relative à la *salubrité publique*.

Ainsi, c'est à eux que les lois ont confié le soin de statuer sur les contestations élevées à propos des mesures ordonnées par l'administration centrale, préfectorale ou municipale :

Pour empêcher la stagnation des eaux ;

Pour faire opérer le curage des petits cours d'eau et canaux (loi du 14 floréal an XI);

Pour toutes les autres natures de travaux intéressant la salubrité des villes et communes (loi du 16 septembre 1807, art. 35, 36 et 37);

Enfin, sur les oppositions formées à l'établissement des ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, de la deuxième et de la troisième classe (décret du 15 juillet 1810, et ordonnance du 14 janvier 1815).

Source : BIU Cujas

IX. La septième et dernière des attributions générales des conseils de préfecture, en matière contentieuse, embrasse un certain nombre de contestations relatives à l'*exercice des droits politiques.*

Ainsi, les demandes en annulation des opérations électorales, pour la nomination des conseillers municipaux, demandes fondées sur la violation des formes et des conditions légalement prescrites, et introduites soit par le préfet, soit par tout membre de l'assemblée électorale (loi du 21 mars 1831, art. 51 et 52);

Ainsi, les demandes semblables, en annulation des opérations électorales, pour la nomination des membres des conseils généraux et des conseils d'arrondissement (loi du 22 juin 1833, art. 50 et 51),

Sont, aux termes des lois que nous venons de citer, de la compétence des conseils de préfecture.

— Telles sont les principales matières sur lesquelles ces conseils sont appelés à statuer, par la voie contentieuse. Le nombre de ces matières, que je n'ai fait qu'effleurer, peut vous donner une idée de l'étendue de leur juridiction; aucune autre, dans la sphère administrative, et au-dessous de celle du conseil d'État, ne peut lui être comparée.

Mais, quelque étendue que soit cette juridiction, ce serait une erreur de croire qu'ils sont, en général, les juges du contentieux administratif, au premier degré. La vérité, c'est qu'ils ne peuvent statuer que sur des affaires dont la connaissance leur est *spécialement et formellement confiée par les lois;* toutes les fois donc que l'autorité supérieure est appelée à se prononcer sur la compétence d'un conseil de préfecture, son premier soin est d'examiner la loi ou le règlement sur lesquels elle est fondée, et d'annuler les décisions de ces conseils qui n'ont pas cet appui.



Source : BIU Cujas

§ IV. *Caractère et force des arrêtés des conseils de préfecture, en matière contentieuse.*

Si les conseils de préfecture étaient la seule autorité administrative, statuant sur le contentieux, dont j'eusse à vous entretenir en ce moment, ce serait ici le lieu de vous faire connaître le caractère et la force exécutoire des arrêtés de ces conseils; mais, comme ces questions se présenteront pour chacune des autorités qui forment l'ensemble de la justice administrative de notre pays, je préfère, afin d'éviter des répétitions, et pour en former, d'ailleurs, un ensemble plus satisfaisant, terminer toute cette partie de mon enseignement par un exposé général de la doctrine admise sur ce point.

Je passe donc à l'autorité contentieuse qui, par l'étendue de ses attributions, me paraît devoir prendre place ici.

## SECTION DEUXIÈME.

### De la Cour des comptes.

L'origine de la Cour des comptes remonte à l'ancien conseil du roi; elle n'en fut détachée que sous le règne de Philippe le Bel, en même temps que le parlement. Elle a succédé, dans notre organisation actuelle, au bureau de comptabilité que la constitution du 22 frimaire an VIII (art. 89) avait chargé de vérifier et régler les comptes de recettes et dépenses de l'État; elle a été créée par une loi du 16 septembre 1807, à l'exécution de laquelle il a été pourvu par un décret du 28 septembre de la même année.

Je vais vous faire connaître successivement son organisation et ses attributions.

### § I^er^. *Organisation de la Cour des comptes.*

I. Cette Cour est composée :

'un premier président, — de 3 présidents, — de 18 maî-

Source : BIU Cujas

tres des comptes, — de 80 référendaires, dont 18 de première classe et 62 de seconde (décret du 28 septembre 1807, art. 14); — d'un procureur général, et d'un greffier en chef. — En tout, de 104 fonctionnaires. (Loi du 16 septembre 1807, article 2.)

Un décret du 29 mars 1813 a donné le titre de *conseillers* aux maîtres des comptes et aux référendaires; et depuis cette époque, leur titre est : *conseillers maîtres* et *conseillers référendaires*.

La Cour des comptes est divisée en trois chambres. Chacune d'elles est composée d'un président et de six conseillers-maîtres, sous la modification que je vais vous exposer tout à l'heure.

Le premier président peut présider chacune des chambres. (Loi du 16 septembre 1807, art. 3.)

Au 1^er^ janvier de chaque année, deux membres de chaque chambre sont répartis, par le premier président, entre les deux autres chambres, ou placés dans une seule, selon que le service l'exige. (Ord. du 27 février 1815, art. 6.) — Les référendaires ne sont spécialement attachés à aucune chambre. (Déc. du 28 septembre 1807, art. 17.)

II. Les membres de la Cour des comptes sont nommés *à vie:* ce sont les expressions mêmes de l'article 6 de la loi du 16 septembre 1807. Cependant l'article 2 du décret du 28 septembre 1807, organique de cette Cour, avait porté la disposition suivante : « Les maîtres des comptes et les référendaires qui seront nommés pour la première organisation exerceront leurs fonctions pendant cinq ans, après lesquels ils recevront nos lettres de nomination à vie, si, d'après cette épreuve, nous jugeons qu'ils aient justifié nos espérances. » C'était méconnaître la volonté de la loi d'institution ; mais, qui se serait permis, sous l'empire, de réclamer ouvertement contre un arbitraire si flagrant!

A la restauration, et le 27 février 1815, une ordonnance

Source : BIU Cujas

royale, après un éloge mérité de la Cour des comptes, ajouta ce qui suit : « Notre institution royale devant affermir l'empire des bonnes règles et ajouter à l'autorité des jugements rendus en notre nom, nous n'avons pas voulu différer plus longtemps de la donner à la seconde Cour de notre royaume, et de conférer aux membres ainsi nommés par nous une *irrévocabilité* dont nous sommes d'autant plus disposé à reconnaître les avantages qu'elle est conforme à la Charte constitutionnelle que nous avons donnée à nos peuples. » — Il a donc été accordé ainsi satisfaction à la loi de 1807, qu'avait évidemment violée le décret organique du 28 septembre.

Ce même article 6 de la loi du 16 septembre 1807, après avoir déclaré que les membres de la Cour des comptes sont nommés à vie, disposait : « Les présidents pourront être changés chaque année. » — Je ne connais aucun texte de loi, ni même de règlement (à supposer qu'il en eût le pouvoir), qui ait modifié cette disposition ; et pourtant il paraît qu'elle n'a pas reçu une seule fois son application. — Du reste, quoique le procureur général soit membre de la Cour, jamais les magistrats qui ont été appelés à ces hautes fonctions n'ont prétendu à l'irrévocabilité ; et l'ordonnance du 27 février 1815 atteste que le gouvernement ne l'entend pas non plus dans ce sens, puisqu'elle a remplacé un procureur général par un autre, en établissant que celui-ci remplirait ses fonctions *tant qu'il plairait au roi.*

C'est, d'ailleurs, le caractère général de l'institution du ministère public en France : la révocabilité est de son essence. (*V.* l'art. 3.)

III. La Cour des comptes prend rang immédiatement après la Cour de cassation ; elle jouit des mêmes priviléges. (Loi du 16 septembre 1807, art. 7.)

IV. Nul ne peut être président, maître des comptes ou procureur général, s'il n'est âgé de trente ans accomplis. (Décret du 18 septembre 1807, art 13.) — Nul ne peut être référen

Source : BIU Cujas

daire, s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis. (*Ib.*, art. 15.) — Nul référendaire ne peut passer dans la première classe, s'il n'a deux ans au moins fait partie de la deuxième. Le passage de la deuxième à la première classe s'effectue moitié par ancienneté et moitié par le choix du gouvernement. (Art. 14.)

En cas de vacances d'une place de maître des comptes, le premier président en donne avis au ministre des finances, qui joint à sa présentation une liste de dix référendaires, distingués par leur talent et par leur zèle. (Art. 12.)

Il est à remarquer que c'est par cette disposition surtout que la Cour des comptes a été placée dans les attributions générales du ministre des finances. L'article 72 du même décret porte, en outre, que les dépenses de cette Cour sont *ordonnancées* par le ministre des finances ; et cependant je vous ai déjà fait connaître, en vous traçant le tableau des attributions du ministre de la justice, que c'est devant lui que doivent prêter serment les conseillers maîtres et les conseillers référendaires.

V. Le premier président fait, entre les référendaires, la distribution des comptes à examiner, et indique la chambre à laquelle le rapport doit être fait. (*Ib.*, art. 19.) Le rapport du référendaire terminé, le président de la chambre en fait la distribution à un maître, qui est tenu de vérifier le travail du référendaire. (*Ib.*, art. 28.) Un rapport motivé est ensuite fait par le maître, à la chambre. (*Ib.*, art. 29.) Le référendaire rapporteur n'a que voix consultative. (*Ib.*, art. 31.)

VI. Le procureur général ne peut exercer son ministère devant la Cour, que par voie de réquisition. (*Ib.*, art. 36.)

VII. Le greffier en chef doit être âgé de trente ans accomplis. (*Ib.*, art. 45.) — Il assiste aux assemblées générales et il y tient la plume. (Art. 46.) — Il est chargé de tenir les différents registres et celui des délibérations de la Cour. (Art. 47.) — Il est, en outre, chargé de veiller à la garde et conservation des minutes des arrêts, d'en faire faire des expéditions, et de

Source : BIU Cujas

la garde des pièces qui lui sont confiées, et de tous les papiers du greffe. (Art. 48.) — Il signe et délivre les expéditions des arrêts de la Cour, et en outre, les certificats collationnés et extraits de tous les actes émanant du greffe, des archives et dépôts, et la correspondance avec les comptables. (*Ib.*, art. 54.)

Il est nommé, sur la présentation du greffier en chef, le nombre des commis nécessaires à son service. (Art. 55.)

VIII. Enfin, il y a, près de la Cour, *des huissiers*, dont le nombre a pour base aussi les nécessités de son service. (*Ib.*, art. 56.)

— Telles sont les principales dispositions relatives à l'organisation de la Cour des comptes ; il me reste à vous expliquer ses attributions.

### § II. *Attributions de la Cour des comptes.*

I. La Cour des comptes est chargée de juger les comptes des recettes et dépenses publiques, qui lui sont présentés, chaque année, par les receveurs généraux des finances, les payeurs du Trésor public, les receveurs de l'enregistrement, du timbre et des domaines, les receveurs des douanes et sels, les receveurs des contributions indirectes, les directeurs comptables des postes, les directeurs des monnaies, le caissier central du Trésor public, et l'agent responsable des virements de compte qui fait partie du ministère des finances.

Elle juge aussi les comptes annuels des trésoriers des colonies, du trésorier général des invalides de la marine, des économes des colléges nationaux, des commissaires des poudres et salpêtres, de l'agent comptable du transfert des rentes inscrites au grand livre de la dette publique, de l'agent comptable du grand livre, et de celui des pensions, du caissier de la caisse d'amortissement et de celle des dépôts et consignations, de l'imprimerie nationale, de la régie des salines de l'Est, des receveurs des communes, des hospices et établissements de

Source : BIU Cujas

bienfaisance dont le revenu s'élève à la somme fixée par les lois et règlements ; enfin, tous les comptes qui lui sont attribués par des lois, des ordonnances royales ou des décrets.

Elle statue, en outre, sur les pourvois qui lui sont présentés contre le règlement fait, par les conseils de préfecture, des comptes annuels des receveurs des communes, hospices et établissements de bienfaisance (1).

— Les comptables des deniers publics sont tenus de fournir et déposer leurs comptes au greffe de la Cour, dans les délais prescrits par les lois et règlements; et, en cas de défaut et retard des comptables, la Cour peut les condamner aux amendes et aux peines prononcées par ces lois et règlements. (Loi du 16 septembre 1807, art. 12.)

La Cour règle et apure les comptes qui lui sont présentés ; elle établit, par ses arrêts définitifs, si les comptables sont quittes, ou en avance, ou en débet.

Dans les deux premiers cas (c'est-à-dire s'ils sont quittes ou en avance), elle prononce leur décharge définitive, et ordonne la mainlevée et la radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises sur leurs biens, à raison de la gestion dont le compte est jugé.

Dans le troisième cas, elle les condamne à solder leur débet au Trésor, dans le délai prescrit par la loi.

Dans tous les cas, une expédition de cet arrêt est adressée au ministre des finances, pour en faire suivre l'exécution, par l'agent du Trésor établi près de lui. (*Ib.*, art. 13.)

La Cour, nonobstant l'arrêt qui aurait jugé définitivement un compte, peut procéder à sa révision, soit sur la demande des comptables, appuyée des pièces justificatives recouvrées

(1) Voyez lois des 16 septembre 1807 et 18 juillet 1837 ; ordonnances des 23 septembre 1814, 23 juillet 1823, 12 mai et 7 août 1825, 9 juillet et 12 novembre 1826, 26 mars 1829, 16 octobre 1832, et 13 mai 1838 ; règlements du ministre des finances du 9 octobre 1832, et du ministre de la marine du 22 août 1837.

Source : BIU Cujas

depuis l'arrêt, soit d'office, soit à la réquisition du procureur général.

Les motifs de révision sont : les erreurs, les omissions, les faux ou doubles emplois reconnus par la vérification d'autres comptes. (*Ib.*, 14.)

La Cour prononce sur les demandes en réduction, en translation d'hypothèques, formées par des comptables encore en exercice, ou par ceux hors d'exercice dont les comptes ne sont pas définitivement apurés; la Cour est seulement tenue d'exiger les sûretés suffisantes pour la conservation des droits du Trésor. (*Ib.*, 15.)

Dans le cas d'un enlèvement de deniers par force majeure, la Cour a le pouvoir d'apprécier les preuves de fait et d'admettre l'excuse. (Art. 17, janvier 1816.)

Mais si, dans l'examen des comptes, la Cour trouve des faux ou des concussions, il en est rendu compte (en son nom), au ministre des finances, et référé au ministre de la justice, qui fait poursuivre les auteurs devant les tribunaux ordinaires. (*Ib.*, 16.)

II. La loi du 6 juin 1843, article 14, a tranché une question pendant longtemps débattue; elle a établi que « les *comptes-matières* seront soumis au contrôle de la Cour des comptes. » — La loi ajoute : « Une ordonnance royale, rendue dans la » forme des règlements d'administration publique, détermi- » nera la nature et le mode de ce contrôle, et règlera les formes » de la comptabilité des matières appartenant à l'État, dans » toutes les parties du service public.

» Cette ordonnance sera exécutoire à partir du 1^er^ janvier 1845. »

Elle a donc ainsi, comme vous le voyez, juridiction sur les comptables en deniers et les comptables en matières.

Mais il faut remarquer que la Cour ne peut, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, ni refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits sur des or-

Source : BIU Cujas

donnances revêtues des formalités prescrites, et accompagnées des acquits des parties prenantes et des pièces que l'ordonnateur a prescrit d'y joindre. (*Ib.*, art. 18.)

Je crois devoir m'appesantir un peu sur ces dernières dispositions.

Il faut d'abord nous reporter à quelques uns des principes généraux de comptabilité publique que j'ai dû vous exposer, lorsque je vous ai tracé les devoirs des maires en matière de comptabilité communale.

L'*ordonnancement* est l'exercice du droit attribué, par les lois, à *un administrateur*, de faire payer une dépense publique.

En général, aucune dépense ne peut être acquittée, si elle n'a été préalablement ordonnancée par un ordonnateur compétent.

Ces ordonnances doivent porter sur un crédit régulièrement ouvert; elles doivent énoncer l'indication de l'*exercice* et du *chapitre* auxquels elles s'appliquent; et, lorsqu'elles sont présentées aux comptables chargés de pourvoir au paiement, elles doivent être accompagnées de pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette régulièrement justifiée.

Voilà, je vous le répète, les principes généraux de notre comptabilité publique.

Supposez, maintenant, que la Cour des comptes, au lieu de se borner à juger les comptes des *comptables*, c'est-à-dire à exercer sa juridiction sur les agents administratifs qui ont reçu ou dépensé les deniers de l'État, exerce cette juridiction sur les *ordonnateurs*, c'est-à-dire sur les administrateurs qui ont le droit d'ordonner le paiement d'une dépense publique : que ferait alors cette Cour?

Elle apprécierait le mérite de l'acte administratif; elle pourrait, en le réformant, se mettre à la place de l'ordonnateur lui-même, et devenir de fait ordonnateur suprême des dé-

Source : BIU Cujas

penses publiques; et, dans ce cas, ou bien le véritable et légitime ordonnateur se trouverait engagé à son insu, contre sa propre volonté, ou bien sa responsabilité devrait s'évanouir et disparaître; car comment demander compte à un administrateur d'un ordonnancement qu'il n'aurait pas fait?

Le ministre des travaux publics, par exemple, a ordonnancé, dans la limite du crédit qui lui a été constitutionnellement ouvert, une dépense de dix millions pour l'établissement d'un chemin de fer. Si la Cour des comptes pouvait réformer l'ordonnance du ministre, elle pourrait la faire sortir des limites du crédit ouvert par la loi. Alors, ou le ministre demeurerait responsable d'une violation qu'il n'aurait pas commise (ce qui serait une monstruosité), ou la violation ne serait soumise à aucune responsabilité (ce qui serait le renversement de l'une des bases fondamentales de notre gouvernement).

Supposez encore que le ministre de l'intérieur, chargé d'apurer la dépense de l'important service des prisons, ait ordonnancé le paiement des fonds nécessaires pour construire une maison de travaux forcés, destinée à remplacer les bagnes, et qu'une loi aurait prescrit d'établir: la Cour des comptes pourrait annuler le crédit, en tout ou en partie, et alors le service public dont il s'agit serait infailliblement compromis.

Enfin, les conséquences iraient plus loin encore. En premier lieu, elles pourraient porter atteinte à la prérogative du chef de l'État, en gênant ou contrariant, en suspendant l'exercice d'un pouvoir dérivé de celui d'administrateur suprême, à savoir: de sous-diviser les crédits ouverts par les lois, et d'opérer les distributions périodiques des fonds publics, pour les besoins des divers services dépendant des départements ministériels.

En second lieu, le contrôle direct de la Cour des comptes sur les ordonnateurs pourrait porter atteinte aux prérogatives de la législature elle-même, car il pourrait rendre illusoire la

Source : BIU Cujas

fixation des crédits que l'Assemblée nationale aurait faite par la loi annuelle de finances.

Ainsi, un receveur municipal aurait perçu six centimes additionnels, au lieu de cinq que la loi de finances accorde pour les dépenses communales ordinaires, et cet abus pourrait être consacré par un arrêt de la Cour des comptes!

Ainsi, le Trésor public pourrait se trouver chargé de sommes à payer, contre l'expresse limitation de la loi du budget, et la fortune publique se trouverait à la discrétion d'une cour inamovible, irresponsable!

Voilà les vrais dangers qui ont dû faire et qui ont fait interdire à la Cour des comptes toute puissance sur les ordonnateurs.

Je vous expliquerai, et vous sentirez tout de suite qu'il a fallu prendre quelque garantie contre l'infraction possible de cette règle; et, cette garantie, c'est le recours en cassation contre les arrêts de la Cour des comptes.

Ce recours avait été établi, en ces termes, par l'article 17 de la loi du 16 septembre 1807 : « Les arrêts de la Cour des comptes contre les comptables seront exécutoires; et, dans le cas où un comptable se croirait fondé à attaquer un arrêt, pour violation des formes ou de la loi, il se pourvoira dans les trois mois, pour tout délai, à compter de la notification de l'arrêt au conseil d'État, conformément au règlement du contentieux. — Le ministre des finances, et tout autre ministre, pour ce qui concerne son département, pourront faire, dans le même délai, leur rapport à l'Empereur, et lui proposer le renvoi, au conseil d'État, de leurs demandes *en cassation* des arrêts qu'ils croiront devoir être cassés pour violation des formes ou de la loi. »

Cette attribution a été modifiée par la Constitution du 4 novembre 1848. Son article 90 contient, en effet, la disposition suivante : « Les recours pour incompétence et excès de pou-

Source : BIU Cujas

voirs contre les arrêts de la Cour des comptes seront portés devant la juridiction des conflits. »

J'aurai bientôt l'occasion de vous expliquer ce qu'est cette juridiction nouvelle; il me suffit, dans ce moment, de vous dire que c'est un tribunal créé par l'article 89 de la Constitution, qui se compose de conseillers d'État et de conseillers à la Cour de cassation, désignés, tous les trois ans, en nombre égal, par leur corps respectif, et qui est présidé par le ministre de la justice.

Ce tribunal ayant été institué pour statuer sur les conflits d'attributions qui s'élèvent entre l'autorité judiciaire et administrative, pour maintenir ainsi ces deux grands pouvoirs dans leurs limites constitutionnelles, on comprend difficilement comment la pensée a pu venir à nos constituants de lui attribuer aussi les recours contre les arrêts de la Cour des comptes, et d'enlever ainsi le droit et le soin de réprimer ses excès de pouvoir et ses incompétences au conseil d'État, qui est investi de cette haute mission vis-à-vis de toutes les autres juridictions administratives.

Un esprit de rivalité peut seul avoir inspiré cette mesure que ne justifiait pas, d'ailleurs, dans la pratique, la manière dont le conseil d'État avait usé des pouvoirs à lui confiés par la loi de 1807.

Le rapport de la commission de Constitution n'a pas expliqué les motifs de ce changement dans notre législation, et la discussion des articles de la Constitution n'a pas sur ce point répandu plus de lumières.

Le tribunal des conflits n'a pas encore, au surplus, été appelé à exercer cette portion de ses pouvoirs constitutionnels. (Novembre 1850.)

III. Maintenant, quelques mots encore sur un point de discussion qui, dans les études que vous ferez ultérieurement, sans doute, ne manquera pas de frapper votre sérieuse attention (si les bornes de ce cours ne me permettent pas de vous

Source : BIU Cujas

en signaler un grand nombre, j'applique du moins mes soins à vous éclairer sur les plus importants) : or la discussion dont je veux vous parler se résumait en ces termes, sous le régime de la monarchie constitutionnelle; elle a le même sens aujourd'hui :

« La Cour des comptes est une cour de justice ordinaire; elle est composée de juges inamovibles, qui ont reçu l'institution royale; elle rend des arrêts au nom du roi; elle est cour souveraine; elle appartient donc à l'ordre judiciaire. »

Jusqu'à la révolution de 1848, cette conclusion, je peux vous l'affirmer, n'était qu'une prétention : ce raisonnement n'avait pas d'appui dans les lois, et la nature des choses le repoussait.

D'où dérive, en effet, pour la Cour, l'obligation de statuer? D'actes administratifs, d'opérations purement administratives auxquelles les agents administratifs ont dû se livrer pour l'exécution des lois de finances, qui sont des lois administratives.

Entre qui s'agitent effectivement les débats des comptes sur lesquels statue la Cour? N'est-ce pas entre l'administration et ses propres agents? Et c'est ici, pour le dire en passant, une différence capitale entre la juridiction des conseils de préfecture, où deux particuliers peuvent se débattre à l'occasion d'un acte administratif, sans que l'administration soit directement intéressée; tandis que, devant la Cour des comptes, les parties sont, d'une part le Trésor, de l'autre un de ses agents, de ses mandataires, de ceux qui lui doivent compte, de ses comptables enfin.

Quand ce ne sont pas les comptables du Trésor lui-même, ce sont les comptables des départements, des communes, des hospices et des autres établissements publics.

Or y eut-il jamais rien de plus administratif au monde que ces débats entre l'administration et ses agents!...

Les présidents et les conseillers de la Cour sont, il est vrai,

Source : BIU Cujas

nommés à vie; mais il est évident que ce n'est là qu'une garantie donnée aux comptables contre le gouvernement investi d'une grande autorité sur eux; et les garanties qu'il leur donne sont éminemment utiles à lui-même, car il en est d'autant mieux servi. La bonne foi que prouve ainsi l'autorité fait la sécurité de ses agents, et la sécurité de ceux-ci tourne en économie pour le Trésor.

Enfin, si, avant la révolution de 1848, la Cour des comptes appartenait à l'ordre judiciaire, pourquoi le recours en cassation contre ses arrêts, devait-il, d'après la loi, se porter devant le conseil d'État, et non devant la Cour de cassation !...

L'habileté de ceux qui soutenaient le système que je combats a profité de cette révolution, pour faire trancher indirectement la question, et voici de quelle manière :

D'une part, et sans que nos constituants nous en aient dit le motif, *la mention* de la Cour des comptes a été faite au chapitre 8, intitulé *Du pouvoir judiciaire ;*

D'autre part, ainsi que je vous l'exposais il y a quelques instants, le droit de casser les arrêts de la Cour des comptes, en cas d'incompétence et d'excès de pouvoirs, a été enlevé au conseil d'État, et attribué au tribunal des conflits, juridiction mixte, c'est-à-dire mi-partie administrative et judiciaire, et planant au-dessus de ces deux autorités.

La discussion des articles de la Constitution, dans le sein de l'Assemblée constituante, n'a pas embrassé ces modifications : elles sont restées dans l'ombre. Je persiste à voir, dans tout cela, plus d'habileté que de raison dans la main qui a conduit cette petite trame. — Je me reprocherais, du reste, d'attacher, à ces changements de législation, plus d'importance qu'ils ne méritent : telle qu'elle est maintenant réglée, cette partie de notre organisation politique offre de suffisantes garanties.

IV. Les lois et règlements qui ont déterminé les attributions de la Cour des comptes ne se bornent pas à lui donner le droit de statuer sur les comptes de tous les comptables de France

Source : BIU Cujas

et des colonies. La loi de son institution lui attribue encore le droit et lui impose le devoir de dresser, tous les ans, le *résultat général* de ses travaux, et d'exprimer ses vues de *réforme* et d'*amélioration*, dans les différentes parties de la comptabilité.

Ce travail doit être porté à la connaissance du chef de l'État. (Loi du 16 septembre 1807, art. 22.)

Et le rapport, ainsi dressé, chaque année, par la Cour des comptes, est imprimé et distribué aux membres de l'Assemblée nationale (1).

V. La Cour des comptes est en outre chargée, par l'article 22 de l'ordonnance royale du 14 septembre 1822, de *constater et de certifier*, d'après le relevé des comptes individuels et les pièces justificatives que doivent lui produire les comptables, l'exactitude des comptes généraux, publiés par le ministre des finances et par chaque ministre ordonnateur.

De plus, la Cour constate, par des *déclarations de conformité*, la concordance des résulats de ses arrêts sur les comptes individuels des comptables avec ceux de chaque résumé général, et confirme aussi l'accord de ces mêmes arrêts avec les opérations correspondantes qui sont comprises dans le compte général de l'administration des finances. (Ord. du 9 juillet 1826, art. 4.)

Le 1^er^ juillet de chaque année, le ministre des finances fait remettre à la Cour des comptes *un tableau comparatif* des recettes et des dépenses publiques, comprises dans le compte général de l'année précédente, avec les comptes individuels et les résumés généraux qui ont dû être antérieurement transmis à la Cour, pour la même année. (*Ib.*, art. 5.)

Ce tableau comparatif est rapproché des déclarations de conformité rendues, par la Cour des comptes, sur chaque résumé général, et lorsque la Cour a reconnu la concordance de ces divers documents, elle délivre, en audience solennelle,

(1) Loi du 21 avril 1832, art. 15.

Source : BIU Cujas

une *déclaration générale*, pour attester l'accord du compte annuel des finances avec les résumés généraux et avec les arrêts prononcés sur les comptes individuels des comptables. (*Ib.*, art. 6.)

Ces déclarations solennelles et publiques, ont pour objet, comme vous le voyez, d'établir la conformité des faits soumis aux vérifications de la Cour avec ceux qui sont annoncés dans les comptes présentés à l'Assemblée législative, pour chaque année et pour chaque exercice, par les dépositaires du pouvoir.

La Cour des comptes est ainsi devenue l'auxiliaire indispensable de la surveillance de la puissance législative et du gouvernement lui-même, depuis qu'elle vérifie l'ensemble des services.

C'est dans ses déclarations générales que la législature peut puiser la confiance qui lui est nécessaire pour arrêter le règlement de chaque budget, et pour donner sa sanction définitive à des résultats dont elle n'aurait jamais ni le temps ni les moyens de reconnaître elle-même l'exactitude et la régularité (1).

VI. Le contrôle, dont les règles sont résumées dans la longue ordonnance du 31 mai 1838, en 695 articles, sur la comptabilité publique de notre pays, attirera certainement votre attention et vos réflexions ultérieures peut-être. — Vous le trouverez détaillé, au titre 3, sous cette rubrique : *Comptabilité judiciaire, contrôle de la Cour des comptes.* Et à cette occasion, moi qui tiens essentiellement à vous donner des idées justes, je crois devoir vous prémunir contre les conséquences de cette énonciation de *comptabilité judiciaire.* Il me serait facile de vous démontrer, par des documents rendus officiels et joints, par le gouvernement lui-même, à la publication de l'or-

(1) Voyez la *Notice historique sur la comptabilité publique*, de M. d'Audiffret, pag. 335 et 336. Cette notice a été publiée à la suite de l'ordonnance royale du 31 mai 1838, sur la comptabilité publique.

Source : BIU Cujas

donnance dont je vous parle, que cet intitulé est le produit de la doctrine que je vous indiquais tout à l'heure, et d'après laquelle la Cour des comptes est qualifiée de *corps judiciaire ;* (*voy.* la Notice, p. 330, 3e alinéa), et son *contrôle* est appelé *judiciaire.*

Cette énonciation est le résultat d'une erreur ; je crois vous l'avoir suffisamment démontré tout à l'heure ; en ce sens que si les opérations auxquelles cette Cour se livre à l'égard des comptes des comptables publics ont un certain caractère de débat, offrant l'exemple d'un vrai contentieux, il ne s'ensuit pas que le corps qui exerce cette juridiction appartienne à la sphère *des autorités judiciaires:* il rend seulement des décisions *juridiques,* c'est-à-dire conformes à la loi du pays, qui, dans ce cas, n'est autre que la loi administrative.

Il y a plus : je ne pense même pas que ces *déclarations de conformité,* solennelles et publiques, dont l'avantage est incontestable, puissent être elles-mêmes rangées dans un *contentieux quelconque.* Il n'y a de contentieux que par l'intervention d'un contradicteur : or, dans ces derniers faits, il m'est impossible de voir rien de semblable. Assurément, en agissant ainsi, la Cour des comptes accomplit un très important contrôle, utile au gouvernement et au législateur ; en avoir remis le soin à un corps indépendant, c'est avoir voulu garantir d'autant plus la sincérité de l'examen : ce n'est pas avoir demandé un jugement, une décision contentieuse, tels que les portent les autorités préposées à cet effet. C'est un acte qui tient, en quelque sorte, une place intermédiaire entre le contrôle de l'assemblée législative et celui de l'administration supérieure.

Il n'y a, d'ailleurs, rien de surprenant à voir la Cour des comptes exercer tour à tour une véritable et très importante juridiction contentieuse et une portion du simple pouvoir administratif : c'est une condition commune à presque toutes les autorités instituées pour statuer sur le contentieux adminis-



Source : BIU Cujas

tratif; vous l'avez déjà vu, par ce que je vous ai dit de l'intervention du conseil de préfecture dans des matières purement administratives, et de leur pouvoir de juger les contestations d'une certaine nature; vous allez voir encore cette organisation se reproduire dans l'existence de la troisième des juridictions, dont j'aborde en ce moment l'examen.

## SECTION TROISIÈME.

### Des conseils de révision, en matière de recrutement de l'armée.

I. Vous devez, en effet, vous rappeler qu'à l'occasion des institutions consultatives créées par les lois et les règlements près des préfets, je vous ai signalé *les conseils de révision*, en matière de recrutement de l'armée; c'est même le dernier des conseils dont je vous aie entretenu, avant de passer au régime spécial de l'administration du département de la Seine.

Je vous ai expliqué l'organisation de ces conseils, et les diverses attributions dont ils sont investis sous le rapport de l'administration pure, et sous le rapport du contentieux administratif; alors aussi, j'ai réservé ces dernières attributions : le temps n'était pas encore venu de vous les exposer. Je vous ai dit qu'à titre d'autorité, prenant part à l'action administrative en matière de recrutement, le conseil de révision, dans chaque département, avait la mission :

1° De reviser, d'office, les opérations du recrutement, faites par les maires et les sous-préfets ( loi du 21 mai 1832, art. 15);

2° D'arrêter, après solution des difficultés, la liste du contingent de chaque canton (art. 28);

3° De déclarer la libération générale de tous les jeunes gens appelés, qui ne sont pas inscrits sur cette liste (*ib.*, *ib.*);

4° D'admettre les substitutions de numéros et les remplaçants présentés par les jeunes gens qui sont inscrits sur la liste du contingent (*ib.*, 17 et 22).

Source : BIU Cujas

C'est à ces quatre cas que j'ai réduit les attributions purement administratives des conseils de révision.

II. Il faut maintenant vous faire connaître leurs attributions contentieuses.

Toutes les fois que les jeunes gens, ou leurs ayants cause, élèvent des réclamations contre les opérations du tirage ; toutes les fois qu'ils forment des demandes en exemption ou en dispense ; enfin, lorsqu'ils contestent l'application de la loi et des règlements sur les remplacements, et les substitutions de numéros, il y a contentieux administratif, il y a nécessité de rendre une décision sur un droit prétendu lésé par la confection de la liste du contingent ; et, dans tous ces cas aussi, c'est le conseil de révision qui prononce, en appliquant la loi aux faits à vérifier.

Par exemple, deux causes d'exemption sont ainsi établies par les paragraphes 2 et 3 de l'article 13 de la loi :

« Seront exemptés et remplacés, dans l'ordre des numéros subséquents, les jeunes gens que leur numéro désignera pour faire partie du contingent, et qui se trouveront....

» 2° Par leurs infirmités, impropres au service ;

» 3° L'aîné d'orphelins de père et de mère. »

Or voici une espèce : *Jules* et *Martin* se trouvent chacun dans l'un de ces deux cas ; et néanmoins, malgré leur déclaration faite d'après le vœu de la loi, lors du tirage, des cas et motifs d'exemption qu'ils se proposaient de faire valoir devant le conseil de révision (voyez art. 12), le sous-préfet a joint, à la liste du tirage, des observations contraires à leurs prétentions, et le conseil de révision paraît disposé à passer outre et à les maintenir sur la liste du contingent.

*Jules* et *Martin* insistent. A ce moment, de quelle nature est le débat? La loi ayant donné à Jules et à Martin le *droit* de réclamer leur exemption, pour des causes déterminées, Jules et Martin la demandent, en effet, et la décision qu'il s'agit de ren-

Source : BIU Cujas

dre aura pour résultat de reconnaître ou de dénier ce droit prétendu.

N'y a-t-il pas là en présence, d'un côté deux jeunes gens qui déclinent l'appel au service, c'est-à-dire un *droit privé*, et de l'autre le droit général de l'État, d'exiger que chacun, selon la loi, satisfasse à cet impôt de la personne, et enfin l'intérêt de l'État, celui de la bonne composition de l'armée : droit et intérêt qui ont un représentant dans la personne de l'intendant militaire, qui, aux termes des lois et règlements, y exerce une sorte de ministère public?

Il y a même, en présence, un autre intérêt encore que l'intérêt public; il y a, dans ces sortes de débats, l'intérêt et le droit privé des jeunes gens qui sont les premiers à marcher après ceux qui déclinent l'appel, et qui seraient libérés, si les exemptions de *Jules* et *Martin* n'étaient pas admises.

Prononcer sur un tel litige et sur de tels faits, leur faire l'application de la loi; déclarer, en un mot, quel est le devoir légitime des uns ou des autres, c'est assurément exercer une juridiction, c'est statuer sur deux cas du contentieux de l'administration.

Enfin il est à remarquer que les conseils de révision, d'après la loi du 21 mars 1832, statuent, en *séance publique*, après une instruction contradictoire, dans laquelle les jeunes gens ou leurs ayants cause et l'intendant militaire sont entendus; ils statuent sur les rapports des gens de l'art, dans les cas d'infirmité, et dans tous les autres cas, sur des pièces dont la nature est ordinairement déterminée par la loi.

On doit reconnaître, dans ces règles et dans ces formes légales, tous les caractères d'une procédure, plus judiciaire, peut-être, que ne l'est celle des conseils de préfecture eux-mêmes.

Les conseils de révision sont donc, à cet égard, des tribunaux administratifs, qui statuent sur des questions éminemment contentieuses.

Source : BIU Cujas

J'ajoute que c'est ainsi qu'ils ont été considérés, dans toutes les solutions approuvées par le chef de l'État lui-même, et dans toutes les instructions et circulaires émanées du ministère de la guerre.

III. Il me reste à vous présenter quelques considérations générales sur la spécialité de cette juridiction.

Dans les discussions préparatoires de la loi du recrutement du 10 mars 1818, les appels des jeunes gens sous les drapeaux furent considérés comme une charge publique, qui ne différait des contributions directes que par la nature et la grandeur du sacrifice. Les cas d'exemption et de dispense parurent analogues aux questions de dégrèvement, et susceptibles d'être jugées, comme elles, par les conseils de préfecture.

Cette attribution parut aussi dériver d'une autre analogie plus voisine et plus directe : c'était aux conseils de préfecture que, sous le régime de l'ordonnance royale du 16 juillet 1816, sur la garde nationale, on avait renvoyé les demandes d'exemption, de dispense, et les autres réclamations sur le service personnel et obligé de la garde nationale.

Un plus mûr examen fit reconnaître que les conseils de préfecture n'étaient pas constitués pour juger les questions de recrutement de l'armée : on leur substitua les *conseils de révision*, dont l'existence et les attributions ont été confirmées par la loi du 21 mars 1832.

IV. En terminant, je vous rappelle que la constitution de ces conseils de révision est celle-ci :

Le préfet en est le président, ou à son défaut un conseiller de préfecture qu'il délègue; avec lui siégent, dans ce conseil, un conseiller de préfecture, un membre du conseil général du département, un membre du conseil d'arrondissement (ces trois fonctionnaires sont désignés par le préfet), un officier général ou supérieur, désigné par le chef de l'État, enfin un membre de l'intendance militaire, assistant aux opérations et devant être entendu toutes les fois qu'il le réclame.

Source : BIU Cujas

N'oubliez pas non plus que, par la nature même de ces opérations, ce conseil est obligé de se transporter successivement dans les divers cantons du département.

Ainsi constitué, ce conseil a, tout à la fois, des attributions de pure administration et des attributions d'administration contentieuse.

Nous verrons plus tard quels sont le caractère et la force de ses décisions en matière contentieuse, la seule qui nous occupe en ce moment.

## SECTION QUATRIÈME.

### Des tribunaux administratifs en matière de garde nationale.

Il existe, en matière de garde nationale, trois sortes de tribunaux administratifs : des *conseils de recensement*, des *jurys de révision*, et des *conseils de révision spéciaux*.

Nous allons nous occuper successivement de chacun d'eux.

### § I^er^. *Des conseils de recensement.*

I. Déjà, en vous exposant les diverses institutions consultatives, établies, par les lois et les règlements, près de l'administration municipale, je vous ai expliqué la mission des *conseils de recensement* et leur organisation, et je vous ai tenu à peu près ce langage :

Les opérations du recensement de la garde nationale sont, par elles-mêmes, des mesures administratives; et, sous ce rapport, les conseils de recensement sont un rouage purement administratif. Il faut remarquer toutefois que, lorsque des réclamations sont élevées contre des inscriptions ou radiations, soit sur les *registres-matricules*, soit sur les *contrôles du service ordinaire* ou *de réserve*, le conseil de recensement, que la loi charge d'y statuer, devient un véritable *tribunal administratif* de première instance, dont il est permis de déférer les décisions à un tribunal administratif supérieur.

Source : BIU Cujas

Je me suis arrêté après cette simple observation, parce que je devais alors me renfermer dans l'objet spécial de nos études du moment, c'est-à-dire dans l'examen de la participation du conseil de recensement aux opérations de l'administration active; l'instant est venu de vous développer le peu que je vous ai dit de ses attributions contentieuses.

Rien, d'ailleurs, n'est plus simple que les explications que j'ai à vous donner sur ce point.

II. Je vous ai montré que le conseil de recensement existant dans chaque commune, a, comme investi d'attributions administratives proprement dites, deux principales fonctions, savoir :

1° Celle de reviser les listes dressées par le maire, et d'établir le registre-matricule;

2° Celle de former les contrôles du service ordinaire et de réserve.

Voilà des actes purement administratifs. Blessent-ils les droits d'un citoyen, et celui-ci réclame-t-il, d'administrative qu'elle était, l'affaire devient contentieuse.

C'est, en effet, un droit pour l'administration de rechercher les citoyens qui doivent le service de la garde nationale, et de les inscrire sur le registre-matricule : dans ce cas, l'administration fait un acte semblable à ce que les anciens jurisconsultes appelaient acte de *juridiction volontaire*. Or, dès qu'il y a réclamation, dès qu'il se produit un contradicteur, la juridiction change, elle devient contentieuse; et, selon l'expression de d'Argentré sur les coutumes de Bretagne, *voluntaria juridictio transit in contentiosam interventu justi adversarii.*

Un exemple va rendre cette vérité plus manifeste encore.

« Le service de la garde nationale est incompatible avec » les fonctions des magistrats, qui ont droit de requérir la » force publique. » C'est la volonté de l'article 11 de la loi du 22 mars 1831.

Or je suppose que l'un d'entre vous, messieurs, après avoir

Source : BIU Cujas

été reçu licencié, ait été inscrit sur le registre-matricule de sa commune, et qu'après avoir fait, durant un an ou deux, comme un bon citoyen, son service exact dans les rangs de la garde nationale, soit nommé substitut de l'un des procureurs de la République, et que les billets de garde continuent de lui parvenir : *le droit* de celui-là dont je m'occupe, par prévision, sera de réclamer sa radiation du registre-matricule. Sa réclamation le constituera *légitime adversaire* de la prétention contraire du sergent-major ou du capitaine, agents d'exécution de l'acte administratif, qui est l'inscription sur le registre. Devant le conseil de recensement, il sera obligé de prouver sa qualité nouvelle, d'exhiber au besoin le décret qui l'aura nommé; et l'acte qui interviendra, la décision qui sera rendue sur cette information contradictoire, sera un jugement administratif; le conseil de recensement, en faisant droit à sa requête, aura exercé une juridiction contentieuse.

Dans tous les autres cas où la loi autorise un citoyen à élever une réclamation relative au registre-matricule et aux contrôles du service, le conseil de recensement est appelé à exercer également une juridiction contentieuse.

C'est ainsi que, quant au registre-matricule, le conseil de recensement est appelé à statuer, par la voie contentieuse, sur la réclamation d'un ecclésiastique engagé dans les ordres catholiques;

Sur la réclamation d'un ministre d'un autre culte;

Sur la réclamation des élèves des grands séminaires et des facultés de théologie;

Sur la réclamation d'un militaire des armées de terre et de mer, en activité de service;

Sur la réclamation de ceux qui auraient reçu une destination des ministres de la guerre ou de la marine;

Sur la réclamation d'un administrateur ou agent commissionné des services de terre et de mer, également en activité;

Source : BIU Cujas

Sur la réclamation des ouvriers des ports, des arsenaux et des manufactures d'armes, organisés militairement ;

Sur la réclamation des officiers, sous-officiers et soldats des gardes municipales et autres corps soldés ;

Sur la réclamation des préposés des services actifs des douanes, des octrois, des administrations sanitaires, des gardes champêtres et forestiers.

L'article 12 de la loi défend, en effet, d'appeler au service de la garde nationale aucune des personnes que je viens de vous dénommer; et cette défense leur donne le droit de requérir leur radiation, lorsque, par erreur, elles ont été portées sur le registre-matricule.

L'article 13 excepte également de ce service les concierges des maisons d'arrêt, les geôliers, les guichetiers, et d'autres agents subalternes de justice et de police : de là également le droit de radiation en leur faveur, et surtout dans l'intérêt du service dont ils sont chargés.

Enfin le même article 13 exclut de la garde nationale :

1° Les condamnés à des peines afflictives ou infamantes ;

2° Les condamnés en police correctionnelle pour vol, pour escroquerie, pour banqueroute simple, abus de confiance, pour soustraction commise par des dépositaires publics, et pour attentats aux mœurs, prévus par les articles 331 et 334 du Code pénal ;

3° Les vagabonds ou gens sans aveu, déclarés tels par jugements.

Dans tous ces cas d'exclusion, si la radiation n'a pas été effectuée d'office, tout garde national, après avoir pris connaissance des listes ou du registre déposés au secrétariat de la mairie (1), peut, par des motifs que votre sens intime vous indique suffisamment, requérir la radiation omise ; et c'est encore à titre de juge administratif que le conseil de recensement prononcera.

(1) Voyez art. 14 et 18.

Source : BIU Cujas

Il en serait de même encore, si la réclamation était fondée sur l'âge du réclamant; par exemple, s'il était commandé avant l'accomplissement de ses vingt ans, ou malgré l'accomplissement de ses soixante (art. 9 et 17); ou bien, s'il avait changé de domicile (*ib.*); ou bien encore, s'il était étranger non admis à établir son domicile en France; ou même, cette admission ayant eu lieu, s'il n'avait pas acquis en France de propriété, ou s'il n'y avait pas formé d'établissement (*ib.*).

Toutes ces réclamations s'élèvent, ainsi que vous le voyez, contre des actes administratifs; toutes les personnes de qui émanent ces réclamations se fondent *sur un droit lésé;* l'autorité instituée pour y statuer a nécessairement les pouvoirs d'un juge; en prononçant, elle exerce une juridiction contentieuse.

Ce que je viens de dire de l'inscription au registre-matricule s'appliquerait à l'inscription sur les contrôles du service, et à tous les cas de remplacement, d'exemption et de dispense du service ordinaire, pour lesquels la loi, consacrant en cela les droits pour les citoyens, ouvre la possibilité d'une réclamation juridique, c'est-à-dire conforme à cette loi.

## § II. *Des jurys de révision.*

I. Mais, dans aucun de ces cas, les décisions des conseils de recensement ne sont définitives; elles sont soumises à un recours. Voici, en effet, comment la loi statue : « Il sera for-
» mé, à la diligence du juge de paix, dans chaque canton, *un*
» *jury de révision*, composé du juge de paix, président, et de
» douze jurés désignés par le sort, sur la liste de tous les offi-
» ciers, sous-officiers, caporaux et gardes nationaux, sachant
» lire et écrire, et âgés de plus de vingt-cinq ans. » (Art. 23.)

Pour parvenir à cette formation, il est dressé une liste, par commune, de tous les officiers, sous-officiers, caporaux et gardes nationaux, ainsi désignés; le tirage définitif des jurés est fait sur l'ensemble de ces listes, pour tout le canton (*ib.*, *ib.*).

Source : BIU Cujas

Ce tirage est effectué par le juge de paix, en audience publique.

Les jurés sont renouvelés tous les six mois (art. 24).

Le jury, ainsi constitué, ne peut prononcer qu'au nombre de sept membres au moins, y compris le président.

Les décisions sont prises à la majorité absolue. (*Ib.*, art. 26.)

Telle est l'organisation des jurys de révision.

II. Voici maintenant leurs attributions, telles qu'elles sont définies par l'article 25 de la loi du 22 mars 1831.

« Ce jury prononcera sur les réclamations relatives :

» 1° A l'inscription ou à la radiation sur les registres-matri-
» cules, ainsi qu'il est dit article 14 ;

» 2° A l'inscription ou à l'omission sur le contrôle du ser-
» vice ordinaire.

» Seront admises les réclamations des tiers gardes nationaux
» sur qui retomberait la charge du service. » (Art. 25.)

La seule lecture des dispositions de la loi vous indique suffisamment que, dans tous ces cas, *les jurys de révision* sont les juges d'appel des décisions des conseils de recensement.

Il était donc assez inutile que l'article 14 posât la règle que voici : « Les fonctions de juré et celles de membre des conseils de recensement sont incompatibles. » Les principes généraux de notre législation se seraient suffisamment opposés à la réunion, dans les mêmes mains, des fonctions de juge de première instance et de juge d'appel.

III. Le dernier paragraphe de l'article 25, dont je viens de vous faire connaître une partie, est conçu dans les termes suivants :

« Ce jury exercera, en outre, les attributions qui lui seront spécialement confiées par les dispositions subséquentes de la présente loi. »

Ceci se rapporte aux articles 54 et 109 ; l'article 54 est ainsi conçu :

« Les réclamations élevées relativement à l'inobservation

Source : BIU Cujas

des formes prescrites pour l'élection des officiers et sous-officiers seront portées *devant le jury de révision*, qui prononcera sans recours. »

L'article 109 dispose : « Toute réclamation, pour être réintégré sur le tableau (qui sert pour former le conseil de discipline), ou pour en faire rayer un garde national, sera portée devant le *jury de révision*. »

Ces deux attributions doivent donc être notées comme appartenant également aux *jurys de révision ;* et ce que je vous engage à bien remarquer aussi, c'est que, dans ces deux cas de réclamation contre l'élection des officiers et sous-officiers, le *conseil de recensement* n'a point de juridiction à exercer; et que c'est comme juge de premier et dernier ressort que le *jury de révision* est appelé, par la loi, à statuer sur les réclamations.

### § III. *Des conseils de révision, en matière de garde nationale.*

I. Un troisième tribunal administratif a été institué par la loi du 19 avril 1832; c'est un *conseil spécial de révision*.

Le titre 6 de la loi du 22 mars 1831 a prévu les cas, heureusement fort rares, dans lesquels la garde nationale pourrait être appelée à remplir l'un des objets de son institution, c'est-à-dire celui de seconder l'armée de ligne pour la défense des frontières et des côtes, assurer l'indépendance de la France et l'intégrité de son territoire (V. art. 1^er^).

C'est au moyen de *corps détachés* que la garde nationale devrait prêter ce secours.

Précisant cette obligation patriotique et sacrée, l'article 138 de la loi s'exprime ainsi : « La garde nationale doit fournir des » corps détachés pour la défense des places fortes, des côtes » et frontières du royaume, comme auxiliaire de l'armée » active. — Le service de guerre de ces corps détachés, comme

Source : BIU Cujas

» auxiliaires de l'armée, ne pourra pas durer pendant plus » d'une année. »

Art. 139. « Les corps détachés ne pourront être tirés de la » garde nationale qu'en vertu d'une loi spéciale, ou, pendant » l'absence des chambres, par une ordonnance du roi, conver- » tie en loi lors de la plus prochaine session. »

Article 140. « L'acte en vertu duquel la garde nationale est » appelée à fournir des corps détachés pour le service de la » guerre fixera le nombre des hommes requis. »

Les articles 141 et suivants établissent les règles à observer pour la désignation des gardes nationaux destinés à former les corps détachés ; cette désignation est confiée au conseil de recensement ; et l'article 146 statuait : « En cas de réclamations pour les désignations faites par le conseil de recensement, il sera statué *par le jury de révision*.

Cette attribution a été modifiée par l'article 3 de la loi du 19 avril 1832, spécialement rendue pour les corps détachés de la garde nationale. Cet article 3 porte : « Les attributions » que la loi du 22 mars 1831 a dévolues aux jurys de révision, » pour l'exécution du titre 6, sont transportées *aux conseils de* » *révision ;* ils les réuniront aux autres attributions qui leur ont » été conférées par ladite loi » (c'est-à-dire celles qui sont relatives à l'aptitude au service).

En ce point donc, c'est-à-dire en ce qui concerne les désignations pour le service des corps détachés, pas plus que pour se prononcer sur l'aptitude au service de ces corps, les jurys de révision n'auraient à intervenir, si l'événement arrivait. La seule juridiction compétente serait le *conseil de révision spécial*, que je vous signale en ce moment.

Or la loi du 19 avril 1832 veut qu'il y ait un conseil de révision par arrondissement de sous-préfecture (art. 4). Ce conseil de révision doit être composé comme je vais vous le dire : « Président, au chef-lieu de département, le préfet ou un con- » seiller de préfecture délégué par lui ; au chef-lieu de tout

Source : BIU Cujas

» autre arrondissement, le sous-préfet. — Membres : deux » membres du conseil général ou du conseil d'arrondissement, » désignés par le préfet; — l'officier général commandant la » subdivision militaire, ou l'officier supérieur délégué par » lui; — enfin l'officier le plus élevé en grade dans la garde » nationale. »

Telle est la composition et telles sont les attributions de ces *conseils de révision*, tout spéciaux pour l'institution de la garde nationale mobilisée.

II. Ainsi, comme je vous l'annonçais, nos lois ont institué trois sortes de tribunaux administratifs, pour l'exécution des dispositions relatives à la garde nationale.

Deux d'entre eux n'ont de juridiction à exercer que *durant la paix*, savoir, le *conseil de recensement* et le *jury de révision*. Ceux-ci sont institués pour statuer sur le contentieux relatif, soit à l'inscription et à la radiation sur le registre-matricule et sur les contrôles, soit sur les réclamations relatives à l'élection des officiers et sous-officiers, et au tableau dressé pour former le conseil de discipline.

Le troisième tribunal administratif n'aurait de juridiction à exercer *en temps de guerre*, qu'autant que la garde nationale aurait été légalement appelée à fournir des corps détachés comme auxiliaires de l'armée active. Cette autorité, qui pour ce cas reçoit le nom de *conseil de révision*, et qui a son analogie dans ce que je vous ai expliqué des institutions relatives au recrutement de l'armée, ce *conseil de révision spécial* a mission exclusive de statuer sur les réclamations relatives aux *désignations* faites pour le service des corps détachés, et à l'*aptitude* à ce service même, dans lequel les corps, après leur organisation, devraient, selon la loi, être soumis à la discipline militaire. (Loi du 22 mars 1831, art. 159 et 161.)

Source : BIU Cujas

## SECTION CINQUIÈME.

### Des tribunaux en matière de prises maritimes.

I. En vous exposant les matières de haute administration sur lesquelles le conseil d'État est appelé à statuer, je vous ai sommairement tracé les grands principes de droit public et de droit international qui régissent la matière des prises maritimes, matière semi-gouvernementale et semi-contentieuse.

Il me reste à vous faire connaître les autorités administratives inférieures auxquelles nos lois ont attribué la connaissance de la validité des prises.

Selon les points du globe où ces prises ont été effectuées, les vaisseaux capturés peuvent être conduits, par les capteurs, dans l'un des ports de France, dans l'un des ports de nos colonies, ou dans un port étranger.

Sur tous ces points, nos lois ont pris des mesures pour que les capturés et les capteurs puissent trouver une juridiction qui statue sur la validité de la prise. Je vais vous les faire successivement connaître : elles sont intitulées plus ou moins nettement, par notre législation, *commissions des ports*, *commissions coloniales*, et *commissions consulaires;* je crois devoir les désigner ainsi.

#### § I^er^. *Commissions des ports.*

A l'époque de notre grande révolution de 1789, les juridictions connues sous le nom d'*amirautés* étaient chargées de faire l'instruction préparatoire des affaires concernant les prises conduites dans les ports de France. La matière était alors régie par des lettres patentes et le règlement royal du 9 mars 1695, et par un second règlement royal du 22 avril 1744. C'est le conseil du roi qui prononçait.

La loi du 9 août 1792 ayant, par son titre V, article 1^er^, supprimé les amirautés, le jugement des prises resta, de fait, entre

Source : BIU Cujas

les mains du gouvernement; car, en transportant aux tribunaux de commerce la plus grande partie des attributions des amirautés, l'article 1er du titre Ier de la loi que je viens de vous citer en avait excepté la *compétence pour les prises*.

Mais la loi du 14 février 1793 ne tarda pas à leur conférer provisoirement cette importante attribution. « Le jugement » des contestations qui pourront s'élever, soit sur la validité, » soit sur la liquidation et distribution, soit sur tout autre » objet relatif aux prises faites, par les vaisseaux de l'État ou » par les corsaires, sur les ennemis de la République, est pro- » visoirement attribué *tribunaux de commerce* du lieu où ces » prises auront été amenées. »

Telle était la disposition de l'article 1er de cette loi. L'article 2 voulait que ce jugement fût attribué au tribunal ordinaire du district, s'il n'y avait point de tribunal de commerce dans les lieux où ces prises auraient été conduites.

D'après l'article 3, l'appel des jugements rendus, par les tribunaux de commerce ou de district, sur le fait des prises, devait être porté au tribunal de district établi dans le port le plus voisin du tribunal qui aurait prononcé en premier ressort.

Enfin les juges de paix avaient été chargés, provisoirement et à la réquisition de l'officier préposé ou syndic des classes du lieu, de remplir les fonctions précédemment attribuées aux amirautés. Ils devaient faire la procédure pour parvenir au jugement de la prise, et la faire passer, dans le plus bref délai, au greffe du tribunal de commerce ou de district qui devait en connaître (art. 4).

Toutes ces attributions furent confirmées par la loi du 1er octobre 1793; mais celle du 8 novembre de la même année (18 brumaire an II) décréta que « toutes les contestations nées » et à naître sur la validité ou l'invalidité des prises faites par » les corsaires seraient décidées, *par voie d'administration*, par » le conseil exécutif provisoire (qui gouvernait alors notre

Source : BIU Cujas

» pays), et que le décret du 14 février 1793, qui attribuait le » jugement de ces matières aux tribunaux de commerce, était » rapporté. »

Toutefois les juges de paix restèrent chargés de procéder à l'instruction préparatoire des prises. (Loi du 23 messidor an II, art. 2, 3 et 4.)

Une loi du 26 fructidor an III ordonna qu'il serait formé, dans chacun des ports de Brest, Lorient, Toulon et Rochefort, un *jury*, pour examiner et *juger les réclamations* des bâtiments de la République qui, ayant capturé des bâtiments ennemis, prétendraient l'avoir fait, soit étant totalement séparés de l'armée navale, soit en étant détachés, soit enfin seuls et sans copartageants. (Art. 1^er.)

La loi du 3 brumaire an IV revint au système précédent, et restitua aux tribunaux de commerce la juridiction nécessaire pour statuer sur la validité des prises.

Une autre loi, du 8 floréal an IV, établit que les appels des jugements des tribunaux de commerce, en matière de prises, seraient portés aux tribunaux des départements. (Art. 1^er.)

Les affaires où des neutres avaient un intérêt quelconque devaient être communiquées au commissaire du directoire exécutif, dans les vingt-quatre heures du dépôt des pièces au greffe du tribunal. Le commissaire pouvait, s'il le jugeait convenable, en référer au ministre de la justice, pour consulter le directoire.

Cette dernière disposition fut confirmée par un arrêté du 12 nivôse an V.

Mais une loi du 26 vendémiaire an VI statua que les parties qui auraient à se plaindre des décisions prononcées par le conseil exécutif provisoire, sur le fait de la validité ou de l'invalidité des prises maritimes, pourraient se pourvoir, contre lesdites décisions, au tribunal de cassation.

Une loi du 4 prairial an VI établit les règles de la procédure



Source : BIU Cujas

d'appel et de cassation contre les jugements des tribunaux de commerce, en cette matière.

Merlin, dans son *Répertoire*, cinquième édition, t. IX, p. 869, affirme que *cette étrange législation eut, pour l'État, les plus désastreux résultats* : aussi fixa-t-elle les premiers regards du gouvernement consulaire; et, dès le 28 ventôse an VIII, il intervint une loi ainsi conçue : « Art. 1er. A compter de la » présente loi, tous les tribunaux saisis de contestations rela- » tives à la validité des prises maritimes, et antérieures au » 4 nivôse, époque de la promulgation de la constitution, » cesseront d'en connaître. — Art. 2. Le gouvernement pour- » voira à ce que les contestations soient terminées, comme » celles de la même nature qui sont postérieures à ladite épo- » que du 4 nivôse. »

Le vœu de cette loi fut promptement rempli, et un arrêté du gouvernement consulaire, du 6 germinal an VIII, organisa le jugement, dans les ports de France, des contestations relatives à la validité des prises maritimes qui y étaient conduites, et institua un *conseil des prises*, au centre du gouvernement. Les huit premiers articles de ce règlement s'occupèrent de l'instruction de ces affaires, qui fut confiée à l'officier d'administration de la marine, dans le port.

Lorsqu'il résultait de cette instruction que le bâtiment avait été pris sous pavillon ennemi, ou qu'il était évidemment ennemi, et que, dans le délai d'une décade après cette instruction, il n'y avait point eu de réclamation dûment notifiée à l'officier d'administration, qui était tenu d'en donner un reçu, il devait être *statué sur la validité de la prise*. (Art. 9, § 1er.)

« Pour cet effet, ajoute l'article 9, l'officier d'administra- » tion s'adjoindra l'officier chargé, dans le même port, des » fonctions de contrôleur de la marine, et le commissaire de » l'inscription maritime : leur *décision* sera portée à la plu- » ralité des voix. L'officier d'administration enverra une

Source : BIU Cujas

» expédition de cette *décision* au secrétariat du conseil des » prises.

» Art. 10. Si la prise est conduite dans un port où l'offi- » cier d'administration ne puisse s'adjoindre les deux autres » individus, il enverra son instruction et les pièces de bord » dans le port le plus voisin où se trouveront les trois per- » sonnes désignées par l'article précédent, *pour prononcer sur* » *la prise.* »

Cette législation, établie en l'an VIII, est encore aujourd'hui en vigueur. C'est donc par la *commission* instituée par les articles 9 et 10 de l'arrêté du 6 germinal que *se jugent, en première instance*, les affaires des prises conduites dans les ports de France.

Voyons maintenant ce qui concerne le jugement des prises conduites dans nos colonies.

## § II. *Commissions coloniales.*

I. Avant la révolution de 1789, les prises maritimes conduites dans les ports de nos colonies devaient être jugées par les gouverneurs.

Rien n'indique que, pendant cette révolution, le législateur se soit occupé de régler ce point par des dispositions nouvelles, et les gouverneurs sont restés investis du droit de prononcer dans ce cas. L'article 5 de la loi du 14 février 1793 avait, d'ailleurs, statué que les lois concernant les prises « con- » tinueraient d'être exécutées, jusqu'à ce qu'il en eût été » autrement ordonné. »

L'arrêté consulaire déjà cité, du 6 germinal an VIII, contient, à cet égard, les premières dispositions qui aient été portées par notre législation nouvelle sur les prises conduites dans nos colonies.

La plupart des dispositions de cet arrêté ont été reproduites ou réformées par l'arrêté consulaire du 2 prairial

Source : BIU Cujas

an XI, contenant règlement sur les armements en course; c'est donc à cet arrêté qu'il faut recourir, et voici ce qu'il prescrit :

Lorsque les prises sont conduites dans les ports des colonies françaises, le préfet colonial, ou celui qui en remplit les fonctions, charge un officier d'administration de se transporter, sans retard, à bord des bâtiments capturés, à l'effet d'y procéder aux formalités prescrites pour les prises conduites dans les ports de France. (Voyez cet arrêté, chap. II, tit. II, article 113.)

Le préfet colonial, ou celui qui le remplace, peut, soit *avant le jugement*, en cas d'avarie ou de détérioration, soit *après le jugement*, ordonner le déchargement ou la vente, en se conformant à ce qui est prescrit dans les chapitres II et III du titre II du règlement. (Art. 114.)

L'officier d'administration qui a fait l'instruction doit la remettre, dans le plus bref délai, avec toutes les pièces y relatives, au préfet colonial, qui s'adjoint le commissaire de justice ou celui qui le représente, l'officier d'administration chargé de l'instruction, l'inspecteur de la marine et le commissaire à l'inscription maritime, *à l'effet de statuer* tant sur le mérite de la procédure que *sur la validité de la prise.* (Art. 115.)

La commission, ainsi composée, est présidée par le préfet colonial, et, en son absence, par le commissaire de justice.

Les décisions y sont prises à la pluralité des voix.

Un secrétaire, nommé par le préfet colonial, remplit les fonctions de greffier. (Art. 116.)

Les *jugements* rendus, dans les colonies, sur les prises, sont sujets à l'appel devant le conseil des prises, séant à Paris, et néanmoins sont susceptibles d'exécution provisoire, à la charge par celle des parties qui a requis ladite exécution, de donner caution, et, en outre, de demeurer responsable des dommages et intérêts. (Art. 117.)

Si, dans la quinzaine qui suit les *jugements*, il n'est point

Source : BIU Cujas

intervenu de réclamations de la part de l'une ou de l'autre des parties, ils deviennent définitifs, et, audit cas, il n'y a lieu à aucun cautionnement. (Art. 118.)

II. Ces dispositions régissent encore aujourd'hui le jugement des prises dans les colonies.

Seulement, la composition de la *commission coloniale des prises* a été modifiée par les ordonnances qui ont successivement organisé l'administration de nos colonies. Ainsi, l'article 19 de l'ordonnance du 9 février 1827, concernant le gouvernement de la Martinique et de la Guadeloupe, contient l'article suivant :

« Les prises conduites dans les ports ou sur les rades de la » colonie et de ses dépendances, *sont jugées*, sauf l'appel en » France, par une *commission* composée du gouverneur, de » l'ordonnateur, du procureur général, du contrôleur colo- » nial, et de l'officier d'administration de la marine, le plus » élevé en grade.

» *Ses jugements* sont rendus dans les formes et de la manière » déterminée par les lois et règlements. Le gouverneur con- » voque ou préside cette commission. »

Les autres ordonnances coloniales contiennent une disposition analogue ou identique (1).

Examinons maintenant l'autorité créée pour statuer sur les prises conduites dans les ports étrangers.

### § III. *Commissions consulaires.*

Le règlement royal du 8 novembre 1779 traçait aux consuls de France à l'étranger les règles de conduite qu'ils avaient à suivre, lorsque des prises ennemies étaient conduites dans les ports de leur résidence.

Leur ministère se bornait : 1° aux procédures préparatoires au jugement des prises, lequel jugement devait se faire, à

(1) Voy. les ordonnances du 21 août 1825, art. 18 ; 27 août 1828, art. 18.

Source : BIU Cujas

Paris, par le conseil des prises (art. 8 et 14), et 2° à la suite à donner à ce jugement lui-même.

La loi du 8 floréal an IV a donné, pour ce cas, aux agents consulaires de la France, une véritable juridiction; elle a, en effet, statué dans ces termes :

« Art. 4. Les consuls ou vice-consuls de la république, dans » les ports étrangers où seront conduites les prises faites par » des Français, feront remplir, par leurs chanceliers, les for- » malités prescrites, par la loi du 3 brumaire de la même année, » aux juges de paix (c'est-à-dire l'instruction préparatoire).

» Art. 5. Les consuls ou vice-consuls *prononceront*, comme » les tribunaux de commerce, *sur la validité des prises.* »

Enfin, d'après l'article 6, *les appels de leurs jugements* se portaient, comme ceux des tribunaux de commerce, aux tribunaux des départements de la métropole.

L'arrêté du 6 germinal an VIII est venu régir cette matière et régulariser cette juridiction. Il prescrit ce qui suit :

Lorsque des prises sont conduites dans des ports étrangers, les commissaires des relations commerciales (c'est-à-dire les consuls) doivent se conformer exactement aux traités conclus entre la France et les puissances chez lesquelles ces consuls sont établis, et aux instructions du gouvernement.

Et, dans le cas où le règlement peut y recevoir son exécution, ces agents consulaires remplissent toutes les fonctions dont ils chargent l'officier d'administration dans les ports de France, *en se faisant assister de deux assesseurs, choisis, s'il est possible, parmi les citoyens immatriculés et établis dans le lieu de la résidence de ces consuls.* (Art. 8, 9 et 10.)

L'appel des *décisions* rendues par ces *commissions consulaires* devait, d'après l'article 24, être porté devant le conseil des prises, dans les mêmes cas que ceux prévus pour les jugements des *commissions des ports* et des *commissions coloniales.*

Ces dispositions ont été maintenues par l'article 121 du règlement du 2 prairial an XI.

Source : BIU Cujas

Elles sont encore en vigueur, à l'exception de celles qui étaient relatives au conseil des prises; en effet, je vous ai exposé que toutes les réclamations relatives à cette matière sont, depuis l'ordonnance du 9 janvier 1815, dévolues au conseil d'État, qui statue alors en assemblée générale, mais secrète.

Nous verrons, dans quelques jours, quel est le caractère et quels sont les effets des décisions ainsi rendues par toutes ces *commissions des prises*, instituées soit dans les *ports de France*, soit *dans nos colonies*, soit *à l'étranger*.

## SECTION SIXIÈME.

### Commissions spéciales des travaux publics.

Il y a vingt-deux ans, en 1828, je faisais remarquer (1) qu'il était inexact de donner, comme on le faisait alors, aux juridictions administratives dont nous allons nous occuper aujourd'hui, la dénomination générale de *commissions de dessèchement;* que le desséchement des marais n'était que l'*une des causes* qui les avait fait créer; que le législateur a voulu qu'il en soit établi de semblables, toutes les fois qu'il s'agira de statuer sur les difficultés auxquelles peuvent donner lieu d'autres grands *travaux publics*, tels que l'ouverture d'un canal de navigation, celle d'une grande route, d'une nouvelle rue, la construction de ponts et de quais, la formation d'une place nouvelle, l'établissement de digues contre la mer, les torrents ou les rivières, le perfectionnement d'une navigation, l'ouverture d'un canal de flottage : je disais donc alors que la seule qualification générale qui leur convînt, c'était celle de *commissions de travaux publics*; ce qui n'empêchait pas que, dans la pratique, chaque commission ne prît le nom *spécial* de la matière à laquelle appartient l'opération pour laquelle elle est instituée. Cette observation me paraît avoir été accueillie;

(1) Voyez *Tribunaux administratifs*.

Source : BIU Cujas

et depuis ce temps, chacune de ces commissions est appelée du *nom spécial de l'objet* d'utilité publique à l'entreprise duquel elle se rapporte.

Commençons notre examen par les plus fréquemment créées, par celles qui concernent les desséchements de marais: la loi semble les avoir organisées comme types de toutes les autres à créer, en matière de travaux d'utilité publique.

### § Ier. *Commissions de desséchement.*

I. L'édit de Henri IV, du 8 avril 1599, qui concéda au Hollandais Bradleei le droit de dessécher tous les marais de France, paraît être la première loi intervenue, dans notre pays, sur cette matière.

En ce qui concerne la juridiction à l'exercice de laquelle pouvaient donner lieu ces grandes opérations, cet édit portait ce qui suit: « Art. 19. Et advenant débat et procès... nous » avons commis et attribué toute cour, juridiction et connais- » sance, en première instance, au grand-maître et enquesteur, » surintendant et général réformateur des eaux et forêts de » France, ou ses lieutenants et officiers ès siéges de nos tables » de marbre, privativement à tous autres juges; et où n'y aura » siége et table de marbre établis, en icelui nostre palais à » Paris, et par appel en nos cours de parlement. »

L'arrêt d'enregistrement du parlement de Paris, du 15 novembre 1599, ordonne que, « sur les différends qui pourraient » intervenir en exécution desdites lettres patentes, les parties » se pourvoiraient par-devant les juges ordinaires des lieux. »

L'arrêt d'enregistrement de la cour des aides, du 10 décembre 1601, voulut, de son côté, que « la connaissance et » juridiction des différends et procès qui interviendraient, » pour raison des réparations des grands chemins, ponts et » passages, en appartînt aux esleus des lieux en première » instance, et par appel en la cour. »

Source : BIU Cujas

La déclaration de Louis XIII, du 5 juillet 1603, remit les difficultés *sur la plus-value, au plus prochain juge royal des lieux.*

Toutes les autres difficultés sur le desséchement des marais leur furent aussi attribuées, par l'édit de 1607 et l'arrêt de règlement du 22 octobre 1611, si toutefois le roi ne jugeait pas à propos de *députer des commissaires à cet effet.*

C'est encore dans les mêmes termes que s'est exprimée la déclaration donnée par Louis XIV, le 20 juillet 1643.

Mais, peu de temps après, sous l'empire de l'édit du mois de mars 1644, on vit disparaître les traces de la juridiction ordinaire. L'article 25 attribue toutes difficultés *aux commissaires à ce députés par le roi.* La connaissance définitive en était retenue et réservée au roi, en son conseil; elle était *interdite et défendue à tous autres juges quelconques.* Il faut faire observer, toutefois, que cet édit était spécial pour le canal et les marais du Languedoc.

II. Tel était l'état des choses, quand intervint la loi du 4 janvier 1791. Son article 5 chargea les directoires de district et de département de statuer, en première instance et en appel, sur les questions de dédommagement que pouvait faire naître le desséchement des marais. L'article 14 réserva toutes les contestations sur la propriété, les droits d'usage ou de servitude, à l'autorité judiciaire, après toutefois la tentative d'un préliminaire de conciliation devant le directoire de département.

La loi du 16 septembre 1807, qui forme encore aujourd'hui le code des desséchements, a créé, pour ces grandes entreprises, une juridiction nouvelle et spéciale. Voici de quelle manière l'utilité en a été démontrée par l'orateur du gouvernement, chargé de présenter les motifs de cette loi. « L'action des tribunaux, qui ne procèdent qu'avec des formes sages et lentes, nécessaires lorsque des intérêts privés sont soumis à l'examen et à la décision des corps judiciaires, ne saurait convenir lorsqu'il s'agit de travaux presque toujours urgents, et

Source : BIU Cujas

dont les dégradations doivent être sur-le-champ réparées; où les dommages, dont il importe de punir les auteurs à l'instant même, disparaissent aussitôt. Il était donc convenable de ne laisser aucun doute sur la compétence administrative, dans tous les cas de travaux publics ou de desséchement. » — Et plus loin : « Mais la loi serait imparfaite, si elle avait négligé les moyens d'avoir, sur les différents degrés d'intérêt, sur les estimations, sur les convenances, sur les diverses natures d'avantages ou d'inconvénients, les données les plus positives. — De simples experts, les autorités administratives peuvent donner des informations justes, des renseignements essentiels; mais le peu de responsabilité morale des uns, la multiplicité des occupations des fonctionnaires municipaux, laissant craindre les effets de la négligence ou de ces aperçus généraux et trop rapides que l'homme très occupé est souvent forcé de substituer à des notions précises et détaillées : — Sa Majesté a voulu qu'une *commission* nommée par elle, et composée d'hommes connaissant les lieux, les objets dont il s'agit, recommandables par leurs lumières, par la considération dont ils jouissent, par les emplois qu'ils occupent, formât, POUR CHAQUE ENTREPRISE, une sorte de *magistrat spécial*, qui, n'ayant que cette affaire à suivre, y mettra d'autant plus de soins qu'il aura à justifier, en même temps, la confiance du souverain et l'estime publique. »

De là les dispositions du titre IX de la loi. Voici comment chaque *commission spéciale* y est organisée : ses membres sont nommés par le chef du gouvernement; ils sont choisis parmi les personnes qui sont présumées avoir le plus de connaissances relatives, soit aux localités, soit aux divers objets sur lesquels ils auront à prononcer. (Art. 44.)

La loi ne parle pas de leur irrévocabilité; on doit en conclure qu'ils sont révocables, ainsi que le sont les conseillers de préfecture, entre autres. Et d'ailleurs, il y a ici cette autre raison capitale : c'est que pour la plupart du temps, leurs fonc-

Source : BIU Cujas

tions ne durent que le temps que subsistent les opérations pour lesquelles les commissions ont été instituées.

Ces commissaires sont au nombre de sept. Leurs avis ou leurs décisions (selon les cas divers que nous allons voir) doivent être motivés. Cinq membres au moins sont nécessaires pour les émettre ou les prononcer.

Les formes de la réunion de ces *magistrats spéciaux*, la fixation des époques de leurs séances, et des lieux où elles sont tenues, les règles pour la présidence, le secrétariat et la garde des papiers, et enfin tout ce qui concerne l'organisation de la commission, sont déterminés, pour chaque cas particulier, par un règlement d'administration publique. (Art. 45.)

III. Quant aux *attributions* générales de ces commissions, voici comment l'article 46 de la loi les détermine : « Les commissions spéciales connaîtront de tout ce qui est relatif : — » au classement des diverses propriétés, avant ou après les » desséchements ; — à leur estimation ; — à la vérification de » l'exactitude des plans cadastraux ; — à l'exécution des clauses » des actes de concession, relatifs à la jouissance, par les concessionnaires, d'une portion des produits ; — à la vérification et à la réception des travaux de desséchement ; — à la » formation et à la vérification du rôle de la plus-value des » terres, après le desséchement.

» Elles donneront leur avis sur l'organisation du mode » d'entretien des travaux de desséchement. — Elles arrêteront » les estimations, dans le cas prévu par l'article 24, où le » gouvernement aurait à déposséder tous les propriétaires » d'un marais. »

L'article 47 a laissé dans les attributions de l'autorité judiciaire toutes les questions de propriété. Toutefois cet article veut que, dans aucun cas, les opérations relatives aux travaux, ou l'exécution des décisions de la commission, ne puissent être retardées ou suspendues.

IV. De ce que je viens d'exposer, il résulte que les *com-*

Source : BIU Cujas

*missions spéciales* de desséchement exercent, d'après la loi, trois espèces de fonctions :

Dans certains cas, elles exercent un pouvoir administratif;

Dans d'autres, elles donnent de simples avis;

Dans d'autres enfin, elles prononcent comme juges.

La loi elle-même a pris soin d'indiquer les cas où c'est la juridiction contentieuse qu'elles sont appelées à exercer; et alors les mots : *jugera*, *jugements*, sont ordinairement les termes dont la loi qualifie leur devoir ou leurs décisions.

C'est dans ce sens qu'est conçu l'article 17, qui porte: « Lorsque les travaux prescrits par l'État ou par l'acte de » concession seront terminés, il sera procédé à leur vérifica- » tion et réception. — En cas de réclamations, elles seront » portées devant la commission, *qui les jugera.* »

Ainsi encore, l'article 24, en ces termes: « Dans le cas où » le desséchement d'un marais ne pourrait être opéré par les » moyens ci-dessus organisés, et où, soit par les obstacles de » la nature, soit par des oppositions persévérantes des pro- » priétaires, on ne pourrait parvenir au desséchement, le » propriétaire ou les propriétaires de la totalité des marais » pourront être contraints à délaisser leurs propriétés, sur » estimation faite dans les formes déjà prescrites. Cette esti- » mation sera *soumise au jugement* et à l'homologation d'une » commission nommée à cet effet; et la cession sera ordonnée, » sur le rapport du ministre (des travaux publics), par un rè- » glement d'administration publique. »

Je pourrais étendre ces exemples; ce que je désire seulement que vous reteniez, c'est ceci : — que les commissions spéciales dont il s'agit sont compétentes pour statuer sur tout le contentieux auquel peut donner lieu l'opération du desséchement dans l'intérêt duquel elles sont instituées : elles sont, en quelque sorte, des *conseils de préfecture spéciaux* pour ce genre de travaux.

Source : BIU Cujas

## § II. *Autres commissions spéciales.*

Ainsi que je vous l'ai dit, *des commissions spéciales* doivent être instituées non seulement pour le desséchement des marais, opérations importantes dans l'intérêt de l'agriculture et de la salubrité du pays, mais il en doit encore être formé pour beaucoup d'autres travaux d'utilité publique. L'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 porte, en effet : « Lorsque, par » suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi, lorsque » par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de » places nouvelles, par la construction de quais, ou par tous » autres travaux publics, généraux, départementaux, ordon- » nés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés pri- » vées auraient acquis une notable augmentation de valeur, » ces propriétés pourront être chargées de payer une in- » demnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié » des avantages qu'elles auront acquis : le tout sera réglé par » estimation dans les formes établies par la présente loi, *jugé* » et homologué *par la commission qui aura été nommée à cet* » *effet.* »

L'article 33 dispose : « Lorsqu'il s'agira de construire des » digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières et torrents » navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée » par le gouvernement, et la dépense supportée par les » propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt » aux travaux, sauf le cas où le gouvernement croirait utile » et juste d'accorder des secours sur les fonds publics.

» Art. 34. Les formes précédemment établies et l'*inter-* » *vention d'une commission* seront appliquées à l'exécution du » précédent article. »

Les articles 35 et 40 portent encore : « Lorsqu'il y aura lieu » d'ouvrir ou de perfectionner une route ou des moyens de » navigation, dont l'objet sera d'exploiter avec économie des

Source : BIU Cujas

» forêts ou bois, des mines ou minières, ou de leur fournir un » débouché, toutes les propriétés de cette espèce, générales, » communales ou privées, qui devront en profiter, seront ap- » pelées à contribuer, pour la totalité de la dépense, dans les » proportions variées des avantages qu'elles devront en re- » cueillir. Le gouvernement pourra néanmoins accorder, sur » les fonds publics, les secours qu'il croira nécessaires. » (Art. 38.)

» Les formes d'estimation et l'*intervention de la commission* » organisée par la présente loi seront appliquées à l'exécution » des précédents articles. » (Art. 40.)

Enfin, l'article 58 est ainsi conçu : « Les indemnités pour » plus-value, dues à raison des travaux déjà entrepris, et » spécialement à raison des travaux de desséchement, seront » réglées d'après les dispositions de la présente loi. Des règle- » ments d'administration publique statueront sur la possibi- » lité et le mode d'application à chaque cas ou entreprise parti- » culière; *et alors l'organisation et l'intervention de la commission* » *spéciale seront toujours nécessaires.* »

Vous voyez, par ces dispositions légales, que, dans un grand nombre de cas, il y a lieu à la création d'une *commission spéciale*, semblable à celles dont je viens de vous montrer l'organisation et le jeu dans les grandes opérations des desséchements de marais; les cas les plus fréquents sont ceux où il s'agit de construire des digues contre les rivières et torrents : la pratique du conseil d'État en offre de nombreux exemples. La formation de ces commissions est effectuée par des règlements d'administration publique, ou des ordonnances royales et décrets, délibérés dans la forme de ces règlements; ces actes créent, en même temps, des syndicats pour la réunion et la défense des intérêts privés toujours assez nombreux, qui se trouvent engagés dans ces opérations.

Chacune de ces commissions est également investie, comme

Source : BIU Cujas

celles des desséchements, d'une autorité *administrative*, d'une autorité *consultative* et d'une autorité *contentieuse;* et leurs décisions ont absolument le même caractère.

— Des choses matérielles et qui intéressent le développement de l'industrie, des subsistances et de la prospérité publique, nous passons à la sphère des intérêts moraux de la société, à la culture de l'intelligence, à l'éducation publique, à des matières qui, tant que vous serez dans cette école, vous toucheront de bien près : à l'instruction publique enfin; et je vais vous exposer la juridiction des *tribunaux de cet ordre*.

## SECTION SEPTIÈME.

### Tribunaux d'instruction publique.

Mon but n'est pourtant pas d'embrasser en ce moment l'ensemble de la juridiction en cette matière. Vous vous rappelez que, pour jeter, sur l'organisation de la justice administrative de notre pays, un coup d'œil plus méthodique, je vous ai dit que cette justice est confiée tantôt à des assemblées, à des juges collectifs, et tantôt à des fonctionnaires uniques, investis d'une juridiction personnelle.

L'instruction publique nous offre précisément, à elle seule, cette double forme. Celle que nous étudions actuellement étant la forme collective, nous allons nous occuper des *facultés*, des *conseils académiques* et du *conseil supérieur de l'instruction publique;* les pouvoirs juridictionnels des recteurs d'académie et du ministre de ce département auront leur tour et leur place dans le tableau que je vous trace. La plus stricte méthode est indispensable pour se reconnaître au milieu de cette sorte de dédale.

Mais, avant de vous exposer l'organisation actuelle des juridictions collectives de l'enseignement, telle qu'elle a été récemment établie par la loi du 15 mars 1850, je dois vous

Source : BIU Cujas

faire connaître la législation antérieure qui subsiste encore en partie, et la comparer au régime nouveau. Outre les juridictions que je viens d'énumérer, elle comprenait encore les comités d'arrondissement d'instruction primaire, qui n'existent plus aujourd'hui, et sur lesquels je vais tout d'abord vous dire quelques mots.

### § Ier. *Comités d'arrondissement d'instruction primaire.*

Déjà, en étudiant avec vous les institutions consultatives qui sont établies dans l'enceinte territoriale des arrondissements de sous-préfecture, afin de seconder ceux des agents directs de l'administration qui président à ces circonscriptions, je vous ai fait remarquer qu'avec le conseil d'arrondissement, les *comités pour l'instruction primaire* étaient la seule institution de cette nature ayant cette mission. Après vous avoir fait connaître l'organisation de ces conseils (1), je vous ai fait remarquer qu'ils étaient investis tout à la fois, mais dans des limites restreintes, des fonctions d'*administrateurs*, de *conseils* et de *juges*. C'est ce dernier point qui, seul, doit nous occuper aujourd'hui.

La juridiction de ces *comités d'arrondissement* était établie par l'article 25 de la loi du 28 juin 1833; il est important de vous en donner lecture : « En cas de négligence habituelle ou » de faute grave de l'instituteur communal, le comité d'arron- » dissement, ou d'office, ou sur la plainte adressée par le » comité communal, mande l'instituteur inculpé; après l'a- » voir entendu, ou dûment appelé, il le *réprimande* ou le » *suspend* pour un mois, avec ou sans *privation de traitement*, » ou même le *révoque* de ses fonctions. »

C'était l'exercice d'une juridiction *disciplinaire*, que le législateur avait cru sage d'établir à tous les degrés dans la sphère

(1) Voyez ci-dessus, p. 96 et suiv.

Source : BIU Cujas

de l'administration qui est chargée, dans notre pays, de pourvoir à l'éducation publique. Elle avait son importance, puisque les décisions à rendre par le comité d'arrondissement pouvaient avoir pour effet d'infliger des réprimandes, une suspension, une privation de traitement, et même une révocation, contre un instituteur primaire.

Je vous dirai bientôt quelle voie de recours était ouverte à l'instituteur à tort frappé de l'une de ces peines disciplinaires. — Cette juridiction n'existe plus : plus loin je vous dirai pourquoi. (Voy. p. 518.)

Je passe à la juridiction des facultés.

### § II. *Assemblées ou conseils des facultés.*

Lorsque je vous ai fait connaître l'organisation de chacune des facultés de théologie, de droit, de médecine, des sciences et des lettres, j'ai réservé les explications à vous donner sur les pouvoirs disciplinaires dont sont investis les conseils de toutes ces facultés : le moment est venu de vous exposer l'étendue de ces pouvoirs.

Ils sont établis par l'ordonnance royale du 5 juillet 1820, et sont écrits dans ses articles 7, 10 et 17, dont vous n'avez, certainement, jamais redouté l'application, et que peut-être vous ne connaissez pas même.

En tous cas, voici leurs dispositions :

« Art. 7. L'étudiant est tenu de déclarer, en s'inscrivant, » sa résidence réelle, et, s'il vient à changer, d'en faire une » nouvelle déclaration. Ces déclarations seront inscrites sur le » registre dont il est question dans l'article précédent. Toute » fausse déclaration, ou tout défaut de déclaration en cas de » changement de domicile, pourra être puni, comme il est dit » en l'article précédent, par l'annulation de toutes les inscrip- » tions prises. *Ces punitions seront infligées par délibération de* » *la faculté.*



Source : BIU Cujas

» Art. 10. Tout étudiant convaincu d'avoir pris sur le » registre une inscription pour un autre étudiant, perdra » toutes les inscriptions prises par lui, soit dans la faculté » où le délit aura été commis, soit dans toute autre, sans » préjudice des peines prononcées, pour ce cas, par le Code » pénal.

» *La punition sera décernée par une délibération de la faculté:* » *elle sera définitive.*

» Art. 17. Tout manque de respect, tout acte d'insubor- » dination de la part d'un étudiant envers son professeur ou » envers le chef de l'établissement, sera puni de la perte » d'une ou deux inscriptions. *La punition sera prononcée, dans* » *ce cas, par une délibération de la faculté, qui sera définitive.*

» La *faculté* pourra néanmoins prononcer une punition » plus grave, à raison de la nature de la faute; mais alors » l'étudiant pourra se pourvoir devant le conseil acadé- » mique.

» En cas de récidive, la punition sera l'exclusion de la » faculté, pendant six mois au moins et deux ans au plus; » *elle sera prononcée par délibération de la faculté*, et sauf le » pourvoi devant le conseil académique.

» La même peine sera appliquée, *dans la même forme*, à » tout étudiant qui sera convaincu d'avoir cherché à exciter » les autres étudiants au trouble, à l'insubordination dans » l'intérieur des écoles. S'il y a eu quelque acte illicite, commis » par suite desdites instigations, la punition des instigateurs » sera l'*exclusion de l'académie;* elle sera prononcée par le con- » seil académique. »

Ainsi, d'après ces textes, les *facultés* de théologie, de droit, de médecine, des sciences et des lettres ont le pouvoir de prononcer, dans certains cas, et selon leur gravité, la privation de tout ou partie des inscriptions prises par les étudiants, et l'exclusion même de la faculté.

Or il n'y a que des tribunaux qui puissent appliquer de

Source : BIU Cujas

telles peines; et, comme les conseils des facultés sont dans la sphère administrative, il en faut conclure que les *conseils des facultés* doivent être rangés dans la classe des autorités administratives qui exercent une véritable juridiction contentieuse, en matière de discipline sur les étudiants.

La loi du 15 mars 1850 n'a pas touché ce point; elle ne statue que sur les enseignements primaire et secondaire : les dispositions que je viens de vous rapporter sont donc en pleine vigueur.

### § III. *Conseils académiques.*

I. Les *conseils académiques*, en matière d'instruction supérieure, sont, en outre, investis d'une juridiction de la même nature que celle qui est exercée par les conseils des facultés.

Voici, à cet égard, les dispositions de l'article 16 de l'ordonnance royale du 5 juillet 1820, que je viens de citer tout à l'heure.

« Nul (étudiant) ne sera admis à faire valoir, dans une » faculté ou dans une école secondaire de médecine, les » inscriptions prises dans une autre, s'il ne présente un cer- » tificat de bonne conduite, délivré par le doyen de la faculté » ou le chef secondaire de l'école d'où il sort, et approuvé par » le recteur. En cas de refus du doyen ou du recteur, l'*étu- » diant aura la faculté de se pourvoir devant le conseil acadé- » mique.* »

Vous venez de voir que cette faculté de se pourvoir *devant le conseil académique* est également ouverte à l'étudiant frappé, par le conseil de la faculté, de la perte d'une ou de deux inscriptions, ou même d'une peine plus grave, en cas de manque de respect ou de tout acte d'insubordination, et que ce recours est également permis en cas d'exclusion de la faculté; — enfin que c'est le conseil académique seul qui peut prononcer l'ex-

Source : BIU Cujas

clusion de l'académie : ce sont les dispositions de l'article 17 de l'ordonnance de 1820.

L'article 18 ajoute : « Tout étudiant convaincu d'avoir, hors » des écoles, excité des troubles ou pris part à des désordres » publics ou à des rassemblements illégaux, pourra, par » mesure de discipline, et à l'effet de prévenir les désordres » que sa présence pourrait occasionner dans les écoles, et » suivant la gravité des cas, être privé de deux inscriptions » au moins et de quatre au plus, ou exclu des cours de la » faculté et de l'académie dans le ressort de laquelle la faute » aura été commise, pour six mois au moins et pour deux ans » au plus.

» Ces punitions devront être prononcées *par le conseil aca-* » *démique.* »

Tels sont, en matière d'instruction supérieure, les cas principaux dans lesquels les conseils académiques exercent une véritable juridiction contentieuse, soit comme juges d'appel des décisions des conseils des facultés, soit comme juges de première instance eux-mêmes.

En matière d'enseignement primaire, ils exercent aussi une juridiction importante; et comme leur organisation a été profondément modifiée par la loi du 15 mars 1850, il est indispensable de vous la faire connaître, afin que vous puissiez bien apprécier la nature des pouvoirs disciplinaires qui leur sont aujourd'hui confiés.

II. Je commence par vous faire observer qu'il existe maintenant une académie dans chaque département (art. 7);

Que chaque académie est administrée par un recteur, assisté, si le ministre le juge nécessaire, d'un ou de plusieurs inspecteurs, et par un conseil académique (art. 8).

Le conseil académique est composé ainsi qu'il suit :

Le recteur, président;

Un inspecteur d'académie, un fonctionnaire de l'enseigne-

Source : BIU Cujas

ment, ou un inspecteur des écoles primaires, désigné par le ministre ;

Le préfet ou son délégué ;

L'évêque ou son délégué ;

Un ecclésiastique désigné par l'évêque ;

Un ministre de l'une des deux Églises protestantes, désigné par le ministre de l'instruction publique, dans les départements où il existe une Église légalement établie ;

Un délégué du consistoire israélite, dans chacun des départements où il existe un consistoire légalement établi ;

Le procureur général près la cour d'appel, dans les villes où siége une cour d'appel, et, dans les autres, le procureur de la République près le tribunal de première instance ;

Un membre de la cour d'appel, élu par elle, ou, à défaut de la cour d'appel, un membre du tribunal de première instance, élu par le tribunal ;

Quatre membres élus par le conseil général (du département) dont deux au moins pris dans son sein. (Art. 10.)

Les doyens des facultés doivent être, en outre, appelés dans le conseil académique, avec voix délibérative, pour les affaires intéressant leurs facultés respectives. (*Ibid.*)

Ainsi que vous le voyez, la loi nouvelle établit, dans le conseil académique, une représentation plus forte pour l'intérêt général de la société que pour les connaissances spéciales en matière d'enseignement. Le législateur paraît avoir voulu que le conseil académique soit surtout une institution locale, organe des besoins et des vœux des familles. Le plus grand nombre des membres a donc pour mission de représenter l'intérêt général de la société dans l'enseignement : tels sont les ministres des différents cultes, les magistrats de l'ordre judiciaire, et les membres des conseils généraux de département. Le préfet représente l'État. Le recteur et l'inspecteur de l'académie y apportent le tribut de leur expérience dans

Source : BIU Cujas

l'étude et la pratique des matières d'instruction publique. (Voy. le 1er rapport de M. Beugnot, à l'Assemblée nationale.)

III. J'arrive maintenant à l'objet de notre étude spéciale.

En fondant une académie dans chaque département, la loi du 15 mars 1850 a voulu que la juridiction du conseil académique s'étendit à la fois sur l'instruction primaire et l'instruction secondaire, tout en laissant au conseil supérieur de l'instruction publique, appelé à statuer en dernier ressort sur la plupart des questions, les attributions souveraines que lui assignent la nature des choses et les principes de sa création.

IV. Ainsi que je vous l'annonçais tout à l'heure, les comités d'arrondissement d'instruction primaire ont été supprimés. Le législateur de 1850 a pensé qu'il fallait localiser la surveillance fortifiée par une inspection vigilante, et d'un autre côté, placer l'autorité répressive assez loin des justiciables, afin de la mettre, autant que possible, en dehors de leur influence. Il a donc conféré aux académies, c'est-à-dire au recteur et au conseil établi près de lui, les attributions disciplinaires des comités d'arrondissement. A ces derniers, ont été substitués, pour la surveillance locale, de nouveaux rouages administratifs : le conseil académique désigne un ou plusieurs délégués résidant dans chaque canton, pour surveiller les écoles primaires publiques ou libres du canton. (Loi du 15 mars 1850, art. 42.) L'idée d'enlever tout pouvoir répressif aux autorités locales, pour le transporter au conseil académique, n'avait pas prévalu, lors de la discussion de la loi, dans tous les esprits. Aux termes du projet du gouvernement et de celui de la commission, les délégués pouvaient mander devant eux les instituteurs, accusés de négligence, leur donner un simple avis, ou même les réprimander et maintenir contre eux, jusqu'à décision du conseil académique, la suspension provisoire dont le maire pouvait les frapper. Ce système a été abandonné : il faut maintenant remonter jusqu'à l'académie pour trouver

Source : BIU Cujas

le premier degré de la juridiction disciplinaire sur les instituteurs communaux.

Les délégués cantonaux se réunissent, une fois au moins par trimestre, au chef-lieu de canton, pour convenir des avis à transmettre au conseil académique. (*Ibid.*) Dans chaque commune, le maire, le curé, le pasteur, ou un délégué du culte israélite, selon les cas, sont préposés à la surveillance et à la direction morale de l'enseignement primaire. (*Ibid.*, article 44.)

Soumis autrefois à la juridiction du comité d'arrondissement, l'instituteur communal dépend aujourd'hui du conseil académique et du conseil supérieur. Je vous expliquerai bientôt comment il dépend aussi du recteur personnellement.

Vous voyez que l'instituteur communal se trouve placé, par la loi actuelle, sous le même régime que les autres fonctionnaires de l'ordre administratif : l'assemblée a voulu fortifier l'autorité du recteur, pour assurer, à la discipline de l'enseignement, toute l'énergie nécessaire ; mais, dans le cas spécial où il se serait rendu indigne d'exercer ses fonctions, non seulement dans le département, mais dans toute l'étendue du pays, pour des causes extrêmement graves qui intéresseraient la moralité ou le respect des lois, il ne s'agit plus seulement d'interdire sa fonction à l'instituteur, il s'agit de le frapper dans son état, dans sa profession. Dans ce cas, il fallait une procédure, et la loi en a institué une.

Le conseil académique peut, après avoir entendu ou dûment appelé l'instituteur, le frapper d'une interdiction absolue, sauf appel devant le conseil supérieur, dans le délai de dix jours à compter de la notification de la décision. Cet appel n'est pas suspensif. (Art. 33.)

Les personnes qui dirigent des salles d'asile publiques sont placées, par l'article 57, sous l'application de cet article 33.

L'enseignement libre, en ce qui touche la répression des

Source : BIU Cujas

délits professionnels, dont l'application comporte des connaissances spéciales, a été placé en même temps sous l'autorité du conseil académique. Tout instituteur libre peut, sur la plainte du recteur ou du procureur de la République, être traduit, pour cause de faute grave dans l'exercice de ses fonctions, d'inconduite ou d'immoralité, devant le conseil académique du département, et être censuré, suspendu pour un temps qui ne pourra excéder six mois, ou interdit de l'exercice de sa profession dans la commune où il exerce. (Article 30.)

Les pouvoirs du conseil académique sur l'instituteur libre vont encore plus loin. Ils s'étendent jusqu'à l'interdiction absolue. (Art. 30.)

Ces divers jugements peuvent être attaqués, par voie d'appel, devant le conseil supérieur de l'instruction publique. (Art. 30.)

Des pouvoirs semblables sont conférés au conseil académique, à l'égard des pensionnats primaires et des salles d'asile libres.

V. Des pouvoirs importants sont aussi donnés aux conseils académiques, en matière d'instruction secondaire.

En cas de désordres graves dans le régime intérieur d'un établissement libre de l'instruction secondaire, le chef de cet établissement peut être appelé devant le conseil académique et soumis à la réprimande, avec ou sans publicité. (Art. 67.) Cette mesure disciplinaire, dont vous comprenez l'importance, est prononcée souverainement par le conseil académique : la réprimande, dit la loi, ne donne lieu à *aucun recours*. (*Ibid.*)

Des peines plus sévères encore peuvent être appliquées par le conseil académique. Tout chef d'établissement libre d'instruction secondaire, toute personne préposée à l'enseignement ou à la surveillance d'une maison d'éducation, peut, sur la plainte du ministère public ou du recteur, être traduit, pour

Source : BIU Cujas

cause d'inconduite ou d'immoralité, devant le conseil académique, qui peut prononcer, sauf appel au conseil supérieur, l'interdiction de la profession à temps ou à toujours. (Art. 68.)

Quant aux membres de l'instruction secondaire publique, le conseil académique prononce, sauf recours au conseil supérieur, sur les poursuites dirigées contre eux, lorsqu'elles tendent à la révocation, avec interdiction d'exercer la profession d'instituteur libre, de chef ou de professeur d'établissement libre. (Art. 14.)

— Après vous avoir fait connaître les attributions disciplinaires du conseil académique, tant en ce qui concerne l'instruction primaire, qu'à l'égard des membres de l'enseignement secondaire, il me reste à vous parler de ses attributions contentieuses proprement dites.

1° En tant que juridiction contentieuse du premier degré, le conseil académique prononce sur les affaires contentieuses relatives à l'obtention des grades, aux concours devant les facultés, à l'ouverture des écoles libres, aux droits des maîtres particuliers et à l'exercice du droit d'enseigner. (Art. 14.)

Par exemple, il juge, sauf appel devant le conseil supérieur, les parties entendues ou appelées, les oppositions formées par l'administration à l'ouverture d'un établissement libre d'instruction secondaire, dans l'intérêt des mœurs publiques ou de la santé des élèves. (Art. 64.)

2° En tant que juridiction contentieuse, le conseil académique juge contradictoirement les oppositions formées, pour les mêmes motifs, à l'ouverture d'une école primaire libre (art. 28); si le maire de la commune où veut s'établir un instituteur primaire libre refuse d'approuver le local par lui désigné, le conseil académique statue aussi sur cette contestation. (*Ibid.*)

La loi dit que, dans ce cas, la décision du conseil académique est *sans recours* : c'est donc un pouvoir souverain qu'il exerce.

Source : BIU Cujas

VI. Il me reste quelques mots à vous dire de l'organisation spéciale établie pour le département de la Seine.

Sous l'empire de l'article 89 du décret du 17 mars 1808, il n'y avait pas de recteur pour l'académie de Paris : c'était directement au conseil de l'université que devaient être portées les difficultés qui s'élevaient dans le ressort de cette académie. (Voyez aussi l'article 103 du décret du 15 novembre 1811.)

Les principales fonctions du recteur de l'académie de Paris étaient exercées par le ministre de l'instruction publique. Un inspecteur général, délégué à cet effet, sous le titre de vice-recteur, remplissait les fonctions rectorales qui n'étaient point réservées au ministre, et présidait le conseil académique.

L'organisation de l'instruction publique, dans le département de la Seine, a été ramenée au droit commun par la loi du 15 mars 1850. Il possède une académie, comme tous les autres, et un recteur est à la tête de cette académie. (Art. 11.)

Ses pouvoirs sont égaux à ceux des autres.

Il en est de même du conseil académique. Seulement, à cause de sa position spéciale, son organisation a été modifiée; elle diffère assez notablement de la composition des autres conseils, que je vous ai ci-dessus exposés. La voici :

Le recteur, président;

Le préfet;

L'archevêque de Paris, ou son délégué;

Trois ecclésiastiques, désignés par l'archevêque;

Un ministre de l'Église réformée, élu par le consistoire;

Un ministre de la confession d'Augsbourg, élu par le consistoire;

Un membre du consistoire israélite, élu par le consistoire;

Trois inspecteurs d'académie, désignés par le ministre;

Source : BIU Cujas

Un inspecteur des écoles primaires, désigné par le ministre;

Le procureur général près la cour d'appel, ou un membre du parquet, désigné par lui;

Un membre de la cour d'appel, élu par la cour;

Un membre du tribunal de première instance, élu par le tribunal;

Quatre membres du conseil municipal de Paris, et deux membres du conseil général de la Seine, pris parmi ceux des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, tous élus par le conseil général;

Le secrétaire général de la préfecture du département de la Seine. (Art. 11.)

Les doyens des facultés sont, en outre, appelés, dans le conseil académique, avec voix délibérative, pour les affaires intéressant leurs facultés respectives. (*Ibid.*)

*Conseil supérieur de l'instruction publique.*

I. Ce conseil est investi d'une importante juridiction, en matière disciplinaire et en manière contentieuse ordinaire.

Son pouvoir s'étend sur les membres du corps enseignant, sur les affaires de l'administration des établissements d'instruction, et sur les étudiants: c'est, pour vous l'exposer, cet ordre que je vais suivre; mais je dois, tout d'abord, vous dire quelles graves modifications la loi du 15 mars 1850 a faites à son organisation.

Il est aujourd'hui composé comme il suit:

Le ministre, président;

Quatre archevêques ou évêques, élus par leurs collègues;

Un ministre de l'Église réformée, élu par les consistoires;

Un ministre de la confession d'Augsbourg, élu par les consistoires;

Source : BIU Cujas

Un ministre du consistoire central israélite, élu par ses collègues ;

Trois conseillers d'État, élus par leurs collègues ;

Trois membres de la cour de cassation, élus par leurs collègues ;

Trois membres de l'Institut, élus en assemblée générale de l'Institut ;

Huit membres nommés par le président de la République, en conseil des ministres, et choisis parmi les anciens membres du conseil de l'université, les inspecteurs généraux ou supérieurs, les recteurs et les professeurs des facultés : ces huit membres forment une section permanente ;

Enfin trois membres de l'enseignement libre, nommés par le président de la République, sur la proposition du ministre de l'instruction publique. (Art. 1^er.)

— Les membres de la section permanente sont nommés à vie. Ils ne peuvent être révoqués que par le président de la République, en conseil des ministres, sur la proposition du ministre de l'instruction publique. (Art. 2.)

Ils reçoivent seuls un traitement. (*Ib.*)

Les autres membres du conseil sont nommés pour six ans ; ils sont indéfiniment rééligibles. (*Ib.*, art. 3.)

II. Le législateur de 1850 a pensé que le conseil de l'université, créé par le décret du 17 mars 1808, et successivement modifié, dans son organisation et dans ses attributions, par diverses ordonnances, rendues sous la Restauration et depuis, ne pouvait servir de modèle à l'institution nouvelle.

Ce conseil de l'université (a-t-on dit) était la conséquence déduite, avec infiniment d'habileté et de rigueur, du principe exclusif, adopté à cette époque et que la constitution de 1848 a détruit. Le conseil supérieur d'aujourd'hui n'est pas le conseil de l'université, chargé successivement de surveiller, au nom de l'État, les écoles libres. *L'université ne doit plus être qu'une institution entretenue par le gouvernement pour sti-*

Source : BIU Cujas

*muler la concurrence et lui faire produire tous ses fruits.* Il ne doit pas être davantage l'organe des intérêts et le défenseur des droits de l'État : ces intérêts et ces droits ont pour tuteur naturel le ministre.

Si l'on veut donner une idée précise et juste de la nouvelle institution, appropriée au principe de la liberté d'enseignement, il faut dire qu'elle représentera les droits et les intérêts de la société tout entière, et que son influence devra être aussi sage et aussi impartiale qu'elle sera puissante et vénérée. (Voir le rapport de M. Beugnot.)

Le nombre des membres du nouveau conseil supérieur de l'instruction publique est donc de vingt-huit.

La plus grande partie est étrangère à la profession de l'enseignement ; et il est à remarquer que le gouvernement n'exerce aucune influence sur la désignation de 16 d'entre eux.

On a donc espéré qu'ils apporteront, dans leurs délibérations, le tribut d'un amour éprouvé du bien public et d'un attachement naturel aux droits des familles.

Le surplus des membres est destiné à éclairer ces délibérations par des lumières acquises dans la pratique de l'éducation et de l'instruction de la jeunesse.

Le législateur a voulu combiner ces deux éléments, il en désire la fusion ; et la loi montre ainsi que son intention est de remettre à la société elle même, représentée par ce qu'elle a de plus sage et de plus éclairé, la direction suprême de l'enseignement. (*Ib.*)

La catégorie des huit membres nommés à vie, et formant une section permanente, est surtout destinée à porter, dans le sein du conseil supérieur, la connaissance des lois, des usages et des personnes, en matière d'instruction publique ; sans cette connaissance, en effet, les délibérations de ce conseil manqueraient souvent d'une base réelle et solide. (*Ibid.*)

Cela expliqué, je reviens à l'objet spécial de notre examen.

III. Les pouvoirs disciplinaires du nouveau conseil supé-

Source : BIU Cujas

rieur sont établis en quelques mots, de la manière suivante, par l'avant-dernier paragraphe de l'article 5.

« Il prononce, en dernier ressort, sur les *jugements* rendus » par les conseils académiques, dans les cas déterminés par » l'article 14. »

Or je viens de vous exposer que cet article 14 donne aux conseils académiques le droit de prononcer en premier ressort :

1° Sur les affaires contentieuses, relatives à l'obtention des grades, aux concours devant les facultés, à l'ouverture des écoles libres, aux droits des maîtres particuliers, et à l'exercice du droit d'enseigner;

2° Sur les poursuites dirigées contre les membres de l'instruction secondaire publique, et tendant à la révocation, avec interdiction d'exercer la profession d'instituteur libre, de chef ou professeur d'établissement libre;

3° Dans les cas déterminés par la loi du 15 mars, sur les affaires disciplinaires relatives aux instituteurs primaires, publics ou libres.

C'est donc sur tous ces points que le conseil supérieur est appelé par la loi à statuer, en dernier ressort, et par conséquent d'une manière souveraine.

Il en est de même du cas prévu par l'article 64, à savoir :

Les oppositions formées par l'administration à l'ouverture d'un établissement libre d'instruction secondaire, dans l'intérêt des mœurs publiques ou de la santé des élèves.

IV. Enfin, je dois vous faire remarquer ici l'intervention obligatoire et l'influence inévitable du conseil supérieur, en un point qui touche à l'enseignement supérieur. L'article 76 de la loi veut, en effet, que le *retrait d'emploi* ne soit prononcé par le ministre de l'instruction publique, contre les professeurs de cet enseignement, que de l'*avis conforme* du conseil supérieur.

Voilà pour les affaires administratives de l'instruction pu-

Source : BIU Cujas

blique et pour la discipline du corps enseignant, qu'il soit public ou libre.

V. Quant aux étudiants des facultés :

1° Dans le cas où, en vertu de l'article 18 de l'ordonnance royale du 5 juillet 1820, l'exclusion des cours de la faculté ou de l'académie a été prononcée contre un étudiant, cet étudiant exclu peut se pourvoir devant le *conseil de l'instruction publique, qui statue définitivement.*

L'article 19 ajoute : « En cas de récidive, l'étudiant pourra » être exclu de toutes les académies, pour le même temps de » six mois au moins et deux ans au plus. L'exclusion de toutes » les académies ne pourra être prononcée que *par le conseil* » *de l'instruction publique.*

» L'étudiant pourra se pourvoir contre ce jugement devant » notre conseil d'État. »

Ces dispositions sont encore aujourd'hui en vigueur.

2° Enfin, l'article 47 du décret du 15 novembre 1811 avait statué que « les comptes de ceux qui reçoivent les deniers de » l'université, dans chaque académie, *devaient être vérifiés et* » *arrêtés par conseil de l'académie.* »

Et l'article 50 ajoutait : « En cas de contestation de la part » du comptable, le *conseil de l'université sera juge,* sauf le re- » cours à notre conseil d'État, par la voie de la commission » du contentieux. »

Ainsi, d'après ces deux articles, le conseil royal avait alors juridiction sur les comptables de l'université, et les articles 111 à 115 avaient organisé l'instruction des affaires de cette nature.

Cet état de choses a duré vingt-trois ans ; mais, en 1834 et 1835, les deux lois de finances des 24 mai et 17 août sont venues le modifier.

L'université avait auparavant un budget spécial : — ce budget dès lors a été confondu avec celui de l'État.

Elle avait ses agents comptables, qui faisaient ses recettes

Source : BIU Cujas

et ses dépenses : — ces agents spéciaux sont devenus ceux de l'Etat; ils ont eu dès lors la cour des comptes pour juge de leur gestion, et dès lors aussi a dû cesser la juridiction de l'université, en matière de comptes relatifs aux rétributions universitaires et au droit annuel de diplôme.

J'ai dû seulement vous marquer ce passage d'une législation à une autre.

— Dans la sphère des *juridictions collectives*, je n'ai plus à vous signaler que certaines *commissions de liquidation*, et les *conseils privés* ou d'*administration des colonies* : ces juridictions vont nous occuper successivement.

## SECTION HUITIÈME.

### Commissions de liquidation.

Il est arrivé assez fréquemment, dans notre pays, depuis 1790, que l'administration supérieure a eu à liquider et le trésor de l'État à payer des créances ayant diverses causes et diverses origines, mais qui se rattachaient principalement à nos révolutions politiques ou à des traités internationaux.

Constamment, les pouvoirs législatif ou exécutif ont cru devoir instituer des *conseils spéciaux* ou des *commissions spéciales* pour procéder à ces liquidations.

La création de ces juridictions spéciales a toujours eu pour cause la prohibition faite par les lois, à l'autorité judiciaire, de connaître des actions qui tendent à faire déclarer l'État débiteur: ce qui comprend l'interdiction de reconnaître, vérifier, régler ces sortes de créances, et de fixer le mode, les époques et les valeurs du paiement (1).

Depuis 1789, on a distingué comme autorités dans cette matière, à diverses époques :

(1) Voyez les lois des 16-21 fructidor an III. — Arrêtés réglementaires des 2 germinal an V, 19 nivôse, 19 floréal et thermidor an V.

Source : BIU Cujas

Le conseil général de liquidation de la dette publique;

La commission de révision des dettes de Saint-Domingue;

Le comité de révision des créances arriérées;

Les commissions de liquidation des fournitures et des réquisitions départementales, après l'invasion de 1815;

La commission de remise des biens des émigrés;

La commission de liquidation de l'indemnité accordée par la loi à ceux-ci;

La commission de liquidation de l'indemnité stipulée pour les anciens colons de Saint-Domingue;

La commission de liquidation et de répartition des sommes mises à la disposition du gouvernement français, par le traité avec l'Espagne, du 30 avril 1822;

La commission pour la liquidation des pertes éprouvées par suite des captures faites en mer, pendant la guerre de 1823 avec l'Espagne (ordonnance du 25 janvier 1824);

La commission chargée de l'exécution de la convention passée avec la régence de Tripoli, le 11 août 1831 (ordonnance du 30 septembre 1831);

La commission chargée de liquider et répartir la somme laissée à la disposition du gouvernement français, par le traité du 4 juillet 1831, passé entre la France et les États-Unis (loi du 14 juin 1835 et ordonnance du 21 mai 1836);

La commission de liquidation des indemnités fondées sur la convention passée entre la France et le Mexique, le 9 mars 1839 (ordonnance du 30 novembre 1839);

Enfin, la commission chargée de liquider les réclamations formées par des Français contre le gouvernement portugais et fondées sur les traités.

— Toutes ces commissions ont été essentiellement *temporaires*. Créées pour une opération spéciale, elles n'ont duré que le temps nécessaire pour l'accomplir : aujourd'hui elles ont presque toutes cessé d'exister; et je ne vous en aurais pas entretenus, si je n'avais voulu vous préparer à comprendre



Source : BIU Cujas

soit le rôle qu'elles ont été appelées à remplir dans notre administration, si par la suite vous en rencontrez la trace dans la pratique des affaires, soit la mission qui serait donnée à de nouvelles commissions analogues, qui pourraient être créées par la suite.

Leur régime, au surplus, ou leur organisation n'a pas été uniforme :

Tantôt, d'abord, ainsi que je vous l'ai indiqué, elles ont dû leur institution à des lois, et tantôt à des actes du pouvoir exécutif.

Tantôt, ensuite, elles en ont reçu des pouvoirs souverains, et tantôt leurs décisions ont été soumises au recours devant le chef de l'État, en son conseil.

Tantôt enfin, un moyen de recours a été organisé dans le sein même de ces institutions passagères, c'est-à-dire qu'une voie d'appel a été ouverte d'une commission de *liquidation* à une commission de *révision*, créées toutes deux pour le même objet et la même opération (1).

(1) Lorsqu'aucun moyen d'appel ne s'est trouvé organisé, on s'est demandé si le jugement des recours en indemnité devait être déféré au Conseil d'État? On s'est demandé si le gouvernement avait le droit de créer des juridictions spéciales, de fixer des délais et de créer des déchéances par de simples ordonnances ?

On s'est attaché à résoudre ces objections en établissant que ni les chambres législatives, ni le pouvoir administratif ne pouvaient intervenir dans un débat de ce genre. « Dans de telles circonstances, a-t-on dit, il ne s'agit ni d'une cession de territoire, évidemment subordonnée au pouvoir des chambres, puisque la loi déclare le territoire inviolable ; ni d'une dépense à payer par l'impôt et qui ne pourrait dès lors être votée que par les chambres; ni de droits placés sous la sauvegarde des tribunaux français, puisque ceux-ci seraient incompétents pour connaître d'une réclamation contre un gouvernement étranger; ni d'une dérogation à des droits fondés sur les lois existantes, ce qui exigerait encore le concours des chambres ; ni enfin d'un objet confié, par quelque loi expresse, au contrôle d'une autorité administrative quelconque. Il s'agit de droits exclusivement confiés au pouvoir diplomatique de la couronne, puisqu'ils sont à la charge d'un gouvernement étranger; de droits que la couronne est seule appelée à apprécier, à faire admettre en tout

Source : BIU Cujas

Mais toutes ces commissions ont exercé un pouvoir tel que leurs décisions rendues sont devenues immédiatement exécutoires, et que toute partie en faveur de laquelle une liquidation a été arrêtée, a pu exiger son paiement du trésor de l'État.

Une seule fois, la commission instituée n'a reçu d'autre pouvoir que celui de donner un *avis* et de préparer ainsi les *décisions* à rendre par un ministre; c'est la commission relative aux pertes éprouvées par suite des captures faites en mer, pendant la guerre d'Espagne de 1823 : le pouvoir de statuer est resté entre les mains du ministre de la marine.

J'arrive à la dernière des juridictions collectives que présente notre organisation administrative.

## SECTION NEUVIÈME.

### Conseils privés et conseils d'administration des colonies.

I. C'est à un titre nouveau que nous allons avoir à nous occuper aujourd'hui des *conseils privés* ou *conseils d'administration* de nos colonies; je vous ai déjà signalé leur existence et montré leur organisation : je vous ai même expliqué celles d'entre leurs attributions qui sont consultatives; j'achève de compléter le tableau de ces attributions, en vous faisant connaître celles qui sont contentieuses.

Les voici, telles qu'elles sont énumérées dans l'article 108 de l'ordonnance royale du 30 juillet 1840; elle est la plus récente, sur le gouvernement de nos colonies; elle concerne les établissements français dans l'Inde.

Le conseil d'administration connaît, comme *conseil du contentieux administratif* :

ou en partie, et que, par une conséquence nécessaire, elle peut et doit seule fixer, d'après le résultat des négociations. Il s'agit de fonds remis par fidéicommis, de la part d'un gouvernement étranger, et à distribuer en son nom et à sa place; rien n'est moins contentieux de sa nature, rien ne porte, au contraire, un caractère plus gracieux et par suite simplement administratif. »

Source : BIU Cujas

1° Des conflits positifs (1) ou négatifs, élevés par les chefs d'administration, chacun en ce qui le concerne, et du renvoi devant l'autorité compétente, lorsque l'affaire n'est pas de nature à être portée devant le conseil d'administration;

2° De toutes les contestations qui peuvent s'élever entre l'administration et les entrepreneurs de fournitures ou de travaux publics, ou tous autres qui auraient passé des marchés avec le gouvernement, concernant le sens ou l'exécution des clauses de ces marchés;

3° Des réclamations des particuliers qui se plaignent de torts et dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs, à l'occasion de marchés passés par ceux-ci avec le gouvernement;

4° Des demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison du dommage causé à leurs terrains par l'extraction ou l'enlèvement des matériaux nécessaires à la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics;

5° Des demandes en réunion au domaine de terrains concédés ou affermés à divers titres, lorsque les concessionnaires ou fermiers, ou leurs ayant-droit, n'ont pas rempli les clauses des concessions ou des baux;

6° Des demandes concernant les concessions de prises d'eau et de saignées à faire aux rivières, pour l'établissement des usines, l'irrigation des terres et tous autres usages, — la collocation des terres dans la distribution des eaux, — la quantité d'eau appartenant à chaque terre, — la manière de jouir de ces eaux, — les servitudes et placement de travaux pour la conduite et le passage des eaux, — les réparations et l'en-

(1) Ici, et par toutes les raisons que je vous ai déjà dites, je dois faire mes réserves : les conflits positifs ne sont pas des affaires contentieuses. L'éloignement où les colonies sont de la métropole, et la difficulté de faire autrement vider les conflits, peuvent seuls expliquer cette attribution, et faire excuser les erreurs de rédaction que présentent les ordonnances que je cite.

Source : BIU Cujas

tretien desdits travaux, — l'interprétation des titres de concession, s'il y a lieu, laissant aux tribunaux à statuer sur toute autre contestation qui peut s'élever relativement à l'exercice des droits concédés et à la jouissance des eaux appartenant aux particuliers;

7° Des contestations relatives à l'ouverture, la largeur, le redressement et l'entretien des routes nationales, des canaux, des chemins vicinaux, de ceux qui conduisent à l'eau, des chemins particuliers ou de communication aux villes, routes, chemins, rivières et autres lieux publics; comme aussi des contestations relatives aux servitudes pour l'usage de ces routes et de ces chemins;

8° Des contestations relatives à l'établissement des embarcadères, des ponts, bacs et passages sur les rivières, sur les canaux et sur les bras de mer, ainsi que de celles qui ont rapport à la pêche sur les rivières et sur les étangs appartenant au domaine;

9° Des empiétements sur la réserve des 50 pas géométriques, et sur toute autre propriété publique;

10° Des demandes formées, par les comptables, en mainlevées de séquestre ou d'hypothèques établies à la diligence de l'inspecteur colonial;

11° Des contestations élevées sur les demandes formées par l'inspecteur colonial, dans le cas prévu par l'article 68, paragraphes III et IV;

12° En général, du contentieux administratif.

II. Ces mêmes attributions contentieuses sont données aux conseils privés des autres colonies par les ordonnances que je vous ai déjà citées, du 22 juillet 1834, pour les établissements français dans le nord de l'Afrique; du 27 août 1828, pour la Guyane française; du 9 février 1827, pour les îles de la Martinique, de la Guadeloupe et de leurs dépendances; et du 21 août 1825, pour l'île Bourbon. (Voir aussi l'ordonnance du 15 octobre 1836.)

Source : BIU Cujas

—Telles sont les attributions contentieuses administratives, que les conseils privés ou d'administration de nos colonies sont appelés à exercer, dont, pour quelques unes du moins, le caractère contentieux serait assurément fort contestable, et dont quelques autres tiennent à la nature même du pays et aux nécessités locales.

Il me reste à vous expliquer, sous ce rapport, les institutions de l'Algérie.

## SECTION DIXIÈME.

### Juges administratifs de l'Algérie.

I. Le pouvoir de statuer sur les contestations administratives est resté longtemps, dans ce pays, entre les mains de l'autorité militaire; c'était le régime de la force; il n'excluait pas la justice; mais la nature des choses et les nécessités locales ont établi et maintenu cette organisation pendant dix-sept années.

Des commandants militaires, ou plus tard des autorités civiles, instituées sur une partie du territoire conquis, les citoyens recouraient à l'autorité du gouverneur, et de celle-ci au ministre de la guerre. En 1845, la juridiction a été conférée au conseil unique, placé près du gouvernement.

Enfin, en 1847, le décision des affaires contentieuses a été confiée à des conseils provinciaux; et les arrêtés des 9 et 16 décembre 1848, faisant aboutir à son terme cette marche progressive des institutions exceptionnelles vers le droit commun, ont créé, en Algérie, des conseils de préfecture, en tout semblables à ceux de la Métropole. — Examinons plus en détail comment ces changements se sont accomplis.

II. L'ordonnance de 1845 avait fondé, près du gouverneur général, sous le nom de conseil du contentieux, un conseil chargé de connaître, sauf les exceptions résultant de la législation spéciale de l'Algérie, des matières déférées, en France, aux conseils de préfecture, dans les limites de la compétence de ces conseils. (Art. 74.)

Source : BIU Cujas

Ce conseil se composait d'un président, de quatre conseillers, et d'un secrétaire remplissant les fonctions de greffier. (Art. 67.)

Les affaires contentieuses, introduites devant le conseil, par simple requête, instruites par écrit, devaient être jugées sans publicité, mais sur les observations que pouvaient présenter les parties intéressées ou leur mandataire spécial, porteur d'une procuration en forme authentique. (Art. 76, 77.)

Les arrêtés du conseil du contentieux, investis d'une force égale à celle des jugements des tribunaux, pouvaient être attaqués par voie de recours devant le conseil d'État. (Art. 83.)

Sa juridiction embrassait l'ensemble de la colonie.

Mais un nouveau système d'organisation prévalut dans l'ordonnance du 1er septembre 1847, qui, décentralisant par provinces les services administratifs, établit, dans chacune d'elles, un directeur des affaires civiles, et, sous sa présidence, un conseil de direction.

Le conseil du contentieux d'Alger fut supprimé par cette ordonnance (Art. 5.), et ses attributions administratives et contentieuses transportées aux divers conseils de direction : en conséquence, les affaires en instance devant le conseil du contentieux furent immédiatement portées, dans l'état où elles se trouvaient, devant le conseil de direction de chaque province. (*Ibid.*)

En vertu de l'arrêté du 16 décembre 1848, des conseils de préfecture dont nous avons déjà étudié la composition et le caractère, et qui statuent, depuis cette époque, sur les affaires contentieuses, complètent dans chaque département, au point de vue de la justice administrative, l'assimilation de l'Algérie à la France.

— Je vous ai, jusqu'ici sous neuf catégories diverses, exposé les autorités collectives instituées dans notre pays pour statuer sur les affaires contentieuses de l'administration; afin de vous présenter le tableau complet de nos juges administratifs,

Source : BIU Cujas

il ne me reste plus qu'à vous signaler les fonctionnaires administratifs qui sont investis d'une juridiction personnelle, — à rechercher avec vous la source de ce pouvoir, — à en étudier la nature et l'étendue : cette seconde tâche exigera moins de temps que la première.

## CHAPITRE DEUXIÈME.

### FONCTIONNAIRES ADMINISTRATIFS INVESTIS D'UNE JURIDICTION PERSONNELLE.

Les fonctionnaires administratifs investis, par notre législation, d'une juridiction personnelle, sont, parmi les agents directs de l'administration générale :

Les maires,

Les sous-préfets,

Les préfets,

Les ministres ;

Et, parmi les agents auxiliaires de l'administration :

Les seuls recteurs d'académie.

Je vais vous expliquer successivement comment chacun d'eux est juge, et dans quelles matières il a le droit de statuer en cette qualité.

### SECTION PREMIÈRE.

#### Des maires.

I. Les maires ont été investis d'une juridiction contentieuse en des matières diverses, savoir : en matière de voirie, — de police du roulage, — de courses de chevaux, — de contributions indirectes, — d'élections municipales, — et de logement des gens de guerre.

Sur tous ces points, il est indispensable de vous faire connaître les dispositions légales, c'est-à-dire les bases mêmes des droits, et par conséquent de l'autorité conférée au maire.

Source : BIU Cujas

II. Quant à la matière de la voirie, la loi des 16 - 24 août 1790, titre IX, article 3, a statué de la manière suivante :

« Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité » des corps municipaux sont : 1° tout ce qui intéresse la sûreté » et la commodité du passage dans les rues, quais, places et » voies publiques; ce qui comprend le nettoiement, l'illumi- » nation, l'enlèvement des encombrements, *la démolition ou la* » *réparation des bâtiments menaçant ruine*, l'interdiction de rien » exposer aux fenêtres, etc. »

C'est en vertu de cette disposition, qui se rattache, du reste, quant au *péril imminent*, à deux déclarations du roi, des 18 juillet 1729 et 18 août 1830, que, par toute la France, les maires ordonnent la démolition des bâtiments menaçant ruine.

Ce n'est pas, remarquez-le bien, cet ordre lui-même qui peut présenter le caractère d'un acte de juridiction contentieuse; c'est un simple acte administratif, un acte de surveillance, ou, selon l'expression de la loi, de *vigilance*, et j'ajoute : de commandement, qui est dans les devoirs et par conséquent dans les droits de l'autorité locale.

Mais que, sur le procès-verbal de l'homme de l'art, dénoncé au propriétaire, celui-ci réclame et soutienne que sa maison ne menace pas ruine et qu'il n'y a pas d'urgence à la démolir, et que, nonobstant la réclamation, le maire, après examen, persiste dans la résolution annoncée, et prenne un arrêté pour ordonner de faire, sans délai, ce qu'il croit absolument nécessaire à la sûreté publique, c'est bien, dans ce cas, assurément, un juge qui statue; la réclamation du propriétaire, lésé par l'ordre primitif du maire, a fait naître une contestation, un débat, un litige administratif; et le pouvoir exercé par le maire, qui, après instruction nouvelle, a repoussé la prétention, est bien une juridiction contentieuse.

III. *Quant à la police du roulage*, l'article 38 du décret du 23 juin 1806 porte ce qui suit : « Les contestations qui pour-

Source : BIU Cujas

» raient s'élever sur l'exécution de ce règlement, et notam-
» ment sur le poids des voitures, sur l'amende et sur sa quo-
» tité, *seront portées devant le maire* de la commune, et *par lui*
» *jugées sommairement*, sans frais et sans formalités. Ses déci-
» sions seront exécutées provisoirement, sauf le recours au
» conseil de préfecture, comme pour les matières de voirie,
» selon la loi de floréal an x. »

Il me paraît résulter clairement de ces dispositions que les maires ont le droit de connaître de toutes les contraventions commises aux dispositions du règlement du 23 juin 1806; — qu'ils jugent sommairement, sans frais et sans formalités; — qu'ils prononcent en premier ressort, et que l'appel de leurs décisions se porte au conseil de préfecture.

Cependant je dois vous faire connaître qu'une ordonnance royale, rendue le 22 novembre 1820, ayant pour objet d'interpréter le sens de l'article 38 du décret du 23 juin 1806, a considéré : « que cet article n'a pu vouloir donner aux maires
» une *juridiction administrative*, en matière de grande voirie,
» laquelle leur est étrangère; qu'il n'a entendu les charger
» que d'un *acte d'exécution provisoire*, à l'effet de pourvoir à la
» consignation de l'amende, sur laquelle il appartient au con-
» seil de préfecture, en vertu de ses attributions légales, de
» statuer, soit que le contrevenant exerce, devant le conseil,
» le recours qui lui est réservé par ledit article, soit qu'il ne
» réclame pas; — voulant régler pour l'avenir, par une dis-
» position générale, la marche à suivre sur l'application dudit
» article; sur le rapport de notre ministre de l'intérieur, notre
» conseil d'État entendu, nous avons ordonné et ordonnons
» ce qui suit : — Art. 1^er^. Toutes contraventions au règle-
» ment du 23 juin 1806, concernant le poids des voitures
» et la police du roulage, doivent être dénoncées, dans
» notre bonne ville de Paris et dans les autres communes du
» royaume, aux maires, lesquels *rendront*, sans frais et sans
» formalité, une *décision provisoirement exécutoire*, et feront,

Source : BIU Cujas

» s'il y a lieu, consigner l'amende encourue. — Art. 2. Il sera » statué ultérieurement, sur toutes lesdites contraventions, par » le conseil de préfecture du département, soit que les con- » trevenants exercent ou n'exercent pas leur recours. »

A n'en pas douter, cette ordonnance a pour effet direct de renverser la doctrine qui tend à considérer les maires comme investis d'une juridiction contentieuse en cette matière ; voici toutefois les observations dont il me paraît que cette ordonnance est susceptible.

Je ne conteste pas qu'en général le gouvernement royal de la Restauration ait eu le droit d'expliquer, d'interpréter, de modifier et même de réformer les décrets réglementaires émanés du gouvernement qui l'a précédé; je crois seulement que ce droit s'est borné à modifier les dispositions qui avaient ce caractère de règlement; et que si, parmi elles, il s'en est glissé une qui ait imité ou usurpé la loi, en faisant ce qu'elle seule avait le droit de faire, cette disposition, usurpatrice dans l'origine, avait alors perdu ce premier caractère, et qu'elle ne pouvait plus être abrogée que par une loi, ou déclarée telle par les tribunaux.

Ces réflexions générales s'appliquent exactement à la disposition de l'article 38 du décret du 23 juin 1806.

Je pense, en outre, que l'interprétation donnée par l'ordonnance royale du 22 octobre 1820 est erronée, lorsqu'elle affirme que l'article 38 du décret du 23 juin 1806 *n'a pu vouloir donner aux maires une juridiction administrative.* Cette juridiction me semble, au contraire, résulter des termes formels de ce décret, puisqu'il dit : « LES CONTESTATIONS seront portées » devant le maire, et par lui JUGÉES sommairement ; » et que, parmi ces contestations, il indique surtout celles qui auraient trait à l'amende et à sa quotité : d'où résulte bien évidemment la possibilité et l'existence antérieure d'un débat.

Remarquez ensuite que le décret de 1806 ne porte pas le mot *contravention,* qui pourrait offrir matière à quelque équi-

Source : BIU Cujas

voque, mais bien le mot CONTESTATION, qui, par lui-même, suppose un *litige* et un *juge*.

Observez enfin que le décret de 1806 se sert précisément du mot *juger* : expression d'autant plus remarquable, en effet, qu'elle est employée à l'occasion d'une affaire administrative; et qu'alors elle ne permet pas le moindre doute sur la nature de l'acte que, d'après les prescriptions de la loi, va accomplir l'autorité qui est saisie de l'appréciation du fait inculpé.

Je ne crois pas non plus qu'il soit exact de dire que le décret de 1806 n'a voulu charger les maires que d'*un acte d'exécution* (ou susceptible d'exécution) *provisoire*, ce qui, sans doute, en droit, devrait se traduire par ces mots : acte de *pur commandement* (*imperii meri*). Certes, on ne peut qualifier ainsi un acte qui se passe nécessairement *inter nolentes*, où le maire (quelque rapide que doive être, dans ce cas, l'accomplissement de son ministère) a nécessairement le droit et le devoir d'informer sur le fait, d'entendre le prévenu de contravention, de connaître de la cause, et de statuer enfin *secundum allegata et probata*. Or, ce sont précisément là tous les caractères de la juridiction contentieuse, et ce qui la sépare de la juridiction volontaire ou de pur commandement.

C'est donc vainement qu'on s'efforce d'appeler *acte d'exécution provisoire*, ou *décision provisoirement exécutoire*, l'acte qui doit émaner du maire, en cette circonstance : on ne parviendra jamais à faire regarder, si ce n'est comme un acte de juridiction contentieuse, une décision qui aura pour effet de statuer, ne fût-ce que provisoirement, *sur une contravention*, et de *contraindre à la consignation d'une amende*. Il n'y a qu'un véritable juge qui puisse prononcer une peine, même à titre provisoire.

IV. *Quant aux courses de chevaux*, la juridiction des maires est clairement établie par les dispositions qui suivent et qui sont inscrites dans le décret du 4 juillet 1806, concernant les haras.—« Art. 25. Notre ministre de l'intérieur (aujourd'hui le

Source : BIU Cujas

» ministre de l'agriculture et du commerce) publiera des règlements et des instructions sur le régime des haras, dépôts » d'étalons, écoles d'expériences, et étalons approuvés. — » Art. 26. Il en publiera également pour la distribution des » primes et des courses. — Art. 27. Il publiera des règlements » particuliers pour la police des courses. — Art. 28. *La connaissance de toutes les difficultés* qui pourront naître, à cet » égard, entre les concurrents, *est réservée exclusivement aux » maires des lieux pour le provisoire*, et aux préfets pour la décision définitive, sauf le recours à notre conseil d'État. »

*Provisoire* ou *définitive*, la décision du maire et celle du préfet n'en sont pas moins contentieuses, puisqu'elles interviennent encore là entre les concurrents, c'est-à-dire *inter nolentes*, et qu'il y a recours au conseil d'État contre ces décisions.

V. Quant aux affaires *relatives à la matière des contributions indirectes :*

La loi du 28 avril 1816 a établi un droit de 15 p. 100 du prix de la vente en détail des vins et autres boissons. (Art. 47.) Les vendeurs en détail sont tenus de déclarer aux commis le prix de vente de leurs boissons. (*Ib.*, art. 48.)

La loi a prévu que des difficultés s'élèveraient entre les employés de l'administration des contributions indirectes et les débitants ; et, pour ce cas, elle a statué ce qui suit :

« En cas de contestation entre les employés et les débi- » tants, relativement à l'exactitude de la déclaration des prix » de vente, il en sera référé *au maire de la commune*, lequel » *prononcera sur le différend*, sauf le recours, de part et d'autre, » au préfet, en conseil de préfecture, qui statuera définitive- » ment, dans la huitaine, après avoir pris l'avis du sous-préfet » et du directeur des contributions indirectes. »

« Le droit sera provisoiremeut perçu *d'après la décision du » maire*, sauf rappel ou restitution. *La décision* ne pourra s'ap- » pliquer aux boissons débitées antérieurement *à la contesta- » tion.* » (Art. 49.)

Source : BIU Cujas

Il est encore évident que, dans ce cas spécial, les maires sont établis comme juges de première instance, et les préfets comme juges d'appel de la quotité des sommes à payer par les débitants.

C'est donc une véritable juridiction contentieuse administrative que, dans ce cas, quoique provisoirement, les uns et les autres sont appelés à exercer. Elle est justifiée par la nature même du débat, et ensuite par la nécessité de rapprocher, autant que possible, des justiciables, le tribunal qui doit statuer sur leurs réclamations.

VI. *Quant à la formation de la liste des électeurs communaux*:

La loi du 22 mars 1831 confie aux maires, ainsi que je vous l'ai montré dans une autre partie de ce cours, le droit de dresser la liste des électeurs communaux. (Art. 32.)

L'article 34 ouvre, à tout individu omis, la faculté de *présenter sa réclamation au maire* : un mois lui est donné pour cela, à dater de l'affiche; et, dans le même délai, tout électeur inscrit sur la liste peut réclamer aussi contre l'inscription de tout individu qu'il croirait indûment porté.

Et, d'après l'article 35, le maire *doit prononcer, dans les huit jours*, après avoir pris l'avis d'une commission de trois membres du conseil, délégués, à cet effet, par le conseil municipal. Il doit notifier, dans le même délai, sa décision aux parties intéressées.

Enfin, l'article 36 autorise toute partie qui serait fondée à contester une décision rendue par le maire, dans la forme que je viens de vous faire connaître, à *en appeler* devant le préfet.

Voilà donc, très clairement, à mon avis, une juridiction de première instance et une juridiction d'appel, instituées pour les réclamations relatives aux listes des électeurs communaux.

L'électorat communal est un droit politique, dont l'exercice importe aux citoyens; et l'autorité qui est investie du pouvoir de le dénier ou de l'admettre, après débat et véri-

Source : BIU Cujas

fication de pièces, est, sans contredit, un juge; sa décision est un jugement; elle applique la loi à des faits contestés.

VII. *Quant au logement des gens de guerre*, voici ce que j'ai à vous expliquer.

Cette matière est régie par la loi du 18 juillet 1791 et le règlement du 23 mai 1792. D'après le système établi par la loi, ce n'est qu'à défaut de bâtiments publics ou pris à loyer, et dans les cas de marche ordinaire ou de mouvements imprévus, qu'il est permis de loger les troupes chez l'habitant.

Le logement est dû, chez l'habitant, aux militaires et aux employés militaires marchant avec feuille de route, en corps, en détachement ou isolément (1), et, pour ce logement, l'habitant n'a pas le droit de réclamer une indemnité.

Le logement est également dû aux militaires et employés militaires qui arrivent dans des lieux de garnison ou de cantonnement, et qui ne peuvent être reçus dans les bâtiments militaires; mais, dans ce cas, il est dû indemnité aux habitants.

Dans ce même cas aussi, le logement n'est dû, aux officiers et employés militaires, que pour trois nuits seulement, après lesquelles ils sont tenus de se loger de gré à gré et à leurs frais (2).

Des dispositions ont dû être prises pour le paiement de ces indemnités.

Toutes celles qui sont dues par les soldats et par les sous-officiers sont déterminées par les règlements militaires et payées par le ministère de la guerre.

Celles qui sont dues par les officiers et employés militaires

(1) Loi du 10 juillet 1791, titre V, art. 9; règlement annexé à la loi du 23 mai 1792, art. 11; loi du 18 janvier 1793, art. 7.

(2) Loi du 10 juillet 1791, titre V, art. 5; règlement du 23 mai 1792, art. 3, 26 et 52.

Source : BIU Cujas

sont payées par eux-mêmes, à l'aide de l'allocation qui leur est accordée à cet effet (1).

Toutes les fois que les officiers ont à traiter d'un loyer de gré à gré, avec les habitants, l'autorité municipale doit veiller à ce que ceux-ci n'abusent pas du besoin de logement qu'éprouvent ces officiers.

S'il s'élève quelques *contestations sur la quotité* de ces indemnités, *c'est au maire qu'il appartient de prononcer* (2).

Statuer ainsi, entre des prétentions diverses, quelque minime que soit le sujet du débat, c'est toujours exercer une juridiction : la décision intervenue oblige et doit être exécutée.

VIII. Cette même matière du logement des gens de guerre me rappelle certaines difficultés qu'il n'est pas sans intérêt de connaître; elles ont trait à la responsabilité des troupes; et voici, quant à ce point, ce que nos lois ont établi.

Les troupes sont responsables des bâtiments qu'elles occupent, ainsi que des écuries qui leur ont été fournies pour leurs chevaux. (Loi du 10 juillet 1731, titre 5, art. 10.)

Elles sont aussi responsables des dégâts et dommages qu'elles ont faits dans leurs logements. En conséquence, lors de leur départ, elles sont tenues de faire réparer à leurs frais ou de payer les dégradations faites à leurs logements et aux fournitures. (Règlement du 23 mai 1792, art. 22.)

Les habitants qui ont à se plaindre de quelques dommages ou dégâts occasionnés par les troupes, doivent faire leur réclamation *avant leur départ*, soit au commandant des régiments ou des détachements, soit aux commissaires des guerres ou officiers municipaux, afin qu'il y soit fait droit; et, à défaut de se présenter avant le départ de la troupe, *ou une heure*

(1) Règlement du 23 mai 1792, art. 5 et 53; ordonnance royale du 5 août 1818, art. 9; règlement du 22 juillet 1824.

(2) Loi du 10 juillet 1791, titre V, art. 6, et règlement du 23 mai 1792, art. 52.

Source : BIU Cujas

*au plus tard après,* les habitants ne sont plus reçus dans leurs demandes. En conséquence, le commandant du corps doit charger un officier de rester, après le départ du régiment, afin de recevoir les plaintes, s'il y en a, *et d'y faire droit*, si elles sont fondées. (*Ib.*, art, 23.)

Ainsi, comme vous le voyez, l'officier qui reste ainsi après le départ de la troupe est, *pour une heure,* le délégué du commandant : c'est une justice essentiellement sommaire qu'il est chargé d'exercer.

Le commandant a pu l'exercer lui-même, avant le départ de la troupe.

Au surplus, le délai donné aux habitants lésés n'est que d'*une heure* après le départ de la troupe. C'est assurément la plus courte prescription qui soit établie par nos lois; je ne sache pas qu'elle eût encore été remarquée ou signalée par aucun jurisconsulte, lorsqu'un jour j'en entretins mon savant collègue, M. Berriat-Saint-Prix, dont la satisfaction fut grande de cette espèce de découverte, et qui s'empressa de la noter pour une lecture qu'il allait faire à l'Institut national, dont il était membre.

## SECTION DEUXIÈME.

### Sous-préfets.

La juridiction contentieuse des sous-préfets est beaucoup plus restreinte que celle des maires; elle ne s'exerce que dans deux cas.

1° — Un arrêté du 8 prairial an XI, sur la navigation intérieure de la France, porte, article 15 : « Les *contestations* relatives au paiement de l'octroi de navigation seront portées » *devant le sous-préfet* dans l'arrondissement duquel le bureau » de perception sera situé, sauf recours au préfet, qui prononcera en conseil de préfecture. »

Il est évident, dans ce cas, que le sous-préfet est constitué



Source : BIU Cujas

autorité de première instance, et que ce n'est pas un simple acte d'administration qu'il est appelé à faire, puisque c'est lui que la loi a désigné aux *contradicteurs*, comme juge de leurs réclamations.

2° — En matière de recrutement de l'armée, je vous ai exposé les formes dans lesquelles sont dressés les tableaux de recensement des jeunes gens soumis au tirage.

Vous savez que ces tableaux sont établis, sur la déclaration à laquelle sont tenus les jeunes gens, leurs parents ou tuteurs; et en outre d'office, d'après les registres de l'état civil et tous autres documents et renseignements.

Ce sont les maires qui procèdent à cette opération.

Les tableaux sont ensuite publiés et affichés, dans chaque commune, suivant les formalités prescrites par les articles 63 et 64 du Code civil, relatifs aux actes de mariage.

Cette publication et cette affiche ont pour but d'attirer l'attention des parties intéressées sur les tableaux de recensement, qui ne sont dressés que provisoirement; car ils doivent être soumis à examen avant qu'il soit procédé au tirage.

Un avis, publié dans les formes que je viens de vous rappeler, annonce les lieu, jour et heure où il sera procédé à cet examen.

Dans les cantons composés de plusieurs communes, l'examen des tableaux, ainsi que le tirage au sort, doit avoir lieu au chef-lieu de canton, devant le sous-préfet, assisté des maires du canton.

Dans les communes qui forment un ou plusieurs cantons, le sous-préfet est assisté du maire et de ses adjoints.

La séance est publique.

Le tableau est lu à haute voix.

Les jeunes gens, leurs parents ou ayants cause, sont *entendus dans leurs observations.*

Le *sous-préfet statue,* après avoir pris l'avis des maires.

Le tableau *rectifié*, s'il y a lieu, *et définitivement arrêté*, est

Source : BIU Cujas

revêtu de leurs signatures. (Loi du 21 mars 1832, art. 8 et 10.)

Vous voyez donc ici *un acte administratif* qui a pour but de soumettre des jeunes gens à la nécessité du tirage au sort, c'est-à-dire de les déclarer atteints par la loi du recrutement de l'armée, sauf la chance du tirage : c'est l'office du maire.

Vous voyez, d'autre part, un appel fait à *la contradiction contre cet acte administratif;*

Un tribunal siégeant publiquement *pour entendre* les contradicteurs et apprécier leurs réclamations ;

Vous le voyez ensuite statuer, c'est-à-dire les admettre ou les rejeter, sauf la décision du conseil de révision.

Assurément, dans cette circonstance, où l'intérêt général de la défense de l'État se trouve en regard de l'intérêt privé, qui s'efforce d'échapper à l'obligation du service militaire, il y a bien là un débat contentieux; l'administrateur qui prononce est assurément investi d'une juridiction contentieuse.

## SECTION TROISIÈME.

### Préfets.

I. Le *préfet*, vous le savez, est le premier des agents médiats du pouvoir administratif; il exerce l'autorité qui lui est confiée, dans une circonscription déterminée du territoire de la France; cette circonscription est le département.

La principale fonction du préfet est de procurer l'exécution des lois, des règlements d'administration publique, des ordonnances royales, des décrets et des instructions de l'administration supérieure : c'est ainsi qu'il administre; et d'après l'article 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet est *seul* chargé de l'administration départementale, en ce qui concerne l'intérêt général.

Vous savez que son autorité se manifeste sous plusieurs formes, et que, lorsqu'il tend à obtenir l'exécution de la loi

Source : BIU Cujas

par les citoyens, ce sont des *arrêtés* qu'il rend et qu'il fait notifier : ils obligent les citoyens.

Quel est le caractère de ces actes? Ils ne peuvent appartenir qu'à la juridiction ou au commandement. Mais participent-ils de l'un ou de l'autre, ou de tous les deux ensemble? C'est un point à examiner.

1° J'ai déjà eu plusieurs fois le soin de vous rappeler que la *juridiction* est le *droit de connaître et de juger*, d'appliquer la loi à un fait contesté.

Ainsi, le magistrat qui prend des informations sur une affaire, qui ordonne une instruction, qui appelle des témoignages, qui entend des contradicteurs, ou du moins qui les a appelés à se faire entendre, et qui, après s'être livré à l'examen de la difficulté, prononce une décision : ce magistrat, fût-il de l'ordre administratif, exerce une véritable juridiction.

2° Le commandement (*imperium*) est le pouvoir de faire exécuter tous les actes émanés de l'autorité souveraine, et par conséquent de contraindre à cette exécution.

Ainsi, le fonctionnaire qui, dans le cercle de ses attributions, ordonne de faire ce qu'une loi prescrit, qui prohibe ce qu'une loi défend, et qui use, au besoin, de la force publique pour vaincre les résistances illégales, exerce *un véritable commandement.*

C'est de ce point qu'il faut toujours partir, en droit administratif, pour résoudre la question de l'existence d'*un contentieux administratif.*

Et spécialement en ce qui concerne le préfet, je vous ai exposé que, comme chargé, dans chaque département, de l'administration proprement dite, cet administrateur a, sous ce rapport, trois sortes de fonctions à remplir.

II. D'abord, *il transmet* aux administrés les lois, qui sont l'expression de la volonté publique, et les règlements, ordonnances et décrets rendus pour l'exécution des lois; il transmet aussi à l'autorité supérieure les demandes ou les plaintes des

Source : BIU Cujas

administrés, qui sont le vœu des intérêts particuliers, et pour lesquelles il faut une décision qui sort des limites de son autorité.

En ceci, nulle juridiction, nul commandement. Nous ne voyons qu'une agence de communications réciproques entre l'État et les citoyens, par l'intermédiaire du préfet.

III. Ensuite, le préfet *procure l'action* dans les diverses parties des services publics dont l'administration est confiée à lui ou à ses subordonnés.

Dans ce cas, l'acte par lequel le préfet exerce sa fonction est, en général, un acte *de commandement.*

C'est, en effet, parce que le préfet est investi du commandement qu'il donne à ses subordonnés les instructions, la direction, l'impulsion nécessaires; qu'il se livre à l'inspection de leur conduite, à l'examen de leurs propositions; qu'il exerce le contrôle sur leurs actes; que, dans les limites légales, il les punit ou provoque leur punition.

Il en est de même lorsqu'il contraint les citoyens à l'exécution des lois d'intérêt général.

Sous ce dernier rapport, la fonction du préfet est de donner des ordres, d'user de son autorité; c'est l'*empire simple* qu'il exerce, c'est-à-dire celui qui n'est pas réuni à la juridiction : *Imperium merum dicitur, si jurisdictioni non cohæret.* (D'Argentré.)

IV. Le commandement, au contraire, me semble uni à la juridiction dans les arrêtés par lesquels le préfet reçoit les réclamations des parties intéressées, les apprécie et les rejette comme contraires à la loi, ou par lesquels il les accueille et répare les injustices commises et reconnues.

Qu'une dégradation, par exemple, soit faite sur une grande route; que le sous-préfet, ainsi que la loi du 29 floréal an x lui en donne le droit, réprime aussitôt la contravention; que le particulier condamné à l'amende porte son recours devant le préfet; que ce magistrat reconnaisse lui-même l'urgence de

Source : BIU Cujas

la réparation; qu'il en ordonne la prompte exécution; qu'il condamne même le contrevenant à payer à l'administration des ponts et chaussées les frais des travaux de réparation : en tout cela, le préfet ne sortira pas des limites de sa compétence (1).

Or, je le demande, ne reconnaît-on pas, dans un tel acte, les caractères propres à la juridiction et au commandement? A la juridiction, puisque le préfet reçoit le recours de la partie, et que, par une décision, il applique la loi à un cas particulier? Au commandement, puisqu'il contraint à réparer la route dégradée, ou condamne à payer les frais des travaux?

Beaucoup d'autres espèces recevraient aussi facilement l'application de ces principes; mais celle-ci me paraît si claire, que je les néglige, pour me hâter d'arriver à la troisième subdivision des fonctions préfectorales.

V. Enfin donc le préfet *agit directement* sur les choses et les personnes; et ici encore il exerce soit le simple commandement, soit la juridiction unie au commandement. — Exemples :

Une maladie contagieuse menace une contrée : il prescrit des mesures sanitaires.

Une inondation va engloutir une ville : il ordonne d'ouvrir une chaussée, d'abattre un mur d'enceinte, afin de livrer un passage au torrent dévastateur.

Ici, le préfet ne fait qu'ordonner l'exécution de la loi générale, avec une certaine et nécessaire étendue de pouvoir discrétionnaire : voilà le *pur commandement*.

Voici maintenant la *juridiction unie au commandement*.

1° Un particulier s'était rendu acquéreur d'un domaine national; il n'a point versé dans le délai fixé la portion du prix dont le paiement était exigé par la loi et le contrat. L'administration des domaines réclame, contre l'acquéreur, l'exécu-

(1) Décret du 19 novembre 1819, *Dechampneuf* et *Migron* (Sirey).

Source : BIU Cujas

tion des lois qui régissent la matière. Le préfet fait notifier la demande du domaine à l'acquéreur, reçoit sa défense, et rend un arrêté par lequel il déclare cet acquéreur en déchéance, et le condamne, en outre, à l'amende. (Décret du 14 juillet 1802, *Vinhorst.*)

2° Autre exemple : Un meunier se plaint d'un refoulement et d'une stagnation des eaux sous les roues de son moulin ; il attribue cet effet au défaut de curage du canal d'un moulin inférieur, au rétrécissement et à l'encombrement de l'écluse. — Le préfet prend un arrêté pour ordonner au propriétaire de ce dernier moulin, 1° de curer l'écluse ; 2° de déblayer et d'arracher tout ce qui peut rétrécir le lit du canal.

Le meunier inférieur forme opposition à cet arrêté; le préfet l'examine, l'apprécie, la rejette et ordonne que son premier arrêté sera exécuté selon sa forme et sa teneur. (Décret du 4 août 1811, *Demay.*)

Troisième exemple :

L'autorité administrative concède à un particulier la faculté de dériver, pour son utilité privée, une portion des eaux d'une rivière publique; elle impose, en même temps, à ce particulier, l'obligation de se conformer à des mesures qu'elle croit devoir prescrire, dans l'intérêt de la conservation des droits des riverains qui font aussi, dans cette rivière, des prises d'eau pour l'arrosage de leurs propriétés.

Le nouveau concessionnaire use de la faculté qui lui est accordée; mais il n'exécute pas les diverses conditions attachées à l'exercice de la concession.

Les riverains, qui souffrent de cet état de choses, portent plainte devant le préfet; ce magistrat appelle le concessionnaire à rendre compte de ses motifs, ordonne en même temps une information sur les lieux ; et, usant enfin des pouvoirs qui lui sont conférés par l'arrêté du gouvernement du 9 ventôse an VI, le préfet, après examen, révoque la concession et or-

Source : BIU Cujas

donne de démolir tous les ouvrages d'art construits pour faciliter la prise d'eau. (Décret du 13 janvier 1813, *Simon* et *Mayen*.)

Dans ces trois derniers cas, le préfet n'exerce-t-il pas, en même temps, la *juridiction* et le *commandement*? Toutes les fois qu'un magistrat prononce sur une réclamation, en connaissance de cause, que peut-il faire, si ce n'est exercer une juridiction? *Jurisdictio etenim dicitur à jure dicendo.* Et nous voyons ici des propriétaires intéressés, des tiers réclamants, une information, une décision, des ordres, une exécution prompte et assurée, que le préfet lui-même va compléter, soit, dans le premier cas, par la nouvelle mise en vente des biens adjugés d'abord à l'acquéreur déchu, soit par les travaux qu'il fera faire, en cas de résistance de la part du meunier, dans le deuxième cas, ou du concessionnaire dans le troisième.

Dans ces sortes d'affaires administratives, on rencontre donc tout ce qui constitue l'autorité du juge : *notionem, vocationem, judicium, executionem;* et je dois même vous faire remarquer que nous y trouvons le commandement (*imperium*), avec un degré d'activité bien plus grand que dans celui dont sont investis les magistrats de l'ordre judiciaire.

VI. Jugez donc, d'après ces trois exemples, pris entre mille, s'il n'est pas vrai de dire que, par la force même des choses, dans l'exercice naturel de leurs pouvoirs, les préfets sont investis d'une juridiction administrative contentieuse.

Cela est si vrai, que les lois elles-mêmes ont quelquefois mentionné qu'*après* ou *contre* la décision du préfet, les parties auront la voie du *recours au conseil d'État.*

C'est ainsi qu'il a été statué, entre autres :

1° Par l'article 28 du décret du 4 juillet 1806, relatif aux prix pour les courses de chevaux, qui appelle les préfets à statuer sur les arrêtés provisoires des maires, *sauf le recours au conseil d'État;*

2° Par l'article 64 de la loi du 21 avril 1810, en matière de mines, qui donne au préfet le droit de déterminer, sur l'avis

Source : BIU Cujas

de l'ingénieur des mines, les proportions dans lesquelles pourront intervenir plusieurs maîtres de forges en concurrence pour l'exploitation du minerai de fer d'alluvion dans un même fonds, et qui ouvre ensuite le *recours au conseil d'État* contre l'arrêté du préfet;

3° Par l'article 7 du décret du 15 octobre 1810, qui établit également *le recours au conseil d'État* contre les arrêtés par lesquels les préfets ont statué sur les demandes en autorisation d'établissements ou d'ateliers incommodes, insalubres ou dangereux, qui sont compris dans la seconde classe;

4° Par l'article 7 de la loi du 27 avril 1828, qui admet le recours au ministre, et, s'il y a lieu, *au conseil d'État, par la voie contentieuse*, contre les arrêtés par lesquels les préfets peuvent prononcer la suspension de tout ou partie de l'exploitation d'une mine appartenant à plusieurs personnes ou à une société, faute par elles de remplir les conditions de la concession.

A cet égard, une réflexion générale est à faire :

Si la loi admet le recours au conseil d'État, par la voie contentieuse, contre les arrêtés des préfets dans tous ces cas, c'est donc que ces arrêtés sont eux-mêmes empreints du caractère du contentieux administratif.

VII. Il est d'autres cas dans lesquels la loi ordonne aux préfets de *statuer en conseil de préfecture.*

Par exemple :

1° L'article 136 du décret du 17 mai 1809 porte ce qui suit : « Les contestations qui pourront s'élever sur l'administration » ou la perception des octrois en régie intéressée, entre les » communes et les régisseurs de ces établissements, seront » déférées *au préfet,* qui *statuera en conseil de préfecture,* après » avoir entendu les parties, *sauf le recours en notre conseil* » *d'État, dans la forme et le délai prescrits par notre décret du* » 22 *juillet* 1806 (pour les matières contentieuses); il en sera » de même des contestations qui pourraient naître, entre les

Source : BIU Cujas

» communes et les fermiers des octrois, sur le sens des clauses » des baux. »

2° L'article 70 de la loi du 28 avril 1816, relatif aux droits dus par les débitants de boissons, statue de la manière suivante : « Toutes les fois qu'un débitant se soumet à payer, » par abonnement, l'équivalent du droit de détail dont il est » estimé passible, il doit y être admis par la régie. Lorsque la » régie ne sera pas d'accord avec ce débitant pour fixer l'équi- » valent du droit, *le préfet prononcera en conseil de préfecture,* » *sauf le recours au conseil d'État.* »

L'article 78 de la même loi contient encore une disposition analogue.

3° En ce qui concerne les élections municipales, la loi du 21 mars 1831, article 36, porte ce qui suit : « Toute partie » qui se croirait fondée à contester une décision rendue par le » maire, dans la forme prescrite par les articles précédents, » peut *en appeler*, dans le délai de quinze jours, *devant le pré-* » *fet*, qui, dans le délai d'un mois, *prononcera en conseil de* » *préfecture.* »

L'article 28 de la même loi contient une disposition analogue, pour les délibérations des conseils municipaux portant sur des objets étrangers à leurs attributions.

VIII. Ce petit nombre d'exemples, puisés dans des matières très diverses, suffira sans doute pour fixer dans vos souvenirs quelques traces durables de la juridiction contentieuse administrative, exercée par les préfets.

Soit que les lois leur aient ordonné de statuer *en conseil de préfecture*, soit qu'elles leur aient prescrit de statuer seuls, *sauf recours au conseil d'Etat*, vous ne perdrez pas de vue le caractère contentieux dont sont empreints ceux des arrêtés préfectoraux que j'ai pour but de vous signaler en ce moment.

Je dois vous faire remarquer, en outre, qu'il n'y a pas, pour les préfets, entre ces deux manières de prononcer, de différence fondamentale; elle n'existe, à vrai dire, que dans la

Source : BIU Cujas

forme, et consiste en ce que, dans le cas où la loi a prescrit au préfet de statuer *en conseil de préfecture*, elle a voulu que l'examen de l'affaire ne fût pas borné aux notions, quelquefois incomplètes, que les préfets pourraient recevoir de leurs bureaux; que par l'assistance des membres composant le conseil de préfecture, elle a eu pour but de secourir le préfet par des formes délibératives, et d'éclairer sa religion par un examen plus solennel et plus mûr.

Cette assistance du conseil de préfecture, au surplus, est purement passive; il ne donne que des *avis*, que le préfet peut suivre ou négliger, selon qu'il le juge convenable à l'accomplissement de ses devoirs.

IX. Enfin, dans un bien plus grand nombre de cas que ceux qui sont ainsi textuellement prévus par les lois, les préfets exercent une véritable juridiction contentieuse; ce sont tous ceux où, dans leur marche, c'est-à-dire dans leur action destinée à procurer l'exécution des lois et des règlements, rencontrant un intérêt privé qui réclame contre leurs actes, en fondant ses droits sur la loi, les préfets sont obligés d'examiner la réclamation, et de vaincre l'obstacle, en appliquant ou en interprétant cette loi.

Ainsi, sans cesser d'être administrateurs, les préfets prennent part, dans tous ces cas, à l'exercice de la juridiction contentieuse de l'administration : ils sont de véritables juges administratifs.

## SECTION QUATRIÈME.

### Ministres.

I. Nous devons en dire autant des ministres.

Les ministres, en effet, sont tout à la fois administrateurs et juges : administrateurs, si leurs actes ne sont empreints que du caractère du commandement, ou de celui de la juridiction gracieuse ou discrétionnaire; juges, si, pour vaincre

Source : BIU Cujas

l'opposition des intérêts privés, fondés sur des lois, ils exercent tout à la fois le commandement et la juridiction, c'est-à-dire la juridiction contentieuse.

Que votre attention veuille bien me suivre à la recherche et dans l'examen de quelques faits.

II. Dans l'ordre hiérarchique des agents financiers, les receveurs particuliers des finances sont soumis aux receveurs généraux; et des instructions ministérielles de l'an x et de 1807, entre autres, prescrivent à ces premiers agents du Trésor public la plus rigoureuse surveillance à l'égard des comptables qui leur sont subordonnés et de la gestion desquels ils sont responsables.

Or, qu'un receveur particulier commette des malversations, et que, dans sa caisse, existe un déficit, le receveur général est-il coupable de négligence, et sera-t-il responsable de ce déficit?

Provisoirement, les biens du receveur particulier soumis au cautionnement seront saisis et vendus, et le produit en sera versé dans les caisses de l'État. Mais tout le déficit ne sera pas couvert : alors le ministre des finances, gardien des intérêts du Trésor, déclarera le receveur général responsable de la portion manquante. En vain celui-ci réclamera : si sa négligence est prouvée, pourquoi n'en porterait-il pas la peine? Le ministre rejettera donc sa réclamation (1).

Intérêt administratif, intérêt privé, conservation de la fortune publique, respect pour la propriété privée, ici toutes ces choses se réunissent et se compliquent : il y a *contention* véritable. Le ministre qui, pour accomplir ses devoirs, prononce et décerne la contrainte contre le receveur général, n'use assurément pas du simple pouvoir du commandement administratif; sa décision est empreinte de la main du juge.

III. J'ai pris un premier exemple dans le plus haut intérêt

(1) Arrêt du conseil d'État, 19 octobre 1814, *Riberolles*.

Source : BIU Cujas

matériel de l'État; descendons maintenant dans quelques détails de l'administration intérieure.

Supposons qu'un particulier fasse construire une digue, afin de prévenir les débordements d'une rivière qui traverse sa propriété; — que les propriétaires d'un marais limitrophe se plaignent de cette entreprise, disant qu'elle occasionne la stagnation des eaux sur leurs héritages; — que le débat soit porté devant le ministre des travaux publics, et que celui-ci, qui est chargé de diriger le cours des eaux vers un but d'utilité générale, décide que la digue sera conservée, sauf à ses auteurs à indemniser les propriétaires dont il sera prouvé qu'elle aggrave le sort (1).

Le ministre qui aura rendu cette décision n'aura-t-il pas prononcé sur un véritable litige, dans lequel sont intéressées, d'une part, pour la bonne distribution des eaux, l'administration, et d'autre part, la propriété privée, pour l'usage qu'elle a droit d'en faire?...

IV. Déjà les attributions des deux ministères ont ainsi rapidement subi l'épreuve à laquelle nous les soumettons en ce moment : les départements de la guerre et de la marine n'offrent pas moins d'occasions de prononcer sur des contestations où des droits privés se trouvent engagés.

Pendant que nos troupes occupaient une province étrangère, un fournisseur avait fait, avec les autorités du pays, un traité pour la fourniture journalière des vivres de l'armée française. Le traité avait été fidèlement exécuté; et, lorsque le terme était arrivé, le fournisseur français se trouvait même en avance. L'armée ayant battu en retraite, le fournisseur rentre en France avec elle, et il s'adresse au ministre de la guerre pour obtenir son paiement.

Le ministre rejette sa demande, en lui répondant qu'il n'a jamais traité avec l'armée française, ses chefs ou ses admi-

(1) Arrêt du conseil d'État, du 30 janvier 1815, *Marguerit.*

Source : BIU Cujas

nistrateurs; qu'il n'a reçu d'engagement que de la part des autorités civiles du pays étranger, obligées de nourrir l'armée; que les autorités françaises ne sont pas même intervenues dans le contrat, et qu'ainsi le paiement des fournitures faites à l'armée n'est pas à la charge du budget de la guerre (1).

N'est-il pas évident que le ministre qui rend une telle décision prononce à titre de *juge administratif?*

V. Pour le ministère de la marine, voici un dernier exemple.

Un marché est conclu par lequel un négociant s'engage à faire un service en commission pour la marine. Dans le décompte de sa gestion, que le négociant présente au ministre, il porte à son bénéfice des intérêts pour des avances qu'il prétend avoir faites pour le ministère.

Le ministre élève des doutes sur le droit du réclamant : le débat s'engage; enfin le ministre considère que le traité de commission ne porte aucune promesse d'intérêt pour les avances que le négociant pourrait être forcé de faire; et, sur ce motif, il rejette, du compte, l'article qui a rapport à cet objet (2).

Assurément, toutes les affaires sur lesquelles je viens d'appeler votre attention offrent une opposition d'intérêts et de droits généraux ou privés; elles sont, de leur nature, contentieuses; elles le sont si positivement, que le conseil d'État reçoit, *par la voie du comité du contentieux*, le recours des parties contre les décisions ministérielles qui les ont résolues.

VI. La juridiction contentieuse des ministres est donc reconnue dans ces matières : si nous voulions les passer toutes en revue, les exemples se multiplieraient à l'infini, pour établir que, lorsqu'ils statuent sur des droits privés qui réclament en vertu des lois ou de contrats passés avec l'administration, les ministres sont de véritables juges administratifs.

(1) Arrêt du conseil d'État, du 18 mars 1818, *Ozil.*

(2) Arrêt du conseil d'État, du 27 mai 1816, *Solier.*

Source : BIU Cujas

Je dis, *sur des droits privés*, parce que toutes les fois que les citoyens ne sont en instance devant un ministre que pour obtenir de lui une grâce, une faveur, la remise ou la modération d'une peine, il n'y a pas lieu, pour lui, d'exercer une juridiction contentieuse : son refus peut décevoir une espérance; il ne peut jamais blesser des droits acquis.

Éclairons-nous encore ici de la lumière des faits.

Un étranger dont le domaine est situé sur le sol de la France, mais dans le voisinage de la frontière, s'adresse au ministre des finances pour lui demander l'autorisation d'exporter, avec faculté de retour, à des moulins étrangers, les blés provenus de ce domaine français.

Si notre territoire manquait de ressources de cette nature, le ministre pourrait accueillir la demande du retour; mais les moulins et usines établis sur le territoire français, près de la frontière, sont plus que suffisants pour les besoins du pays; ses habitants seraient donc sans intérêt à ce que l'autorisation demandée fût accordée; elle ne serait utile qu'aux étrangers. En conséquence, le ministre la refuse (1).

La demande qui lui était faite offrait-elle une question de droit? Non, sans doute, elle était toute de faveur. Le ministre n'a, dans cette circonstance, usé que d'un pouvoir discrétionnaire.

— Autre et dernière hypothèse :

L'État possède dans une ville un vaste local; il est vacant. Un particulier conçoit le projet d'y former, par voie d'entreprise et à son compte, un atelier pour de jeunes enfants pauvres : le préfet l'y autorise pour un temps déterminé; et, en considération du but utile et charitable de l'œuvre, nul prix de bail n'est stipulé ni exigé. Mais des circonstances imprévues surviennent; un service public réclame le local; le préfet se voit contraint de retirer, avant le terme fixé, l'auto-

(1) Arrêt du conseil d'État, du 17 juillet 1846, *de Potter*.

Source : BIU Cujas

risation qu'il avait accordée à l'entrepreneur. Celui-ci se récrie ; il excipe d'un prétendu marché à forfait ; il invoque les principes du louage ; enfin il s'adresse au ministre, et lui présente le tableau des pertes que la subite détermination du préfet lui cause.

Bien que l'autorisation n'eût point le caractère d'un engagement de la part de l'administration, le ministre juge à propos d'accorder une indemnité au réclamant.

Dira-t-on que la réclamation était fondée sur des droits? Pas plus que dans l'espèce précédente ; car l'autorisation avait été accordée d'une manière toute gratuite : cette autorisation n'était qu'une faveur.

Aussi, le conseil d'État ne recevra-t-il, par la voie contentieuse, ni la plainte de l'étranger dans le premier cas, ni le recours de l'entrepreneur, afin d'obtenir une indemnité plus forte (1).

VII. Les ministres n'exercent pas davantage une juridiction contentieuse, lorsqu'ils annulent, approuvent, modifient des mesures d'intérêt local, ayant le caractère réglementaire, ni lorsqu'ils prescrivent des mesures d'ordre public et d'intérêt général.

VIII. De tout ce que je vous ai dit touchant les préfets et les ministres, il faut conclure, et retenir comme *principes généraux* :

1° Que toutes les fois qu'un préfet ou qu'un ministre ordonnent l'exécution des lois et règlements, ils exercent le simple commandement ;

2° Que toutes les fois que, par décisions, et en connaissance de cause, ils font l'application de la loi aux cas particuliers, ils exercent une juridiction ;

3° Que toutes les fois que leurs décisions ne rencontrent

(1) Arrêt du conseil d'État, du 31 janvier 1817, *Godefroy Dosberg*.

Source : BIU Cujas

pas l'intérêt privé pour contradicteur, les préfets et les ministres exercent une juridiction volontaire ou discrétionnaire;

4° Qu'ils exercent enfin une juridiction contentieuse, dès que les décisions qu'ils ont rendues font entrer l'administration en lutte avec des droits privés, fondés sur des lois ou des contrats administratifs.

## SECTION CINQUIÈME.

Juridiction personnelle du ministre de l'instruction publique et des recteurs d'académie.

I. Il est, en outre, un des ministres qui exerce une juridiction toute spéciale, une juridiction disciplinaire, soit à titre de ministre, soit à titre de grand-maître de l'Université, lequel se confond aujourd'hui avec le premier. Je vous en ai déjà entretenus en passant; je dois maintenant vous la préciser. Comme elle est toute spéciale, elle est nécessairement renfermée dans les limites des lois qui la lui attribuent : c'est donc à leur texte même qu'il faut recourir. Et, pour la bien apprécier, il est indispensable d'examiner celle que les lois ont confiée aux recteurs d'académie.

II. D'abord, en vertu de l'article 23 de la loi du 28 juin 1833, le ministre de l'instruction publique statuait, *en conseil royal*, dans un seul cas, sur la réclamation des instituteurs primaires communaux, révoqués de leurs fonctions par les comités d'arrondissement.

L'article 33, déjà cité, de la loi du 15 mars 1850 établit ainsi les pouvoirs des recteurs, quant à l'instruction primaire :

« Le recteur peut, suivant les cas, réprimander, suspendre, avec ou sans privation totale ou partielle de traitement, pour un temps qui n'excédera pas six mois, ou révoquer l'instituteur communal.

» L'instituteur révoqué est incapable d'exercer la profession d'instituteur, soit public, soit libre, dans la même commune. »



Source : BIU Cujas

« — En cas d'urgence, le maire peut suspendre provisoirement l'instituteur communal, à charge de rendre compte dans les deux jours au recteur. »

Je vous rappelle que, d'après ce même article, le conseil académique peut, après l'avoir entendu ou dûment appelé, frapper l'instituteur communal d'une *interdiction absolue*, sauf appel devant le conseil supérieur de l'instruction publique.

De l'ensemble de ces dispositions il résulte, ainsi que le fait remarquer M. Duvergier (1850, p. 81), que l'instituteur se trouve soumis, par la loi actuelle, au même régime que les autres fonctionnaires de l'ordre administratif; que, pour le réprimander, le suspendre, ou même pour le révoquer, l'autorité n'est plus assujettie à des formes judiciaires. Le recteur procède par mesure administrative, et comme agent du pouvoir exécutif; sa décision n'est soumise à aucun recours.

M. Duvergier fait, en effet, observer que l'assemblée a successivement écarté plusieurs amendements qui tendaient, soit à conférer le droit de révocation au conseil académique, soit à ne permettre au recteur de l'exercer qu'après avoir pris l'avis de ce conseil, soit enfin à établir des voies de recours contre la décision du recteur. Elle a senti le besoin de fortifier l'autorité de celui-ci, afin d'assurer à la discipline de l'enseignement toute l'énergie nécessaire.

Telle est donc l'économie de l'article 33 de la loi nouvelle :

Droit de réprimande, droit de suspension, droit de révocation du titre d'instituteur communal : ceux-ci sont attribués souverainement au recteur.

Droit d'interdiction absolue, ou, en d'autres termes, de révocation de la capacité d'exercer, quelque part que ce soit, la profession d'instituteur : celui-ci n'est attribué qu'au conseil académique, sauf appel.

Et enfin, disposition pour le cas d'urgence, qui permet à un maire de suspendre l'instituteur, à certaines conditions.

Source : BIU Cujas

Voilà les pénalités graduées, et les mesures de prudence établies par l'article 33.

III. Quant au ministre de l'instruction publique, l'article 23 de la loi du 28 juin 1833 lui donnait le droit de statuer, en conseil de l'Université, sur la réclamation des instituteurs primaires communaux, révoqués de leurs fonctions par les comités d'arrondissement.

Vous venez de voir à quelles mains est désormais confiée cette autorité, par l'article 33 de la nouvelle loi.

Mais le ministre conserve un pouvoir très étendu, en matière d'instruction secondaire. L'article 76 de la loi du 15 mars 1850 statue, en effet, ce qui suit :

« Le ministre prononce disciplinairement, contre les membres de l'instruction secondaire *publique*, suivant la gravité des cas :

1° La réprimande devant le conseil académique ;

2° La censure devant le conseil supérieur ;

3° La mutation pour un emploi inférieur ;

4° La suspension des fonctions, pour une année au plus, avec ou sans privation totale ou partielle du traitement ;

5° Le retrait d'emploi, après avoir pris l'avis du conseil supérieur ou de la section permanente. »

Ici, vous le voyez, la loi nouvelle confère au ministre de l'instruction publique, à l'égard des membres de l'enseignement secondaire public, des droits à peu près analogues à ceux que cette loi attribue aux recteurs à l'égard des instituteurs primaires communaux. Et il est évident que c'est dans le même esprit que ces dispositions ont été établies, c'est-à-dire l'intention de donner plus de force à l'autorité supérieure, pour le maintien de la discipline dans cette importante catégorie de fonctionnaires publics.

IV. Les mêmes pouvoirs sont attribués au ministre à l'égard de l'instruction supérieure. Les trois derniers paragraphes de l'article 76 de la loi de 1850 sont, en effet, ainsi conçus :

Source : BIU Cujas

« Le ministre peut prononcer les mêmes peines, à l'exception de la mutation pour un emploi inférieur, contre les professeurs de l'enseignement supérieur.

» Le retrait d'emploi ne peut être prononcé contre eux que sur l'avis conforme du conseil supérieur.

» La révocation aura lieu dans les formes prévues par l'article 14. »

Sur ces dispositions légales, la première observation à faire est celle-ci, c'est qu'elles ne sont point à leur place : la loi du 15 mars, en effet, n'a eu pour objet primordial que l'enseignement primaire et l'instruction secondaire; c'était seulement sur ce terrain que s'était engagé le grand débat que le législateur de 1850 s'est proposé de terminer. Ces dispositions ont été ajoutées au projet de loi, après la première lecture. Voici comment le ministre en a justifié l'utilité :

« La loi sur l'enseignement supérieur est longue à préparer, elle sera longue à discuter. Le provisoire sera donc assez long, et pendant cet intervalle il est bon de régler la question disciplinaire relative à cet enseignement.

» Eh bien, vous êtes en présence d'une législation vicieuse et d'une pénalité qui, à côté de l'état de droit, présente un état de fait entièrement différent; en présence d'une législation qui est mauvaise aussi dans sa procédure, et qui embarrasse à chaque instant et le ministre et les membres du conseil d'administration qui ont à s'en occuper. Les décrets de 1808 et 1811 sont parfois un véritable dédale; ils contiennent les formalités les plus étranges, les circuits les plus singuliers; ils donnent lieu aux lenteurs les plus incroyables. Ainsi, lorsqu'un membre de l'enseignement a commis un délit ou une faute susceptibles d'être punis disciplinairement, pour un article de journal, par exemple, il n'en faut pas moins avoir recours au conseil académique, qui fait une instruction dont la durée n'est pas limitée; ensuite l'affaire est portée devant

Source : BIU Cujas

le conseil de l'Université. De plus, il faut savoir, par un débat préalable, si c'est le conseil ou le ministre qui devra connaître de l'affaire; puis on juge définitivement le fond. En un mot, c'est une procédure véritablement génératrice de lenteurs infinies, équivalant ainsi souvent à l'impunité.

» C'est cette législation, reconnue et déclarée mauvaise, que nous avons voulu écarter relativement aux membres de l'enseignement secondaire. N'est-ce pas une raison d'adopter une mesure analogue relativement aux membres de l'enseignement supérieur?

» Comment avons-nous résolu la question? Nous avons dit: Les membres de l'enseignement supérieur, arrivant à cette situation par des travaux plus longs, doivent avoir plus de garanties de leurs positions que les membres de l'enseignement secondaire. On sait que, pour ceux-ci, nous avons maintenu ce qui existe aujourd'hui, c'est-à-dire la réprimande, la censure, la mutation pour un degré inférieur, et la suspension de fonctions; mais, au lieu de la réforme et de la radiation, nous avons mis le retrait d'emploi et la révocation, conformément à l'article 14. Eh bien, ce que nous avons fait pour l'enseignement secondaire public, nous l'avons proposé pour l'enseignement supérieur; mais avec cette différence, que la mutation a été supprimée, et que, pour le retrait d'emploi, l'avis du ministre devra être conforme à celui du conseil supérieur. Ce sera au fond ce conseil supérieur qui jugera, car lorsque le conseil n'aura pas donné un avis favorable, le ministre ne pourra pas prendre de décision.

» On dit que, par rapport aux membres de l'enseignement supérieur, il n'y a pas de différence entre le retrait d'emploi et la révocation : c'est une erreur. Un professeur qui aura démérité pourra être privé de sa chaire; mais il ne sera pas frappé, par le simple retrait d'emploi, d'une indignité telle qu'il ne puisse jamais ouvrir une école primaire ou secondaire. La révocation, au contraire, entraîne l'indignité. Sous ce

Source : BIU Cujas

rapport, il est juste qu'il y ait deux degrés de pénalité, et c'est ce que nous maintenons.

» Nous maintenons donc l'article, comme établissant une distinction conforme à la nature des choses, distinction de pénalité naturelle et utile. » — Et, pour compléter, à cet égard, la pensée, nous croyons qu'après ces mots : « Le retrait d'emploi ne peut être prononcé que sur l'avis conforme du conseil supérieur, » il faut ajouter : « La révocation aura lieu dans les formes prévues par l'article 14. »

C'est ce qui a été admis par la loi; elle est ainsi suffisamment expliquée.

V. Voilà les pouvoirs du ministre sur les maîtres de l'enseignement public; quant aux élèves des collèges nationaux ou communaux, lorsqu'un élève boursier de l'un de ces colléges se rend coupable d'une faute grave contre l'ordre ou les mœurs, le proviseur peut demander qu'il soit exclu du collége. Il peut même, s'il y a urgence, le remettre provisoirement à ses parents, à la charge de rendre compte au recteur, dans les vingt-quatre heures. Celui-ci transmet son avis au ministre, qui prononce sur l'exclusion, ou qui renvoie l'affaire, si elle lui en paraît susceptible, à l'examen du conseil supérieur.

## SECTION SIXIÈME.

### Juridiction administrative conférée transitoirement aux évêques.

Il me reste à mentionner ici un fait législatif qui a cessé d'exister, mais que je rattache à des circonstances et à une matière qui m'ont paru mériter votre intérêt; les établissements qu'il concerne subsistent, la juridiction dont je veux vous entretenir est seule tombée dans le domaine de l'histoire.

I. L'association religieuse de dames charitables, dites *sœurs de Notre-Dame de la Charité du Refuge*, et connue à Paris sous le

Source : BIU Cujas

nom de *Dames de Saint-Michel*, fut originairement instituée à Caen, au commencement du XVII^e^ siècle, par le père *Eusde*, dans le but spécial de ramener à la vertu les jeunes personnes du sexe qui s'en seraient écartées.

Au moment de la révolution de 1789, les Dames de Saint-Michel comptaient sept maisons en France : c'étaient sept asiles ouverts au repentir, au malheur, et même à l'innocence abusée.

En l'an XI, des Dames de Saint-Michel se réunirent à Paris, et demandèrent l'autorisation du gouvernement.

Portalis, ministre des cultes, prit alors les ordres de Napoléon, le 16 floréal de cette année; et, le 28 du même mois, suivant la direction reçue, ce ministre écrivit à M. l'archevêque de Paris : « Les sœurs du Refuge ont demandé au gouvernement d'être autorisées à recevoir, comme elles l'ont toujours été par le titre de leur établissement, les filles de mauvaise conduite, qui choisissent librement leur retraite pour s'éloigner du vice, et celles que leur famille croit utile de condamner, pour quelque temps, à une retraite forcée. J'ai mis sous les yeux du gouvernement les représentations des sœurs du Refuge. — Vous savez, monsieur le cardinal, que les lois françaises n'autorisent plus les vœux monastiques. Vous voudrez donc bien veiller à ce que les sœurs du Refuge ne se lient par aucun vœu. Elles seront, pour tout ce qui concerne les objets religieux, sous votre juridiction épiscopale, à l'instar de tous les fidèles de votre diocèse. — Vous savez encore, monsieur le cardinal, que la liberté des citoyens est sous la protection des lois. Le Code civil a pris des précautions pour que les pères et mères ne puissent abuser de leur puissance contre la liberté de leurs enfants. Vous voudrez donc bien avertir les sœurs du Refuge qu'elles ne pourront recevoir, dans leur maison, que les filles qui y choisissent une retraite volontaire, ou celles qui y seraient amenées par les ordres du magistrat de police, ou par les jugements que les familles auraient ob-

Source : BIU Cujas

tenus des tribunaux, conformément aux nouvelles règles que nos nouvelles lois civiles prescrivent.

» Vous ne sauriez trop, monsieur le cardinal, recommander aux sœurs du Refuge d'apporter la plus grande prudence et la plus grande charité dans leur conduite envers les personnes qui leur seront présentées. L'existence de ces sœurs ne peut être utile qu'autant qu'elles se conformeront exactement aux conditions que je viens de tracer; je vous invite, monsieur le cardinal, à appeler la sœur qui remplit les fonctions de supérieure, pour lui faire connaître les intentions du gouvernement. »

En vertu de cette autorisation impériale, la maison de Paris des Dames de Saint-Michel se rétablit, et l'empereur lui accorda dès lors un secours annuel de 8,000 francs, sur les fonds du ministère de l'intérieur.

Plus tard, les maisons de Guingamp, de Vannes, de Rennes, de Caen, de la Rochelle, de Tours et de Versailles, se rétablirent aussi, et reçurent des secours du gouvernement.

II. Tel était l'état des choses en 1806. A cette époque, le ministre de l'intérieur pensa qu'il serait utile de faire seconder, par toute la France, les commissions chargées de l'administration économique des prisons, par les sœurs de charité dites du *Refuge de Saint-Michel.* Une conférence fut ouverte, à cet égard, avec le ministre des cultes, et Portalis demanda communication des statuts de l'association nouvelle; l'examen qu'il en fit lui donna la conviction qu'ils étaient entièrement conformes au système de la législation nouvelle et des mœurs publiques de la France. Il observa que ces statuts érigeaient la maison chef-lieu, que les sœurs avaient acquise de leurs propres deniers, dans le faubourg Saint-Jacques, à Paris, en un véritable séminaire, d'où l'on pourrait tirer les sœurs que l'administration destinerait à remplir, dans les prisons, un ministère de charité.

En conséquence, et dans un rapport à l'empereur, du 9 sep-

Source : BIU Cujas

tembre 1806, Portalis lui faisait connaître cette destination, et il ajoutait : « que l'organisation intérieure, établie par les statuts, était conforme à celle des Dames de la Charité et à celle des autres associations provisoirement autorisées; que le temps de la probation y était de deux ans; que les droits de propriété étaient conservés ; que nul engagement indissoluble n'y était pris; qu'en un mot, rien ne blessait les lois de l'État; que les sœurs étaient soumises, pour le spirituel, à l'évêque diocésain, et dans l'ordre civil au magistrat du lieu qu'elles habitaient. »

« L'importance de leur institution (continuait-il) ne saurait être révoquée en doute : au milieu de la corruption du siècle, il est utile d'assurer une retraite paisible aux cœurs que le vice a flétris, et qui cherchent à renaître à la vertu. Il est beau de voir des femmes généreuses et pures consacrer leur vie entière au pénible emploi de rappeler, à la vie morale, des âmes gémissantes sous le joug des habitudes criminelles, séduites par le vice ou avilies par la débauche. Le christianisme offre seul l'exemple de ce sublime dévouement, et il importe à l'honneur de l'humanité, à la gloire de la patrie, et à l'intérêt de la religion, d'en maintenir les monuments au milieu de nous.

» C'est avec une douceur admirable, mêlée d'une fermeté noble, mais maternelle, que ces maîtresses des mœurs ramènent l'amour de la vertu dans les cœurs égarés dont la direction leur est confiée. Elles les forment au travail, les attachent à la retraite, les ramènent à la religion, en entremêlant leurs instructions et leurs exercices de délassements pour l'esprit et pour le corps. Elles peuvent, en quelque sorte, répondre que les jeunes personnes qui ont passé deux ans parmi elles en sortent avec des mœurs inviolables ; elles donnent à leurs élèves toutes les connaissances nécessaires à leur sexe et à leur état ; et, au sortir de cet asile, réhabilitées dans la société, elles trouvent facilement des emplois utiles, ou même des charges avantageuses, lorsqu'elles ne s'associent pas elles-

Source : BIU Cujas

mêmes à la noble vocation des sœurs. Tels sont les résultats de l'expérience que je soumets avec satisfaction à Votre Majesté. — Sire, les institutions de charité qui ont un but moral ne sont pas moins précieuses que celles qui tendent au soulagement de l'humanité souffrante. Elles combattent les effets des fausses doctrines, et réparent les ravages du vice. Elles sont d'autant plus nécessaires que les hommes corrompus font des maux qui ne finissent pas même avec eux. Les maladies, les souffrances et la douleur sont des accidents passagers dans la vie; les mauvaises actions, les habitudes vicieuses, la dévouent tout entière au malheur et à l'opprobre. Encourageons les institutions bienfaisantes et la religion régénératrice, qui tendent une main secourable au repentir et offrent une planche après le naufrage. Mais, Sire, ces considérations ne doivent jamais faire oublier la garantie que nos lois assurent à la faiblesse humaine contre elle-même, et *à la liberté individuelle contre l'oppression domestique*. En accordant aux dames du Refuge l'autorisation définitive de leurs statuts, il me paraît utile de consacrer les principes rappelés dans la décision du 15 floréal an XI, et dans la lettre que j'ai rédigée en exécution de cette décision. » (*Voy.* ci-dessus, p. 567.)

Le projet de décret proposé en conséquence fut renvoyé au conseil d'État, qui l'adopta : il fut approuvé par l'Empereur, le 30 septembre 1807. Il contenait, entre autres, les deux dispositions suivantes : Art. 12. « Toutes réclamations d'une ou plusieurs sœurs de l'institution ci-dessus désignée, contre des actes d'autorité de la supérieure et du conseil, ou contre les élections ou autres actes capitulaires, seront portées devant l'évêque, *lequel décidera.* » — Art. 13. « Il y aura recours, contre les décisions de l'évêque, devant le conseil d'État, *en la forme prescrite par le règlement sur les affaires contentieuses;* et la commission du contentieux en fera le rapport, après que notre ministre de la justice aura pris l'avis de notre ministre des cultes. »

Source : BIU Cujas

III. C'est, il est vrai, le premier et le seul exemple où un recours ait été ouvert, par nos lois et règlements modernes, contre les décisions d'un évêque, par la voie contentieuse, devant le conseil d'État; mais ce qui résulte évidemment des dispositions que je viens de vous faire connaître, c'est que ce recours à l'autorité temporelle avait été établi, surtout, *comme une garantie en faveur de la liberté individuelle.*

Il n'y a, d'ailleurs, dans les annales de la jurisprudence du conseil d'État, aucun exemple de l'exercice d'un tel recours, et par conséquent de l'emploi de cette garantie.

Cette faculté enfin a cessé d'exister.

Le décret du 30 septembre 1807 ne formait, de toutes les maisons de refuge qui s'étaient établies en France, qu'une seule congrégation, dont celle de Paris s'était constituée le chef-lieu.

Cette disposition, inscrite en l'article 5, avait été extraite de l'article 2 des statuts présentés par la maison de Paris. Mais la publication du décret fut aussitôt suivie de vives réclamations; presque toutes les maisons de refuge établies dans les départements, et jusque-là indépendantes, refusèrent l'adoption des statuts qui les soumettaient à la maison de Paris.

Un chapitre général des sœurs de la Charité ne tarda pas à être tenu; et tous les établissements qui s'étaient constitués maisons de refuge y envoyèrent des sœurs, à titre de *députés;* elles furent, en outre, considérées comme indépendantes, par un décret du 3 février 1808, qui leur accorda directement divers secours.

Dans ces circonstances, le ministre des cultes, Bigot de Préameneu, pensa que le décret de 1807 devait être modifié; et un nouveau projet fut présenté et renvoyé à l'examen du conseil d'État.

Dans ce projet, la suprématie de la maison de Refuge de Paris disparut, et les deux articles relatifs à l'exercice de la juridiction temporelle de l'évêque diocésain, et au recours au

Source : BIU Cujas

conseil d'État, par la voie contentieuse, en furent également retranchés.

La section de l'intérieur, appelée à délibérer, fut d'abord d'avis : « que le décret de 1807 suffisait; qu'il était inutile d'en rendre un nouveau, qui n'ajoutait rien aux dispositions du premier, qui en retranchait, au contraire, des articles qui avaient été mûrement délibérés, longuement discutés et adoptés en conseil, en grande connaissance de cause; que conséquemment il n'y avait lieu à adopter le projet du ministre des cultes. »

Il a cependant été soumis à une délibération ultérieure, et il est devenu le décret du 26 décembre 1810.

Depuis cette époque, la juridiction temporelle conférée aux évêques par le décret du 30 septembre 1807 est abolie; et il n'y a plus, pour les sœurs, possibilité d'user de la faculté du recours au conseil d'État, en cette matière : c'est un fait qui n'appartient plus qu'à l'histoire. — Il a été reconnu que le décret du 26 décembre, en cela, du reste, entièrement conforme à celui du 30 septembre 1807, contenait de suffisantes garanties pour la liberté individuelle, dans le droit et le devoir de visite, d'information et de surveillance, attribués, sur ces maisons religieuses, au sous-préfet, au maire, au procureur du roi, et au procureur général. (Art. 13.)

## SECTION SEPTIÈME.

### Intendances et commissions sanitaires.

I. Je crois qu'on doit ranger les institutions dont j'ai à vous entretenir en ce moment parmi les services départementaux, parce que les autorités qui sont chargées de celui-ci sont placées par la loi sous la surveillance des préfets, et quelquefois même sous leur direction immédiate.

La nature même de leurs fonctions indique d'ailleurs que ces institutions n'existent que dans ceux de nos départements qui forment nos frontières de terre ou de mer.

Source : BIU Cujas

Toutefois, comme elles forment aussi des tribunaux importants, et que je les ai d'ailleurs omises, je les classe ici parmi les juridictions.

II. Les principaux monuments de la législation de notre pays, en cette matière, sont la loi du 3 mars 1822, et l'ordonnance royale du 7 août de la même année.

La loi a établi les règles générales de la police sanitaire, et les peines auxquelles peut donner lieu la violation de ces règles et des dispositions tracées par les règlements sanitaires. Elle a enfin donné des attributions de police judiciaire, et même de l'état civil, aux autorités chargées de ce service.

Quant aux peines, elles sont établies sur une vaste échelle; elles sont sévères; elles se répartissent entre les contraventions, les délits et les crimes; la plus faible est une amende de 5 francs, la plus forte est la peine de mort! — Notre étude actuelle a surtout pour objet de rechercher les règles administratives de la matière.

Une large délégation est tout d'abord faite par la loi au pouvoir exécutif. L'article 1er est, en effet, ainsi conçu : « Le roi détermine par des ordonnaces : 1° les pays dont les provenances doivent être habituellement ou temporairement soumises au régime sanitaire; 2° les mesures à observer sur les côtes, dans les ports et rades, dans les lazarets et autres lieux réservés; 3° les mesures extraordinaires que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle rendrait nécessaires sur les frontières de terre ou de mer.

» Le roi règle les attributions, la composition et le ressort des autorités et administrations chargées de l'exécution de ces mesures, et leur délègue le pouvoir d'appliquer provisoirement, dans des cas d'urgence, le régime sanitaire aux portions du territoire qui seraient inopinément menacées.

» Les ordonnances du roi ou les actes administratifs qui prescriront l'application des dispositions de la présente loi à une portion du territoire français, seront, ainsi que la loi

Source : BIU Cujas

elle-même, publiés et affichés dans chaque commune qui devra être soumise à ce régime. Les dispositions pénales de la loi ne seront applicables qu'après cette publication. »

C'est en vertu de cette délégation qu'a été rendue l'ordonnance royale du 7 août 1822, qui détermine d'une manière générale les mesures relatives au régime et à la police sanitaires.

C'est donc à ces deux principales sources qu'il faut puiser les règles générales de cette importante matière, sans perdre de vue que c'est surtout l'organisation du service et l'ensemble des attributions des autorités sanitaires que nous nous proposons d'étudier.

Je vous exposerai donc d'abord, en peu de mots, notre *régime sanitaire;* je vous montrerai ensuite les *autorités instituées* pour ce service, et je résumerai *leurs attributions.*

III. Quant à notre *régime sanitaire :*

Les pays *sains* sont d'abord distingués des pays *infectés;* et sur cet état constant et reconnu sont basées toutes les mesures auxquelles sont soumises les *provenances* de l'étranger, par terre ou par mer. Cette dernière voie est celle qui a dû le plus exciter la sollicitude du législateur; la configuration de notre sol et la position géographique de notre pays, nos relations plus fréquentes avec les contrées de l'Orient ont dû l'inspirer à cet égard.

Les provenances par mer de pays habituellement et actuellement sains continuent d'être admises à la libre pratique, immédiatement après les visites et les interrogatoires d'usage, à moins d'accidents ou de communications de nature suspecte survenues depuis leur départ. (Loi du 3 mars 1822, art. 2.)

La *libre pratique,* c'est-à-dire les relations sans entraves avec les personnes et les choses qui arrivent de l'étranger, est suspendue ou empêchée, lorsque leur admission semble offrir des dangers pour la santé publique.

Source : BIU Cujas

La loi soumet, en conséquence, à trois degrés de précautions toutes ces provenances; elle ordonne de leur délivrer des certificats constatant l'état de leur santé : c'est ce qu'on appelle une *patente;* et, selon les circonstances, cette patente est qualifiée *brute, suspecte* ou *nette.*

La patente *brute* atteste que les provenances sont ou ont été, depuis leur départ, infectées d'une maladie réputée pestilentielle, ou bien qu'elles viennent de pays qui en étaient infectés, ou bien encore qu'elles ont communiqué avec des lieux, des personnes ou des choses qui ont pu leur transmettre la contagion.

La patente *suspecte* atteste que les provenances viennent de pays où règne une maladie soupçonnée d'être pestilentielle, ou bien de pays qui, quoique exempts de soupçons, sont ou viennent d'être en relation avec des pays qui s'en trouvent entachés, ou enfin que des communications avec des provenances de ces derniers pays, ou des circonstances quelconques, font suspecter leur état sanitaire.

La patente *nette*, enfin, atteste que nul soupçon de maladie pestilentielle n'existait dans le pays d'où elles viennent; que ce pays n'était point ou ne venait point d'être en libre relation avec des lieux entachés de ce soupçon, et qu'enfin aucune communication, aucune circonstance quelconque ne fait suspecter leur état sanitaire. (Loi du 3 mars 1822, art. 3.)

La classification qui est faite des provenances dans ces trois catégories les range sous le régime de telle ou telle patente. Les précautions et les pénalités sont déterminées en conséquence.

Les provenances rangées sous le régime de l'une de ces trois patentes peuvent être soumises à des quarantaines plus ou moins longues, selon chaque régime, la durée du voyage et la gravité du péril. Elles peuvent même être repoussées du territoire, si la quarantaine ne peut avoir lieu sans exposer la santé publique. (Loi du 3 mars 1822, art. 4.)

Source : BIU Cujas

— Toutes les mesures de précaution que je viens de vous exposer s'appliquent aux communications par terre, toutes les fois qu'il a été jugé nécessaire de les y soumettre. (*Ib.*, *ib.*)

L'ordonnance royale du 7 août 1822, article 5, ajoute « que les provenances par terre ne doivent être soumises à faire reconnaître leur état sanitaire que lorsqu'elles viennent de pays qui ne sont pas sains, et avec lesquels les communications ont été restreintes, soit par une décision émanée du roi, soit provisoirement, en cas d'urgence, par les autorités sanitaires locales. »

Tels sont les principaux caractères de notre régime sanitaire. Voici maintenant la manière dont il a été pourvu à l'organisation de ce service.

IV. La police sanitaire générale est confiée au ministre de l'agriculture et du commerce. (*Voyez* t. I^er^, p. 97, et t. II, p. 109.)

La police sanitaire locale est exercée, sous la surveillance des préfets, par des *intendances* et par des *commissions* dont le nombre et le ressort sont déterminés par des ordonnances du roi. (Loi du 3 mars 1822, art. 1^er^, et ordonnance du 7 août 1822, art. 48.)

L'exercice immédiat de cette police appartient aux intendances, dans l'étendue de la circonscription assignée à leur chef-lieu; partout ailleurs il appartient aux commissions sanitaires. (*Ib.*, 49.)

Celles de ces commissions qui sont placées dans le ressort d'une intendance agissent sous sa direction immédiate; les autres agissent sous la direction immédiate des préfets. (*Ib.*, *ib.*)

Les intendances sont composées de huit membres au moins et de douze au plus. (*Ib.*, 56.) Ils sont nommés par le ministre de l'agriculture et du commerce. (*Ib.*, *ib.*)

Les commissions sont composées de quatre membres au

Source : BIU Cujas

moins et de huit membres au plus. Ils sont nommés par les préfets. (*Ib.*, *ib.*)

Les membres des intendances et des commissions sont renouvelés tous les trois ans par moitié; les membres sortants peuvent être réélus. (*Ib.*, 57.)

Les délibérations de ces assemblées exigent la présence de la moitié plus un de leurs membres. Elles doivent être prises à la majorité des suffrages. (*Ib.*, *ib.*) Les intendances et commissions doivent avoir au moins tous les huit jours une séance ordinaire. (*Ib.*, 61, *in fine.*)

Sont présidents-nés des intendances et des commissions les maires des villes où elles siégent. (*Ib.*, 58.)

Quelques fonctionnaires ont, en outre, le droit d'assister, avec voix délibérative, aux séances, soit des unes, soit des autres, lorsqu'ils sont employés dans leurs ressorts. Ces fonctionnaires sont :

1° Le plus élevé en grade d'entre les officiers généraux ou supérieurs attachés à un commandement territorial; — 2° dans les ports militaires, les commandants et intendants ou ordonnateurs de la marine; et dans les ports de commerce, le commissaire de la marine, chargé en chef du service maritime; — 3° les directeurs, ou, à défaut, les inspecteurs des douanes employés dans ces ressorts. (*Ib.*, 58.)

Les intendances et les commissions ont sous leurs ordres, pour le service immédiat qui leur est confié, leurs secrétaires, les officiers de lazaret, les médecins et interprètes, les agents sanitaires préposés à la surveillance des côtes, et les gardes de santé destinés à être placés à bord des navires, dans les lazarets et autres lieux réservés. (*Ib.*, 59.)

Les intendances et commissions ont, outre leur président-né, un *président semainier* et un vice-président, chargé de remplacer celui-ci en cas d'empêchement. (*Ib.*, 60.)

L'un et l'autre ont des attributions que je vais vous faire connaître tout à l'heure.



Source : BIU Cujas

L'un et l'autre sont renouvelés tous les huit jours, et pris à tour de rôle sur un tableau dressé tous les six mois par chaque intendance et par chaque commission. (*Ib.*, *ib.*)

Les aumôniers, les secrétaires, les officiers de lazarets et les agents sanitaires sont respectivement nommés soit par les intendances, soit par les commissions : leur nomination doit être approuvée par le préfet.

La nomination des gardes de santé, faite de même par les intendances et commissions, n'est soumise à aucune approbation. (*Ib.*, art. 63.)

Les mêmes formes sont observées pour la révocation des uns et des autres, ainsi que pour fixer leur traitement ou leurs vacations. Néanmoins la fixation de traitement et les tarifs des vacations doivent être déférés au ministre, qui peut prescrire telle réduction qu'il juge nécessaire dans les quotités des sommes et dans le nombre des employés. (*Ib.*, art. 64.)

Les officiers et autres agents des lazarets exclusivement réservés pour les bâtiments de guerre de l'État, sont nommés par le ministre de la marine. (*Ib.*, art. 71.)

Telle est l'organisation de notre service sanitaire.

V. Examinons maintenant les attributions des autorités qui en sont chargées : elles en ont de diverse nature.

A l'égard des provenances par terre, les intendances et commissions sanitaires ont le droit de restreindre les communications de la France avec les pays qui ne sont pas sains. Leurs décisions à cet égard ne sont autorisées qu'en cas d'urgence ; elles ne sont que provisoires : le roi seul a le droit de prononcer définitivement. (Ordonnance du 7 août 1822, art. 5.)

Elles ont également le droit de classer sous le régime de la patente brute, de la patente suspecte, ou de la patente nette, soit les provenances qui sont dans les cas prévus par la loi (*Ib.*, art. 6), soit les lazarets et autres lieux réservés, ainsi que

Source : BIU Cujas

les territoires qu'il devient nécessaire de frapper d'interdiction. (*Ib.*, art. 9.)

Elles ont le droit de prononcer l'admission à la libre pratique, soit après la reconnaissance de l'état sanitaire, à l'égard des provenances qui n'inspirent aucun soupçon, soit au terme de la quarantaine à l'égard des autres, soit au terme des interdictions dont il vient d'être fait mention. (*Ib.*, art. 12.)

L'état de séquestration ne finit que par cette décision. (*Ib.*, *ib.*)

Elles délivrent les patentes de santé à tout navire français ou étranger qui quitte les ports de France. (*Ib.*, art. 15.)

Elles ont le droit d'indiquer à tout capitaine arrivant dans un port français le lieu réservé où il devra établir son navire; — de l'inviter à se rendre aussitôt auprès d'elles, — à produire tous les papiers de bord, — à répondre, après avoir prêté serment de dire la vérité, à l'interrogatoire qu'elles lui feront subir, et à déclarer tous les faits, tous les renseignements venus à sa connaissance, qui pourraient intéresser la santé publique. (*Ib.*, art. 23.)

Elles ont le droit de soumettre à de semblables interrogatoires et d'obliger à de semblables déclarations les gens de l'équipage et les passagers, toutes les fois que cela est jugé nécessaire par elles. (*Ib.*, art. 24.)

Elles ont enfin le droit de donner des ordres et des instructions, dans l'intérêt de la santé publique, aux pilotes qui se rendent au-devant des navires pour les guider, ainsi qu'à toutes embarcations qui, en cas de naufrage ou péril, iraient à leur rencontre. (*Ib.*, art. 25.)

En ce qui concerne les individus arrivant par terre de pays avec lesquels les communications ont été restreintes, les intendances et commissions sanitaires ont le droit de forcer les conducteurs de voitures, d'animaux, de marchandises ou d'objets matériels quelconques, à rester dans le lieu réservé qu'elles leur indiquent; — d'exiger la production de tous les

Source : BIU Cujas

papiers concernant leur état sanitaire, et de tous ceux qui peuvent intéresser la santé publique, et dont ils sont porteurs; — et de les soumettre, après serment prêté de dire la vérité, à des interrogatoires sur les faits venus à leur connaissance, qui pourraient également intéresser la santé publique. (*Ib.*, art. 31.)

Toutes les fois que, postérieurement à la fixation des quarantaines, des faits annonçant un plus haut degré de suspicion viennent à la connaissance des autorités sanitaires, elles doivent, en énonçant les faits dans leurs décisions, classer, s'il y a lieu, les provenances sous un régime différent, ou seulement les soumettre, dans le même régime, à une observation ou à une purification plus prolongée. (*Ib.*, art. 37.)

Ces intendances et commissions sanitaires pourraient refuser l'admission en quarantaine, si les lazarets ou autres lieux à ce destinés ne présentaient point de suffisantes garanties, s'ils étaient déjà encombrés, en proie à l'infection ou menacés de l'être, ou bien si la provenance était elle-même tellement infectée, qu'elle ne pût être admise sans danger pour la santé publique. (*Ib.*, art. 41.)

Elles ont le droit et le devoir de déterminer, autour des lazarets et autres lieux réservés placés sous leur direction, la ligne où finit la libre pratique. (*Ib.*, art. 47.)

C'est à elles qu'il appartient de faire les règlements locaux qui sont jugés nécessaires.

Il est à remarquer, toutefois, que ces règlements doivent être soumis par les préfets, qui y joignent leur avis, au ministre de l'agriculture et du commerce.

En cas d'urgence, ces règlements peuvent, sur l'autorisation des préfets, être provisoirement exécutoires. (*Ib.*, art. 50.)

Hors des ressorts des intendances, les règlements sont faits par les préfets, après avoir consulté les commissions. Ils doivent également être soumis au ministre, et ne sont provisoirement exécutés qu'en cas d'urgence. (*Ib.*, art. 51.)

Source : BIU Cujas

Les décisions particulières des intendances ou des commissions, pour l'application aux provenances des règles que je viens d'exposer, ou des règlements locaux, doivent toujours exprimer les motifs qui les ont déterminées, et doivent être rendues et notifiées sans retard. (*Ib.*, art. 53.)

VI. La principale action des intendances sanitaires est remise entre les mains d'un *président semainier*.

Le *président semainier* est chargé de la direction et du détail des affaires, pendant sa présidence. — Il se tient assidûment à son poste. — Il veille au maintien des règlements, et assure l'exécution des délibérations. — Il fait observer l'ordre et la discipline dans les lazarets et autres lieux réservés. — Il fait reconnaître l'état sanitaire des provenances, leur donne la libre entrée, s'il y a lieu, ou les retient en séquestration, jusqu'à décision de l'assemblée, suivant les circonstances.

Il pourvoit, dans les cas urgents, aux dispositions provisoires qu'exige la santé publique, et convoque immédiatement l'assemblée, qui peut seule prendre les mesures définitives. — Il signe, en vertu des délibérations prises, l'ordre de mettre en libre pratique les provenances qui ont terminé leur quarantaine. — Il délivre et vise les patentes et bulletins de santé, et y fait apposer, avec sa signature, celle du secrétaire, et le sceau de l'administration. — Il fait tenir, par le secrétaire, note de toutes ses décisions, et il en rend compte dans les séances ordinaires. (*Ib.*, art. 61.)

Le président semainier a le droit d'accorder l'entrée des lazarets et lieux réservés à des personnes étrangères à l'administration. Elle doit être donnée par écrit, à la condition de la quarantaine, s'il y a lieu; elle détermine, selon les besoins, jusqu'à quel point le porteur de la permission peut avoir accès. (Ord. du 7 août 1822, art. 46.)

Les secrétaires, les officiers de lazaret, les médecins, agents sanitaires et gardes de santé sont aux ordres du président

Source : BIU Cujas

semainier, ou, à son défaut, du vice-président en exercice. (*Ib.*, art. 62.)

Les *agents sanitaires* sont chargés, sur les divers points du littoral et des lignes de l'intérieur où il est jugé nécessaire d'en placer, de veiller à l'accomplissement des règles sanitaires, d'empêcher leur infraction, de constater ces infractions par procès-verbal, d'avertir et d'informer les administrations dont ils dépendent de tout ce qui peut intéresser la santé publique, et d'exercer telles autres fonctions qui peuvent leur être confiées par les règlements locaux, mais seulement pour les cas d'urgence. (*Ib.*, art. 65.)

Les fonctions et le nombre des autres employés placés sous les ordres des mêmes administrations sont déterminés par les mêmes règlements. (*Ib.*, art. 66.)

Les préposés des douanes ayant au moins le grade de lieutenant peuvent, du consentement de leur directeur, être nommés agents sanitaires, et les simples préposés, gardes de santé. Les uns et les autres jouissent, à ce nouveau titre, d'un supplément de traitement. (*Ib.*, art. 67.)

Les intendances et les commissions sanitaires, leurs présidents semainiers et vice-présidents, pendant qu'ils sont en exercice, ont le droit de requérir la force publique, pour le service qui leur est confié. (*Ib.*, art. 68.) — Ils n'agissent, dans ce cas, qu'en qualité d'administrateurs.

Les mêmes fonctionnaires ont droit de requérir, mais seulement dans le cas d'urgence, et pour un service momentané, la coopération des officiers et employés de la marine, des employés des douanes et des contributions indirectes, des officiers de port de commerce, des commissaires de police, des gardes champêtres et forestiers, *et au besoin de tous les citoyens.*

Toutefois l'ordonnance royale du 7 août 1822 ne permet pas que ces réquisitions d'urgence enlèvent à leurs fonctions habituelles des individus attachés à un service public, à

Source : BIU Cujas

moins d'un danger assez imminent pour exiger le sacrifice de tout autre intérêt. (*Ib.*, *ib.*)

Les agents sanitaires ne peuvent requérir la force publique qu'en leur qualité d'officiers de police judiciaire, ou, s'il y avait lieu, pour repousser une violation imminente du territoire, qui ne pourrait être empêchée que par la force. (*Ib.*, *ib.*)

Toutes les fois qu'il peut être nécessaire de requérir extraordinairement, pour un service sanitaire de durée, les fonctionnaires et agents désignés ci-dessus, les ordres doivent émaner, sur la demande du ministre du commerce, des autres ministres desquels dépendent ces officiers ou employés. (*Ib.*, art. 69.)

VII. Telles sont les attributions administratives dont sont investies les diverses autorités sanitaires. La force des choses a fait confier encore à leurs membres trois autres sortes de fonctions : ils sont *officiers de police judiciaire;* ils rendent des *jugements de simple police;* ils sont enfin *officiers de l'état civil.* C'est ce qui me reste à vous exposer.

Les membres des intendances et commissions sanitaires exercent donc les fonctions d'*officiers de police judiciaire.* Cette autorité s'étend, exclusivement à tous autres, dans l'enceinte et les parloirs des lazarets et autres lieux réservés. Elle s'applique à tous les crimes, délits et contraventions qui peuvent s'y commettre.

Dans les autres parties du ressort de ces autorités, les membres des intendances et commissions exercent ces fonctions d'officiers de police judiciaire, concurremment avec les officiers ordinaires, pour les crimes, délits et contraventions en matière sanitaire. (Loi du 3 mars 1822, art. 17.)

Les capitaines de lazaret et les agents sanitaires exercent ces fonctions, concurremment avec les membres des intendances et commissions. (Ord. royale du 7 août 1822, art. 72.)

VIII. Ces intendances et commissions remplissent aussi les fonctions de *juges de simple police.* Nulle autre autorité qu'elles

Source : BIU Cujas

n'a le droit de statuer sur toutes les contraventions de cette nature qui sont commises dans l'enceinte et les parloirs des lazarets et autres lieux réservés.

Leurs décisions, dans ce cas, sont sans appel ni recours en cassation. (*Ib.*, art. 18.)

Ces décisions sont rendues *par le président semainier*, assisté des deux plus âgés d'entre ses collègues. — Le ministère public est rempli par le capitaine du lazaret, ou, à défaut, par le plus jeune membre de l'intendance ou de la commission. — Le secrétaire de l'une ou de l'autre fait les fonctions de greffier. (Ord. du 7 août 1822, art. 73.)

Un garde de santé, commissionné à cet effet par le président semainier, est chargé de notifier les citations et les jugements. (*Ib.*, art. 76.)

IX. Les membres des intendances et commissions sanitaires exercent enfin les fonctions d'*officiers de l'état civil*, dans l'enceinte et les parloirs des lazarets et autres lieux réservés. (Loi du 3 mars 1822, art. 19.)

Ces fonctions sont remplies par le président semainier, assisté du secrétaire. (Ord. royale du 7 août 1822, art. 77.)

Les actes de naissance et décès à dresser, dans cette enceinte, doivent être faits en présence de deux témoins. Pour les testaments, la loi ordonne d'observer les formes établies par les articles 985, 986 et 987 du Code civil.

Expédition des actes de naissance et de décès doit être adressée, dans les vingt-quatre heures, à l'officier ordinaire de l'état civil où est situé l'établissement sanitaire, et celui-ci doit en faire la transcription. (Loi du 3 mars 1822, art. 19.)

X. D'après le tableau que je viens de présenter, il peut paraître assez difficile de classer dans le droit administratif les intendances et commissions sanitaires : il me paraît évident qu'elles appartiennent tout à la fois à la sphère administrative et à la sphère judiciaire. D'un côté, en effet, elles sont investies d'un caractère administratif, puisqu'elles ont le droit

Source : BIU Cujas

de faire des règlements, de prendre une foule de mesures essentiellement administratives, et de procéder enfin par voie de décision, pour lesquelles même une certaine procédure et certaines garanties sont instituées en faveur des intérêts privés. D'un autre côté, leurs membres remplissent les fonctions d'officiers de l'état civil, d'officiers de police judiciaire; et enfin elles ont même le droit de réprimer, par des jugements définitifs, toutes les contraventions commises aux règlements sanitaires, dont une partie peut émaner d'elles!

Ces intendances et commissions sont donc, à vrai dire, des autorités mixtes, dont l'action a beaucoup de vigueur et d'intensité. A l'exception des maires, dont l'action a moins de puissance, nulle autre institution, en France, ne peut leur être assimilée. Les grands intérêts qui sont confiés à celle-ci, les effroyables désastres dont le législateur a voulu prévenir le retour, pouvaient seuls justifier une telle réunion de pouvoirs entre les mains d'une assemblée quelconque. Le caractère d'administrateur domine toutefois au milieu de toutes les attributions conférées aux intendances et commissions sanitaires; administrer, c'est-à-dire organiser, surveiller le service, prendre des mesures, pourvoir à toutes les diverses occurrences auxquelles l'intérêt public ordonne d'attacher quelque importance : voilà, nous l'avons vu, leurs principales et journalières fonctions; les autres n'ont, en quelque sorte, qu'un caractère accidentel, et qui tient à des nécessités locales.

L'institution qui suit a un caractère purement administratif.

## SECTION HUITIÈME.

### Jury central d'examen des produits de l'industrie nationale.

I. Les expositions générales et publiques des produits de notre industrie datent de l'année 1797; elles ont été renouvelées en 1800, 1801, 1806, 1819, 1823, 1827, 1834, 1839, 1844 et 1849.

Source : BIU Cujas

La première fut destinée à donner plus d'éclat à la célébration de l'anniversaire de la fondation de la république (1); la quatrième dut faire partie des fêtes consacrées à célébrer les triomphes des armées françaises (2).

Il a toujours été donné beaucoup de solennité au renouvellement de ces mesures; et, en les ramenant, le gouvernement s'est constamment proposé de réunir sous ses yeux les éléments nécessaires pour apprécier l'état des manufactures et des arts, d'exciter les progrès de l'industrie par une noble émulation, et d'encourager, par des récompenses bien distribuées, les résultats vraiment utiles.

Ces expositions furent, dès l'origine, désignées comme un *vaste concours* entre les manufacturiers et les artistes. Ils étaient tous appelés à la *grande lutte* de l'industrie (3).

II. Voici, d'ailleurs, comment s'est effectué cet appel.

Avertis par la fixation officielle des époques des expositions, tous les manufacturiers et artistes français qui ont voulu y concourir ont été tenus de se faire inscrire au secrétariat général de leur département, et d'y remettre des échantillons ou modèles des objets d'art qu'ils désiraient exposer (4).

D'abord le gouvernement a déclaré que les produits des découvertes nouvelles, et les objets d'une exécution achevée, si la fabrication en était connue, pourraient seuls faire partie de l'exposition (5).

Plus tard, tout en recommandant à ses agents d'exciter le zèle et l'émulation des manufacturiers et fabricants pour qu'ils donnassent à leurs produits tous les degrés de perfection dont

(1) Arrêté du gouvernement du 13 ventôse an IX, art. 1er.—V. Anth. Costaz, *Histoire de l'administration de l'agriculture, des arts utiles*, etc., t. II, p. 315.

(2) Décret du 15 février 1806, art. 1er.

(3) Arrêté du gouvernement du 13 ventôse an IX, art. 4; décret du 15 février 1806, art. 2.

(4) Arrêté du 13 ventôse an XI, art. 2; ordonnance royale du 13 janvier 1819, art. 3.

(5) Arrêté du 13 ventôse an IX, art. 3.

Source : BIU Cujas

ils étaient susceptibles, le gouvernement sentit qu'il était utile de dire à ces manufacturiers que c'était moins un produit très soigné et fabriqué à grands frais (sans toutefois l'exclure) qu'un bel échantillon d'une fabrication ordinaire, qu'il fallait présenter à l'exposition (1).

Enfin le gouvernement s'est attaché à exciter la production des objets même grossiers, lorsqu'ils sont à bas prix et d'un usage général (2).

III. Tous les produits ne durent pas être indistinctement admis dès l'origine; ils durent être soumis, dans chaque département, à l'examen d'un *jury spécial*, composé de cinq membres nommés à cet effet par le préfet (3).

Les membres de ces jurys durent être choisis parmi les hommes les plus éclairés dans les arts et les plus capables d'en apprécier les produits. — Il fut recommandé à ces jurys de n'admettre que les objets qui leur paraîtraient offrir une bonne fabrication ou une grande utilité, et de s'attacher surtout aux objets qui formeraient une industrie particulière au département, ceux-ci présentant toujours de l'intérêt, et caractérisant les localités (4).

Un autre jury, siégeant à Paris, fut chargé d'examiner de nouveau les objets dont les jurys de département auraient proposé l'admission (5). Ce jury a reçu le nom de *jury central* ou *grand jury* (6).

(1) Circulaire du ministre de l'intérieur du 26 janvier 1819.

(2) Même circulaire.

(3) Arrêté du gouvernement du 13 ventôse an IX, art. 3; décret du 15 février 1806, art. 2 et 3. — Ordonnance royale du 13 janvier 1819, art 4. — Ordonnance du 4 octobre 1826, art. 2 et 4; — 4 octobre 1833, art. 2; — 3 septembre 1843, art. 2.

(4) Circulaire ministérielle du 26 janvier 1819.

(5) Arrêté du gouvernement du 13 ventôse an IX, art 5. — Décret du 15 février 1806, art. 3. — Ordonnance royale du 4 octobre 1826, art. 2; — 4 octobre 1833, art. 3; — 3 septembre 1843, art. 4.

(6) Ordonnance royale du 13 janvier 1819, art. 5, et circulaire ministérielle du 26 janvier 1819.

Source : BIU Cujas

Ce jury dut être composé de 15 membres, nommés par le ministre de l'intérieur, qui avait alors l'industrie nationale dans ses attributions (1). Ce jury a toujours été composé de membres de l'Institut, de savants, et en général des hommes les plus distingués dans les arts.

*Apprécier, juger les produits de l'industrie*, telle a été, telle est encore la mission officielle donnée à ce jury central (2). Il avait reçu, en conséquence, dans l'origine, le pouvoir de désigner au gouvernement les douze manufacturiers ou artistes dont les productions lui auraient paru devoir être préférées à celles de leurs concurrents, et d'indiquer, en outre, les *vingt autres* manufacturiers ou artistes qui auraient mérité, par leurs travaux et leurs efforts, d'être mentionnés honorablement (3).

L'ordonnance royale du 13 janvier 1819 a été sur ce point plus brève, plus explicite et plus large. « Le jury central » (a-t-elle dit) désignera les manufacturiers qui auront mérité, » soit des prix, soit une mention honorable. » Le cercle des récompenses s'est ainsi trouvé agrandi. (Art. 5.)

C'est donc d'après le rapport du jury que sont décernées les récompenses. Suivant cette même ordonnance, enfin, les prix doivent consister, selon les degrés de mérite, en médailles d'or, d'argent et de bronze. (*Ib.*, art. 6; — ordonnance du 4 octobre 1826, art. 2.)

Aussi, dans sa circulaire du 26 janvier 1819, M. le comte Decazes, alors ministre de l'intérieur, faisait-il remarquer aux préfets « que l'ordonnance du roi n'avait pas borné le nombre des prix dont elle annonçait la distribution, et que l'intention

(1) Arrêté du gouvernement du 13 ventôse an IX, art. 5. — Décret du 15 février 1806, art. 3. — Ordonnance royale du 13 janvier 1819, art. 5. — Ordonnance royale du 4 octobre 1826, art. 2.

(2) Ordonnance royale du 13 janvier 1819, art. 5; — 3 septembre 1843, art. 4.

(3) Arrêté du gouvernement du 12 ventôse an IX, art. 5. — Décret du 15 février 1806, art. 3. — Ordonnance royale du 4 octobre 1826, art. 2.

Source : BIU Cujas

du roi était d'accorder des encouragements, ou des récompenses à tout ce qui serait vraiment digne de sa munificence. »

Le ministre annonçait, en outre, que, pour donner une nouvelle marque de cette munificence, le roi avait décidé qu'indépendamment des médailles qui seraient décernées sur le rapport du *grand jury*, le ministre appellerait sa bienveillance spéciale sur ceux des manufacturiers ou fabricants désignés pour des prix, et qui, en ayant déjà obtenu dans les précédents concours, ou ayant, par des procédés nouveaux ou des découvertes importantes, fait faire un pas notable à l'industrie nationale, paraîtraient mériter des témoignages plus éclatants de la satisfaction royale : la décoration de la Légion d'honneur leur fut dès lors destinée. Le ministre espérait « qu'encouragés par cette récompense, les manufacturiers et » fabricants français redoubleraient d'efforts et de zèle pour » s'en rendre dignes, et justifieraient, par leurs travaux, » le haut degré d'estime où déjà notre industrie était placée » en Europe. »

Enfin, il a été prescrit aux jurys départementaux, en prononçant l'admission des produits présentés pour l'exposition, de signaler au gouvernement les industriels qui, par la fondation d'établissements ou par des inventions ou des procédés nouveaux, non susceptibles d'être exposés, auraient contribué aux progrès des arts et manufactures, depuis la dernière exposition : ces industriels peuvent avoir part aux récompenses (1).

IV. D'après l'arrêté du gouvernement du 13 ventôse an IX (art. 1er), les expositions durent être annuelles; mais l'administration ne tarda pas à reconnaître les divers inconvénients de cette mesure, et dès lors elles dépendirent de la détermination du chef du gouvernement. Il fut ensuite établi, par

(1) Ordonnances royales des 4 octobre 1826, art. 3; 4 octobre 1833, art. 4, et 3 septembre 1843, art. 5.

Source : BIU Cujas

l'ordonnance du 13 janvier 1819, que les intervalles entre les expositions n'excéderaient pas quatre années : l'administration a pensé que ces intervalles suffiraient pour donner aux arts le temps de développer leurs progrès, et par conséquent d'attirer l'attention particulière des hommes véritablement éclairés, sans multiplier les dépenses considérables que les expositions occasionnent toujours aux fabricants et aux artistes, sans lasser la curiosité publique, et faire perdre aux récompenses distribuées presque tout le prix que donne leur rareté.

En 1831, une ordonnance royale du 19 février a même ajourné l'exposition qui, aux termes de l'ordonnance de 1819, devait avoir lieu cette année; et il a été ordonné « que les chambres de commerce et les chambres consultatives des manufactures seraient invitées à donner leur avis sur l'époque la plus favorable pour l'ouverture de la prochaine exposition, et en même temps sur le maintien ou le changement de la période de quatre années, assignée au retour des expositions. »

Le résultat de cette enquête a donné lieu à l'ordonnance royale du 4 octobre 1833, qui a prescrit une nouvelle exposition pour 1834, et qui, pour l'avenir, a statué de la manière suivante : « A l'avenir, les expositions périodiques des produits de l'industrie auront lieu de cinq ans en cinq ans. » ( Art. 5. ) — Telle est donc aujourd'hui la règle.

V. L'administration avait d'abord pensé qu'il pouvait être utile au public et honorable pour les industriels de faire déposer, au Conservatoire des arts et métiers, un échantillon de chacune des productions désignées par le jury central, et d'y joindre une inscription particulière qui rappellerait le nom du manufacturier ou du fabricant qui en serait l'auteur (1). Depuis 1819, les ordonnances relatives aux expositions n'ont pas

(1) Arrêté du gouvernement du 13 ventôse an IX, art. 7. — Décret du 15 février 1806, art. 5. — Ordonnance royale du 13 janvier 1819, art. 7.

Source : BIU Cujas

reproduit cette disposition ; il a sans doute été reconnu qu'elle était trop onéreuse aux exposants.

VI. Il peut être enfin digne de quelque intérêt de faire connaître qu'en 1806 le gouvernement avait cru convenable de faire suivre l'exposition par *une grande foire nationale.* Les produits dont les échantillons avaient été exposés purent seuls être mis en vente sous les portiques de l'exposition ; et la foire nationale fut d'ailleurs ouverte à tous les objets de fabrique française : cette foire dura quinze jours (1).

Cette espèce de solennité n'a pas été renouvelée.

## SECTION NEUVIÈME.

### Du conseil d'État en matière contentieuse.

I. Il y a dans notre pays une juridiction administrative qui, à l'exception de celles que je viens de vous exposer en dernier lieu, domine toutes les juridictions collectives ou personnelles dont je vous ai tracé le tableau : c'est le conseil d'État.

Je dois reprendre ici le peu que je vous ai dit sur l'organisation aujourd'hui donnée au conseil d'État pour la solution des affaires contentieuses portées devant lui par les particuliers, les communes, les départements, les établissements publics ou les ministres eux-mêmes.

Quelques mots d'abord sur la législation antérieure.

II. En matière contentieuse, la source du pouvoir du conseil d'État est l'article 52 de la constitution du 22 frimaire an VIII qui l'a « *chargé de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.* »

Le règlement consulaire du 6 nivôse de la même année est ensuite venu attribuer au conseil d'État le droit de « *prononcer* » (après le renvoi à lui fait par le gouvernement) *sur les affaires* » *contentieuses dont la décision était précédemment remise aux*

(1) Décret du 15 février 1806, art. 8 et 9.

Source : BIU Cujas

» *ministres.* » (Art. 11.) — Ce qui, par parenthèse, n'a pas empêché les ministres de continuer de statuer sur le contentieux de leurs ministères.

La loi du 28 pluviôse an VIII (postérieure d'un mois seulement), ayant créé les conseils de préfecture, l'appel de leurs arrêtés se porta naturellement devant le conseil d'État, quoique aucune disposition formelle de cette loi n'eût ouvert ce recours : c'était seulement une conséquence forcée des principes généraux qui venaient d'être établis. Pour soustraire ces décisions au contrôle de l'autorité supérieure, il aurait fallu que la loi les déclarât *définitives*.

Depuis cette époque, un grand nombre de lois, de décrets, d'ordonnances réglementaires ont établi d'une manière formelle l'intervention du conseil d'État dans les affaires contentieuses de l'administration, en autorisant le recours des parties intéressées devant lui; et, dans ce nombre, il faut surtout remarquer le décret du 11 juin 1806, créant un comité spécial d'instruction pour ces affaires, et un corps spécial d'avocats au conseil; et enfin le décret du 22 juillet 1806, portant règlement sur les affaires introduites devant ce conseil, par voie de recours contre les décisions de toutes les autorités qui, alors, y ressortissaient déjà.

Un assez grand nombre de juridictions inférieures a été institué par les lois dans des matières diverses et spéciales, et alors même que ce recours n'avait pas été formellement autorisé, le droit de le former a paru implicite, et toujours il a été admis sans difficulté.

Quand les lois l'ont exprimé, la plupart du temps elles se sont servi de cette formule : « *Sauf le recours au conseil d'État.* » Quelques unes contiennent cette autre formule plus régulière : « *Sauf recours devant le roi, en son conseil d'État.* » (Exemple : la loi du 27 avril 1825, art. 14.)

C'est ainsi que successivement le conseil d'État a été appelé, implicitement ou formellement, à connaître :

Source : BIU Cujas

Des arrêtés des anciens directoires de département et des administrations centrales;

Des arrêtés des conseils de préfecture;

Des décisions des commissions spéciales de travaux publics, et entre autres des commissions de desséchement;

Des arrêtés de préfet, statuant en conseil de préfecture;

Des décisions ministérielles en matière contentieuse;

De certaines décisions du conseil royal de l'instruction publique;

Des oppositions formées à des décisions par défaut, rendues, en matière contentieuse, par les gouvernements intermédiaires, et par le conseil d'État lui-même;

Des recours en cassation exercés contre les arrêts de la Cour des comptes;

Des réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs;

Des questions d'excès de pouvoir reprochés à des autorités administratives inférieures;

Des demandes en interprétation d'actes du gouvernement;

Enfin de recours directs exercés dans quelques cas restreints.

C'est à l'aide de toutes ces attributions, dont les limites de ce cours ne me permettent pas de vous énumérer toutes les bases légales, que l'exercice des attributions contentieuses du conseil d'État s'étant peu à peu étendu, ce corps est parvenu à fonder, sur presque toutes les matières du droit administratif, une jurisprudence assise sur de nombreux précédents, qui ont éclairci les textes, fixé les doctrines et facilité l'application des lois administratives. L'administrateur, le magistrat, le jurisconsulte, l'homme d'affaires, ne peuvent se dispenser d'étudier cette jurisprudence, en même temps que les textes.

III. Apprécions maintenant d'un coup d'œil rapide les divers degrés de la juridiction exercée dans la haute sphère où



Source : BIU Cujas

nous sommes parvenus, en remontant jusqu'au sommet de la hiérarchie administrative.

Avant la constitution de 1848, le contentieux administratif (c'est-à-dire les contestations administratives), avait trois juges suprêmes.

D'abord, *un juge de fait :* c'était le conseil d'État, c'est-à-dire l'assemblée générale des conseillers d'État en service ordinaire. Sans doute, ainsi que je vous l'ai déjà fait soigneusement remarquer, cette assemblée n'avait pas de pouvoir propre; elle ne rendait pas de décisions; les projets qu'elle arrêtait et rédigeait n'étaient, en matière contentieuse, que *des avis*, comme en toute autre matière administrative; mais la grande différence était celle-ci : c'est qu'il n'était pas très rare de voir les avis donnés par le conseil d'État, en matière administrative, rejetés, modifiés ou même négligés; tandis qu'il n'y a pas eu d'exemple, depuis l'an VIII, qu'un projet de décret ou d'ordonnance, adopté au contentieux, ait été rejeté ou seulement modifié par les souverains qui nous ont gouvernés.

Ces affaires contentieuses avaient pourtant un juge *de droit:* c'était le chef du gouvernement, du pouvoir exécutif, de l'administration générale; c'était le roi, auquel le ministre de la justice soumettait tous les projets d'ordonnances ainsi préparés par l'assemblée générale du conseil, et sans la signature duquel ces projets seraient restés sans force et sans vigueur.

C'était en effet l'un des principes les plus certains de notre droit public et administratif, qu'au sommet de la hiérarchie administrative le droit de distribuer la justice n'appartenait qu'au roi, au roi seul; que c'était l'une des prérogatives de sa couronne; et qu'à la différence de la justice civile, criminelle et commerciale (que, selon le vœu de la loi constitutionnelle, il devait déléguer), le roi était le maître de *se réserver* et de *retenir* la suprême justice administrative.

Enfin, les affaires contentieuses de l'administration avaient un *juge responsable* : c'était le ministre de la justice, qui contre-

Source : BIU Cujas

signait chacune des ordonnances ainsi intervenues, c'est-à-dire délibérées en conseil d'État et revêtues de l'approbation du roi; car ce ministre avait le conseil d'État dans ses attributions, et il en était même le président.

IV. Aujourd'hui, sous l'empire de la constitution de 1848, le conseil d'État exerce la juridiction suprême en administration; il rend des décisions définitives et souveraines; ces décisions n'ont besoin de l'approbation d'aucune autre autorité.

La constitution elle-même, il est vrai, ne crée pas cette juridiction; elle se borne, par son article 92, à statuer que « la loi » organique règle les autres attributions du conseil d'État. »

Obéissant, ou plutôt satisfaisant à cette délégation, la loi du 3 mars 1849 a ainsi disposé par son article 6 : « Le conseil d'État statue, en dernier ressort, sur le contentieux administratif. »

Après avoir exposé les systèmes imaginés pour vider les contestations administratives, le rapporteur de la loi du 3 mars 1849 s'exprime ainsi : « La solution du problème nous a paru se trouver dans la combinaison des deux derniers systèmes, c'est-à-dire dans la création d'une juridiction spéciale, au sein même du conseil d'État. Cette combinaison, par l'établissement de la juridiction, donne aux citoyens toutes les garanties d'un jugement réel; et, par l'introduction de cette juridiction dans le sein même du conseil d'État, donne à l'administration la certitude que ses juges seront pénétrés de son esprit et familiarisés avec ses besoins. Déjà l'ancien conseil d'État connaissait du contentieux administratif; mais, d'après la loi qui l'instituait, il ne possédait pas une juridiction propre, ce qui était contraire au principe même d'une bonne justice, et mettait en question, au moins théoriquement, le droit des citoyens; de plus, les contestations étaient soumises au conseil d'État entier, ce qui entraînait des longueurs, et ne donnait

Source : BIU Cujas

pas toujours aux parties les juges les plus compétents en des matières si spéciales. »

Ainsi, voilà le principe aujourd'hui en vigueur : le conseil d'État statue sur le contentieux administratif; il y statue en dernier ressort. Le pouvoir que toute la législation antérieure s'était attachée à lui dénier, c'est-à-dire la juridiction souveraine, lui est donc aujourd'hui attribué.

V. Voici du reste comment l'exercice de ce pouvoir est organisé :

L'article 26 de la loi établit d'abord une section du contentieux dans le sein du conseil d'État; ensuite l'article 36 investit la section du contentieux du droit *de juger les affaires contentieuses.*

Cette section est composée de neuf membres.

Ainsi, ce n'est pas le conseil d'État tout entier, de fait, qui prononce les décisions souveraines sur le contentieux administratif; c'est seulement ceux de ses membres qui composent la section du contentieux, c'est-à-dire neuf seulement d'entre eux, élus par leurs collègues pour former cette section.

Toutefois je me hâte de faire remarquer qu'il est entendu que c'est le conseil d'État qui statue; une délégation a été, pour les affaires contentieuses, donnée par l'article 36 de la loi à la section du contentieux; mais il y a ici un principe qui domine : c'est celui qui est écrit dans l'article 6, lequel donne au *conseil d'État* le droit de statuer sur le contentieux administratif.

Aussi, le règlement du conseil du 15 juin 1850 donne à la section du contentieux le droit d'intituler ainsi ses décisions souveraines :

« Le *conseil d'État*, section du contentieux, décide ce qui » suit..... » (Art. 43.)

Ces décisions, nous l'avons vu, sont donc souveraines. L'article 46 de la loi établit seulement, à titre de garantie publique, un recours extraordinaire contre les excès de pouvoir

Source : BIU Cujas

et les violations de la loi qu'une telle et si puissante juridiction pourrait se permettre.

Cet article 46 est ainsi conçu :

« Le ministre de la justice défère, *à l'assemblée générale du conseil d'État* toutes décisions de la section du contentieux contenant excès de pouvoir ou violation de la loi. La décision est annulée dans l'intérêt de la loi. »

Dans ce cas, vous le voyez, l'assemblée générale du conseil d'État remplit l'office d'une cour de cassation; et il est à remarquer que le recours autorisé par cet article ne profite pas aux parties; la décision, s'il y a lieu, n'est annulée que dans l'intérêt de la loi.

— L'action de la section du contentieux peut, en outre, être suspendue par une autre espèce de recours.

L'article 47 de la même loi suppose, en effet, que la section du contentieux pourrait être saisie d'une affaire qui n'appartiendrait pas au contentieux administratif. Dans ce cas, le ministre de la justice aurait le droit de revendiquer cette affaire.

La section du contentieux doit être mise par le ministre en mesure de s'en dessaisir; et si elle s'y refuse, le ministre a le droit de porter sa revendication devant le tribunal spécial des conflits, organisé par l'article 89 de la constitution, et dont j'aurai bientôt à vous entretenir. (Loi du 3 mars 1849, art. 47.)

VI. Un ministère public est institué ou plutôt conservé devant le conseil d'État, tel qu'il est organisé par la loi du 3 mars 1849. Le § 3 de son article 36 porte, en effet, ce qui suit :

« Un maître des requêtes, désigné par le président de la république, remplit, auprès de la section du contentieux, les fonctions du ministère public. Deux autres maîtres des requêtes, désignés de la même manière, le suppléent dans ses fonctions. »

Nous avons dit que ce ministère public a été conservé plutôt qu'institué; il est, en effet, digne de remarque que l'institution d'un ministère public, dans le sein du conseil d'État, remonte

Source : BIU Cujas

à l'ordonnance du 12 mars 1831 ; son article 2 est conçu dans ces termes :

« Au commencement de chaque trimestre, notre ministre, président du conseil d'État, désignera trois maîtres des requêtes, *qui exerceront les fonctions du ministère public.* Dans chaque affaire l'un d'eux devra être entendu ; il prendra, à cet effet, communication du dossier. »

Cette institution d'un ministère public, pour les affaires contentieuses, a été la conséquence de la publicité et de l'admission des avocats à porter la parole dans ces affaires. « Au moment ( porte cette ordonnance dans son préambule ) où les parties obtiennent les avantages de la publicité et de la discussion orale, il est convenable que l'administration et l'ordre public trouvent des moyens de défense analogues à ceux qui leur sont assurés devant la justice ordinaire ».

Tels sont les vrais motifs de la création d'un ministère public, devant le conseil d'État, connaissant des affaires contentieuses.

La loi du 19 juillet 1845 avait consacré cette institution par ses articles 21 et 22 ; et c'est dans cet état que la loi du 3 mars 1849 a trouvé la législation, lorsqu'elle a eu à statuer de nouveau sur l'organisation du conseil d'État.

Le ministère public, très convenablement exercé avant comme après la révolution de 1848, a eu, en effet, plusieurs fois l'occasion de venger l'administration des calomnies répandues contre elle ; il l'a toujours fait avec une parfaite convenance, mais aussi avec une grande fermeté et un plein succès vis-à-vis du public. Dans tous les cas, son intervention est très utile, en ce sens surtout que, sachant qu'ils ont, dans le ministère public, un contrôleur clairvoyant et vigilant, les avocats se laissent moins entraîner à arranger les faits pour le besoin de leur cause, et que, si par hasard, cela leur arrivait, la vérité peut être immédiatement rétablie.

Il y a cependant cette différence entre le ministère public

Source : BIU Cujas

institué en 1831 et le ministère public consacré par la loi du 3 mars 1859, c'est que celui-ci a un chef, et que les deux maîtres des requêtes qui lui sont adjoints ne sont que *ses suppléants*. (Art. 36, § 4.)

Dans le système de l'ordonnance du 12 mars 1831, adopté par la loi du 19 juillet 1845, tous les maîtres des requêtes chargés du ministère public étaient égaux, tous remplissaient au même titre les fonctions de commissaires du gouvernement. (*V.* art. 20.)

Il me semble résulter du nouvel état de choses que le traitement du maître des requêtes aujourd'hui chargé du ministère public devant la section du contentieux devrait être supérieur à celui de ses suppléants.

VII. Quant au mode de procéder établi pour la section du contentieux, il faut, pour le connaître, recourir à la loi nouvelle et au règlement du conseil.

Le règlement du 15 juin 1850, conforme à la loi, attribue neuf maîtres des requêtes à la section du contentieux.

La loi du 3 mars 1849 donne au président de cette section le droit de désigner le rapporteur pour chaque affaire.

L'article 41 du règlement détermine que, sur l'exposé du rapporteur, la communication aux parties adverses, s'il y a lieu, les demandes de pièces, les mises en cause, et tous les autres actes d'instruction, sont délibérés en chambre du conseil.

L'article 42 de ce même règlement veut que le rôle des affaires publiques soit préparé par le commissaire du gouvernement, et arrêté par le président.

Ce rôle, imprimé, et contenant sur chaque affaire une notice sommaire, rédigée par le rapporteur, est distribué, quatre jours au moins avant la séance, à tous les conseillers d'État, maître des requêtes et auditeurs. Il doit être aussi remis aux avocats dont les affaires doivent être appelées.

La loi veut, en outre, que le rapport des affaires soit fait

Source : BIU Cujas

en séance publique, par celui des conseillers d'État ou maîtres des requêtes que le président de la section en a chargé. (Art. 37.) — L'article 42 du règlement veut que ces rapports soient faits par écrit.

Après le rapport, les avocats des parties sont admis à présenter des observations orales.

Le maître des requêtes chargé du ministère public donne ses conclusions. (*Ib.*)

La section ne peut délibérer qu'en nombre impair, et si sept au moins de ses membres sont présents. (Loi, art. 38.)

Les conseillers d'État absents ou empêchés sont remplacés par des conseillers d'État pris dans les autres sections, d'après l'ordre du tableau. (Loi, *ib.*)

La décision est lue en séance publique; elle est transcrite sur le procès-verbal des délibérations, et signée par le président, le rapporteur et le secrétaire du contentieux (1). Il y est fait mention des membres présents et ayant délibéré. (L., *ib.*)

Le même article de loi veut que les expéditions qui sont délivrées portent la formule exécutoire.

L'article 43 du règlement du 15 juin 1850 dispose que toutes les décisions rendues par le conseil d'État, section du contentieux, contiennent les noms et demeures des parties, leurs conclusions, le vu des pièces principales et des lois appliquées.

Elles doivent porter, en tête, la mention suivante : *Au nom du Peuple français, le conseil d'État, section du contentieux.* (*Ib.*)

L'expédition des décisions est délivrée par le secrétaire gé-

(1) Aux termes de l'article 16, il y a un secrétaire du contentieux; il fait, avec les maîtres des requêtes, les auditeurs et le secrétaire général du conseil d'État, partie des fonctionnaires attachés au conseil; — selon la disposition de l'article 25, il est nommé par le président du conseil d'État, sur la proposition du secrétaire général.

Source : BIU Cujas

néral; elle porte la formule exécutoire suivante : « La République mande et ordonne au ministre de (ajouter le département ministériel désigné par la décision), en ce qui le concerne, et à tous huissiers à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision. (*Ib.*, art. 44.)

Le procès-verbal des séances de la section du contentieux doit mentionner l'accomplissement des articles 37, 38 et 39. Dans le cas où ces dispositions n'ont pas été observées, la décision peut être l'objet d'un recours en révision; le recours est introduit dans les formes de l'article 38 du règlement du 22 juin 1806. (L., art. 40.)

C'est le décret du 22 juillet 1806 et les lois et les règlements relatifs à l'instruction des affaires contentieuses, qui continuent à être observés devant la section du contentieux. (*Ib.*, art. 41.)

La loi (art. 42) déclare, en outre, applicables à la section du contentieux les dispositions des articles 88 et suivants du Code de procédure civile sur la police des audiences. Ces articles, vous vous le rappelez, sont ceux-ci :

« Art. 88. Ceux qui assisteront aux audiences se tiendront découverts, dans le respect et le silence : tout ce que le président ordonnera pour le maintien de l'ordre sera exécuté ponctuellement et à l'instant.

» La même disposition sera observée dans les lieux où, soit les juges, soit les procureurs de la République, exerceront les fonctions de leur état.

» Art. 89. Si un ou plusieurs individus, quels qu'ils soient, interrompent le silence, donnent des signes d'approbation ou d'improbation, soit à la défense des parties, soit aux discours des juges ou du ministère public, soit aux interpellations, avertissements ou ordres du président, juge-commissaire ou procureur de la République, soit aux jugements et ordonnances, causent ou excitent du tumulte, de quelque manière

Source : BIU Cujas

que ce soit; et si, après l'avertissement des huissiers, ils ne rentrent pas dans l'ordre sur-le-champ, il leur sera enjoint de se retirer, et les résistants seront saisis et déposés à l'instant dans la maison d'arrêt pour vingt-quatre heures; ils y seront reçus sur l'exhibition de l'ordre du président, qui sera mentionné au procès-verbal de l'audience.

» Art. 90. Si le trouble est causé par un individu remplissant une fonction près le tribunal, il pourra, outre la peine ci-dessus, être suspendu de ses fonctions : la suspension, pour la première fois, ne pourra excéder le terme de trois mois. Le jugement sera exécutoire par provision, ainsi que dans le cas de l'article précédent.

» Art. 91. Ceux qui outrageraient ou menaceraient les juges ou les officiers de justice dans l'exercice de leurs fonctions, seront, de l'ordonnance du président, du juge-commissaire ou du procureur de la République, chacun dans le lieu dont la police lui appartient, saisis et déposés à l'instant dans la maison d'arrêt, interrogés dans les vingt-quatre heures, et condamnés par le tribunal, sur le vu du procès-verbal qui constatera le délit, à une détention qui ne pourra excéder le mois, et à une amende qui ne pourra être moindre de 25 francs ni excéder 300 francs.

» Si le délinquant ne peut être saisi à l'instant, le tribunal prononcera, contre lui, dans les vingt-quatre heures, les peines ci-dessus, sauf l'opposition que le condamné pourra former, dans les dix jours du jugement, en se mettant en état de détention.

» Art. 92. Si les délits commis méritent peine afflictive ou infamante, le prévenu sera envoyé, en état de mandat de dépôt, devant le tribunal compétent, pour être poursuivi et puni suivant les règles établies par le Code d'instruction criminelle. »

Telles sont les règles que, selon l'article 42 de la loi du 3 mars 1849, le président de la section du contentieux et la

Source : BIU Cujas

section elle-même ont le droit d'appliquer, dans l'occasion. Cette occasion, jusqu'ici, ne s'est pas offerte : il n'est pas moins utile de l'avoir prévue et d'avoir armé le président de la section d'un pouvoir nécessaire.

Le même article 42 ajoute que l'article 130 du Code de procédure civile, relatif à la condamnation aux dépens, est applicable à la section du contentieux. Je me bornerai à vous rappeler que cet article 130 contient uniquement la disposition suivante : « Toute partie qui succombera sera condamnée aux dépens. »

Rien de plus simple que cette application; mais il me semble qu'il y a une lacune dans l'article 42 de la loi du 3 mars 1849. Il arrive, en effet, assez fréquemment, à la section du contentieux, de compenser les dépens entre les parties : la force des choses le veut ainsi. Or, c'est l'article 131 du Code de procédure civile qui donne aux juges ce droit de compensation; cet article est, en effet, ainsi conçu : « Pourront néanmoins, les dépens, être compensés, en tout ou en partie, entre conjoints, ascendants, descendants, frères et sœurs, ou alliés au même degré; les juges pourront aussi compenser les dépens, en tout ou en partie, si les parties succombent respectivement sur quelques chefs. »

VIII. Les parties dont les droits peuvent être lésés par des actes administratifs ne sont pas les seules qui ont le droit de déférer ces actes à la juridiction contentieuse.

Le ministre de la justice a également cette faculté : l'article 43 de la loi organique du 3 mars 1849 la lui donne, et elle qualifie son recours de *dénonciation*. Cette dénonciation peut atteindre *tous les actes* contraires à la loi.

C'est donc ici l'institution d'une espèce de ministère public supérieur, surveillant, dans toute l'étendue de l'application des lois par l'administration, tous les actes quelconques qui peuvent être contraires à leur esprit et à leur texte, et qui a

Source : BIU Cujas

le droit d'en demander l'annulation à la suprême juridiction contentieuse de l'administration.

Le ministre de la justice aurait, d'ailleurs, à cet égard, pour organe, le maître des requêtes désigné par le président de la République, lequel maître des requêtes, aux termes de l'article 36 de la loi, doit remplir, auprès de la section du contentieux, les fonctions du ministère public.

Remarquons encore que, quoique la loi ne donne ce droit de *dénonciation* qu'au ministre de la justice, il n'en serait pas moins certain que chacun des autres ministres pourrait aussi, dans le cercle de ses attributions, obtenir le même résultat, c'est-à-dire l'annulation des actes administratifs émanés des autorités inférieures, lesquels intéresseraient l'un des services dont ces ministres sont chargés. Il me semble seulement qu'il faudra que, dans tous ces cas, ils adressent leurs réclamations au ministre de la justice qui, seul, d'après la loi, est investi du droit de porter cette dénonciation devant la section du contentieux.

IX. Il est un cas spécial dans lequel la section du contentieux pourra être saisie du droit de statuer par le ministre de la justice : c'est celui où il s'agira d'apprécier une décision rendue par *une juridiction administrative* inférieure, sujette à annulation, et contre laquelle les parties n'auront pas réclamé dans le délai déterminé.

L'article 44 de la loi organique porte que, dans ce cas, le ministre de la justice *pourra en donner connaissance* à la section du contentieux.

La fin de l'article énonce que la décision sera annulée, sans que les parties puissent se prévaloir de l'annulation.

*La décision sera annulée* veut dire que l'annulation sera prononcée, s'il y a lieu, c'est-à-dire si la décision contient une violation ou une fausse application d'une loi administrative.

*Les parties ne pourront pas se prévaloir de l'annulation :* ces termes indiquent clairement qu'elle ne sera prononcée que

Source : BIU Cujas

dans l'intérêt de la loi, droit qui a, depuis 1830 surtout, été formellement reconnu par la jurisprudence du conseil d'État. Seulement, comme ce droit résultait de l'usage et non du texte d'une loi, tous les ministres, pour les services dont ils étaient respectivement chargés, ont été admis à l'exercer directement.

Sous l'empire de la loi organique du 3 mars 1849, il ne pourra plus être exercé que par le ministre de la justice, seul chargé de transmettre, au conseil d'État, ces sortes de demandes en annulation.

Il est à espérer que, lorsque sur de tels recours le conseil d'État aura donné des interprétations doctrinales sur les points douteux du sens des lois administratives qui lui auront été déférés, les juridictions contentieuses inférieures se conformeront aux directions qu'elles auront ainsi reçues.

Enfin, l'expression de « pourra aussi *en donner connaissance* à la section du contentieux » me paraît être une locution vicieuse, échappée sans doute à quelque rapide rédaction : ce sera bien, dans ce cas, un recours qu'exercera le ministre; ce seront de véritables conclusions qui devront être prises par lui; il n'y aura de différence avec les cas ordinaires de recours que celle-ci, que dans cette circonstance l'annulation qui pourra être prononcée ne profitera pas aux parties intéressées à l'obtenir, dont la négligence aura laissé s'écouler inutilement le délai de la loi.

La section du contentieux, dans ce cas, ne devra point appeler les parties.

Il en devrait être autrement dans le cas prévu par l'article 43 de la loi. Ce sera alors un véritable recours qui sera exercé, au nom de la société, par l'administration suprême, qui est son organe, ou dans l'intérêt de l'un de ses services (ce qui est la même chose). Cet intérêt pourra exiger qu'une contravention soit réprimée, qu'un dommage soit réparé, un contrat administratif mieux interprété, que le Trésor public

Source : BIU Cujas

soit garanti des conséquences injustes d'un acte administratif argué d'illégalité : alors la question ne me paraît pas douteuse; la partie au profit de laquelle cet acte pourra avoir été rendu devra être appelée devant le conseil d'État, pour y fournir ses défenses dans la forme et les délais établis pour l'instruction des affaires contentieuses. La décision à intervenir consolidera son droit, si les conclusions du ministre sont rejetées; elle subira les conséquences de l'annulation, si au contraire l'acte est frappé par la section du contentieux.

L'instruction, en un mot, devra donc, dans ce cas, être contradictoire, et si la décision du conseil d'État avait été rendue par défaut, la partie qui aurait dû être appelée aurait le droit d'y former opposition en la forme admise par le règlement du conseil, et consacrée par la jurisprudence.

X. Je vous ai dit qu'en vertu de l'article 46 de la loi organique le ministre de la justice a le droit de déférer, à l'assemblée générale du conseil d'État, toutes décisions de la section du contentieux, contenant excès de pouvoir ou violation de la loi; et que la décision, s'il y a lieu, est annulée dans le seul intérêt de la loi.

Voici comment le règlement du 15 juin 1850 organise ces sortes de pourvois.

Lorsque le ministre use des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 46 de la loi, ce pourvoi est déposé au secrétariat général du conseil d'État. (Art. 45 du règlement.)

Dans les cinq jours de l'enregistrement du pourvoi, le président du conseil d'État nomme, pour l'examen de l'affaire, une commission de cinq conseillers d'État, pris en dehors de la section du contentieux. (*Ib.*, art. 46.)

Dans les quinze jours de la réception du pourvoi, un membre de la commission, désigné par elle, fait le rapport en assemblée générale; l'affaire est portée au rôle imprimé. (*Ib.*, art. 47.)

La décision qui intervient est transmise au ministre de la

Source : BIU Cujas

justice. Elle est transcrite, en cas d'annulation, en marge de la décision annulée. (*Ib.*, art. 48.)

Il n'y a pas encore eu d'exemple d'un tel recours, en février 1851.

## SECTION DIXIÈME.

### Des degrés de juridiction en matière contentieuse.

Il nous reste à jeter un regard en arrière, et à bien préciser les divers degrés de juridiction en matière administrative, et le caractère général et les effets de jugements administratifs.

I. Ainsi que vous l'avez vu, il y a, en matière administrative, aussi bien qu'en matière civile, correctionnelle et commerciale, des tribunaux et des juges de premier et dernier ressort.

Il y en a même qui ont le dernier ressort immédiat.

C'est ce que je vais vous expliquer.

II. Parmi les juges administratifs de premier ressort, se rangent :

1° Les conseils de préfecture, pour la plus grande partie du contentieux de l'administration;

2° Les préfets, dans un certain nombre d'affaires de cette nature, c'est-à-dire dans celles où ils exercent tout à la fois la juridiction et le commandement;

3° Les ministres, dans les mêmes circonstances, et dans une étendue d'attributions qui n'a pas été jusqu'ici suffisamment appréciée et déterminée;

4° Les maires et les sous-préfets, dans un petit nombre d'affaires spéciales;

5° Les facultés, les conseils académiques, le conseil supérieur;

6° Les commissions administratives des ports de France, les commissions coloniales et les commissions consulaires, en matière de prises maritimes;

7° Les commissions spéciales de travaux publics, tels que

Source : BIU Cujas

desséchements, construction de digues, de canaux de navigation et autres;

8° Les conseils de recensement, en matière de garde nationale;

9° Enfin, les conseils privés ou d'administration des colonies.

III. Quant aux juges d'appel, voici comment se font les dévolutions, en matière administrative :

1° L'appel de tous les arrêtés rendus, par les conseils de préfecture, en matière contentieuse, se porte devant le conseil d'État, — à l'exception des arrêtés rendus sur la comptabilité des communes, des hospices et des établissements de bienfaisance, dont l'appel se porte devant la Cour des comptes.

2° L'appel des arrêtés des préfets, rendus en conseil de préfecture, se porte également devant le conseil d'État.

Il en est de même des arrêtés de préfets, contre lesquels cette voie de recours a été formellement établie par la loi.

Tous les autres arrêtés de préfet qui seraient empreints du caractère de la juridiction contentieuse, doivent être d'abord déférés au ministre que la matière concerne, sauf, contre la décision à rendre par le ministre, un recours ultérieur devant le conseil d'État, par la voie contentieuse.

Une exception toutefois à cette dernière règle, exception que je dois vous indiquer ici, est celle-ci : c'est que, dans le cas où les arrêtés de préfet sont argués d'excès de pouvoir et d'incompétence, il est loisible aux parties lésées de recourir soit au conseil d'État directement, soit au ministre compétent.

3° L'appel des décisions prises par les ministres, en matière contentieuse, se porte également devant le conseil d'État.

4° L'appel des décisions des maires se porte : — en matière de courses de chevaux, devant les préfets, sauf recours ultérieur au conseil d'État;

Source : BIU Cujas

En matière de police du roulage, devant le conseil de préfecture, puis enfin devant le conseil d'État;

En matière de voirie et de péril imminent, devant le préfet, puis le ministre, et enfin devant le conseil d'État;

En matière de contributions indirectes, devant le préfet en conseil de préfecture, et enfin devant le conseil d'État;

En matière d'élections municipales, devant le préfet, puis devant le ministre, et enfin devant le conseil d'État;

En matière de logement des gens de guerre, devant le préfet, le ministre, et enfin le conseil d'État, si une telle matière pouvait comporter tant de recours.

5° L'appel des décisions des sous-préfets se porte:

En matière d'octroi de navigation, devant le préfet en conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État;

En matière de recrutement de l'armée, devant le conseil de révision;

En matière de grande voirie, devant le préfet, quant au provisoire; et pour le définitif, devant le conseil de préfecture, et enfin devant le conseil d'État.

6° L'appel des décisions des conseils de facultés, en matière de discipline universitaire, et, dans le cas d'exclusion d'une faculté, prononcée contre un élève, se porte devant le conseil académique, et enfin devant le conseil supérieur de l'instruction publique.

7° L'appel des décisions des conseils académiques est dévolu au conseil supérieur de l'instruction publique.

8° L'appel des décisions du conseil supérieur lui-même, lorsqu'elles sont rendues en matière du contentieux administratif des académies et des écoles, se porte devant le conseil d'État.

9° En matière de prises maritimes, l'appel de tous les jugements des commissions se porte au conseil d'État, qui remplace aujourd'hui le conseil des prises.



Source : BIU Cujas

10° Tous les arrêtés des commissions spéciales de travaux publics sont sujets à l'appel devant le conseil d'État.

11° Et enfin, c'est encore devant le conseil d'État que se porte l'appel des décisions des conseils privés ou d'administration des colonies.

IV. Ainsi, le plus souvent, dans la sphère du contentieux de l'administration, *deux degrés* de juridiction sont offerts aux parties; et, dans quelques cas, les parties peuvent user de deux et même de trois dévolutions de cette nature, c'est-à-dire exercer plusieurs recours successifs.

C'est un avantage qu'offre la justice administrative; les citoyens ont ainsi plus de chance d'obtenir justice de l'administration *mieux informée;* l'avantage s'accroît de cette circonstance, que presque tous ces appels sont sans autres frais que l'emploi du papier timbré ; et que ceux qui se font devant le conseil d'État lui-même ne sont pas comparables aux frais qui sont indispensables devant l'autorité judiciaire. J'ajoute enfin que, dans les matières où les recours sont le plus nombreux, à savoir : les contributions et les élections soit municipales, soit départementales, soit de la garde nationale, les lois ont déclaré que le ministère des avocats au conseil d'État n'est pas nécessaire : c'est une tendance remarquable.

V. Voyons maintenant dans quelles matières et dans quels cas les juges administratifs ont le droit de statuer en premier et dernier ressort.

1° La cour des comptes, dans presque toutes les matières qui sont de sa compétence, a le dernier ressort immédiat.

2° Les conseils de révision, en matière de recrutement de l'armée, sont également des tribunaux administratifs de premier et dernier ressort.

3° Enfin le conseil d'Etat lui-même prononce en premier et en dernier ressort : d'abord selon le vœu de l'article 21 de la loi du 22 avril 1806, « entre la banque de France et les membres de son conseil général, ses agents ou employés, toute

Source : BIU Cujas

condamnation civile, y compris les dommages et intérêts, et même soit la destitution, soit la cessation des fonctions; — en second lieu, d'après le paragraphe 2 de l'article 14 du décret du 11 juin 1806, » entre les ministres et les fournisseurs, sur toutes les contestations ou demandes relatives soit aux marchés passés avec les ministres, ou en leur nom, soit aux travaux ou fournitures faits pour le service de leurs départements respectifs. »

VI. Enfin, le conseil d'Etat, déjà juge d'appel par première, deuxième ou troisième dévolution, dans la plupart des matières du contentieux administratif, et juge de premier et dernier ressort dans la matière toute spéciale, relative à la banque de France et dans celle que je viens de préciser, est investi d'une autre attribution qui a bien plus d'importance.

Des lois l'ont établi *juge de cassation*, et l'ont ainsi chargé de venger les lois administratives des atteintes qui peuvent leur être portées par les juges administratifs, qui, quoique au-dessous du gouvernement, n'en ont pas moins un pouvoir souverain, c'est-à-dire dont les décisions sont définitives.

C'est ainsi que le conseil d'Etat, qui n'a pas le pouvoir de réformer, *pour mal-jugé*, les décisions des conseils de révision, a le droit de les annuler pour vices de forme ou violation de la loi.

## SECTION ONZIÈME.

### De la nature de la juridiction administrative.

I. Nous n'accomplirions pas suffisamment nos études sur le contentieux administratif, si, arrivés à ce point, nous n'examinions pas avec soin la nature de la juridiction administrative, sur laquelle jusqu'ici je me suis attaché à vous donner des notions préliminaires.

De très savants jurisconsultes, *Loyseau* dans son *Traité des offices*, *Bodin* dans sa *République*, *Henrion de Pansey* dans son

Source : BIU Cujas

*Autorité judiciaire*, ont écrit qu'il n'y a de véritables *magistrats* parmi les juges, que ceux qui ont « *puissance ordinaire, juridiction entière, et vrai détroit et territoire*, » c'est-à-dire ceux qui, dans une circonscription déterminée, ont tout à la fois par le droit de leur office, et à titre universel, la juridiction et le commandement.

Ces jurisconsultes disent que c'est pour cela que ces juges sont des puissances, *potestates*, selon l'expression des lois romaines.

Tels sont aujourd'hui, dans cet ordre d'idées, nos tribunaux d'arrondissement et nos cours d'appel.

Mais, dans l'ordre judiciaire, il est d'autres juges, qui n'ont droit de connaître que d'un certain genre d'affaires, et de ne juger que jusqu'à certaines sommes.

Ceux-là, d'après la doctrine que je vous expose, ne sont pas des magistrats : ce sont des juges, ou plutôt des magistrats *incomplets*. Ils ne constituent que des tribunaux *extraordinaires* et d'EXCEPTION.

Telles sont nos justices de paix, et tels sont nos tribunaux de commerce.

De cette différence, les savants auteurs que j'ai cités, soit pour l'ancien, soit pour le nouveau régime, concluent que les *magistrats* occupent, dans la hiérarchie judiciaire, un rang supérieur *aux simples juges*.

II. Cette théorie s'applique-t-elle aux juges de l'ordre judiciaire et aux juges de l'ordre administratif? Ceux-ci sont-ils, par rapport aux autres, des magistrats *incomplets*, *des juges d'exception ?* Qu'y a-t-il de fondé dans ce dernier langage, qui est le langage habituel des auteurs, des praticiens, et des décisions judiciaires elles-mêmes ?

On ne donne la qualification de juges d'exception aux juges de paix et aux juges de commerce que parce que leurs attributions sont des *démembrements de la juridiction* dite *ordinaire*.

Si donc les attributions des juges administratifs ne sont

Source : BIU Cujas

point des démembrements de la juridiction dite ordinaire, ils ne doivent point, vis-à-vis de ceux qui l'exercent, être qualifiés de juges d'exception.

Or, pour résoudre cette question, il faut remonter aux principes fondamentaux de notre organisation sociale. Il faut considérer que les lois de l'Assemblée constituante ont prononcé *la complète séparation* de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative, et que la charte de 1814, celle de 1830, et la constitution de 1848 ont très sagement conservé cet ordre de choses, qui forme l'un des traits les plus caractéristiques et l'un des moyens de puissance de notre administration intérieure.

Ainsi, il a été interdit, par exemple, à l'autorité judiciaire, de s'immiscer, en quelque manière que ce soit, dans l'appréciation des actes administratifs.

Voilà donc un des points de ses limites : au delà elle sortirait de son domaine.

Lors donc que l'administration, dans sa sphère, juge une contestation née de l'un de ses actes, peut-on dire que l'attribution qu'elle exerce est *un démembrement* de la justice que l'on appelle *ordinaire?*

Non, assurément, puisque la séparation des deux autorités est un principe fondamental de notre organisation sociale : l'une n'a donc point à s'affaiblir de la puissance exercée par l'autre; dès l'origine, les parts ont été faites à chacune d'elles.

Il se peut que cette ligne de démarcation ne soit pas encore assez fortement tracée, assez profondément empreinte dans le cadre de nos institutions : cela prouve seulement la difficulté de faire des lois parfaites; mais il n'en résulte pas que la juridiction que l'on appelle *ordinaire* soit fondée à dire, ou qu'on soit fondé à dire pour elle, que chaque attribution donnée aux tribunaux administratifs constitue une restriction à l'étendue des droits de son office.

La juridiction que l'on appelle *ordinaire* n'a *titre universel*

Source : BIU Cujas

que dans la sphère qui lui a été tracée par les lois fondamentales de l'organisation sociale, que nous devons à notre grande révolution de 1789; elle n'a titre universel que *pour ce qui n'est point administratif*. Les attributions de la justice administrative ne sont donc point des démembrements de la justice ordinaire; et c'est vraiment à tort qu'on a dit de cette justice administrative, et qu'on répète chaque jour qu'elle est une *justice exceptionnelle;* elle tient seulement à un ordre de choses entièrement distinct et séparé.

Dans chacune de ces sphères s'exerce, en fait, une portion de cette autorité judiciaire, sans laquelle tout serait désordre dans la société, soit en ce qui concerne les relations des citoyens entre eux, soit en ce qui a trait aux rapports réciproques de l'État et des citoyens.

D'un côté, des tribunaux d'arrondissement et des cours d'appel qui, dans une circonscription déterminée, et la cour de cassation pour toute la France, ont, par le droit de leur office, et à titre universel, une pleine juridiction *sur toutes les causes qui ne sont point administratives*.

Et ensuite, des juges de paix et des tribunaux de commerce, dont la juridiction, parmi ces mêmes causes, *uniquement d'intérêt privé*, est encore restreinte à certaines affaires et à certaines sommes, c'est-à-dire une juridiction qui forme exception à la première.

D'autre côté, des conseils de préfecture, et un conseil d'État surtout, qui, dans une circonscription déterminée pour les premiers, et dans toute la France pour le second, ont, d'après le vœu de la loi et la nature même de leur institution, une juridiction très étendue ou générale sur les affaires du contentieux de l'administration.

Et ensuite, des maires, des sous-préfets, des préfets, des ministres, une cour des comptes, des tribunaux de prises, des commissions de travaux publics, des tribunaux universitaires, dont la juridiction, essentiellement restreinte à la

Source : BIU Cujas

sphère administrative, est, dans cette sphère même, bornée à certaines affaires déterminées, et forme ainsi une juridiction d'exception relativement à la première.

En France donc, il y a, pour la justice, deux domaines entièrement séparés, puis, dans chacun, des juges ayant pleine juridiction, et des juges n'en ayant qu'une partie, un démembrement; mais, de l'un à l'autre domaine, nul empiétement originaire.

Si, dans l'exercice de chacune de ces juridictions, il se produit quelque empiétement de détail, c'est que l'ordre établi se trouble, c'est que l'harmonie se rompt; il faut pourvoir à ces abus passagers, et le *conflit d'attributions* que la loi donne aux préfets le droit de déclarer est le moyen efficace que la loi confie à la puissance exécutive.

J'espère donc que, dans la pratique des affaires où vous allez bientôt entrer, vous vous souviendrez de la démonstration que je viens de vous offrir, et que vous résisterez à l'entraînement d'un langage que j'appelle abusif, parce qu'il n'a pas de fondement dans la science de notre organisation sociale, et qu'il est contraire aux vrais principes, trop longtemps méconnus, de notre droit général.

Ce qui pouvait être vrai sous l'ancienne monarchie n'est plus fondé aujourd'hui; il n'y a plus, entre la justice et l'administration, de juridiction *ordinaire* d'un côté, de juridiction *extraordinaire* de l'autre. L'exercice du droit de juger, le devoir sacré de rendre la justice a seulement été divisé par les lois fondamentales de notre ordre nouveau : là, il a été confié à une hiérarchie de tribunaux, dont la mission spéciale est de statuer sur les intérêts des citoyens entre eux ou d'appliquer la loi pénale; ici, ce droit a été remis à des juges qui statuent sur les contestations auxquelles donnent lieu les actes administratifs, et dans lesquelles les droits privés réclament ou contestent l'application des lois d'intérêt général.

On ne peut donc pas dire, d'une manière tant soit peu

Source : BIU Cujas

plausible, que les attributions contentieuses de l'administration ont été *exceptées* des attributions de l'ordre judiciaire. Autrement, il serait tout aussi vrai de dire que les tribunaux civils ou criminels sont, à l'égard des juges administratifs, *des tribunaux d'exception,* puisque nos lois fondamentales n'ont pas moins *excepté* les affaires privées et criminelles du domaine des tribunaux administratifs, qu'elles n'ont *excepté* les affaires administratives du domaine des tribunaux civils ou criminels.

Les uns et les autres sont et doivent rester dans une mutuelle indépendance.

N'est-ce pas, au surplus, ce qu'a voulu dire le président Henrion de Pansey lui-même, dans ce passage de son *Autorité judiciaire :* « Si le juge ordinaire et territorial n'a pas » le droit de connaître des affaires administratives, ce n'est » pas qu'à cet égard sa compétence soit restreinte; *c'est qu'elle* » *ne s'est jamais étendue jusque-là.* »

C'est précisément ce même motif, ce motif puisé dans les lois fondamentales de notre organisation sociale, qui me porte à professer, depuis plus de vingt ans, que, vis-à-vis des juges de l'ordre judiciaire, les tribunaux administratifs ne peuvent ni ne doivent être appelés *tribunaux d'exception.*

Voyons maintenant quelle est la force exécutoire des décisions contentieuses rendues dans la sphère administrative.

## SECTION DOUZIÈME.

### De l'exécution des décisions rendues sur le contentieux administratif.

I. Dès qu'elles sont rendues, signées et délivrées aux parties, les décisions de tous les juges administratifs se trouvent empreintes du sceau de l'autorité publique; elles ont tous les caractères et les effets des décisions de l'autorité judiciaire.

Elles emportent hypothèque et contrainte par corps.

Elles doivent obtenir la même exécution que les décisions de l'autorité judiciaire.

Source : BIU Cujas

Elles n'ont besoin d'un visa de qui que ce soit, ni d'un mandement d'une autorité différente.

Ces règles s'appliquent, entre autres, aux arrêtés des conseils de préfecture.

J'ai remarqué que beaucoup de préfets, pendant un assez grand nombre d'années, se sont crus autorisés à *ordonner l'exécution* de ces arrêtés, de telle sorte qu'ils les revêtaient d'une *formule exécutoire*, tracée en forme d'arrêté préfectoral, dans lequel la décision du conseil de préfecture se trouvait ainsi encadrée :

« Nous, préfet du département de.... vu l'arrêté rendu, *le* » *tel jour*, par le conseil de préfecture, et portant ce qui suit » (suivait, en effet, la décision du conseil de préfecture)..... » Arrêtons : — Article 1^er^. — Ledit arrêté sera exécuté selon » sa forme et teneur. »

Cette mesure était, de la part des préfets, le résultat d'une erreur; elle constituait même un excès de pouvoir. Les décisions des conseils de préfecture sont exécutoires par elles-mêmes, parce que les fonctionnaires dont elles émanent ont l'autorité de juges, et qu'ils en ont l'indépendance morale.

Aussi, maintenant, les préfets s'abstiennent-ils d'intervenir en aucune manière pour revêtir ces arrêtés de la formule exécutoire. Il suffit qu'ils soient signés des membres du conseil qui les ont rendus.

Le doute sur cette question a pu venir de ce que le préfet étant, aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, président du conseil de préfecture, il est nécessaire qu'il signe les décisions auxquelles il a pris part. Mais il le fait en cette qualité de président, et non pas en qualité de premier administrateur du département.

Lorsque le préfet n'a pas pris part à la délibération, il est donc inutile, il serait même illégal de soumettre ces arrêtés à sa signature.

Je vais, au surplus, vous montrer comment le conseil d'État

Source : BIU Cujas

a lui-même apprécié, sous le rapport de la force exécutoire, le caractère des arrêtés des conseils de préfecture.

A la suite d'un conflit d'attributions, vidé par un décret du 25 pluviôse an XIII, le conseil de préfecture du département de la Meuse, par un arrêté du 20 novembre 1811, avait déterminé la somme qu'un entrepreneur de travaux communaux, considérés comme travaux publics, avait à payer pour des parties défectueuses, et qui devaient être refaites par un nouvel entrepreneur. Mais ce même arrêté, après avoir fixé les époques du paiement de cette somme, avait autorisé le maire de la commune à se pourvoir devant le tribual de Montmédy, dans le cas où l'entrepreneur primitif ne satisferait pas aux sommations qui lui seraient faites, *pour obtenir jugement exécutoire*, et ensuite faire procéder à la saisie de ses immeubles, et aux autres moyens d'exécution.

Nonobstant ce renvoi fait par le conseil de préfecture, le tribunal s'est abstenu de la connaissance de l'affaire.

De là conflit négatif déféré au conseil d'État par le ministre de la justice, qui, dans son rapport à l'empereur, s'exprimait en ces termes :

« Le conseil de préfecture a méconnu toute l'étendue de ses droits; il est de jurisprudence constante que les actes de l'administration peuvent être mis à exécution *de la même manière que le sont les jugements, et sans qu'il soit besoin de recourir aux tribunaux*. On voit très souvent, par exemple, de simples contraintes suivies de saisies contre les contribuables, sans être revêtues de la forme exécutoire des jugements. L'arrêté du conseil de préfecture de la Meuse a donc eu tort de prescrire au maire de Vigneul de s'adresser au tribunal de Montmédy, pour obtenir un jugement exécutoire; l'entrepreneur pouvait être contraint à l'exécution de cet arrêté par la seule force dont il est revêtu. »

Sur cela, décret du 5 mars 1814 qui satisfait à ces observations, par les motifs suivants :

Source : BIU Cujas

« Considérant que, d'après deux avis de notre conseil, par nous approuvés les 25 thermidor an XII et 12 novembre 1811, les conseils de préfecture *sont de véritables juges*, dont les actes doivent *produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires ;* qu'ainsi le décret du 25 pluviôse an XIII ayant renvoyé le maire devant le conseil de préfecture du département de la Meuse ; cette autorité devait rendre sa décision exécutoire; que, dès lors, c'est avec raison que le tribunal de Montmédy s'est déclaré incompétent.... »

Ce même avis du conseil d'État, approuvé, le 25 thermidor an XII, par le chef de l'État, cet avis qui est inséré au *Bulletin des Lois* (1), et qui, par conséquent, a force de loi, est en effet conçu dans ces termes :

« Considérant que les administrateurs auxquels les lois ont » attribué, pour les matières qui y sont désignées, le droit de » prononcer des condamnations ou de décerner des contraintes, » *sont de véritables juges, dont les actes doivent produire les mêmes* » *effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordi-* » *naires ;* et que ces actes ne peuvent être l'objet d'un litige » devant les tribunaux, sans troubler l'indépendance de l'au- » torité administrative, garantie par les constitutions de l'em- » pire français; — est d'avis : — que les condamnations et les » contraintes émanées des administrateurs, dans les cas et » pour les matières de leur compétence, *emportent hypothèque*, » de la même manière et aux mêmes conditions que celles de » l'autorité judiciaire. »

Enfin, la loi du 29 floréal an X, relative aux contraventions en matière de grande voirie, porte, dans son article 4, la disposition suivante : « Il sera définitivement statué en conseil » de préfecture; les arrêtés seront exécutés sans visa, ni man- » dements des tribunaux, nonobstant et sauf tout recours; et » les individus condamnés seront contraints par l'envoi de

(1) Par suite de l'avis du 29 octobre 1811, approuvé le 12 novembre.

Source : BIU Cujas

» garnisaires et saisies de meubles, en vertu desdits arrêtés, » qui seront exécutoires et emporteront hypothèque. »

Ce sont donc là, désormais, des principes incontestables.

Et il faut remarquer encore que c'est précisément dans cette forme que, d'après l'arrêté règlementaire du 24 floréal an VIII, s'obtient l'exécution des arrêtés des conseils de préfecture, rendus en matière de contributions directes; et qu'il en est de même pour tous les arrêtés qui condamnent à des restitutions ou à des amendes.

II. Ces principes sont généraux; ils s'appliquent à toutes les décisions intervenues sur le contentieux de l'administration, quelle que soit l'assemblée ou l'administrateur dont elles émanent.

Ils s'appliquent, entre autres, aux décisions ministérielles.

En ce qui concerne le ministre des finances, par exemple: 1° en vertu des lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, conférées avec l'arrêté du 18 ventôse de la même année, ce ministre est autorisé à prendre tous arrêtés, exécutoires par provision, contre les comptables, entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques en débet.

2° En ce qui concerne les arrêts de la Cour des comptes, l'article 13 de la loi du 16 septembre 1807 prescrit « d'en- » voyer une expédition de tous ses arrêts au ministre des fi- » nances, pour en faire suivre l'exécution par l'agent établi » près de lui. »

Cet agent a pour titre : *agent judiciaire du trésor*, et c'est lui qui, aux termes de l'article 69, § II, du Code de procédure civile, a qualité pour recevoir les significations qui sont faites au trésor public. C'est ce même agent qui poursuit l'exécution des décisions du ministre des finances et des arrêts de la Cour des comptes; et cette exécution a lieu par voie de contrainte et de saisie réelle, conformément aux règles ordinaires, et même par voie de contrainte par corps, en vertu des articles 8 et 9 de la loi du 17 avril 1832.

Source : BIU Cujas

Ces voies d'exécution, vous le remarquerez, s'appliquent surtout, comme je vous l'exprimais tout à l'heure, aux arrêtés et décisions portant condamnation à des restitutions et amendes.

Dans beaucoup d'autres matières, l'administration fait exécuter par elle-même, c'est-à-dire que si son ordre est méconnu, elle intervient; et, avec l'aide de la force publique, dont elle dispose, elle donne satisfaction à la décision du juge administratif. Ainsi, par exemple, en cas de démolition ordonnée pour cause de péril imminent; — ainsi, en cas d'enlèvement d'un barrage établi sans autorisation dans une rivière navigable; ou d'ouvrages d'art, également subreptices, pratiqués pour y faire une prise d'eau; — ainsi, la force publique aux ordres de l'administration, et sur sa simple autorisation, fait exécuter les décisions des autorités administratives contre les jeunes gens soumis au recrutement et réfractaires, et contre les gardes nationaux récalcitrants.

La force des décisions administratives rendues au contentieux étant donc certaine, proclamée par des actes nombreux, et désormais incontestable, la règle générale à suivre pour en obtenir l'exécution est celle-ci :

Toutes les fois que les mesures à prendre pour procurer cette exécution sont dans les pouvoirs de l'administration, la force de celle-ci suffit; il est inutile, il serait contraire au principe fondamental de la division des pouvoirs, de recourir à l'intervention de l'autorité judiciaire.

Mais si les voies d'exécution ne peuvent être autres que les moyens prévus par la loi civile, tels que saisie de meubles, contrainte par corps, saisie immobilière, et qu'il s'élève des oppositions sur l'emploi de ces moyens, c'est à l'autorité judiciaire seule qu'il faut recourir, parce qu'il ne s'agit alors que de l'application des règles de la procédure civile et du droit commun : c'est encore la conséquence du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

Source : BIU Cujas

## SECTION TREIZIÈME.

De la justice déléguée et de la justice retenue.

En achevant l'exposition des principes et de l'organisation de la juridiction contentieuse de l'administration, il est nécessaire que je m'explique sur une doctrine professée par des auteurs très recommandables, sous le régime antérieur à la loi du 3 mars 1849.

Ils établissaient, et cela était indispensable, une grande distinction entre la justice *administrative* et la justice dite *ordinaire*, et ils qualifiaient la première de *justice retenue*, et la seconde de *justice déléguée*.

Ils disaient que la *justice retenue* ou administrative est celle qui consiste dans le droit de juger *tout* le contentieux administratif;

Qu'elle appartenait au roi, en vertu de l'article 12 de la Charte, qui lui donnait toute la puissance exécutive; qu'elle était une conséquence directe de ce pouvoir, et qu'elle ne pourrait en être séparée sans porter atteinte à l'indépendance de la couronne, et lui donner un supérieur dans le juge de ses faits et de ceux de ses agents;

Que cette justice formait donc l'un des attributs de la royauté, et que le roi l'exerçait en son conseil d'État, soit en jugeant en dernier ressort tous les différends du contentieux administratif qui viennent aboutir à lui de tous les rayons de la circonférence, c'est-à-dire de tous les agents du corps administratif, soit en réglant les conflits d'attributions entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative.

Je suis loin assurément de contredire la plupart des propositions contenues dans ce passage d'un très estimable ouvrage (1); mais il en est une sur laquelle je crois, dans l'inté-

(1) *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, par M. Serrigny, t. I, p. 15.

Source : BIU Cujas

rêt des saines doctrines, devoir vous offrir quelques réflexions.

Si, par *justice retenue*, il doit être entendu qu'*au suprême degré* de la hiérarchie administrative, nos lois avaient réservé au roi, avec l'assistance du conseil d'État, le pouvoir de statuer sur le contentieux administratif : rien n'est plus positif; c'était un droit constant; je l'ai moi-même établi et démontré devant vous, et les faits sont conformes à la doctrine.

Mais, s'il devait être entendu que *toute la justice administrative* avait été retenue par la puissance royale, et qu'il lui était loisible de la rendre, dans son ensemble, à l'exclusion de toute autre autorité : ce serait, à mes yeux, une erreur considérable et qui entraînerait à d'autres erreurs plus graves.

La justice administrative ne pouvait recevoir le nom de *retenue* qu'au suprême degré de la hiérarchie; dans tous les degrés inférieurs, elle était déléguée aussi bien que l'autorité judiciaire proprement dite, mais à un titre différent; en effet, tandis que les magistrats des cours et tribunaux étaient institués à titre inamovible, ceux de l'ordre administratif étaient essentiellement révocables.

J'ajoute que cette délégation de la justice administrative ne résultait pas seulement de la force des choses, de l'impossibilité par le roi d'administrer lui-même cette justice, elle était consacrée par la loi, et, dans mon opinion, elle était conforme à l'esprit de la constitution.

Je sais qu'un docte magistrat (le président Henrion de Pansey) a prêté à la doctrine que je combats l'appui de son nom et de son talent si justement respectés.

Dans son beau livre de l'*Autorité judiciaire*, après avoir cité l'article de la Charte qui porte : « Toute justice émane du roi; elle s'administre en son nom par des juges qu'il institue; » il ajoute : « Ainsi la justice émane du roi; mais il n'en est pas l'organe; elle s'administre en son nom, mais il n'en est pas l'administrateur; il en est la source, mais les justiciables ne la

Source : BIU Cujas

reçoivent pas immédiatement de lui ; elle ne peut se répandre sur eux que par des canaux intermédiaires. »

S'agit-il, au contraire, de l'autorité administrative, le même écrivain prétend *que la Charte a laissé au roi la liberté d'administrer lui-même et qu'il peut rappeler à lui les branches de l'administration qu'il aurait pu conférer à certains administrateurs.* J'avance que je n'ai trouvé rien de semblable dans la Charte soit de 1814 soit de 1830, et que cette doctrine m'a toujours paru contraire à l'esprit de ces deux Constitutions.

Que disaient-elles en effet?

La Charte de 1830, en cela conforme à celle de 1814, porte dans son article 12 : « Au roi seul appartient la puissance » exécutive,» et dans l'article 13 : « Le roi est le chef suprême » de l'État, il nomme à tous les emplois d'administration pu» blique. »

Et c'est de ces dispositions qu'on voudrait conclure que *le roi pouvait administrer seul et lui-même?*

Mais, d'abord, il faut remarquer que l'article 12 précité déclare que *les ministres sont responsables*, ce qui suppose que tous les actes de l'administration du roi devaient être considérés comme l'œuvre de celui qui les avait contresignés. L'institution des ministres était ainsi consacrée par la constitution en même temps que l'inviolabilité de la personne du roi, dont elle était la conséquence.

Ce n'est pas, j'ose le dire, le seul obstacle constitutionnel qui empêchait le roi de faire lui-même tous les actes de l'administration, *en rappelant à lui* (selon l'expression de M. Henrion) *les branches d'administration confiées aux divers administrateurs.*

Veuillez le remarquer, messieurs, dans notre organisation administrative, la hiérarchie, les instruments, les rouages sont le plus souvent établis par des lois ; les attributions sont aussi généralement réglées par la loi, qui en détermine le caractère en trace les limites. Or il est de principe que la loi seule peut détruire ce qu'elle a créé.

Source : BIU Cujas

Les agents administratifs sont donc *autant de rouages et d'instruments nécessaires*, à titre de dépositaires du pouvoir exécutif, et s'il appartenait au roi, comme chef de ce pouvoir, de les mettre en mouvement, de leur donner l'impulsion, de leur tracer la direction, de leur montrer le but, *la puissance royale n'en était pas moins obligée* de les adopter pour intermédiaires entre elle et les citoyens pour l'exécution des lois et l'accomplissement des services publics.

Ce qui est vrai pour les *agents* l'est aussi pour les *conseils administratifs*, toutes les fois que ces assemblées consultatives doivent leur existence à la loi et ne sont pas de simples créations du pouvoir exécutif lui-même. Assurément personne n'eût prétendu qu'une ordonnance royale aurait pu supprimer, soit le conseil général des mines, établi par la loi du 30 vendémiaire an IV (titre VI, art. 1^er^), soit le conseil d'État, à la délibération duquel plus de cent lois successives avaient subordonné tant de questions et de matières réglementaires ou administratives, et dont l'existence se trouvait ainsi légalement consacrée, avant que la loi du 19 juillet 1845 eût imprimé à l'organisation de ce grand corps son caractère permanent et souverain.

Et ce que je viens de dire des agents et des conseils, à plus forte raison doit-on l'appliquer aux autorités qui, dans la sphère administrative, ont été investies par les lois du droit de statuer sur le contentieux de l'administration. Que ces autorités soient ou non qualifiées de tribunaux, elles n'en remplissent pas moins l'office de juges, puisque leur mission est d'appliquer, après contradiction de l'intérêt privé, les dispositions de la loi à des faits vérifiés. Or, assurément encore, une ordonnance royale aurait été impuissante à supprimer, *pour la rappeler au roi et la faire exercer par lui-même*, la juridiction administrative, que des lois en vigueur avaient attribuée soit à la cour des comptes sur tous les receveurs et payeurs des deniers publics, soit aux conseils de préfecture,



Source : BIU Cujas

en tant de matières diverses, soit aux commissions des prises, soit aux jurys et conseils de révision pour la garde nationale et l'armée, soit à la juridiction personnelle dont des lois, formelles aussi, ont investi, en des cas nombreux, les préfets et les ministres. Sous le régime de la Charte, toutes ces juridictions, personnelles ou collectives, étaient légalement *déléguées*.

J'étais donc autorisé à dire, avant la Constitution de 1848, à mes jeunes auditeurs : « N'acceptez pas sans examen, messieurs, ces dénominations de *justice déléguée* et de *justice retenue*, comme expression d'une distinction fondamentale entre la justice appelée *ordinaire*, que j'appelle d'*intérêt privé*, et la justice administrative, que j'appelle d'*intérêt public*. Toutes deux sont *déléguées;* la seule différence, c'est que la délégation de la justice d'intérêt privé est ordonnée par la Charte même, c'est-à-dire par la loi fondamentale, et que la délégation de la justice d'intérêt public n'est effectuée que par des lois organiques et relativement secondaires. N'oubliez pas, toutefois, que ces lois sont tout au moins dans l'esprit de la Charte; que ce n'est qu'au suprême degré de la hiérarchie que la justice administrative émane directement du roi, et que ce n'est que là véritablement qu'on peut dire que cette justice est *réservée* ou *retenue;* dans tous les degrés inférieurs, elle est *nécessairement déléguée*, à un autre titre et par d'autres motifs que la justice dite *ordinaire*, mais puisés à la même source, c'est-à-dire dans l'esprit, si ce n'est dans les termes de la Constitution qui régit notre pays. »

En présence de la Constitution de 1848 et de la loi du 3 mars 1849, il ne peut, du reste, y avoir place pour cette doctrine de la justice administrative réservée.

D'une part, la loi du 3 mars 1849 attribue au conseil d'Etat, ainsi que je vous l'ai expliqué (1), la juridiction directe

(1) Voyez ci-dessus, page 352.

Source : BIU Cujas

en matière contentieuse; d'autre part, d'après l'article 89 de la Constitution, le droit de régler les conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire n'appartient plus, comme précédemment, au chef du pouvoir exécutif en conseil d'Etat; un tribunal spécial en est investi.

Je dois vous faire connaître l'organisation de ce tribunal et déterminer ses attributions (1).

(1) Les limites assignées à l'enseignement du droit administratif dans les Facultés de droit ne permettent pas de traiter dans tous ses détails la matière des conflits d'attributions, même en laissant de côté les questions de compétence, qui forment le fond des conflits, et qu'on ne peut raisonnablement traiter à l'occasion du sujet qui nous occupe. Mais nous pouvons indiquer, aux personnes qui désirent approfondir ce sujet, un travail complet, qui a été composé, à la demande de la section de législation du Conseil-d'État, par un de ses membres (M. Boulatignier), et que l'éditeur du *Dictionnaire général d'administration* (M. Paul Dupont) a inséré dans ce recueil, quoiqu'il ait l'étendue d'un volume in-8°.

Source : BIU Cujas

# TITRE SEPTIÈME.

## De la juridiction des conflits.

Par dérogation au plan que je me suis tracé (dérogation que l'utilité fera excuser, j'espère), après avoir exposé l'organisation et les attributions du tribunal des conflits, j'indiquerai sommairement la procédure du conflit et le mode d'y statuer.

### CHAPITRE PREMIER.

#### ORGANISATION DU TRIBUNAL DES CONFLITS.

L'article 89 de la Constitution rappelé ci-dessus veut que le tribunal des conflits soit composé de membres de la Cour de cassation et de conseillers d'Etat, désignés tous les trois ans, en nombre égal, par leurs corps respectifs : il doit être présidé par le ministre de la justice.

Voici comment, au nom de la commission de Constitution, M. Dupin a exposé les motifs de cette organisation (1) :

« Sous les précédents gouvernements, la puissance royale décidait les conflits, après délibération du conseil d'Etat. En vertu de la maxime que *toute justice émane du roi*, on avait conclu que c'était au roi à déterminer la juridiction en cas de conflit. Ainsi c'était pour réserver à la puissance royale le droit de donner des juges et de régler les juridictions qu'on faisait juger les conflits en conseil d'Etat.

» Maintenant nous sommes sous un régime républicain; *toute justice émane du peuple français*. Quand il y a un conflit, ce n'est pas une personne, un fonctionnaire, en vertu de sa prérogative, qui peut prétendre à vider les conflits. Voilà pourquoi nous avons cru qu'il était constitutionnel de créer

(1) Séance du 17 octobre 1848; *Moniteur* du 18.

Source : BIU Cujas

un tribunal des conflits. Pour le composer, nous avons pris dans les rangs les plus élevés des deux autorités entre lesquelles le conflit peut s'élever, c'est-à-dire des membres de la Cour de cassation, sommet de l'ordre judiciaire, et dans le conseil d'Etat, sommet de l'ordre administratif. Nous avons ainsi constitué un tribunal mixte : c'est ce tribunal qui, avec une grande supériorité d'expérience et de lumières, et avec la pensée publique qui anime des fonctionnaires aussi haut placés, jugera les conflits dans l'intérêt général aussi bien que dans l'intérêt privé, et dans l'intérêt de la loi. »

Les conseillers d'État et les conseillers à la cour de cassation, qui composent le tribunal des conflits, sont au nombre de quatre, pour chacun de ces corps. (Loi du 3 mars 1849, art. 64.)

Afin de conserver à l'institution son caractère mixte, le législateur a voulu que si l'un des membres du tribunal est empêché de siéger, il soit remplacé, selon le corps auquel il appartient, soit par un conseiller d'État, soit par un membre de la cour de cassation. A cet effet, chacun des deux corps élit dans son sein deux suppléants, qui sont appelés à faire le service dans l'ordre de leur nomination ; les fonctions des suppléants ont la même durée que celles des membres titulaires. (Loi du 4 février 1850, art. 3.)

Si le ministre de la justice vient à être empêché, il est remplacé dans la présidence du tribunal par le ministre chargé du département de l'instruction publique (même loi, art. 2). Le législateur a fait choix de ce ministre « comme étant à la fois celui des membres du cabinet dont le département présente le moins de cas de conflits, et aussi comme réunissant, au moins en général, toutes les autres conditions désirables pour remplir cette haute fonction (1). »

(1) Rapport fait à l'Assemblée législative, le 24 décembre 1849, par M. Thomine-Desmazures.

Source : BIU Cujas

Il existe auprès du tribunal des conflits, comme auprès du conseil d'État et de la cour de cassation, un ministère public; mais, toujours à cause du caractère mixte de l'institution, il est organisé d'une manière spéciale.

Les fonctions du ministère public devant la juridiction des conflits sont remplies par deux commissaires du gouvernement choisis, tous les ans, par le Président de la République, l'un parmi les maîtres des requêtes au conseil d'État, l'autre dans le parquet de la cour de cassation. Il est adjoint à chacun des commissaires un suppléant, choisi de la même manière, et pris dans les mêmes rangs, pour le remplacer. (Loi du 4 février 1850, art. 5.)

Un secrétaire, nommé par le ministre de la justice, est attaché au tribunal, et complète, en quelque sorte, sa composition. (Règlement du 26 octobre 1849, art. 5.)

Avant de vous montrer comment cette haute juridiction procède au règlement des conflits d'attributions, je veux indiquer comment ces conflits se constituent.

## CHAPITRE DEUXIÈME.

### COMMENT LE CONFLIT D'ATTRIBUTIONS SE CONSTITUE.

Depuis l'arrêté du 13 brumaire an x (4 nov. 1801), c'est aux préfets seuls qu'il appartient de revendiquer, devant l'autorité judiciaire, au nom de l'autorité administrative, la connaissance des questions qui leur paraissent avoir été portées incompétemment devant les cours et tribunaux.

Le préfet de police, à Paris, et les préfets maritimes dans les arrondissements maritimes, partagent ce droit avec les préfets des départements, pour les matières qui sont placées dans leurs attributions.

Mais la revendication ne peut être exercée, ni en toute matière, ni devant toute juridiction, ni en tout état de cause. Une ordonnance du 1er juin 1828 a tracé des limites au droit d'éle-

Source : BIU Cujas

ver le conflit, afin de faire cesser les plaintes que l'exercice trop rigoureux de ce droit avait fait naître.

Je vais vous expliquer, messieurs, les dispositions de cette ordonnance (1), et l'exécution qu'elle a reçue dans une pratique de vingt ans.

D'abord, le conflit ne peut être élevé en matière criminelle.

Il ne peut l'être en matière de police correctionnelle que dans les deux cas suivants :

1° Lorsque la répression du délit est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative;

2° Lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépend d'une question préjudicielle, dont la connaissance appartient à l'autorité administrative en vertu d'une disposition législative. Dans ce dernier cas, le conflit ne peut être élevé que sur la question préjudicielle.

D'un autre côté, ne donnent pas lieu au conflit :

1° Le défaut d'autorisation soit de la part du gouvernement lorsqu'il s'agit de poursuites dirigées contre ses agents, soit de la part du conseil de préfecture, lorsqu'il s'agit de contestations judiciaires dans lesquelles les communes et les établissements publics sont parties;

2° Le défaut d'accomplissement des formalités à remplir devant l'administration préalablement aux poursuites judiciaires, par exemple, lorsqu'il s'agit d'intenter une action contre l'État, d'après la loi des 28 octobre et 5 novembre 1790.

Il est, d'ailleurs, de jurisprudence que le conflit ne peut être élevé ni devant les juges de paix, ni devant les tribunaux de simple police, ni devant les tribunaux de commerce.

Enfin, le conflit ne peut jamais être élevé après des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs. Ainsi l'administration, qui a laissé le juge prononcer définitivement sans revendiquer ses attributions,

(1) Il faut y ajouter pour quelques détails l'ordonnance du 1er mars 1831.

Source : BIU Cujas

ne peut élever le conflit devant ce juge; mais elle ressaisit son droit, lorsque le jugement étant susceptible d'appel, l'une des parties rouvre la lice devant de nouveaux juges.

Le conflit peut donc être élevé en cause d'appel, s'il ne l'a été en première instance : de même, s'il l'a été irrégulièrement devant les premiers juges.

J'ajoute que le conflit, que nous avons dit ne pouvoir être élevé devant les juges de paix, les tribunaux de simple police et les tribunaux de commerce, peut l'être sur l'appel des décisions rendues par ces juridictions.

Dans ces limites, le conflit peut être élevé, alors même que l'administration ne serait pas en cause, et que le débat s'agiterait entre particuliers.

Mais il ne peut l'être que selon certaines formes, dont quelques unes doivent être observées à peine de nullité.

Ainsi, lorsqu'un préfet estime que la connaissance d'une question portée devant un tribunal est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative, il doit d'abord demander le renvoi de l'affaire devant l'autorité compétente. Pour mettre le tribunal à même d'apprécier le mérite de sa revendication, il doit adresser au procureur de la République un mémoire en déclinatoire, dans lequel doit être rapportée la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du litige.

Cette formalité du déclinatoire est considérée comme substantielle. Elle ne peut être suppléée par la présentation de l'exception d'incompétence qu'aurait faite l'une des parties, alors même que cette partie serait le préfet lui-même agissant au nom de l'État.

Le procureur de la République doit faire connaître au tribunal le mémoire du préfet, dans tous les cas; il requiert le renvoi devant l'autorité administrative, si la revendication lui paraît fondée.

Source : BIU Cujas

Après que le tribunal a statué sur le déclinatoire, le procureur de la République doit adresser au préfet, dans les cinq jours qui suivent le jugement, copie de ses conclusions ou réquisitions, et du jugement rendu sur la compétence. La date de l'envoi doit être consignée sur un registre à ce destiné.

Lorsque le déclinatoire est admis, toute cause de conflit a disparu, à moins que l'une des parties ne frappe d'appel le jugement qui a fait droit au déclinatoire ; auquel cas le préfet peut élever le conflit, dans la quinzaine qui suit la signification de l'acte d'appel, sans qu'il soit besoin de présenter un déclinatoire aux nouveaux juges.

Lorsque le déclinatoire est rejeté, le préfet est appelé à examiner s'il y a lieu de persister dans sa revendication, et par suite d'élever le conflit. Un délai de quinzaine, à partir de l'envoi fait par le procureur de la République, lui est accordé à cet effet : pendant ce délai, le tribunal doit s'abstenir de prononcer sur le fond du litige ; faute de quoi, le préfet ne serait pas moins recevable à élever un conflit, malgré la règle qui lui défend de le faire après des arrêts définitifs.

Lorsque le préfet veut élever le conflit, il prend un arrêté, dans lequel il vise le jugement intervenu, et où la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du point litigieux doit être textuellement insérée.

L'arrêté, avec les pièces y visées, doit être déposé, dans le délai précité, au greffe du tribunal qui a rejeté le déclinatoire. Le greffier le remet immédiatement au procureur de la République.

Ce magistrat est chargé de communiquer l'arrêté du préfet au tribunal, réuni dans la chambre du conseil ; en même temps, il requiert que, conformément à l'article 27 de la loi du 21 fructidor an III, il soit sursis à toute procédure judiciaire.

Quoique la revendication faite par le préfet, au nom de l'au-

Source : BIU Cujas

torité administrative, ait en quelque sorte changé le caractère du débat soumis au tribunal par les parties, cependant on ne peut dire raisonnablement que celles-ci soient sans intérêt au débat d'attributions qui s'agite entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, puisqu'en définitive il s'agit de déterminer quel sera leur juge. Aussi sont-elles admises à fournir leurs observations sur la question de compétence.

En conséquence, après que l'arrêté de conflit a été communiqué au tribunal, comme il a été dit ci-dessus, cet arrêté et les pièces y annexées sont rétablis au greffe du tribunal, où ils doivent rester quinze jours; là les parties peuvent en prendre connaissance sans déplacement, d'après l'avis qui leur en est donné par le procureur de la République, au parquet duquel elles déposent leurs observations et les documents à l'appui.

Immédiatement après l'expiration du délai, attendu l'urgence de la matière, le procureur de la République doit transmettre au ministre de la justice le dossier de l'affaire, avec les pièces nécessaires pour que l'autorité chargée de vider le conflit soit en mesure de prononcer.

Ces pièces sont : la citation, les conclusions des parties, le déclinatoire proposé par le préfet, le jugement de compétence, l'arrêté de conflit, les observations du ministère public, celles des parties si elles en ont fourni, avec toutes les pièces jointes. A quoi il convient d'ajouter le jugement de sursis et l'extrait des registres tenus au greffe et au parquet pour constater l'observation des formalités qui viennent d'être indiquées.

Dans les vingt-quatre heures de la réception des pièces, le ministre de la justice doit adresser au procureur de la République un récépissé énonciatif des pièces envoyées, lequel doit être déposé au greffe du tribunal devant lequel le conflit a été élevé.

La procédure du conflit entre dans une nouvelle phase : voici ses règles.

Source : BIU Cujas

## CHAPITRE TROISIÈME.

### MODE DE PROCÉDER DEVANT LE TRIBUNAL DES CONFLITS POUR LE JUGEMENT DES CONFLITS.

Devant la juridiction suprême instituée par la Constitution, la procédure se trouve réglée par un décret du 26 octobre 1849, portant règlement d'administration publique, et rendu en exécution de l'article 64 de la loi du 3 mars 1849, déléguant au pouvoir exécutif le droit de déterminer les formes de procéder du tribunal des conflits.

D'après ce règlement, immédiatement après l'arrivée à la chancellerie des arrêtés de conflit et des pièces, doit avoir lieu l'enregistrement au secrétariat du tribunal des conflits, et aussi la désignation du rapporteur.

Cette désignation appartient au ministre de la justice; mais la loi du 4 février 1850 dit que les fonctions de rapporteur doivent être alternativement confiées à un conseiller d'État et à un membre de la cour de cassation, sans que cet ordre puisse être interverti.

Dans les cinq jours de l'arrivée, c'est-à-dire lorsque le rapporteur a pu prendre connaissance au moins sommairement de l'affaire, le dossier est communiqué au ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service public auquel se rapporte le conflit, afin qu'il puisse fournir ses observations sur la question de compétence; un délai de quinze jours lui est accordé à cet effet par le règlement.

Indépendamment du droit de fournir des observations entre les mains du procureur de la République que nous avons mentionné ci-dessus, les parties intéressées ont celui de charger des avocats au conseil d'État et à la cour de cassation de présenter, en leur nom, devant le tribunal des conflits, des mémoires et des observations. Lorsque des avocats ont reçu cette mis-

Source : BIU Cujas

sion des parties, ils peuvent être autorisés à prendre communication des pièces au secrétariat, sans déplacement.

Dans les vingt jours qui suivent la rentrée des pièces, le rapporteur fait au secrétariat le dépôt de son rapport et des pièces.

Les rapports doivent être faits par écrit.

Le ministre président fait alors transmettre le dossier à l'un des commissaires du gouvernement, à l'effet de donner des conclusions devant le tribunal. Dans aucune affaire, les fonctions de rapporteur et celles du ministère public ne peuvent être remplies par deux membres pris dans le même corps (1).

Lorsque le commissaire du gouvernement a pris connaissance du dossier, et que l'affaire est en état de recevoir solution, le tribunal se réunit, sur la convocation du ministre de la justice, *en audience publique*.

La police des audiences appartient au président.

Le tribunal ne peut siéger qu'au nombre de neuf juges, pris également, à l'exception du ministre, dans les deux corps qui concourent à sa formation (2).

Après le rapport, les avocats des parties peuvent présenter des observations orales ; le commissaire du gouvernement est ensuite entendu dans ses conclusions.

Il doit être statué sur le conflit, dans le délai de deux mois, à dater de la réception des pièces au ministère de la justice. Un mois après l'expiration de ce délai, si le tribunal n'a pas reçu notification de la décision rendue sur le conflit, il peut procéder au jugement de l'affaire.

Les décisions du tribunal des conflits contiennent les noms et les conclusions des parties, s'il y a lieu, le vu des pièces principales et des dispositions législatives dont elles font l'application.

(1) Cette dernière disposition est empruntée à la loi du 4 février 1850, dont elle forme l'article 7.

(2) Loi du 4 février 1850, article 2.

Source : BIU Cujas

Elles sont motivées.

Les noms des membres qui ont concouru à les rendre doivent y être mentionnés.

La minute est signée par le président, le rapporteur et le secrétaire.

L'expédition des décisions est délivrée aux parties intéressées par le secrétaire du tribunal.

Le ministre de la justice fait transmettre administrativement aux ministres expédition des décisions dont l'exécution rentre dans leurs attributions.

Les décisions du tribunal des conflits ne sont pas susceptibles d'opposition.

Telles sont, messieurs, les règles relatives aux conflits d'attributions, dits *positifs*. Pour embrasser la matière dans son ensemble (je ne dis pas dans ses détails), je dois vous donner quelques notions sur la manière dont se vident les conflits *négatifs*.

## CHAPITRE QUATRIÈME.

### DES CONFLITS NÉGATIFS.

Comme j'ai eu l'occasion d'en faire déjà la remarque, la compétence sur un litige déterminé peut être douteuse entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, non seulement lorsque les organes des deux autorités revendiquent la connaissance du litige, mais aussi lorsque ces mêmes organes se déclarent incompétents pour prononcer sur le débat qui leur a été successivement soumis par les parties intéressées. Ce dernier cas constitue, vous le savez, ce qu'on appelle le *conflit négatif d'attributions*, par opposition au premier qui constitue ce qu'on nomme le *conflit positif*.

Les prérogatives des deux autorités, judiciaire et administrative, sont en quelque sorte désintéressées dans le conflit négatif, puisque ces deux autorités ont proclamé leur incom-

Source : BIU Cujas

pétence; mais la justice ne peut faire défaut aux parties; si leur différend subsiste, il doit trouver un juge.

Les règles à suivre pour faire vider les conflits négatifs sont tracées dans le règlement d'administration publique du 16 octobre 1849 (chapitre 3), où l'on rencontre dans quelques dispositions les résultats d'une expérience de cinquante années au sein du conseil d'État.

En cas de conflit négatif, le recours devant le tribunal des conflits pour faire régler la compétence, est exercé directement par les parties intéressées. Il est formé par requête, signée d'un avocat au conseil d'État et à la cour de cassation.

Lorsque l'affaire intéresse directement l'Etat, le recours peut être formé par le ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service public que l'affaire concerne : ce ministre est le représentant légal de l'État.

Lorsque la déclaration d'incompétence émane d'une part de l'autorité administrative, de l'autre, d'un tribunal statuant en matière de simple police ou de police correctionnelle, le recours peut, en outre, être formé par le ministre de la justice : l'intérêt de la vindicte publique ne permettait pas que, dans ce cas, on laissât aux parties en cause le soin de faire vider le conflit négatif.

Voici, du reste, comment il est procédé devant le tribunal des conflits.

L'instruction prend le caractère contradictoire, et suit des formes analogues à celles qui sont en usage devant la section du contentieux au conseil d'État.

Lorsque le recours est formé par des particuliers, les parties intéressées en sont informées par une ordonnance de *soit-communiqué*, rendue par le ministre de la justice, président du tribunal des conflits.

Cette ordonnance doit être signifiée par les voies de droit, dans le délai d'un mois. Ceux qui demeurent hors de la France

Source : BIU Cujas

continentale ont pour faire cette signification, outre le délai d'un mois, celui qui est réglé par l'article 75 du Code de procédure civile.

Lorsque le recours est formé par un ministre, il en est, dans le même délai, donné avis à la partie intéressée par la voie administrative.

Dans les affaires qui intéressent l'État directement, si le recours est formé par la partie adverse, le ministre de la justice est chargé d'assurer la communication du recours au ministre que l'affaire concerne.

La partie, à laquelle la notification a été faite, est tenue, si elle réside sur le territoire continental, de répondre et de fournir ses défenses dans le délai d'un mois, à partir de la notification.

A l'égard des colonies et des pays étrangers, les délais sont réglés d'après les distances, par l'ordonnance de *soit-communiqué*.

Enfin, les parties intéressées peuvent prendre, par elles-mêmes ou par leurs avocats, communication des productions au secrétariat, sans déplacement, et dans le délai déterminé par le rapporteur.

Pour le surplus, les formes de la procédure sont celles qui sont établies pour le jugement des conflits positifs.

Avant de terminer, messieurs, je crois devoir ajouter que les attributions du tribunal des conflits ne sont pas bornées à celles que je viens de vous faire connaître : cette haute juridiction en possède deux autres, que je ne puis me dispenser d'indiquer.

Source : BIU Cujas

## CHAPITRE CINQUIÈME.

### ATTRIBUTIONS DU TRIBUNAL DES CONFLITS QUI NE SE RAPPORTENT PAS AU RÈGLEMENT DES COMPÉTENCES ENTRE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE.

D'après l'article 90 de la Constitution : « les recours pour incompétence et excès de pouvoirs contre les arrêts de la cour des comptes doivent être portés devant la juridiction des conflits. » Précédemment, ils devaient l'être devant le conseil d'État.

Aux termes de l'article 47 de la loi du 3 mars 1849, « le ministre de la justice a le droit de revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées devant la section du contentieux du conseil d'État, et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif.

» Toutefois, il ne peut se pourvoir devant cette juridiction qu'après que la section du contentieux a refusé de faire droit à la demande en revendication qui doit lui être préalablement soumise. »

Le Règlement du 26 octobre 1849 contient, dans ses chapitres 4 et 5, les règles relatives aux recours contre les arrêts de la Cour des comptes et aux revendications formées en vertu de l'article 47 de la loi du 3 mars 1849 : permettez-moi de vous renvoyer à ce document.

Quant au mérite de ces diverses innovations, je m'abstiens de le discuter ; avant de nous prononcer laissons les résultats se produire : en attendant, je fais des vœux pour que les changements qui viennent de vous être signalés contribuent à maintenir l'harmonie parmi les autorités qui se partagent l'exercice de la puissance publique.

FIN DU TOME DEUXIÈME.

Source : BIU Cujas

# RÉSUMÉ GÉNÉRAL

I. J'ai terminé, messieurs, la tâche que je m'étais imposée; j'ai rempli le cadre que je m'étais tracé. Dans l'impossibilité (qu'une expérience de quinze ans m'avait démontrée) de parcourir utilement en une année le cercle entier du droit administratif, j'ai dû me restreindre à n'enseigner, de 1842 à 1843, que l'*organisation* et les *attributions* des diverses autorités administratives : réservant pour les années qui vont suivre, d'abord l'exposition des principes généraux de chacune des matières du droit administratif, et ensuite les règles générales de la compétence et les formes de procéder dans chaque matière; c'est-à-dire, en définitive, le tableau complet de notre droit administratif.

Pour vous, messieurs, pour ceux qui auront été fidèles à l'enseignement de cette année scolaire, vous n'en aurez pas moins reçu une très-large part d'instruction, applicable dans tout le cours de vos carrières diverses, et dont vous éprouverez peut-être un peu plus les résultats, à mesure que vous vous éloignerez davantage de l'époque à laquelle elle vous aura été offerte pour la première fois dans nos écoles.

II. C'est ainsi que je vous ai montré le droit administratif émanant du droit public; les pouvoirs législatif et exécutif présidant à la direction et aux destinées de notre société : le premier, dictant les règles de la conduite des membres de cette société; le second, pourvoyant à l'exécution de ces règles, avec le secours de l'administration et de la justice.



Source : BIU Cujas

Je vous ai présenté l'administration comme l'action vitale du gouvernement et le bras de la société, dont il est la tête.

Je vous ai indiqué les lois d'intérêt privé comme le domaine propre de l'autorité judiciaire; et, pour la sphère propre à l'action administrative, les lois d'intérêt général, dont le but unique est l'utilité sociale, la satisfaction des besoins généraux.

Je vous ai fait remarquer que ces lois ne peuvent sûrement atteindre ce but que par des déclarations de principes, par une organisation puissante et des attributions déterminées, et enfin par des formes de procéder protectrices de tous les intérêts.

III. Je vous ai tracé les caractères généraux de notre administration française, à savoir :

L'*unité* politique et administrative effaçant l'esprit individuel et d'égoïsme, et réunissant tous les intérêts privés dans le faisceau de l'intérêt général;

La *centralisation*, qui met ce pouvoir unique en communication incessante avec tous les points de la France, et qui, après avoir imprimé le mouvement à tous les rouages, ramène tous les actes sous l'empire de son contrôle;

La *subordination*, enfin, qui est le gage certain de la bonté de l'exécution :

Trois caractères avec le secours desquels se produisent, dans notre État, l'ordre, la régularité et l'harmonie; caractères enfin qui font la gloire et la force de notre administration publique.

Je vous ai fait assister à l'enfantement laborieux de ce système politique; je vous ai montré l'Assemblée constituante traçant une ligne profonde entre les deux branches du pouvoir exécutif, entre les deux autorités administrative et judiciaire, qu'elle venait de diviser à jamais.

Je vous l'ai montrée, des débris incohérents de l'ancienne monarchie, s'efforçant de créer et d'organiser un nouveau corps politique, et d'élever sur une base commune le double édifice de la représentation nationale et de l'administration intérieure;

Distribuant la France en divisions territoriales à peu près

Source : BIU Cujas

égales, et d'une étendue calculée sur celle qui convient au plus favorable exercice des différents pouvoirs;

Composant ces divisions en raison des trois éléments combinés, du territoire, des contributions et de la population;

Donnant à ces divisions le nom de *départements*, et à leurs subdivisions celui de *districts*, transformés plus tard en *arrondissements*, et rencontrant enfin, au dernier échelon, les communes, éléments nécessaires de toute société civilisée, que l'Assemblée constituante a rattachés au centre, en consacrant toutefois leurs pouvoirs propres.

Je vous l'ai montrée organisant d'après ces bases les corps administratifs, les distribuant dans chacune des divisions territoriales, et les soumettant hiérarchiquement à la subordination qu'elle avait établie en principe.

De telle sorte que, dès cette époque, notre pays a vu au cœur de l'empire une administration *suprême* et *centrale*, et, sous sa direction, une administration *supérieure* au chef-lieu de chaque département;

Une administration *inférieure* au chef-lieu de la subdivision, appelée depuis arrondissement;

Une administration *municipale* dans chaque commune.

L'autorité suprême est ainsi descendue, dès lors, de degrés en degrés, jusqu'aux citoyens et au territoire, objet et but de l'exécution des lois.

IV. Je vous ai expliqué, messieurs, comment notre administration s'est perfectionnée; comment, au seuil même du siècle dont nous avons déjà parcouru près de la moitié, a cessé la forme *collective*, adoptée d'abord par l'administration, à tous les degrés, et comment a commencé la forme *unitaire*, heureusement substituée à la première, en faveur de l'ordre et de la bonne direction;

Comment alors aussi les préfets, les sous-préfets, les maires, ont été placés à la tête des départements, des arrondissements



Source : BIU Cujas

et des communes, pour administrer le pays sous l'autorité du chef du gouvernement, ramené bientôt lui-même à la forme unitaire.

V. Le tableau général de notre administration étant ainsi tracé, nous sommes entré dans l'examen des moyens par lesquels l'autorité centrale et suprême parvient à l'exécution des lois administratives; et vous avez reconnu avec moi qu'elle accomplit sa mission, d'une part, en donnant des ordres, en prenant des mesures, en rendant des décisions, en faisant, en un mot, *des actes d'autorité;*

D'autre part, en instituant des *agents* qui reçoivent d'elle la mission de la seconder.

Les *actes* de la royauté, leurs caractères et leur forme, ont été l'objet de nos études : traités de paix, d'alliance et de commerce, déclarations de guerre, commandements relatifs à l'armée, règlements d'administration publique, décisions intéressant une certaine généralité, mesures purement individuelles, concessions, nominations, grâces, faveurs distribuées, décisions au contentieux, maintien des autorités dans leurs limites : tous ces actes sont ou peuvent être qualifiés de *décrets* ou d'*ordonnances.*

Toutes, en vertu des principes constitutionnels, doivent être contre-signées par un ministre.

Les *agents* de l'autorité royale, vous l'avez vu, messieurs, sont les bras, les mains et les yeux de l'administration suprême.

Notre organisation les présente sous trois formes diverses : ils sont *agents* proprement dits, *conseils* ou *juges;* d'où l'administration peut se classer en *active,* ou *consultative,* ou *contentieuse.*

VI. Nous avons dû nous attacher d'abord à connaître les *agents proprement dits,* ceux entre les mains desquels est remise l'action administrative, et nous avons rencontré :

Au centre, des agents suprêmes, les *ministres,* qui, d'après la volonté du roi, impriment le mouvement au corps politique; et de là cette formule ancienne : le Roi veut, les ministres ordonnent, tous les autres agents exécutent.

Source : BIU Cujas

Auprès des ministres sont les sous-secrétaires d'État, délégataires institués d'une partie de leur pouvoir.

Dans chaque grande division du territoire, dans le département, un agent supérieur, le *préfet*, qui reçoit l'impulsion, et développe sur les personnes et sur les choses l'étendue de pouvoir qui lui est confiée pour l'exécution des lois.

Dans chaque division territoriale intermédiaire, dans l'*arrondissement*, un agent inférieur, le *sous-préfet*, qui reçoit et transmet l'impulsion, a peu de pouvoirs propres, est surtout un rouage intermédiaire ou un agent d'information, et un surveillant journalier de l'exécution ordonnée.

Enfin, dans chaque division inférieure, dans la commune, un dernier agent, le *maire*, par lequel la puissance exécutive se place en présence du peuple, des citoyens eux-mêmes, pour obtenir l'obéissance à la volonté législative et réglementaire, par la persuasion, par l'autorité ou par la contrainte.

De plus, dans certaines circonscriptions, un agent spécial, le commissaire de police, institué pour seconder le maire dans l'exercice de quelques-unes de ses fonctions.

Nous avons suivi tous les agents directs de l'administration dans cette hiérarchie, et nous avons recherché pour chacun d'eux l'origine de sa fonction spéciale, sa nature, son objet, son étendue, et jusqu'à la formule des actes par lesquels elle s'exerce; enfin sa rémunération et le respect qui lui est dû.

VII. Cette longue étude achevée, il ne nous a pas été difficile de reconnaître que ce petit nombre de dépositaires de la puissance publique serait impuissant à pourvoir à l'administration de tous les grands services publics, répartis entre les divers départements ministériels, et vous avez remarqué avec moi que les lois et règlements qui nous régissent donnent à ces agents directs de très-nombreux *auxiliaires*, dont le nom même indique qu'ils sont destinés à les aider et seconder.

Je vous ai montré que ces agents auxiliaires sont, en effet,

Source : BIU Cujas

affectés aux divers genres de services publics dont l'intérêt général rend l'établissement nécessaire;

Qu'on distingue deux genres de services administratifs; qu'il y a un service *intérieur* et un service *extérieur;*

Que le service intérieur a pour objet principal le soin de préparer, de confectionner les actes de l'administration;

Que le service extérieur a pour objet de procurer l'exécution de ces actes, et que le mouvement est son caractère dominant;

Qu'il y a des agents auxiliaires pour l'un et pour l'autre service;

Que les agents auxiliaires du service intérieur composent ce qu'on appelle les *bureaux* des ministères, des préfectures, des directions des douanes, etc.;

Que ces derniers agents sont essentiellement *sédentaires;*

Tandis que les agents auxiliaires du service extérieur ont une vie active, et qu'ils peuvent être appelés *ambulants*, parce que leurs fonctions les entraînent ordinairement au dehors;

Que le travail des agents auxiliaires du service intérieur, des employés des bureaux, consiste surtout en études, en combinaisons réfléchies, en examen de dossiers ou d'affaires, en rédactions, en rapports, en expéditions;

Que le travail des agents extérieurs, sans exclure toute rédaction dans le cabinet, comprend surtout l'inspection, le contrôle et les opérations sur les choses soumises à l'action administrative;

Qu'il existe enfin des emplois où ces deux genres de service viennent se réunir; que la spécialité des services publics exige un agent particulier, qui, sous l'autorité prédominante du ministre, dirige chacun de ces services; que cet agent reçoit la dénomination de *directeur*, de *chef de division*, ou toute autre, et que, de fait, il est le *chef du service* qui lui est confié; que ses fonctions consistent à déterminer les bases des mesures à prendre, les directions à imprimer aux agents inférieurs, les instructions à leur donner, les éclaircissements à leur fournir sur les doutes qu'ils exposent; enfin les explications à leur transmettre sur l'esprit des mesures ordonnées;

Que ces directeurs ou chefs de service, placés au centre même

Source : BIU Cujas

de l'administration, reçoivent les instructions ou ordres du ministre auquel ils sont soumis; qu'ils connaissent la pensée du gouvernement, et dirigent dans le sens convenu l'exécution qui leur est confiée;

Qu'enfin, au-dessous d'eux, se trouvent, dans les divisions du territoire, ou dans les circonscriptions spéciales qui ont été adoptées pour le service, des *directeurs locaux*, agents en sous-ordre, qui, à leur tour, deviennent un centre local, d'où rayonne l'action de tous les agents du service spécial, et où revient tout le contrôle de leurs actes.

VIII. Cette organisation générale étant comprise, messieurs, nous avons scruté, sous ce nouveau rapport, l'organisation intérieure de chacune des parties de l'administration centrale, c'est-à-dire des ministères et de leurs subdivisions, de l'administration du département, de l'arrondissement et de la commune, et nous avons porté un examen attentif jusque dans leurs dernières ramifications.

Parvenu à ce point, et jetant un regard en arrière, nous avons considéré quels étaient les caractères essentiels des fonctions administratives *directes* et *auxiliaires*, et nous avons reconnu, conformément aux principes fondamentaux posés tout d'abord, l'*unité*, la *responsabilité*, la *dépendance* et la *résidence*; de là aussi nous avons conclu les principaux devoirs de toutes les classes d'agents administratifs.

En regard de ces devoirs envers l'État, nous n'avons pas hésité à reconnaître les devoirs de l'État envers ses agents, et nous avons tracé au premier rang les règles relatives au *traitement*, à l'*avancement*, au temps de la *retraite*.

IX. Ainsi s'est accomplie pour nous l'étude de la première forme sous laquelle se présente notre organisation administrative, et nous avons dû aborder la seconde, à savoir : les fonctions *consultatives*, exercées par toute une catégorie distincte d'instruments de la puissance royale.

L'administration est active par essence; la promptitude est

Source : BIU Cujas

l'une des conditions de son existence ; mais la *sûreté d'action* ne lui importe pas moins. L'éclairer sans cesse sur les difficultés qu'elle rencontre dans sa marche, recueillir et lui présenter des avis sur les meilleurs moyens d'accomplir sa mission, de pourvoir à l'exécution des lois, c'est-à-dire de procurer le bien général, en évitant de froisser l'intérêt privé : telle est la pensée que je vous ai indiquée comme ayant présidé à cette partie de notre organisation administrative, dans laquelle je vous ai signalé, nommé, expliqué, à chaque degré de la hiérarchie administrative, les conseils dont la délibération éclaire, prépare, et souvent résout les questions administratives, sans toutefois enchaîner les administrateurs.

Sous l'impression de ces idées, nous avons procédé à cette partie de nos études. Mais ici, messieurs, dans les explications que je vous offrais, j'ai cru devoir adopter une marche inverse de celle que j'avais suivie pour vous exposer la série hiérarchique des agents directs et auxiliaires de l'administration active. L'autorité partant du centre, il m'avait paru logique de suivre la direction du mouvement qui se porte vers les extrémités. Les conseils ayant, au contraire, pour objet l'instruction des affaires administratives, qui va des extrémités au centre, puisque c'est dans les localités que naissent en général les faits administratifs et les difficultés d'application sur lesquels les administrateurs sont appelés à statuer, c'est par les conseils inférieurs que j'ai commencé à vous montrer l'enchaînement et le système de toute cette autre catégorie d'instruments administratifs.

Je me suis donc efforcé de vous faire comprendre, d'abord leur utilité spéciale et locale, et ensuite la manière dont ils se rattachent à l'intérêt général.

C'est ainsi que nous avons examiné les conseils adjoints à l'administration de la commune, de l'arrondissement, du département, et ceux, en nombre si grand, qui existent auprès de l'administration centrale.

Ils ont été pour nous comme autant d'anneaux dont j'ai composé, avec vous, conformément aux faits, la longue chaîne de

Source : BIU Cujas

celles de nos institutions administratives dont le caractère dominant est *délibératif* et *consultatif*.

X. Toutefois, messieurs, je n'ai pas manqué de vous faire remarquer que, quoique les délibérations de ces conseils n'aient, en général, d'autre caractère que celui d'un simple avis, nos lois établissent quelquefois en principe que l'administration *sera tenue* de demander cet avis, de le provoquer, de le recueillir, en même temps qu'elles déclarent que l'administration n'est pas liée par l'existence de cet avis;

Que cette nécessité légale n'est établie d'abord que pour certaines branches de services publics où l'administrateur a toujours besoin d'être secouru par les lumières de la science : telles, par exemple, l'administration générale des mines et celle des grands travaux publics; ou pour certaine nature de matières administratives où la délibération a besoin d'être plus mûrie et quelquefois plus solennelle;

Que, dans toutes les autres branches des services publics, l'intervention des conseils administratifs n'est qu'officieuse; que l'administrateur est le maître de la demander ou de ne pas la demander, suivant que l'utilité publique lui paraît ou ne lui paraît pas y avoir intérêt.

XI. J'ai ajouté, messieurs, qu'il est, toutefois, une certaine catégorie de corps délibérants qui portent le nom de *conseils*, et qui ont reçu des lois la mission de donner, en effet, des *avis* à l'administration : conseils que celle-ci n'est pas la maîtresse d'éloigner d'elle, et dont elle ne peut révoquer les membres : ce sont ceux dont la nomination est déléguée aux citoyens, et qui, à l'instar de nos chambres législatives, mais en dehors de la sphère purement politique, représentent les intérêts de ces agglomérations d'habitants qui forment les communes, les arrondissements et les départements;

Et qu'enfin il est quelques-uns de ces conseils qui sont investis de vrais pouvoirs administratifs, et dont la fonction ne se borne pas à donner des avis, mais à prendre de véritables décisions,

Source : BIU Cujas

ayant une autorité propre, et dont l'agent investi de l'autorité active n'est plus chargé que de procurer l'effet extérieur ou l'exécution.

J'ai eu soin de vous signaler ces différents caractères, surtout dans les conseils municipaux et les conseils généraux, et, avec le secours des lois, de déterminer les limites de leurs pouvoirs propres.

XII. Il nous restait, messieurs, à étudier la troisième et dernière forme sous laquelle se produit notre organisation administrative, c'est-à-dire la série d'instruments avec le secours desquels se distribue la *justice administrative*.

Nous nous sommes, tout d'abord, attaché à bien reconnaître et définir le *contentieux de l'administration*, et par conséquent son caractère et ses limites générales.

Nous avons trouvé ce caractère dans toute réclamation que fait naître un acte administratif, où le contradicteur est un intérêt privé qui se fonde sur un droit positif, pourvu toutefois que, dans ce débat, l'intérêt général soit directement ou indirectement engagé.

Quant à ses limites générales, nous les avons signalées, d'une part, dans les débats de pur intérêt privé, qui sont du domaine exclusif de l'autorité judiciaire;

D'autre part, dans les matières de pure administration, où la juridiction administrative ne pourrait intervenir sans entraver elle-même la marche du pouvoir.

Jetant ensuite un coup d'œil sur toute la justice administrative, j'ai dû vous prévenir, messieurs, que son organisation n'offre pas cet ensemble satisfaisant que présente l'organisation judiciaire; que la justice administrative ne paraît pas avoir été l'objet d'un système médité, coordonné dans toutes ses parties; qu'on n'y trouve pas nettement établies la classification des autorités et la gradation de leurs pouvoirs; qu'elle paraît plutôt être née des besoins que l'état social a successivement manifestés.

Je vous ai fait, toutefois, remarquer qu'elle présente comme

Source : BIU Cujas

avantages spéciaux la possibilité de plusieurs recours successifs, la simplicité des formes, et la grande modicité des frais.

XIII. Ces premières notions données, je vous ai fait, par les lois mêmes, l'historique de cette justice administrative; et, divisant les autorités chargées de statuer sur le contentieux, en juridictions *collectives* et juridictions *personnelles*, j'ai fait passer sous vos yeux chacun des tribunaux ou fonctionnaires que la loi a investis du pouvoir de juger en matière administrative.

Je vous ai marqué les divers degrés de ces juridictions; les diverses dévolutions successives qui, dans cette sphère, sont ouvertes aux intérêts engagés, et l'étendue d'autorité attachée à chacune des décisions des juges administratifs.

Je vous ai dit, messieurs, leur force exécutoire, et les divers moyens par lesquels cette exécution peut et doit être obtenue.

Enfin, j'ai cru devoir vous prémunir contre cet abus de langage qui tendrait à inspirer et propager cette croyance, que la justice administrative est un *démembrement* de la justice que l'on appelle *ordinaire*, tandis que l'étude attentive de notre législation nouvelle donne la conviction que, par suite de la séparation absolue des deux autorités administrative et judiciaire, le droit de juger, le devoir sacré de rendre la justice a été complétement divisé; que là il a été confié à une hiérarchie de tribunaux dont la mission spéciale est de statuer sur les intérêts des citoyens entre eux ou d'appliquer la loi pénale; et qu'ici le droit de rendre la justice a été remis à des juges qui ont pouvoir de statuer sur des débats nés d'actes administratifs, et dans lesquels l'administration a un intérêt présent ou éloigné.

Et c'est encore dans le même esprit que, tout à l'heure, j'ai cru devoir combattre la doctrine qui tend à propager cette erreur, que la délégation de la justice administrative est *volontaire*, et qu'elle pourrait être retirée sans le secours du législateur.

Tel a été l'ensemble de mon enseignement de cette année, autant, du moins, qu'il est possible de reproduire, en les résumant, neuf mois d'études en quelques minutes!

Source : BIU Cujas

Puissent mes efforts et mon zèle, messieurs, vous avoir été de quelque utilité! puissiez-vous, en vous séparant de lui, emporter quelque bon souvenir de votre professeur!

FIN DU COURS DE 1842—1843.

Source : BIU Cujas

Au moment de sa mort, M. Macarel achevait d'imprimer la seconde édition des deux premiers volumes de son cours. Pendant l'impression, notre droit public et administratif avait subi de graves modifications. Pour conserver à son livre toute son utilité, l'auteur avait conçu la pensée d'un *appendice*, où seraient constatés tous les changements qui se rapportaient aux matières traitées dans ces deux volumes. Le moyen de réaliser cette pensée était une des préoccupations des derniers temps de sa vie, et il m'entretenait souvent des difficultés que présentait l'exécution.

La tâche qu'il devait accomplir m'étant échue, il est survenu des difficultés nouvelles.

D'abord, quant à la forme à suivre pour la rédaction de l'*appendice*, j'étais naturellement moins libre que ne l'était M. Macarel. Je devais respecter religieusement le texte de ses leçons, et séparer mon travail du sien, de telle sorte qu'on ne pût le rendre responsable d'idées et de doctrines qui ne lui appartiendraient pas ; cependant il fallait rester fidèle à sa pensée, et conserver au livre son unité.

Mais le plus grand embarras est né des événements politiques. On commençait l'impression de l'*appendice* au mois de décembre 1851, à l'instant même où disparaissaient la Constitution de 1848 et les lois qui en étaient la conséquence.

Source : BIU Cujas

Le but que M. Macarel se proposait d'atteindre par l'*appendice* aurait été manqué, si je n'avais pas attendu pour le faire paraître la publication de la Constitution nouvelle et des lois organiques, en vue d'en retracer les principes ou d'en reproduire les dispositions. En réalité, le travail s'est trouvé à refaire, et en raison même de la nouvelle série de changements que j'avais à signaler, le plan a dû être modifié. Je me suis arrêté à l'idée de procéder par voie d'*annotations*, dans lesquelles j'indiquerais sur chaque point de législation ou d'administration modifié depuis la rédaction de M. Macarel, les transformations opérées par les vicissitudes politiques de ces dernières années. J'ai ainsi évité l'inconvénient de refaire un livre à côté du livre de mon maître, et, si je n'ai pu échapper au reproche d'aridité, je crois être parvenu à concilier la brièveté avec l'exactitude.

Plus tard, peut-être, m'autorisant d'une longue communauté de pensées et d'études (qui fut le bonheur et l'honneur de ma jeunesse), je craindrai moins de confondre mon propre travail avec celui de M. Macarel, même pour une œuvre où, d'origine, mon nom ne s'était pas trouvé associé au sien.

J. B.

Source : BIU Cujas

# APPENDICE

## DU TOME PREMIER.

---

*T.* I^er^, *p.* 12, *l.* 12. — Les principes posés dans la Charte constitutionnelle en ce qui concerne la division des pouvoirs, les prérogatives du législatif et de l'exécutif, et l'autorité judiciaire, ont été maintenus sur certains points et modifiés sur d'autres, d'abord par la Constitution du 4 novembre 1848 (art. 19, 20, 43, 49, 81 et 85), ensuite par celle du 14 janvier 1852.

Cette dernière, empruntée en grande partie à l'acte constitutionnel du 22 frimaire an VIII, *reconnaît, confirme et garantit*, par son premier article, *les grands principes proclamés en* 1789 *et qui sont*, dit-elle, *la base du droit public des Français.*

Elle règle ensuite les formes du gouvernement (titre II).

Le Président de la République gouverne au moyen des ministres, du Conseil d'État, du Sénat et du Corps législatif (art. 3).

La puissance législative s'exerce collectivement par le Président de la République, le Sénat et le Corps législatif (art. 4).

Le titre III est consacré au Président de la République, dont il détermine comme il suit la situation constitutionnelle et les attributions :

Le Président de la République est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel (art. 5).

Le Président de la République est le chef de l'État; il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois, fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois (art. 6).

La justice se rend en son nom (art. 7).

Il a seul l'initiative des lois (art. 8).

Il a le droit de faire grâce (art. 9.)

Il sanctionne et promulgue les lois et les sénatus-consultes (art. 10).

Il présente, tous les ans, au Sénat et au Corps législatif, par un message, l'état des affaires de la République (art. 11).

Il a le droit de déclarer l'état de siége dans un ou plusieurs départements, sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai. Les conséquences de l'état de siége sont réglées par la loi (art. 12).

Les ministres ne dépendent que du chef de l'État; ils ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du gouvernement; il n'y a point de solidarité entre eux; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat (art. 13).

Source : BIU Cujas

*P.* 46, *depuis la ligne* 10 *jusqu'à la page* 49. — La Constitution de 1848 avait réglé les attributions du Président de la République dans ses art. 43, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 74, 80, 85, 86, 87, 92, 99. Les dispositions modificatives de la Constitution de 1852 ont été rapportées à la page précédente.

*P.* 47, *l.* 23. — Un décret du Gouvernement provisoire, en date du 29 février 1848, confirmé par l'art. 10 de la Constitution du 4 novembre, avait supprimé tous les titres de noblesse. Ces dispositions ont été abrogées par un décret du 24 janvier 1852.

*T.* I^er^, *p.* 48, *l.* 13. — Par la Constitution de 1848 le pouvoir législatif était délégué à une assemblée unique (art. 20), élue pour trois ans (art. 31) et permanente, avec la seule faculté de s'ajourner elle-même (art. 32).

On a vu ci-dessus que, d'après la Constitution de 1852, la puissance législative s'exerce collectivement par le Président de la République, le Sénat et le Corps législatif.

Le Sénat se compose : 1° des cardinaux, des maréchaux, des amiraux; 2° des citoyens que le Président de la République juge convenable d'élever à la dignité de sénateurs (art. 20).

Les sénateurs sont inamovibles et à vie (art. 21).

Le président et les vice-présidents du Sénat sont nommés par le Président de la République et choisis parmi les sénateurs.

Ils sont nommés pour un an (art. 23).

Le Président de la République convoque et proroge le Sénat; il fixe la durée de ses sessions par un décret (art. 24).

Quant au Corps législatif, la durée de ses sessions est fixée à trois mois. Il peut être convoqué, ajourné, prorogé et dissous par le chef du pouvoir exécutif, qui, en cas de dissolution, doit en convoquer un nouveau dans le délai de six mois (art. 46).

Ces diverses mesures, ainsi que l'ajournement, la prorogation ou la clôture des sessions du Sénat, s'exécutent, au moyen d'actes qui prennent le nom de *proclamations* (décret du 22 mars 1852, art. 58 et 59).

*T.* I^er^, *p.* 48, *l.* 24. — Depuis la révolution de 1848, le mode de promulgation des lois a subi des variations.

Ainsi, à partir du 4 mai 1848 jusqu'au 28 mai 1849, c'est-à-dire pendant toute la durée de l'Assemblée constituante, et même après la promulgation de la Constitution du 4 novembre 1848, la promulgation des lois émanées de l'Assemblée a été faite par son président, d'après la

Source : BIU Cujas

formule suivante : « *L'Assemblée nationale a adopté et le président* » *de l'Assemblée promulgue la loi dont la teneur suit.* »

Après l'installation de l'Assemblée législative, et par conséquent à partir de juin 1849, la promulgation de la loi a été faite par le Président de la République, conformément à l'article 50 de la Constitution; la formule était celle-ci : « *L'Assemblée nationale a adopté la loi dont la teneur suit.* » Venait après le texte de la loi, avec la signature des membres du bureau de l'Assemblée, et à la suite le mandement du Président de la République, ainsi conçu : « *La présente loi sera promulguée et scellée du sceau de l'État* », avec le contre-seing du garde des sceaux, ministre de la justice.

On a déjà indiqué que, d'après l'article 10 de la Constitution du 14 janvier 1852, au Président de la République appartient non-seulement la promulgation, mais encore la sanction des lois et sénatus-consultes.

*T.* I^er^, *p.* 50, *l.* 30. — La Constitution de 1848 avait créé une exception au principe d'après lequel le droit de faire des règlements d'administration publique appartenait exclusivement au chef du pouvoir exécutif, avec le concours du Conseil d'État. Le Conseil d'État, d'après l'art. 75 de la Constitution nouvelle, pouvait faire directement ceux des règlements d'administration publique à l'égard desquels l'Assemblée nationale lui donnait une délégation spéciale (1).

De là deux sortes de règlements d'administration publique, faits en vertu de délégations spéciales du législateur (t. I^er^, p. 52, l. 12), les uns émanant du chef du pouvoir exécutif, avec l'assistance nécessaire du Conseil d'État; les autres faits par le Conseil d'État seul, et qui devaient être promulgués par le Président de la République au même titre que les lois.

D'après l'art. 6 de la Constitution de 1852, le droit de faire des règlements d'administration publique appartient exclusivement au Président de la République.

*T.* I^er^, *p.* 53, *l.* 9. — En ce qui concerne le droit d'établir des impôts, l'art. 16 de la Constitution de 1848 consacrait le même principe que l'art. 40 de la Charte; il portait : « Aucun impôt ne peut être établi ni perçu qu'en vertu de la loi. »

D'après l'art. 39 de la Constitution de 1852, « le Corps législatif discute et vote les projets de loi et l'impôt. »

*T.* I^er^, *p.* 56, *l.* 13. — La loi organique du Conseil d'État, en date

(1) Cette innovation est expliquée et appréciée au tome II, page 365 et suiv.



Source : BIU Cujas

du 3 mars 1849, avait apporté de profondes modifications à l'organisation de la juridiction administrative suprême.

Non-seulement ce n'était plus le chef du pouvoir exécutif en Conseil d'État qui statuait en dernier ressort sur les litiges administratifs, mais la juridiction souveraine attribuée au Conseil d'État n'était exercée que par une partie des membres du conseil formant la section du contentieux (1).

Sous l'empire de la Constitution de 1852, le Conseil d'État n'exerce plus la juridiction directe : d'après l'article 52 de cette Constitution, emprunté à celle de l'an VIII, le conseil d'État « est chargé, *sous la direction du Président de la République...*, de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration. »

Et le décret organique du 25 janvier 1852 dit expressément, dans son article 1er, « que le Conseil d'État propose les décrets qui statuent..... 2° sur le contentieux administratif. »

Les décisions soumises à l'approbation du Président de la République ne sont pas prises par la seule section du contentieux (2); mais elles ne sont pas non plus délibérées dans l'assemblée générale du Conseil, toutes sections réunies. L'assemblée du Conseil délibérant au contentieux se compose: 1° des membres de la section du contentieux, 2° de dix conseillers d'État, désignés par le Président de la République, et pris en nombre égal dans chacune des cinq autres sections. (Décret du 25 janvier 1852, art. 19.)

*T.* Ier, *p.* 60, *l.* 7.—La Constitution de 1848 avait introduit une innovation considérable dans notre législation en ce qui touche le règlement des conflits d'attributions. La décision en cette matière n'appartenait plus au chef du pouvoir exécutif, sur l'avis du Conseil d'État; elle n'appartenait pas non plus au Conseil d'État. Elle avait été attribuée (art. 89) à un tribunal spécial composé moitié de membres de la Cour de cassation, moitié de membres du Conseil d'État, et présidé par le ministre de la justice (3).

La Constitution de 1852, en reproduisant dans son art. 50 les termes de l'art. 52 de la Constitution de l'an VIII, a rendu le jugement des conflits au Président de la République, qui statue sur la proposition du

(1) Voyez le développement de cette innovation, tome II, page 594.

(2) Toutefois, les affaires pour lesquelles il n'y a pas eu constitution d'avocat ne sont portées en séance publique de l'assemblée du conseil délibérant au contentieux, que si ce renvoi est demandé par l'un des conseillers d'État de la section, ou par le commissaire du gouvernement auquel elles sont préalablement communiquées et qui donne ses conclusions. (Décret du 25 janvier 1852, art. 20.)

(3) Voyez tome II, page 627 et suiv.

Source : BIU Cujas

Conseil d'État. Le rapport de ces affaires est préparé par la section du contentieux, et il est fait, au nom de cette section, en séance publique de l'assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux. (Décret organique du 25 janvier 1852, art. 17 et 19.)

*T.* Ier, *p.* 62, *l.* 21. — La Constitution de 1848 avait conservé au Président de la République le droit de grâce, mais restreint aux grâces individuelles et nécessairement précédé de l'avis du Conseil d'État (article 55). Ce droit a été rétabli dans toute son étendue, par la Constitution du 14 janvier 1852 (art. 9) : il comprend donc aujourd'hui le droit d'amnistie.

*T.* Ier, *p.* 72, *l.* 13. — La loi du 3 mars 1849 avait supprimé toute condition d'âge pour les conseillers d'État, dont la nomination appartenait d'ailleurs à l'Assemblée nationale.

Quant aux maîtres des requêtes, ils devaient être âgés de vingt-cinq ans au moins.

Les auditeurs devaient être âgés de vingt et un ans au moins et de vingt-cinq ans au plus; ils étaient d'ailleurs nommés au concours.

Le décret du 25 janvier 1852, organique du Conseil d'État, n'a point établi de conditions pour la nomination des conseillers d'État en service ordinaire, des maîtres des requêtes et des auditeurs. L'art. 7 de ce décret dispose seulement, quant aux conseillers d'État en service ordinaire hors sections, qu'ils sont choisis parmi les personnes qui remplissent de hautes fonctions publiques.

*T.* Ier, *p.* 74, *l.* 14. — Le tableau des conseils administratifs a subi, depuis l'impression de ce volume, des modifications de détail qui sont trop nombreuses et qui ont un caractère d'utilité trop spécial pour que nous les relevions toutes ici, d'autant plus que d'autres modifications surviendront prochainement sans doute.

*T.* Ier, *p.* 88, *l.* 10. — *Ministre d'État.* — Cette institution a été renouvelée par un décret du 22 janvier 1852, ainsi conçu :

« Il est institué un ministre d'État, qui aura les attributions suivantes:

» Les rapports du gouvernement avec le Sénat, le Corps législatif et le Conseil d'État;

» La correspondance du Président avec les divers ministères;

» Le contre-seing des décrets portant nomination des ministres, nomination des présidents du Sénat et du Corps législatif, nomination des sénateurs et concession des dotations qui peuvent leur être attribuées, nomination des membres du Conseil d'État;

» Le contre-seing des décrets rendus par le Président, en exécution



Source : BIU Cujas

des pouvoirs qui lui appartiennent, conformément aux art. 24, 28, 31, 46 et 54 de la Constitution, et de ceux concernant les matières qui ne sont spécialement attribuées à aucun département ministériel;

» La rédaction et la conservation des procès-verbaux du conseil des ministres;

» La direction exclusive de la partie officielle du *Moniteur*;

» L'administration des palais nationaux et des manufactures nationales. »

Un décret du 14 février 1852 a réglé l'organisation de ce ministère; le lendemain, un autre décret a fixé les traitements du ministre, du secrétaire général, des directeurs, et ouvert le crédit nécessaire pour acquitter les dépenses du personnel.

*T.* I^er^, *p.* 88, *l.* 23.—D'après l'art. 3 de la Constitution de 1852, le Président de la République gouverne au moyen *des ministres*, du Conseil d'État, du Sénat et du Corps législatif.

L'art. 5 déclare qu'il est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel.

D'après l'art. 13, les ministres ne dépendent que du chef de l'État; ils ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du gouvernement; il n'y a point de solidarité entre eux; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat.

*T.* I^er^, *p.* 91, *l.* 18.—L'exécution des lois de l'État se divise aujourd'hui entre dix ministres; nous avons donc dix ministères ou départements ministériels, savoir :

Le ministère d'État (1); de la justice; des affaires étrangères; de la guerre; de la marine et des colonies; de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce (2); des travaux publics; de l'instruction publique et des cultes (3); de la police générale (4); des finances.

*T.* I^er^, *p.* 92, *l.* 1. — La Constitution de 1848, renouvelant une disposition précitée de la loi des 27 avril-25 mai 1791, avait établi en principe que « le nombre des ministres et leurs attributions doivent être fixés par le pouvoir législatif » (art. 66).

Mais cette disposition ne se trouvant pas reproduite dans la Constitu-

(1) Décret du 22 janvier 1852.

(2) Le ministère de l'agriculture et du commerce a été réuni à celui de l'intérieur par décret du 25 janvier 1852.

(3) L'administration des cultes est réunie, depuis la révolution de 1848, au ministère de l'instruction publique.

(4) Créé ou plutôt rétabli par le décret du 22 janvier 1852.

Source : BIU Cujas

tion de 1852, on en doit conclure le rétablissement des règles admises sous l'empire de la Constitution de l'an VIII et des deux Chartes de 1814 et de 1830.

*T.* I^er^, *p.* 99, *l.* 25. — Le conseil des bâtiments civils a été détaché du ministère des travaux publics et partagé entre le ministère d'État et celui de l'intérieur, par un décret du 11 février 1852.

Les attributions de ce Conseil, en ce qui concerne l'examen des plans et devis des bâtiments à construire aux frais des départements et des communes, ont d'ailleurs été restreintes par le décret du 25 mars 1852, dit *de décentralisation.*

*T.* I^er^, *p.* 100, *l.* 10. — *Ministère de l'instruction publique.* — Le régime de l'instruction publique a été profondément modifié. D'abord, sous l'empire de la Constitution de 1848, est intervenue la loi du 15 mars 1850. D'une part, cette loi a permis de former, sous certaines conditions, des établissements privés d'enseignement primaire et secondaire en concurrence avec les établissements publics; d'autre part, elle a créé des autorités et posé des règles nouvelles pour la surveillance des établissements publics et privés, et pour la discipline des maîtres et des élèves. Depuis la Constitution de 1852, ce qui subsistait du régime antérieur à la loi du 15 mars 1850 et cette dernière loi elle-même en quelques-unes de ses parties ont été modifiés non moins gravement par les décrets du 9 mars et du 10 avril 1852.

*T.* I^er^, *p.* 107, *l.* 6. — Sous l'empire de la Constitution de 1848, la présidence du Conseil d'État appartenait au vice-président de la République. Le ministre de la justice avait comme ses collègues entrée dans le sein du Conseil et des sections de législation et d'administration; il avait d'ailleurs quelques attributions spéciales concernant le Conseil d'État (voir notamment l'art. 46 de la loi du 3 mars 1849), enfin les dépenses du Conseil figuraient dans le budget de son ministère; mais, en réalité, les relations directes entre le Conseil d'État et le ministre de la justice avaient cessé. Sous l'empire de la Constitution de 1852, les ministres ont rang, séance et voix délibérative au Conseil d'État (art. 53); la présidence appartient au Président de la République, et en son absence à la personne qu'il désigne comme vice-président du Conseil (art. 49). Enfin, le ministre d'État a dans ses attributions les rapports du gouvernement avec le Conseil d'État et le contre-seing des décrets portant nomination des membres de ce Conseil.

*T.* I^er^, *p.* 119, *l.* 9. — Par suite des modifications survenues dans

Source : BIU Cujas

l'organisation administrative de l'Algérie, la direction des affaires de l'Algérie n'a plus dans ses attributions que l'administration générale et municipale, l'administration des affaires arabes, le commerce, les travaux publics, l'agriculture, le service des contributions diverses; le service de l'enregistrement et des douanes, et celui des forêts; le personnel des agents pour les emplois qui relèvent directement ou indirectement du ministre, les travaux statistiques et la colonisation.

*T.* I^er^, *p.* 122, *l.* 28. — L'abolition de l'esclavage a été prononcée par un décret du gouvernement provisoire, en date du 27 avril 1848, et consacrée par l'art. 6 de la Constitution de 1848.

Les attributions du ministre de la marine et des colonies, concernant l'affranchissement des esclaves, n'existent donc plus; mais elles sont remplacées, pour un certain temps, par les soins à donner à la liquidation et au payement de l'indemnité accordée aux colons, en vertu de la loi du 30 avril 1849.

*T.* I^er^, *p.* 127, *l.* 6. — Les règlements pour le service intérieur des hôpitaux et hospices ne sont plus soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur, mais à celle des préfets. (Loi du 7 août 1851, art. 8.)

*T.* I^er^, *p.* 130. — § III. *Rétribution des fonctions ministérielles.* — L'Assemblée constituante, par un décret du 4 juillet 1848, avait fixé le traitement des ministres à 48,000 fr., sans ajouter aucun supplément pour frais de représentation en faveur d'aucun d'eux, et ce chiffre a été maintenu dans les lois de finances votées par l'Assemblée législative. Sous l'empire de la Constitution de 1852, les traitements des ministres ont été élevés au taux de 100,000 fr.; une somme de 30,000 fr., pour frais de représentation, est en outre accordée à chacun des ministres des affaires étrangères et de la guerre.

*T.* I^er^, *p.* 141, *l.* 30. — Aujourd'hui, ce n'est plus seulement dans le département de la Seine que l'autorité préfectorale et municipale est organisée exceptionnellement. En vertu d'une loi récente, les attributions du préfet du Rhône sont aussi réglées d'une manière exceptionnelle. Voir la loi du 19 juin 1851 sur l'agglomération lyonnaise, et le décret du 24 mars 1852.

Cette loi a pour objet de centraliser l'action administrative en ce qui concerne les mesures de sûreté générale, de manière à embrasser tous les éléments de ce qu'on a appelé le mouvement lyonnais; elle confie au préfet du Rhône la partie essentielle des attributions des préfets de police.

Source : BIU Cujas

*T.* I^er^, *p.* 142, *l.* 12.— Depuis 1848, une commission municipale et départementale, instituée par le pouvoir exécutif, remplace le conseil général de la Seine et le conseil municipal de Paris. — Voyez la loi du 3 juillet 1848, les arrêtés du gouvernement du 4 et du 10 juillet 1848, et les décrets du 8 septembre 1849 et du 27 décembre 1851.

*T.* I^er^, *p.* 142, *l.* 31. — L'art. 64 de la Constitution de 1848 avait rangé les préfets parmi les fonctionnaires dont la nomination devait être faite en conseil des ministres. La Constitution nouvelle n'a tracé à cet égard aucune règle spéciale.

*T.* I^er^, *p.* 143, *l.* 8. — Un décret du gouvernement provisoire, en date du 1^er^ mars 1848, avait aboli le serment pour les fonctionnaires publics de l'ordre administratif et judiciaire. La prestation d'un serment, d'ailleurs purement professionnel, fut prescrite de nouveau aux membres des cours et des tribunaux, par la loi du 8 août 1849. Mais les fonctionnaires de l'ordre administratif ont continué de n'être pas soumis à cette obligation jusqu'à la Constitution de 1852.

D'après l'art. 14 de cette Constitution, « les ministres, les membres du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'État, les officiers de terre et de mer, les magistrats et les fonctionnaires publics prêtent le serment ainsi conçu : « Je jure obéissance à la Constitution et fidélité au Président. »

Un décret du 8 mars 1852, rendu pour l'exécution de l'art. 14 de la Constitution, a décidé que le refus ou le défaut de serment serait considéré comme une démission.

Le serment ne peut être prêté que dans les termes prescrits par l'art. 14 de la Constitution. Toute addition, modification, restriction ou réserve, doit être considérée comme refus de serment et produire le même effet.

*T.* I^er^, *p.* 145, *l.* 31. — La loi du 21 mars 1831 a été modifiée en ce qui concerne la nomination des maires et des adjoints, par un décret de l'Assemblée constituante, en date du 3 juillet 1848. D'après l'article 10 de ce décret, le maire et les adjoints devaient être choisis par le conseil municipal et pris dans son sein; les communes, chefs-lieux de département ou d'arrondissement, et celles dont la population dépasse 6,000 âmes, étaient les seules où les maires et adjoints dussent être choisis par le pouvoir exécutif, parmi les membres du conseil municipal.

La Constitution de 1848 n'avait point tranché la question du mode de nomination des maires : son article 78 disposait que ce mode serait réglé par la loi sur l'organisation de l'administration intérieure.

Source : BIU Cujas

Cette loi, qui avait été longuement élaborée dans le sein du Conseil d'État, et dont la discussion avait commencé dans l'Assemblée législative, n'a pas été faite. La Constitution de 1852 en appelle une autre dans ces termes (art. 57) : « Une loi déterminera l'organisation municipale. Les maires seront nommés par le pouvoir exécutif et pourront être pris hors du conseil municipal. » La question de nomination des maires, si vivement débattue dans ces dernières années, se trouve ainsi souverainement tranchée.

*P.* 146, *l.* 3. — La nomination des médecins et chirurgiens des hospices et hôpitaux n'appartient plus aux préfets. La loi du 7 août 1851 attribue cette nomination aux commissions administratives de ces établissements.

Mais les préfets se trouvent amplement dédommagés de cette légère diminution de leurs attributions.

Ainsi, en vertu de la loi du 24 juin 1851 (art. 2), dans tous les départements, celui de la Seine excepté, ils ont le droit de nommer les membres des conseils d'administration des monts-de-piété. Dans ceux de ces établissements où il existe un directeur, la nomination de cet agent appartient au préfet, sur la présentation du conseil d'administration.

D'après l'art. 5 du décret du 25 mars 1852, les préfets, celui de la Seine excepté, nomment directement, sans l'intervention du gouvernement, et sur la présentation des divers chefs de service, aux fonctions et emplois suivants :

1° Les directeurs des maisons d'arrêt et des prisons départementales;

2° Les gardiens desdites maisons et prisons;

3° Les membres des commissions de surveillance de ces établissements.

4° Les médecins et comptables des asiles publics d'aliénés;

5° Les médecins des eaux thermales dans les établissements privés ou communaux.

6° Les directeurs et agents des dépôts de mendicité;

7° Les architectes départementaux;

8° Les archivistes départementaux;

9° Les administrateurs, directeurs et receveurs des établissements de bienfaisance;

10° Les vérificateurs des poids et mesures;

11° Les directeurs et professeurs des écoles de dessin, et les conservateurs des musées des villes;

12° Les percepteurs surnuméraires;

13° Les receveurs municipaux des villes dont les revenus ne dépassent pas 300,000 fr.;

Source : BIU Cujas

14° Les débitants de poudre à feu ;

15° Les titulaires des débits de tabac simple, dont le produit ne dépasse pas 1000 fr. ;

16° Les préposés en chef des octrois des villes ;

17° Les lieutenants de louveterie ;

18° Les directeurs des bureaux de poste aux lettres dont le produit n'excède pas 1000 fr. ;

19° Les distributeurs et facteurs des postes ;

20° Les gardes forestiers des départements, des communes et des établissements publics ;

21° Les gardes champêtres ;

22° Les commissaires de police des villes de 6000 âmes et au-dessous ;

23° Les membres des jurys médicaux ;

24° Les piqueurs des ponts et chaussées et cantonniers du service des routes.

25° Les gardes de navigation, cantonniers, éclusiers, barragistes et pontonniers ;

26° Les gardiens de phares, les canotiers du service des ports maritimes de commerce, baliseurs et surveillants de quais.

*P.* 146, ligne 13. — Le décret déjà cité du 3 juillet 1848 donnait, par son article 10, au préfet le droit de suspendre les maires et adjoints ; mais la suspension ne pouvait excéder trois mois.

La révocation appartenait au chef du pouvoir exécutif. Après la promulgation de la Constitution de 1848, et en vertu de l'article 65 de cette Constitution, la révocation des maires et adjoints dont la nomination appartenait aux conseils municipaux, ne pouvait être prononcée que sur l'avis conforme du Conseil d'État.

*P.* 147, *l.* 4. — Quelle est aujourd'hui l'étendue du droit de révocation accordé aux préfets ?

La loi du 7 août 1851, sur l'administration des hospices et hôpitaux, dispose dans son article 14 que les commissions administratives ne peuvent révoquer, qu'avec l'approbation des préfets, les secrétaires, économes, médecins et chirurgiens, dont la nomination leur appartient.

D'après la loi du 24 juin 1851 sur les monts-de-piété, les préfets ont le droit de révoquer aussi bien que de nommer les directeurs de ces établissements.

Le décret du 25 mars 1852, dont l'article 5 attribue aux préfets le droit de nommer à un nombre assez considérable d'emplois, ne s'explique pas sur le droit de révocation. Ce droit nous paraîtrait devoir appartenir aux préfets, d'après l'esprit qui a dicté le décret ; mais alors il semble

Source : BIU Cujas

que les employés révoqués peuvent soumettre leurs griefs au ministre compétent, en vertu des principes de la hiérarchie administrative et aussi de l'art. 6 du même décret, qui dispose que les actes des préfets qui donnent lieu aux réclamations des parties intéressées peuvent être annulés par les ministres compétents.

*P.* 149, *l.* 11. — La loi du 13 juin 1851, art. 10, confirmait le droit attribué, par la loi de 1831, aux préfets de requérir des détachements de la garde nationale pour porter secours d'un lieu à un autre dans les limites de leurs départements respectifs. Le décret du 11 janvier 1852, qui a dissous les gardes nationales dans toute l'étendue du territoire de la République, a déterminé les bases de leur réorganisation, dans les localités où leur concours serait jugé nécessaire pour la défense de l'ordre public, et il a maintenu expressément certaines parties de la loi du 13 juin 1851, notamment le titre IV^e^ sur la discipline; mais comme il n'abroge les lois antérieures qu'en ce qu'elles auraient de contraire aux dispositions nouvelles, il semble que l'art. 108 peut être considéré comme étant resté en vigueur.

*P.* 150, *l.* 3. — Les droits du gouvernement, et par suite des préfets, en ce qui concerne l'interdiction ou la dissolution des associations, est un de ceux qui ont été le plus soumis à l'influence des vicissitudes politiques dans ces dernières années.

A la suite de la révolution de 1848, des clubs se formèrent dans tous les quartiers de la capitale, et dans presque tous les villes et communes de France; on les considérait comme constituant l'exercice d'un droit politique consacré par la révolution nouvelle. Malgré les périls qui en naissaient, l'autorité publique aurait craint de réclamer l'application de l'art. 291 du Code pénal.

Même après son invasion, le 15 mai 1848, l'Assemblée nationale écarta la proposition de restreindre le droit d'association. Elle n'entra dans cette voie qu'après les tristes journées du mois de juin. La loi du 28 juillet soumit l'exercice du droit de réunion à certaines garanties de sûreté publique. Le principe qui interdisait les sociétés secrètes fut solennellement rappelé. On exigea 1° une déclaration préalable des citoyens pour l'ouverture des clubs ou réunions publiques, des cercles ou réunions non publiques ayant un but non politique; 2° la permission de l'autorité municipale pour les réunions non publiques dont le but était politique. L'autorité pouvait d'ailleurs déléguer, pour assister aux séances des clubs ou réunions publiques, un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire; elle pouvait soumettre à ce même mode de surveillance les réunions non publiques dont le but était politique, puisqu'elle avait le droit

Source : BIU Cujas

de ne permettre la fondation de ces réunions qu'aux conditions qu'elle jugeait convenables.

La loi du 19 juin 1849, prorogée d'abord jusqu'au 22 juin 1851 puis jusqu'au 22 juin 1852, avait autorisé le gouvernement à interdire, pendant une année, les clubs et autres réunions publiques qui seraient de nature à compromettre la sécurité publique. L'exercice de ce droit appartenait aux préfets.

Mais toutes ces dispositions se trouvent remplacées par celles d'un décret du 25 mars 1852, ainsi conçu :

Art. 1er. — Le décret du 28 juillet 1848, sur les clubs, est abrogé, à l'exception toutefois de l'art. 13 de ce décret qui interdit les sociétés secrètes.

» Art. 2. — Les art. 291, 292 et 294 du Code pénal, et les art. 1, 2 et 3 de la loi du 10 avril 1834, seront applicables aux réunions publiques, de quelque nature qu'elles soient. »

*P.* 150, *l.* 33 et 35. — Aujourd'hui le préfet a le pouvoir d'accorder ou de refuser l'autorisation de faire des réparations ou reconstructions aux bâtiments qui appartiennent aux hospices et hôpitaux, lorsque la dépense n'excède pas 30,000 fr. C'est la limite établie par l'art. 45 de la loi du 18 juillet 1837 pour les travaux et constructions à la charge des communes, et la loi du 17 août 1851 a, par son art. 10, appliqué cette même règle aux travaux qui sont à la charge des hospices et hôpitaux.

Cette règle a été maintenue par le décret du 25 mars 1852, qui, par le § 55 du tableau A, annexé audit décret, réserve exceptionnellement à l'administration centrale le droit de statuer sur un certain nombre d'objets d'administration départementale, communale et d'assistance publique.

D'après l'art. 8 de la loi précitée du 17 août 1851, aux préfets appartient le droit d'approuver les règlements du service tant intérieur qu'extérieur de tous les hôpitaux et hospices de leur département.

*P.* 159, *l.* 28. — Dans les annotations qui précèdent, nous avons signalé les accroissements d'autorité que les préfets ont reçus d'actes récents, et notamment du décret du 25 mars 1852, en ce qui concerne la nomination à certains emplois. Mais ce que nous avons fait connaître de ce décret peut être considéré comme sa partie la moins importante. Il nous reste à montrer comment, après avoir étendu le pouvoir des préfets en ce qui touche le personnel administratif, le décret précité agrandit la sphère de leur autorité en ce qui concerne les matières administratives.

Voici le système de ce décret :

Parmi les objets compris dans l'administration des préfets sur lesquels

Source : BIU Cujas

il appartenait aux ministres ou au chef de l'État de statuer définitivement, il a été fait un partage.

Certaines affaires ont été considérées comme affectant trop directement l'intérêt général de l'État pour qu'on ne continuât pas de réserver à l'administration centrale le droit d'y statuer.

A l'égard de toutes les autres, la décision a été abandonnée aux préfets, qui, le plus souvent, statuent sur l'avis ou la proposition des chefs de service; quelquefois la décision doit être prise en conseil de préfecture.

Voici le tableau des affaires dont la décision continue d'appartenir à l'administration centrale :

Changements proposés à la circonscription du territoire des départements, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux;

Contributions extraordinaires à établir et emprunts à contracter dans l'intérêt des départements;

Répartition du fonds commun affecté aux dépenses ordinaires des départements;

Règlements des budgets départementaux; approbation des virements de crédits d'un sous-chapitre à un autre sous-chapitre de la 1re section du budget, quand il s'agit d'une dépense nouvelle à introduire, et des virements de la 2e et de la 3e section;

Règlement du report des fonds libres départementaux d'un exercice sur un exercice ultérieur, et règlement des comptes départementaux;

Changement de destination des édifices départementaux affectés à un service public;

Fixation du taux maximum du mobilier des hôtels de préfecture;

Acceptation ou refus des dons et legs faits à un département qui donnent lieu à réclamation;

Classement, direction et déclassement des routes départementales;

Approbation des règlements d'administration et de discipline des prisons départementales;

Approbation des projets, plans et devis des travaux à exécuter aux prisons départementales ou aux asiles publics d'aliénés, quand ces travaux engagent la question de système ou de régime intérieur, quelle que soit d'ailleurs la quotité de la dépense;

Fixation de la part contributive des départements aux travaux exécutés par l'État et qui intéressent les départements;

Fixation de la part contributive des départements aux dépenses et aux travaux qui intéressent à la fois les départements et les communes;

Organisation des caisses de retraite ou de tout autre mode de rému-

Source : BIU Cujas

nération ou de secours en faveur des employés des préfectures ou sous-préfectures et des autres services départementaux ;

Règlement du domicile de secours pour les aliénés et les enfants trouvés, lorsque la question s'élève entre deux ou plusieurs départements;

Suppression des tours actuellement existants ; ouverture de tours nouveaux ;

Approbation des taxes d'octroi ;

Frais de casernement à la charge des villes; leur abonnement;

Impositions extraordinaires pour dépenses facultatives, lorsque les centimes additionnels excèdent le nombre de 20, et que la durée de l'imposition dépasse cinq ans;

Emprunts, lorsque le terme du remboursement excédera dix années ou que ce remboursement devra s'opérer au moyen d'une imposition extraordinaire soumise à l'approbation de l'autorité centrale;

Expropriation pour cause d'utilité publique, sans préjudice des concessions déjà faites en faveur de l'autorité préfectorale par la loi du 21 mai 1836, relative aux chemins vicinaux ;

Legs, lorsqu'il y a réclamations de la famille ;

Ponts communaux à péage ;

Création d'établissements de bienfaisance, tels que hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance, monts-de-piété.

Pour toutes les autres affaires d'intérêt départemental et communal, le droit de décider, qui appartenait à l'administration centrale, est transféré aux préfets.

Ainsi, désormais, les préfets doivent statuer sur les objets suivants :

1° Acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales non affectées à un service public ;

2° Affectation d'une propriété départementale à un service d'utilité départementale, lorsque cette propriété n'est déjà affectée à aucun service ;

3° Mode de gestion des propriétés départementales ;

4° Baux de biens donnés ou pris à ferme et à loyer par le département ;

5° Autorisation d'ester en justice ;

6° Transactions qui concernent les droits des départements ;

7° Acceptation ou refus des dons faits au département, sans charge ni affectation immobilière, et des legs qui présentent le même caractère ou qui ne donnent pas lieu à réclamation ;

8° Contrats à passer pour l'assurance des bâtiments départementaux ;

9° Projets, plans et devis de travaux exécutés sur les fonds du département, et qui n'engageraient pas la question de système ou de régime

Source : BIU Cujas

intérieur, en ce qui concerne les prisons départementales ou les asiles d'aliénés;

10° Adjudications de travaux dans les mêmes limites;

11° Adjudications des emprunts départementaux dans les limites fixées par les lois d'autorisation;

12° Acceptation des offres faites par des communes, des associations ou des particuliers pour concourir à la dépense des travaux à la charge des départements;

13° Concession à des associations, à des compagnies ou à des particuliers de travaux d'intérêt départemental;

14° Acquisitions de meubles pour la préfecture; réparations à faire au mobilier;

15° Achat sur les fonds départementaux d'ouvrages administratifs destinés aux bibliothèques des préfectures et des sous-préfectures;

16° Distribution d'indemnités ordinaires et extraordinaires allouées sur le budget départemental aux ingénieurs des ponts et chaussées;

17° Emploi du fonds de réserve inscrit à la 2e section des budgets départementaux pour dépenses imprévues;

18° Règlement de la part des dépenses des aliénés, enfants trouvés et abandonnés, et orphelins pauvres, à mettre à la charge des communes, et bases de la répartition à faire entre elles;

19° Traités entre les départements et les établissements publics ou privés d'aliénés;

20° Règlement des budgets des asiles publics;

21° Règlement des frais de transport, de séjour provisoire et du prix de pension des aliénés;

22° Dispenses de concours à l'entretien des aliénés réclamés par les familles;

23° Mode et condition d'admission des enfants trouvés dans les hospices; tarifs des mois de nourrice et de pension; indemnités aux nourriciers et gardiens; prix des layettes et vêtures;

24° Marchés de fournitures pour les prisons départementales, les asiles d'aliénés et tous les établissements départementaux;

25° Transférement des détenus d'une prison départementale dans une autre prison du même département;

26° Création d'asiles départementaux pour l'indigence, la vieillesse, et règlements intérieurs de ces établissements;

27° Règlements intérieurs des dépôts de mendicité;

28° Règlements, budgets et comptes de sociétés de charité maternelle;

29° Acceptation ou refus des dons et legs faits à ces sociétés, quand ils ne donnent point lieu à réclamation;

Source : BIU Cujas

30° Rapatriement des aliénés étrangers soignés en France, et *vice versâ ;*

31° Dépenses faites pour les militaires et les marins aliénés, et provisoirement pour les forçats libérés;

32° Autorisation d'établir des asiles privés d'aliénés;

33° Rapatriement d'enfants abandonnés à l'étranger ou d'enfants d'origine étrangère abandonnés en France;

34° Tarif des droits de location de places dans les halles et marchés, et des droits de pesage, jaugeage et mesurage;

35° Budgets et comptes des communes, lorsque ces budgets ne donnent pas lieu à des impositions extraordinaires;

36° Impositions extraordinaires pour dépenses facultatives pour une durée de cinq années, et jusqu'à concurrence de 20 centimes additionnels;

37° Emprunts, pourvu que le terme du remboursement n'excède pas dix années, lorsqu'il doit être remboursé au moyen des ressources ordinaires ou lorsque la création des ressources extraordinaires se trouve dans la compétence des préfets;

38° Pensions de retraite aux employés et agents des communes et des établissements charitables;

39° Répartition du fonds commun des amendes de police correctionnelle;

40° Mode de jouissance en nature des biens communaux, quelle que soit la nature de l'acte primitif qui ait approuvé le mode actuel;

41° Aliénations, acquisitions, échanges, partages de biens de toute nature, quelle qu'en soit la valeur;

42° Dons et legs de toute sorte de biens, lorsqu'il n'y a pas réclamation des familles;

43° Transactions sur toute sorte de biens, quelle qu'en soit la valeur;

44° Baux à donner ou à prendre, quelle qu'en soit la durée;

45° Distraction de parties superflues de presbytères communaux, lorsqu'il n'y a pas opposition de l'autorité diocésaine;

46° Tarif des pompes funèbres;

47° Tarif des concessions dans les cimetières;

48° Approbation des marchés passés de gré à gré;

49° Approbation des plans et devis de travaux, quel qu'en soit le montant;

50° Plan d'alignement des villes;

51° Cours d'eau non navigables ni flottables, en tout ce qui concerne leur élargissement et leur curage;

52° Assurances contre l'incendie;

Source : BIU Cujas

53° Tarifs des droits de voirie dans les villes ;

54° Établissement de trottoirs dans les villes ;

55° Enfin, sur tous les autres objets d'administration départementale, communale et d'assistance publique non réservés à la décision du pouvoir central et dont on a donné ci-dessus le tableau.

Mais ce n'est pas seulement sur des objets d'intérêt départemental et communal que le droit de décision, qui appartenait à l'autorité centrale, est transféré aux préfets. La délégation s'étend à d'autres affaires.

Ainsi, désormais, les préfets pourront statuer sans l'autorisation du ministre de l'intérieur sur divers objets concernant les subsistances, les encouragements à l'agriculture, l'enseignement agricole et vétérinaire, les affaires commerciales, l'industrie et la police sanitaire.

Voici le tableau de ces objets :

1° Autorisation d'ouvrir des marchés, sauf pour les bestiaux ;

2° Réglementation complète de la boucherie, boulangerie et vente de comestibles sur les foires et marchés ;

3° Primes pour la destruction des animaux nuisibles ;

4° Règlement des frais de traitement des épizooties ;

5° Approbation des tableaux de marchandises à vendre aux enchères par le ministère des courtiers ;

6° Formation et autorisation des sociétés de secours mutuels qui ne rempliraient pas les formalités voulues pour être déclarées d'utilité publique ;

7° Examen et approbation des règlements de police commerciale pour les foires, marchés, ports et autres lieux publics ;

8° Autorisation des établissements insalubres de 1re classe dans les formes déterminées pour cette nature d'établissements, et avec les recours existant aujourd'hui pour les établissements de 2e classe ;

9° Autorisation de fabriques et ateliers dans le rayon des douanes, sur l'avis conforme du directeur des douanes.

Le préfet statue également, sans l'autorisation du ministre des travaux publics, sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef et conformément aux règlements ou instructions ministérielles, sur les objets suivants :

1° Autorisation, sur les cours d'eau navigables ou flottables, des prises d'eau faites au moyen de machines, et qui, eu égard au volume d'eau, n'auraient pas pour effet d'en altérer sensiblement le régime ;

2° Autorisation des établissements temporaires sur lesdits cours d'eau, alors même qu'ils auraient pour effet de modifier le régime ou le niveau des eaux ; fixation de la durée de la permission ;

3° Autorisation sur les cours d'eau non navigables ni flottables de

Source : BIU Cujas

tout établissement nouveau, tels que moulin, usine, barrage, prise d'eau d'irrigation, patouillet, bocard, lavoir à mines;

4° Régularisation de l'existence desdits établissements, lorsqu'ils ne sont pas encore pourvus d'autorisation régulière ou modification des règlements déjà existants;

5° Disposition pour assurer le curage et le bon entretien des cours d'eau non navigables ni flottables de la manière prescrite par les anciens règlements ou d'après les usages locaux. Réunion, s'il y a lieu, des propriétaires intéressés en association syndicale;

6° Constitutions et associations syndicales des propriétaires intéressés à l'exécution et à l'entretien de travaux d'endiguement contre la mer, les fleuves, rivières et torrents navigables ou non navigables, de canaux d'arrosage ou de canaux de desséchement, lorsque ces propriétaires sont d'accord pour l'exécution desdits travaux et la répartition des dépenses;

7° Autorisation et établissement des débarcadères sur les bords des fleuves et rivières pour le service de la navigation; fixation des tarifs et des conditions d'exploitation de ces débarcadères;

8° Approbation de la liquidation des plus-values ou des moins-values, en fin de bail, du matériel des bacs affermés au profit de l'État;

9° Autorisation et établissement des bateaux particuliers;

10° Approbation, dans la limite des crédits ouverts, des dépenses dont la nomenclature suit :

Acquisition de terrains, d'immeubles, etc., dont le prix ne dépasse pas 25,000 francs;

Indemnités mobilières;

Indemnités pour dommages;

Frais accessoires aux acquisitions d'immeubles, aux indemnités mobilières et aux dommages ci-dessus désignés;

Loyers des magasins, terrains, etc.;

Secours aux ouvriers réformés, blessés, etc., dans les limites déterminées par les instructions;

11° Approbation de la répartition rectifiée des fonds d'entretien et des décomptes définitifs des entreprises, quand il n'y a pas d'augmentation sur les dépenses autorisées;

12° Autorisation de la mainlevée des hypothèques prises sur les biens des adjudicataires ou de leurs cautions et du remboursement des cautionnements après la réception définitive des travaux; autorisation de la remise à l'administration des domaines des terrains devenus inutiles au service.

Les matières sur lesquelles le préfet statue en conseil de préfecture,



Source : BIU Cujas

sur l'avis ou la proposition des agents ou des chefs de service spéciaux, se rapportent à la gestion de la fortune publique.

Ainsi, en matière domaniale ou forestière, et aussi de contributions indirectes, le préfet statue en conseil de préfecture, sans l'autorisation du ministre des finances, sur les objets suivants :

1° Transactions ayant pour objet les contraventions en matière de poudre à feu, lorsque la valeur des amendes et confiscations ne s'élève pas au delà de 1,000 francs ;

2° Location amiable, après estimation contradictoire de la valeur locative des biens de l'État, lorsque le prix annuel n'excède pas 500 fr. ;

3° Concessions de servitudes, à titre de tolérance temporaire, et révocables à volonté ;

4° Concessions autorisées par les lois des 20 mai 1836 et 10 juin 1847 des biens usurpés, lorsque le prix n'excède pas 2,000 francs ;

5° Cessions de terrains domaniaux compris dans le tracé des routes nationales, départementales et des chemins vicinaux ;

6° Échanges de terrains provenant de déclassement de routes, dans le cas prévu par l'art. 4 de la loi du 20 mai 1836 ;

7° Liquidations de dépenses, lorsque les sommes liquidées ne dépassent pas 2,000 fr. ;

8° Demandes en autorisation concernant les établissements et constructions mentionnés dans les art. 151, 152, 153, 154 et 155 du Code forestier ;

9° Vente sur les lieux de produits façonnés provenant des bois des communes et des établissements publics, quelle que soit la valeur de ces produits ;

10° Travaux à exécuter dans les forêts communales ou d'établissements publics, pour la recherche ou la conduite des eaux, la construction des récipients et autres ouvrages analogues, lorsque ces travaux auront un but d'utilité communale.

Pour que cette délégation d'autorité faite aux préfets ne compromît pas les principes de l'unité administrative, sans laquelle l'unité nationale n'existerait plus réellement, il a été disposé :

1° Que les préfets rendraient compte de leurs actes aux ministres compétents, dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseraient ;

2° Que ceux des actes des préfets qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourraient être annulés ou réformés par les ministres compétents.

Ajoutons, en terminant, que les dispositions qui précèdent ne sont applicables ni au département de la Seine ni à la ville de Paris.

Source : BIU Cujas

*P.* 161, *l.* 18. — Uniquement préoccupé du désir de réduire le total des dépenses publiques, le comité des finances de l'Assemblée nationale avait fait adopter par cette assemblée la diminution du traitement des préfets, en conséquence de la loi du 12 décembre 1848, rectifiant le budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1848. Ce traitement fut fixé par un arrêté du président du conseil des ministres, chargé du pouvoir exécutif, rendu à la date du 15 décembre 1848. D'après cet arrêté, le traitement était de 10,000 fr. pour 38 préfets, de 12,000 fr. pour 23, de 16,000 fr. pour 11, de 20,000 fr. pour 10; de 24,000 fr. pour 3; celui du préfet de la Seine était de 30,000.

Le traitement des préfets, et en même temps celui des sous-préfets et des conseillers de préfecture, a été augmenté par un décret du 28 mars 1852.

Voici les motifs de ce décret :

« Considérant que les traitements actuels des préfets, sous-préfets et conseillers de préfecture sont hors de proportion avec l'importance de leurs attributions et le rang qu'ils occupent ; — que le décret du 25 mars, en étendant les attributions des préfets, et, par suite, celles des sous-préfets et conseillers de préfecture, a rendu cette disproportion encore plus sensible; — qu'il importe à la bonne administration du pays que, sous le rapport du traitement, l'avancement des préfets, sous-préfets et conseillers de préfecture dépende de leurs services personnels et non plus seulement de leur résidence. »

D'après l'art. 1er, les traitements des préfets des départements sont divisés en trois classes :

Dans la 1re, qui comprend 8 préfectures, le traitement est de 40,000 fr.

Dans la 2e, qui comprend 18 préfectures, le traitement est de 30,000 fr.

Il est de 20,000 fr. dans la 3e classe, qui comprend 59 préfectures.

Mais il est à remarquer que, d'après l'art. 2, les préfets des départements compris dans la 3e classe peuvent, après cinq ans de service dans la même classe, obtenir le traitement de la 2e, sans qu'il soit nécessaire de les changer de résidence.

Les préfets de la 2e classe peuvent, aux mêmes conditions, obtenir le traitement de la 1re classe.

Enfin, le préfet d'un département compris dans la 1re ou la 2e classe peut être appelé à une préfecture d'un rang inférieur, en conservant son traitement, pourvu qu'il en soit ainsi décidé par le décret qui change sa résidence.

*T.* Ier, *p.* 166, *l.* 2. — D'après la loi du 8 mars 1849 sur le Conseil d'État (art. 23), le quart des emplois de sous-préfet venant à vaquer



Source : BIU Cujas

était réservé aux auditeurs attachés depuis deux ans au moins au Conseil d'État.

Le décret organique sur le Conseil d'État du 25 janvier 1852 ne contient point de disposition analogue ; mais il ne faut pas en conclure que le gouvernement soit moins favorablement disposé pour les auditeurs que ne l'étaient les auteurs de la loi de 1849. A toutes les époques, les auditeurs ont trouvé le gouvernement très-empressé à les placer dans les sous-préfectures, même après un noviciat assez court.

*P.* 168, *l.* 7. — Cette disposition, reproduite dans la loi du 13 juin 1851, art. 67, est implicitement maintenue par le décret du 11 janvier 1852.

*Ibid.*, *l.* 13. — L'article 108 de la loi du 13 juin 1851 lui donne le même pouvoir que n'a pas amoindri le décret du 11 janvier.

*P.* 169, *l.* 13. — Les hôpitaux et hospices sont aujourd'hui pour ce qui touche aux actions judiciaires soumis aux mêmes règles que les communes. (Loi du 7 août 1851, art. 10.) C'est donc au conseil de préfecture qu'il appartient de leur accorder, s'il y a lieu, l'autorisation d'intenter ou de soutenir une action en justice. (Loi du 18 juillet 1837, art. 49 et suiv.)

*P.* 182, *l.* 8. — La loi du 21 mars 1831 a été modifiée provisoirement en quelques points par le décret du 3 juillet 1848.

*P.* 183, *l.* 3. — Il a déjà été dit que le décret du 3 juillet 1848 a établi deux catégories pour la nomination des maires et adjoints.

La règle générale est qu'ils sont choisis par le conseil municipal et pris dans son sein.

Dans les chefs-lieux d'arrondissement et de département et dans les communes au-dessus de 6,000 âmes, ils sont choisis par le pouvoir exécutif parmi les membres élus du conseil municipal (art. 10). V. sup., p. 664.

*P.* 183, *l.* 12. — Cette disposition avait été maintenue par le décret du 3 juillet 1848, art. 10, et consacrée par la Constitution (art. 65). Mais certaines restrictions avaient été apportées à l'exercice du droit conféré au Pouvoir exécutif. Ainsi à l'égard des maires élus par les conseils municipaux, la suspension ne pouvait durer plus de trois mois, et leur révocation ne pouvait être prononcée que de l'avis, c'est-à-dire conformément à l'avis du Conseil d'État. (Constitution, art. 65.) Ces entraves à la liberté d'action de l'autorité supérieure ont disparu avec la dernière constitution.

Source : BIU Cujas

*P.* 183, *l.* 15. — La condition de l'âge de 25 ans a été maintenue par le décret du 3 juillet 1848, mais celle du domicile réel dans la commune a été supprimée. Il suffit de payer une contribution directe dans la commune pour pouvoir être nommé conseiller municipal et par suite maire (art. 4 et 9).

*P.* 190, *l.* 25. — Les dispositions nouvelles du décret du 3 juillet 1848 en ce qui touche la nomination des maires et adjoints ont été indiquées plus haut (note sur la page 183, ligne 3).

Ces dispositions n'ayant été établies qu'à titre provisoire ne peuvent d'ailleurs affaiblir l'autorité des réflexions qui justifient l'ancienne législation.

*P.* 195, *l.* 11 et 30. — Voir la note sur la page 183, ligne 12, t. I.

*P.* 197, *l.* 21. — Cette disposition est encore plus nécessaire aujourd'hui avec le système du décret du 3 juillet 1848.

*P.* 198, *l.* 5. — Voir la note sur la page 183, ligne 15, t. I. Cette latitude plus grande donnée au choix des conseillers municipaux et du pouvoir exécutif permet de trouver plus facilement dans les communes de bons administrateurs.

*P.* 202, *l.* 24. — Sous le régime précédent, les représentants du peuple recevant une indemnité (Const., art. 38), la Constitution de 1848 avait prononcé l'incompatibilité formelle de toute fonction publique rétribuée avec le mandat de représentant du peuple (art. 28), et les exceptions apportées à ce principe par les articles 85 et 86 de la loi du 15 mars 1846 ne comprenaient aucune fonction financière.

Quoique la Constitution de 1852 (art. 37) refuse toute espèce de traitement aux membres du Corps législatif, la loi électorale déclare toute fonction publique rétribuée incompatible avec le mandat de député au Corps législatif. (Déc. du 2 février 1852, art. 29.)

*P.* 205, *l.* 18. — La loi du 13 juin 1851, art. 4, reproduit cette disposition implicitement conservée dans le décret du 11 janvier 1852 (art. 5).

*P.* 209, *l.* 23. — Le Président de la République promulgue les lois au nom du Peuple français. (Constitution de 1848, art. 56.)

Il sanctionne et promulgue les lois et les sénatus-consultes. (Constitution de 1852, art. 10.)

*Ibid.*, *l.* 27. — C'est au Président qu'appartient le pouvoir exécutif. (Const. de 1848, art. 43.)

Source : BIU Cujas

Il surveille et assure l'exécution des lois (art. 49).

La Constitution de 1852 donne, sous ce rapport, au Président de la République des pouvoirs semblables à ceux que la Charte de 1830 conférait au roi (art. 6).

*P.* 211, *l.* 15. — Cette formule n'est plus en usage aujourd'hui.

Voir l'appendice, note sur la page 48, ligne 24, t. I.

*P.* 214, *l.* 8. — La loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage déclare libre la circulation des voitures sur les routes nationales, départementales et sur les chemins vicinaux de grande communication, sans aucune condition de réglementation de poids, ou de largeur des jantes (art. 1er). Les attributions du maire à cet égard n'existent donc plus. Mais la loi lui en a donné de nouvelles.

Ainsi lorsqu'une voiture est dépourvue de la plaque exigée par la loi et que le propriétaire n'en est pas connu, la voiture est provisoirement retenue et le procès-verbal immédiatement porté à la connaissance du maire de la commune où il a été dressé ou de la commune la plus proche.

Le maire arbitre provisoirement le montant de l'amende et il en ordonne la consignation immédiate, à moins qu'il ne lui soit présenté une caution solvable. A défaut de consignation ou de caution, la voiture est retenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le procès-verbal (art. 21).

*P.* 215, *l.* 24. — Cette disposition n'a été reproduite ni dans la loi du 13 juin 1851, ni dans le décret rendu en exécution de cette loi, à la date du 5 septembre 1851, sur le mode de procéder des conseils de recensement et des jurys de révision, ni enfin dans le décret du 11 janvier 1852.

Le maire recevait seulement, en sa qualité de président du conseil de recensement, les réclamations des citoyens au sujet de l'inscription sur les contrôles. (Décret du 5 septembre 1851, art. 2.) Mais l'art. 9 du décret du 11 janvier 1852 ayant enlevé au maire les fonctions de président du conseil de recensement, il demeure sans attributions à cet égard.

*P.* 237, *l.* 10. — Il faut ajouter, qu'aux termes de la loi du 15 mars 1850, le maire est une des autorités locales préposées à la surveillance et à la direction morale de l'enseignement primaire dans les écoles libres comme dans les écoles publiques (art. 44).

*P.* 251, *l.* 23. — Substituer à l'art. 13 de la Charte, l'art. 64 de la Constitution de 1848 et l'art. 6 de la Constitution de 1852.

Source : BIU Cujas

*P.* 258, *l.* 32. — Substituer à : le roi ou le préfet, le Président de la République.

*P.* 271, *l.* 4. — L'article 6 de la Constitution de 1852.

*P.* 274, *l.* 16. — Aujourd'hui l'autorisation est donnée par le Président, sur l'avis du Conseil d'État.

*P.* 280, *l.* 14. — Les dépenses secrètes ordinaires de sûreté générale furent, jusqu'au 2 décembre, soumises à l'examen de commissions spéciales de l'Assemblée nationale nommées, sur la demande des ministres de l'intérieur démissionnaires, lorsqu'ils cessaient leurs fonctions.

*P.* 289, *l.* 29. — La révolution de 1848 a amené dans l'organisation administrative de Paris et du département de la Seine des modifications dont les unes ont été passagères et dont les autres durent encore.

Le préfet de la Seine avait été remplacé, le 24 février 1848, par un maire de Paris, relevant directement du pouvoir exécutif, et ayant sous sa dépendance la préfecture de police.

Le conseil général de la Seine et le conseil municipal de Paris avaient été dissous et le maire de Paris investi du pouvoir de régler définitivement le budget municipal en recettes et en dépenses (arrêté du 16 mars 1848), sauf les attributions réservées au préfet de police en ce qui concernait les dépenses municipales de son administration (arrêté du 29 mars 1848).

Cette situation anormale et toute révolutionnaire a bientôt cessé, sans cependant redevenir complétement régulière. Le titre et les fonctions de préfet de la Seine ont été rétablis par un arrêté du 19 juillet 1848.

D'autre part, en vertu du décret de l'Assemblée du 3 juillet 1848, une commission provisoire municipale et départementale nommée par le chef du pouvoir exécutif, remplit, jusqu'à la promulgation de la loi spéciale sur l'organisation administrative de Paris et du département de la Seine, les fonctions des anciens conseils municipal et général.

On sait que cette commission, dont les attributions n'ont point changé, a subi deux renouvellements dans sa composition. (Décret des 8 septembre 1849 et 27 décembre 1851.)

(Voir page 142, ligne 12, t. I.)

*P.* 292, *l.* 16 et 25. — Il a été dit comment le décret du 3 juillet 1848 a modifié ces dispositions. Quand la commission fait fonction de conseil municipal elle est composée seulement de 36 membres. (Décret du 8 septembre 1849.) 8 membres lui sont adjoints pour les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis quand elle fait fonction de conseil général. (*Ibid.*)

Source : BIU Cujas

*P.* 292, *l.* 21. — Les maires et adjoints sont, en attendant la loi, nommés directement par le chef du pouvoir exécutif.

*P.* 292, *l.* 29. — La commission choisit elle-même son président comme les autres membres du bureau.

*P.* 298, *l.* 16. — Les maires sont seuls chargés de dresser les listes électorales, mais ils ne font plus que concourir au jugement des réclamations qui se produisent, et à la formation de la liste du jury. (Loi du 15 mars 1849; décret du 2 février 1852, art. 13 et 20; décret du 7 août 1848.)

Ils sont chargés de recevoir les réclamations en matière d'élections, et ils doivent en donner récépissé. (Loi du 15 mars 1849; décret du 2 février 1852, art. 19.)

*Ibid.*, *l.* 22. — Le registre matricule n'étant prescrit ni par la loi du 13 juin 1851, ni par le décret du 11 janvier 1852, toute fonction qui s'y rattache est donc également supprimée.

*P.* 298, *l.* 29. — Le décret du 11 janvier 1852 sur la garde nationale a supprimé cette attribution du maire. Désormais, le conseil de recensement est composé :

1° Pour une compagnie, du capitaine, président, et de deux membres désignés par le sous-préfet;

2° Pour un bataillon, du chef de bataillon, président, et du capitaine de chacune des compagnies qui le composent; le capitaine peut se faire suppléer par son sergent-major. — Provisoirement et jusqu'à nomination aux grades, il est composé de trois membres par compagnie et de neuf membres par bataillon, désignés par le préfet et le sous-préfet.

La suppression absolue du principe de l'élection et l'action immédiate qu'exerce aujourd'hui le pouvoir central sur la garde nationale, ont naturellement effacé la plupart des attributions du maire en cette matière. Cependant la disposition de l'art. 5 du dernier décret, qui place la garde nationale sous l'autorité des maires, implique pour ceux-ci le droit de la requérir, en cas d'urgence, à charge d'en référer immédiatement au préfet.

*P.* 298, *l.* 34. — Le système électif étant aboli, il n'y a plus de recours possible à cet égard.

*P.* 299, *l.* 11. — Ils accordent aux instituteurs les congés qui n'excèdent pas huit jours.

Ils règlent la répartition des enfants entre les écoles de leur arrondissement.

Source : BIU Cujas

*P.* 299, *l.* 14 et suiv. — La loi du 15 mars 1850 a supprimé le comité local, comme le comité central et les certificats de moralité. A ces dispositions, il faut substituer les suivantes :

Les maires président la réunion où les délégués d'arrondissement s'entendent avec le juge de paix, un curé de l'arrondissement et un ecclésiastique pour la surveillance locale, et conviennent des avis à transmettre au conseil académique (art. 43).

Ils règlent l'admission des élèves non boursiers dans les écoles de dessin, et fixent, d'accord avec le directeur, la rétribution mensuelle, qui ne peut excéder 2 francs.

*P.* 299, *l.* 32. — Ils dressaient la liste des électeurs appelés à nommer les membres des tribunaux de commerce, conformément au décret du 28 août 1848; mais ce décret a été abrogé par celui du 2 mars 1852.

Ils concourent aux opérations électorales pour la nomination des prud'hommes, mais le décret du 2 mars 1852 a réduit leur coopération aux limites où elle était renfermée par la loi du 18 mars 1806 et les décrets des 11 juin 1809 et 20 février 1810.

*P.* 301, *l.* 7. — C'est aujourd'hui le préfet de la Seine qui délivre ces certificats.

*P.* 315, *l.* 7. — La maison d'arrêt de la Force a été démolie et remplacée par une prison appelée du nom du boulevard où elle est située, prison Mazas.

*P.* 320, *l.* 13. — La loi du 11 avril 1831 a été remplacée par la loi du 7 juin 1848, qui modifie en quelques points les attributions du préfet de police et de ses agents.

Ainsi, l'article 3 n'exige que deux sommations avant l'emploi de la force quand il s'agit d'attroupements armés.

Au contraire, si l'attroupement est sans armes, le magistrat doit exhorter les citoyens à se retirer avant de faire les trois sommations qui autorisent l'emploi de la force contre la résistance.

*P.* 320, *l.* 27. — Les articles 414 et 415 (et non 114 et 115) du Code pénal ont été modifiés par la loi du 27 novembre 1849, qui, conformément à la Constitution (art. 13), établit l'égalité entre les patrons et les ouvriers sous le rapport de la définition du délit de coalition comme sous celui de la pénalité; mais cette loi ne change en rien les attributions du préfet de police.

*P.* 323, *l.* 27. — A la suite de la révolution de février 1848, dont

Source : BIU Cujas

les débats sur le droit de réunion ont été l'occasion, la législation sur les réunions des citoyens devait être nécessairement modifiée.

Une liberté absolue leur avait d'abord été accordée, mais cette liberté, dont les conséquences déplorables avaient provoqué de la part du pouvoir exécutif des mesures arbitraires (arrêté du 22 mars 1848), a été bientôt réglée par le décret de l'Assemblée du 28 juillet 1848.

Ce décret, qui donne de nouvelles attributions au préfet de police et à ses agents, en confirmant celles qu'ils avaient reçues des lois antérieures, divise les réunions des citoyens en cinq catégories, dont il réglemente les quatre premières :

1° Les clubs ou réunions politiques publiques,

2° Les sociétés secrètes,

3° Les cercles ou réunions non publiques n'ayant pas un but politique,

4° Les réunions politiques non publiques,

5° Les réunions ayant pour objet exclusif l'exercice d'un culte quelconque et les réunions préparatoires.

Il importe de donner quelques détails sur les règles de ces diverses réunions, en ce qui touche les attributions qui appartiennent à cet égard au préfet de police :

1° Avant l'ouverture de tout club, une déclaration doit être faite au préfet de police (art. 2).

Le préfet de police peut, à la suite de cette déclaration, désigner pour assister aux séances des clubs un des agents placés sous ses ordres (art. 4), et ce fonctionnaire peut requérir l'insertion au procès-verbal de la séance de toutes les constatations qu'il juge nécessaires, sans préjudice du droit qui lui appartient de dresser procès-verbal de toute contravention à la loi (art. 5).

Le préfet de police veille également à ce que les clubs n'établissent entre eux aucune communication ni affiliation, et ne fassent des proclamations et pétitions collectives (art. 7).

2° Les sociétés secrètes sont interdites (art. 13).

Pourvoir à l'exécution de la loi en ce qui touche les sociétés secrètes est une des fonctions les plus délicates du préfet de police. (Voyez t. Ier, p. 342.)

3° Les citoyens peuvent fonder des cercles ou réunions non publiques dans un but non politique, en faisant connaître préalablement au préfet de police le local et l'objet de la réunion et les noms des fondateurs, administrateurs et directeurs.

Les associations industrielles ou de bienfaisance ne sont pas assujetties à ces dispositions (art. 14).

C'est en qualité d'autorité municipale chargée d'exécuter les mesures

Source : BIU Cujas

de sûreté générale dont l'accomplissement lui est délégué, que le préfet de police reçoit la déclaration exigée dans ce cas, et qu'il prescrit la fermeture de toute réunion dont l'existence n'a pas été déclarée, ou qui a été déclarée sous une fausse désignation.

4° C'est en cette même qualité qu'il accorde, s'il n'y voit pas d'inconvénients, et en imposant les conditions qui lui paraissent nécessaires, les autorisations que la loi oblige de demander pour la formation des réunions non publiques dont le but est politique.

Il lui appartient encore de révoquer les autorisations accordées et de faire fermer les réunions qui n'en seraient pas pourvues (art. 15).

Le décret du 28 juillet 1848 a du reste été provisoirement modifié par les lois des 19 juin 1849, 6 juin 1850 et 21 juin 1851, qui ont successivement autorisé le gouvernement à interdire pendant l'année qui suivrait la promulgation de ces lois les clubs et autres réunions publiques qui seraient de nature à compromettre la sécurité publique.

La loi du 6 juin 1850 a rendu de plus les dispositions de la loi du 19 juin 1849 applicables aux réunions électorales qui se trouveraient dans les mêmes cas que les clubs.

Enfin, toutes ces prohibitions, qui n'avaient qu'un caractère provisoire, sont devenues définitives par le décret du 25 mars 1852, qui, par son art. 1er, abroge le décret du 28 juillet sur les clubs, à l'exception toutefois de l'art. 13 de ce décret, lequel interdit les sociétés secrètes. L'art. 2 rend applicables aux réunions publiques, de quelque nature qu'elles soient, les art. 291, 292 et 294 du Code pénal, et les art. 1, 2 et 3 de la loi du 10 avril 1834.

*P.* 324, *l.* 3. — La loi du 9 septembre 1835 a été abrogée par un décret du gouvernement provisoire, en date du 6 mars 1848. L'art. 20 de cette loi est aujourd'hui remplacé par l'art. 6 de la loi du 27 juillet 1849. Aux termes de cet article, tous distributeurs ou colporteurs de gravures, lithographies, peintures, médailles et emblèmes (art. 16), doivent être pourvus d'une autorisation préalable qui sera délivrée à Paris par le préfet de police, et pourra toujours être retirée par lui.

Le décret organique sur la presse est venu renforcer ces mesures et multiplier les garanties contre les écarts éventuels de l'imprimerie. La prohibition qui vient d'être mentionnée ci-dessus a été renouvelée et rendue plus sévère par l'art. 22 du décret du 17 février 1852.

*P.* 324, *l.* 7. — L'article 8 de la Constitution de 1848 s'exprime ainsi : « La presse ne peut, en aucun cas, être soumise à la censure. » La nouvelle Constitution et le décret organique sur la presse, du 17 février 1852, sont muets à cet égard.

Source : BIU Cujas

*P.* 326, *l.* 7. — Les dispositions de la loi du 9 septembre 1835, en ce qui touche la nécessité, pour la représentation des ouvrages dramatiques, d'une autorisation préalable et toujours révocable du ministre de l'intérieur à Paris et du préfet dans les départements, ont été reproduites provisoirement par la loi du 30 juillet 1850, prorogée par une nouvelle loi du 30 juillet 1851 jusqu'au 31 décembre 1852.

Les fonctions du préfet de police à cet égard semblent devoir aujourd'hui se borner à des avis au ministre de l'intérieur.

*P.* 334, *l.* 4. — L'ordonnance royale du 15 novembre 1846 règle aujourd'hui la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer.

Cette ordonnance confie au préfet de police, pour tout le territoire où s'étendent ses pouvoirs, comme aux préfets des départements (art. 72), le soin de régler, sous l'approbation du ministre des travaux publics, l'entrée, le stationnement et la circulation des voitures publiques ou particulières servant soit au transport des personnes, soit au transport des marchandises dans les cours dépendant des stations de chemins de fer. (Art. 1er.)

Des fonctions de surveillance dans l'intérêt des voyageurs, concernant la mise en service des voitures (art. 13), les accidents (art. 59), l'admission des crieurs, vendeurs ou distributeurs d'objets quelconques dans les cours ou bâtiments des stations et dans les salles d'attente (art. 70), le registre destiné à recevoir les réclamations des voyageurs contre la compagnie ou ses agents, lui sont encore attribuées par la même ordonnance.

*P.* 363, *in fine.*

SECTION SEPTIÈME.

*Régime de l'administration de l'agglomération lyonnaise.*

D'impérieux besoins de sûreté publique ont fait créer récemment une nouvelle exception à l'organisation administrative qui régit aujourd'hui la France.

La loi du 19 juin 1851 a institué une organisation spéciale pour la police dans les communes comprises sous le nom d'agglomération lyonnaise : Lyon, la Guillotière, la Croix-Rousse, Vaise, Calluire, Oullins et Sainte-Foy, du département du Rhône; Villeurbanne, Bron et Venissieux, du département de l'Isère; Rillieux et Miribel, du département de l'Ain.

L'agglomération lyonnaise offrait, par sa situation particulière, des conditions favorables aux criminels de tous genres, et plus encore aux fauteurs de troubles politiques.

Source : BIU Cujas

Ces quatre villes et ces huit ou dix villages qui se touchent, qui font un seul corps, disait le rapporteur de la loi, ont chacune leur municipalité, et, par suite, leur administration distincte, leurs agents spéciaux. Il s'ensuit que, le plus souvent, en traversant un pont, une rue, un ruisseau, le délinquant peut échapper à l'agent qui le poursuit.

Depuis 1831, notamment, on cherchait les moyens de faire disparaître les vices d'une telle situation, aussi compliquée que dangereuse.

L'accroissement des périls politiques a fait hâter la solution.

En vertu de la loi du 19 juin 1851, le préfet du Rhône, en outre des fonctions qui lui sont propres, doit remplir dans les communes de l'agglomération lyonnaise les fonctions attribuées au préfet de police par les dispositions actuellement en vigueur de l'arrêté du 12 messidor an VIII et par celui du 3 brumaire an IX (art. 1er et 3). (V. t. Ier, p. 302 et suiv.). Il dut exercer ainsi dans celles des communes qui appartiennent au département du Rhône, une partie des fonctions municipales; dans celles qui appartiennent au département de l'Ain et de l'Isère, quelques-unes des fonctions préfectorales.

Toutefois, les maires des communes du département du Rhône comprises dans l'agglomération lyonnaise n'ont pas été dépouillés complétement de leurs attributions de police municipale. Ils conservaient, sous la surveillance du préfet, celles qui touchent spécialement à l'édilité, telles que les indique l'art. 2 de la loi.

Ces attributions, énumérées plus en détail dans les art. 2 à 9 du décret du 4 septembre 1851 rendu en exécution de la loi, comprennent tout ce qui concerne l'établissement, l'entretien et la conservation des édifices communaux, cimetières, promenades, places, rues et voies publiques ne dépendant pas de la grande voirie, l'éclairage, le balayage, les arrosements, la solidité et la salubrité des constructions privées, les mesures relatives aux incendies, les secours aux noyés, la fixation des mercuriales, l'établissement et la réparation des fontaines, aqueducs, pompes et égouts.

C'est par une erreur due aux préoccupations politiques sous l'empire desquelles la loi a été votée que les adjudications, marchés et baux ont été insérés dans l'art. 2.

Ces attributions appartiennent aux maires en vertu de leur pouvoir d'administration des biens et revenus de la commune.

Aussi le règlement du 4 septembre 1851 ne les énumère-t-il pas parmi les attributions de police municipale conservées exceptionnellement aux maires.

Enfin, les maires des communes appartenant aux départements de l'Ain et de l'Isère furent, ainsi que leurs adjoints et les commissaires

Source : BIU Cujas

de police, placés sous les ordres du préfet du Rhône pour les attributions énumérées dans l'arrêté du 3 brumaire an IX, mais ils conservaient toutes leurs attributions, excepté quelques-unes de celles qui touchent à la police municipale.

En présentant les motifs de la loi qui porte la date du 19 juin 1851, le ministre de l'intérieur annonçait l'intention de réformer d'une manière plus radicale l'organisation municipale de la ville de Lyon et de ses annexes.

Cette réforme vient d'être accomplie par le décret du 24 mars 1852; Lyon comprend désormais toutes les communes suburbaines qui entouraient la ville proprement dite, c'est-à-dire la Guillotière, la Croix-Rousse et Vaise.

Les communes de Villeurbanne, Vaux, Bron et Venissieux sont distraites du département de l'Isère, réunies au département du Rhône, et font partie du canton de la Guillotière.

La composition et le mode de nomination des membres du conseil municipal de Lyon sont réservés à une loi spéciale; mais provisoirement une commission municipale de trente membres nommés par le Président de la République doit remplir les fonctions de conseil municipal. Elle est présidée par un de ses membres désigné par le chef du pouvoir exécutif.

Les pouvoirs administratifs les plus étendus sont conférés au représentant de l'autorité supérieure, le préfet, qui administre la commune et assiste aux séances de la commission municipale, sans que celle-ci puisse se réunir en dehors de ses convocations et délibérer sur d'autres questions que celles qu'il lui a soumises. La majorité des membres doit assister à chaque séance.

Le décret divise l'agglomération lyonnaise en cinq arrondissements, dont la circonscription se trouve déterminée par la configuration même du territoire. Ainsi, toute la rive droite de la Saône et toute la rive gauche du Rhône forment chacune un arrondissement; deux autres arrondissements se partagent la péninsule, et le cinquième est formé de la Croix-Rousse avec Calluire et Cuire.

L'institution d'un maire unique est supprimée. Dans chaque arrondissement, un maire et deux adjoints sont chargés de la tenue des registres de l'état civil, en attendant qu'un règlement d'administration publique détermine leurs autres attributions.

Telle est l'organisation actuelle de la cité lyonnaise.

Mais ce n'était là qu'un des côtés de la question, il fallait en outre tenir compte d'intérêts matériels que la fusion des diverses municipalités pouvait blesser plus ou moins profondément.

Source : BIU Cujas

C'est afin de les ménager dans leurs détails si complexes et de ne pas bouleverser les habitudes prises à l'égard du péage des ponts, des tarifs des octrois, etc., que le décret maintient provisoirement les rayons et les tarifs actuels des octrois, et qu'il décide que les contributions directes et indirectes dont le taux est déterminé à raison de la population continueront provisoirement à être établies, dans ces communes, d'après la population particulière de chacune d'elles.

Un décret ultérieur doit tracer les autres conditions de la réunion.

*P.* 365, *l.* 7 *et* 10. — L'organisation administrative de l'Algérie a été depuis 1844 considérablement modifiée. (Voyez t. II, p. 309.)

*P.* 366, *l.* 20. — Par décret du Gouvernement provisoire, en date du 28 avril 1848, le nombre des divisions militaires avait été, dans un but d'économie, réduit à 17, et celui des subdivisions à 43. Mais un décret du 20 décembre 1851 ayant abrogé les dispositions restrictives du Gouvernement provisoire, un autre décret du 26 décembre 1851 a divisé de nouveau le territoire en 21 divisions et fait de chaque département une subdivision.

*P.* 367, *l.* 11 *et* 13. — Les titres de général de division et de général de brigade ont remplacé ceux de lieutenant général et maréchal de camp. (Décret du 28 février 1848.)

*Ibid.*, *l.* 28. — Aujourd'hui des arrêtés du Président de la République.

*P.* 376, *l.* 13. — Il a déjà été dit que le serment aboli pour les fonctionnaires de l'ordre administratif a été rétabli par la Constitution de 1852.

*P.* 385, *l.* 33. — Les inspecteurs généraux et spéciaux de police ne sont-ils pas des agents administratifs directs?

Ne faut-il pas, en conséquence, les placer à la page 482 du I^er^ vol., sous la rubrique : § 5. *Des inspecteurs généraux et des inspecteurs spéciaux du ministère de la police?*

*P.* 391, *l.* 16. — Rappelons que la suppression d'un ministère et la création de deux nouveaux a porté le chiffre des départements ministériels à dix. (Décrets des 22, 25 et 26 janv. 1852.)

*Ibid.*, *l.* 21. — Le ministère de l'agriculture et du commerce ayant été réuni à celui de l'intérieur par décret du 25 janvier 1852, il faut reporter ce paragraphe à la suite de celui qui concerne le ministère de l'intérieur.

Source : BIU Cujas

*P.* 392, *l.* 16, *adde :* à l'institut national agronomique et aux écoles régionales. (Décret du 3 octobre 1848.)

*Ibid.*, *l.* 29. — Le ministère des travaux publics n'a plus de sous-secrétaire d'État.

Les fonctions de secrétaire général sont remplies par un agent revêtu de ce titre.

*P.* 393, *l.* 9. — Le décret du 11 février 1842 a réuni le service des bâtiments civils au ministère de l'intérieur, moins ce qui concerne l'administration des palais nationaux et des manufactures nationales, réservée au ministre d'Etat par le décret du 22 janvier 1852. Tout ce qui s'y rattache doit donc être reporté à la suite du paragraphe consacré au ministère de l'intérieur.

*Ibid.*, *l.* 17. — Depuis le décret du 13 octobre 1851, qui a réorganisé l'Ecole nationale des ponts et chaussées, son administration spéciale se compose :

D'un inspecteur général, qui a le titre de directeur de l'École;

D'un ingénieur en chef ou d'un inspecteur divisionnaire hors cadre, chargé, sous l'autorité du directeur, de la direction des études et des détails de l'administration. Il porte le titre d'inspecteur de l'École;

De 14 professeurs ou maîtres, savoir :

4 professeurs de construction appliquée aux routes, aux chemins de fer, aux canaux, aux rivières et fleuves, aux ports maritimes et à l'architecture civile;

1 professeur de mécanique appliquée;

1 professeur de minéralogie et de géologie;

1 professeur de machines à vapeur fixes et locomotives;

1 professeur d'agriculture et d'irrigation;

1 professeur d'administration et de droit administratif;

1 professeur d'économie politique;

1 chef des travaux graphiques,
1 maître de dessin,
1 maître de langue anglaise,
1 maître de langue allemande,
} nommés par le ministre pour un an seulement.

*P.* 407, *l.* 1re. — A changer comme il suit :

Par suite de la loi du 15 mars 1850 et du décret du 9 mars 1852, le service extérieur du ministère de l'instruction publique se compose :

1° De huit inspecteurs généraux pour l'enseignement supérieur;

2° De six inspecteurs généraux de l'enseignement secondaire;

3° De deux inspecteurs généraux de l'enseignement primaire;

Source : BIU Cujas

4° De vingt-quatre inspecteurs d'académie ;

5° De quatre-vingt-six secrétaires d'académie ;

6° D'un inspecteur de l'enseignement primaire dans chaque arrondissement.

*P.* 407, *l.* 11, *adde* tout ce qui concerne les cultes, c'est-à-dire depuis la ligne 4 de la page 412 jusqu'à la ligne 11 de la page 413.

*P.* 407, *l.* 13. — A changer comme il suit :

D'après le décret du 15 décembre 1851, portant réorganisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, cette administration était composée comme il suit :

Cabinet du ministre ;
Division du secrétariat ;
Division de la sûreté générale ;
Division de l'administration générale et départementale ;
Division de l'administration communale et hospitalière ;
Division des beaux-arts ;
Division de la comptabilité.

Le cadre des bureaux du ministère comprenait :

1 chef de cabinet ;
6 chefs de division ;
20 chefs de bureau ;
20 sous-chefs ;
145 employés ;
1 caissier ;
1 payeur ;
1 bibliothécaire ;
1 chef du service intérieur.

La création du ministère de la police, l'adjonction du département de l'agriculture et du commerce et du service des bâtiments civils rendent nécessaire la publication des nouveaux changements dont le tableau ne tardera pas sans doute à paraître.

Il ne faut pas omettre de signaler le rétablissement des fonctions et du titre de secrétaire général, qui avaient été un moment supprimés, et dont l'impérieux besoin s'est bientôt fait sentir.

*P.* 408, *l.* 5. — A changer de la manière suivante :

L'administration des lignes télégraphiques se compose de

1 administrateur en chef,
1 administrateur adjoint,
28 chefs et employés de tout grade, } Administration centrale.



Source : BIU Cujas

Le personnel des départements comprend :
43 directeurs,
36 inspecteurs,
865 stationnaires pour le télégraphe aérien,
73 stationnaires pour le télégraphe électrique,
31 surveillants,
17 piétons.

*P.* 410, *in fine.* — Ajouter tout ce qui concerne le département de l'agriculture et du commerce et le service des bâtiments civils.

*P.* 413, *l.* 23. — Les fonctions de secrétaire général sont aujourd'hui remplies par le sous-secrétaire d'État.

*P.* 415, *l.* 5. — Par décret du 27 décembre 1851, l'administration des contributions indirectes et celle des douanes ont été réunies en une seule, sous le nom de direction générale des douanes et des contributions indirectes.

Le conseil d'administration a été composé des administrateurs appartenant aux deux services placés désormais sous la direction d'un seul chef.

*P.* 433, *l.* 21. — Après d'assez nombreuses modifications introduites dans l'organisation de ce corps depuis 1848, il est aujourd'hui constitué de la manière suivante :

| | |
|---|---|
| 28 intendants militaires,<br>50 sous-intendants militaires de 1re classe,<br>90 sous-intendants militaires de 2e classe,<br>52 adjoints de 1re classe,<br>26 adjoints de 2e classe. | Décret du 29 déc. 1851. |
| Total, 246 fonctionnaires. | |

*P.* 434, *l.* 3. — A changer comme il suit :

Par décret du 23 mars 1852, le corps des officiers de santé militaires a été reconstitué comme il suit :

| | |
|---|---|
| 7 médecins inspecteurs,<br>40 médecins principaux de 1re classe,<br>40 — — de 2e classe,<br>100 médecins-majors de 1re classe,<br>220 — — de 2e classe,<br>340 médecins aides-majors de 1re classe,<br>340 — — de 2e classe, | en temps de paix. |

Source : BIU Cujas

Le cadre des pharmaciens militaires est fixé, pour le temps de paix, par le tableau suivant :

1 pharmacien inspecteur,
5 pharmaciens principaux de 1re classe,
5 — — de 2e classe,
15 pharmaciens-majors de 1re classe,
30 — de 2e classe,
45 pharmaciens aides-majors de 1re classe,
45 — — de 2e classe.

*P.* 437, *l.* 22. — *Adde :* L'expérience avait montré que le but qu'on s'était proposé en créant le bataillon de voltigeurs corses n'avait pas été complétement atteint, et qu'il était nécessaire pour réprimer les délits et crimes qui se multipliaient dans la Corse, de manière à compromettre la tranquillité publique, d'y organiser une gendarmerie mobile destinée à opérer sur tous les points de l'île. Un décret du 23 avril 1850 prononça donc la suppression de ce bataillon et prescrivit la formation d'un bataillon de gendarmerie mobile, d'un effectif égal.

Ce nouveau corps n'ayant pas non plus répondu à l'idée qu'on s'en était formée, fut supprimé par décret du 24 octobre 1850, après une existence de quelques mois.

*P.* 437. — *Adde* à la note (1), *in fine :*

Chaque année se manifeste le besoin d'accroître la gendarmerie, et c'est du pouvoir législatif qu'émanent les résistances aux demandes d'augmentations que forment les conseils généraux.

Ainsi, la création de 461 brigades, provoquée par des vœux pressants, avait été reconnue nécessaire lors de la discussion du budget de 1851 ; mais en raison des difficultés que présente le recrutement de cette arme, toute composée d'hommes de choix, il eût été difficile d'organiser ces 461 brigades dans une seule année. Le budget de 1851 n'accorda de crédit que pour en former 231, et la création des autres brigades fut ajournée à 1852.

Dans l'état de choses actuel, la gendarmerie se compose de 25 légions ou 87 compagnies départementales, s'élevant à 18403 hommes, et de 2 bataillons de gendarmerie mobile à Paris, 2400 hommes.

Le bataillon de gendarmerie mobile en Corse a été supprimé, et son effectif versé dans la 17e légion de l'arme.

Dans les chiffres précédents ne sont point compris :

La gendarmerie coloniale, 459 hommes.
La garde républicaine de Paris, 2130 »



Source : BIU Cujas

La gendarmerie d'Afrique, 830 hommes.
Les gendarmes vétérans, 168 »

*P.* 439, *l.* 9. — A changer comme il suit :

6 maréchaux de France,
70 généraux de division, dont 17 en disponibilité;
130 généraux de brigade, dont 27 en disponibilité;
25 colonels, dont 6 en disponibilité;
29 lieutenants-colonels, dont 3 en disponibilité;
116 chefs d'escadron ou de bataillon, dont 4 en disponibilité;
140 capitaines de 1re classe, dont 5 en disponibilité;
153 — de 2e classe, dont 3 en disponibilité.

*P.* 439, *l.* 24. — A changer comme il suit :

De 3 compagnies de sous-officiers,
3 — fusiliers,
4 — cavaliers,
5 — canonniers,
1 — du génie,
} vétérans.

De 66 régiments de ligne,
23 — d'infanterie légère,
7 bataillons de chasseurs à pied,
1 compagnie de discipline,
2 compagnies d'ouvriers d'administration,
} infanterie.

La cavalerie se compose de

2 régiments de carabiniers,
10 — de cuirassiers,
} cavalerie de réserve.

12 — de dragons,
8 — de lanciers,
} — de ligne.

13 — de chasseurs,
9 — de hussards,
} — légère.

L'artillerie se compose de

14 régiments,
1 régiment de pontonniers,
10 compagnies d'ouvriers,
4 escadrons du train des parcs.

Le génie se compose de

3 régiments,
1 compagnie d'ouvriers.

Le corps des équipages militaires se compose de

1 escadron du train,
2 compagnies d'ouvriers.

Source : BIU Cujas

Telle est la décomposition de l'effectif entretenu en France.

Voici maintenant le tableau des forces entretenues en Algérie :

| | |
|---|---|
| Infanterie, | 9 régiments d'infanterie de ligne,<br>2 — — légère,<br>3 bataillons de chasseurs à pied,<br>3 régiments de zouaves (décr. du 13 février 1852),<br>3 bataillons d'infanterie légère d'Afrique,<br>11 compagnies de discipline,<br>5 — d'ouvriers d'administration. |
| Cavalerie, | 4 régiments de chasseurs d'Afrique. |
| Artillerie, | 14 batteries,<br>1 compagnie de pontonniers,<br>2 compagnies d'ouvriers,<br>1/2 compagnie d'armuriers. |
| Génie, | 14 compagnies,<br>1 — d'ouvriers. |
| Équipages militaires. | 3 escadrons du train des équipages,<br>1 compagnie d'ouvriers. |
| Corps étrangers. | Infanterie (légion étrangère), 2 régiments. |
| Corps indigènes. | Infanterie, 3 bataillons de tirailleurs à 8 compagnies l'un.<br>Cavalerie, 3 régiments de spahis. |

*P.* 441, *l.* 18. — *Adde* Voir, pour la réorganisation du ministère de la marine, le décret du 3 mars 1852.

*P.* 456, *l.* 2. — Voir les modifications apportées par les arrêtés des 3 et 25 mai 1848, du 23 juin 1849 et le décret du 16 janvier 1850.

*P.* 466, *l.* 10. — Voyez ordonnances des 15 avril 1845, 22 avril 1846, 1er septembre 1847, 28 septembre 1847 (régime municipal); arrêtés du 16 août 1848, des 9 et 16 décembre 1848; décrets des 6 octobre et 4 novembre 1850.

*P.* 466, *l.* 9. — *Adde :* Aux agents dont l'énumération vient d'être faite, il faut ajouter ceux qui sont attachés au ministère de la police. (Voir décrets du 22 et du 30 janvier 1852.)

*P.* 470, *l.* 27. — Les espérances exprimées à cet égard n'ont pas été réalisées, et, tout au contraire, un arrêté du 15 décembre 1848, rendu en exécution de la loi du 12 du même mois qui rectifiait le budget de l'exercice 1848, a supprimé les places de secrétaire général de préfecture dans les départements des Bouches-du-Rhône, de la Haute-Ga-

Source : BIU Cujas

ronne, de la Gironde, du Nord, du Rhône et de la Seine-Inférieure. (Art. 5.)

En conséquence, l'art. 1er de l'ordonnance du 1er mai 1832 est devenu applicable dans ces départements.

Cette situation n'a été modifiée que pour le département du Rhône. La loi du 19 juin 1851 sur l'agglomération lyonnaise, qui étend considérablement les attributions du préfet du Rhône, a créé dans ce département deux secrétaires généraux, l'un pour l'administration, l'autre pour la police.

*P.* 472, *l.* 6. — L'arrêté du 15 décembre 1848 a fixé à 8,000 fr. le traitement du secrétaire général de la préfecture de la Seine et celui du secrétaire général de la préfecture de police. (Art. 3.)

Les traitements des deux secrétaires généraux de la préfecture du Rhône sont de 6,000 fr.

*P.* 480, *l.* 30. — *Adde* Voir décret du 26 mars 1852.

*P.* 492, *l.* 5. — La garde municipale, licenciée par un arrêté du 25 février 1848, a été remplacée, après diverses modifications successives, par un corps de garde républicaine composé de deux bataillons d'infanterie et de deux escadrons de cavalerie.

Cette garde est commandée par un colonel. (Arrêté du Président, 6 avril 1849. — Décret du 27 octobre 1849.)

Un bataillon de gendarmerie mobile a été, en outre, adjoint à la garde républicaine pour le maintien de la sûreté publique. (Décret du 11 mai 1850, art. 2.)

L'effectif du premier de ces corps est de 2,130 hommes, celui du second de 1,200 hommes.

*P.* 502. — Depuis le décret du 3 juillet 1848, l'électorat communal est soumis aux mêmes règles que l'électorat politique. La question de l'électorat politique étant aujourd'hui remise en discussion, les seules règles qu'il soit utile d'indiquer à cet égard, c'est que les conseils municipaux sont élus par les citoyens qui sont domiciliés dans la commune.

Le système de la loi de 1831 est donc complétement abrogé en ce qui touche les électeurs. (Voir décret du 2 décembre 1851.)

*P.* 507, *l.* 18. — Cette dernière condition a été maintenue par le décret du 3 juillet 1848. (Art. 9.)

Les citoyens qui sans être domiciliés dans la commune y payent une contribution directe, sont éligibles au conseil municipal, mais leur nombre ne peut dépasser le quart des membres du conseil.

Source : BIU Cujas

La disposition suivante de l'art. 16 est complétement abrogée.

*P.* 509, *l.* 23. — La Constitution (art. 80) donnait le même droit au Président de la République, en le subordonnant toutefois à l'avis conforme du Conseil d'État. (Voir décret du 25 mars 1852.)

*P.* 518, *l.* 28. — Après les mots : *Commission administrative des hospices, adde* voir loi du 7 août 1851 et décret du 23 mars 1851.

*P.* 518, *l.* 29. — Après les mots : *Conseil d'administration des monts-de-piété, adde* voir loi du 24 juin 1851 et décret du 24 mars 1852.

*P.* 519, *l.* 2. — *Adde* Voir loi du 18 juin 1850, décret du 18 mars 1852; voir aussi loi du 15 juillet 1850 et décret du 26 mars 1852.

*P.* 519, *l.* 5. — *Adde* Voir loi du 20 mars 1851 et décret du 25 mars 1852.

*P.* 519, *l.* 9. — *Adde* Voir décret du 11 janvier 1852.

*P.* 529, *l.* 7. — L'organisation des commissions administratives des hospices et hôpitaux doit, aux termes de la loi du 7 août 1851, être déterminée par un règlement d'administration publique rendu dans le délai de six mois à partir de la promulgation de la loi.

Les règles actuelles peuvent donc être prochainement modifiées. (Voir loi du 7 août 1851 et décret du 23 mars 1852.)

*P.* 530, *l.* 29. — La loi du 7 août 1851, déjà citée, qui règle aujourd'hui les attributions des commissions administratives, a confirmé à leur égard les dispositions de la législation antérieure en étendant sur quelques points leurs pouvoirs. (Articles 7, direction du service intérieur et extérieur; 2, 3, 5, admission des indigents; 8, 9, 10, 11, 15, 17, gestion.)

*P.* 530, *l.* 33. — L'économe, les médecins et chirurgiens sont aujourd'hui nommés par la commission ; mais leur révocation doit être approuvée par le préfet. (Art. 14.)

Les receveurs sont nommés par le ministre de l'intérieur sur la proposition des commissions et de l'avis du préfet. (*Ibid.*)

*P.* 531, *l.* 14. — Le règlement n'est plus soumis qu'à l'approbation du préfet dans tous les cas. (Art. 8.) (Voir décret du 25 mars 1852.)

*P.* 532, *l.* 18. — Les contrats à passer avec les congrégations hospitalières doivent être approuvés par le préfet. (Art. 8.) (Voir décret du 25 mars 1852.)

Source : BIU Cujas

*P.* 535, *l.* 11. — La loi du 10 janvier 1849 a réalisé ce vœu. (Voir t. II, p. 65 et suiv.)

*P.* 535, *l.* 20. — La loi du 24 juin 1851 a modifié cette règle, qui déjà même avant la loi n'était pas absolue. Quoique les monts-de-piété n'aient pas perdu leur caractère d'établissements de bienfaisance, l'excédant de leurs recettes sur leurs dépenses n'est plus toujours et nécessairement remis aux hospices et aux bureaux de bienfaisance. Tous les monts-de-piété actuellement existants qui ne sont pas liés par des contrats avec d'autres établissements de bienfaisance et les monts-de-piété qui se créeront à l'avenir doivent conserver leurs excédants de recettes pour former ou accroître leur dotation.

Cette dotation est destinée, avec le temps, à couvrir les frais généraux d'administration et à abaisser l'intérêt au taux légal de 5 pour 100, minimum que la plupart des monts-de-piété sont bien loin d'avoir atteint. C'est alors seulement que les excédants de recettes sont attribués aux hospices ou autres établissements de bienfaisance (art. 5).

*P.* 536, *l.* 2. — Les membres des conseils d'administration sont nommés à Paris par le ministre de l'intérieur, dans les départements par les préfets.

Ils doivent être choisis : un tiers dans le conseil municipal; un tiers parmi les administrateurs des établissements charitables; un tiers parmi les autres citoyens domiciliés dans la commune.

Ils sont renouvelés par tiers chaque année, et les membres sortants sont rééligibles. (Loi du 19 juin 1851, art. 2.)

*P.* 536, *l.* 4. — L'existence d'un directeur n'est pas nécessaire. Dans les établissements où cet agent existe, il est nommé à Paris par le ministre, dans les départements par le préfet, sur la présentation du conseil d'administration (art. 2).

Il est révocable par l'autorité qui l'a nommé (*ibid.*).

*P.* 536, *l.* 14. — *Adde* Loi du 24 juin 1851, art. 1 et 3.

*P.* 537, *l.* 13. — Cette disposition n'existe plus que dans le cas où les monts-de-piété sont exceptionnellement liés avec d'autres établissements de bienfaisance.

*Ibid.*, *l.* 16. — *Adde* Loi du 24 juin 1851, art. 1^er^.

*P.* 537, *l.* 20. — La loi du 24 juin 1851 a satisfait à ce besoin. — Voir décret du 24 mars 1852.

*P.* 539, *l.* 10. — Un règlement d'administration publique détermi-

Source : BIU Cujas

nera le mode de surveillance de la gestion et de la comptabilité des caisses d'épargne. (Loi du 30 juin 1851, art. 8.)

*P.* 544, *l.* 7. — Une nouvelle institution consultative se rapportant à la bienfaisance publique a été instituée dans les communes par la loi du 13 avril 1850, qui a eu pour but de favoriser à la fois le bien-être physique et la moralité de la classe ouvrière, en faisant disparaître les logements insalubres si tristement nombreux surtout dans les grandes villes. En vertu de cette loi, les conseils municipaux nomment, quand ils l'ont déclaré nécessaire par une délibération spéciale, une commission chargée de rechercher et indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager (art. 1[er]).

Sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants (*ib.*).

La commission se compose de 9 membres au plus, de 5 au moins; sauf à Paris, où elle est de 12 membres.

Un médecin, un architecte, choisis soit dans la commune, soit au dehors, un membre du bureau de bienfaisance et du conseil des prud'hommes, s'il en existe dans la commune, en font nécessairement partie. La présidence appartient au maire ou à l'adjoint (art. 2).

La commission se renouvelle tous les deux ans par tiers; les membres sortants sont rééligibles (*ib.*).

Les fonctions de cette commission consistent à visiter les lieux signalés comme insalubres. Elle détermine l'état d'insalubrité, en indique les causes, ainsi que les moyens d'y remédier. Elle désigne enfin les logements qui ne seraient pas susceptibles d'assainissement (art. 3).

Là se borne son rôle, c'est, selon les cas, au conseil municipal ou au conseil de préfecture qu'appartient la décision.

*Adde* Voir décret du 15 décembre 1851 relatif à l'organisation du conseil de salubrité établi près la préfecture de police de Paris et à l'institution de commissions d'hygiène publique et de salubrité dans le département de la Seine.

*P.* 544, *l.* 13. — La loi du 15 mars 1850 a supprimé le comité local de surveillance.

La surveillance et la direction morale de l'enseignement primaire sont aujourd'hui confiées au dernier degré de la hiérarchie pour chaque école, au maire, au curé, au pasteur ou délégué du culte israélite, et en outre, dans les communes de 2,000 âmes et au-dessus, à un ou plu-

Source : BIU Cujas

sieurs habitants de la commune délégués par le conseil académique (art. 44).

Ces diverses autorités locales exercent leurs fonctions indépendamment les unes des autres.

C'est aussi chacun en sa qualité personnelle que le maire et les ministres des différents cultes se réunissent pour dresser la liste des enfants qui doivent être admis gratuitement dans les écoles publiques (art. 45).

Voir, pour les comices agricoles et chambres d'agriculture, la loi du 20 mars 1851 et le décret du 25 mars 1852.

*P.* 547, *l.* 6. — Le bureau d'administration est chargé de la vérification des comptes et de la surveillance générale du collége.

Il se compose de quatre membres nommés par le recteur qui se réunissent sous la présidence d'un inspecteur d'académie. (Décret du 4 juin 1809, art. 24.)

Outre ce bureau d'administration, il existait avant la loi du 15 mars 1850 un bureau spécial institué pour l'examen des comptes administratifs que doivent rendre chaque année les principaux des collèges communaux.

La composition de ce bureau était celle qui se trouve indiquée par erreur pour les bureaux d'administration, page 547, ligne 9.

Ces bureaux ont été supprimés par la loi du 15 mars 1850 qui charge les conseils académiques et la section permanente du conseil supérieur (art. 6 et 14 (1)) de donner leur avis sur les comptes administratifs des collèges.

*P.* 555, *l.* 10. — Voir décret du 26 mars 1852.

*P.* 562, *l.* 23. — Voir décret du 11 janvier 1852.

*P.* 563, *l.* 1. — La force publique, dont la garde nationale fait partie, est instituée, dit l'article 101 de la Constitution, pour défendre l'État contre les ennemis du dehors, et pour assurer au dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois.

*P.* 563, *l.* 3. — La loi du 13 juin 1851 a maintenu cette disposition (art. 7).

*P.* 563, *l.* 5. — *Ib.*, art. 2.

*Ibid.*, *l.* 8. — *Ib.*, art. 4.

(1) Décret du 9 mars 1852.

Source : BIU Cujas

*P.* 563, *l.* 9. — La garde nationale se compose de tous les Français, à partir de l'âge de 20 ans. (*Ib.*, art. 7.) La limite de 60 ans d'âge n'existe plus.

*Ibid.*, *l.* 15. — L'inscription des gardes nationaux sur les contrôles de la garde nationale est faite par les conseils de recensement (art. 20).

*P.* 563, *l.* 20. — Il y a par commune et à Paris par arrondissement un conseil de recensement.

Dans chaque commune le nombre des membres de ce conseil est égal à celui des conseillers municipaux ; il est ajouté un membre de plus si le conseil municipal est constitué en nombre impair.

Les membres du conseil de recensement sont choisis, moitié sur la désignation et dans le sein du conseil municipal, moitié par le préfet ou le sous-préfet, parmi les citoyens aptes à faire partie du service ordinaire.

Le maire est de droit membre et président du conseil.

A Paris, le conseil de recensement est composé de 16 membres nommés par le préfet. (*Ib.*, art. 21.)

Les conseils de recensement sont renouvelés tous les ans par moitié. Les membres sortants sont rééligibles. (*Ib.*, art. 22.)

*P.* 564, *l.* 3 et 4. — Le conseil de recensement n'a plus à reviser les listes de recensement. Ces listes sont de simples renseignements, dont la recherche est faite sous sa direction et sous celle du maire, pour servir de base à son travail.

La loi nouvelle passe sous silence le registre matricule que prescrivait la loi du 22 mars 1831. Des difficultés matérielles presque insurmontables avaient généralement empêché ou fait abandonner l'exécution de cette mesure.

Le conseil procède, d'après les listes de recensement ou les documents qui en tiennent lieu, à l'examen de la situation particulière de chaque citoyen.

Il inscrit en conséquence sur les contrôles tous ceux qui font partie de la garde nationale, les répartit entre le service ordinaire et le service de réserve, et les classe entre les compagnies (art. 20).

Le contrôle de réserve comprend :

Les citoyens âgés de moins de vingt et un ans, et ceux qui ont moins d'un an de domicile dans la commune ;

Ceux pour lesquels le service habituel serait une charge trop onéreuse ;

Et les citoyens qui remplissent certains emplois publics et privés, pour lesquels leur présence continuelle est nécessaire (art. 14).

Source : BIU Cujas

Le contrôle du service ordinaire comprend tous les autres citoyens âgés de vingt et un ans au moins, qui font partie de la garde nationale (art. 13).

*P.* 565, *l.* 14. — Voir plus haut, note sur la p. 142, l. 13, t. I^er^.

*P.* 565, *l.* 23. — Il ne paraît pas que la Constitution nouvelle doive reproduire, d'après celle de 1848, l'institution des conseils cantonaux et la suppression des conseils d'arrondissement.

*P.* 566, *l.* 8 et 14. — Voir l'appendice, note sur la p. 578, l. 9, t. I^er^.

*P.* 572, *l.* 28. — Voir t. II, p. 518, IV.

*P.* 575, *l.* 24. — La loi du 20 mars 1851, rendue pour tenir les promesses de protection faites dans la Constitution à l'industrie agricole (art. 13), a établi dans les arrondissements un nouveau conseil consultatif.

Cette loi a érigé en institutions publiques et réglé en cette qualité les comices et sociétés agricoles déjà établis dans diverses localités, et qui se sont soumis aux obligations qu'elle leur impose, et elle a étendu cette institution à toute la France.

En conséquence, il est ou sera établi dans chaque arrondissement un ou plusieurs comices agricoles (art. 1^er^), constitués suivant un règlement soumis à l'approbation du préfet (art. 2).

La circonscription des comices est fixée par le conseil général sur la proposition du préfet (art. 4).

Ont le droit de faire partie du comice, en se conformant au règlement, les propriétaires, fermiers, colons et leurs enfants, âgés de vingt et un ans, domiciliés ou ayant leurs propriétés dans la circonscription du comice (*ibid.*).

Toutes autres personnes ne peuvent être admises que par des délibérations spéciales, prises à la majorité des deux tiers des votants, et leur nombre ne doit pas dépasser le dixième du nombre des membres ordinaires (*ibid.*).

La loi règle leurs attributions en ces termes :

Les comices sont particulièrement chargés des intérêts agricoles pratiques, du jugement des concours, de la distribution des primes et autres récompenses dans leurs circonscriptions (art. 5).

Ils correspondent avec la chambre d'agriculture, dont il sera parlé plus loin.

*P.* 578, *l.* 9. — La nouvelle législation pour les élections politiques

Source : BIU Cujas

s'applique aux élections des membres des conseils généraux, en se combinant avec le décret du 3 juillet 1848.

Aux termes de l'article 14 de ce décret, sont éligibles aux conseils généraux les électeurs âgés de vingt-cinq ans au moins et les citoyens ayant atteint le même âge qui, sans y être domiciliés, y payent une contribution directe. Néanmoins le nombre de ces derniers ne pourra dépasser le quart des conseils. (Voir décret du 2 décembre 1851, décret du 2 février 1852.)

*P.* 579, *l.* 4. — Les conseils généraux... peuvent être dissous par le Président de la République, de l'avis du Conseil d'État. (Décret du 25 mars 1852; Constit., art. 80.)

*P.* 580, *l.* 6. — Les séances des conseils de département seront publiques, à moins que la majorité des membres du conseil ne demande le comité secret. (Décret du 3 juillet 1848, art. 18.)

*P.* 583, *n°* 2. — Vote de l'impôt départemental. (Voir décret du 25 janvier 1852.)

*P.* 584, *l.* 3. — La Constitution de 1848 porte :

Art. 16. « Aucun impôt ne peut être établi ni perçu qu'en vertu de la loi. »

*P.* 585, *l.* 19. — La partie du fonds commun applicable à certaines dépenses facultatives d'utilité départementale a été supprimée à titre d'expérience par la loi de finances du 29 juillet 1850.

*P.* 586, *l.* 2. — La loi du 15 mars 1850 a reproduit (art. 40) les dispositions de la loi de 1833 à ce sujet.

*P.* 587, *l.* 11. — N° 3. Des délibérations relatives à l'intérêt direct des départements. (Voir décret du 25 mars 1852.)

*P.* 608, *l.* 24, *art.* 4, Du conseil général, etc., *adde* voir décret du 25 mars 1852.

*P.* 611, *l.* 16. — (Voir l'appendice : la note sur la p. 142, l. 13, t. I^er^.)

*P.* 634, *l.* 13. — (Voir décret du 28 mars 1852, art. 1^er^.)

*P.* 635, *l.* 21. — (Voir décret du 28 mars 1852, art. 1^er^.)

*P.* 636, *l.* 16. — La loi du 15 mars 1850, en prescrivant à tous les départements de pourvoir au recrutement des instituteurs communaux, leur laisse la liberté d'entretenir des élèves-maîtres dans les établissements

Source : BIU Cujas

d'instruction primaire désignés par le conseil académique, ou de les entretenir dans l'école normale établie à cet effet (art. 35).

Les écoles normales peuvent en conséquence être supprimées par les conseils généraux; elles peuvent également l'être par le ministre de l'instruction publique en conseil supérieur (*ib.*).

*P.* 647, *l.* 12. — Il faut dire l'*enseignement primaire.*

La loi du 15 juin 1850, qui a consacré, sauf quelques modifications, les dispositions de la loi de 1833 à cet égard, prescrit aux départements de pourvoir au recrutement des instituteurs communaux, et met à leur charge l'entretien des élèves-maîtres (art. 35).

Mais elle met aussi à leur charge, pour qu'il y soit pourvu par une imposition spéciale, à défaut d'autres ressources, les dépenses des écoles communales auxquelles les communes ne pourraient subvenir (art. 40).

Le maximum des centimes dans ce dernier cas est fixé à trois.

*P.* 657, *l.* 2. — La loi du 18 juillet 1837 (art. 59), a consacré cette disposition, mais en la restreignant au cas où il ne s'agit pas d'objets d'une valeur supérieure à 3,000 fr. (Voir décret du 25 mars 1852.)

*P.* 657, *l.* 15. — Cette disposition a été modifiée par un avis du Conseil d'État, du 7 mai 1808, approuvé le 29 du même mois.

*P.* 659, *l.* 10. — La même loi donne au préfet en conseil de préfecture le pouvoir de régler par approximation et suivant certaines formalités, dans les départements où la culture du tabac est autorisée, le nombre d'hectares de terre qu'il est permis de planter en tabac pour produire les quantités demandées par le conseil de préfecture (art. 186; loi du 12 février 1835, art. 3).

C'est encore en conseil de préfecture que le préfet décide si la fourniture pour les manufactures nationales doit être faite par voie d'adjudication, de soumission, de traité avec les planteurs, ou selon tout autre mode. (Loi du 28 avril 1816, art. 187.)

L'article 192 de cette loi donnait encore au préfet en conseil de préfecture le droit de fixer le prix des diverses qualités de tabac. Ce droit appartient au ministre des finances, d'après l'article de la loi du 12 février 1835.

*P.* 659, *l.* 31. — La loi du 21 mai 1836 paraît avoir supprimé l'intervention du conseil de préfecture dans les deux cas prévus par les articles 8 et 9.

*P.* 661, *l.* 22. — La loi du 22 mars 1831 sur la garde nationale porte, dans son article 13, que, sur l'avis du maire ou du sous-préfet, tout

Source : BIU Cujas

officier de la garde nationale peut être suspendu de ses fonctions pendant deux mois, par arrêté motivé du préfet, pris en conseil de préfecture, l'officier préalablement entendu dans ses observations.

Cette disposition a été reproduite par la loi du 13 juin 1851, art. 50. (Décret du 11 janvier 1852.)

*P.* 661, *l.* 33. — Ces attributions ont cessé par suite de la loi du 15 mars 1849.

*P.* 661, *l.* 33. — La loi du 21 mars 1832, dans son article 4, reproduit par les lois annuelles pour l'appel du nombre d'hommes nécessaire au recrutement de l'armée, à partir de celle du 5 juillet 1836, porte que la répartition entre les cantons du contingent assigné à chaque département est faite par le préfet en conseil de préfecture.

*P.* 663, *l.* 31. — L'ordonnance royale du 15 juillet 1840 prescrit ce même mode de procéder pour l'approbation des délibérations des conseils municipaux ayant pour objet d'autoriser le maire à donner mainlevée des hypothèques inscrites au profit des communes.

*P.* 664, *l.* 6. — L'article 13 de la même loi donne également au préfet en conseil de préfecture le pouvoir d'approuver les délibérations des conseils municipaux ou des conseils administratifs qui autorisent les maires ou les administrateurs d'établissements publics à aliéner les biens des communes ou établissements dont la cession est jugée nécessaire.

*P.* 664, *l.* 7. — Des lois postérieures à 1841 sont venues accroître les attributions consultatives des conseils de préfecture.

Aux termes de la loi du 24 mai 1842 (art. 2), lorsqu'une route nationale est déclassée et que le sol est délaissé à l'administration des domaines pour être aliéné, si les propriétaires riverains demandent qu'il soit réservé un chemin d'exploitation, le préfet en conseil de préfecture statue sur cette demande et détermine la largeur du chemin, qui ne peut, toutefois, excéder cinq mètres.

Pour la composition de la liste annuelle du jury, c'est le préfet, en conseil de préfecture, qui fait la répartition par canton des jurés inscrits sur la liste générale du jury. (Décret du 7 août 1848, art. 10.)

*P.* 666, *l.* 17. — Voici une disposition du même genre :

En vertu de l'avis du Conseil d'État du 7 mai 1808, approuvé le 29, dans le cas où les habitants d'une commune ont, en vertu de la loi du 10 juin 1793, changé le mode de jouissance des biens communaux, les

Source : BIU Cujas

demandes d'un nouveau mode de jouissance doivent être présentées au conseil de préfecture et transmises avec son avis au gouvernement, qui décide, le Conseil d'État entendu.

*P.* 666, *l.* 17. — La loi du 7 mars 1850, qui détermine les moyens de constater les conventions entre patrons et ouvriers en matière de tissage et de bobinage, présente une disposition analogue.

Dans son article 7, elle statue qu'à l'égard des industries spéciales auxquelles la fixation du prix de façon, selon les modes qu'elle indique, serait inapplicable, le pouvoir exécutif pourra déterminer un autre mode par des arrêtés en forme de règlement d'administration publique, après avoir pris l'avis des chambres de commerce, des chambres consultatives et des conseils de prud'hommes, et, à leur défaut, des conseils de préfecture.

*P.* 666, *l.* 23. — Le rapport joint par le Conseil d'État au projet de loi sur les conseils de préfecture, qu'il a adressé, en avril 1851, à l'Assemblée nationale et au Président de la République, présente un tableau méthodique des attributions consultatives qui appartiennent aujourd'hui aux conseils de préfecture.

Source : BIU Cujas

# APPENDICE

## DU TOME DEUXIÈME.

---

*T.* II, *p.* 12, *l.* 20.

*Chambres d'agriculture.*

L'industrie agricole est aujourd'hui dotée de conseils analogues à ceux qui veillent sur l'industrie commerciale et manufacturière.

La loi du 20 mars 1851, en instituant les comices agricoles dans les arrondissements, a établi qu'au chef-lieu de chaque département il y aurait une chambre d'agriculture (art. 6).

Les membres de cette chambre, en nombre égal à celui des cantons du département, sont élus par les comices (art. 6).

L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue, au premier tour seulement (art. 10).

Les comices élisent autant de membres qu'il y a de cantons dans leurs circonscriptions (*ibid.*).

Sont électeurs, dans chaque comice, tous ceux qui en font partie depuis un an au moins, quand les comices sont créés depuis un an (art. 7).

Sont éligibles tous ceux qui, âgés de vingt-cinq ans, font partie d'un des comices du département, et qui ont leur résidence ou leur propriété dans le canton qu'ils sont appelés à représenter (art. 6 et 8).

Les membres des chambres d'agriculture sont élus pour six ans, renouvelés par tiers tous les deux ans, et toujours rééligibles (art. 10).

Les présidents, vice-président et secrétaires sont nommés pour un an à la majorité absolue des suffrages (art. 11).

En cas de vacance par décès, démission ou autre cause, le préfet convoque le comice dans les trois mois, et toujours avant la session de la chambre, pour procéder au remplacement (art. 12).

Les chambres d'agriculture ont une session annuelle de huit jours; c'est à elles qu'il appartient de fixer l'époque de cette session et de régler l'ordre de leurs travaux.

Elles peuvent avoir des sessions extraordinaires sur la convocation du préfet ou sur celle de leur président (art. 13).

Leurs attributions sont ainsi réglées :

Elles présentent au gouvernement leurs vues sur toutes les questions qui intéressent l'agriculture (art. 14).



Source : BIU Cujas

Elles sont consultées, sauf les cas d'urgence, sur les changements à opérer dans la législation en tout ce qui touche aux intérêts agricoles.

Leur avis est nécessairement demandé au sujet de l'établissement des foires et marchés, de la distribution des fonds généraux et départementaux destinés à l'encouragement de l'agriculture, de l'établissement des écoles régionales et des fermes-écoles.

Enfin elles sont chargées de la statistique agricole de leur département (art. 15).

Les chambres d'agriculture correspondent directement, sur les matières qui leur sont attribuées, avec le ministre de l'agriculture et du commerce, avec le conseil général d'agriculture placé auprès du ministre, et les comices agricoles de leur département (art. 16).

Elles se divisent en plusieurs commissions, qui ont le droit de se réunir dans l'intervalle des sessions pour les études qui leur sont confiées par la chambre d'agriculture (art. 17).

Cette disposition doit être remarquée comme introduisant une nouvelle règle dans l'organisation des conseils administratifs.

Le préfet ou son délégué, les inspecteurs généraux de l'agriculture ont entrée aux séances et sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent.

La chambre d'agriculture peut aussi appeler dans son sein les personnes qu'il lui paraît utile d'entendre (art. 10).

Le préfet doit fournir au chef-lieu du département un local convenable pour les séances (art. 18).

Le budget de la chambre, dressé par elle, est visé par le préfet et présenté au conseil général (*ibid.*).

Ajoutons que les chambres d'agriculture ne sont pas seulement des conseils administratifs : la loi les a revêtues du caractère de personnes civiles par son article 20, ainsi conçu :

« Les chambres d'agriculture sont reconnues comme établissements d'utilité publique, et peuvent, en cette qualité, acquérir, recevoir, posséder et aliéner, après y avoir été dûment autorisées. » (V. Décret du 25 mars 1852.)

*P.* 20, *l.* 26. — La loi du 15 mars 1850 n'a pas modifié la loi de 1833 en ce qui touche l'obligation pour les communes d'entretenir une école primaire (art. 36).

Mais elle a supprimé implicitement les écoles primaires supérieures (art. 23).

Pour les écoles normales primaires, elles sont devenues facultatives. (V. Appendice, note sur la page 636, ligne 16, tome I^er^.)

Source : BIU Cujas

*P.* 21, *l.* 12. — Le règlement délibéré en conseil supérieur de l'Instruction publique, aux termes de l'article 35 de la loi du 15 mars 1850, converti en décret le 24 mars 1851, a placé également les écoles normales primaires sous la surveillance de commissions spéciales.

Les commissions sont composées de cinq membres nommés pour trois ans par le recteur, sur la proposition du conseil académique.

Le président de la commission est nommé par le recteur (art. 10).

*P.* 22, *l.* 19. — Cette disposition est maintenue (art. 10).

*Ibid.*, *l.* 22. — La commission n'a plus à prendre de mesures à cet égard; elle rédige seulement le règlement particulier de l'école, qui doit être approuvé par le recteur en conseil académique (art. 11).

*Ibid.*, *l.* 27. — La commission est chargée de préparer la liste des candidats à l'École normale dont elle aura constaté, d'après les pièces exigées et une enquête, l'aptitude intellectuelle et morale (art. 11).

*P.* 22, *l.* 28. — La commission dresse le budget et examine les comptes qui lui sont présentés par le directeur (art. 11).

*P.* 23, *l.* 17. — Tous les ans, au mois de juillet, la commission adresse au recteur, sur l'état et le personnel de l'école, un rapport qui est transmis au ministre.

Elle reçoit du directeur, à la même époque, un rapport sur tout ce qui concerne les études et la discipline. Elle transmet ce rapport avec ses observations au préfet, qui le place sous les yeux du conseil général, et au recteur, qui envoie au ministre une expédition accompagnée de ses observations (art. 14).

*P.* 23, *l.* 20. — Aujourd'hui la durée des cours est de trois années (art. 2) : la commission désigne donc également, à la fin de la seconde année, ceux des élèves qui pourront passer en troisième année.

*Ibid.*, *l.* 27. — Ce n'est plus à la commission de surveillance, c'est au conseil académique qu'il appartient de dresser la liste d'admissibilité. (Loi du 15 mars 1850, art. 31.)

Il n'y a donc plus d'examen subi devant la commission, ni de certificat d'aptitude délivré par elle.

*P.* 24, *l.* 11. — La commission ne peut plus aujourd'hui prononcer que la réprimande. (Décret du 24 mars 1851, art. 24.)

Elle est entendue quand il s'agit de prononcer l'exclusion contre un élève. (*Ibid.*)



Source : BIU Cujas

*P.* 24, *l.* 28. — La loi du 15 mars 1850 a reproduit ces mêmes principes, mais en modifiant les détails (art. 25).

1° Il n'y a plus qu'une sorte de brevet de capacité; mais du reste l'ancien brevet supérieur est remplacé par une mention spéciale insérée dans le brevet. Le brevet de capacité peut aussi être suppléé de diverses manières (art. 25).

2° Le certificat de moralité a été aboli implicitement. Il est remplacé pour les instituteurs libres par des mesures bien préférables (art. 27 et suiv.).

*P.* 25, *l.* 2 à 13. — Chaque année le conseil académique nomme une commision d'examen chargée de juger publiquement l'aptitude des aspirants au brevet de capacité. (Loi du 15 mars, art. 46.)

Cette commission se compose de sept membres et choisit son président.

Un inspecteur d'arrondissement pour l'instruction primaire, un ministre du culte professé par le candidat et deux membres de l'enseignement public ou libre en font nécessairement partie. (*Ibid.*)

Ces commissions tiennent au moins deux sessions par an. (Décret du 29 juillet 1850, art. 50.) Les époques en sont déterminées par le recteur. (Loi du 15 mars 1850, art. 46.)

*P.* 25, *l.* 14.

### N° 3. *Jurys d'examen des aspirants au brevet de capacité pour l'instruction secondaire.*

La loi du 15 mars 1850, en appliquant à l'instruction secondaire le principe de la liberté d'enseignement, a prescrit à cet égard des mesures analogues à celles qui règlent l'instruction primaire.

Ainsi, parmi les conditions exigées pour l'ouverture d'un établissement particulier d'instruction secondaire se trouve (art. 60, 2°), soit le diplôme de bachelier, soit un brevet de capacité délivré par un jury d'examen.

Ces jurys sont ainsi organisés :

Tous les ans le ministre nomme six membres pour former le jury sous la présidence du recteur (art. 62).

Un ministre du culte professé par le candidat et pris dans le conseil académique sera appelé avec voix délibérative (*ibid*).

Les jurys tiennent quatre sessions par an, le premier lundi du mois de janvier, d'avril, de juillet et d'octobre. (Décret du 29 juillet 1850, art. 51.)

Source : BIU Cujas

— Aux termes de l'article 62 de la loi, des jurys spéciaux pour l'enseignement professionnel doivent être institués par le ministre, sur l'avis du conseil supérieur.

— Des commissions spéciales ont été créées par un arrêté du ministre de l'instruction publique et des cultes, en date du 16 décembre 1850, pour examiner l'aptitude des candidats aux fonctions d'inspecteur de l'instruction primaire.

Ces commissions sont formées, chaque année, au chef-lieu de chaque académie (art. 1er).

Elles se composent du recteur ou de son délégué, président, et de quatre membres nommés par le recteur et agréés par le ministre (art. 2).

Après un examen, elles délivrent aux candidats qui en sont jugés dignes un certificat d'aptitude (art. 6).

*P.* 29, *l.* 14. — Les caisses d'épargne des instituteurs primaires ont été supprimées par la loi du 15 mars 1850, qui statue qu'une caisse des retraites y sera substituée par un règlement d'administration publique (art. 39).

Mais la législation générale des retraites se trouvant en discussion, le règlement prescrit par la loi a été ajourné.

La retenue annuelle du vingtième de la totalité du traitement des instituteurs est donc versée dans les caisses d'épargne provisoirement maintenues. Seulement ce n'est plus à l'inspecteur des écoles primaires qu'est confié le soin de tenir les écritures; cette tâche est remplie par un des commis du secrétariat de l'académie. (Décret du 5 janvier 1851; circulaire du ministre de l'instruction publique et des cultes du 23 janvier 1851.)

*P.* 29, *l.* 27, ajoutez en note : V. décret du 15 décembre 1851.

*P.* 31, *l.* 3, *adde :* V. loi du 13 avril 1851 sur l'assainissement des logements insalubres.

*P.* 52, *l.* 17. — V. tome Ier, p. 289 et suiv.

*P.* 62. — V. loi du 7 août 1851 et décret du 23 mars 1852.

*P.* 77, *l.* 9. — V. décret du 15 décembre 1851, et aussi la loi du 13 avril 1851.

*P.* 81, *l.* 21. — V. décret du 25 janvier 1852.

*P.* 83, *l.* 1. — Le conseil général de l'agriculture a été complétement modifié dans son organisation par la loi du 20 mars 1851.

En vertu de cette loi, les membres du conseil général sont élus par les chambres d'agriculture au scrutin secret et à la majorité des suffrages, en nombre égal à celui de ces chambres (art. 21 et 22).

Source : BIU Cujas

Le conseil général peut s'adjoindre par la voie de l'élection dix membres au plus (art. 21).

Sont seuls éligibles les membres de la chambre d'agriculture ou de l'un des comices du département (art. 22).

Les membres du conseil sont élus pour trois ans, renouvelés par tiers et rééligibles (art. 23).

Les président, vice-président et secrétaires sont nommés pour un an.

Toutes les fois que le ministre assiste à une séance, la présidence lui est déférée (art. 25).

La session annuelle du conseil ne peut durer plus d'un mois (art. 26).

Des commissaires, désignés par le ministre, assistent aux délibérations du conseil et prennent part aux discussions (art. 27).

Le conseil général d'agriculture est saisi directement de toutes les questions d'intérêt général qui ont dû être soumises aux chambres d'agriculture.

Les délibérations de ces chambres lui sont communiquées.

Il donne en outre son avis sur toutes les questions que le ministre lui soumet.

Il émet des vœux sur tout ce qui se rattache aux intérêts agricoles (art. 24).

(V. décret du 25 mars 1852.)

*P.* 91, *t.* 23.

*Conseil de perfectionnement des écoles vétérinaires.*

Ce conseil, institué près le ministère de l'agriculture et du commerce par un décret du 19 octobre 1849, a été réorganisé sur de nouvelles bases par un autre décret du 16 février 1850.

Il est composé ainsi qu'il suit :

Le chef de la division de l'agriculture, — deux membres de l'Académie des sciences, — trois membres du conseil général d'agriculture, — un membre de la société nationale et centrale d'agriculture, — l'inspecteur général des écoles vétérinaires, — deux inspecteurs généraux de l'agriculture, — un inspecteur général des haras, — le directeur général de l'institut agronomique, — les trois directeurs des écoles vétérinaires, — un vétérinaire principal, — un vétérinaire exerçant (art. 4).

Les membres qui ne sont pas nominativement désignés à raison de leur emploi sont nommés par le ministre (*ibid.*).

Le ministre préside le conseil. En cas d'absence, il est remplacé par le chef de la division de l'agriculture (art. 5).

Le conseil se réunit une fois par année, le 1er lundi de septembre; il peut être convoqué par le ministre en dehors de cette session (art. 3).

Source : BIU Cujas

— Le conseil est chargé d'indiquer les mesures à prendre pour améliorer l'enseignement de la médecine vétérinaire dans les écoles nationales. Il prépare le programme du concours pour les emplois de professeur et de chef de service, et donne son avis sur les programmes des examens que doivent subir les élèves (art. 2).

Il délibère généralement sur toutes les questions qui lui sont adressées par le ministre (*ibid.*).

*P.* 102, *l.* 25.

*Commission de révision des valeurs de douane.*

Les deux ministères de l'agriculture et du commerce et des finances se sont concertés, en 1847, pour reviser les valeurs officielles de douane, et, en conséquence, par décision du 25 mars 1848, il a été formé une commission pour la fixation des valeurs *actuelles*, à porter dans le tableau du commerce de 1847.

L'administration a pensé que les nouvelles évaluations résultant de cette révision ne sauraient demeurer indéfiniment l'expression exacte des prix des marchandises, ces prix variant pour la plupart d'une année à l'autre.

Elle a considéré que le meilleur moyen d'arriver à une appréciation aussi certaine que possible de la valeur totale des échanges du commerce français et d'en établir la statistique était de procéder, chaque année, à la révision des valeurs de douane, au moins pour les principales marchandises.

En conséquence, et par un arrêté du 13 décembre 1848, le ministre de l'agriculture et du commerce a déclaré *permanente* la commission qui a effectué, en août 1848, la révision des valeurs de douane (art. 1[er]).

Elle doit être appelée, chaque année, à fixer à nouveau le prix moyen des principales marchandises que lui désignera le département du commerce, de concert avec l'administration des douanes. Les nouvelles évaluations fournies doivent être mises dans le tableau du commerce en regard des anciennes valeurs officielles (art. 2).

La commission, présidée par le ministre de l'agriculture et du commerce est composée de membres divisés en cinq sections :

Une première est destinée à la direction et à la centralisation du travail;

Une seconde est chargée de l'appréciation des produits agricoles et exotiques;

Une troisième, des produits minéralogiques, métallurgiques et des bois;

Source : BIU Cujas

Une quatrième, des fils et tissus;

Une cinquième, de tous autres produits et objets fabriqués.

En cas d'empêchement, le ministre désigne un des membres de la première section pour présider la commission.

*P.* 103, *l.* 7. — Un décret du 1er février 1850 avait réuni en un seul conseil, sous le titre de conseil général de l'agriculture, des manufactures et du commerce, les trois conseils généraux institués spécialement pour chacune de ces branches de l'industrie nationale. A la suite de la loi du 20 mars 1851 sur les chambres et le conseil général d'agriculture, le conseil général de l'agriculture, des manufactures et du commerce a été divisé en trois conseils qui ont repris leur organisation et leurs attributions spéciales. (Décret du 9 avril 1851.)

*P.* 109, *l.* 24.

ART. 5. *Commission d'examen des questions relatives à la caisse des retraites pour la vieillesse.*

Une nouvelle institution aussi bienfaisante que morale, la caisse des retraites ou rentes viagères pour la vieillesse, créée par la loi du 18 juin 1850, a nécessité la formation auprès du ministre de l'agriculture et du commerce d'une commission chargée de l'examen de toutes les questions relatives à cette caisse (art. 13).

Cette commission est composée de vingt-cinq membres désignés ainsi par la loi :

Quatre représentants, deux conseillers d'État, deux conseillers à la cour de cassation, deux conseillers-maîtres à la cour des comptes, deux membres de l'Académie des sciences, deux membres de l'Académie des sciences morales et politiques, nommés chacun par le corps dont ils font partie; le directeur de la comptabilité et le directeur du mouvement des fonds au ministère des finances; deux membres du clergé, deux docteurs en médecine; deux prud'hommes, un agriculteur, un industriel, un commerçant. Ces derniers membres sont nommés par le gouvernement.

Tous les membres sont nommés pour quatre ans; ils peuvent être réélus.

Cette commission sera présidée par le ministre de l'agriculture et du commerce (art. 13).

Le législateur a voulu montrer, en désignant parmi les corps les plus élevés de l'État et jusque dans son sein les catégories où devraient être choisis les membres de la commission, toute l'importance qu'il attachait à la création de la caisse des retraites, et il faut ajouter qu'un prompt succès a justifié sa sollicitude et réalisé ses espérances.

Source : BIU Cujas

*P.* 109, *l.* 25.

ART. 6. *Comité consultatif d'hygiène publique.*

Le conseil supérieur de santé a été supprimé par arrêté du 10 août 1848, et remplacé par un comité consultatif d'hygiène publique.

L'organisation de ce conseil, modifiée par des décrets du 1er février et du 2 décembre 1850, est fixée ainsi :

Le comité est composé de neuf membres, dont quatre docteurs en médecine, un ingénieur civil et un architecte.

Les membres, président et secrétaire du conseil sont nommés par le ministre. (Décret du 1er février 1850, art. 1er.)

Plusieurs chefs des divers services et quelques membres des administrations qui touchent à la santé publique, spécialement désignés, peuvent assister aux séances du conseil avec voix délibérative. (Décrets cités.)

Le comité est chargé de l'étude et de l'examen de toutes les questions qui lui sont renvoyées par le ministre en ce qui concerne l'hygiène publique. (Arrêté du 10 août 1848, art. 1er.)

*P.* 121, *l.* 20.

*Conseils de l'école des ponts et chaussées.*

Au conseil général des ponts et chaussées se rattachent naturellement les conseils de l'école des ponts et chaussées, chargés d'éclairer le ministre des travaux publics sur les mesures diverses qui concernent cette école, placée dans ses attributions.

Ces conseils sont au nombre de deux : le conseil de l'école, le conseil de perfectionnement. (Décret du 13 octobre 1851.)

I. Le conseil de l'école est composé du directeur et de l'inspecteur de l'école, de deux inspecteurs généraux des ponts et chaussées désignés par le ministre, et des professeurs. (*Ibid.*, art. 16.)

Il est présidé par le ministre, et, en son absence, par le directeur de l'école; à défaut du directeur, par le plus ancien des inspecteurs généraux. (*Ibid., ib.*)

Le conseil se réunit sur la convocation du président, aussi souvent qu'il est nécessaire, et au moins une fois tous les deux mois, pendant la durée des cours (art. 17).

Le conseil délibère sur les propositions importantes soumises par le directeur au ministre touchant l'instruction, le régime et la discipline de l'école (art. 6).

Il est nécessairement appelé à délibérer sur les questions intéressant l'état des élèves.

Source : BIU Cujas

Il arrête les listes de classement de fin d'année et de sortie (art. 18).

Il donne son avis sur les popositions faites au ministre par le conseil de perfectionnement (art. 24).

II. Le conseil de perfectionnement est composé du directeur, de trois inspecteurs généraux, de trois inspecteurs divisionnaires, de l'inspecteur de l'école et de trois professeurs de l'école (art. 21).

Les neuf membres non permanents sont élus chaque année, les inspecteurs généraux et divisionnaires par le conseil général des ponts et chaussées, et les professeurs par le conseil de l'école.

Le directeur préside le conseil de l'école (*ibid.*).

Le conseil de perfectionnement se réunit chaque année à la fin des cours (art. 20).

La session se divise en deux parties distinctes :

Dans la première, il opère comme jury; il apprécie le mérite de l'ensemble des travaux produits par les élèves, et arrête, d'après le classement préparé par les professeurs, la liste des prix et accessits. Ses jugements à cet égard sont définitifs (art. 22).

Les professeurs y participent avec voix délibérative, chacun pour les matières de l'enseignement dont il est chargé (art. 23).

Dans la seconde partie de sa session, le conseil discute les mesures qu'il y aurait lieu de proposer au ministre en vue d'améliorer de plus en plus l'instruction de l'école (art. 22).

*P.* 125, *l.* 22. — V. Décret du 11 février 1852, qui réunit le service des bâtiments civils au ministère de l'intérieur.

*P.* 132, *l.* 19. — V. t. I^er^, p. 91.

*P.* 136, *l.* 8. — V. loi du 15 mars 1850 et décret du 9 mars 1852.

L'article 9 de la constitution a posé ainsi les principes qui doivent régir l'instruction publique :

L'enseignement est libre.

La liberté d'enseignement s'exerce selon les conditions de capacité et de moralité déterminées par les lois et sous la surveillance de l'État.

Cette surveillance s'étend à tous les établissements d'éducation et d'enseignement sans aucune exception.

En conséquence, le système de l'Université a été modifié. (Loi du 15 mars 1850.)

V. Appendice, note sur la p. 100, l. 14.

Le vaste édifice de l'enseignement donné au nom de l'État : facultés, lycées, colléges communaux et écoles primaires, a été maintenu. Mais l'administration supérieure, qui auparavant s'appliquait à un régime

Source : BIU Cujas

exclusif, s'applique aujourd'hui à la direction des établissements de l'État en même temps qu'à la surveillance des établissements libres.

*P.* 138, *l.* 4. — Les institutions ou pensions ne font plus partie de l'Université, ce sont des établissements libres.

*P.* 138, *l.* 17. — En dehors des établissements publics fondés ou entretenus par l'État, les départements ou les communes, d'autres établissements, sous le nom d'écoles libres, peuvent être fondés ou entretenus par des particuliers ou des associations. (Loi du 15 mars 1850, art. 17.)

Ces établissements ne peuvent jusqu'à présent donner que l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire. (*Ibid.*)

*P.* 138, *l.* 23. — Le ministre de l'instruction publique exerce, d'autre part, à titre de représentant de l'État, la surveillance qui lui est attribuée par la loi sur l'enseignement libre.

*Ibid.*, *l.* 28. — Les fonctions de chancelier et de trésorier ont été supprimées.

*Ibid.*, *l.* 34. — Il y a une académie dans chaque département. (Loi, art. 7.)

*P.* 139, *l.* 8. — Aux inspecteurs d'académie la loi a joint des inspecteurs de l'instruction primaire (art. 18). Les uns et les autres ne sont nommés qu'en cas de nécessité.

*Ibid.*, *l.* 14. — Le conseil supérieur de l'instruction publique remplace le conseil supérieur de l'Université. (Loi, art. 1^er^.)

*P.* 142, *l.* 17. — La loi du 15 mars 1850 confère aux conseils académiques les mêmes attributions.

Celles qui touchent à l'état des écoles et aux affaires disciplinaires et contentieuses sont de plus étendues aux établissements et aux membres de l'enseignement libre (art. 14).

En outre, le conseil est nécessairement consulté sur les règlements relatifs au régime intérieur des écoles publiques (art. 15).

Il fixe le taux de la rétribution scolaire sur l'avis des conseils municipaux et des délégués cantonaux (*ibid.*).

Il détermine les cas où les communes peuvent, à raison des circonstances et provisoirement, établir ou conserver des écoles primaires, dans lesquelles seront admis des enfants de l'un et de l'autre sexe ou des enfants appartenant aux différents cultes reconnus (*ibid.*).

Le conseil académique présente enfin, chaque année, au ministre et

Source : BIU Cujas

au conseil général, un exposé de la situation de l'enseignement dans le département (art. 16).

Les conseils académiques exercent donc aujourd'hui un certain pouvoir administratif en outre de leurs fonctions consultatives et contentieuses.

*P.* 142, *l.* 18. — La division du conseil académique en sections n'a pas été reproduite par le règlement d'administration publique du 29 juillet 1850.

*P.* 148, *l.* 20. — Les pouvoirs du conseil supérieur de l'instruction publique (v. p. 523, t. II) sont moins étendus que ceux de l'ancien conseil de l'Université. Le pouvoir réglementaire et le pouvoir administratif exercés par l'ancien conseil ne lui appartiennent pas.

Ainsi, il est seulement appelé à donner son avis, si le ministre le lui demande, sur les projets de loi, de règlements et de décrets relatifs à l'enseignement. (Loi du 15 mars 1850, art. 1er.)

Mais il donne nécessairement son avis sur les règlements relatifs aux examens, aux concours et aux programmes d'études dans les écoles publiques, à la surveillance des écoles libres, et en général sur tous les arrêtés portant règlement pour les établissements d'instruction publique;

Sur la création des facultés, lycées et colléges;

Sur les secours et encouragements à accorder aux établissements libres d'instruction secondaire;

Sur les livres qui peuvent être introduits dans les écoles publiques, et sur ceux qui doivent être défendus dans les écoles libres comme contraires à la morale, à la Constitution et aux lois (art. 5).

Il présente chaque année un rapport au ministre sur l'état général de l'enseignement, sur les abus qui pourraient s'introduire dans les établissements d'instruction et sur les moyens d'y remédier (*ibid.*).

Toutes ces attributions ont un caractère purement consultatif.

Il faut ajouter que les attributions contentieuses du conseil supérieur sont plus considérables que celles de l'ancien conseil de l'Université; elles se sont accrues du jugement des contestations relatives à l'enseignement libre. Enfin les décisions du conseil à cet égard sont aujourd'hui souveraines.

*P.* 163, *l.* 10. — Une ordonnance du 31 décembre 1846 a réorganisé l'école des chartes, étendu le programme de ses cours, et donné à la commission de l'école le titre de conseil de perfectionnement.

Les membres du conseil sont au nombre de huit. Le garde général des archives, le directeur de la bibliothèque nationale et le directeur de

Source : BIU Cujas

l'école en font toujours partie. Les cinq autres membres sont nommés par l'Académie des inscriptions et belles-lettres, qui les prend dans son sein (art. 6).

Le conseil est chargé de régler les études, de faire les examens, et d'adresser au ministre les observations et propositions de réforme qu'il juge nécessaires (art. 5).

Il est consulté sur la révocation des élèves (art. 14) et sur la privation des bourses qui sont accordées à quelques-uns d'entre eux (art. 16).

*P.* 186, *l.* 30. — V. Décret du 16 mars 1852.

*Conseil de l'ordre national de la Légion d'honneur.*

Ce conseil peut être à juste titre rattaché au ministère de la justice. C'est en effet le ministre de la justice qui contre-signe ceux des décrets relatifs à la Légion d'honneur proposés par le grand chancelier qui peuvent emporter responsabilité ministérielle.

Par un décret du 6 août 1791, l'Assemblée constituante avait supprimé « tout ordre de chevalerie ou autre, toute décoration, ou signe extérieur de distinction de naissance, sauf à l'Assemblée à décider s'il n'y aurait pas *une décoration nationale unique*, pour honorer et récompenser les vertus, les talents et les services rendus à l'État. » Toutefois elle autorisait provisoirement les militaires à continuer de porter et de recevoir la décoration militaire alors existante. (Décret, 6 août, art. 2.)

La Convention, par un décret du 5 octobre 1792, déclara que le port de la croix de Saint-Louis était supprimé.

La suppression légale de marques distinctives et honorifiques a duré jusqu'à l'an VIII. A cette époque, la Constitution du pays admit, par son article 87, « qu'il serait décerné des récompenses nationales aux guerriers qui auront rendu des services éclatants en combattant pour la République. »

Un arrêté du gouvernement, du 4 nivôse an VIII, fixa et développa le sens de cette proposition, en déterminant le mode et la nature des récompenses. Elles ont consisté, suivant les différentes armes auxquelles appartenaient ceux à qui elles étaient décernées, en *fusils d'honneur, baguettes d'honneur, mousquetons* ou *carabines d'honneur, trompettes, grenades d'or* et *sabres d'honneur*. Une haute paye était, de droit, jointe à ces récompenses.

Enfin, au mois de floréal an X, le gouvernement consulaire proposa, et le corps législatif adopta, malgré de vives résistances, la création de l'établissement *de la Légion d'honneur*, qui devait être, selon lui, *une institution auxiliaire* de toutes *les lois républicaines*. Son objet

Source : BIU Cujas

était de *récompenser les services et les vertus civiles,* aussi bien que les services militaires. (Loi, 29 floréal an X, art. 1er.)

Bientôt un décret du 13 messidor de la même année divisa *en quinze cohortes la Légion* ainsi établie, ou plutôt le territoire de la République. (Loi du 29 floréal an X, art. 2, et arrêté du 13 messidor an X, art. 1er.)

Un grand conseil était créé pour l'administration de toute la Légion. (Loi *ibid.*, art. 2, et arr. *ibid.*, art. 4.) — Chaque cohorte avait aussi son conseil particulier. (Arr. *ibid.*, art. 14.)

Le grand conseil devait diriger et surveiller l'administration des biens nationaux affectés à la Légion (1); il en réglait et proportionnait la répartition d'après celle du territoire et d'après la nature et la valeur des biens qui se trouveraient dans l'arrondissement de chaque cohorte. Il avait le pouvoir « de confier aux conseils particuliers d'administration telle ou telle portion de revenus à percevoir... — de recevoir, de vérifier et d'arrêter la comptabilité des cohortes. (*Ibid.*, art. 11.) Il avait le droit de nommer un grand chancelier de la Légion d'honneur et un trésorier général. (*Ibid.*, art. 7). Le grand chancelier était dépositaire du sceau. (*Ibid.*, art. 8.) Il devait veiller à ce que les noms des individus formant chaque cohorte fussent inscrits sur des tables de marbre placées dans le chef-lieu de chaque cohorte, et à ce que tous les noms des légionnaires fussent inscrits sur des tables de marbre placées dans le dôme des Invalides. (*Ibid.*, art. 9.)

Le grand conseil proclamait les nouvelles promotions et recevait le serment des nouveaux légionnaires. (*Ibid.*, art. 5).

Il était composé de sept grands officiers, savoir : les trois consuls, quatre sénateurs, un membre du corps législatif, un membre du tribunat, et un conseiller d'État. (Loi, 29 floréal an X, art. 4, et arr. du gouv. du 13 messidor an X, art. 15.)

Le conseil particulier de chaque cohorte était composé de neuf membres : un grand officier, chef de la cohorte, président; deux commandants; trois officiers et trois légionnaires. (Arr. *ibid.*, art. 15.) Enfin des hospices spéciaux pour les légionnaires devaient être formés dans chaque cohorte, à l'instar des succursales de l'hôtel des Invalides. (Loi, *ibid.*, art. 9 et arr. *ibid.*, art. 26, et 27.)

Un sénatus-consulte du 28 frimaire an XII conféra au premier consul le droit de nommer les membres du grand conseil.

Bientôt après parut le sénatus-consulte organique de l'Empire, du 28 floréal, dont l'article 36 était ainsi conçu : « Les titulaires des grandes

(1) Voir aussi l'arrêté du 23 messidor an X.

Source : BIU Cujas

dignités de l'Empire composent le grand conseil de la Légion d'honneur.»

La décoration consistait en une étoile à cinq rayons doubles; le centre, entouré d'une couronne de chêne et de laurier, présentant, d'un côté, la tête de l'empereur, avec cette légende : *Napoléon, empereur des Français;* et, de l'autre, l'aigle française tenant la foudre, avec cette légende : *Honneur et patrie.* — La décoration émaillée de blanc, — variant, quant au métal, selon les grades, — attachée à un ruban moiré rouge. (Décret imp., 22 mess. an XII, art. 1, 2 et 3.)

La Charte de 1814 maintint la Légion d'honneur. Toutefois l'effigie et l'exergue de Henri IV remplacèrent celles de Napoléon.

Une ordonnance royale du 19 juillet 1814, insérée seulement au *Moniteur*, introduisit de très-notables changements dans l'administration de la Légion d'honneur. C'est ainsi que le grand conseil et les cohortes furent supprimés, et que le chancelier de la Légion d'honneur fut chargé de toutes les parties d'administration de cette institution.

Deux ans plus tard, à la date du 26 mars 1816, toutes les dispositions éparses relatives à la Légion d'honneur furent réunies en une seule ordonnance appelée *Code de la Légion.* Elle résume, dans ses articles 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 et 70, les attributions du grand chancelier. (V. ces articles.)

La Charte de 1830 (art. 63) consacra la Légion d'honneur, seulement sa décoration subit de légères modifications en vertu de deux ordonnances royales des 13 et 25 août 1830.

Au Code de la Légion d'honneur il faut ajouter la loi du 6 juillet 1820, dont l'article 5 soumet aux chambres l'examen des comptes du budget de la Légion d'honneur et charge le garde des sceaux, au lieu du président du conseil des ministres, de contre-signer les ordonnances relatives à la Légion d'honneur qui peuvent emporter responsabilité ministérielle.

Les lois précédentes, dans l'organisation intérieure de la grande chancellerie, placent le grand chancelier à sa tête. Vient ensuite un *comité de consultation* pour le contentieux qui la concerne; il est composé de sept membres : un secrétaire général, et trois divisions de bureaux, ayant chacune leurs différentes attributions; en outre, un directeur des fonds et de la comptabilité, trois chefs de division, douze sous-chefs, complètent le personnel de cette organisation.

Les recettes de la Légion sont de 7 millions. Ses dépenses sont à peu près égales.

C'est la caisse des dépôts et consignations qui effectue le recouvrement des revenus dont se compose la dotation de la Légion d'honneur. Le payement des traitements des légionnaires et des autres dépenses de service est fait, d'après les mandats de la grande chancellerie, à Paris,

Source : BIU Cujas

par le caissier; dans les départements, par les receveurs des finances.

Ces recettes et ces dépenses sont, pour le caissier de la caisse des dépôts et consignations et pour les receveurs généraux, l'objet de comptes spéciaux dont les pièces justificatives sont chaque année adressées à la cour des comptes. La grande chancellerie, de son côté, forme et transmet à la cour un résumé des recettes et des payements effectués pour son service.

Tels sont les éléments du jugement à porter par la cour des comptes sur le maniement des fonds de la Légion d'honneur.

Aujourd'hui, le décret du 24 mars 1851 a apporté quelques changements à cet état de choses. Ainsi, le comité de consultation, institué par la législation de 1816 pour assister le grand chancelier, a été remplacé par un *conseil de l'ordre national de la Légion d'honneur.* (Décret du 24 mars 1851, art. 4.)

Ce conseil est présidé par le grand chancelier, et composé de dix membres et d'un secrétaire, ayant voix délibérative, nommés par le Président la République et choisis dans les différents grades de l'ordre. (*Ibid.*, *ibid.*)

Il est renouvelé par moitié tous les deux ans. Les membres sortants peuvent être renommés. (*Ibid.*)

Le conseil donne son avis :

Sur les modifications à apporter aux statuts et règlements de l'ordre et des établissements qui dépendent de la grande chancellerie;

Sur la répartition des nominations et promotions entre les divers ministères et la grande chancellerie;

Sur l'établissement du budget annuel et le règlement des comptes de l'ordre;

Sur les mesures de discipline à prendre envers les membres de l'ordre;

Sur toutes les questions qui lui sont soumises par le grand chancelier ou le ministre de la justice. (*Ibid.*, art. 6.)

*P.* 197, *l.* 20. — La loi du 29 novembre 1850 a posé les règles de l'usage du télégraphe électrique pour la correspondance privée. (V. Décret du 27 décembre 1851.)

*P.* 199, *l.* 6. — Il faut ajouter à ces établissements l hospice national du Mont-Genèvre.

Cet hospice, établi en 1347 dans les Alpes pour donner asile aux voyageurs, a été classé au nombre des établissements généraux de bienfaisance par unarrêté ministériel de 1846.

Source : BIU Cujas

*P.* 203, *l.* 15.— A la suite de la révolution de 1848, sans qu'aucune mesure émanée du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif eût été prise à cet égard, ce conseil a cessé d'être convoqué. Il n'existe donc plus de fait.

*P.* 206, *l.* 6. — V. Décret du 15 janvier 1852, relatif aux inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance.

*P.* 215, *l.* 14.

*Commission de surveillance des prisons.*

« Conformément aux ordonnances des 9 avril 1819 et 25 juin 1823, une commission de surveillance a dû être constituée dans chaque ville où se trouvait une ou plusieurs maisons d'arrêt ou de détention. Depuis, et par ordonnance du 5 novembre 1847, une commission de surveillance a été instituée près de chaque maison centrale de force et de correction; mais, dans le département de la Seine, les ordonnances de 1819 et 1823 n'ont jamais reçu leur exécution; un conseil général des prisons avait, il est vrai, été créé, par l'ordonnance du 9 avril 1819, auprès du ministère de l'intérieur. Dès 1830, ce conseil a cessé en fait d'exister et n'a jamais été reconstitué. Il y avait bien aussi une commission de surveillance pour la maison centrale d'éducation correctionnelle, mais la formation n'en a jamais été autorisée officiellement.

» Dans le but de combler une lacune regrettable, j'ai pensé qu'il y avait lieu de créer, près du ministère de l'intérieur et sous la présidence du ministre, une *commission permanente des prisons.*

» Visiter les prisons, nécessairement, à l'improviste, en dehors des tournées toujours prévues des inspecteurs; assurer ainsi l'exécution des règlements; maintenir l'égalité entre les détenus, à quelque condition qu'ils appartiennent; rendre impossibles les abus qui parfois ont pu échapper à la vigilance de l'autorité, ou les faveurs qui ont pu être surprises à sa religion; découvrir, signaler à l'autorité, développer par une étude continuelle toutes les conditions d'amélioration matérielle ou de réformation morale : telle sera la mission qui, sans se confondre avec le rôle si utile des inspecteurs, sans porter atteinte à l'action administrative, toujours dans les limites du conseil, appartiendra à la commission permanente des prisons. » (Rapport du ministre de l'intérieur au Président de la République du 29 août 1849.)

« Il est institué près du ministère de l'intérieur une commission de surveillance des prisons du département de la Seine (art. 1er).

» Indépendamment de la surveillance continuelle qui devra être exercée par la commission et dont elle rendra compte au ministre, elle



Source : BIU Cujas

devra lui proposer toutes les améliorations dont elle croirait susceptibles *les différentes parties de l'administration ou du régime des prisons;* elle pourra être appelée par le ministre à préparer les projets de loi et de règlements se rattachant à ces questions. » (Décret du 29 août 1849.)

*P.* 215, *l.* 14. Après la commission de surveillance des prisons.

*Commission des archives départementales.*

4° Les archives départementales et communales intéressent, à un degré qui avait été longtemps méconnu, la science historique, les familles et l'administration elle-même, à cause des documents qu'elles renferment.

La loi du 10 mai 1838 sur l'administration départementale a eu pour but, dans l'une de ses dispositions (art. 12, n° 19), d'assurer à l'avenir, mieux que par le passé, la conservation et l'ordre des archives départementales.

Par des instructions soigneusement rédigées, des 8 août 1839 et 24 avril 1841, le ministre de l'intérieur a pourvu à l'exécution de cette loi; et, pour accélérer et régulariser l'impulsion qu'il a donnée aux travaux, pour en généraliser les effets de la manière la plus profitable aux départements, et pour résoudre enfin les questions diverses que faisait naître la mise à exécution de ces instructions, le ministre a jugé utile de recourir aux lumières d'hommes compétents, tant sur les matières historiques que sur les matières administratives, en ce qui se rapporte à ces archives.

En conséquence, un arrêté ministériel du 6 mai 1841 a institué, sous sa présidence, une commission *spécialement* chargée de concourir à l'examen et à la direction de tous les travaux relatifs à l'organisation, à la mise en ordre et à l'exploration des archives départementales.

Les archives communales et des hospices doivent faire, à titre de complément naturel, partie intégrante de l'organisation et de l'exploration des archives départementales.

*P.* 225, *l.* 16. — Cette administration et celle des contributions indirectes sont désormais réunies en une seule. (Décret du 27 déc. 1851.)

*P.* 235, *l.* 23. — V. Décret du 27 mars 1852.

*P.* 243, *l.* 7. — V. Décret du 27 mars 1852.

*P.* 268, *l.* 20. — V. Décret du 17 décembre 1851.

*Comité consultatif de l'Algérie.*

Un comité spécial a été institué auprès du ministre de la guerre pour l'éclairer sur les questions relatives à l'Algérie.

Source : BIU Cujas

Ce comité, créé par décret du 2 avril 1850, porte le nom de comité consultatif de l'Algérie.

Il est composé de neuf membres nommés chaque année par le Président de la République sur la proposition du ministre de la guerre, savoir :

Deux représentants ;

Deux conseillers d'État ;

Deux officiers généraux ou officiers supérieurs ;

Un membre de la cour des comptes ou de l'administration des finances ;

Un inspecteur général ou membre du conseil général d'agriculture ;

Un membre du conseil général des ponts et chaussées ou des mines (art. 2).

Les chefs de service au ministère de la guerre peuvent être appelés avec voix consultative dans le sein du comité (art. 9).

Le comité examine et discute tous les projets de loi, décrets et règlements généraux qui lui sont renvoyés par le ministre de la guerre (art. 6).

Il est appelé à donner son avis sur l'organisation de l'administration centrale et des services publics en Algérie ;

Sur les questions de haute administration, les concessions de diverse nature et généralement toutes les questions et affaires qui lui sont soumises par le ministre (art. 8).

*P.* 268, *l.* 21. Avant la section neuvième.

*Conseils de l'École polytechnique.*

A l'ensemble des conseils et comités qui éclairent de leurs avis le ministre de la guerre, et concourent ainsi à l'administration de ce département, il faut joindre ceux qui, au sein de l'École polytechnique, placée dans les attributions de ce ministre, pourvoient aux divers intérêts de l'enseignement, de la police, de la discipline et de l'administration dans cette école.

Voici comment ils ont été organisés par l'arrêté du 11 novembre 1848.

*Conseils de l'École polytechnique.*

Je ne puis vous exposer l'ensemble des conseils et comités qui concourent à l'administration du département de la guerre en éclairant le ministre de leurs avis, sans vous parler de ceux qui, au sein de l'École polytechnique, placée dans les attributions de ce ministre, pourvoient aux divers intérêts de l'enseignement, de la police, de la discipline et de l'administration dans cette école.



Source : BIU Cujas

Je n'ai point à vous expliquer ici l'objet de cette institution que vous connaissez, ni à analyser d'une manière générale et complète les dispositions de l'arrêté rendu le 11 novembre 1848 par le président du conseil des ministres, chargé du pouvoir exécutif; je m'occuperai seulement des autorités consultatives qui se rattachent à l'organisation de cette École.

Un conseil d'instruction composé du commandant de l'École, président, du commandant en second, du directeur des études, des professeurs et du bibliothécaire, est chargé d'abord de régler ou de proposer toutes les questions relatives à l'enseignement de l'École et aux études des élèves. A la fin de chaque année, il soumet au conseil le perfectionnement, les changements qu'il juge utile d'apporter aux programmes de l'enseignement et des examens. (Arrêté du 11 novembre 1848, art. 30 et 31.)

Le conseil de perfectionnement, auquel est confiée la haute direction de l'enseignement de l'École et de son amélioration dans l'intérêt des services publics, coordonne cet enseignement avec celui des écoles d'application; il arrête les programmes des examens et ceux de l'enseignement; il règle l'emploi du temps des élèves, et soumet ses propositions au ministre de la guerre, auquel il fait annuellement un rapport sur l'instruction de l'École et sur ses résultats. (*Ibid.*, art. 32.)

Chaque année, ce conseil se réunit après les examens; il s'assemble en outre toutes les fois que le ministre de la guerre le juge nécessaire. (*Ibid.*)

Les commandants de l'École, le directeur des études, les examinateurs des élèves, trois membres de l'Académie des sciences, choisis par elle parmi ceux qui s'occupent plus particulièrement de mathématiques, de physique et de chimie; deux officiers généraux ou supérieurs du corps d'artillerie; deux officiers généraux ou supérieurs du corps du génie; un officier général ou supérieur du corps d'état-major; le directeur ou sous-directeur des poudres et salpêtres; l'inspecteur général de l'artillerie de marine ou un officier supérieur du corps; un inspecteur général du génie maritime; un officier général ou supérieur de la marine nationale; un ingénieur en chef hydrographe; deux inspecteurs généraux des ponts et chaussées; un inspecteur général des mines; enfin, quatre professeurs de l'école désignés par le conseil d'instruction, sont appelés à composer le conseil de perfectionnement. (*Ibid.*, art. 33, 37.)

C'est ainsi qu'il a été pourvu aux intérêts intellectuels de l'École, aux progrès de l'enseignement; mais les nombreux élèves admis à en profiter ont dû être soumis au régime militaire; il importait donc de conférer certaines attributions disciplinaires à une autorité collective présentant à la fois des garanties à la sévérité et au caractère paternel que

Source : BIU Cujas

la répression doit conserver dans cette École : un conseil de discipline a été spécialement institué pour prononcer, contre les élèves qui compromettraient l'ordre de l'École ou troubleraient les études par des fautes graves ou une inconduite habituelle, les peines déterminées par l'arrêté.

Ce conseil, où le personnel du commandement de l'École et son personnel enseignant sont à la fois représentés, se compose de neuf membres, qui sont : le commandant en second, président; le directeur des études; deux professeurs; trois capitaines de l'École; deux capitaines de l'armée, anciens élèves de l'École.

Les fonctions de rapporteur près du conseil sont remplies par un des capitaines de l'École, choisi parmi ceux qui ne sont pas membres du conseil. Cet officier n'a pas voix délibérative. (*Ibid.*, art. 41.)

Lorsque l'élève traduit devant le conseil de discipline est déclaré coupable, le conseil vote sur la peine qui doit lui être infligée; le conseil peut proposer :

1° La réprimande mise à l'ordre de l'École;

2° La cassation des élèves gradés;

3° L'exclusion de l'École. (*Ibid.*, art. 46.)

Un autre conseil, composé, sous la présidence du commandant de l'École, du commandant en second, du directeur des études, des six capitaines de l'École, se réunit tous les trois mois pour délivrer à chaque élève un bulletin indiquant le numéro de son classement trimestriel, et ses notes de tenue et de conduite. (*Ibid.*, art. 40.)

Enfin, un conseil d'administration est chargé de diriger et de régler toutes les affaires administratives de l'École, d'employer les fonds affectés à ses dépenses, de veiller à tous les détails de l'administration intérieure. Les éléments qui composent ce conseil sont analogues à ceux dont les autres sont formés, si ce n'est qu'aux représentants de l'autorité et de l'enseignement dans l'École viennent s'ajouter l'administrateur et le caissier. (*Ibid.*, art. 54, 55.)

C'est par l'assistance de ces divers conseils que l'arrêté du 11 novembre 1848 a assuré les avantages d'une direction toujours prudente et éclairée à cette importante École, où les études les plus sérieuses préparent à l'État des fonctionnaires habiles qui vont dans les services militaires ou civils lui payer le tribut de leur zèle et de leurs lumières.

L'exécution de l'arrêté du 11 novembre 1848 a été momentanément suspendue, en ce qui touche le conseil de perfectionnement, par un décret du Président de la République en date du 4 novembre 1850, qui substitue à ce conseil jusqu'au 31 décembre 1852 la commission mixte chargée de reviser les programmes de l'École, aux termes de la loi du 5 juin 1850.

Source : BIU Cujas

*P.* 275, *l.* 10. — Décret du 13 février 1852.

*P.* 290, *l.* 10. — Décret du 20 février 1852.

*P.* 309, *l.* 13. — La constitution de la propriété en Algérie a été récemment réglée par une loi. (Loi du 16 juin 1851.)

*P.* 337, *l.* 25. — V. Constitution du 14 janvier et décret du 25 janvier 1852.

*P.* 407, *l.* 21. — V. décrets des 28 et 30 janvier 1852.

*P.* 444, *l.* 10. — Décrets du 28 et du 29 mars 1852.

*P.* 449, *l.* 5. — Cette nomenclature est présentée d'une manière complète dans le Rapport sur les conseils de préfecture par M. Boulatignier, conseiller d'État. — V. Appendice, note sur la page 666, ligne 23, t. Ier.

*P.* 462, *l.* 20. — *Adde :* Lois des 24 juin et 7 août 1851.

*P.* 463, *l.* 19 *et* 20. — La loi du 30 mai 1851 a aboli toute condition de réglementation de poids et de largeur de jantes pour la circulation des voitures sur les routes; mais elle a conservé aux conseils de préfecture la répression d'un certain nombre de contraventions en matière de police de roulage (art. 17).

*P.* 464, *l.* 30. — Ajoutez :

Pour l'exécution de travaux d'assainissement dans les logements insalubres. (Loi du 13 avril 1850);

Sur l'interdiction absolue de louer à titre d'habitation des logements reconnus insalubres. (*Ibid.*)

*P.* 465, *l.* 16. — De plus, en vertu de la loi du 15 mars 1849, le préfet, s'il estime que les formalités et les délais prescrits par la loi n'ont pas été observés dans la formation des listes électorales, doit déférer les opérations du maire au conseil de préfecture (art. 6). — V. décret du 2 février 1852.

*P.* 466, *l.* 16. — V. décrets des 15, 22, 31 janvier, 19 et 27 mars 1852.

*P.* 471 (note). — *Adde :* Lois du 24 juin et du 7 août 1851.

*P.* 476, *l.* 2. — V. Constitution du 14 janvier 1852.

*P.* 487, *l.* 9. — V. décret du 11 janvier 1852.

V. Appendice. Note sur la page 564, lignes 3 et 4, t. Ier.

Source : BIU Cujas

*P.* 489, *l.* 12 et suiv. — L'article 8 de la loi du 13 juin 1851 porte les mêmes dispositions, excepté pour les préposés des services actifs des octrois, des administrations sanitaires, des gardes champêtres et forestiers, qui, aux termes de l'article 14, doivent être placés dans la réserve.

*Ibid.*, *l.* 18. — Des exclusions plus rigoureuses encore sont prononcées par l'article 9 de la loi nouvelle.

*P.* 491, *l.* 7. — La loi du 13 juin 1851 a apporté plusieurs modifications dans l'organisation des jurys de révision.

La liste sur laquelle les douze jurés sont désignés par le sort n'est composée que de cent cinquante gardes nationaux.

Elle est dressée par le sous-préfet sur les présentations faites par les maires des diverses communes, à raison de deux cents candidats par chaque canton.

A Paris, les maires présentent cinquante gardes nationaux, entre lesquels le préfet en choisit vingt-cinq. Sur cette liste le sort désigne les douze jurés.

Des jurés suppléants en nombre égal à celui des jurés titulaires sont désignés dans les mêmes formes (art. 25).

*P.* 491, *l.* 9. — L'article 20 de la nouvelle loi les énonce ainsi :

« L'inscription des gardes nationaux sur les contrôles de la garde nationale, leur répartition entre le service ordinaire et la réserve, leur classement entre les compagnies, et l'appréciation des causes de dispense, sont faits par les conseils de recensement, sauf recours devant le jury de révision. »

*P.* 492, *l.* 3. — Le recours en cette matière est aujourd'hui porté devant le conseil de préfecture (art. 43).

*Ibid.*, *l.* 15. — Les décisions des jurys de révision sont souveraines. Elles ne peuvent être déférées au Conseil d'État que pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi, et dans le cas de contrariété de décisions relatives à la même personne (art. 30).

*P.* 494, *l.* 10. — Ces dispositions sont maintenues en attendant qu'une loi spéciale pourvoie à l'organisation et au service de la garde nationale mobilisée (art. 117).

*P.* 512, note. — V. t. I^er^, p. 572 et suiv.

*P.* 523, *l.* 17. — V. décret du 9 mars 1852.

*P.* 534, *l.* 10. — Décret du 22 mars 1852.

Source : BIU Cujas

*P.* 540, *l.* 30. — La loi du 30 mai 1851, sur la police du roulage, a tranché cette question en supprimant à cet égard la juridiction des maires. Voici les termes de l'article 20 :

« Toutes les fois que le contrevenant n'est pas domicilié en France, la voiture est provisoirement retenue et le procès-verbal immédiatement porté à la connaissance du maire de la commune où il a été dressé ou de la commune la plus proche, sur la route que suit le prévenu.

» Le maire arbitre provisoirement le montant de l'amende, et, s'il y a lieu, des frais de réparation, et il en ordonne la consignation immédiate, à moins qu'il ne lui soit présenté une caution solvable.

» A défaut de consignation ou de caution, la voiture est retenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le procès-verbal.

Cette disposition s'applique à plusieurs autres cas analogues.

*P.* 543, *l.* 2. — Le décret du 3 juillet 1848 attribue au conseil municipal le jugement des réclamations en cette matière (art. 6).

Il est vrai que ce décret n'a été rendu qu'à titre provisoire et en attendant la loi organique communale.

*P.* 547, *l.* 16. — Décret du 25 mars 1852.

*P.* 584, *l.* 28. — Des modifications considérables ont été apportées à l'ordonnance du 7 août 1822 par un décret du 24 décembre 1850.

Ce décret reproduit les règles générales de la police sanitaire telles que les avait fixées l'ordonnance de 1822. Les dispositions relatives aux provenances par la voie de terre ont seules été omises. Le service sanitaire n'avait jamais été organisé d'une manière permanente sur la frontière de terre, et le gouvernement a pensé que, si quelque circonstance extraordinaire se présentait, il trouverait dans la loi du 3 mars 1822 les pouvoirs nécessaires pour satisfaire à toutes les exigences du moment.

Mais l'organisation des autorités sanitaires a été complétement remaniée.

Le système des agences collectives, que l'expérience a fait disparaître successivement de toutes les branches des services publics, a été reconnu également vicieux pour l'exercice de la police sanitaire.

Par suite du changement hebdomadaire du président semainier, les agents subordonnés des intendances et commissions étaient devenus les véritables dépositaires des traditions comme de l'action administrative, et le gouvernement ne pouvait exercer sur ce service considérable un contrôle efficace. Il a paru que la police sanitaire se liait trop étroitement aux intérêts généraux du pays, au point de vue de la salubrité et à celui du commerce, pour que l'exécution des lois et règlements en

Source : BIU Cujas

cette matière ne fût pas confiée à des agents relevant de l'administration centrale et placés sous son autorité directe.

D'un autre côté, l'intérêt particulier des villes du littoral dans cette question, la nécessité d'éclairer les agents de l'autorité centrale dans les circonstances graves et parfois urgentes qui peuvent se présenter, ont fait instituer auprès de ces agents des commissions locales à titre de conseils.

La police sanitaire s'exerce donc sur le littoral de la France par des agences et des commissions (art. 23).

Ces agences et commissions sont secondées, en ce qui touche les provenances du Levant, par des médecins français établis en Orient et des médecins embarqués sur les bâtiments à vapeur (*ibid.*).

*Agents.* — Les agents se divisent en agents principaux et agents ordinaires.

Dans chaque département maritime il y a au moins un agent principal, qui, dans les ports à lazaret, prend le titre de directeur de la santé (art. 24).

L'agent principal a sous sa direction tous les agents ordinaires de sa circonscription (*ibid.*).

Les directeurs de la santé et autres agents principaux sont nommés par le ministre de l'agriculture et du commerce.

S'ils appartiennent au service des douanes, leur nomination a lieu sur la désignation du ministre des finances (art. 34).

Les agents ordinaires et autres employés sont nommés par le préfet sur la présentation du directeur de la santé ou de l'agent principal, et du consentement du directeur des douanes si l'agent désigné appartient à ce service (art. 35 et 36).

Des raisons d'économie ont fait décider que les agents ordinaires et autres employés seraient pris autant que possible parmi les agents du service des douanes (art. 32).

Les médecins attachés au service sanitaire des lazarets et du littoral sont nommés pour quatre ans par le ministre de l'agriculture et du commerce, sur une liste de trois candidats dressée par le préfet (art. 37).

Les agents des lazarets exclusivement réservés pour les bâtiments de guerre sont nommés par le même ministre sur la désignation du ministre de la marine (art. 38).

Les agents principaux et les agents ordinaires placés sous leur direction ont dans leurs attributions les fonctions d'administration active, celles d'officiers de l'état civil et de police judiciaire qui appartenaient précédemment aux intendances et aux présidents semainiers.

Ainsi ils veillent au maintien des lois, décrets, arrêtés et règlements sanitaires, et en procurent l'exécution (art. 25 et 30).

Source : BIU Cujas

Ils remplissent les fonctions d'officiers de l'état civil assistés d'un employé faisant les fonctions de secrétaire (art. 45).

Ils exercent les fonctions d'officier de police judiciaire après avoir prêté serment devant le tribunal civil.

Pour les jugements à rendre en matière de simple police, ils sont rendus par le directeur de la santé assisté de deux délégués de la commission sanitaire. Un autre délégué de la commission remplit les fonctions de ministère public, et un agent ou employé celles de greffier (art. 40).

Les citations sont faites par un simple avertissement du directeur (art. 41); elles sont notifiées, de même que les jugements, par un garde de santé commissionné à cet effet (art. 43).

*Commissions.* — Les commissions sont ainsi composées : le préfet ou le sous-préfet, président. — Membres de droit : le directeur de la santé ou l'agent principal du service sanitaire; — le maire; — le plus élevé en grade des officiers généraux ou supérieurs attachés à un commandement territorial; — dans les ports militaires, le préfet maritime, le major général, le président du conseil de la santé de la marine; et dans les ports de commerce, le commissaire chargé du service maritime; — le directeur ou inspecteur des douanes, et à défaut le plus élevé en grade des employés dans ledit service; — dans les chefs-lieux de préfecture, deux conseillers de préfecture (art. 26).

Sur tous les points du littoral où les nations étrangères entretiennent des consuls, les consuls seront invités à se réunir, au commencement de chaque année, pour désigner l'un d'entre eux qui aura la faculté d'assister aux délibérations de la commission sanitaire avec voix consultative (*ibid.*).

Cette disposition a pour but de dissiper les préventions des nations étrangères contre nos règles libérales de police sanitaire en les initiant aux travaux des commissions et à l'exécution des mesures de salubrité.

A ces membres de droit s'ajoutent trois membres au moins ou six au plus élus : un tiers par le conseil municipal, un tiers par la chambre de commerce, ou à son défaut le tribunal de commerce, un tiers par le conseil d'hygiène publique et de salubrité, et choisis par chaque corps dans son sein (art. 27).

Le conseil municipal supplée, s'il y a lieu, à l'absence des autres corps, en nommant des négociants ou des médecins dans la proportion ci-dessus indiquée (*ibid.*).

Les membres du conseil sont nommés pour trois ans, renouvelés par tiers et rééligibles (art. 28).

— Les attributions des commissions sont purement consultatives. Après chacune de leurs séances, soit périodiques, soit extraordinaires, elles

Source : BIU Cujas

transmettent au ministre de l'agriculture et du commerce un rapport sur la situation sanitaire (art. 29).

Elles sont consultées sur les questions hygiéniques et sanitaires relatives au régime intérieur des lazarets; elles proposent les règlements locaux qui doivent être approuvés par le ministre de l'agriculture et du commerce (*ibid.*).

Toutes les fois qu'elles ont été convoquées pour cas de maladie suspecte survenue soit à bord d'un bâtiment, soit à l'intérieur du lazaret, leur avis doit être nécessairement suivi (*ibid.*).

Exceptionnellement, en cas d'épidémie, après délibération spéciale approuvée par le préfet, elles peuvent déléguer un de leurs membres pour assister aux opérations sanitaires du service confié au directeur de la santé. En cas de dissentiment avec le directeur, le délégué provoque auprès du préfet la réunion de la commission qui statue sur la question, sauf à en référer au ministre dans les cas douteux ou imprévus (*ibid.*).

*P.* 591, *l.* 10. — V. Constitution du 14 janvier 1852; décrets du 25, du 28 et du 30 janvier 1852.

FIN.

Source : BIU Cujas

# TABLE DES DIVISIONS

## DU TOME DEUXIÈME.


§ III. Des autres conseils administratifs, assistant l'administration départementale ..... 1
Art. 1er. Assemblées relatives à l'industrie..... *ib.*
N° 1. Chambres de commerce et chambres consultatives des arts et manufactures..... *ib.*
Art. 2. Assemblées relatives à la bienfaisance publique..... 12
N° 1. Commissions de surveillance des asiles d'aliénés..... 13
N° 2. Commissions administratives des hospices départementaux..... 18
Art. 3. Des assemblées relatives à l'instruction publique..... 20
N° 1. Commissions de surveillance des écoles normales primaires..... *ib.*
N° 2. Commissions d'examen des aspirants au brevet de capacité pour l'instruction primaire. ..... 24
N° 3. Commissions administratives des caisses d'épargne des instituteurs primaires..... 25
Art. 4. Assemblées relatives à la sécurité générale..... 29
N° 1. Conseils d'hygiène publique et de salubrité..... *ib.*
N° 2. Commissions de surveillance des prisons départementales..... 34
N° 3. Commissions de surveillance des dépôts de mendicité. 39
N° 4. Conseils de révision des opérations du recrutement de l'armée..... 47
*Section quatrième.* — Des conseils assistant l'administration du département de la Seine et l'administration municipale de Paris..... 52
§ I. Conseil général du département de la Seine..... *ib.*
§ II. Conseils d'arrondissement du département de la Seine.... 55
§ III. Conseil municipal de la ville de Paris..... 56
§ IV. Conseil de préfecture de la Seine..... 62
§ V. Conseil général et commission administrative des hospices. *ib.*
§ VI. Bureau des nourrices..... 71
§ VII. Bureaux de bienfaisance..... 74
§ VIII. Autres conseils et commissions existant près la préfecture de la Seine..... 75
§ IX. Conseils et commissions institués près la préfecture de police..... 77
CHAPITRE V. — Administration générale et centrale..... 81
*Section première.* — Ministère de l'agriculture et du commerce... *ib.*


Source : BIU Cujas

§ I. Conseils relatifs à l'industrie agricole..... 82
Art. 1. Conseil général d'agriculture..... 83
Art. 2. Conseil supérieur des haras..... 84
Art. 3. Commission permanente pour l'inscription au registre matricule des chevaux de race pure..... 88
Art. 4. Jury d'examen de l'école nationale des haras..... 89
§ II. Conseils relatifs à l'industrie manufacturière..... 92
Art. 1. Conseil général des manufactures..... *ib.*
Art. 2. Comité consultatif des arts et manufactures..... *ib.*
Art. 3. Conseil de perfectionnement du Conservatoire et des écoles nationales des arts et métiers..... 97
§ III. Conseils relatifs à l'industrie commerciale..... 101
Art. 1. Conseil général du commerce..... *ib.*
Art. 2. Conseil supérieur du commerce..... *ib.*
Art. 3. Réunions mixtes des divers conseils de l'industrie nationale..... 102
Art. 4. Commission de surveillance des sociétés et agences tontinières..... 103
Art. 5. Conseil supérieur de santé..... 109
*Section deuxième.* — Ministère des travaux publics..... 110
§ I. Conseil général des ponts et chaussées, et commissions des chemins de fer..... *ib.*
§ II. Conseil général des mines..... 121
§ III. Conseil des bâtiments civils..... 125
§ IV. Commission des phares..... 130
*Section troisième.* — Ministère de l'instruction publique..... 132
§ I. Conseils universitaires..... 139
Art. 1. Assemblées ou conseils des facultés..... *ib.*
Art. 2. Conseils académiques..... 141
Art. 3. Conseil de l'Université..... 145
§ II. Conseil d'administration de la Bibliothèque nationale..... 153
§ III. Commission de l'École des chartes..... 161
§ IV. Comités historiques..... 165
*Section quatrième.* — Ministère de la justice..... 177
§ I. Conseil d'administration de la justice..... 178
§ II. Conseil de l'administration des cultes..... 179
§ III. Commission du sceau des titres..... *ib.*
§ IV. Commission pour les impressions gratuites..... 183
§ V. Commission pour les impressions orientales..... 185
*Section cinquième.* — Ministère de l'intérieur..... 186
§ I. Commission d'administration des lignes télégraphiques..... 187
§ II. Conseils des établissements de bienfaisance..... 198
Art. 1. Conseil supérieur..... *ib.*
Art. 2. Conseil des inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance..... 206
§ III. Conseil des inspecteurs des prisons..... 207
§ IV. Commission spéciale des théâtres nationaux et du Conservatoire national de musique..... 215

Source : BIU Cujas

*Section sixième.* — Ministère des finances..... 218
§ I. Administration des domaines et de l'enregistrement..... 219
§ II. Administration des douanes et sels..... 225
§ III. Administration des contributions indirectes..... 227
§ IV. Administration des tabacs..... 228
§ V. Administration des postes..... 229
§ VI. Administration des forêts..... 230
§ VII. Commission des monnaies et médailles..... 232
§ VIII. Commission de surveillance de la caisse d'amortissement. 235
§ IX. Commission de surveillance de la caisse des dépôts et consignations..... 243
*Section septième.* — Ministère des affaires étrangères..... 248
Comité du contentieux des affaires étrangères..... 250
*Section huitième.* — Ministère de la guerre..... 252
§ I. Comités de l'infanterie et de la cavalerie..... 255
§ II. Comité de l'artillerie..... 256
§ III. Comité du génie et des fortifications..... 258
§ IV. Comité d'état-major..... 260
§ V. Règles communes aux divers comités..... 262
§ VI. Conseil de santé des armées..... *ib.*
§ VII. Commission mixte des travaux publics..... 264
*Section neuvième.* — Ministère de la marine..... 268
§ I. Conseil d'amirauté..... 269
§ II. Conseil des travaux de la marine..... 272
§ III. Commission supérieure pour le perfectionnement des études de l'école navale..... 274
§ IV. Commission supérieure de l'établissement des invalides de la marine..... 275
§ V. Commission consultative pour les affaires judiciaires des colonies..... 280
§ VI. Commission relative à la répression de la traite des noirs... 283
§ VII. Conseils coloniaux..... 286
Art. 1. Conseils coloniaux proprement dits..... *ib.*
Art. 2. Conseil des délégués des colonies..... 293
Art. 3. État actuel..... 294
Art. 4. Conseils privés ou d'administration des colonies..... *ib.*
Art. 5. Organisation spéciale de l'Algérie..... 309
N° 1. État ancien..... *ib.*
N° 2. État actuel de l'Algérie..... 317
1° Division des territoires..... 319
2° Agents directs..... *ib.*
3° Conseils administratifs..... 325
4° Régime municipal..... 330
*Section dixième.* — Du conseil d'État..... 333
§ I. Organisation antérieure à 1848..... 334
§ II. État actuel..... 337
Art. 1. Organisation du conseil d'État..... 340
Art. 2. Attributions du conseil d'État..... 349

Source : BIU Cujas

N° 1. Attributions politiques..... 353
N° 2. Attributions administratives..... 381
Art. 3. Ordonnances royales ou décrets, faisant la simple application des lois administratives..... 401
§ III. Mode d'action du conseil d'État..... 407
I. Règles générales..... 410
II. Règles spéciales à la section de législation..... 413
III. Règles spéciales à la section d'administration..... 415
IV. Assemblées générales du conseil d'État..... 417
*Section onzième.* — Du conseil privé..... 422
*Section douzième.* — Conseil des ministres..... 425
TITRE VI. — Des juges administratifs..... 429
CHAPITRE I. — Des tribunaux administratifs, ou des juridictions collectives..... 440
*Section première.* — Des conseils de préfecture..... 441
§ I. But de leur institution..... *ib.*
§ II. Organisation des conseils de préfecture..... 444
§ III. Attributions contentieuses des conseils de préfecture..... 448
§ IV. Caractère et force des arrêtés des conseils de préfecture, en matière contentieuse..... 466
*Section deuxième.* — De la Cour des comptes..... *ib.*
§ I. Organisation de la Cour des comptes..... *ib.*
§ II. Attributions de la Cour des comptes..... 470
*Section troisième.* — Des conseils de révision, en matière de recrutement de l'armée..... 482
*Section quatrième.* — Des tribunaux administratifs en matière de garde nationale..... 486
§ I. Des conseils de recensement..... *ib.*
§ II. Des jurys de révision..... 490
§ III. Des conseils de révision, en matière de garde nationale..... 492
*Section cinquième.* — Des tribunaux en matière de prises maritimes. 495
§ I. Commissions des ports..... *ib.*
§ II. Commissions coloniales..... 499
§ III. Commissions consulaires..... 501
*Section sixième.* — Commissions spéciales des travaux publics..... 503
§ I. Commissions de desséchement..... 504
§ II. Autres commissions spéciales..... 509
*Section septième.* — Tribunaux d'instruction publique..... 511
§ I. Comités d'arrondissement d'instruction primaire..... 512
§ II. Assemblées ou conseils des facultés..... 513
§ III. Conseils académiques..... 515
§ IV. Conseil supérieur de l'instruction publique..... 523
*Section huitième.* — Commissions de liquidation..... 528
*Section neuvième.* — Conseils privés et conseils d'administration des colonies..... 531
*Section dixième.* — Juges administratifs de l'Algérie..... 534
CHAPITRE II. — Fonctionnaires administratifs investis d'une juridiction personnelle..... 536

Source : BIU Cujas

*Section première.* — Des maires..... 536
*Section deuxième.* — Sous-préfets..... 545
*Section troisième.* — Préfets..... 547
*Section quatrième.* — Ministres..... 555
*Section cinquième.* — Juridiction personnelle du ministre de l'instruction publique et des recteurs d'Académie..... 561
*Section sixième.* — Juridiction administrative, conférée transitoirement aux évêques..... 566
*Section septième.* — Intendances et commissions sanitaires..... 572
*Section huitième.* — Jury central d'examen des produits de l'industrie nationale..... 585
*Section neuvième.* — Du conseil d'État, en matière contentieuse.. 591
*Section dixième.* — Des degrés de juridiction, en matière contentieuse..... 607
*Section onzième.* — De la nature de la juridiction administrative.. 611
*Section douzième.* — De l'exécution des décisions rendues sur le contentieux administratif..... 616
*Section treizième.* — De la justice déléguée et de la justice retenue. 622
TITRE VII. — De la juridiction des conflits..... 628
CHAPITRE I. — Organisation du tribunal des conflits..... *ib.*
CHAPITRE II. — Comment le conflit d'attributions se constitue..... 630
CHAPITRE III. — Mode de procéder devant le tribunal des conflits pour le jugement des conflits..... 635
CHAPITRE IV. — Des conflits négatifs..... 637
CHAPITRE V. — Attributions du tribunal des conflits qui ne se rapportent pas au règlement des compétences entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative..... 640
Résumé général..... 641
Appendice du tome premier..... 655
Appendice du tome deuxième..... 705

FIN DE LA TABLE DES DIVISIONS.

Source : BIU Cujas