

TRAITÉ
DE LA
HIÉRARCHIE ADMINISTRATIVE.

II

A 35.000.000

T.



PARIS. TYPOGRAPHIE PLON FRÈRES.

Rue Garancière, 8.



TRAITÉ
DE LA
HIERARCHIE ADMINISTRATIVE

OU
DE L'ORGANISATION ET DE LA COMPÉTENCE
DES DIVERSES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES,

PAR
M. A. TROLLEY,
PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF, ANCIEN BATONNIER DE L'ORDRE DES AVOCATS
A LA COUR IMPÉRIALE DE CAEN, CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR.

TOME DEUXIÈME.

Des agents, des auxiliaires de l'administration et des régies financières.

TERMINÉ PAR UN APPENDICE

CONTENANT LES CHANGEMENTS SURVENUS DANS LA LÉGISLATION DEPUIS 1844.

PARIS,

PLON FRÈRES, LIBRAIRES-ÉDITEURS,

RUE GARANCIÈRE, 8.

1854



COURS
DE
DROIT ADMINISTRATIF.

PREMIÈRE PARTIE.

HIÉRARCHIE ADMINISTRATIVE.

LIVRE II. — CHAPITRE VI.

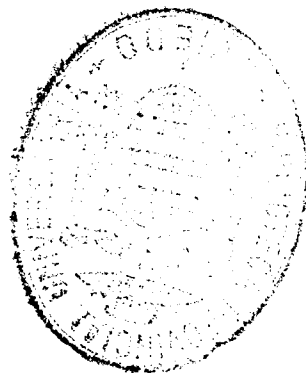
DES MAIRES (Suite).

SECTION QUATRIÈME.

DES MAIRES, AGENTS ADMINISTRATIFS.

SOMMAIRE.

- 438.—Attributions du maire, agent administratif.
439.—Il est chargé de la publication des lois et règlements.
440.—Suite.
441.—Suite.
442.—C'est un agent d'exécution.
443.—Diverses fonctions lui sont en outre attribuées par des lois spéciales.
444.—On n'a pas à présenter le tableau de ces fonctions. Il suffit de faire connaître les plus importantes.
445.—Pour les fonctions *déléguées* le maire est entièrement subordonné à l'administration générale.



- 446.—Du recensement.
- 447.—Du livret des ouvriers. — Des tableaux de recrutement et des listes électorales.
- 448.—Du logement des troupes.
- 449.—Suite.
- 450.—Questions.
- 451.—Suite.
- 452.—Le maire a l'exécution des mesures de sûreté générale. — Attributions.
- 453.—Il est juge, par exception, du contentieux administratif. — En première instance dans trois cas :
- 454.—1° Il connaît des réclamations formées contre les listes communales.
- 455.—2° Dans les villes où il n'existe pas de conseils de prud'hommes, il connaît des difficultés entre les maîtres et les ouvriers sur la remise des livrets et la délivrance des congés.
- 456.—3° Il liquide les indemnités dues pour le logement des gens de guerre.
- 457.—Il prononce comme juge de référé dans trois cas :
- 458.—1° En matière de roulage.
- 459.—2° En matière de courses de chevaux.
- 460.—3° Entre les débitants et la régie sur l'exactitude des déclarations des prix de ventes.

458. Le maire concourt aussi à l'administration générale ; il est dans la commune l'agent délégué, préposé de l'autorité supérieure. A ce titre quelles sont ses attributions ? La loi du 18 juillet 1837 a formulé le principe dans son art. 9 : « Le maire « est chargé sous l'autorité de l'administration supérieure : 1° de la publication et de l'exécution des « lois et règlements ; 2° des fonctions spéciales qui « lui sont attribuées par les lois ; 3° de l'exécution « des mesures de sûreté générale. »

459. *De la publication des lois et règlements.....*
est-ce à dire qu'il participe toujours et nécessaire-

ment à la publication des lois et réglemens? Le texte le suppose ; mais gardez-vous bien de lui donner une semblable portée. Rappelons en quelques mots l'état de la législation. Envoi aux tribunaux , aux administrations de district et de département , aux municipalités , transcription sur leurs registres , affiches , et dans la campagne lecture à l'issue de la messe paroissiale ; telles étaient les formalités prescrites pour la publication des lois par les décrets du 2 novembre 1790 , art. 6 et 12 , et 15 juin 1794 , art. 86 et 87. Dans ce système le maire prenait une part *officielle* , nécessaire , à la publication , par l'affiche , l'enregistrement et la lecture. Le décret du 14 frimaire de l'an II , crée le Bulletin des Lois ; on doit y *insérer toutes les lois qui concernent l'intérêt public ou qui sont d'une exécution générale*. Plus d'enregistrement , plus d'affiches , mais seulement une publication à son de trompe et de tambour. Ces formalités accomplies , la loi est exécutoire. L'art. 10 exige bien que les lois soient lues , dans un lieu public , chaque décadi , soit par le maire , soit par un officier public municipal , soit par les présidents de section ; mais c'est pour l'instruction des citoyens et non pour la promulgation de la loi. Le décret du 12 vendémiaire an IV simplifie encore les formalités. L'insertion de la loi au bulletin officiel et la distribution du bulletin aux chefs-lieux de département constituent la promulgation. L'art. 11

est ainsi conçu : « En conséquence de la présente
 « loi , il ne sera plus fait de publication de lois
 « par lecture publique , par réimpression ni affiche ,
 « ni à son de trompe ou de tambour , en aucun
 « département , aux frais de la République , si ce
 « n'est lorsque ces formalités seront expressément
 « ordonnées par un article de loi. »

« Pourront néanmoins le Directoire exécutif et
 « chaque administration départementale ou muni-
 « cipale , ou de bureau central dans les municipa-
 « lités au-dessus de cent mille habitants , par dé-
 « libération spéciale , ordonner , soit pour les lois
 « anciennes ou récentes , soit même pour des ré-
 « glements , telles de ces formalités particulières
 « qu'ils jugeront convenables. »

L'ar. 1^{er} du Code civil n'exige que l'insertion au bulletin. — L'avis du conseil d'État du 25 prairial de l'an XIII , distingue les lois , les règlements , qui comme les lois , s'adressent à tous , et les décrets qui ne concernent que certains individus ou certaines communautés. Pour les lois leur proposition et leur discussion les portent à la connaissance de tous , et le C^{or}s a pu les déclarer obligatoires , dans chaque département , après un certain délai depuis leur publication. *Les décrets impériaux préparés et rendus avec moi^s de publicité ne peuvent être frappés de la même présomption de connaissance et ils ne sont pas compris dans la disposition de l'article premier.*

Aussi, l'insertion au bulletin ne suffit pas ; il faut en outre la distribution du bulletin aux chefs-lieux de département. Quant aux décrets qui ne s'adressent pas à tous et ne sont pas d'une exécution générale, ils ne sont point insérés au bulletin, ou ils n'y sont indiqués que par leur titre ; il faut qu'il en soit donné connaissance aux parties intéressées, par une notification, ou une signification, s'ils concernent un individu ; par publication et affiches, s'ils concernent une communauté, un département, un arrondissement ou une commune. Telle est l'économie de l'avis du conseil d'État ; de tous points son système est irréprochable. L'ordonnance du 27 novembre 1846 l'a modifié, assez malheureusement selon nous. Les ordonnances sont, comme les lois, promulguées par leur insertion au bulletin et l'envoi du bulletin à la chancellerie, après un délai fixé à raison des distances.

440. Voilà donc l'état de la législation, et certes l'art. 9 de la loi du 18 juillet 1837 n'a pas entendu innover. Que faut-il en conclure ?

1° Qu'en thèse ordinaire les lois et les règlements sont publiés et deviennent exécutoires, sans le concours de l'autorité municipale.

2° Qu'aux termes de l'art. 44 de la loi du 12 vendémiaire an IV, le législateur et le chef du pouvoir exécutif peuvent déclarer que telle loi ou telle ordonnance ne sera exécutoire qu'après l'accom-

plissement de certaines formalités, son affiche et la publication à son de trompe dans la commune ; ils le feront rarement, mais, en le faisant, ils ne dépasseront pas leur droit.

5° Le préfet et le maire peuvent même, s'ils le jugent convenable, faire afficher ou publier les lois et les ordonnances qu'il convient de porter à la connaissance spéciale des habitants ; mais c'est là une publication officieuse et qui ne suspend pas l'exécution de la loi.

4° Quand une ordonnance ne concerne que les habitants d'une ou de plusieurs communes, c'est aux maires à la faire publier et afficher.

Comme on le voit, le rôle qui appartient à l'autorité municipale se réduit, malgré la généralité de l'art. 9, à d'assez minces proportions.

441. Mais en revanche ce premier paragraphe de l'art. 9 ne dit pas, sous un autre rapport, tout ce qu'il devrait dire. Si vous vous en tenez au texte, le maire n'est chargé que de la publication des lois et règlements. Eh bien ! son mandat est beaucoup plus étendu. Il fait et certifie toutes les *publications* prescrites pour porter à la connaissance des habitants certains actes de l'autorité administrative, certains faits, certaines demandes qui intéressent spécialement la commune. Aux termes de l'art. 24 de la loi du 21 avril 1810, « Les publications des « demandes en concessions de mines ont lieu devant

« la porte de la maison commune et des églises paroissiales ou consistoriales, à la diligence des maires, à l'issue de l'office, un jour de dimanche et au moins une fois par mois pendant la durée des affiches. Les maires seront tenus de certifier ces publications. » — Ainsi encore le maire fait apposer les affiches qui préviennent les contribuables du jour où le contrôleur des contributions directes se rendra dans la commune (1). — Du premier au cinq janvier il publie les rôles qui vont être mis en recouvrement (2). — Il annonce et reçoit les enquêtes de commodo et incommodo ouvertes dans la commune (3). — Nous pourrions citer beaucoup d'autres textes et notamment les art. 6-7 et 16 de la loi du 5 mai 1844 sur l'expropriation forcée pour cause d'utilité publique; mais il suffit de reconnaître et de poser le principe; le maire est dans la commune et sans réserves un agent de publicité.

442. C'est de plus un agent d'exécution. « Il est chargé de l'exécution des lois et règlements (4); » — ajoutons, et des actes administratifs. — Tantôt il procure l'exécution directement, et avec le secours de la force publique qu'il requiert, si les circonstances l'exigent; tantôt indirectement, c'est-à-dire

(1) Art. 29 de l'instruction du ministre des finances, du 17 juin 1840.

(2) Art. 35 de la même instruction.

(3) Art. 7 du décret du 15 octobre 1810.

(4) Art. 9, § 1^{er} de la loi du 18 juillet 1837.

par la surveillance qu'il exerce et les renseignements qu'il fournit ; il concourt à l'exécution confiée , soit à l'autorité judiciaire , soit à d'autres agents de l'autorité administrative.

445. 2° *Il est chargé des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois* (art. 9 , § 2, loi du 18 juillet 1857). — Et d'abord remarquez la différence essentielle entre le texte de notre article et le texte de l'art. 3 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII. — La loi du 18 juillet 1857 ne confie au maire que l'exercice des fonctions spéciales qui lui sont déléguées par les lois ; la loi du 28 pluviôse de l'an VIII au contraire donne l'administration au préfet seul. Le maire n'a donc pas , pour la commune , comme le préfet , pour le département , la plénitude de l'autorité administrative ; il lui faut une délégation expresse de la loi ou de l'administration supérieure ; c'est le principe nettement formulé par les art. 49 et 51 de la loi du 14 décembre 1789, et l'on sait que les art. 9 et 10 de la loi du 18 juillet 1857 ont entendu consacrer le système de l'Assemblée constituante. L'art. 49 distingue en deux catégories les fonctions que les corps municipaux auront à remplir : les unes sont propres au pouvoir municipal , les autres sont propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités. L'art. 51 énumère *les fonctions propres à l'administration générale , qui peuvent être*

déléguées aux corps municipaux, pour les exercer sous l'autorité des assemblées administratives. Sans doute le législateur a successivement élargi le cercle, assez étroit, dans lequel l'Assemblée constituante renfermait l'autorité municipale, et il a ajouté d'autres fonctions aux fonctions énumérées dans l'art. 54 ; mais peu importe, c'est toujours le même principe. Quand il ne s'agit pas de fonctions propres au pouvoir municipal le maire n'a pas la plénitude de l'autorité administrative; il lui faut une *délégation*.

444. Peut-être pourrait-on reprocher à l'art. 9 de ne pas avoir présenté le tableau des diverses fonctions que les lois éparses dans le bulletin délèguent au maire; mais il était assez difficile de faire une nomenclature complète..... Nous ne ferons pas non plus la revue de toutes les matières sur lesquelles les maires sont appelés à fonctionner; elle n'aurait pas un grand intérêt pour la science et le droit administratif; pour entrer dans les détails et échapper à la sécheresse d'une énumération, il faudrait évoquer incidemment presque toute la législation administrative et bouleverser le plan que nous nous sommes proposé. Nous nous arrêterons à quelques matières principales qui feront saisir la nature des fonctions déléguées et qui pour la plupart ne demandent pas un traité spécial.

445. Le législateur de 1857, comme le législateur de 1789, a voulu assurer à l'autorité municipale, pour

l'exercice des fonctions qui lui sont propres, toute l'indépendance compatible avec la centralisation et le véritable intérêt de la société communale. Pour les fonctions déléguées au contraire, l'art. 9 de la loi de 1857 comme l'art. 55 de la loi de 1789, proclame sa subordination et sa complète dépendance. D'après l'art. 9 de la loi de 1857 elle n'exerce ces fonctions que sous *l'autorité* de l'administration supérieure, et l'art. 55 de la loi du 14 décembre 1789 explique la portée et la conséquence de ces mots, *sous l'autorité*, « les
 « corps municipaux seront *entièrement subordonnés*
 « aux administrations de département et de district
 « pour tout ce qui concerne les fonctions qu'ils au-
 « ront à exercer par délégation de l'administration
 « générale. » *Entièrement subordonnés, sous l'autorité...*
 le préfet n'a donc pas seulement un simple droit de surveillance et de réformation ; il peut par ses instructions et ses ordres diriger l'autorité municipale ; simple mandataire, elle doit sans cesse se conformer à la volonté de son mandant, s'animer de son esprit, s'inspirer de sa pensée. Le préfet n'en est donc pas réduit à annuler l'arrêté du maire, il pourra le modifier, et en cas de refus et de retard, procéder ou faire procéder par un délégué spécial, à tel ou tel acte. Un autre système eût entravé la marche de l'administration et brisé l'unité de ses mesures.

446. Tous les cinq ans une ordonnance royale pu-

blie les tableaux officiels de la population du royaume par départements, arrondissements et cantons⁽¹⁾. Ils sont arrêtés d'après le recensement fait par le maire dans chaque commune. La loi du 19-22 juillet 1794 et la loi du 10 vendémiaire an IV, titre 2, prescrivaient de faire, ou au moins de vérifier tous les ans *l'état des habitants*. L'autorité administrative a reculé devant les embarras et les frais d'un travail annuel, et le maire ne fait plus le recensement que tous les cinq ans, sauf, si l'intérêt de la commune l'exige, à faire, dans l'intervalle, les changements nécessités par le mouvement de la population. Le recensement est une opération purement administrative; il est fait dans un intérêt de police et d'administration. C'est avec les renseignements qu'il fournit que le maire dressera plus tard les listes de recrutement, les listes électorales, les rôles de la contribution personnelle et mobilière, etc., etc... L'autorité supérieure détermine le mode d'exécution et les individus qui doivent être portés sur les listes; le dénombrement est fait par famille (les domestiques font partie de la famille); il comprend tous les individus établis dans la commune, quand bien même ils n'y auraient pas encore acquis leur domicile légal⁽²⁾. Le maire ou le commissaire de police qu'il délègue peut, pour faire le dénombrement de la famille, en-

(1) Ordonnance du 30 décembre 1836.

(2) Circulaire du ministre de l'intérieur, du 10 avril 1836.

trer dans le domicile des citoyens (1). Au surplus point de recours contentieux contre le recensement ; les réclamations sont appréciées dans la forme administrative par le préfet, le ministre et le Roi. Mais si plus tard un droit se trouvait lésé, bien que l'erreur eût sa cause dans les listes mêmes du recensement, irrévocablement arrêtées, la voie contentieuse serait ouverte aux réclamants. Ainsi je figure sur les tableaux de deux communes, et dans les deux communes on m'impose à la contribution personnelle et mobilière, on me soumet au service de la garde nationale ; je pourrai réclamer devant les tribunaux compétents et demander à payer ma dette dans une seule commune, dans la commune où j'ai mon domicile réel. On n'attaque pas, remarquez-le, directement et principalement le recensement, mesure purement administrative et qui par elle-même n'atteint et ne lèse aucun droit privé ; on attaque seulement les rôles arrêtés en conséquence.

447. Le maire paraphe le livret dont les ouvriers doivent être munis et vise leur dernier congé. — Les maires du canton dressent les tableaux de recrutement ; ces tableaux sont arrêtés définitivement par le sous-préfet avant le tirage. — Le maire concourt à la révision préparatoire des listes électorales et il dresse et publie les listes municipales (2).

(1) Art. 8 de la loi du 19-22 juillet 1791.

(2) Loi du 22 germinal an XI. Arrêté du 9 frimaire an XII, art. 2. — Loi

448. Le logement des troupes est une des charges publiques qui grèvent les habitants d'une commune. La loi du 8 juillet 1791 et le règlement du 25 mai 1792, promulgué comme loi par l'Assemblée législative déterminent sur ce point les droits de l'autorité municipale.

Où les troupes sont en marche et ne font que traverser la commune, ou elles sont établies en garnison, en station et en cantonnement. Les habitants doivent, *sans indemnité*, le logement aux troupes en marche, et l'on n'a point alors de distinction à faire entre les soldats, les sous-officiers et les officiers. En station ou en cantonnement, les troupes sont logées dans les bâtiments qui leur sont affectés. Mais, en cas d'insuffisance, elles ont droit au logement chez l'habitant; les officiers et les employés ne peuvent le réclamer que pour les trois premières nuits. Une indemnité est due aux contribuables, et elle est fixée pour les simples soldats par les règlements et pour les officiers par le maire qui prononce comme juge, si les parties ne peuvent s'entendre (1). L'habitant peut aussi être contraint : 1^o de fournir, moyennant indemnité, des lits aux casernes prises au dépourvu; 2^o de louer aux troupes détachées et cantonnées les magasins dont elles ont besoin. C'est le maire qui

du 21 mars 1832, art. 8.—Loi du 19 avril 1831, art. 14.—Loi du 21 mars 1831, art. 31 et 35.

(1) Art. 52 du règlement du 23 mai 1792.

présente et réclame la note des indemnités dues. Ce n'est pas sans doute la commune qui est créancière ; mais pour rendre la liquidation plus prompte et plus facile , il fallait bien faire adresser toutes ces réclamations individuelles par un mandataire commun, et l'on a nécessairement confié ce mandat au maire. Le décret du 15 juin 1806 a abrégé les délais de la prescription ordinaire et même des déchéances administratives prononcées contre les créanciers de l'Etat : tout droit à une indemnité se prescrit par six mois. Après un certain temps il serait trop difficile de vérifier ces sortes de créances. Au surplus elles sont liquidées et ordonnancées comme toutes les autres dettes à la charge de l'Etat , et le recouvrement en est confié au receveur municipal. — Des dommages et des dégâts ont-ils été commis par les troupes ? l'habitant peut se faire indemniser , mais son action est soumise à la plus brève de toutes les prescriptions ; la demande doit , à peine de déchéance , être présentée avant le départ du régiment ou au plus tard une heure après , à l'officier chargé de recevoir les plaintes. L'heure expirée , sans qu'aucune plainte soit parvenue , le maire délivre au régiment un certificat *de bien vivre* , et tout est fini. — Cette charge pèse sur tous les habitants ou plutôt sur toutes les habitations , car elle est plutôt réelle que personnelle ; elle atteint donc tous ceux qui occupent des maisons où les troupes peuvent trouver un logement , le sous-locataire

comme le locataire, le locataire comme le propriétaire, l'étranger comme le Français⁽¹⁾. La loi de 1794 et le règlement de 1792 ne font que deux exceptions; la première en faveur des dépositaires de deniers publics, dans l'intérêt de leur caisse; la seconde en faveur des filles et des veuves, dans un intérêt de convenance. Et encore l'exemption n'est pas absolue; il faut qu'ils fournissent un autre logement dans la commune ou qu'ils paient une indemnité proportionnée à leurs facultés. C'est là un privilège et il n'est pas permis de l'étendre à d'autres fonctions et à d'autres positions.

449. C'est le maire qui délivre les billets de logement. *Il doit veiller à ce que la charge ne tombe pas toujours sur les mêmes individus et que chacun y soit soumis à son tour* ⁽²⁾; mais dans la répartition, il doit considérer et prendre pour base les facultés de chaque habitant, c'est-à-dire, sa fortune, sa position, son logement.

450. Ici quelques questions.

Et d'abord la répartition faite par le maire est-elle à l'abri de toute surveillance et de tout contrôle? Ou la loi admet-elle un recours, et devant quelle autorité? Les actes de l'autorité municipale sont soumis au regard et à la réformation de l'autorité supérieure, voilà la règle; les lois de 94 et de 92

(1) Avis du comité de l'intérieur, du 1^{er} décembre 1826. (Bost. t. 2 p. 225.)

(2) Art. 11 du règlement du 23 mai 1792.

n'ont point fait et ne pouvaient faire d'exception ; c'est en cette matière surtout que l'on avait des abus à craindre. Voyez l'art. 55 d'une déclaration de décembre 1706 : « Les logements de gens
« de guerre seront faits en l'hôtel de ville ou en la
« maison du maire en exercice, ou en son absence,
« en celle de son lieutenant où il n'y a point d'hôtel
« de ville, par le maire, ou en son absence par son
« lieutenant et le commissaire aux revues seule-
« ment ; *auquel logement les échevins pourront néan-*
« *moins assister pour prendre garde si le contrôle des ha-*
« *bitants s'y observe exactement, et s'il n'y a point*
« *d'exemptions induement accordées dont ils seront tenus*
« *de donner avis au commissaire départi dans la*
« *province ; mais ne pourront, lesdits échevins,*
« *sous prétexte de l'assistance auxdits logements,*
« *prétendre en signer les billets ou bulletins, qui*
« *ne le seront que par lesdits maires et commis-*
« *saires aux revues exclusivement à tous au-*
« *tres, et les certificats des revues et copies des*
« *routes seront remis auxdits maires dans le jour*
« *de la certification, pour s'en servir à la vé-*
« *rification et remboursement des étapes. »* Quelles
garanties notre droit nouveau assure-t-il aux contribuables ? Les adjoints sont nommés pour remplacer et non pour surveiller le maire. Mais pourquoi ne pas faire intervenir le conseil municipal ? L'art. 44 de la loi du 18 juillet 1837, veut que les taxes

particulières dues par les habitants ou propriétaires, en vertu des lois et des usages locaux, soient réparties par une délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet. Mais il ne s'agit pas d'une taxe proprement dite, d'une taxe qui puisse être arrêtée à l'avance et répartie irrévocablement ; c'est une charge toute variable, tout éventuelle, tout accidentelle. Il est bien vrai qu'à la rigueur, la liste des contribuables et les bases de la répartition à faire, le cas advenant, pourraient être votées par le conseil municipal, mais on n'a pas admis ce système.—Les attributions du conseil de répartition sont déterminées par le titre 2 de la loi du 5 frimaire de l'an VII et par l'arrêté du 49 floréal de l'an VIII : il n'est chargé que de répartir entre les habitants le contingent mis à la charge de la commune dans l'impôt direct. En un mot, l'art. 9 de la loi du 8 juillet 1791 et l'art. 44 du règlement du 23 mai 1792, ont confié aux officiers municipaux seuls le droit de répartir et de délivrer les billets de logement. L'autorité du maire n'est donc pas restreinte et limitée par le conseil municipal et le conseil de répartition. Mais enfin à qui donc faut-il dénoncer les surtaxes et les inégalités ? A qui faut-il demander justice des abus qui seraient commis ? D'après M. Lerat de Magnitot (1) au maire lui-

(1) Dictionnaire de Droit administratif, tome 2, page 132, V^o *Logement militaire*.

même, puis au sous-préfet, au préfet et au ministre de l'intérieur; il n'ouvre, en un mot, que le recours administratif; la question est résolue dans le même sens par le journal des conseillers municipaux ⁽¹⁾. On peut dire que la déclaration de 1706 permettait d'en appeler au commissaire départi, et que le préfet le remplace; que d'ailleurs c'est au préfet, quand la loi ne désigne pas une autre autorité, qu'il appartient de réformer les arrêtés du maire. A notre estime, toutes les analogies conduisent à reconnaître la compétence du conseil de préfecture. De quoi s'agit-il en effet? d'une demande en décharge et en réduction, d'une espèce de contribution directe et d'une taxe locale. Or, le conseil de préfecture connaît des demandes en décharge et en réduction:—en matière de contributions directes, aux termes de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII;—en matière de taxes pour le curage des canaux et rivières non navigables, aux termes de la loi du 14 floréal de l'an XI;—en matière de prestations en nature, pour les chemins vicinaux, d'après l'art. 5 de la loi du 28 juillet 1824 ⁽²⁾;—pour toute taxe locale, d'après l'art. 44 de la loi du 18 juillet 1837 ⁽³⁾. Il s'agit d'un litige administratif; le système de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII

⁽¹⁾ 123^e Consultation, tome 2, page 26.

⁽²⁾ Arrêt du conseil d'État, du 25 janvier 1839

⁽³⁾ De Sérigny, *Traité de l'organisation et de la compétence en matière contentieuse et administrative*, tome 1^{er}, page 502 et suivantes.

le défère donc à un tribunal administratif, et on peut le faire rentrer dans la compétence du conseil de préfecture à un double titre, comme contribution directe et comme taxe locale.

451. Un habitant refuse de recevoir et de loger les militaires qui lui sont adressés par le maire ; comment sa résistance sera-t-elle vaincue ? Voici le système indiqué par un avis du comité de l'intérieur, à la date du 22 février 1855 (1) : l'autorité municipale constate le refus, fait loger les militaires dans une autre maison, mais aux frais du contribuable ; elle fixe le chiffre de l'indemnité et elle en poursuit le recouvrement en vertu d'un exécutoire du juge de paix ; le juge de paix n'a qu'une simple formalité à remplir, un visa à donner, et il lui est interdit d'examiner l'origine et la réalité de la dépense. Cette marche, si l'on en croit le conseil d'État, serait tracée par d'anciennes instructions et n'aurait jamais rencontré d'obstacles sérieux. Mais quel texte ou quel principe l'autorise ? C'est en matière de contributions indirectes seulement que le juge de paix peut rendre exécutoire la contrainte délivrée par le receveur ; la législation fournit d'autres analogies ; en effet les rôles sont rendus exécutoires par le préfet ; l'état des recettes communales ou des sommes dues à l'instituteur primaire par le sous-

(1) Bost., t. 2., p. 224.

préfet (1). Le maire a un autre moyen de contrainte. Que doit l'habitant ? une somme d'argent ? non , mais un logement en nature ; il doit recevoir les militaires que lui adresse le billet du maire , son refus est une désobéissance , une contravention à un arrêté municipal. Cette contravention est punie par l'art. 471 n° 15 du code pénal d'une peine de simple police , et le juge qui la prononce doit en même temps condamner le contrevenant aux dommages et intérêts , c'est-à-dire au paiement des frais de logement. La cour de cassation a , le 14 mars 1854 (Daloz 54-1-591), rendu un arrêt en ce sens.

452. Enfin le maire est chargé de *l'exécution des mesures de sûreté générale* (2).

Agent municipal , il *fait* les réglemens et *prend* les mesures de police locale ; mais les mesures de sûreté générale sont *arrêtées* par l'autorité supérieure et l'art. 9 de la loi du 18 juillet 1857 ne délègue au maire que leur exécution. Tout ceci fut bien entendu lors de la discussion , et le texte rend parfaitement la pensée de la loi. — Quelques lois spéciales donnent au maire le droit de prendre certaines mesures dans l'intérêt de la sûreté générale. Ainsi, il est un des agents chargés , en cas d'attroupements , de faire les sommations préalables et de requérir la

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 63.—Loi du 28 juin 1833, art. 14.

(2) Loi du 18 juillet 1837, art. 9, § 3.

force publique ⁽¹⁾. — La loi du 22 mars 1834 a placé la garde nationale sous son autorité et lui a fait de nombreuses attributions. — Nul ne peut, sans son autorisation préalable, exercer sur la voie publique la profession de distributeur, de vendeur d'écrits, de crieur, etc. ⁽²⁾. — Il délivre les passeports pour l'intérieur ⁽³⁾, et le préfet les passeports pour l'étranger ⁽⁴⁾. Jusques en 1825 les maires délivraient aux voyageurs indigents des passeports avec secours de route; des abus furent signalés, et une circulaire du ministre de l'intérieur, à la date du 22 novembre 1825, leur retira ce droit pour le donner aux préfets seuls; nouvelle preuve que, dans l'exercice de ces sortes de fonctions, les maires ne sont que des mandataires essentiellement subordonnés, puisque l'autorité supérieure peut limiter et même révoquer leur mandat. Au reste, les maires ont conservé le droit de délivrer *gratuitement* des passeports aux indigents. Est réputé indigent l'habitant qui justifie par un certificat du percepteur, qu'il n'est porté sur aucun rôle de contributions.

455. Le maire est, par exception, juge du contentieux administratif. Tantôt il prononce comme juge

(1) Loi du 10 avril 1821.

(2) Loi du 16 février 1834.

(3) Loi du 10 vendémiaire an IV.

(4) Loi du 14 ventôse an IV.

de première instance, tantôt comme juge de référé.

Comme juge de première instance dans trois cas seulement :

454. 1° Il dresse et publie les listes communales. Pendant un mois à dater de l'affiche, tout individu omis peut présenter sa réclamation et tout électeur inscrit peut réclamer contre l'inscription qu'il croit indûment faite. Le maire statue dans le délai de huit jours, après avoir pris l'avis d'une commission composée de trois membres du conseil municipal désignés par le conseil lui-même. Nous avons vu que le pourvoi contre la décision du maire est déféré tantôt au préfet et tantôt au tribunal civil, suivant que le litige est administratif ou judiciaire (').

455. 2° Dans les villes où un conseil de prud'hommes n'est pas établi, il connaît des différends qui s'élèvent entre le maître et les ouvriers sur la remise des livrets et la délivrance des congés. Ce point présente la plus grave difficulté. Rappelons les lois qui font la question. L'art. 49 de la loi du 22 germinal de l'an XI, sur les manufactures, les fabriques et les ateliers, est ainsi conçu : « Toutes
« les affaires de simple police entre les ouvriers et
« apprentis, les manufacturiers, fabricants et ar-
« tisans seront portées à Paris devant le préfet de
« police ; devant les commissaires généraux de po-

(') Loi du 21 mars 1831, art. 34, 35 et 42.

« lieu où il y en a d'établis, et dans les autres
 « lieux devant le maire ou devant un adjoint. Ils
 « prononceront sans appel les peines applicables
 « aux divers cas, selon le code de police munici-
 « pale » art. 20. « Les autres contestations seront
 « portées devant les tribunaux auxquels la connais-
 « sance en est attribuée par les lois. »

Un arrêté du 9 frimaire de l'an XII s'occupe des livrets dont les ouvriers doivent être pourvus, art. 6 :
 « Si la personne qui a occupé l'ouvrier refuse sans
 « motifs légitimes de délivrer le congé ou de re-
 « mettre le livret, il sera procédé contre elle de la
 « manière et suivant les formes établies par le titre 3
 « de la loi du 22 germinal. En cas de condamna-
 « tion, les dommages et intérêts adjugés à l'ouvrier
 « seront payés sur-le-champ. »

La loi du 18 mars 1806 institue à Lyon un conseil de prud'hommes, pour terminer *par la voie de conciliation, les petits différends qui s'élèvent journellement, soit entre des fabricants et des ouvriers, soit entre des chefs d'ateliers et des compagnons ou apprentis ; pour juger jusqu'à la somme de 60 francs, sans formes ni frais de procédure, et sans appel, les différends à l'égard desquels la voie de conciliation aurait été sans effet.* — Les art. 40 et 44 du décret du 11 juin 1809, régulent en conséquence la juridiction des conseils de prud'hommes. — Les conseils de prud'hommes ont été successivement établis dans plusieurs villes de commerce par

des ordonnances royales ; l'art. 54 de la loi du 18 mars 1806 réservait ce droit au gouvernement.

Enfin l'art. 5 de la loi du 25 mai 1858 donne au juge de paix le droit de connaître « des contestations
« relatives aux engagements respectifs... des maî-
« tres et de leurs ouvriers ou apprentis, sans néan-
« moins qu'il soit dérogé aux lois et règlements re-
« latifs à la juridiction des prud'hommes. »

Ceci posé , on demande , si la compétence recon- nue au maire par la loi du 22 germinal de l'an XI et le décret du 9 frimaire de l'an XII n'a point passé au conseil des prud'hommes et aux juges de paix dans les villes qui n'ont point de conseil de prud'hommes. La loi du 18 mars 1806 et le décret du 11 juin 1809 ont évidemment substitué la juridiction des prud'hommes à la juridiction du maire ; le conseil des prud'hommes connaît , en effet , de tous les différends qui s'élèvent entre les maîtres et les ouvriers , et la loi n'excepte pas les difficultés relatives à la remise des livrets et à la délivrance des congés. Cette exception n'eût pas été raisonnable ; il est un tribunal spécial et sans doute plus compétent que tout autre pour juger et bien juger ces sortes de questions ; comme la juridiction du maire , sa juridiction est affranchie des formes et des délais imposés aux tribunaux ordinaires. On est assez généralement d'accord sur ce point. Ne peut-on pas invoquer en faveur des juges de paix et les

mêmes motifs et la loi du 25 mai 1838? Le texte, il faut le reconnaître, est général : « le juge de paix connaît... des contestations relatives aux engagements respectifs des maîtres et des ouvriers. » Cependant il ne s'occupe pas précisément de l'espèce, de la remise des livrets et de la délivrance des congés, et s'il est utile, s'il est convenable de le restreindre, on peut invoquer la maxime : *per generalia specialibus non derogatur*. Or, nous dirons avec un arrêt de la cour de cassation du 25 juin 1842⁽¹⁾ : « La célérité indispensable en cette matière n'est pas conciliable avec les formes et les délais à observer dans les tribunaux (l'instance avait été portée devant le juge de paix); l'exécution ordonnée sur-le-champ des condamnations aux dommages intérêts qui peuvent intervenir, annonce que ces condamnations ne doivent pas être prononcées par les tribunaux. » Il faut, en effet, que l'ouvrier puisse s'adresser au magistrat du lieu, à un magistrat qui prononce immédiatement et sans frais. Ne convient-il pas enfin de donner compétence au maire, chargé de viser le dernier congé? Cette opinion a pour elle la puissante autorité d'un arrêt du conseil d'État, à la date du 14 juillet 1844⁽²⁾. — Le maire prononce sans appel⁽³⁾; c'est une exception notable, une exception unique aux principes

(1) Sirey, 13—1—136.

(2) Sirey, 1842—2—46.

(3) Art. 19 de la loi du 22 germinal an XI.

de la hiérarchie administrative ; elle s'explique au reste, le pouvoir et l'administration sont désintéressés dans le litige.

456. 5° C'est le maire qui, nous venons de l'énoncer, liquide les indemnités dues par les officiers et les employés militaires, en station, cantonnement ou garnison, aux habitants qui leur ont fourni par billets des officiers municipaux, le logement en nature et les écuries nécessaires à leurs chevaux. On conçoit la légitimité, la nécessité même de cette compétence. Le litige était administratif, il se rattachait à un service public et à un acte administratif, le billet de logement délivré par le maire ; il voulait être terminé promptement et sans frais ; il pouvait jusqu'à un certain point compromettre le bon ordre et la tranquillité de la commune. — La loi n'a pas dit que le maire prononcerait en dernier ressort ; le principe général permet donc d'attaquer sa décision devant le préfet. — Que si le logement n'avait pas été fourni à l'officier sur l'ordre du maire, mais volontairement, toutes les difficultés qui s'élèveraient ensuite auraient leur cause dans une convention privée et seraient de la compétence des tribunaux ordinaires.

457. Le maire est un juge de référé, c'est-à-dire il ordonne dans certaines matières contentieuses des mesures provisoires et d'urgence. Il ne prononce pas comme juge de première instance, car un autre juge

est toujours et nécessairement appelé à statuer quand même aucune des parties ne relèverait appel. Trois hypothèses encore se présentent.

458. La première est prévue par l'art. 58 du décret du 25 juin 1806. « Les contestations qui pourraient s'élever sur l'exécution du présent règlement, (il concerne le poids des voitures et la police du roulage,) et notamment sur le poids des voitures, sur l'amende et sur sa quotité, seront portées devant le maire de la commune et par lui jugées sommairement, sans frais et sans formalités. Ses décisions seront exécutées provisoirement, sauf le recours au conseil de préfecture, comme pour les matières de voirie, selon la loi de floréal de l'an X. » On demanda si le maire rendait un jugement en premier ressort, ou simplement une décision provisoire, sommaire et de référé. L'art. 58 du décret du 25 juin 1806 prêtait à la controverse; une ordonnance du 22 novembre 1820 l'a interprété. Elle considère « 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 conseil de préfecture, en vertu de ses attributions légales de statuer, soit que le contrevenant exerce devant le conseil le recours qui lui est ré-

« servé par ledit article, soit qu'il ne réclame pas. » En conséquence, l'ordonnance arrête les deux dispositions suivantes : « 1^o Toutes contraventions au règlement du 25 juin 1806 concernant le poids des voitures et la police du roulage, doivent être dénoncées dans notre bonne ville de Paris au préfet de police, et, dans les autres communes du royaume, aux maires, lesquels rendront sans frais et sans formalités, une décision provisoirement exécutoire, et feront, s'il y a lieu, consigner l'amende encourue. 2^o Il sera statué ultérieurement sur toutes lesdites contraventions par le conseil de préfecture dudit département, soit que les contrevenants exercent ou n'exercent pas leur recours. » Nous admettons cette interprétation que permet le texte de l'art. 58 du décret du 25 juin 1806 et qui est tout-à-fait dans le texte et dans les principes de la loi du 29 floréal de l'an X, à laquelle il se réfère. Il paraît que dans la pratique le maire n'intervient jamais, et que tout se passe entre le voiturier et le préposé au pont à bascule, qui dresse le procès-verbal et reçoit la consignation de l'amende ; le conseil de préfecture statue directement.

459. L'art. 28 du décret du 4 juillet 1806, donnait aussi au maire pour les courses de chevaux une juridiction sommaire et provisoire ; la décision définitive appartenait au préfet. Un règlement ministériel du 7 avril 1840 a confisqué cette compétence du maire et du préfet au profit de la commission

des courses. Nous nous sommes déjà expliqué sur sa légalité dans notre t. 1^{er}, numéro 282. Sans doute la présence du préfet dessaisit le maire, et le préfet pour juger a incontestablement le droit de prendre l'avis de la commission; mais la commission ne peut rendre de décision *proprio nomine*; elle n'a pas d'existence légale; c'est donc au préfet que le décret du 4 juillet 1806 donne le droit de juger définitivement, et si le préfet n'est pas présent, c'est au maire qu'il appartient de trancher provisoirement les difficultés qui s'élèvent entre les concurrents.

460. Enfin le maire prononce en cas de contestation entre les employés de la régie et les débitants, relativement à l'exactitude des déclarations des prix de vente.—Les débitants paient un droit proportionnel au prix de la vente.—Le préfet, en conseil de préfecture statue définitivement dans la huitaine; mais le droit est provisoirement perçu d'après la décision du maire sauf rappel ou restitution (1).

461. Il ne nous reste plus à considérer le maire que sous un dernier rapport, comme régisseur de la fortune communale et comme mandataire des intérêts communaux, en un mot, comme tuteur de la commune, personne civile.

(1) Art. 47, 48 et 49 de la loi du 28 avril 1816.

SECTION CINQUIÈME.

DES MAIRES TUTEURS DE LA COMMUNE, PERSONNE CIVILE.

SOMMAIRE.

- 462.—Le maire est le mandataire des intérêts communaux.—Nature des actes qu'il fait à ce titre.
- 463.—Il est chargé de conserver les droits et les biens de la commune.— Etendue et limites de son pouvoir.
- 464.—Il peut accepter conservatoirement toutes les propositions faites à la commune.
- 465.—Différence entre les contrats faits purement et simplement avec la commune et les conventions faites sous la condition qu'elle obtiendra l'agrément de l'autorité supérieure.
- 466.—Dans quel délai l'autorisation doit-elle être obtenue ?
- 467.—Des actions possessoires.
- 468.—Conséquences du refus d'autorisation en ce qui concerne les frais et dépens.
- 469.—De la gestion des revenus ; mode de recouvrement ; l'état est rendu exécutoire par le maire. Emporte-t-il hypothèque ?
- 470.—Il a la surveillance des établissements communaux.
- 471.—Il propose le budget.
- 472.—Il ordonnance les dépenses.
- 473.— Il a la direction des travaux communaux. — L'architecte et l'agent-voyer interviennent comme auxiliaires.
- 474.—Les travaux communaux sont-ils travaux publics ou travaux privés ?
- 475.— Suite.
- 476.— Suite.
- 477.— Suite.
- 478.— Suite.
- 479.—Il représente la commune dans tous les actes de la vie civile et il passe en son nom les contrats qu'elle est autorisée à faire.
- 480.—Dans quels cas le conseil municipal est-il appelé préalablement à délibérer ?

- 481.—Les actes faits par le maire , même les baux , n'emportent pas hypothèque.
- 482.—Il représente la commune en justice.
- 483.—Ni le conseil municipal , ni le conseil de préfecture ne peuvent déléguer ce mandat à un autre, même à un conseiller municipal.
- 484.—Les habitants ne peuvent exercer *ut singuli* les actions communales ; mais ils peuvent invoquer la jouissance d'un droit communal incontesté.
- 485.—Droit romain.
- 486.—L'art. 49 autorise l'habitant à plaider au nom et dans l'intérêt de la commune à certaines conditions.
- 487.—Suite.
- 488.—Suite.
- 489.—Suite.
- 490.—Suite.—En quel sens le procès est-il aux frais et risques du contribuable ?
- 491.—Suite.
- 492.—Suite.
- 493.—Dans quels cas le maire représente-t-il les sections de commune ?

462. Magistrat municipal, agent et juge administratif, le maire exerce, nous l'avons vu, la puissance que lui communique d'une part la société communale dont il est le chef, et d'autre part le pouvoir central dont il est le délégué. Les actes qu'il fait en cette triple qualité sont des actes administratifs et ils en ont tous les privilèges et toutes les immunités ; ils créent des droits et il n'appartient qu'à l'autorité administrative de les interpréter et de les réformer. Au contraire, comme tuteur, le maire n'exerce qu'un mandat civil , ses actes sont des actes privés, soumis au droit commun et à la compétence des tribunaux ordinaires. L'intervention de l'autorité

supérieure n'en change même pas le caractère ; c'est, en effet, la haute tutelle administrative et non la puissance publique qui habilite le mineur. Les difficultés qui s'élèvent sur le sens et la validité d'une transaction, d'une vente, d'un testament, seront donc portées devant les tribunaux ordinaires quoique la commune ait été autorisée par un arrêté du préfet ou une ordonnance royale, à faire la vente ou la transaction, à accepter le legs. Les tiers ne pourraient même attaquer l'ordonnance royale ou l'arrêté du préfet par la voie contentieuse. C'est une affaire de famille et d'intérieur qui ne les regarde pas et qui ne peut jamais les compromettre ; s'ils ont un droit, il reste sauf, l'ordonnance royale le réserve nécessairement. Ces principes sont consacrés par la jurisprudence du conseil d'État et de la Cour de cassation (1). Signalons une autre différence essentielle. Comme agent et comme juge, le maire ne relève que de l'administration supérieure ; il est complètement indépendant du conseil municipal qui n'est jamais appelé à délibérer sur les arrêtés qu'il prend. Au contraire, comme tuteur, il est essentiellement subordonné à la volonté du conseil municipal ; il n'est que l'exécuteur de ses délibérations ; ce n'est qu'en cas d'ur-

(1) Cour de cassation, arrêt du 31 janvier 1837 (Sirey 37—1—897).—

Arrêts du conseil d'État des 16 mars et 20 juin 1837 (Sirey 1837—2°—299 et 498).—Idem, 23 février 1841 (Sirey 41—2—246).

gence et d'extrême urgence qu'il peut se passer de son concours et prendre l'initiative d'une mesure. S'il est le tuteur, le conseil municipal est, en effet, le conseil de famille pour la commune mineure. Mais il a seul le droit de traduire en faits les délibérations du conseil. Il a seul le droit de représenter la commune dans les actes de la vie civile. Au conseil municipal, la délibération ; au maire et au maire seul, l'action.

463. L'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837 s'occupe, dans son premier §, du maire *agent municipal* et, dans les § qui suivent, du maire *tuteur de la commune*.

« Il est chargé : 1°..... 2° de la conservation et de l'administration des propriétés de la commune et de faire en conséquence tous actes conservatoires de ses droits. »

Conserver la *chose* et conserver le *droit*, voilà le premier devoir de son mandat. Pour faire un acte conservatoire, il n'est pas obligé de faire délibérer le conseil municipal et d'attendre la permission de l'autorité administrative. Autrement on eût sacrifié la commune aux formalités qui veulent la protéger. Le maire pourra donc, sans être autorisé, former une instance interruptive de prescription, porter un appel, déposer un pourvoi. Mais il faut renfermer cet affranchissement de la surveillance administrative, dans les limites de la nécessité. Ainsi

l'instance sera régulièrement formée, l'appel valablement interjeté, sans autorisation ; mais sera-t-il donné au maire de s'engager plus avant dans la procédure et de consommer le contrat judiciaire sans demander l'agrément du conseil de préfecture ? Non, sans doute. Le droit conservé, on rentre dans les règles de la tutelle administrative. Dès le début, on arrêtera donc le maire et on le sommerá de faire habiliter la commune ; s'il ne produit pas l'autorisation du conseil de préfecture, l'appel sera déclaré non-recevable. Ainsi, l'art. 48 lui permet d'accepter conservatoirement une donation ; on craint qu'en attendant l'autorisation de l'autorité supérieure, la libéralité ne se trouve révoquée soit par un changement de volonté, soit par le décès du donateur ; les art. 910-932 et 957 conduisaient directement à cette conséquence. Mais l'autorisation administrative n'en doit pas moins intervenir ; seule elle habilite la commune à recevoir ; c'est la condition essentielle, irritante ; seulement l'art. 48 permet de l'accomplir après l'acceptation, et elle a un effet rétroactif.

464. L'art. 48 n'autorise le maire à accepter conservatoirement que les donations. Nous étendons ce droit à tous les contrats. Il est maintenant bien reconnu que le défaut d'autorisation constitue une nullité relative, c'est-à-dire, qui peut être invoquée par l'établissement public, et qui ne peut être invo-

quée contre lui par les tiers avec lesquels il a traité ; en un mot on applique le principe de l'art. 1125 du Code civil. Si l'on peut se lier définitivement envers un établissement public non autorisé , on peut par cela même se lier envers lui *sous condition* , sous la condition qu'il obtiendra l'autorisation administrative. Il est donc permis au maire d'accepter conservatoirement toutes les propositions faites à la commune , d'acheter , de vendre , de transiger , sous la condition de remplir les formalités prescrites , et , en attendant , les tiers ne pourront révoquer leur proposition et s'affranchir de leur engagement.

465. Une différence essentielle entre la convention faite purement et simplement avec la commune non autorisée , et la convention faite , au contraire , sous la condition qu'elle obtiendra l'agrément de l'autorité administrative : dans le premier cas , le contrat , quoiqu'entaché d'une nullité relative , est définitif ; dans le second , il est conditionnel et l'inaccomplissement de la condition annule l'acte *ab initio* et profite à toutes les parties. On admettra facilement que cette condition a été stipulée ; on ne doit pas supposer qu'une partie ait voulu se lier envers la commune qui ne contracterait elle-même aucun engagement valable.

466. Dans quel délai la condition doit-elle être accomplie , c'est-à-dire , dans quel délai le maire

doit-il obtenir la ratification de l'autorité supérieure? Aucun délai n'est déterminé ni par l'art. 48 ni par aucun autre article. Dans le silence du contrat, les formalités légales pourront toujours être accomplies (1). Cependant le sort de l'acte ne restera pas éternellement incertain; on fera impartir par le juge un délai convenable pour obtenir l'autorisation. — Un arrêt de la cour de Caen, rendu par la première chambre le 27 décembre 1858 (2) a consacré ces principes dans une espèce remarquable. 16 juillet 1802, transaction entre un sieur Cérés et la ville de Domfront; *le maire et les adjoints étaient chargés de la faire ratifier par qui de droit*. On ne remplit aucune des formalités prescrites par l'arrêté du 21 frimaire de l'an XII. En 1825 le sieur Cérés demande la nullité de la transaction. 8 juin 1827, jugement qui l'annule; le maire n'avait point été autorisé à transiger et aucune formalité n'avait encore été remplie pour la validité de l'acte. Appel. 24 avril 1855, ordonnance royale qui homologue la transaction de 1802; l'arrêt considère que la transaction approuvée par l'ordonnance du 24 avril 1855 renferme tous les caractères exigés pour sa validité; qu'aucun délai n'était fixé et que l'autorisation avait pu intervenir, tant que l'instance était pendante.

467. L'art. 55 de la loi du 18 juillet a tracé pour

(1) Art. 1176.

(2) Recueil des arrêts de la cour de Caen, année 1858, tome 2, p. 641.

les actions possessoires une règle spéciale. Non seulement le maire peut intenter l'action, mais il peut encore poursuivre l'instance sans l'autorisation du conseil de préfecture. Il importe, en effet, d'intenter promptement l'action afin d'interrompre la déchéance; il importe aussi d'obtenir sans retard un jugement qui rende à la commune la possession qu'elle a perdue. Mais le maire peut-il se dispenser de faire délibérer le conseil municipal? Non, à notre estime. Aux termes de l'art. 49 n^o 40, le conseil municipal est appelé à délibérer sur les actions judiciaires; sur toutes les actions, il ne distingue pas. L'art. 55 n'affranchit le maire que de l'autorisation du conseil de préfecture: « le maire peut toutefois, « sans autorisation préalable, intenter toute action « possessoire et y défendre. » Le sens de ces mots: *sans autorisation préalable*, est défini par les articles qui précèdent; ils ne s'occupent que de l'autorisation du conseil de préfecture. L'art. 56 de la loi du 10 mai 1838 a permis au préfet d'intenter toute action, en cas d'urgence, ou d'y défendre sans délibération du conseil général, ni autorisation préalable; mais l'art. 56 s'en est très-clairement expliqué. Autre chose est la délibération du conseil municipal, autre chose l'autorisation du conseil de préfecture. Invoquerait-on l'analogie de cet article 56? Mais le conseil général ne se réunit qu'une fois par an, et il n'était pas toujours possible d'attendre sa

délibération. Le conseil municipal a quatre sessions par an et l'on obtient facilement et promptement la permission de le convoquer extraordinairement. Pourquoi donc ne pas le consulter ?

468. Le maire a fait un acte conservatoire ; il a porté un appel , accepté une donation ; mais la tutelle administrative lui refuse son autorisation. L'instance ou le contrat est nécessairement abandonné ; les frais qui ont été faits resteront-ils à sa charge personnelle ? L'art. 45 de l'édit d'août 1764 disposait : « dans tous les cas où ladite autorisation se
« trouvera nécessaire , faute par lesdits officiers de
« l'avoir obtenue , les dépens qui seraient pronon-
« cés contre lesdites villes et bourgs , ne pourront
« être répétés sur leurs biens et revenus , mais se-
« ront payés par les délibérants en leur propre et
« privé nom. »

C'est encore, en thèse ordinaire , la règle qu'il faut suivre. Mais cependant il ne faut pas en conclure que, dans tous les cas, les frais d'une instance formée conservatoirement et abandonnée par les ordres de l'autorité supérieure, doivent rester à la charge personnelle du maire. L'art. 40 lui donne le droit, lui impose le devoir de faire les actes conservatoires des droits communaux ; a-t-il abusé de ce mandat et commis une faute qui engage sa responsabilité ? voilà toute la question. Il s'empresse de porter l'appel quand il avait encore trois mois ,

c'est-à-dire , tout le temps nécessaire pour obtenir l'avis du conseil municipal et l'autorisation du conseil de préfecture ; on ne l'autorise pas à suivre sur cet appel qui ne présente pas de chances sérieuses. Son zèle fut inconsideré et son empressement sans excuses ; les frais resteront à sa charge. Supposez , au contraire , que le maire retrouve un acte qui paraît justifier le droit de la commune , le délai fatal va expirer , il porte l'appel ; mais il s'était trompé , et ce titre ne change pas l'état du litige. Cependant , dans le doute , il a pu , il a dû appeler , et les frais sont une dette de la commune. En un mot , le refus d'autorisation ne constitue pas toujours le maire en faute , et la question de frais est une question de faute et de responsabilité.

469. 3^o « *De la gestion des revenus.....* » C'est au receveur municipal et non pas au maire qu'il appartient d'*encaisser* les deniers ; les fonctions de comptable et d'ordonnateur sont incompatibles ; ils se contrôlent l'un l'autre ; surveiller le recouvrement des recettes , voilà le rôle du maire.—L'art. 65 de la loi du 18 juillet 1857 lui a conféré un droit que ne lui reconnaissait pas la législation antérieure : « toutes
« les recettes municipales pour lesquelles des lois et
« règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de
« recouvrement , s'effectuent sur des états dressés par
« le maire. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont
« été visés par le sous-préfet. » Quel est , au vrai , le

caractère de cet état dressé par le maire et visé par le sous-préfet, et quels en sont les effets ? Ce n'est pas un jugement ; la partie n'est pas appelée ; le maire ne prononce pas sur un litige , sur une action , c'est-à-dire ne sentencie pas. Il fait tout simplement une liquidation administrative ; il arrête le compte du débiteur , et cette liquidation , ce décompte , par un privilège spécial, sont exécutoires tant que l'opposition du débiteur n'en paralyse pas la force : l'opposition arrête les poursuites et l'on en vient devant les tribunaux qui , d'après la nature de l'affaire , sont compétents pour en connaître. Avant la loi de 1837, pour la créance la plus minime , la plus incontestable , la commune était , comme tout autre créancier , obligée de demander aux tribunaux un titre exécutoire. C'était à la fois des retards, des embarras et des frais. La loi de 1837 a voulu affranchir la commune de cet inconvénient ; mais elle n'a rien voulu de plus. On ne pourrait donc soutenir sérieusement que l'arrêté du maire confère une hypothèque sur les biens du débiteur ; l'hypothèque, en effet , serait-elle judiciaire ou légale ? Mais l'hypothèque judiciaire ne résulte aux termes de l'art. 2123 que d'un jugement ; qu'il émane d'un juge ordinaire ou d'un juge administratif , peu importe ; les avis du conseil d'État du 25 thermidor de l'an XII et du 12 novembre 1811 , ont interprété en ce sens l'art. 2123 ; mais il faut un jugement. Est-ce

que le maire prononce comme juge ? Le second § de l'art. 65 ne laisse pas de doute sur ce point : « les « oppositions, lorsque la matière est de la compétence « des tribunaux ordinaires , seront jugées comme « affaires sommaires , et la commune peut y dé- « fendre sans autorisation du conseil de préfecture. » Dirait-on que l'hypothèque est attachée par la loi à cette contrainte administrative ; qu'en un mot l'hypothèque est légale ? Mais alors de quelle loi *résulte l'hypothèque* ? (1) Ce n'est certainement pas de l'art. 65 ; il donne à l'arrêté du maire la force exécutoire et voilà tout. L'avis du conseil d'État du 12 novembre 1844 permet, dites-vous, de prendre inscription en vertu des contraintes que l'art. 52 de la loi du 6-22 août 1791 autorise l'administration des douanes à décerner ! C'est une disposition *spéciale*, et non pas une règle *générale*. Le conseil d'État, pour rentrer dans l'art. 2125, a été obligé de considérer l'administrateur qui décerne la contrainte comme un véritable juge. Or, nous le répétons, le maire dans l'espèce n'a pas et ne peut pas avoir ce caractère. Certainement nous applaudissons de grand cœur à l'innovation de l'art. 65 ; mais c'est à la condition que l'on n'en exagérera pas la portée et les conséquences ; le crédit public défend de multiplier les hypothèques légales ; c'est ainsi que M. Troplong et la cour de

(1) Art. 2117.

cassation ont résolu la question dans une espèce absolument semblable (1).

470. *De la surveillance des établissements communaux.* — Leur bonne administration importe à la fois à l'association communale et à la fortune communale qui, presque toujours, est obligée de les subventionner. Aussi le maire est de droit président de la commission des hospices (2), et la loi du 16 vendémiaire an VI, (7 octobre 1796,) les place sous sa surveillance spéciale. Il préside également les bureaux de bienfaisance. Il est membre du conseil de fabrique, à moins qu'il ne professe point la religion catholique; et dans ce cas il est remplacé par un adjoint (3). Il préside le comité local préposé à la surveillance des écoles communales (4). — Punir, prévenir, constater ou dénoncer les abus avec fermeté et discrétion, tel est le rôle du maire, et il est aussi difficile qu'important à remplir.

471. 4^o *De la proposition du budget.*... Il a seul les documents nécessaires pour faire le travail et mettre en équilibre les recettes et les dépenses; l'initiative ne convenait qu'à lui seul.

472. *De l'ordonnement des dépenses.* C'est un acte d'exécution, l'exécution du budget. Il doit se ren-

(1) Troplong, art. 2123 n^o 447.—Cour de cassation, 28 janvier 1828, (Daloz 28-1-108.)

(2) Circulaire du 8 février 1823.

(3) Décret du 30 décembre 1809.

(4) Art. 14 de la loi du 28 juin 1833.

fermer sévèrement dans les limites de l'exercice et du crédit, et ne *mandater* que les dépenses portées au budget. L'art. 57 élargit toutefois ses attributions; il autorise le conseil municipal à lui ouvrir un crédit pour les dépenses imprévues; et, pour en faire emploi, il n'est pas obligé de faire délibérer le conseil municipal; il lui suffit d'obtenir l'autorisation du sous-préfet et du préfet; si la commune n'est chef-lieu ni d'arrondissement ni de département, il n'est même pas assujéti à cette autorisation préalable; mais à plusieurs conditions; 1° il faut que la dépense soit urgente, c'est-à-dire qu'il ne soit pas possible d'en référer à l'autorité supérieure; 2° il doit en informer immédiatement le sous-préfet et en rendre compte au conseil municipal dans sa première session.—Tous les ans le maire présente au conseil municipal ses comptes qui sont approuvés par le préfet, si le revenu de la commune est inférieur à 400,000 fr. et par le ministre, s'il est supérieur. Ce n'est pas un compte de caisse, mais un compte moral, un compte administratif, de mandat, et voilà pourquoi il est arrêté par l'administration, tandis que le compte du receveur est apuré tantôt par le conseil de préfecture, tantôt par la cour des comptes.

473. 5° *De la direction des travaux communaux.* — Cette direction n'est pas absolue et sans contrôle. Le conseil municipal délibère, en effet, sur tous les travaux à entreprendre (art. 49 n° 6); il arrête le pro-

jet. L'autorité supérieure homologue sa délibération; les plans et les devis de toute reconstruction sont approuvés par le ministre, si la dépense excède 50,000 francs et par le préfet, si elle n'atteint pas ce chiffre. Les travaux sont adjugés publiquement et dans la forme prescrite par l'ordonnance du 14 novembre—12 décembre 1837. L'exécution est surveillée par l'architecte de la commune quand il s'agit de constructions, et par l'agent-voyer quand il s'agit de travaux de voirie. Mais l'architecte et l'agent-voyer ne sont que des auxiliaires, et le maire a toujours la direction et la surveillance officielle des travaux. Il fait exécuter les plans et les devis arrêtés par le conseil municipal et l'autorité supérieure, ainsi que les clauses imposées à l'adjudicataire par son cahier des charges. C'est lui qui reçoit les travaux quand ils sont terminés et délivre à l'entrepreneur un certificat de *parfait jugé*.

474. Quel est le véritable caractère des travaux exécutés sous la surveillance du maire? Sont-ils des travaux publics ou des travaux privés? question importante pour l'ordre et le règlement des compétences. Si ces travaux sont des travaux publics, le conseil de préfecture prononcera sur toutes les difficultés qui s'élèveront entre la commune et l'entrepreneur, *concernant le sens et l'exécution du marché*; il liquidera les indemnités dues pour les dommages

causés aux propriétés privées (¹). Les travaux sont-ils au contraire des travaux privés? Ces questions rentrent dans la compétence des tribunaux ordinaires. On propose plusieurs systèmes. — Le premier refuse aux travaux exécutés par l'agent de la commune et payés par la caisse communale le caractère de travaux publics. Il invoque les art. 5 et 4 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII : « Le conseil de préfecture prononcera sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration. » Les travaux publics sont donc ceux qui ont été entrepris par l'administration... par l'administration générale que représente le préfet, dans l'intérêt général de la société. Il ne peut s'élever de doutes sur le véritable sens de ce mot, *l'administration*; il est défini par l'art. 5 : « Le préfet seul sera chargé de l'administration. » L'art. 4 s'occupe donc de l'administration que l'art. 3 vient de conférer au préfet. Aussi voyez les dispositions qui suivent. Le conseil de préfecture ne connaît que des difficultés en matière de grande voirie; si les travaux communaux étaient des travaux publics placés dans les attributions du conseil de préfecture, les travaux de voirie communale n'auraient pas été exclus de sa compétence.

475. Le second système, au contraire, reconnaît à

(¹) Art. 4 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII.

tous les travaux entrepris par l'association communale le caractère de travaux publics. Que faut-il entendre par travaux publics? Evidemment les travaux d'utilité publique, les travaux qui peuvent entraîner l'expropriation totale ou partielle de la propriété privée. Telle est la définition qui se présente tout naturellement à l'esprit, c'est la seule que les principes puissent avouer. L'intérêt public engagé dans l'exécution de tel ou de tel travail, motive seul la compétence exceptionnelle du conseil de préfecture. Or, les travaux communaux sont des travaux d'utilité publique. La loi du 5 mai 1841 ⁽¹⁾ permet, en effet, d'exproprier dans un intérêt communal. Les travaux de petite voirie sont, dites-vous, des travaux privés, autrement ils ne seraient pas placés en dehors de la compétence du conseil de préfecture. Mais remarquez donc que l'art. 4 s'occupe des *contraventions* et non pas des *travaux* de voirie. Autrement le second et le cinquième § de l'art. 4 feraient double emploi; le n° 5 viendrait régir l'espèce quand le n° 2 avait posé le principe. Si les travaux de voirie n'étaient pas des travaux publics, comment donc entraîneraient-ils l'expropriation pour cause d'utilité publique tantôt directement, tantôt tacitement et par voie d'alignement, la plus sévère et la plus rigoureuse des expropriations? Est-ce que tous les articles

(1) *Vide* art. 12.

de la loi du 21 mai 1836 ne reconnaissent pas l'utilité publique, ne consacrent pas et ne mettent pas en action le droit d'expropriation? — On ne fait de réserves que pour les travaux qui concernent uniquement les propriétés patrimoniales de la commune. L'intérêt du propriétaire privé n'est pas, en effet, l'intérêt de l'association communale; il ne serait jamais une cause d'expropriation.

476. Le troisième système admet le principe : les travaux d'utilité publique sont des travaux publics ; qu'ils soient exécutés par la commune et soldés par la caisse communale, peu importe. Mais toute la question est de savoir quelle autorité a compétence pour reconnaître et proclamer cette utilité? Eh bien ! dit-on, la déclaration d'utilité publique est un acte de la puissance exécutive ; l'utilité publique doit être appréciée arbitrairement ; elle ne peut être discutée par un juge dont la mission se borne à reconnaître et à déclarer les droits préexistants. Aussi la loi a remis ce soin (1) au législateur, au Roi et au préfet. Conçoit-on qu'un tribunal de première instance regarde à la nature du travail pour proclamer sa compétence ou son incompétence, suivant qu'il lui paraîtra se rattacher ou ne pas se rattacher à l'intérêt général ! Nous ne reconnaissons pas non plus ce droit à un tribunal administratif, au conseil de préfecture. Il faut donc, pour

(1) V. loi du 3 mai 1841 et la loi du 21 mai 1836.

qu'un travail communal soit un travail public, que l'administration ait reconnu et déclaré l'utilité publique. La déclaration est expresse ou tacite ; elle est tacite quand l'administration prend en main les travaux et les fait diriger et exécuter par ses agents. L'adjudication publique, et dans les formes prescrites par les réglemens ; l'approbation par le préfet du devis et de l'adjudication ne suffisent pas pour caractériser les travaux. Le maire reçoit l'adjudication, non comme délégué de l'autorité supérieure, mais comme mandataire des intérêts de la commune ; le préfet approuve le devis, le cahier des charges et l'adjudication, non comme investi de la puissance, mais comme tuteur légal de la commune.

477. Cette opinion nous semble préférable ; mais toutefois avec une modification. L'autorité administrative devra déclarer si les travaux sont ou ne sont pas des travaux d'utilité publique, à moins que la loi ne les ait clairement caractérisés, et n'ait reconnu qu'ils intéressent toujours et nécessairement la société communale. Ainsi les travaux de petite voirie urbaine et de voirie vicinale sont élevés par la loi du 16 septembre 1807 et par la loi du 21 mai 1856 au rang des travaux publics. Pour les autres, par exemple pour la construction ou la réparation d'une église ou d'une école, il faut la reconnaissance et la déclaration de l'autorité administrative.

478. Nous ne connaissons pas de question sur

laquelle la jurisprudence offre plus d'incertitudes. Presque tous les systèmes peuvent invoquer des arrêts soit du conseil d'État, soit de la cour de cassation. Nous n'en donnerons pas la longue nomenclature; nous dirons seulement que le conseil d'État tend à consacrer le second système (1) et la cour de cassation le troisième (2).

479. 6° et 7°. *Il représente la commune dans tous les actes de la vie civile, et il passe en son nom les contrats qu'elle a été autorisée à faire.*

480. Le conseil municipal est préalablement appelé à délibérer. Sa délibération peut toujours être réformée par le préfet, et, à moins qu'il ne s'agisse des actes de simple administration déterminés par l'art. 47, elle doit même être homologuée par l'autorité supérieure. Les lois et les règlements prescrivent des formalités spéciales pour la validité des actes. C'est quand nous traiterons des attributions des conseils municipaux, qu'il conviendra d'entrer, sur tous ces points, dans quelques détails.

481. Les actes faits par le maire ne sont pas des actes administratifs, nous l'avons expliqué.—Aucun contrat n'emporte hypothèque de plein droit, *pas même les baux*. L'art. 44, titre 2, de la loi du 28 octobre-5 novembre 1790, disposait que le ministère des notaires ne sera nullement nécessaire pour la

(1) Arrêts du 2 septembre 1840 (Sirey, 41—3—155 et 156).

(2) Cour de cassation, 3 février 1841 (Sirey, 41, 1-120).

passation des baux, ni pour tous les actes d'administration ; que ces actes ainsi que les baux seront sujets au contrôle, et emporteront hypothèque et exécution parée. Ce privilège a été confirmé par l'art. 2098 du code ⁽¹⁾. Mais dans cet article il n'est question que des biens nationaux et des baux faits par l'État. C'est une exception au droit commun, et il n'est pas permis de l'étendre au-delà de ses termes précis.

482. 8° *Enfin le maire représente la commune en justice soit en demandant, soit en défendant.*

Le conseil municipal délibère sur l'action ⁽²⁾ ; le conseil de préfecture autorise la commune à plaider ⁽³⁾. Mais il ne pourrait, même sur la demande du conseil municipal, déléguer à un autre le mandat que la loi donne au maire. Le maire n'est révocable que par une ordonnance royale ; la loi détermine ses fonctions et elle n'en soumet l'exercice ni au contrôle, ni au bon plaisir du conseil municipal et du conseil de préfecture. Ce point est constant en principe et en jurisprudence.

485. Mais enfin un mandataire a été désigné par le conseil de préfecture pour remplacer le maire ; il intente son action. Que devra faire le tribunal ? Devra-t-il le déclarer sans qualité et non recevable,

(1) Arrêt de la cour de Paris du 29 mars 1830 (Sirey, 1330—2—231).

(2) Loi du 18 juillet 1837, art. 19, n° 10.

(3) Art. 49 de la loi du 18 juillet 1837.

ou, au contraire, n'appartient-il qu'au conseil d'État de réformer l'arrêté du conseil de préfecture? Ceci n'est pas sans difficulté. L'art. 15 du titre 2 de la loi du 16-24 août 1790 défend, en effet, aux juges de troubler les opérations des corps administratifs et de réformer, sous quelque prétexte que ce soit, un acte administratif. Mais, d'un autre côté, le tribunal n'a-t-il pas le droit et le devoir de vérifier la qualité du demandeur? Comment condamner un juge à se rendre complice d'un excès de pouvoir et d'une illégalité? C'est la compétence et non pas les empiètements de l'administration qu'il est tenu de respecter. Or, le conseil de préfecture ne pouvait destituer le maire du mandat qui lui est donné par la loi; du mandat de représenter la commune en justice (1).

484. Par conséquent, les habitants n'ont pas qualité pour exercer, *ut singuli*, une action communale. S'ils plaident en leur nom, ils excipent du droit d'autrui; s'ils plaident au nom de la commune, ils n'ont pas de mandat. Il est cependant une hypothèse dans laquelle ils sont admis à se prévaloir du droit de la commune. La commune a une propriété certaine, incontestable et elle en affecte la jouissance à l'association ou même au public. C'est, par exemple, une bruyère ou un marais communal; c'est un chemin public. Mais voilà qu'un riverain intercepte ce

(1) Cour de cassation, 21 novembre 1837 (Dev. 38—1—165).

chemin et vous enclave ; ou bien on chasse votre bétail du marais commun. Vous pouvez agir en justice pour faire cesser l'obstacle et l'empiètement, pour faire réprimer le trouble apporté à votre jouissance. Qu'invoquerez-vous ? le droit de la commune ? non, il n'est pas en question ; mais votre droit propre , personnel, votre titre de membre de l'association communale. Si, dans le cours de l'instance, on conteste sérieusement la propriété de la commune , oh ! alors il s'élève un débat préjudiciel, et c'est à la commune propriétaire qu'il appartient de le soutenir (1).

485. Ces principes étaient ceux du droit Romain ; cependant la loi première, ff. § 5, tit. *Quod cujuscumque universitatis nomine vel contra eam agatur*, faisait une exception : « *Etsi extraneus defendere velit univer-*
« *sitatem, permittit proconsul, sicut in privatorum defen-*
« *sionibus observatur, quia eo modo melior conditio uni-*
« *versitatis sit.* » La corporation était-elle attaquée ? Un tiers pouvait obtenir du proconsul l'autorisation de la défendre, à la charge toutefois de fournir la caution *judicatum solvi*. Mais vainement il eût sollicité le droit d'agir, au nom et dans l'intérêt du corps, *universitatis*. C'était au syndic seul qu'il appartenait d'*intenter* une *action*. Au surplus la loi romaine ne faisait qu'appliquer aux corporations le droit commun, *sicut in privatorum defensionibus observatur*.

(1) Arrêt du 12 février 1834 (Dev. 34—1—190).

486. Le législateur de 1837 a aussi compris qu'il fallait, dans certains cas et à certaines conditions, autoriser l'habitant à exercer le droit de la commune. L'expérience de tous les jours prouve, en effet, que, si souvent un conseil municipal se laisse entraîner à faire un mauvais procès, d'autres fois en revanche il laisse périr, sans vouloir le défendre, le droit le plus certain et le plus incontestable. Tantôt c'est ignorance du droit et tantôt c'est mépris de la chose qui ne lui paraît pas valoir les embarras et les frais d'un procès ; tantôt enfin, la commune est sacrifiée à des influences de voisinage, d'aristocratie ou de cabaret. Il importe donc que ce droit délaissé par le tuteur et le conseil de la commune puisse être relevé et soutenu par le tiers qu'il intéresse spécialement ou qui se dévoue à l'intérêt général, *quia eo modo melior est conditio universitatis*. L'art. 49 ne distingue pas, comme la loi romaine, la *défense* et l'*action*. Un habitant peut exercer le droit de la commune en demandant aussi bien qu'en défendant.—Quelques conditions sont prescrites : 1^o il faut que le tiers soit imposé au rôle de la commune ; c'est une garantie d'intérêt. S'il n'appartient pas à l'association communale, de quoi se mêle-t-il, et à quel titre se présente-il comme un redresseur de torts, comme le vengeur de la commune délaissée ? Son intervention ne s'explique par aucun motif honorable et lé-

gitime. Il n'était pas dans l'esprit de notre procédure civile d'exiger la caution *judicatum solvi*; mais peut-être a-t-on exigé l'imposition au rôle de la commune comme preuve d'une solvabilité telle quelle.

487. 2^o L'autorisation du conseil de préfecture est nécessaire au contribuable. On n'a pas voulu abandonner les tiers à la merci de toutes les chicanes que le premier venu s'aviserait de faire. On a craint, en outre, qu'une action précipitée et inopportune ne compromît un droit certain et incontestable, mais dont il convient d'ajourner l'exercice : pour réussir il faut savoir attendre.

Le contribuable autorisé à exercer une action communale, a-t-il besoin, pour appeler ou se pourvoir en cassation, d'une nouvelle autorisation? La cour de Metz, le 51 mai 1842, (Dev. 42-2-500) a jugé l'affirmative par un arrêt qui, certes, a un grand mérite de rédaction. Nous le copions; il expose parfaitement la difficulté.

« Attendu, sur cette fin de non-recevoir, qu'il est constant, d'après les deux premiers paragraphes de l'art. 49 précité, que lorsque c'est la commune elle-même qui intente l'action, une première autorisation lui est nécessaire pour former sa demande devant le tribunal, et qu'elle ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation; — Attendu que le troi-

sième paragraphe du même article permet aux contribuables inscrits sur les rôles de la commune de se substituer aux représentants légaux de la commune, et de les remplacer à leurs frais et risques dans l'exercice d'une action communale ; — Attendu que la substitution des contribuables aux agents de la commune confond ceux-là avec ceux-ci, et établit identité dans leur position et dans le mode d'exercice du droit qui appartient aux uns et aux autres, dans l'obligation conséquemment d'une nouvelle autorisation en cas d'appel ; — Attendu que, pour qu'il en fût autrement à l'égard des contribuables, il faudrait une exception claire et formelle ; que le troisième paragraphe de l'art. 49 ne contient pas cette exception ; que ce troisième paragraphe rappelle au contraire que les contribuables ne peuvent agir qu'*avec l'autorisation du conseil de préfecture*, exception qui naturellement se réfère à l'autorisation telle qu'elle est déterminée un peu plus haut, qui dans tous les cas n'indique pas nettement la dispense d'une nouvelle autorisation en cas d'appel, et qui laisse subsister la règle à défaut d'une exception certaine ; — Attendu qu'une autorisation est commandée par la loi pour qu'une commune ne s'engage pas légèrement dans un procès et ne s'expose pas à des frais ; — Attendu qu'après avoir donné une première autorisation, il serait possible que l'autorité administrative supérieure,

mieux éclairée par la décision des premiers juges , ne voulût plus , dans la crainte de frais en pure perte , que le procès se continuât ; que c'est pour cette raison qu'il y a nécessité d'une demande de nouvelle autorisation pour faire appel d'un jugement ; que le même motif existe lorsque ce sont des contribuables qui exercent l'action ; qu'il est bien vrai qu'ils n'agissent qu'à leurs frais et risques ; que toutefois ces contribuables peuvent être devenus insolubles , et se trouvent conséquemment dans l'impossibilité de faire face aux avances et aux frais que la commune , qui doit toujours être mise en cause , aura faits , à partir d'une constitution d'avoué ; qu'il est donc prudent , nécessaire , que le conseil de préfecture continue sa surveillance , en cas d'appel par des contribuables , aussi bien qu'en cas d'appel par un maire ou un adjoint , et qu'une autorisation soit exigée pour les uns comme pour les autres pour suivre un appel ; — Attendu que si des contribuables étaient dispensés d'une nouvelle autorisation en cas de pourvoi contre une décision , ils seraient maîtres de traduire une commune , malgré elle , de la Cour d'appel à la Cour de cassation , de là à une autre Cour royale , ce qui exposerait cette commune à des gênes , embarras , pertes de temps et frais , ce qui ne peut être ; — Attendu que le quatrième paragraphe du même art. 49 porte que la décision qui intervient sur les poursuites des con-

tribuables , produit effet à l'égard de la commune ; qu'une commune peut avoir intérêt à accepter un jugement, lors même qu'il n'aurait accueilli qu'une partie des chefs de la demande formée par des contribuables ; que si ces contribuables avaient le droit de former appel sans autorisation spéciale, ils pourraient ainsi provoquer un appel incident , et faire perdre à la commune les avantages acquis en première instance et dont elle désirait se contenter ; qu'ici encore la nécessité d'une autorisation sur l'appel se fait sentir ; qu'il faut donc reconnaître que dans le texte comme dans l'esprit de la loi , l'exercice d'une action communale est assujetti aux mêmes autorisations , soit que les poursuites aient lieu de la part d'un contribuable , soit qu'elles aient lieu de la part d'un maire ou d'un adjoint ; — Attendu enfin que le pourvoi qu'autorise l'art. 50 de la loi de 1837 , contre le refus d'autorisation , a trait au refus d'autorisation soit en appel , soit en première instance ; que pour l'exercice de ce pourvoi , ledit article range sur la même ligne sans distinction aucune, le contribuable , la commune ou la section de commune ; que cette identité de position prouve à nouveau l'identité des droits et des obligations qui pèsent sur le contribuable de même que sur un maire ou adjoint quand il s'agit d'une action communale ; que la seule différence qu'il y ait repose dans une exception bien clairement exprimée par

la loi, le risque pour le contribuable de supporter personnellement les frais. »

Si graves qu'elles soient, ces raisons ne nous ont pas convaincu. L'art. 49 n'exige pas que le contribuable se fasse autoriser à introduire le litige, à appeler, à se pourvoir; il faut seulement que le conseil de préfecture lui permette d'exercer les actions qu'il croit appartenir à la commune; il ne s'agit donc pas du recours devant telle ou telle juridiction, mais du mandat, de la délégation même, en un mot d'un fait unique qui ne demande qu'une seule autorisation. Après l'arrêté qui l'autorise, le contribuable est le mandataire, le délégué de la commune. L'art. 49 ne l'oblige pas à demander un nouveau mandat avant de se pourvoir devant un autre degré de juridiction; il exerce le droit de la commune comme il le veut, et c'est à lui de voir quand il lui conviendra de s'arrêter. L'autorisation dont le contribuable doit se pourvoir n'a donc pas le même objet, le même caractère que l'autorisation nécessaire à la commune, et le premier § ne peut interpréter le troisième § de l'art. 49. Eût-il été juste de défendre à l'habitant qui a introduit l'action de la poursuivre en appel? Le procès commencé, l'affaire est jusqu'à certain point son affaire; il a un intérêt personnel à faire réformer le jugement qui le condamne aux dépens. Sans doute si le procès ne présentait aucune chance, le conseil de préfecture ne devait pas lui per-

mettre de faire une chicane au nom de la commune; mais ce point une fois vérifié, il ne serait pas juste, quand il est condamné personnellement, de lui enlever les chances d'un appel et d'un pourvoi. On objecte que la commune mise en cause pourra être victime de son insolvabilité.... Mais qu'elle ne constitue pas avoué; l'art. 49 ne lui fait pas l'obligation de se présenter et de se défendre... Mais la législation ne s'est pas préoccupée d'une hypothèse tout exceptionnelle; et d'ailleurs le conseil de préfecture aura vérifié la position du contribuable, et il n'aura pas donné à un insolvable le mandat de représenter la commune.

488. 3° Si la commune, loin de délaïsser, entend soutenir son droit, nul ne peut intervenir pour se faire, malgré elle, son mandataire. On ne recevrait même pas une intervention qui se dirait conservatoire. L'art. 49 est formel. Ce serait en effet soumettre le tuteur et le conseil de la commune à une surveillance injurieuse; ce serait les constituer en état de suspicion: — il faut donc que le conseil municipal soit appelé à délibérer et qu'il refuse ou néglige d'agir.

489. 4° Le maire est mis en cause dans un double intérêt: le jugement qui interviendra aura pour et contre tous l'autorité de la chose jugée; l'adversaire de la commune ne sera pas exposé à subir deux fois les chances judiciaires pour le même litige; le maire sera à portée de prendre dans le dé-

bat le rôle que demanderont les circonstances. Il empêchera des transactions frauduleuses ; il communiquera les renseignements , il présentera ou opposera tous les moyens propres à assurer le succès de la commune. Il n'aura pas besoin d'une autorisation spéciale ; l'arrêté du conseil de préfecture qui autorise le contribuable au nom et dans l'intérêt de la commune , autorise implicitement le maire , appelé en cause , à défendre le droit communal mis en jugement. Il n'est donc pas condamné à rester simple spectateur de la lutte.

490. 5° Le procès est aux frais et risques du contribuable qui l'intente. — S'il le gagne, la commune en profite ; s'il le perd, tous les dépens, même les dépens de la commune, restent à sa charge.

Quelques difficultés sur les conséquences et l'application de cette règle.

Un propriétaire a été autorisé à revendiquer au nom de la commune un chemin intercepté et qu'il prétend chemin public. Le conseil municipal avait refusé d'intenter l'action ; ce chemin ne présentait pas assez d'intérêt pour la généralité des habitants , et la question paraissait trop douteuse. Dans le cours de l'instance , le maire , au lieu de s'en rapporter à justice , prend le rôle le plus actif , et le procès est perdu. Celui qui l'avait provoqué et intenté est insolvable, son adversaire a donc le plus grand intérêt à obtenir condamnation des dépens , non seulement

contre lui , mais encore contre la commune. Il invoque l'art. 450 du code de procédure ; la partie qui succombe doit être condamnée aux dépens ; or , le maire était partie dans le procès et partie militante. Cette prétention est-elle fondée ? Nous écartons le cas de fraude , c'est-à-dire le cas où une administration municipale ferait faire par un prête-nom insolvable un procès dont elle redouterait les chances et les frais ; je suppose que l'instance a été très-sérieusement entreprise par le contribuable , et que très-sérieusement le conseil municipal a refusé de l'intenter. Ceci posé , la commune ne peut être condamnée aux dépens ; le maire n'avait pas de mandat pour l'engager malgré elle , dans des frais de procédure qu'elle redoutait et voulait prévenir. Mais alors le maire sera condamné personnellement ? Non , en thèse ordinaire ; il a été mis en cause et autorisé à venir en aide au contribuable qui assumait sur lui la responsabilité du litige , et qui légalement était la seule partie passible des frais. Sans doute la position du vainqueur est fort malheureuse ; il paiera les frais d'un procès qu'il a gagné. Mais c'est la condition de tous ceux qui plaident avec un adversaire insolvable. Nous ne concevons qu'une seule exception : si le maire avait pris sur lui de solliciter des errements que ne provoquait pas le mandataire délégué de la commune , s'il avait aggravé les frais , sans son concours et son consentement. Dans ce cas ,

il aurait engagé sa responsabilité personnelle, en dépassant le rôle de surveillance et de défense que lui donne l'art. 49.

491 Mais le procès est gagné ; le contribuable n'est-il pas assuré de sortir indemne de la lutte ? La commune ne devra-t-elle pas lui tenir compte des dépens qui ne pourraient être recouverts et des frais qui n'entrent pas en taxe ? Au premier abord, on n'aperçoit pas la difficulté. L'affaire a été bien gérée et la commune la prend pour elle ; elle doit la prendre telle qu'elle est, et pour calculer le bénéfice, il faut toujours prélever les frais. Tels sont les principes de la gestion d'affaires. Vainement on dirait que l'art. 49 met, dans tous les cas, les frais et les risques à la charge du contribuable. Cet article prévoit la défaite et non pas le succès ; il a voulu dire que la commune ne serait jamais constituée en perte, et voilà tout. Il faudrait un texte bien clair pour l'emporter sur ce principe d'éternelle raison : *neminem æquum est cum alterius damno locupletari.*

Il est donc impossible de refuser au contribuable tout recours pour les frais et les dépens qui restent à sa charge. Mais le quasi contrat *negotiorum gestorum* admet une double règle. Le maître dont l'affaire a été bien gérée doit tenir compte au *negotiorum gestor* de ses impenses, mais jusqu'à concurrence seulement du profit qu'il en retire. La commune sera donc obligée de rembourser les frais et faux

frais qui sont perdus , mais seulement jusqu'à concurrence de l'avantage que lui procure le litige, *quatenus locupletior est*. Par exemple, le conseil municipal refuse de réclamer un chemin ; il le trouve inutile pour la généralité des habitants ; mais il intéresse deux riverains qui obtiennent l'autorisation de le revendiquer au nom de la commune. Ils gagnent leur procès, mais après une longue procédure, et après avoir dépensé en frais et faux frais des sommes considérables. Quand ils demanderont qu'on leur en tienne compte, le conseil municipal répondra avec grande raison, « vous n'avez pas enrichi la commune, le chemin est inutile. Supposez même qu'on le supprime et qu'on le vende, le prix ne s'élèvera pas au quart de la somme que vous réclamez. » Pour déterminer l'étendue du recours qui peut être exercé contre la commune, il faut donc apprécier le profit qu'elle retire en réalité du litige.

492. Mais qui appréciera cet avantage ? qui déterminera le montant du recours ? L'autorité judiciaire ou l'autorité administrative ? La question doit se juger d'après le droit commun. Il faut appliquer à un fait civil les principes du droit civil sur la gestion d'affaires. Le litige en lui-même n'est pas administratif. Or, la dette à la charge d'une commune n'est pas liquidée par l'autorité administrative ; c'est un privilège qui n'appartient qu'à l'État seul. Au surplus, la créance liquidée judiciairement ne sera,

• •

comme toutes les autres créances , recouvrable que par voie d'ordonnancement. Nous n'accorderons même pas au créancier un droit de rétention, le droit de retenir la chose jusqu'au paiement. Il n'a jamais eu la possession et ce n'est pas lui, mais la commune qui a été maintenue en propriété et remise en jouissance.

493. La section de commune a, quand elle possède des biens communaux, une individualité distincte et séparée de l'individualité communale. C'est aussi le maire qui la représente en justice. L'administration municipale est une, pour la commune simple ou complexe. C'est un point que nous espérons avoir démontré dans notre n° 58. Le mandat du maire ne cesse que dans deux hypothèses : 1° La section a des intérêts opposés aux intérêts généraux de la commune. Le maire représente la commune et l'on institue pour représenter la section une commission syndicale ; elle se compose de trois ou de cinq membres que le préfet choisit parmi les électeurs municipaux et à leur défaut parmi les citoyens les plus imposés. La commission désigne un de ses membres pour suivre l'action.

2° Une section plaide contre une section. Le maire n'est le représentant ni de l'une ni de l'autre, et force est bien d'organiser pour chacune d'elles une commission syndicale. Mais quand la section plaide contre un tiers, le maire retrouve son mandat. On

l'avait contesté avant la loi de 1837. Mais la jurisprudence du conseil d'État d'abord, de la cour de cassation ensuite ⁽¹⁾ avait interprété en ce sens l'arrêté du 24 germinal de l'an XI et reconnu au maire dans cette hypothèse le droit de représenter la section. Les art. 56 et 57 ont évidemment consacré cette jurisprudence ; voyez au surplus un arrêt du 16 février 1844 ⁽²⁾.

SECTION SIXIÈME.

DU REMPLACEMENT DES MAIRES ET DE LEURS AUXILIAIRES.

SOMMAIRE.

- 494.—Le maire empêché ou absent est remplacé par les adjoints, et, à leur défaut, par les membres du conseil municipal.
- 495.—Comment le nombre des adjoints est-il déterminé ?
- 496.—L'adjoint supplémentaire, nommé quand les communications entre le chef-lieu et une partie de la commune sont dangereuses, difficiles ou impossibles, doit-il être pris nécessairement parmi les membres du conseil municipal ?
- 497.—Les adjoints sont nommés tantôt par le Roi et tantôt par le préfet.
—Incompatibilité établie par l'art. 7 de la loi du 21 mars 1831.
- 498.—Les fermiers et les colons partiaires du maire peuvent-ils être rangés dans la classe de ses agents salariés ?
- 499.—Le premier adjoint disponible remplace le maire empêché ou absent.
- 500.—Pourrait-il comme le maire, déléguer, dans ce cas, une partie des fonctions municipales aux autres adjoints, et, à leur défaut, aux membres du conseil municipal ?

(1) Arrêts du conseil d'État, du 17 mai 1833 ; de la cour de cassation du 22 novembre 1837 (Dev. 38—1—52).

(2) (Dev. 41—1—110).

- 501.—Le maire présent peut déléguer une partie de ses fonctions.
- 502.—Pourrait-il déléguer la totalité de ses fonctions ?
- 503.—Formes de la délégation.
- 504.—Suite.
- 505.—Peut-il déléguer les fonctions qu'il exerce comme délégué de l'administration générale ?
- 506.—L'adjoint ne peut déléguer les fonctions qui lui sont déléguées par le maire.
- 507.—Le maire n'est pas obligé de s'adresser au premier adjoint.
- 508.—Les adjoints sont quelquefois appelés à concourir directement à certains actes.
- 509.—Attributions de l'adjoint supplémentaire.
- 510.— Suite.
- 511.—Suite.
- 512.—Suite.
- 513.—A défaut des adjoints , les conseillers municipaux sont appelés à suppléer le maire.
- 514.—Les noms des conseillers municipaux sont portés sur un tableau.
- 515.—Un conseiller municipal qui exerce des fonctions incompatibles avec celles de maire , peut-il remplacer le maire absent ?
- 516.—Le conseiller municipal, le premier dans l'ordre du tableau, est appelé à remplacer le maire.
- 517.—*Quid* si les tiers obligés de s'adresser au maire ne peuvent savoir quel est le conseiller municipal le premier dans l'ordre du tableau ?
- 518.—Le maire peut, en l'absence des adjoints, déléguer une partie de ses fonctions à l'un des conseillers municipaux.
- 519.—Est-il obligé de suivre l'ordre du tableau ?
- 520.—Le conseiller municipal peut-il refuser de suppléer le maire ?
- 521.—Si le maire refuse ou néglige de faire un des actes qui lui sont prescrits , le préfet peut y procéder par lui-même ou par un délégué spécial.
- 522.—A qui le préfet peut-il confier cette délégation ?
- 523.—Des maires et adjoints provisoires en cas de dissolution du conseil municipal ; dans quels cas doivent-ils être nommés par une ordonnance royale ; dans quels cas par un arrêté du préfet ?
- 524.—Les secrétaires de mairie , auxiliaires du maire.
- 525.—Législation.
- 526.—Quel est le caractère et quels sont les attributions des secrétaires de mairie ?

- 527.—Des autres employés.
 528.—Des commissaires de police.—Législation.
 529.—Ils sont nommés par une ordonnance royale.
 530.—Leur traitement à la charge de la commune.
 531.—Officiers de police judiciaire.
 532.—Agents de l'administration générale et de l'administration municipale.
 533.—Agents de renseignements.
 534.—Agents d'exécution.
 535.—Des gardes champêtres.—Qui les nomme et qui peut être nommé ?
 537.—Leur traitement.
 538.—Leurs attributions comme agents administratifs.
 539.—...Comme officiers de police judiciaire.
 540.—Leurs rapports avec la gendarmerie.
 541.—Leurs procès-verbaux.
 542.—De l'architecte de la ville, de l'agent-voyer, du bibliothécaire et du conservateur du musée.

494. Si le maire est absent ou empêché, qui le remplacera ? S'il ne peut suffire seul aux détails de l'administration, quels seront les associés de son pouvoir et de ses travaux ? Les adjoints et, à leur défaut, les membres du conseil municipal.

Des adjoints sont, en effet, placés auprès du maire pour le remplacer et partager avec lui le fardeau, quand il le juge convenable. Quelquefois même, la loi les appelle directement à concourir à certains actes.

495. Leur nombre est en rapport avec la population, et, partant, avec les besoins du service. Un seul adjoint, pour la commune qui n'a pas plus de 2,500 habitants; deux pour celle qui a de 2,500 à 10,000 habitants; un adjoint par chaque excédant de 20,000. Si une section de commune est séparée

du chef-lieu par la mer ou par tout autre obstacle qui rende les communications dangereuses, difficiles ou momentanément impossibles, un adjoint supplémentaire remplit les fonctions d'officier de l'état civil dans cette partie détachée de la commune (1).

496. Comme le maire, les adjoints doivent être choisis parmi les membres du conseil municipal ; voilà la règle. Le dernier § de l'art. 2 ne fait-il pas d'exception pour cet adjoint supplémentaire ? « Lors-
« que la mer ou quelqu'autre obstacle rend diffi-
« ciles, dangereuses ou momentanément impossi-
« bles les communications entre le chef-lieu et
« une section de la commune, un adjoint spécial,
« *pris parmi les habitants de cette fraction*, est nommé,
« en sus du nombre ordinaire, et remplit les fon-
« tions d'officier de l'état civil dans cette partie déta-
« chée de la commune. » Or, dit-on, qu'exige l'art. 2 ? Que l'adjoint soit choisi parmi les *membres du conseil municipal*, résidant dans cette partie de la commune ? Non ; mais seulement qu'il soit pris parmi les *habitants*. On en conçoit parfaitement le motif ; il est possible que le choix des électeurs n'appelle au conseil aucun des habitants de cette section, qui cependant doit avoir son magistrat spécial. Certes, la difficulté est grave... Il fut bien entendu, lors de la

(1) Art. 2, loi du 21 mars 1831.

discussion à la chambre des députés, que l'adjoint supplémentaire ferait partie du conseil municipal; on ne jugea même pas à propos de l'expliquer. A notre avis, la chose en valait bien la peine. Mais enfin, à la rigueur, l'art. 3 vient corriger et interpréter l'art. 2 qui n'est pas un chef-d'œuvre de rédaction: il dispose que les maires et les adjoints seront choisis parmi les membres du conseil municipal; dans la généralité de son principe, il comprend l'adjoint supplémentaire comme les adjoints ordinaires.

497. Les adjoints sont nommés tantôt par le roi et tantôt par le préfet. Outre les incompatibilités rendues communes, par l'art. 6, aux maires et aux adjoints, l'art. 7 établit une incompatibilité spéciale: « les agents salariés du maire ne peuvent être ses adjoints. » Leur position n'eût été ni assez digne, ni assez indépendante.

L'agent salarié est celui dont le maire paie et loue les services, son intendant, son homme d'affaires, les ouvriers qui travaillent habituellement dans sa maison.

498. Ni le texte, ni l'esprit de l'art. 7 ne permettent de ranger dans cette classe, les fermiers et les colons partiaires; le fermier n'est pas l'homme, l'agent du maire; il jouit en vertu d'un contrat synallagmatique qui lui garantit une certaine indépendance. Sans doute, je ne nie pas l'influence du maître sur le fermier, mais c'est un fait plutôt qu'un

droit ; d'ailleurs, dans l'état de nos mœurs, et grâce à l'action de la presse, qui s'étend jusques sur les campagnes, cette influence va chaque jour s'affaiblissant, au moins dans nos départements les plus riches. Il était dans l'esprit du législateur de 1851 d'émanciper politiquement la classe fermière ; le système des élections communales et l'art. 9 de la loi du 19 avril 1851 le prouvent sans réplique. Le sol ne se morcelle-t-il pas, la propriété foncière ne se déplace-t-elle pas au profit de la classe fermière ? Nos fermiers ne sont ni les fermiers, ni les tenanciers de l'aristocratie anglaise.

Je suppose, bien entendu, qu'une clause du bail n'aura pas rendu le fermier l'agent salarié du maire ; par exemple en le chargeant de cultiver, pour son compte et moyennant salaire, une partie de son domaine.

499. L'adjoint disponible, le premier dans l'ordre des nominations, remplace de droit le maire absent ou empêché ; le pouvoir municipal ne souffrirait pas, sans danger, d'interruption ou d'interrègne. L'autorité passe donc de *plein droit, immédiatement* et sans délégation, du maire empêché au premier adjoint. — Quand l'adjoint fait un acte de l'autorité municipale, il doit énoncer que le maire est absent ou empêché ; c'est le fait qui lui donne mandat. A défaut de cette mention, l'acte ne serait pas nul ; le droit administratif est ennemi des

nullités, et d'ailleurs la loi ne prescrit même pas cette formalité. — Quand l'adjoint aura pris l'administration, on présumera que le maire était absent ou empêché ; mais si la preuve contraire est apportée, ses actes seront nuls, pour incompétence ou plutôt pour usurpation de pouvoir. Que l'on ne dise pas que la nullité n'est pas non plus prononcée par la loi ; le défaut de qualité *annulle* nécessairement et par la force des choses.

500. L'adjoint, que l'absence du maire a investi de la plénitude de l'autorité municipale, pourrait-il en déléguer une partie aux autres adjoints ? Sans contredit. Il est à la place du maire et il a tous ses droits. L'intérêt de l'administration n'exige-t-il pas qu'il puisse aussi partager un fardeau qu'il serait impuissant à supporter seul ?

501. Le maire présent peut, en effet, déléguer à ses adjoints une partie de ses fonctions : « le maire est chargé seul de l'administration, mais il peut déléguer *une partie* de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints (1) » — C'était le texte de l'art. 9 de l'arrêté du 2 pluviôse de l'an IX et de l'art. 5 du décret du 6 juin 1806.

Sur cet article plusieurs questions.

502. Le maire pourrait-il déléguer, non pas *une partie*, mais *la totalité* de ses fonctions ? La commis-

(1) Art. 14, loi du 18 juillet 1837.

sion de la chambre des députés avait rédigé en ce sens l'art. 44 : *Il peut déléguer tout ou partie de ses fonctions*. La chambre rejeta l'addition. Il ne peut donc s'élever de doutes sur le sens de l'article. On ne doit pas accepter la première magistrature de la commune , pour en rejeter sur d'autres les fatigues et la responsabilité , en ne gardant pour soi que le titre et les honneurs.

Tel est le principe, mais quelle en est la sanction? Je suppose que le maire a délégué toutes ses fonctions ; annulera-t-on les actes faits par l'adjoint délégué? On soutint l'affirmative dans la discussion de la loi ; mais la Chambre tout entière protesta par ses murmures contre cette conséquence. C'est qu'en effet la loi ne prononce pas cette peine, et elle ne pouvait la prononcer sans tromper la bonne foi des tiers. Avec un autre système , il eût fallu nécessairement déterminer les fonctions que le maire pouvait déléguer et les fonctions dont il devait conserver l'exercice. L'autorité supérieure avertira , blâmera , suspendra , fera même révoquer le maire qui abdiquerait au mépris de l'art. 44. Il n'y avait pas d'autre sanction possible.

505. Comment la délégation sera-t-elle faite? La loi du 18 juillet 1857 ne s'en occupe pas ; est-ce à dire qu'elle ne prescrit aucune forme , qu'elle autorise par exemple les délégations verbales? Il nous paraît impossible de livrer ainsi le sort des actes et

de l'administration à l'incertitude des présomptions et de la preuve testimoniale. Le mandat devra, selon nous, être donné par écrit; il s'agit d'intérêts indéterminés et qui, par conséquent, excèdent la valeur de 150 fr. Nous savons bien qu'on ne peut mettre trop de réserves pour appliquer au droit administratif les règles du droit civil; mais ne nous trouvons-nous pas dans une espèce tout exceptionnelle, et qui demande impérieusement l'application des art. 1544 et 1985? Nous ne sommes pas sans analogies. Les alignements ne peuvent être donnés verbalement; la jurisprudence est maintenant certaine sur ce point (1). Or, en matière de petite voirie, quel texte spécial exige que l'alignement soit donné par écrit? Ce n'est certes pas l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807; c'est, nous le croyons, l'art. 1544 qui doit résoudre la question.

504. Faudra-t-il que la délégation soit transcrite sur le registre des arrêtés municipaux? Ce serait assurément une mesure très-convenable et qu'on ne saurait trop recommander; elle préviendrait toute difficulté, elle conserverait la preuve d'un acte qui intéresse les administrateurs et les administrés; mais nous ne savons pas en vertu de quel texte ou de quel principe on pourrait la prescrire à *peine de nullité*.

505. Le maire est-il autorisé à déléguer, non seu-

(1) Arrêt. du conseil d'État du 23 février 1839. (Dev. 40—2—39).

Cour de cassation, 6 juillet 1837 (Dev. 37—1—687).

lement les fonctions municipales proprement dites, mais encore celles qui lui sont déléguées par l'administration générale? On se rappelle la distinction que nous avons faite entre les fonctions propres et les fonctions déléguées à l'autorité municipale. On conçoit que le maire délègue les premières; il les tient de son titre; il les exerce *jure proprio*; mais il en est autrement des secondes, qu'il ne tient que d'une délégation... L'art. 44 de la loi du 18 juillet 1837 n'admet pas ces distinctions. Il lui permet de déléguer toutes ses fonctions; par conséquent celles-là même qui ne lui sont attribuées par l'art. 9 que comme préposé de l'administration supérieure. Un autre système sacrifierait l'utilité pratique à une véritable subtilité. Les adjoints sont placés auprès des maires, à la fois par la confiance de la commune et par la confiance de l'autorité supérieure, pour participer à toutes leurs attributions.

506. Mais l'adjoint ne pourrait déléguer, soit à un autre adjoint, soit à un conseiller municipal, le mandat qui lui est remis; c'est un acte de confiance toute personnelle. S'il se trouve dans l'impossibilité d'accomplir son mandat, qu'il le résigne; s'il est empêché légalement, les fonctions déléguées feront retour au mandant. Il en est autrement, à notre estime du moins, quand la délégation n'est pas volontaire, mais légale. Dans ce cas, l'adjoint est à la place du maire de par son titre et de par la loi. Et d'ail-

leurs l'intérêt pressant de l'administration demande qu'on ne le laisse pas écraser sous la multiplicité des fonctions et des affaires que la loi accumule sur sa tête.

507. Le maire n'est pas tenu d'associer à son pouvoir le premier adjoint ; il peut lui préférer le second ; c'est une affaire de confiance et de convenances (Art. 15 , loi du 18 juin 1837).

Que l'adjoint administre en vertu du mandat de la loi ou du mandat du maire , peu importe ; il agit en son nom et le maire n'est pas responsable de ses actes ; la substitution est faite ou du moins autorisée par la loi (1).

508. Quelquefois les adjoints sont appelés directement à concourir à certains actes administratifs. Dans les communes qui ont moins de 5,000 habitants , le maire et son *premier adjoint* font partie du conseil de répartition (2). — Le maire et ses *adjoints* préparent les matrices des rôles pour les contributions des portes et fenêtres (3). — Le maire et ses *adjoints* font partie du conseil qui arrête les états descriptifs et les états d'évaluation qui servent à asséoir la redevance fixe et la redevance proportionnelle dues par les mines , aux termes de la loi du 21 avril 1810 (4). — Quand le maire siège comme juge

(1) Art. 1994 du Code civil.

(2) Loi du 3 frimaire an VII , art. 9.

(3) Loi du 13 floréal an X , art. 21.

(4) Décret du 6 mai 1811 , articles 18 et 19-

de simple police , c'est le premier adjoint qui remplit les fonctions de ministère public (1).

509. Quelles sont au juste les fonctions de l'adjoint supplémentaire préposé dans certaines sections de commune? L'art. 2 de la loi du 24 mars 1834 se borne à dire qu'il remplit les fonctions d'officier de l'état civil ; il comptait sans doute sur la loi d'attributions qui a oublié de dégager sa promesse. Heureusement la loi du 18 floréal de l'an X que le législateur de 1834 n'a fait que copier, a convenablement réglé la matière.

510. La maison de l'adjoint est la maison commune ; c'est-là que les actes sont reçus et les mariages célébrés , non seulement quand les communications sont dangereuses , difficiles ou momentanément impossibles , mais pendant toute l'année , et même quand , en fait , les difficultés et l'obstacle n'existent pas ; il fallait une règle invariable et uniforme. On ne pouvait livrer la compétence de l'officier de l'état civil à l'appréciation toujours délicate et incertaine des faits.

511. Cependant, quand la communication est possible avec le chef-lieu , les publications qui précèdent le mariage doivent être faites à la porte de la maison commune. L'intérêt de la publicité l'emporte sur toute autre considération.

(1) Art. 167 du Code d'instruction criminelle.

542. Cet adjoint n'est-il jamais qu'officier de l'état civil? Ne peut-il ni remplacer le maire empêché ou absent, ni recevoir la délégation d'aucunes fonctions? A s'en tenir à l'art. 2 de la loi du 24 mai 1854, on le supposerait... « Un adjoint spécial pris parmi les « habitants de cette fraction est nommé en sus du « nombre ordinaire et *remplit les fonctions d'officier « de l'état civil* dans cette partie détachée de la com- « mune. » C'est une mauvaise rédaction que corrigent et les articles qui suivent et l'art. 44 de la loi du 18 juillet 1857. Ce n'est pas seulement un officier de l'état civil, c'est encore un *adjoint* que nomme le gouvernement. Tous les adjoints sont appelés à remplacer le maire (1); tous peuvent être délégués par lui. N'objectez pas que cet adjoint ne résidera pas au chef-lieu; l'art. 4 exige seulement que le maire ait son domicile dans la commune. S'il se trouvait dans l'impossibilité de remplir ses fonctions, l'autorité passerait au second adjoint et la délégation serait révoquée.

L'adjoint supplémentaire a donc la position et le rang des autres adjoints dans la hiérarchie administrative; il est en outre et de plein droit officier de l'état civil dans la section séparée du chef lieu; voilà ce que dit l'art. 2 et rien de plus.

Cet adjoint doit correspondre directement avec

(1) Art. 15 de la loi du 18 juillet 1837.

le maire , et non pas avec l'autorité supérieure. Indépendant , il eût brisé l'unité et la force de l'administration municipale.

515. Après les adjoints , et à *leur défaut* , la loi du 24 mars 1854 et la loi du 18 juillet appellent les membres du conseil municipal à suppléer le maire.

514. Les noms des conseillers municipaux sont portés sur un tableau, et leur rang se détermine par le nombre des suffrages obtenus. Il semblerait, au premier abord, que ce système est irréprochable et qu'il assigne à chacun la place que lui donne l'élection ; mais en y regardant de près on trouve que souvent il n'est pas très-rationnel et qu'il fait une large part au hasard. Toutes les sections n'ont pas le même nombre d'électeurs et tel qui fut nommé à l'unanimité dans sa section, sera classé après celui qui n'obtint que la simple majorité, dans une autre section. Le conseiller nommé au second tour de scrutin, précédera le membre nommé au premier tour, mais par moins de suffrages. Au reste, il importait moins d'avoir une règle parfaitement logique, qu'une règle fixe, invariable, et surtout facile à appliquer. Or, aux termes de l'art. 5 de la loi du 24 mars 1854, on n'a qu'à compter le nombre des suffrages obtenus par chacun des membres du conseil, sans se préoccuper ni de la date ni de l'élection, ni de l'antériorité de la nomination, ni du

rapport entre les suffrages obtenus et le nombre des électeurs ; l'opération est donc des plus simples ; c'est un calcul arithmétique.

515. Le conseiller municipal, le premier dans l'ordre du tableau, remplace donc, à défaut de l'adjoint, le maire absent ou empêché.

Ajouterons-nous : pourvu qu'il ne remplisse pas des fonctions incompatibles avec les fonctions de maire ? Un juge, un ministre du culte, un militaire en activité de service qui ne peuvent être ni maire ni adjoints, aux termes de l'art. 6, pourraient-ils cependant suppléer le maire ? On ne manquerait pas de raisons pour le soutenir. Les incompatibilités ne sont établies que contre le maire et les adjoints ; l'art. 5 de la loi de 1834 et l'art. 44 de la loi du 18 juillet 1837, qui s'occupent de leur remplacement, n'exigent point que le conseiller municipal ne se trouve dans aucune des incompatibilités prévues ; il suffit qu'il soit le premier sur la liste ; on devait faire une grande différence entre des fonctions habituelles et une suppléance tout accidentelle, un simple *intérim* ; on n'a pas à craindre les mêmes dangers et les mêmes inconvénients. En matière d'incapacité, et l'incompatibilité est une véritable incapacité, les principes défendent de sortir du texte, de raisonner par analogie. Voilà peut-être ce que l'on pourrait dire..... Nous préférons l'opinion contraire. Pourquoi les membres

des Cours et tribunaux, les ministres des cultes, les militaires en activité de service ne peuvent-ils être ni maires, ni adjoints? Parce qu'ils exercent des fonctions incompatibles, qui ne seraient pas réunies aux fonctions de maire sans danger, sans inconvénients graves. Cette incompatibilité, ces dangers s'opposent à la réunion, même temporaire, même accidentelle de ces fonctions, dans la main du conseiller municipal. Ajoutez que l'intérim peut se prolonger pendant assez long-temps. Si un juge prenait en main l'autorité municipale, n'aurait-on pas à craindre qu'il ne compromît l'indépendance de l'administration? Ne ferait-on point échec au principe écrit par l'Assemblée constituante dans l'art. 13 du titre 2 de la loi du 16-24 août 1790 : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et *demeureront toujours séparées des fonctions administratives.* » Concevrait-on enfin que l'intérim passât à un agent placé sous la surveillance de l'autorité municipale?

516. Le conseiller municipal, le premier disponible dans l'ordre du tableau, est investi des fonctions du maire empêché, de plein droit et par la seule force de la loi. Si le second s'en emparait, il se rendrait coupable d'usurpation et d'excès de pouvoir, et ses actes seraient nuls comme viciés d'incompétence.

517. Ce principe est certain, absolu; mais, dans

la pratique , il n'est pas sans difficultés et sans exceptions. Quelquefois les tiers doivent s'adresser au maire pour remplir, dans un certain délai, une formalité prescrite à peine de nullité, par exemple pour faire viser le procès-verbal d'une saisie et l'exploit de dénonciation (1). Le maire et les adjoints sont absents, on peut, on doit sans doute s'adresser au conseiller municipal qui les remplace ; la jurisprudence est maintenant certaine... Mais quel est le conseiller municipal, le premier dans l'ordre du tableau ? Dans beaucoup de campagnes on ne dresse pas de tableau conformément à l'art. 5 ; d'ailleurs, la porte de la maison commune sera souvent fermée..... L'huissier s'adresse donc au conseiller municipal qu'on lui indique. Mais ce n'était pas le premier, et le saisi demande la nullité de la saisie. Si l'on ne peut reprocher à l'huissier ni mauvaise foi, ni négligence, la nécessité fera une exception à la règle, et l'acte sera maintenu.

518. Le maire peut-il volontairement déléguer une partie de ses fonctions à un conseiller municipal ? Non, si les adjoints sont présents ; le texte de l'art 44 de la loi du 18 juillet 1837 est précis ; autrement il annulerait leur titre. Mais en l'absence des adjoints, l'art. 44 autorise positivement la dé-

(1) Art. 676 et 677 du code de procédure civile.

légation : « le maire peut déléguer une partie de ses
 « fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints , et ,
 « en l'absence de ses adjoints , à ceux des conseil-
 « lers municipaux qui sont appelés à en faire les
 « fonctions. » Nous ne devinons donc pas ce qui a
 pu porter les savants auteurs du Dictionnaire de
 Droit public et administratif à émettre une opinion
 contraire (1).

519. Mais sera-t-il obligé de suivre l'ordre du tableau ? Quand il se fait suppléer par ses adjoints , il n'est pas tenu de le faire. Un arrêt de la Cour de cassation du 31 juillet 1859 (2) a jugé que les maires n'étaient pas non plus astreints à suivre l'ordre du tableau , pour déléguer leurs fonctions aux membres du conseil municipal. « Il est difficile de ne pas
 « reconnaître, disait M. l'avocat général Tarbé, que la
 « délégation du maire n'est pas et ne peut pas être
 « limitée à telle personne ; tous les conseillers mu-
 « nicipaux ont reçu de l'élection l'aptitude néces-
 « saire ; mais les besoins du service , la nature ou
 « l'urgence des affaires , la capacité ou la santé de tel
 « ou tel , deviennent autant de causes d'un choix
 « qu'il serait dangereux de restreindre. » La délégation dont la Cour suprême avait à apprécier le mérite avait été faite sous l'empire de la loi du 21 mars

(1) Tome 2, page 307.

(2) Dev. 39—1—558.

1831, et avant l'art. 44 de la loi du 18 juillet 1837. Or, cet art. 44 ne permet plus le doute; il autorise le maire à déléguer ses fonctions, en l'absence des adjoints, à *ceux des conseillers municipaux qui sont appelés à en faire les fonctions*. Quels sont les conseillers municipaux appelés à faire les fonctions d'adjoints? Ceux qui sont les premiers dans l'ordre du tableau (1). La loi a sagement fait de prévenir des exclusions arbitraires et capricieuses, qui éveilleraient trop souvent de petites jalousies et jetteraient la discorde dans le conseil municipal.

520. Un conseiller municipal refuse, sans motifs légitimes, le mandat du maire; il ne veut même pas le remplacer; il manque aux devoirs que lui impose le titre qu'il a accepté, et le préfet pourra le déclarer démissionnaire.

521. L'art. 45 de la loi du 18 juillet 1837 a prévu une autre hypothèse: « dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourra y procéder, d'office, par lui-même, ou par un délégué spécial. » — Nous avons déjà eu occasion de nous expliquer sur le sens et la portée de cet article (2).

1° Il faut que le maire refuse ou néglige de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi. A notre

(1) Art. 5 de la loi du 21 mars 1831.

(2) Tome 1^{er}, n° 392.

avis, il n'est pas nécessaire que la loi prescrive une mesure déterminée, il suffit qu'elle oblige le maire à prendre une mesure, qu'elle mette la matière dans ses attributions et le charge de la régler. Ainsi, au refus du maire, le préfet pourra donner un alignement au riverain qui le requiert, et cependant le maire n'était pas obligé de donner tel alignement plutôt que tel autre; seulement il devait donner un alignement.

2° Le préfet peut suppléer le maire, non seulement pour les fonctions déléguées, mais encore pour les fonctions propres au pouvoir municipal.

5° Il faut que le préfet ait requis le maire de remplir ses fonctions, par une mise en demeure spéciale, individuelle. A l'avance et dans la crainte qu'il n'apporte pas toute l'exactitude désirable à faire tel ou tel acte, par exemple à réparer les chemins vicinaux, il ne pourrait, par prévision, instituer des délégués spéciaux pour le remplacer (1).

4° Le préfet ne dépouille pas le maire de son titre et des ses fonctions, il procède ou fait procéder seulement à un acte déterminé.

522. Le préfet est-il tenu de se substituer soit un adjoint, soit un conseiller municipal? L'art. 45 ne restreint pas ici son choix; on avait en effet à craindre que le corps municipal ne prît parti pour le maire; on avait à craindre la ligue des intérêts, des passions

(1) Lettre du ministre de l'intérieur du 27 février 1841 (Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, 1841, p. 47).

et des préjugés de la localité. Est-ce à dire qu'il pourra se faire suppléer par le premier venu? A notre estime, il faut que le mandataire du préfet puisse remplacer ou le maire, d'après la loi du 21 mars 1831 et la loi du 18 juillet 1837, ou le préfet, aux termes de l'ordonnance du 29 mars 1821 ; c'est-à-dire, en résumé, le mandat ne pourra être confié qu'à un adjoint, à un conseiller municipal, à un conseiller de préfecture ou au secrétaire général.

523. Une ordonnance royale prononce la dissolution du conseil municipal ; souvent en attendant l'époque fixée pour la réélection, (le délai peut être de trois mois), il ne conviendrait pas de laisser l'autorité au maire ou aux adjoints ; une ordonnance royale ou un arrêté du préfet désignera, sur la liste des électeurs de la commune, des citoyens qui exerceront provisoirement leurs fonctions. (Art. 25 de la loi du 21 mars 1839.) Dans quel cas une ordonnance royale, dans quel cas un arrêté du préfet? On serait tenté de se reporter à l'art. 5 de la loi du 21 mars 1831 et de dire que le maire et les adjoints provisoires, comme le maire et les adjoints définitifs, doivent être nommés par le roi, dans les communes qui ont plus de 3,000 habitants ou qui sont chefs-lieux d'arrondissement ; et par le préfet, dans les autres. Mais cette distinction n'est pas faite pour notre espèce. L'art. 27 s'occupe d'une mesure d'urgence ; souvent on ne pourrait, sans danger, attendre une ordonnance royale ; le préfet trouve alors

dans sa mission le droit de réorganiser provisoirement l'administration municipale, et de pourvoir aux besoins du service. (1)

524. L'administration municipale a des auxiliaires.

Et d'abord, les communes de quelque importance ont presque toutes des secrétaires de mairie, institution éminemment utile, pour la suite des affaires, leur bonne et prompt expédition.

525. Quelle est la législation ?

L'art. 32 de la loi du 14 décembre 1789 et l'art. 43 de la loi du 19 vendémiaire an IV instituèrent, dans chaque municipalité, des *secrétaires-greffiers*; les secrétaires de mairie eurent alors un caractère public, et, véritables fonctionnaires, ils donnèrent par leur signature seule, l'authenticité aux expéditions qu'ils délivraient. La loi du 28 pluviôse de l'an VIII réorganise l'administration municipale; et elle ne comprend pas les secrétaires de mairie parmi les agents municipaux qu'elle reconnaît. Etaient-ils supprimés? On pouvait en douter, malgré le silence de la loi organique du 28 pluviôse de l'an VIII. En effet, un arrêté consulaire du 8 messidor de l'an VIII détermine leur costume, et un autre arrêté du 17 germinal de l'an XI met leur traitement au nombre des dépenses obligatoires pour

(1) Cour de Pau, arrêt du 29 décembre 1841. Dal. 1842-2-5.

les communes qui ont plus de 20,000 fr. de revenu. Mais un avis du conseil d'État du 2 juillet 1807 déclare que les secrétaires de mairie ne sont que de simples employés qui ne confèrent l'authenticité à aucune expédition; que la signature du maire est nécessaire, et qu'il ne doit pas en être apposé d'autre. Toutefois, il tient compte de l'erreur commune, et il maintient, comme authentiques, les expéditions délivrées jusqu'au 2 juillet 1807. — Un arrêt de la cour de cassation du 17 juillet 1828 (1) juge que les secrétaires de mairie sont des agents ou préposés d'une administration publique, dans le sens de l'art. 177 du code pénal; et, qu'en conséquence, ils encourrent les peines portées par cet article, s'ils reçoivent des dons ou présents, pour faire des actes de leurs fonctions. — Ni la loi organique des municipalités du 21 mars 1834, ni la loi d'attributions du 18 juillet 1837, n'ont recréé les secrétaires de mairie. L'art. 50 de la loi du 18 juillet 1837 se borne à déclarer dépenses obligatoires les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune. — Aux termes de l'art. 12, c'est le maire qui nomme à tous les emplois communaux.

526. Que conclure?

1° Les secrétaires de mairie ne sont plus des fonctionnaires publics; ils n'ont pas de caractère public.

(1) Sirey, 28—1—369.

Ils sont les agents ou les préposés d'une administration publique. Nous ne partageons pas l'opinion émise dans le dictionnaire de droit public et administratif ⁽¹⁾, qui ne verrait dans les secrétaires que de simples employés du maire : « Ils ne sont pas, a
« dit l'arrêt de cassation du 17 juillet 1828, les se-
« crétaires particuliers des maires, mais les agents
« de l'administration municipale qui les salarie, et
« leur existence est reconnue par la loi ⁽²⁾. » Il y a plus, on ne doit pas les confondre dans la classe des simples employés, quand la loi a pris soin de leur assigner un costume. Nous supposons bien entendu qu'il s'agit d'un secrétaire de mairie et non d'un secrétaire particulier du maire, salarié par lui et employé *sans nomination*.

2° Toutes les communes n'ont pas nécessairement un secrétaire de mairie ; la loi oblige seulement le conseil municipal à voter les frais de bureau pour le service de la commune. Point de secrétaire, si les besoins du service ne l'exigent. Mais si cette dépense est nécessaire, un arrêté du préfet ou une ordonnance royale l'inscrira d'office au budget.

3° Le conseil municipal vote le traitement ou par un article séparé, ou en le comprenant dans les frais de bureau, mais c'est au maire seul qu'il ap-

(1) Tome 2, page 309.

(2) Dans le même sens, V. un arrêt de la cour de cassation du 10 mars 1830 (Sirey, 30—1—320).

partient de nommer les secrétaires et de les destituer. L'art. 42 de la loi du 18 juillet 1837 pose en principe que c'est le maire qui nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la loi ne prescrit pas un mode spécial de nomination, qui suspend et révoque les titulaires. Or, aucune loi ne détermine un mode spécial de nomination pour les secrétaires de mairie. Cependant quelques auteurs ont écrit que pour les communes, dont la population excédait 3,000 habitants, leur nomination, comme leur révocation, devait être approuvée par le ministre de l'intérieur (1). L'auteur du dictionnaire de droit public et administratif cite même une loi du 3 floréal de l'an V qui en aurait ainsi disposé ; nous l'avons vainement cherchée. Il existe bien une loi du 23 floréal de l'an V, mais elle se borne à fixer à 25 ans l'âge du secrétaire de mairie. Au reste, cette loi eût été abrogée par la constitution du 28 pluviôse de l'an VIII qui ne reconnaît plus les secrétaires de mairie comme fonctionnaires, mais seulement comme *employés*.

4° Les secrétaires de mairie font les expéditions, mais ils ne les signent pas; elles doivent être revêtues de la signature du maire, de sa signature seule.—Ils font le travail dont il convient au maire de les charger ; mais ce ne sont que de simples auxiliaires, et la loi

(1) Nouveau Manuel des Mairies, par Rondonneau, page 537.—Dictionnaire de Droit public et administratif par M. Lerat de Magnitot, 2^e v., p. 309.

ne permet pas de leur déléguer l'exercice de fonctions proprement dites ⁽¹⁾. — Une circulaire du 7 juillet 1807 n'a-t-elle pas fait échec à ce principe? L'art. 49 de la loi du 22 frimaire de l'an VII obligeait les secrétaires des administrations municipales à tenir des répertoires à colonnes, sur lesquels ils étaient tenus d'inscrire, jour par jour, sans blancs ni interlignes, et par ordre de numéros, les actes des administrations qui devaient aussi être enregistrés sur les minutes, à peine d'une amende de 10 fr. par chaque omission. Les secrétaires supprimés, cette obligation passa au maire, mais les maires protestèrent, et, au nom de la dignité de leurs fonctions, ils sollicitèrent le droit de charger de la tenue du répertoire un employé de la mairie. La circulaire du 7 juillet 1807 engage les préfets à autoriser par un arrêté, les maires, notamment les maires nommés par le gouvernement, à déléguer la tenue du répertoire à l'un des employés salariés par l'administration municipale; mais la circulaire a pris soin de répondre d'avance à l'objection; c'est une mesure de police administrative intérieure, et il ne s'agit point de déléguer l'exercice d'une fonction publique. Au reste, certaines formalités sont prescrites dans l'intérêt du fisc.

« L'employé délégué acceptera par écrit, à la

(1) Art. 15 de la loi du 18 juillet 1837.

« suite de l'arrêté du maire la délégation qui lui
 « aura été faite et se soumettra, sous sa responsa-
 « bilité personnelle, à l'exécution des obligations
 « imposées par la loi.

« Deux expéditions de ces actes seront adressées
 « au sous-préfet de l'arrondissement. Cet adminis-
 « trateur prendra note de la délégation et de la
 « soumission, vous en adressera copie aux époques
 « que vous avez indiquées, et enverra les expédi-
 « tions, l'une au directeur de l'enregistrement,
 « l'autre au procureur près le tribunal de première
 « instance.

« Lors du renouvellement des répertoires actuels,
 « les maires qui en auront délégué la tenue, les
 « coteront et parapheront eux-mêmes, comme
 « remplaçant les présidents des anciennes adminis-
 « trations municipales de canton. »

527. Les autres employés sont aussi les employés de la *mairie* et non du *maire*.

Le § 9 de l'art. 50 de la loi du 18 juillet 1837 ne permet pas le doute : « Sont obligatoires les pen-
 « sions des *employés municipaux*. » Mais ils n'ont pas de position officielle, de caractère public ; dans les limites du budget, le maire fixe leur nombre et leur traitement ; il les nomme, les suspend, les révoque ; il règle leur travail.

528. Les commissaires de police qui prêtent à

l'autorité municipale un concours si utile , sont au contraire de véritables fonctionnaires publics.

Un édit de novembre 1699 avait créé , dans les principales villes du royaume , des commissaires de police *en titre d'offices héréditaires*. Supprimés par l'Assemblée constituante, ils furent bientôt rétablis par les lois des 19-22 juillet et 21-29 septembre 1791 , qui déterminèrent leurs attributions. — Un arrêté consulaire du 19 nivôse de l'an VIII remit la nomination des commissaires de police au premier Consul. — La loi du 28 pluviôse de l'an VIII dispose qu'il y aura un commissaire de police dans les villes qui ont 5,000 habitants , deux dans celles qui ont 50,000 habitants au moins , et un par chaque excédant de 10,000 habitants. — Dans les villes de 100,000 âmes et au dessus , l'art. 14 établit un commissaire-général de police ; tous les autres commissaires de police lui étaient subordonnés , et , sous l'autorité du préfet , il avait la direction suprême de la police. Un arrêté du 5 brumaire de l'an IX lui fit des attributions considérables ; le décret du 25 fructidor de l'an XIII restreignit son autorité. Le décret du 28 mars 1815 supprima les commissaires généraux de police , et nous ne voyons pas qu'ils aient été rétablis ; dans tous les cas , l'institution serait depuis long-temps tombée en désuétude ('). —

(') Dictionnaire de Droit public et administratif de M. Lerat de Magnitot , Vo Commissaire général de police , page 223.

Dans quelques villes, il y a bien un commissaire *central*, mais il n'a pas les attributions faites au commissaire-général par le décret du 25 fructidor de l'an XIII.—Il est placé près du maire pour correspondre avec les commissaires de quartier et donner plus d'unité à leurs opérations.

529. Les commissaires de police, agents administratifs, officiers de police judiciaire, sont dépositaires de l'autorité publique (1).

Ils sont nommés par une ordonnance royale, et, en effet, quoique salariés par le budget de la commune, ils n'exercent pas seulement des fonctions municipales; ils sont et officiers de police judiciaire et agents de l'administration générale. Lors de la discussion de l'art. 50 de la loi du 18 juillet 1837, on soutint que le maire devait intervenir dans leur nomination, qu'il devait au moins présenter des candidats, et la chambre des députés avait d'abord accueilli ce système, mais il n'a point passé dans la rédaction définitive. Le commissaire de police est, nous l'avons dit, un agent de l'autorité supérieure, souvent même un agent politique; il ne faut donc pas que le choix du gouvernement soit gêné par des influences de localité et des calculs de parti. Pourquoi, d'ailleurs, le maire présenterait-il des candidats plutôt que le procureur du Roi ou le procureur général?

(1) Cour de cassation, 2 mars 1838 (Dev. 38—1—359).

530. Le traitement et les frais de bureau du commissaire de police sont à la charge de la commune, c'est une de ses dépenses obligatoires. Mais l'art. 50 a soin d'ajouter : « tels qu'ils sont déterminés par les lois. » La matière est réglée par un arrêté consulaire du 23 fructidor an IX. Souvent les communes accorderont un supplément ; mais elles ne sont pas tenues de le faire, et l'autorité supérieure ne peut inscrire d'office au budget que la somme fixée par l'arrêté de l'an IX. C'est par là que le commissaire de police se trouve, jusqu'à certain point, dans la dépendance du conseil municipal.

531. Comme officier de police judiciaire, il appartient à l'ordre judiciaire, et ses attributions sont déterminées par les chap. 4 et 2 du livre premier du Code d'instruction criminelle. Nous n'avons pas à nous en occuper.

532. Il appartient aussi à la hiérarchie administrative, à un double titre : comme agent de la police générale, comme agent de la police municipale. Sous le premier rapport, il est exclusivement subordonné au préfet, et il exerce la police bien plus dans l'intérêt de la société et du gouvernement que dans l'intérêt de la cité ; ses fonctions sont plutôt des fonctions secrètes et politiques que des fonctions officielles et administratives. Sous le second rapport, il relève de l'autorité municipale

et il est son délégué *pour toutes les matières de police*. Nous allons préciser l'étendue de son mandat.

553. *Agent de renseignements*, c'est lui qui dénonce au maire les choses et les faits qu'il lui importe de savoir ; il lui fait connaître l'état et les besoins de la cité. Les commissaires de police, disait un vieux jurisconsulte, sont non-seulement les aides et les coadjuteurs, *adjutores*, mais encore les yeux des magistrats, *oculi magistratum*.

554. *Agent d'exécution*, il fait exécuter les lois, réglemens et arrêtés de police, c'est-à-dire les lois, les réglemens et les arrêtés qui concernent spécialement le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

Il n'a que l'exécution matérielle ; il ne pourrait prendre d'arrêté, même pour l'exécution d'un règlement municipal ; il ne pourrait faire de proclamation ; il n'a qu'à faire exécuter purement et simplement les arrêtés du maire par l'emploi de la force, ou qu'à constater leur inexécution.

Il suffit de poser le principe. Qu'importent les détails ? Nous ne rappellerons que quelques textes qui font bien connaître la nature et l'étendue de ses fonctions. — Les marchands forains doivent lui représenter leur patente, et les étrangers leurs passeports (loi du 4 thermidor de l'an III, art. 4 ; arrêté du 2 germinal de l'an IV, art. 8). — Les aubergistes, les hôteliers, les logeurs lui soumettent les

registres qu'ils sont obligés de tenir aux termes du n° 2 de l'art. 475 du Code pénal, et il vérifie s'ils sont en contravention. — Il a l'inspection du débit des marchandises qui se vendent au poids ou à la mesure, et il s'assure de l'exactitude et du fidèle usage des poids et mesures. (Art. 28 et suivants de l'ordonnance du 17 avril 1859). — Il peut toujours entrer dans les lieux publics et dans les lieux livrés notoirement à la débauche, pour constater ou prévenir le désordre et les contraventions (Loi du 19-22 juillet 1794, titre 4^{er}, art. 9 et 10). — Il a la police de la bourse et des théâtres (Art. 19 de la loi du 29 germinal an IX). — Il constate les contraventions de grande voirie (Loi du 29 floréal an X, art. 2). — Il fait ouvrir par force les portes et les meubles que l'huisier trouve fermés, quand il se présente pour saisir (Art. 587 du Code de procédure civile). — Il maintient le bon ordre dans les rues et dans les lieux d'assemblées publiques. Il arrête les perturbateurs, dissipe les attroupements, et, après avoir fait les sommations légales, requiert, au besoin, l'emploi de la force publique (Loi du 10 avril 1851). — Il constate les contraventions. Ses procès-verbaux ne sont soumis à aucune formalité. Il n'est plus tenu, comme l'exigeait l'art. 12 du titre premier de la loi du 19 juillet 1794, de les faire certifier par la signature de deux voisins présents à la rédaction. Ils font foi jusqu'à preuve contraire, et non pas jusqu'à

inscription de faux (Art. 44 et 54 du Code d'instruction criminelle).

555. Chaque commune rurale doit avoir un garde-champêtre au moins (1). Les gardes-champêtres n'ont pas , au reste , une autorité aussi étendue que les commissaires de police dans les villes. Ils ne sont, en effet , chargés que de veiller à la conservation des récoltes et des propriétés rurales , de rechercher et de constater les délits qui peuvent y porter atteinte.

Ils ne furent pas créés , mais seulement réorganisés par la loi du 28 septembre—6 octobre 1794 qui leur confia la police rurale sous la surveillance immédiate des maires. Dans l'ancienne législation, on les appelait tantôt gardes-champêtres , tantôt *bangards* , *messiers* ou *gardes messiers* , suivant les localités.

La loi du 28 septembre—6 octobre 1794 , un décret du 20 messidor de l'an III , un arrêté du 25 fructidor de l'an IX , une loi du 28 floréal de l'an X , un décret du 11 juin 1806 , le chap. 5 du titre premier du Code d'instruction criminelle , les art. 45 et 50 de la loi du 18 juillet 1837 , forment la législation sur la matière.

556. Les gardes-champêtres sont nommés par le maire ; ils doivent être approuvés par le conseil mu-

(1) Art. 3 du décret du 20 messidor de l'an III. — art. 30, n° 7, de la loi du 18 juillet 1837.

nicipal , agréés et commissionnés par le sous-préfet. Le préfet , seul , peut les révoquer. Tel est le texte de l'art. 43 de la loi du 18 juillet 1857 , et nous avons déjà examiné quelques-unes des difficultés qu'il présente ⁽¹⁾.

Le choix du maire est-il complètement libre , ou les gardes-champêtres doivent-ils remplir certaines conditions déterminées par les lois ? La loi du 28 septembre 1794 ⁽²⁾ exige qu'ils aient au moins vingt-cinq ans. L'arrêté du 25 fructidor de l'an IX prescrit de les choisir parmi les vétérans et anciens militaires domiciliés dans l'arrondissement. Ne pourrait-on pas dire que ces lois ont été abrogées par l'art. 43 de la loi du 18 juillet 1857 , qui laisse toute liberté au maire ; que l'approbation du conseil municipal et du sous-préfet rend toute autre garantie superflue ? Mais l'art. 43 n'avait pas la prétention de codifier les lois spéciales qui concernent les gardes-champêtres ; il ne s'occupe que de leur nomination. Cependant l'arrêté du 25 fructidor de l'an IX est tombé en désuétude ou plutôt l'usage l'a interprété ; il ne prescrit pas , il recommande , il conseille de choisir un ancien militaire.

Le garde-champêtre, nommé par le maire, est reçu par le juge de paix , c'est-à-dire avant d'entrer en fonctions, il prête serment entre ses mains.

(1) Titre 1^{er}, nos 433-434 et 435.

(2) Section VII.—Art. 5.

557. Son traitement est, comme nous l'avons dit, une dépense obligatoire de la commune, mais il n'est pas fixé par la loi; il devait varier suivant l'étendue et les ressources de chaque commune (1). C'est donc au conseil municipal à le voter chaque année, sauf à l'autorité chargée d'homologuer le budget, à augmenter l'allocation si la somme votée lui paraît insuffisante.

558. Le garde-champêtre est un agent administratif et un agent judiciaire. Il est chargé de la police rurale *préventive* et de la police rurale *judiciaire*; en un mot, il a pour mission de prévenir et de constater les délits que l'on pourrait commettre contre les propriétés rurales. Par sa présence et sa surveillance, il assure et conserve les propriétés.

Il est en outre pour le maire *un agent de renseignements*. Il doit, aux termes de l'art. 5 du décret du 11 juin 1806, l'informer de tout ce qu'il découvre de contraire au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, le prévenir lorsqu'il s'établit dans la commune des individus étrangers à la localité. Il est encore un agent de *transmission*; c'est lui qui remet aux habitants de la commune toutes les significations que le maire fait ou est chargé de faire dans la forme administrative.

559. C'est un officier de police judiciaire. Ses

(1) Décret du 20 messidor de l'an III.—Art. 2.

fonctions sont déterminées par le chapitre 5 du livre 1^{er} du Code d'instruction criminelle. — La loi du 28-30 avril 1790, art. 9 et 10, lui donne qualité pour constater les délits de chasse et de port d'armes; par leur nature, ils rentrent dans les attributions du garde-champêtre. — La loi du 28 avril 1816 (1) le charge de constater les fraudes commises sur les tabacs. — La loi du 10 avril 1831, sur les attroupements, l'excepte nominativement des officiers de police qui peuvent faire les sommations et requérir l'emploi de la force publique.

540. Le décret du 11 juin 1806 détermine les rapports des gardes-champêtres et de la gendarmerie. — Dans les huit jours de leur installation, ils doivent se présenter à l'officier ou au sous-officier de gendarmerie de leur canton, et faire inscrire leur nom, leur âge et leur domicile sur un registre à ce destiné. — Les officiers et sous-officiers de gendarmerie s'informent dans leurs tournées de la manière dont ils remplissent leurs fonctions et en font leur rapport au sous-préfet. Ils peuvent mettre en réquisition les gardes-champêtres d'un canton, à la charge seulement d'en donner avis au maire et au sous-préfet, et de leur en faire connaître les *motifs généraux*.

541. Les procès-verbaux des gardes-champêtres

(1) Art. 223.

doivent être rédigés, écrits et signés par eux. Mais s'il arrivait par hasard qu'ils ne sussent pas écrire? La Cour de cassation, par une interprétation large de la loi, a jugé qu'ils pouvaient faire leur rapport verbal au fonctionnaire qui a qualité pour recevoir l'affirmation, et que celui-ci rédigerait le procès-verbal. Elle est allée plus loin; elle permet au secrétaire de maire d'écrire, sous les ordres et en présence du maire, le procès-verbal auquel bien entendu le maire appose sa signature (¹).

Le procès-verbal doit, à peine de nullité, être affirmé dans les 24 heures devant le juge de paix et en son absence devant le maire, ou devant l'adjoint et même devant le conseiller municipal qui remplace le maire(²).

Le procès-verbal devra aussi être enregistré dans le délai de quatre jours fixé par l'art. 20 de la loi du 22 frimaire de l'an VII. A défaut d'enregistrement dans ce délai, il ne serait pas nul; aucun texte ne prononce la nullité; seulement le juge ne pourrait fonder une condamnation sur une pièce non enregistrée. Le procès-verbal du garde-champêtre fait foi jusqu'à preuve contraire, mais non pas jusqu'à inscription de faux.

542. Nous ne dirons qu'un mot des autres auxi-

(¹) Arrêt de la Cour de Cass. du 19 mars 1830, (D. 1830-1-320).

(²) Loi du 28 septembre-6 octobre 1791, titre 2, section VII, art. 6.—
Loi du 28 floréal an X, art. 11.

liaires de l'administration municipale. — Quelques villes, les plus importantes, ont un architecte ; c'est lui qui fait les plans , rédige le cahier des charges , vérifie les mémoires des ouvriers, en un mot , prépare , dirige et surveille tous les travaux entrepris par la cité. Le plus souvent il donne des projets d'alignement. C'est un employé fort utile sans doute, mais enfin c'est un simple employé communal, sans caractère public ; la résolution, la signature, la surveillance et la responsabilité officielle appartiennent au maire. — Les agents voyers nommés par le préfet, salariés par le budget départemental , élevés au rang d'agents administratifs par l'art. 44 de la loi du 24 mai 1836, sont surtout des auxiliaires de l'administration générale. Cependant ils sont dans les campagnes les auxiliaires utiles , indispensables des maires pour les alignements à donner et les travaux de voirie. — Le rôle des conservateurs de musée et des bibliothécaires, simples employés communaux, nommés par le maire, payés par la commune, n'a pas besoin d'être défini.

CHAPITRE VII.

DES AUXILIAIRES DE L'ADMINISTRATION.

SOMMAIRE.

543.—Les agents administratifs ont des auxiliaires.

544.—Division.

545. Le Roi, les ministres, les préfets et les maires, telle est donc la hiérarchie des agents administratifs proprement dits, c'est-à-dire des agents qui ont *l'action*, exercent *l'autorité* et se mettent en rapports directs et officiels avec les citoyens.

Mais ils ne peuvent tout voir et tout faire par eux mêmes ; ils ont donc des auxiliaires pour faire le travail et préparer les mesures qu'ils s'approprient et dont ils assument la responsabilité.

Tantôt ce concours est nécessaire, c'est-à-dire prescrit par la loi qui place auprès d'eux certains agents auxiliaires et exige leur intervention dans quelques actes administratifs ; tantôt au contrai-

re, il n'est qu'officieux, et c'est le pouvoir exécutif, qui, sans y être contraint, trouve convenable d'instituer des conseils pour l'éclairer et le renseigner.

Le plus souvent les agents auxiliaires n'ont pas la résolution; quelquefois cependant ils exercent en leur nom l'autorité. — En décomposant l'administration civile, nous lui avons reconnu plusieurs caractères : ou elle fait acte de *puissance, imperii*, et agit dans l'intérêt général de la société; ou elle gère la fortune de l'État; ou elle exerce une haute tutelle sur les établissements publics. S'agit-il de la puissance administrative? Les agents administratifs en conservent, presque sans exception, l'exercice nominal et officiel: si l'autorité est déléguée à leurs auxiliaires, ce n'est que pour quelques points secondaires et de détail. S'agit-il de la fortune de l'État? Les administrations financières ont un mandat beaucoup plus étendu; elles ont même, presque sans partage, la régie des contributions indirectes.

Les auxiliaires, quoique placés en dehors de la ligne hiérarchique, jouent donc un rôle important dans l'administration et appartiennent, sous un certain rapport, au droit administratif; ils ont des attributions propres et officielles; et d'ailleurs il importe de reconnaître et de préciser la part qui revient à chacun dans l'œuvre administrative.

544. Nous ferons trois sections.

Dans la première, nous nous occuperons des agents auxiliaires de la puissance publique, dont le concours est exigé par la loi.

Dans la seconde, nous exposerons l'organisation et la compétence des diverses administrations financières.

Dans la troisième, nous dirons un mot des conseils purement consultatifs.

SECTION PREMIÈRE.

DES AGENTS AUXILIAIRES DE LA PUISSANCE PUBLIQUE, DONT LE CONCOURS EST EXIGÉ PAR LA LOI.

SOMMAIRE.

- 545.—Les ingénieurs des ponts et chaussées ont des fonctions importantes.
- 546.—Législation.
- 547.—Division du territoire; personnel de l'administration.
- 548.—Nomination.
- 549.—Attributions du conseil général.
- 550.— — des inspecteurs généraux.
- 551.— — des inspecteurs divisionnaires.
- 552.— — des ingénieurs en chef.
- 553.— — des ingénieurs ordinaires.
- 554.— — des conducteurs des ponts et chaussées.
- 555.—Résumé des attributions du corps des ponts et chaussées.
- 556.—Quels sont les agents des ponts et chaussées qui ont le droit de constater les contraventions de grande voirie ?
- 557.—Les procès-verbaux doivent être affirmés.
- 558.—Devant qui ?
- 559.—Dans quel délai ?
- 560.—Les procès-verbaux ne font foi que jusqu'à preuve contraire.

- 561.—Le corps royal des mines , auxiliaire de l'administration.
- 562.—Division du territoire et personnel de l'administration.
- 563.—Attributions.
- 564.—Les ingénieurs des mines peuvent constater les contraventions.
- 565.—Des auxiliaires de l'administration pour les travaux civils.
- 566.—Du conseil des bâtiments civils.—Son organisation.
- 567.—Ses attributions.
- 568.—Des inspecteurs généraux des bâtiments civils, et des inspecteurs des monuments historiques.
- 569.—Critique.—
- 570.—Corps spécial d'architectes pour les travaux exécutés à Paris.
- 571.—Des architectes de département.
- 572.—Des agents voyers.
- 573.—Des vérificateurs des poids et mesures.

545. Notre époque se préoccupe fortement des intérêts matériels, plus vivement peut-être que des intérêts moraux; elle se jette avec entraînement dans les entreprises, disons mieux, dans les aventures industrielles; le gouvernement lui-même dirige cette activité, qui tourmente la vie sociale, vers les grands travaux publics, les chemins de fer, les canaux, les routes, les ports, etc.... Les ingénieurs des ponts-et-chaussées, chargés d'étudier les projets, d'arrêter les plans, de donner leur avis sur les concessions sollicitées, de préparer les devis et les adjudications, de surveiller et de diriger les travaux, de résoudre les grandes questions qui intéressent l'industrie, les autorisations d'usines, les règlements d'eau, ont, sans contredit, un rôle considérable et une haute et belle mission.

546. Le corps des ponts-et-chaussées a été réor-

ganisé par la loi du 54 décembre 1790—19 janvier 1794 et le décret du 7 fructidor de l'an XII ; les ordonnances des 8 juin 1852, 23 décembre 1854, 25 décembre 1858—22 janvier 1859, n'ont réglé que quelques points secondaires.

547. La France est divisée en 16 inspections, circonscription toute spéciale aux ponts-et-chaussées, et qu'une ordonnance peut modifier suivant les besoins du service.

Un directeur général, huit inspecteurs généraux et un conseil d'administration sont placés auprès du pouvoir central.

Le conseil est composé des inspecteurs généraux, de huit inspecteurs divisionnaires, de l'inspecteur général attaché au département de la marine, et de deux inspecteurs divisionnaires adjoints. Il est présidé par le ministre des travaux publics, et, en son absence, par le directeur général. Il se subdivise en quatre sections.

A côté des autorités locales, 16 inspecteurs divisionnaires, des ingénieurs en chef, des ingénieurs ordinaires, des aspirants ingénieurs et des élèves ingénieurs, des conducteurs de travaux. Nous ne parlons pas des agents subalternes, des piqueurs d'ouvriers, des cantonniers, des gardes-écluses, des gardes-digues, des gardes-marais et des gardes-ponts à bascule.

548. Le directeur général, les inspecteurs géné-

raux, les inspecteurs divisionnaires, les ingénieurs en chef, les ingénieurs ordinaires sont nommés par le Roi, sur le rapport du ministre des travaux publics, l'indication et le rapport du directeur général. Le directeur général nomme les ingénieurs aspirants et les élèves ingénieurs; il nomme aussi les conducteurs des ponts et chaussées, mais sur la présentation de l'ingénieur en chef, et l'avis de l'inspecteur divisionnaire. Parmi les conducteurs, les uns sont embrigadés et les autres ne le sont pas; c'est l'embrigadement qui seul leur assure un emploi certain et un traitement fixe. Les conducteurs non embrigadés sont employés temporairement et salariés sur les crédits ouverts pour le matériel.

549. Quelles sont les attributions de ces divers agents? Les entreprises d'utilité publique sont décrétées par une ordonnance royale ou par une loi, quand il s'agit de grands travaux, de chemins de fer, de routes royales, de canaux, etc... (1) Mais c'est le conseil général des ponts et chaussées qui éclaire le pouvoir exécutif et même le pouvoir législatif: il est appelé à donner son avis sur les projets généraux de routes, de navigation naturelle ou artificielle, de chemins de fer, de grands ponts, d'établissements nouveaux dans les ports maritimes, d'endiguement, de dessèchements de marais, de canaux d'irrigation. Les sec-

(1) Art. 3 de la loi du 3 mai 1841.

tions s'occupent des affaires courantes et qui n'exigent pas la réunion du conseil général : la première, des affaires relatives aux routes et ponts ; la seconde, des plans généraux d'alignement, de l'établissement des usines et du règlement des cours d'eau ; la troisième, de tout ce qui tient à la navigation naturelle ou artificielle, aux travaux des ponts, quais, bacs, dessèchements de marais, canaux d'irrigation ; la quatrième, de tout ce qui concerne les chemins de fer. L'art. 5 de l'ordonnance du 22 janvier 1859 dispose que la seconde section s'occupe des affaires relatives à l'établissement des usines et au règlement des cours d'eau ; d'après l'art 44 du décret du 7 fructidor de l'an XII, le conseil général examinait *le contentieux* relatif à l'établissement, règlement et police des usines à eau ; mais c'était là une mauvaise rédaction : jamais en matière de règlements d'eau et de police d'usines, il ne surgit de questions contentieuses ; nul n'a de droit acquis contre le pouvoir discrétionnaire et réglementaire de l'administration. Quand il s'agit de l'établissement d'une usine, il en est presque toujours ainsi ; la concession est une faveur et une libéralité.

550. Les inspecteurs généraux sont envoyés en mission extraordinaire pour visiter les travaux qui leur sont désignés par le directeur général.

551. Les inspecteurs divisionnaires surveillent le personnel, le matériel et la comptabilité dans leur

arrondissentent. Outre les tournées partielles qu'exige le bien du service, ils font, tous les 18 mois, une tournée générale qui ne peut durer moins de six mois ; ils étudient et présentent les plans et projets pour les grands travaux qui s'étendent en dehors de la juridiction de l'ingénieur en chef, c'est-à-dire du département.

552. Les ingénieurs en chef sont chargés du service des ponts et chaussées dans le département, sous les ordres immédiats des préfets, et sous la surveillance de l'inspecteur divisionnaire. Ils arrêtent ou approuvent les projets, les devis, les détails estimatifs, et le cahier des charges sur lesquels les adjudications s'ouvrent ; ils les présentent au préfet qui les approuve définitivement.

Ils assistent à l'adjudication pour expliquer les clauses du cahier des charges. Ils donnent leur avis sur la capacité des soumissionnaires. Ils vérifient provisoirement les travaux des entrepreneurs et leur délivrent des certificats sur lesquels le préfet ordonnance à leur profit le paiement d'à-comptes.

553. Les ingénieurs ordinaires, les ingénieurs aspirants et les élèves ingénieurs surveillent et dirigent immédiatement l'exécution des travaux. Ils vérifient la qualité, la quantité et l'emploi des matériaux. Ils font l'examen et les toisés qui précèdent la réception des travaux. Ils doivent être presque toujours présents sur les ateliers des grands travaux.

554. Les conducteurs des ponts et chaussées tiennent les états des piqueurs et ouvriers, font les toisés, en présence des ingénieurs ordinaires, les assistent dans la vérification des matériaux et la levée des plans.

555. En résumé, les ingénieurs et les agents des ponts et chaussées concourent :

1° A l'expropriation pour cause d'utilité publique. — Ils étudient les projets, lèvent les plans des parcelles qui doivent être expropriées; ils font partie de la commission qui reçoit et apprécie les réclamations des parties intéressées.

2° A la répartition des crédits; les fonds sont répartis sur les demandes qu'ils forment et les états qu'ils présentent.

3° A l'ordonnancement; c'est sur leurs certificats que le préfet délivre des mandats de paiement. — Ils n'ont jamais le maniement des deniers: les fonctions de payeurs et d'ordonnateurs, appelés à se contrôler les uns les autres, sont essentiellement incompatibles. Dans les entreprises par économie ou par régie, la nécessité fait, jusqu'à certain point, exception à la règle. C'est un agent des ponts et chaussées qui reçoit les fonds qui sont destinés aux ouvriers. Il est vrai de dire que c'est un autre agent, l'ingénieur, qui contrôle les dépenses et ordonne les paiements.

4° Aux adjudications; ils rédigent les devis et le ca-

hier des charges et ils en expliquent les clauses aux soumissionnaires.

5° A l'exécution ; ils autorisent par écrit les changements dont la nécessité est démontrée ; ils surveillent , approuvent et reçoivent les travaux et quelquefois même ils les font exécuter.

C'est enfin sur leur avis que les plans généraux d'alignement sont faits et les alignements partiels délivrés , que les usines sont autorisées et que les règlements d'eau sont arrêtés.

Quelle que soit l'importance et la réalité de ces fonctions, en droit, les agents des ponts et chaussées n'*administrent* pas, ne font pas d'*actes* ; ils renseignent seulement les autorités qui prennent la résolution et ordonnent la mesure, le Roi, le ministre des travaux publics et le préfet. Il est vrai qu'en fait, leur avis est presque toujours l'arrêté, et que par la force des choses ils décident souverainement les questions d'art.

556. Ils font cependant *acte d'autorité* dans un cas ; ils constatent les contraventions de grande voirie, et leurs procès-verbaux, pour faire foi, n'ont pas besoin d'emprunter une autre signature.

L'art. 2 de la loi du 29 floréal de l'an X ne donnait le droit de constater les contraventions de grande voirie qu'aux ingénieurs et aux conducteurs des ponts et chaussées ; l'art. 412 du décret du 16 décembre 1811 l'étendit aux cantonniers. Mais qu'appelait-on

alors cantonnier ? C'était l'adjudicataire de l'entretien d'une partie de route , d'un canton (1). Maintenant c'est un simple ouvrier préposé à la réparation des routes. Les cantonniers actuels n'avaient donc pas qualité pour faire des procès-verbaux. Mais la loi du 25 mars 1842 a chargé les piqueurs des ponts-et-chaussées et les cantonniers chefs , qui seraient commissionnés à cet effet , de constater tous les délits de grande voirie.

557. Les procès-verbaux dressés par les ingénieurs , les conducteurs , les piqueurs des ponts-et-chaussées et les cantonniers chefs doivent être affirmés. L'art. 2 de la loi du 29 floréal de l'an X n'avait pas prescrit cette formalité ; mais elle fut exigée par les art. 32 et 44 du décret du 23 juin 1806 ; il est vrai qu'ils ne concernent que la police du roulage ; mais le décret du 18 août 1810 considéra qu'ils interprétaient l'art. 2 de la loi du 29 floréal ; *et que d'ailleurs l'affirmation est indispensable pour que les procès-verbaux puissent motiver une condamnation.* Il dispose en conséquence : « Les préposés ci-dessus
« désignés (les préposés aux droits réunis et aux
« octrois), ainsi que les fonctionnaires publics désignés dans l'art. 2 de la loi du 29 floréal de l'an X,
« seront tenus d'affirmer devant le juge de paix les
« procès-verbaux qu'ils seront dans le cas de rédi-

(1) Art. 47 et 48.

« ger, lesquels ne pourront autrement faire foi et
« motiver une condamnation. »

558. Le décret du 18 août 1810 ne désigne que le juge de paix pour recevoir l'affirmation, mais l'art. 112 du décret du 16 décembre 1811 permet aussi d'affirmer les procès-verbaux devant le maire ou l'adjoint *du lieu*. Le maire n'est pas appelé, remarquez-le bien, à remplacer le juge de paix absent : la formalité peut être remplie indifféremment devant le juge de paix ou devant le maire (1).

Mais quel est le juge de paix qui doit recevoir l'affirmation? Est-ce le juge de paix de la résidence du fonctionnaire ou le juge de paix du lieu du délit? L'art. 2 du décret du 18 août 1810 ne s'explique pas, et comme il était fort difficile de choisir, le conseil d'État trancha la difficulté ; dans le silence de la loi, il laisse au fonctionnaire la faculté de faire l'affirmation, soit devant le juge de paix de sa résidence, soit devant le juge de paix du lieu du délit (2).

Il semblait que, pour le maire, l'art. 112 du décret du 16 décembre 1811 s'était exprimé assez clairement. *Le maire du lieu*, n'est-ce pas le maire du lieu du délit? Cependant cette rédaction présentait encore du vague; on pouvait, à la rigueur, dire le maire du lieu de la résidence aussi bien que le maire du lieu

(1) Conseil d'État, 23 juin 1841.

(2) Conseil d'État, 31 août 1828.—21 octobre 1831.—9 mars 1836.

du délit. L'art. 2 du décret du 18 août 1810, interprété par la jurisprudence, n'a-t-il pas lui-même interprété l'art. 112 du décret du 16 décembre 1811 (1)? Le conseil d'Etat l'a pensé, et il a admis à recevoir l'affirmation, le maire de la résidence aussi bien que le maire du lieu du délit.

559. Dans quel délai le procès-verbal doit-il être affirmé? Ce point n'est encore réglé par aucun texte, ni par le décret du 18 août 1810, ni par le décret du 16 décembre 1811. Il faut bien cependant que la formalité, puisqu'elle est prescrite, soit accomplie dans un certain délai, dans un délai extrêmement bref. Est-ce le délai de 24 heures? Il a été prescrit par la loi du 28 septembre—6 octobre 1791 sur la police rurale, pour les procès-verbaux des gardes-champêtres. Mais d'autres lois accordent un délai de trois jours, notamment l'art. 26 de l'arrêté du 8 prairial de l'an XI, sur les droits de navigation et la loi du 14 brumaire an VII (art. 26), relative à la taxe d'entretien des routes. L'affirmation peut donc en principe être utilement faite pendant trois jours. Dès-lors, pourquoi ne donner que 24 heures, quand la loi n'a imparti aucun délai (2)? L'analogie est plutôt dans la loi du 8 prairial de l'an XI et la loi du 14 brumaire de l'an VII, que dans la loi du 28 septembre—6 octobre 1791.

(1) Conseil d'Etat, 25 février et 23 juillet 1841.

(2) Arrêts du 26 mai 1837, et du 23 juillet 1841.

560. Le procès-verbal fera-t-il foi jusqu'à inscription de faux ou seulement jusqu'à preuve contraire? La jurisprudence du conseil d'État a encore hésité. Trois arrêts à la date des 2 septembre 1829, 30 novembre et 26 décembre 1850 avaient jugé ou énoncé qu'il faisait foi jusqu'à inscription de faux. Mais les derniers arrêts des 8 juin 1852, 21 mars 1854 et 14 juillet 1844, ont reconnu qu'il ne fait foi que jusqu'à preuve contraire. Nous ne comprenons pas que la question ait été résolue autrement. Faire foi jusqu'à inscription de faux, c'est un privilège exorbitant; il faut trouver un texte qui le concède. Dans le doute, la faveur de la défense n'autoriserait-elle pas le prévenu à faire la preuve contraire? Enfin, l'art. 154 du Code d'instruction criminelle a posé le principe: « Les procès-verbaux et rapports faits
 « par des agents, préposés ou officiers *auxquels la*
 « *loi n'a pas accordé le droit d'en être crus jusqu'à*
 « *inscription de faux*, peuvent être débattus par
 « des preuves contraires, soit écrites, soit testimo-
 « niales si le tribunal juge à propos de les ad-
 « mettre. »

561. L'art. 552 du Code civil donne au propriétaire du sol la propriété du dessus et du dessous, *usque ad cælum usque ad imum*; mais il a soin d'ajouter: « Sauf les modifications résultant des lois et
 « réglemens relatifs aux mines. » C'est qu'en effet si les mines ne sont plus des propriétés domaniales et

régaliennes, il est vrai de dire que le droit du souverain restreint singulièrement le droit du propriétaire tréfoncier. Aucune mine ne peut être exploitée sans l'octroi du gouvernement, toujours maître de préférer l'inventeur au propriétaire, et un tiers, même un étranger, à l'inventeur et au propriétaire, qui n'ont droit qu'à une indemnité réglée souverainement par l'ordonnance de concession (1). Pour exploiter et même pour découvrir une mine, il faut faire des dépenses considérables ; il faut des connaissances spéciales qui presque toujours dépasseront les ressources et les connaissances du propriétaire ; par respect pour la propriété privée, devait-on laisser le trésor perdu et enfoui pour tous, pour le pays, l'industrie et le propriétaire lui-même ? D'un autre côté, une exploitation inhabile gaspillerait et ruinerait la mine la plus riche, mettrait en danger la sûreté publique et la vie des ouvriers ; il convenait donc de soumettre l'exploitation de la mine concédée à la surveillance incessante et sévère de l'autorité administrative. Mais toutes ces questions sont des questions de science et d'art qui exigent une étude toute particulière ; il fallait donc placer auprès du ministre et du préfet des hommes spéciaux. Le décret du 18 novembre 1810 a institué le corps royal des mines parallèlement au corps des ponts-et-chaussées, d'a-

(1) Loi du 21 avril 1810, art. 6, 18 et 43.

près le même système. Le décret du 5 janvier 1813, les ordonnances des 27 avril, et 8 juin 1832, 2 mars 1836 et 20 octobre 1840, ont successivement modifié et complété l'organisation.

562. Les mines (en 1854 on en comptait 520), ou, pour mieux dire, le sol est divisé, relativement aux mines, en 5 inspections et 18 arrondissements; chaque arrondissement se subdivise en deux stations.

Le directeur des ponts-et-chaussées est en même temps le directeur des mines.

Six inspecteurs généraux, deux inspecteurs généraux adjoints, un conseil d'administration composé des inspecteurs généraux, d'un ingénieur en chef remplissant les fonctions de secrétaire, et présidé par le ministre des travaux publics, et, en son absence, par le directeur général, forment l'administration centrale. Vingt-trois ingénieurs en chef, 44 ingénieurs ordinaires, 11 aspirants et 11 élèves forment l'administration locale.

Le directeur et les ingénieurs de tout grade sont nommés par le roi; les élèves et les aspirants par le ministre des travaux publics sur la présentation du directeur.

563. Le directeur général travaille avec le ministre, et présente toutes les affaires qui doivent lui être soumises.

Le conseil général délibère sur les demandes en concession et sur toutes les grandes questions qui intéressent les mines.

Les inspecteurs généraux de seconde classe sont sans cesse en tournée pour visiter les mines et les administrations locales.

Les ingénieurs en chef et les ingénieurs ordinaires donnent au préfet et à l'administration supérieure tous les renseignements qu'ils leur demandent et leur dénoncent tous les faits qu'il leur importe de connaître. — Ils font partie du conseil qui détermine la redevance fixe et la redevance proportionnelle due par les mines. (Décret du 6 mai 1844.)

Étudier et explorer le sol de la France pour découvrir les richesses minérales qu'il renferme ; — guider les personnes qui s'occupent des mines et de tous les minéraux utiles ; — instruire les demandes en concession et fixer le périmètre de la mine ; — déterminer les travaux d'art qui doivent être exécutés ; visiter fréquemment les carrières et les mines souterraines ; veiller à la conservation du sol et des édifices et à la sûreté des ouvriers ; — diriger l'exploitation des mines et des tourbières qui appartiennent à l'État ou aux communes ; — préparer les réglemens de police ; — examiner dans l'intérêt de la bonne foi publique et de la sûreté des transactions commerciales, les statuts des sociétés anonymes qui se forment, soit pour l'exploitation, soit pour le traitement des substances minérales ; — initier à la théorie et à la pratique de leur art les élèves ingénieurs ; former de bons maîtres mineurs ; — tel est

le rôle des ingénieurs des mines comme auxiliaires de l'administration.

564. Ils ont en outre qualité pour constater et dénoncer à l'administration ou aux tribunaux les infractions commises contre les lois et les règlements qui régissent les mines et les usines qui en élaborent les produits. L'art. 95 de la loi du 21 avril 1810 dispose que les contraventions à la police des mines seront dénoncées et constatées comme les contraventions en matière de voirie ; mais, en résumé, à qui appartient-il de rédiger des procès-verbaux ? D'après le décret du 18 novembre 1810 et le décret du 3 janvier 1815 (art. 21 et 22), aux ingénieurs des mines.

Point de règles spéciales sur la forme des procès-verbaux ; l'art. 21 du décret du 3 janvier 1815 se borne à dire que les procès-verbaux doivent être déposés et signés dans les délais prescrits. Il faut donc se référer aux lois et règlements sur la grande voirie. Ainsi le procès-verbal devra être affirmé ; mais il pourra l'être, soit devant le maire, soit devant le juge de paix de la résidence du fonctionnaire ou du lieu du délit. Il devra être affirmé dans le délai de trois jours. Il fera foi jusqu'à preuve contraire et non pas jusqu'à inscription de faux.

565. Les ingénieurs des ponts-et-chaussées n'ont dans leurs attributions, nous venons de l'expliquer, que la navigation et la grande voirie. L'art. 45 du

décret du 7 fructidor an XII autorise sans doute le préfet à les charger, avec le consentement du directeur général, des autres travaux qu'entreprend l'État, le département ou une commune, mais, par exception et dans des circonstances extraordinaires. Quand il s'agit de bâtiments civils, c'est-à-dire de monuments publics et d'édifices affectés à des services civils, l'administration a d'autres auxiliaires, un conseil et des inspecteurs des bâtiments civils, un corps spécial d'architectes pour Paris, et des architectes de département. Ces agents qui se placent après le corps des ponts-et-chaussées ont une haute mission. Leur existence est un fait reconnu, accepté; mais ne cherchez pas dans le Bulletin la loi ou l'ordonnance qui les organise et détermine leurs attributions; l'institution ne repose que sur des circulaires et des arrêtés ministériels, et c'est à peine si l'on trouve un décret qui nomme le conseil des bâtiments civils⁽¹⁾. Ces auxiliaires n'existent donc que de par le bon plaisir du ministre qui pourrait très-légalement se passer de leur concours; la circulaire du 13 vendémiaire de l'an VIII lui réserve nettement ce droit: « Toutes les pièces... sont adressées
« au ministre qui les soumet lui-même à son conseil
« des bâtiments civils, *s'il le juge convenable*, avant
« de les revêtir de son approbation. » La chose va-

(¹) Décret du 11 juin 1811, art. 15.

lait bien la peine d'être réglée par une loi ou au moins par une ordonnance royale.

566. Le conseil des bâtiments civils a été placé par une ordonnance du 25 mai 1859, dans le ministère des travaux publics ; il avait été organisé par un arrêté du ministre de l'intérieur à la date du 15 avril 1858. Il est composé :

De l'administrateur des bâtiments civils et des monuments historiques, président ;

De cinq inspecteurs généraux des bâtiments civils ;

D'un membre inspecteur général de la comptabilité ;

De l'inspecteur général des monuments historiques ;

De l'architecte, inspecteur général des maisons pénitentiaires ;

D'un secrétaire ayant voix consultative.

Il peut être nommé des membres honoraires, mais leur nombre ne doit jamais dépasser celui des membres en service actif. — Les membres du conseil sont à la nomination du ministre des travaux publics. (Arrêté du 25 avril 1858.)

567. Quelles sont les attributions du conseil ? Il a pour mission de maintenir et de 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 ; enfin sur celles qui concernent la voirie urbaine. Il examine, dans cet esprit, les projets, les plans, les devis et les détails *de toutes les constructions* faites par l'État, à quelque ministère qu'elles appartiennent, et de toutes celles des départements et des communes, dans les limites voulues par la loi (art. 7). — Il est consulté sur les procès-verbaux d'adjudication et les marchés soumis à l'approbation ministérielle (art. 9). — Il donne son avis sur les difficultés qui surviennent, soit entre les administrations locales et les architectes, soit entre les administrations, les architectes ou les entrepreneurs entre eux (art. 11). — Il délibère sur le règlement définitif des mémoires partiels et des comptes généraux du ministère de l'intérieur ; 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 la loi (art. 12). — Il juge en dernier ressort les concours ouverts pour des projets d'édifices publics (art. 14).

Au surplus, le conseil ne s'occupe que des affaires et des questions qui lui sont renvoyées officiellement, soit par le ministre de l'intérieur, soit par les autres ministres.

Si les travaux concernent l'État, on distingue : tous les travaux neufs, quelle que soit l'importance du

devis, sont approuvés par le ministre ; il doit même ordonner toutes les réparations, même les réparations d'entretien. La circulaire du 13 vendémiaire de l'an VIII n'excepte que les réparations locatives et les réparations urgentes, et encore elle restreint l'exception dans les limites les plus sévères. *Les réparations locatives ne changent rien aux décorations tant extérieures qu'intérieures ; elles comprennent le remplacement de quelques briques de plancher, de quelques carreaux de verre aux croisées.* En cas de péril imminent, le préfet n'attendra pas l'autorisation du ministre ; il ordonnera les réparations urgentes..... *jusqu'à concurrence de 150 fr. au plus.*

L'art. 54 de la loi du 10 mai 1838 et l'art. 45 de la loi du 18 juillet 1857, ont élargi la règle pour les départements et les communes. Les projets et les devis ne sont soumis au ministre que si la dépense excède 50,000 fr. pour les édifices départementaux, et 30,000 fr. pour les édifices communaux. Point de distinction entre les constructions, les reconstructions et les simples réparations.

Le conseil des bâtiments civils peut être consulté sur tous les plans et sur tous les devis qui doivent être approuvés par le ministre ; il n'émet qu'un avis et le ministre prononce ; en fait, c'est presque toujours le conseil qui décide souverainement ces questions d'art.

568. Les inspecteurs des bâtiments civils sont

chargés de la surveillance suprême des travaux à Paris et dans les départements.

L'inspecteur général des monuments historiques et les inspecteurs de département ont été institués dans une pensée d'art et de science ; ils protègent nos vieux monuments contre le vandalisme et les restaurations des autorités locales ; ils renseignent le ministre de l'intérieur et le mettent à même d'ordonner les mesures de conservation. Les inspecteurs de département ont une mission gratuite et purement officieuse.

569. Le conseil des bâtiments civils est l'objet de vives attaques ; on lui reproche d'intervenir dans les projets qui n'ont aucune importance et d'en retarder l'exécution, sans intérêt ; de ramener tous les plans à la triste uniformité de l'architecture officielle ; de condamner tous les édifices , même les plus modestes , à affecter des prétentions monumentales ; d'enlever aux édifices de province cette originalité qui fait la fortune et la gloire de nos anciens monuments , en un mot de tuer l'art en province. Il y a du vrai dans ces critiques, on est obligé de le reconnaître. Que le ministre ordonne, comme l'exige la circulaire du 15 vendémiaire de l'an VIII, même les travaux d'entretien , c'est là de la bureaucratie et non pas de la centralisation. Trop souvent d'un autre côté on enferme le génie de l'artiste dans les formules de plans préconçus. Mais il y aurait de

graves dangers à émanciper complètement l'architecture et l'art de la tutelle administrative. Les finances de l'État, des départements et des communes seraient compromises par des plans mal étudiés, par des projets manquant aux règles les plus simples de l'art et du goût, par ce dévergondage d'imagination que l'on est, à notre époque, trop disposé à prendre pour du génie. Quand les travaux ont une certaine importance, il convient donc de les soumettre à l'examen et au contrôle de l'autorité supérieure; et il vaut mieux, ce semble, que le ministre consulte un conseil composé d'hommes spéciaux et qui ont fait leurs preuves, qu'un simple commis de bureau ou un chef de division.

570. A Paris, le service des bâtiments civils, c'est-à-dire les travaux d'entretien et de construction, est confié à des agents organisés par une foule de circulaires; l'arrêté ministériel du 22 juillet 1835 les a codifiées (1). Si l'on s'en tenait au texte, l'organisation serait générale et faite pour toute la France. Mais l'arrêté du 22 juillet 1835 a été interprété et par le décret du 11 juin 1844 et par l'exécution; il est bien certain qu'il n'est fait que pour Paris (2).

571. Les architectes de département ont une

(1) M. Tarbé de Vauxclairs, Dictionnaire des travaux publics, v^o Architecte, page 35.

(2) Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics, de M. Cotelle, t. 1^{er}, p. 267.

double qualité : auxiliaires de l'administration générale, quand ils sont chargés des travaux entrepris par l'État ; auxiliaires de l'administration départementale pour les travaux du département ; — ils sont nommés par le ministre de l'intérieur. Ils reçoivent une allocation proportionnelle à la dépense ; quelquefois cependant le budget départemental leur accorde en outre un traitement fixe. L'architecte est le conseil et l'auxiliaire du préfet pour tous les travaux civils exécutés dans le département ; presque tous les départements ont leur architecte ; c'est un fait ; mais la loi n'obligerait pas le ministre à les maintenir, là où il les jugerait inutiles.

572. Les agents voyers sont chargés de la voirie vicinale. Le préfet en détermine le nombre suivant les besoins du service ; il les nomme, et le conseil général vote leur traitement. Auxiliaires du maire pour les chemins simplement vicinaux, auxiliaires du préfet pour les chemins de grande vicinalité, ils remplissent des fonctions analogues aux fonctions des ingénieurs des ponts-et-chaussées. Comme eux, ils constatent les contraventions et les délits.

L'art. 44 de la loi du 24 mai 1836 ne détermine pas la forme de leurs procès-verbaux. L'analogie nous conduit tout naturellement à demander à la grande voirie les règles à suivre ; elle ne s'est attachée qu'aux formalités essentielles ; nous avons exposé le système, tome 2, n° 557.

575. Les vérificateurs des poids et mesures sont des agents auxiliaires, mais des agents reconnus et institués par la loi qui leur délègue l'exercice propre et nominal de l'autorité administrative ; ils sont , en un mot, de véritables fonctionnaires publics.

La loi du 4 juillet 1837 et l'ordonnance du 17 avril 1859 règlent tout ce qui concerne la vérification des poids et mesures. Nous avons déjà eu occasion de nous en occuper dans notre tome 1^{er}, n^o 401 , mais incidemment et pour reconnaître la compétence de l'autorité municipale ; il nous reste à déterminer plus spécialement le rôle qui appartient aux vérificateurs.

Chaque arrondissement a un vérificateur et un bureau de vérification. Si les besoins du service l'exigent, le ministre du commerce, sur la proposition du préfet, établit plusieurs bureaux et institue des vérificateurs adjoints.

Les vérificateurs doivent être âgés de 25 ans accomplis. Ils sont nommés par le ministre du commerce, après avoir subi un examen spécial. Ils peuvent être suspendus par le préfet et révoqués par le ministre.

Agents d'exécution et de surveillance, ils ne font pas de réglemens, ils ne prennent pas d'arrêtés ; c'est un droit qui appartient au préfet et au maire seuls.

Ils ont le dépôt des étalons qui servent à recon-

naître la parfaite conformité des instruments de pesage et de mesurage avec le système métrique ; ils ont en outre la garde des poinçons qui constatent la vérification.

Aucun poids, aucune mesure ne peuvent être mis en vente ou employés dans le commerce sans avoir été présentés au contrôle du vérificateur qui les admet, s'il y a lieu, et les poinçonne. Cette première vérification est faite à son bureau ; il ne pouvait, on le conçoit, deviner et aller chercher les fabricants.

Un arrêté du préfet désigne les individus qui sont obligés d'avoir un certain assortiment de poids et de mesures, et de les soumettre à une vérification périodique pour constater si leur conformité avec les étalons n'a pas été altérée. A cet effet, tous les ans, au chef-lieu, tous les deux ans dans les autres communes, à l'époque indiquée par le préfet, le vérificateur se présente chez les assujettis, vérifie et contrepointe les poids et mesures dont ils sont munis. La Cour de cassation avait plusieurs fois jugé⁽¹⁾ que les détenteurs des poids et mesures soumis à la vérification ne pouvaient être astreints, même par un arrêté de l'autorité administrative, à les porter au bureau ; que c'était au vérificateur à se présenter à leur domicile ; que d'après la loi du 1^{er} vendé-

(1) Cour de Cassation, arrêt du 15 décembre 1838 (Dev. 39-1-702). -- Id. 3 avril 1835 (Dev. 35-1-631).

miaire de l'an IV et les arrêtés rendus pour son exécution, la surveillance de l'autorité municipale devait s'exercer dans les magasins, boutiques, ateliers et maisons de commerce. L'art. 20 de l'ordonnance du 17 avril 1859 a consacré cette jurisprudence. Les assujettis peuvent être invités, mais non contraints à se présenter à la mairie ; ils ne sont tenus que de souffrir l'exercice à domicile.

Les vérificateurs peuvent toujours faire, soit d'office, soit sur la réquisition des maires et du procureur du roi, soit sur l'ordre du préfet et du sous-préfet, des visites extraordinaires et inopinées.

La vérification première des poids et mesures se fait gratuitement ; la vérification périodique est soumise à certains droits déterminés par les tarifs. Les vérificateurs dressent les rôles, le directeur des contributions directes les approuve et le préfet les rend exécutoires ; puis le recouvrement en est poursuivi par les mêmes voies que les contributions directes.

Les vérificateurs constatent toutes les contraventions prévues par les lois et règlements sur les poids et mesures : 1° le refus d'exercice ; 2° l'usage de poids et mesures, interdits, altérés, non poinçonnés ; 3° l'emploi de dénominations non portées au tableau annexé à la loi du 4 juillet 1857, si elles se trouvent dans des affiches ou annonces.

En cas de refus d'exercice et toutes les fois qu'ils jugent convenable de faire une visite avant le lever

ou après le coucher du soleil, les vérificateurs, pour s'introduire dans le domicile des assujettis, se font assister par le juge de paix ou par le maire.

Ils dressent leurs procès-verbaux dans les vingt-quatre heures de la contravention constatée ; ils les écrivent eux-mêmes et les signent ; ils les affirment, au plus tard le lendemain de leur clôture, devant le maire, soit de la commune de leur résidence, soit de la commune où l'infraction a été commise.

Ils les font enregistrer en débet, dans le délai de quinzaine.

Enfin ils sont autorisés à saisir et à déposer à la mairie les poids et mesures prohibés, altérés ou défectueux, ou qui ne seraient pas revêtus des marques légales de la vérification. Les vérificateurs ne sont donc pas réduits à faire le travail et à *conseiller* ; ils exercent eux-mêmes et directement l'autorité administrative.

SECTION II.

DES ADMINISTRATIONS FINANCIÈRES.

SOMMAIRE.

574.—La loi a donné à l'administration civile des auxiliaires pour la régie de la fortune publique.

575.—Des diverses administrations financières.

574. Gérer la fortune publique, c'est un des

droits, c'est une des charges de la puissance exécutive.

Réduite à ses seuls agents, l'administration civile ne pourrait suffire aux détails et aux difficultés de la régie. La loi lui a donné de nombreux auxiliaires; souvent même, elle leur a conféré un mandat officiel et nominal.

575. Souverain et propriétaire, l'État a deux sortes de biens : des impôts, et c'est au budget le chapitre le plus important des recettes; des biens meubles et immeubles.

L'impôt appelle tous les citoyens à contribuer, dans la mesure de leur fortune, aux charges de l'état qui protège leurs biens et leur personne; nul ne conteste son principe; l'indemnité est aussi juste que nécessaire.

Ou l'impôt saisit directement la propriété foncière, industrielle et mobilière, et demande au contribuable un prélèvement sur ses revenus que dénoncent de grandes présomptions; c'est l'impôt direct : ou il attend au contraire un fait, un événement qui signale ou déplace la richesse, pour exiger une contribution spéciale, à raison de ce fait, de cet événement; c'est l'impôt indirect.

Une seule administration, l'administration des contributions directes, *concourt* à l'assiette et à la répartition des impôts directs; leur recouvrement est confié à une agence de perception.

Les contributions indirectes ont plusieurs administrations: la régie des domaines et de l'enregistrement; la régie des droits réunis; l'administration des douanes et l'administration des postes.

La régie de l'enregistrement a, en même temps, la gestion des biens nationaux, les forêts exceptées. L'importance des forêts, sous le rapport financier et sous le rapport économique, exigeait une surveillance particulière et une administration spéciale.

L'état a ses dettes et ses charges, et il prépose certains agents à l'acquit des dépenses publiques.

Nous aurons donc à exposer successivement l'organisation et la compétence :

1° De l'administration des contributions directes et de l'agence de perception ;

2° De la régie de l'enregistrement et des domaines ;

3° De l'administration des douanes ;

4° De la régie des droits réunis ;

5° De l'administration des postes ;

6° De l'administration forestière.

7° Enfin nous dirons quelques mots sur les payeurs de département, le caissier central, l'agent judiciaire du trésor, et le directeur du mouvement général des fonds.

§ I.

DE L'ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES ET DE
L'AGENCE DE PERCEPTION.**SOMMAIRE.**

- 576.—Des différentes contributions directes.
- 577.—Impôt foncier.
- 578.—Contribution personnelle et mobilière.
- 579.—Règle posée par l'Assemblée constituante pour estimer les revenus d'après la valeur locative.—Est-elle abrogée ?
- 580.— Impôt des portes et fenêtres.
- 581.—Impôt des patentes.
- 582.—Les avocats doivent-ils être soumis à la patente ?
- 583.—Droits de patente.
- 584.—Redevances sur les mines.
- 585.—Des impôts de répartition et des impôts de quotité.
- 586.—Répartition de l'impôt foncier, de l'impôt personnel et mobilier aux deux premiers degrés.
- 587.—Bases de la répartition.—Le cadastre ne fait pas connaître la valeur réelle des propriétés.
- 588.—Les contingents départementaux ont été fixés pour les propriétés non bâties par la loi du 31 juillet 1821.
- 589.—Rectification annuelle des contingents pour les propriétés bâties.
- 590.—Révision de l'évaluation des propriétés non bâties pour le contingent des arrondissements et des communes.
- 591.—Bases de la répartition entre les départements, les arrondissements et les communes, pour l'impôt personnel et mobilier et l'impôt des portes et fenêtres.
- 592.—Du recensement prescrit par la loi du 14 juillet 1838.—Le concours de l'autorité municipale est-il exigé ?
- 593.—De la répartition individuelle et des répartiteurs.
- 594.—Du cadastre.— Opérations d'art.
- 595.—Classification, évaluation et classement.
- 596.—Du recours contre les opérations du cadastre.

- 597.—Irrévocabilité des estimations cadastrales.
- 598.—Deux exceptions à cette règle.
- 599.—Mode de répartition pour la contribution foncière quand la commune est cadastrée.
- 600.—Bases de la répartition quand la commune n'est pas cadastrée.
- 601.—Les évaluations de la matrice formée en vertu du titre V. de la loi du 3 frimaire de l'an VII, sont-elles irrévocables ?
- 602.—Répartition de la contribution personnelle et mobilière.—Quel est le droit de révision accordé au conseil municipal ?
- 603.—Les délibérations prises par le conseil municipal aux termes de l'art. 18 de la loi du 21 avril 1832 peuvent-elles être attaquées devant le conseil de préfecture ?
- 604.—Suite.
- 605.—Répartition de l'impôt des portes et fenêtres.
- 606.—Comment les redevances sur les mines sont-elles fixées ?
- 607.—Fixation de la cote des contribuables pour les impôts de quotité.
- 608.—Rôle des contributions directes.
- 609.—L'administration des contributions directes a été organisée par la loi du 3 frimaire de l'an VIII.
- 610.—Personnel de la direction générale et de l'administration départementale.
- 611.—Nomination des divers agents.
- 612.—Attributions du directeur général, du sous-directeur et de l'administration départementale.
- 613.—Attributions du géomètre en chef et des autres employés du cadastre.
- 614.—Des surnuméraires.
- 615.—Des contrôleurs.—Leurs attributions en ce qui concerne :
- 616.—1° Les mutations.
- 617.—2° La répartition des impôts directs et des centimes additionnels.
- 618.—3° Les états matrices pour les prestations en nature.
- 619.—4° Les patentes.
- 620.—Quel est, en matière de patente, le droit conféré au maire ?
- 621.—5° L'instruction des demandes en décharge et en réduction.
- 622.—6° L'instruction des demandes en remise et en modération.
- 623.—7° La vérification des cotes irreouvrables.
- 624.—8° Les travaux du cadastre.
- 625.—9° Et toutes les vérifications prescrites par l'autorité administrative.
- 626.—Fonctions de l'inspecteur.

- 627.—Fonctions du directeur.
- 628.—Il concourt à la fixation des contingents.
- 629.—Il rédige les rôles.—Quels sont ses droits pour les impôts et les taxes répartis par les commissaires répartiteurs ?
- 630.—Les autres impôts sont divisés en deux classes.—Énumération.
- 631.—Attributions du directeur en ce qui concerne : 1^o les redevances sur les mines.
- 632.—2^o Les patentes.
- 633.—3^o Les contributions spéciales pour les dépenses des bourses et chambres de commerce.
- 634.—4^o Les taxes universitaires.
- 635.—5^o Les droits de vérification des poids et mesures.
- 636.—6^o Les autres taxes à l'assiette desquelles l'administration reste étrangère.
- 637.—Du rôle général.—Des rôles spéciaux et des rôles supplémentaires.
- 638.—Le préfet les rend exécutoires.—Formule.
- 639.—Le directeur rédige aussi les *avertissements*.—Leurs énonciations.
- 640.—Il dresse l'état des rôles émis.
- 641.—Il fait son rapport sur les demandes en remise et en modération.
- 642.—C'est un avis; son importance.
- 643.—Suite.
- 644.—La loi l'exige à peine de nullité.
- 645.—Le conseil de préfecture ne doit statuer que sur les pièces communiquées aux agents des contributions directes.
- 646.—Le directeur n'a pas qualité pour attaquer les arrêtés rendus par le conseil de préfecture.
- 647.—Ils lui sont transmis.
- 648.—Il fait un rapport sur les demandes en remise et en modération.
- 649.—Attributions du directeur en matière de cadastre.
- 650.—De l'agence de perception.
- 651.—Les percepteurs ont remplacé les *collecteurs*.
- 652.—La perception des impôts directs mise en adjudication jusqu'au 5 ventôse an XII.
- 653.—Organisation actuelle des percepteurs.
- 654.—Nomination des percepteurs.
- 655.—Incompatibilités.
- 656.—L'arrêté qui nomme un percepteur détermine en même temps son cautionnement et sa résidence.
- 657.—Qui peut le suspendre et le révoquer ?
- 658.—Des surnuméraires.

- 659.—Les percepteurs quelquefois receveurs des communes, des hospices et des établissements de bienfaisance.
- 660.—Dans quels cas peuvent-ils se faire remplacer par un fondé de pouvoirs?
- 661.—Ils ont le recouvrement de tous les rôles rédigés par le directeur des contributions directes.
- 662.—A l'exception des états dressés pour les taxes universitaires et les prestations en nature.
- 663.—Ils recouvrent les rétributions dues par les élèves aux instituteurs primaires.
- 664.—Ils ont seuls qualité pour recevoir les cotes des contribuables.
- 665.—Quittances et émargement.
- 666.—Les contribuables sont-ils garants du défaut d'émargement?
- 667.—L'émargement peut-il à défaut de quittance justifier la libération du contribuable?
- 668.—Les contributions portables et quérables.
- 669.—Payables par douzièmes : exceptions.
- 670.—Le percepteur a qualité pour poursuivre les contribuables.
- 671.—Ce mandat n'est pas exclusif et illimité.
- 672.—Des différents degrés de poursuite.
- 673.—Des porteurs de contraintes et des garnisaires.
- 674.—Toute poursuite donnant lieu à des frais doit être autorisée par une contrainte du receveur particulier visée par le sous-préfet.
- 675.—De la garnison collective et individuelle.
- 676.—Du commandement, de la saisie et de la vente.
- 677.—De la saisie conservatoire et de la saisie-arrêt.
- 678.—De la saisie immobilière.
- 679.—Le percepteur doit avoir une caisse unique.
- 680.—Versements à la caisse du receveur particulier.
- 681.—Paiements que le percepteur est autorisé à faire à la décharge de son compte.
- 682.—Droit du receveur particulier quand le percepteur est en retard.
- 683.—Le percepteur est responsable des rentrées et cependant il n'est pas tenu de se mettre en avances.—Cette double règle est expliquée.
- 684.—Etendue de la responsabilité du percepteur.
- 685.—Des cotes irrecouvrables et des cotes indûment imposées.
- 686.—Le percepteur est-il obligé de faire rectifier les cotes indûment imposées dans les trois mois de l'émission du rôle?
- 687.—Est-ce au préfet ou au conseil de préfecture à prononcer la décharge des cotes irrecouvrables?

- 688.—Droits du receveur particulier si le percepteur ne poursuit pas le contribuable en retard.
- 689.—Les demandes en décharge et en réduction n'arrêtent pas les poursuites, si ce n'est pour les douzièmes échus trois mois après la réclamation.
- 690.—Des comptes du percepteur et de la surveillance à laquelle il est soumis.
- 691.—Il peut être placé auprès de lui un agent spécial; il peut même être remplacé par un gérant intérimaire.
- 692.—Dans quel cas le percepteur est-il de droit receveur de la commune, des hospices et des autres établissements de bienfaisance?
- 693.—Il concourt à différents services administratifs: il remet notamment les formules de patentes. Comment les droits de timbre sont-ils recouvrés?
- 694.—Des receveurs généraux et des receveurs particuliers.—*Législation.*
- 695.—Attributions du receveur particulier.
- 696.—Il est préposé à la recette des impôts directs.
- 697.—Il centralise dans sa caisse les sommes perçues par les receveurs des impôts indirects.
- 698.—Il concourt au service de la trésorerie.
- 699.—Les receveurs généraux et le receveur particulier sont en compte courant.
- 700.—Du receveur général, de son fondé de pouvoirs et de ses émoluments.
- 701.—Attributions.
- 702.—Il dirige et centralise la perception et le recouvrement des impôts directs.
- 703.—Il reçoit directement certains produits du budget.
- 704.—Il concourt au service de la trésorerie.
- 705.—Il est le receveur du budget départemental.
- 706.—Il exerce une haute surveillance sur les receveurs des communes, des hospices et des autres établissements de bienfaisance.—Dans quel cas est-il responsable de leur gestion?
- 717.—Il est soumis à la surveillance du ministre des finances, et sa comptabilité est apurée définitivement par la cour des comptes.

576. Les impôts directs nous demanderont plus tard un traité spécial; mais, dès actuellement, et pour faire comprendre le rôle des divers agents qui

concourent à leur assiette et à leur recouvrement, nous devons présenter l'esquisse rapide, l'économie générale de leur système.

Cinq impôts directs :

La contribution foncière ;

La contribution personnelle et mobilière ;

La contribution des portes et fenêtres ;

L'impôt des patentes ;

Les redevances sur les mines.

Quelques taxes spéciales sont assimilées aux contributions directes.

577. L'impôt foncier demande aux propriétaires du sol une part du revenu net. — Le sacrifice pèse également sur tous ; plus de terres privilégiées, en effet ; l'égalité de droits et l'égalité de charges, c'est une des premières conquêtes de 89 ; c'est le principe écrit en tête de la Charte. Le titre 7 de la loi du 3 frimaire de l'an VII consacre quelques exceptions ; mais elles se justifient par les considérations les plus graves de l'économie politique, et comme d'ailleurs elles n'ont rien de personnel, elles ne violent pas le dogme de l'égalité politique. Par l'évidence de la matière imposable, l'impôt foncier est le plus facile à asseoir et le plus facile à recouvrer. Mais un système qui prend soin de l'avenir, se garde bien d'épuiser la propriété territoriale, pendant la paix qui a toutes les ressources, les immenses ressources du crédit et des impôts indirects. Autrement on

énérve les forces vitales de l'agriculture, cette industrie nationale, qui ne fait pas, comme l'industrie manufacturière, acheter ses trésors par la misère et la démoralisation du peuple, et qui ne craint pas les retours et les caprices de la fortune.

578. La contribution personnelle et mobilière se compose de deux éléments : *d'une taxe personnelle*, espèce de *capitation, census capitis*, due par ceux qui jouissent de leurs droits, et ne sont pas réputés indigents, c'est-à-dire qui ont des moyens personnels d'existence ; elle représente 3 journées de travail, et c'est le conseil général qui, dans les limites de 50 c. à 4 fr. 50 c. en fixe la valeur ; *d'une taxe mobilière* ; c'est la contribution des capitaux ; par quel privilège seraient-ils affranchis des charges publiques ? Mais la richesse mobilière se cache et les principes de la liberté individuelle, si profondément entrés dans nos mœurs, repoussent toute mesure qui soumettrait les affaires et la fortune du citoyen à l'inquisition du fisc ; on ouvrirait d'ailleurs la porte la plus large à l'arbitraire ; il a donc fallu s'attacher à un fait, à un signe extérieur, *la valeur locative des bâtiments destinés à l'habitation personnelle* ; c'est une présomption qui souvent, est en défaut ; mais enfin, en règle ordinaire, chacun met son logement en rapport avec sa fortune et sa position. On ne tiendra pas compte des autres présomptions, de la notoriété, des preuves

mêmes qui établiraient d'une manière beaucoup plus précise les *facultés* du contribuable ; on l'obligerait à présenter son bilan. Tel est le principe posé par l'art. 24 de la loi du 5 nivôse de l'an VII et par l'art. 29 de la loi du 23 juillet 1820 ; l'art. 43 de la loi du 24 avril 1852 l'a consacré implicitement. La jurisprudence du conseil d'État a constamment réprimé les atteintes que, plus d'une fois, des conseils de répartition avaient essayé de lui porter (1).

§79. L'Assemblée constituante avait compris « que
 « plus les hommes sont pauvres, plus leur logement
 « absorbe une portion considérable de leur petite
 « fortune ; car, le besoin de se loger étant indispen-
 « sable et le prix du loyer ne pouvant être restreint
 « au dessous de ce qui est moyennement nécessaire
 « pour rembourser au propriétaire l'intérêt du ca-
 « pital de sa maison, les citoyens très-pauvres sont
 « obligés de partager leur dépense entre leur sub-
 « sistance et leur logement. » En conséquence, l'art. 48 du décret du 15 janvier 1794 établit la proportion dans un tableau qui prévoit 18 hypothèses ; et, pour ne prendre que les deux extrêmes, les loyers de moins de 400 fr. sont *présumés être de la moitié du revenu des contribuables* ; les loyers de 12,000 fr. et au dessus du 12^e 412. Nous reconnaissons volontiers

(1) V. notamment l'arrêt du 26 novembre 1841.—Dartaud.

la sagesse de cette règle ; mais l'art. 48 du décret du 15 janvier 1794 n'a-t-il pas été abrogé par l'art. 24 de la loi du 5 nivôse de l'an VII ? « La contribution personnelle étant répartie, ce qui pourra « rester sur le contingent de la commune sera réparti, en contribution mobilière, *au marc le franc de la valeur du loyer d'habitation personnelle* de chaque habitant déjà porté à la contribution personnelle. » N'est-ce pas un autre système ? Deux individus ont, dans la même commune, l'un un loyer de 200 fr. et l'autre un loyer de 600 f. D'après l'Assemblée constituante, le premier aurait un revenu de 600 fr. et le second de 2,400 fr. ; la contribution mobilière devrait donc être payée dans la proportion d'un quart par le premier et des trois quarts par le second. C'est-à-dire celui qui a un loyer de 200 fr. eut été imposé pour 100 fr. et celui qui a le loyer de 600 fr. pour 500. Au contraire, faites un marc le franc, en calculant sur le loyer seul, le premier paiera le tiers et le second les deux tiers, c'est-à-dire l'un 155 fr: 55 c. et l'autre 266 fr. Le texte de l'art. 24 est précis. Et, remarquez-le, ce n'est même pas ainsi qu'il faut poser la question ; le décret du 15 janvier 1794 avait été abrogé par les lois somptuaires, par le décret du 7 thermidor de l'an III et l'art. 48 de la loi du 14 thermidor de l'an V. Le législateur de l'an VII voulut-il se référer à la loi de 1794, lui rendre la vie ? Loin de là,

ce semble, il admet un autre système qui rigoureusement et en logique, est peut-être moins raisonnable, mais dont l'exécution est beaucoup plus simple et beaucoup plus facile. L'opinion contraire a cependant pour elle l'autorité imposante de M. Laférier dans son cours de droit public et administratif (1).

580. La contribution des portes et fenêtres date de 1798 ; c'est le *window tax* des Anglais. Son but n'est pas d'imposer l'air et la lumière, mais de compléter la taxe mobilière et d'atteindre le luxe, *indirectement*, et sans qu'il s'en doute. Le luxe s'évanouit quand l'impôt s'approche pour le saisir.

Chaque porte, chaque fenêtre paie un droit qui varie selon le nombre des ouvertures, les étages et la population de la commune. Le tarif est annexé à la loi de 1852.

581. L'impôt des patentes fut créé par la loi du 2-17 mars 1791 qui affranchit l'industrie, esclave des maîtrises et des jurandes, et lui fit ainsi payer le rachat de sa liberté. Abrogés par un décret du 21 mars 1793, les droits de patentes furent rétablis par une loi du 4 thermidor an III, que complétèrent les lois des 6 fructidor an IV, 9 frimaire et 9 pluviôse an V, et que modifia la loi du 7 brumaire an VI. La loi du 1^{er} brumaire de l'an VII refondit

(1) Page 194, 2^e édition.

toutes ces lois; c'est maintenant le Code des patentes.

582. La patente est un diplôme, délivré par l'autorité municipale, et dont est tenu de se munir quiconque exerce un commerce, une industrie, ou une profession lucrative.

L'art. 29 de la loi du 4^{er} brumaire de l'an VII fait quelques exceptions ; la profession d'avocat ne rentre précisément dans aucune d'elles , mais il est vrai de dire que, d'après l'esprit comme d'après le texte de la loi , elle se trouve en dehors de la règle. Et en effet, l'Assemblée constituante soumit à la patente les métiers et les industries qu'elle affranchissait des liens des maîtrises et des jurandes ; c'était , nous l'avons dit , le rachat de leur liberté et *un léger prélèvement réclamé par le trésor en échange de la faculté illimitée de se livrer désormais à tous les genres de travail et de négoce* ; mais la profession d'avocat ne fut jamais , ni avant ni après 89 , un métier , une industrie. Jamais le barreau ne fut constitué en maîtrise et en jurandes ; il a toujours été un *ordre* ; il ne reçoit que ceux qui se présentent avec le titre de licencié en droit , acheté à grands frais par de longues études universitaires , de nombreux examens , de nombreux diplômes ; il asservit tous ses membres à une discipline sévère. Ainsi donc le barreau n'est pas une industrie , mais une profession libérale , et cette profession n'est pas libre et indépendante. Or, la patente n'atteint que *l'industrie émancipée*. L'art. 29

de la loi du 4^{er} brumaire de l'an VII déclare que les peintres, graveurs, sculpteurs, considérés comme *artistes* et ne vendant que le produit de leur art , ne sont pas assujettis à la patente. Si les beaux-arts ne sont pas patentés , pourquoi donc les travaux de l'esprit et de l'intelligence ? Mais , dit-on , les médecins , sous le titre d'officiers de santé , ont été soumis à la contribution des patentes. Il est vrai , c'est la conséquence directe et nécessaire du paragraphe 3 de l'art. 29. C'est qu'à cette époque on ne voyait guères dans les officiers de santé que des *vendeurs de remèdes*. Maintenant sans doute , grâce aux épreuves nombreuses , difficiles , par lesquelles il faut acheter le diplôme de médecin , ce titre , surtout celui de docteur , présente de grandes garanties d'études et de lumières ; mais c'est une raison pour réparer l'erreur qui a été commise , et non pour en faire un principe et la proposer comme règle ; en un mot parce qu'il serait juste d'affranchir les médecins de la patente , ce n'est pas sans doute une raison pour y soumettre les avocats. Veut-on imposer chez l'avocat la science , le travail et la pensée ? Qu'on les impose donc chez les ministres , chez l'administrateur , chez le magistrat , chez le professeur , le savant , l'artiste , le ministre de la religion et le cultivateur. Car tous tirent aussi parti de leurs connaissances , de leur travail et de leurs pensées. Dirait-on que cet impôt a une base équitable,

les richesses présumées que sa profession peut donner à l'avocat... Mais si ces richesses se réalisent , l'impôt mobilier , l'impôt foncier et l'impôt des portes et fenêtres sauront bien les atteindre ; si au contraire elles ne présentent rien de saisissable à ces impôts , comment peut-on les frapper sans mettre l'avocat dans une classe à part , sans fonder pour lui un impôt sur une fiction , sans imposer enfin chez lui ce que l'on n'impose dans aucune autre position sociale, les *facultés humaines* ? Au reste, l'exécution a interprété la loi. Jusqu'en 1834, le fisc n'eut pas la pensée de soumettre le barreau à la patente , et encore à cette époque il comprit bien que la loi du 4^{er} brumaire de l'an VII ne l'atteignait pas , et on présenta à la chambre des députés, un projet de loi qui étendait l'impôt des patentes à diverses professions, notamment à l'ordre des avocats. Tous les barreaux de France, dans un intérêt de dignité plutôt que d'argent , réclamèrent avec énergie , et parmi les nombreuses pétitions adressées à la chambre des députés, la pétition du barreau de Caen se fait remarquer parmi les plus éloquentes (1).

585. La patente entraîne deux sortes de droits, un droit fixe et un droit proportionnel. Le droit fixe est la capitation, la taxe personnelle du commerçant. Il varie suivant la classe dans laquelle

(1) En ce sens M. Laferrière, p. 198.

se range l'industrie patentée. La loi du 4^{er} brumaire en a donné le tableau. Le droit proportionnel est calculé sur les facultés industrielles ; elles sont présumées d'après le loyer des maisons ou bâtiments destinés au commerce. Le commerçant paie le dixième du loyer.

584. Les redevances sur les mines sont une taxe spéciale dont la loi du 21 avril 1810 et le décret du 6 mai 1811 ont grevé les mines.

La redevance est ou fixe ou proportionnelle : la redevance fixe est de 10 francs par kilomètre carré ; la redevance proportionnelle est due sur les produits et ne peut jamais excéder cinq pour cent du produit net de l'exploitation.

585. Les impôts directs sont ou impôts de répartition ou impôts de quotité.

L'impôt est un impôt de *répartition* quand la loi de finance fixe son *rendement*, c'est-à-dire son chiffre et ses produits. Une sorte d'abonnement et de forfait le répartit entre les communautés territoriales, le département, l'arrondissement et la commune ; et, les contribuables sont appelés à payer le contingent assigné à la commune, dans la mesure de leurs facultés. L'impôt est au contraire de *quotité*, quand la loi détermine la dette de chaque contribuable, quand elle demande à la matière imposable tout ce qu'elle doit donner, sans se préoccuper du chiffre et du produit. Avec l'impôt de répartition, la

loi fixe les recettes et non pas la cote du contribuable ; avec l'impôt de quotité, elle fixe la cote et non pas les recettes.

La contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière, et la contribution des portes et fenêtres sont des impôts de répartition ; les autres impôts directs et tous les impôts indirects sont des impôts de quotité.

La taxe personnelle et l'impôt des portes et fenêtres ne sont-ils pas, nécessairement et par la nature que la loi leur a faite, des impôts de quotité ?

La taxe personnelle, si on la séparait de la taxe mobilière, serait certainement un impôt de quotité ; tous les individus jouissant de leurs droits paient la valeur de trois journées de travail ; mais c'est la contribution personnelle et mobilière qui doit payer la somme que demande le budget. Or, le répartitionnement de la commune arrêté, on commence par prélever les produits de la taxe personnelle, et la taxe mobilière parfait la différence.

Chaque ouverture paie le droit déterminé par le tarif, et l'on conçoit bien que la loi du 26 mars 1851 ait fait de l'impôt des portes et fenêtres un impôt de quotité ; mais la loi du 21 avril 1852 a pu lui rendre son caractère d'impôt de répartition, voici comment : si les produits des portes et fenêtres n'atteignent pas la somme demandée, on répartit la différence entre toutes les ouvertures d'après la propor-

tion du tarif ; s'ils le dépassent , la réduction est proportionnelle.

586. Comment les cotes sont-elles fixées et recouvrées ?

Je prends d'abord les impôts de répartition.

Chaque année la loi de finances répartit entre tous les départements la contribution foncière , la contribution personnelle et mobilière et l'impôt des portes et fenêtres (1). Le contingent de chaque département est réparti entre les arrondissements par le conseil général, et le contingent de chaque arrondissement entre les communes , par le conseil d'arrondissement (Loi du 10 mai 1858).

587. L'égalité doit être proportionnelle, c'est-à-dire la base de la répartition est la force contributive de chaque communauté territoriale. Voilà le principe. Dans son application on rencontre les plus graves difficultés.

Comment constater, pour chaque commune, chaque arrondissement et chaque département, d'une manière certaine, l'étendue et le revenu réel de la propriété territoriale ? Comment estimer la richesse mobilière ? Comment recenser les individus soumis à la taxe personnelle, et toutes les ouvertures imposables ?

On avait d'abord espéré que le cadastre donne-

(1) V. Les lois de finances et notamment l'art. 28 de la loi du 15 mai 1818.

rait l'estimation réelle de la propriété foncière, et alors le pouvoir législatif, les conseils de département et les conseils d'arrondissement, pour répartir l'impôt formel, n'auraient eu à faire qu'un simple calcul; tel fut, en effet, et le système et le but de la loi du 15 septembre 1807. Grande et magnifique idée qui allait au génie de Napoléon! Mais l'expérience démontra bientôt que les intérêts et les influences de localité ne permettaient pas de la réaliser. Chaque commune cherchait à dissimuler ses ressources pour obtenir un dégrèvement; tous les propriétaires et tous les habitants se liguèrent pour tromper l'administration, et l'autorité municipale, elle-même, se faisait trop souvent complice de ces fraudes. Dans cette lutte de commune à commune, d'arrondissement à arrondissement, de département à département, le cadastre ne pouvait donner partout une estimation réelle et sincère. Pris pour base au premier degré de la répartition, il eût donc conduit à des injustices flagrantes.

La loi du 20 mars 1815 commença par renfermer la peréquation cadastrale dans les limites du département, et l'art. 57 de la loi du 15 mai 1818, dans les limites de l'arrondissement. Le législateur, et bientôt le conseil général, n'eurent donc pas à en tenir compte. L'art. 20 de la loi du 31 juillet 1821 alla plus loin, il posa en principe que les opérations cadastrales n'étaient destinées qu'à rectifier la

répartition individuelle. L'ordonnance du 5 octobre 1821 organisa le cadastre en conséquence ; il doit présenter , non la valeur réelle , mais la valeur comparée des propriétés de la commune , et l'on n'a pas alors de fraudes à craindre ; il n'y a en présence que des intérêts individuels , toujours prêts à signaler les erreurs qui seraient commises.

Il fallut donc recourir à d'autres renseignements.

588. Une commission spéciale fut chargée , dans l'intérêt de la première répartition , de vérifier sur tous les points du royaume , et avec les documents fournis par les directeurs des contributions directes , les résultats du cadastre et les baux à ferme , la proportion de l'impôt foncier avec le revenu net et imposable. Son travail , commencé en 1813 , ne fut terminé qu'en 1821. La loi du 51 juillet 1821 en adopta les résultats , et l'on considéra qu'elle avait fixé , sinon pour toujours , au moins pour long-temps , les bases de la répartition départementale. La valeur du sol n'augmente pas ou augmente à peu près partout dans la même proportion , et d'ailleurs , s'il existe une différence , elle est due aux efforts de l'agriculture qu'il ne faut pas décourager par une surtaxe. Enfin , il est impossible de recommencer sans cesse cet immense travail.

589. Au reste , cette fixité des contingents départ-

tements ne se justifie que pour les propriétés non bâties ; l'état des propriétés bâties change et se modifie incessamment ; il était donc impossible de ne pas tenir compte de l'accroissement et de la diminution de la matière imposable. Aussi, l'art. 2 de la loi du 17 août 1835 a admis, en ce qui concerne les maisons et les usines, le principe de la mobilité des contingents. Tous les ans on doit recenser, dans chaque commune, les maisons et les usines nouvellement construites, en même temps que les maisons et les usines détruites.

Les propriétés nouvellement bâties sont estimées par les répartiteurs, sauf au préfet à faire réviser l'estimation par deux experts dont l'un est nommé par lui, et l'autre par le maire de la commune. Leur cotisation augmente le contingent de la commune, de l'arrondissement, du département dans la contribution foncière et l'impôt des portes et fenêtres. Quant aux maisons et usines qui seraient détruites, on déduit du contingent la somme pour laquelle elles étaient imposées.

590. La loi du 31 juillet 1821 n'a fixé pour la contribution foncière que les bases de la répartition départementale ; elle ne s'est pas occupée de la répartition au deuxième et au troisième degré, c'est-à-dire entre les arrondissements et les communes. L'ordonnance du 3 octobre 1821 a prescrit une révision spéciale. Les baux et les ventes combinées

avec l'allivrement cadastral peuvent faire connaître le revenu réel de la propriété foncière. Mais comme il fallait s'attacher à une période déterminée, l'ordonnance ne permet de relever que les actes passés de 1812 à 1821. Les résultats sont soumis d'abord à une assemblée cantonnale composée des maires des cantons et d'un propriétaire nommé par chaque conseil municipal. L'inspecteur et le contrôleur des contributions directes qui a fait le travail, sont présents pour fournir les renseignements. La commission indique les actes qui donneraient de fausses indications et les changements qu'il convient de faire au projet des répartiteurs.

Les opérations de toutes les assemblées cantonales sont soumises à une commission supérieure composée de trois membres du conseil général, de deux membres du conseil d'arrondissement et d'un notaire pris dans chaque arrondissement : tous sont nommés par le ministre des finances sur la présentation du préfet. D'après l'art. 6 de l'ordonnance du 5 octobre 1821, le travail de toutes les commissions devait être terminé dans trois ans au plus tard. En 1840, il n'était achevé que dans 77 départements et en cours d'exécution dans les autres (1).

591. Il n'était pas possible d'admettre le principe de la fixité des contingents pour la contribution per-

(1) Traité de la fortune publique par MM. Macarel et Boulatignier, t. 3, page 17.

sonnelle et mobilière , et l'impôt des portes et fenêtres ; la population et la richesse mobilière varient et se déplacent sans cesse , augmentant dans quelques départements , diminuant dans les uns , restant stationnaires dans les autres. Le législateur a pensé que, pour les portes et fenêtres, le recensement périodique ne suffisait même pas , et qu'il fallait un recensement général pour atteindre toutes les ouvertures qui jusques-là avaient échappé à l'impôt.

592. L'art. 2 de la loi du 14 juillet 1838 est ainsi conçu :

« Il sera soumis aux chambres dans la session de
« 1842 , et ensuite de dix années en dix années un
« nouveau projet de répartition entre les départe-
« ments , tant de la contribution personnelle et
« mobilière que de la contribution des portes et
« fenêtres. A cet effet , les agents des contributions
« directes continueront de tenir au courant les ren-
« seignements destinés à faire connaître le nombre
« des individus passibles de la contribution per-
« sonnelle , le montant des loyers d'habitation et le
« nombre des portes et fenêtres imposables. »

Un nouveau projet de répartition n'a pas été présenté dans la session de 1842 , grâce à ces déplorable lutttes dont le recensement fut en 1844 l'occasion ou le prétexte , et qui ne permirent pas d'achever le travail.

La légalité , disons mieux , la nécessité du recen-

sement ne pouvait être mise en question en présence de cet art. 2 de la loi du 14 juillet 1838. Toute la question était une simple question de forme. L'autorité municipale devait-elle intervenir dans le recensement ? Le maire ou un délégué du maire devait-il assister les contrôleurs, ou au contraire, les agents des contributions directes devaient-ils procéder seuls, sauf à soumettre leur travail à l'examen et à la critique des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement et des conseils généraux ?

D'une part, on disait qu'il était impossible de mettre l'administration municipale en dehors d'une opération qui l'intéressait au premier chef, qu'autrement, la commune serait livrée, sans défense, à la rapacité du fisc. On citait une ordonnance du 18 décembre 1832 qui, pour le recensement prescrit par l'art. 51 de la loi du 21 avril 1832, exigeait en effet, le concours de l'autorité municipale. Or, disait-on, cette ordonnance n'a pas été rapportée ; c'est donc la seule règle à suivre.

L'administration invoquait le texte de l'art. 2 de la loi du 14 juillet 1838. A cet effet *les agents des contributions directes* continueront de tenir au courant les renseignements destinés, etc..... Il confie l'opération aux contrôleurs, et il ne leur impose pas l'assistance ou la surveillance du maire. On en conçoit le motif. L'autorité municipale est partie intéressée ; il s'agit d'arrêter les bases d'après les-

quelles on déterminera le contingent du département, de l'arrondissement et de la commune. On aurait donc à craindre les luttes, les entraves, les difficultés de l'intérêt privé. « Est-ce que le répartiteur demande au contribuable, disait à la chambre des députés M. le ministre de l'intérieur dans la séance du 26 janvier 1842, est-ce que le répartiteur demande : quel est votre revenu imposable ? que voulez-vous payer ? » Sans doute le législateur fait intervenir les autorités locales dans les sous-répartitions, mais quand elles n'intéressent qu'elles seules ; qu'importe, par exemple, au fisc et aux autres départements que le conseil général divise son contingent entre les arrondissements dans telles ou telles proportions ? Qu'importe au fisc et aux autres arrondissements, la répartition du conseil d'arrondissement ? qu'importe au fisc et aux autres communes la manière dont les répartiteurs communaux fixeront la cote de chaque contribuable ? Quant à l'objection puisée dans l'ordonnance du 18 décembre 1832, voici la réponse que le ministère avait fait insérer dans le *Moniteur* du 21 août 1844 :

« La loi du 21 avril 1832 avait ordonné, art. 51, qu'il fût soumis aux chambres, dans la session de 1834, un nouveau projet de répartition entre les départements, tant de la contribution personnelle et mobilière, que de la contribution des portes et

fenêtres. Pour satisfaire à cette prescription un recensement général de la matière imposable, en ce qui concerne ces deux contributions, était devenu indispensable. L'ordonnance du 18 décembre 1852 en traça les formes, mais seulement pour la constatation des valeurs locatives passibles de l'impôt mobilier. Quant au recensement des individus passibles de taxes personnelles, des portes et fenêtres, des patentables et des valeurs locatives devant servir de base à la fixation du droit proportionnel, cette ordonnance n'introduisit aucune innovation, et les agents des contributions directes continuèrent d'être exclusivement chargés de ces opérations conformément aux lois. Si l'on crut devoir établir des formes particulières pour la contribution mobilière, c'est parce que les bases mêmes de cette contribution avaient été changées en 1851 par le système de l'impôt de quotité introduit sous le ministère Laffitte, et qu'il avait fallu, en revenant à l'ancien mode de répartition, tenir compte des appréhensions et des résistances que cette innovation avait soulevées.

« Le mode de recensement prescrit par l'ordonnance de 1852 était tellement compliqué que l'opération commencée en 1853 n'était pas terminée à la fin de 1856. Par ce motif, la loi qui avait prescrit une nouvelle répartition à voter en 1854 resta forcément sans exécution. Au commencement de 1857,

le ministre des finances en présentant le budget proposa d'ajourner la nouvelle répartition à 1842 et de rapporter l'art. 51 de la loi du 21 avril 1832, en ce qui concerne l'impôt des portes et fenêtres seulement.

« Les chambres jugèrent à propos d'abroger cet article purement et simplement, aussi bien pour l'impôt personnel et mobilier que pour celui des portes et fenêtres. Telle fut la disposition de l'art. 2 de la loi du 14 juillet 1838. Il en résultait nécessairement que l'ordonnance du 18 décembre 1832 rendue pour l'exécution de l'art. 51 de la loi du 21 avril précédent se trouvait invalidée de plein droit, car une ordonnance d'exécution ne peut subsister indépendamment de la loi qu'elle a pour objet.

« Voilà pour la première objection ; passons à la seconde :

« Pour préparer la répartition de l'impôt dans les degrés supérieurs, les lois de la matière exigent que le ministre des finances fasse recueillir, par les agents des contributions, tous les renseignements propres à éclairer les chambres, ainsi que les conseils de département et d'arrondissement sur les forces contributives des localités. Mais après avoir posé le principe, elles ont laissé au pouvoir exécutif le soin de déterminer les formes suivant lesquelles ces renseignements seraient recueillis, car, on le répète, il ne s'agit que de renseignements, et la ga-

rantie des contribuables est tout entière dans le droit exercé par leurs mandataires des divers degrés, de faire de ces renseignements tel usage qu'ils jugent convenable. Voilà pourquoi l'on a pu suivre légalement, pour les recensements généraux qui ont eu lieu à diverses époques, des procédés qui ont varié selon le but qu'il s'agissait d'atteindre, et selon les circonstances de temps et de lieux.

« En 1820, la base de répartition de l'impôt personnel et mobilier ayant été modifiée par la loi de finance, on essaya de l'appliquer par un recensement confié au maire, de concert avec les agents des contributions directes; mais l'opération exécutée sous l'influence de l'intérêt local, produisit des résultats tellement affaiblis et disproportionnés qu'il fut impossible de les utiliser. On lit à ce sujet dans le rapport au Roi sur l'administration des finances, publié en 1820, par M. de Chabrol, que les évaluations ainsi présentées ne s'élevaient en masse pour les valeurs locatives qu'à 155,000,000, somme inférieure même à celle qui figurait alors dans les matrices communales pour les cotisations personnelles; et que « l'insuffisance de cette première
« épreuve décida le ministre des finances à confier
« la suite de ces opérations aux agents des contri-
« butions directes dirigés par ses instructions pré-
« cises, et soutenus par le concours des inspec-
« teurs spéciaux de cette partie. » Les chambres

adoptant les vues du ministre, ordonnerent par l'art. 24 de la loi du 51 juillet 1821, que le travail du recensement fût soumis à une vérification qui en garantit l'entière exactitude. Cette vérification confiée aux agents des contributions directes, et en dernière analyse, à une commission spéciale formée auprès du ministre, conduisit à fixer le montant des valeurs locatives à 504,000,000, somme à peu près double de celles qu'avaient produites les évaluations des autorités locales. Les résultats obtenus par l'administration furent adoptés comme base de répartition par 75 conseils généraux.

« On lit dans le même document qu'un travail postérieur exécuté par les agents des contributions directes, sous la direction de huit commissaires spéciaux, conduisit à fixer à 584,000,000 le montant total des valeurs locatives, et à augmenter de plus de 500,000 le nombre des maisons imposées. Enfin, M. de Chabrol ajoute que, d'après ses propres recherches, il a acquis la preuve que les évaluations précédemment faites sont au dessous de la vérité en ce qui concerne les valeurs locatives de plus de 5,000,000.

« Il est aisé de voir par les précédents quelle latitude a toujours été laissée au ministre des finances quant à la manière de recueillir et de contrôler les renseignements qu'il doit mettre à la disposition des chambres et des conseils généraux pour la détermi-

nation des contingents. L'ordonnance du 18 décembre 1852 eut pour but de concilier autant que possible l'intervention des autorités locales avec la nécessité d'obtenir les renseignements exacts qu'il était possible d'en attendre. Elle eut d'ailleurs pour point de départ évident la distinction bien tranchée entre les opérations relatives à la répartition individuelle, et celles qui se rattachent aux répartitions des degrés supérieurs. On y voit, en effet, que sous le premier point de vue, les répartiteurs et les conseils municipaux ont plein pouvoir pour former les matrices, comme cela se pratique aujourd'hui; mais quand il s'agit d'apprécier les forces contributives, non plus des individus mais de la commune, l'ordonnance de 1852 ne s'en rapporte plus aux organes de l'intérêt communal.

« Elle évoque les appréciations en première instance à une assemblée cantonale, et en second lieu à deux experts nommés, l'un par le ministre des finances, l'autre par le préfet; en cas de partage l'inspecteur des contributions fait fonction de tiers-expert. En suivant ainsi l'opération de degré en degré, on voit que la décision est toujours attribuée à l'administration pour la fixation des évaluations locatives jusqu'au dernier terme, où le ministre se réserve de statuer sur le rapport des commissaires spéciaux nommés par lui; et l'effet de ses décisions

va même , dans certains cas , jusqu'à modifier les matrices communales.

« Cette ordonnance de 1852 dont on a cru pouvoir se faire une arme contre le recensement actuel nous sert donc au contraire à établir :

« Qu'alors, comme aujourd'hui, comme en 1820, l'administration chargée de faire les recensements en a toujours elle-même déterminé les formes ;

« Qu'à toutes les époques on a suivi pour la répartition des contingents collectifs, des procédés d'évaluation et de constatation différents de ceux qui servent à la fixation de cotes individuelles ; qu'enfin en 1852, pas plus qu'aujourd'hui, on ne s'en est remis aux délégués des communes du soin de déterminer les forces contributives des communes, comme l'opposition le demande au mépris du bon sens le plus vulgaire.

« Maintenant le ministre des finances de 1844 est-il en contradiction avec celui de 1852, parce qu'il admet pour le recensement de la matière imposable des formes différentes de celles que lui-même avait tracées à une autre époque.

« Nous répondrons d'abord que l'ordonnance de 1852 n'avait pour but que le recensement des valeurs locatives d'habitation, tandis que le recensement actuel porte en outre sur les portes et fenêtres, sur les individus passibles de la taxe personnelle, sur les patentables et sur les loyers relatifs à l'indus.

trie qui servent de bases au droit proportionnel. On applique aujourd'hui les mêmes formes à toutes les parties du recensement, parce que l'on a dû profiter de l'expérience acquise, et comme l'application de l'ordonnance de 1852 n'avait produit que des résultats qu'il était impossible de coordonner et d'utiliser, comme elle n'avait pas permis d'exécuter en temps utile la loi de 1852, le ministre aurait été inexcusable si, en recommençant la même épreuve, il s'était réduit volontairement à l'impuissance d'exécuter, dans la séance prochaine, la loi du 14 juillet 1858.

« L'expérience de 1820, ainsi que celle de 1852, ont démontré la nécessité de s'en tenir, dans la recherche des renseignements à présenter aux Chambres et aux Conseils généraux, à la stricte application des lois sur la matière, qui ont chargé les agents des contributions de recueillir ces renseignements. A l'une et à l'autre époque, on a tenté d'abord d'y faire concourir à un certain degré l'intervention des autorités communales, mais en réservant toujours au ministre le droit de statuer par lui-même ou par ses subordonnés. On a dû reconnaître ensuite que ces complications de forme, sans donner en définitive des garanties réelles à l'intérêt local, étaient incompatibles avec l'intérêt général du pays, à une équitable répartition de l'impôt. M. de Villèle avait obéi à l'empire des faits, M. Hu-

mann en a fait autant ; ni l'un ni l'autre n'ont mérité le reproche de contradiction. (*Moniteur*, 20 août 1844.) »

La chambre des députés , dans sa séance du 27 janvier 1842 , donna raison à l'administration.

595. Le contingent de la commune est donc fixé ; il ne reste plus que la répartition individuelle ; elle est confiée à des commissaires répartiteurs ⁽¹⁾. Le conseil est composé : 1^o de cinq propriétaires , désignés par le sous-préfet , et dont deux au moins ne doivent pas être domiciliés dans la commune ; on craint la ligue des *habitants* contre les *forains* ; 2^o du maire et d'un adjoint. Dans les communes qui ont plus de 5,000 habitants , ils peuvent être remplacés par deux conseillers municipaux.

Ces fonctions sont obligatoires et l'art. 44 de la loi du 3 frimaire de l'an VII détermine avec soin les causes d'excuses. Le répartiteur dont le refus n'est pas agréé , encourt la censure administrative et une amende de la valeur locale de trois journées de travail ; c'est le juge de paix qui la prononce.

D'après quelles règles les répartiteurs arrêteront-ils la cote de chaque contribuable ?

D'abord pour la contribution foncière.

Où la commune est cadastrée, — toutes le seront probablement en 1844 , — ou les travaux du cadastre n'y sont pas encore commencés ou terminés.

(1) Loi du 3 frimaire an VII ; — Loi du 21 avril 1832 , art. 17 et 27.

Je suppose que la commune est cadastrée.

594. Et d'abord quelques mots sur le cadastre ⁽¹⁾ : nous aurons à reconnaître la compétence des contributions directes en cette matière.

Le cadastre a deux parties bien distinctes, l'arpentage et l'estimation.

Des géomètres commencent par délimiter la commune et ils en dressent un procès-verbal, signé par les maires. S'il s'élève des difficultés sur les limites, le préfet prononce, à moins que le débat ne s'engage entre deux communes situées dans deux départements différents, et, dans ce cas, c'est une ordonnance royale.

La commune délimitée, les gens de l'art en lèvent le plan parcellaire. — Chaque parcelle est tracée et occupe, sur le plan, un numéro séparé qui indique sa contenance. On appelle *parcelle* toute portion de terrain qui se distingue de celles qui l'environnent, soit par la clôture, soit par la différence de propriétaire ou de culture.

L'exactitude de l'arpentage est vérifiée avec soin par l'administration. Elle est soumise au contrôle des propriétaires qui reçoivent un bulletin de toutes les parcelles cadastrées sous leur nom.

Les atlas sont déposés à la direction des contributions directes, et la commune en a un double.

(1) Loi du 15 septembre 1807;— Loi du 31 juillet 1821;— Ordonnance du 3 octobre 1821;— Réglements du 10 octobre 1821 et du 15 mars 1827.

595. On n'a plus qu'à procéder à l'estimation des parcelles, par la classification, le tarif d'évaluation et le classement.

La classification divise les propriétés en classes ; cinq au plus pour chaque espèce de culture , dix au plus pour les maisons dans les communes rurales. Dans les villes, et même dans les bourgs et les communes très-peuplées , les maisons sont évaluées séparément ; les usines et les manufactures ne peuvent non plus être divisées en classes.

Le revenu de chaque classe est évalué , et il est libre à la commune d'adopter le tarif qu'elle juge convenable , d'estimer , par exemple , à la moitié , au tiers ou au quart ; il suffit que tous les fonds soient évalués sur le même taux. On n'a pas sans doute la valeur réelle , mais on a la valeur comparée de toutes les parcelles et cela suffit.

C'est le conseil municipal qui , après s'être ad-joint en nombre égal les propriétaires les plus im-posés , arrête la classification , c'est-à-dire détermine en combien de classes chaque nature de propriété doit être divisée. C'est lui aussi qui fixe le taux d'é-valuation. Il choisit cinq commissaires classifica-teurs parmi les possesseurs des différentes natures de propriété , et deux au moins parmi les proprié-taires forains ; en cas d'absence , ces deux classifi-cateurs peuvent se faire représenter par leurs fer-miers ou régisseurs.

Les classificateurs sont chargés du classement, c'est-à-dire de ranger toutes les parcelles dans les différentes classes.

596. La loi n'autorise contre la classification et le tarif d'évaluation qu'un recours administratif, c'est-à-dire par la voie gracieuse devant le préfet. La mesure est une mesure d'intérêt général et d'appréciation arbitraire, contre laquelle nul ne peut avoir de droit acquis. L'art. 84 du règlement du 13 mars 1827 a fait une exception dans le cas où un propriétaire posséderait à lui seul la totalité ou la *presque totalité d'une nature de culture*; dans ce cas, le tarif d'évaluation est par le fait un véritable classement. Or on peut se pourvoir contre le classement devant le conseil de préfecture; il s'agit d'un acte qui règle directement des intérêts privés, qui porte atteinte à un droit, et qui viole l'égalité proportionnelle garantie par la loi (1).

Nous reviendrons sur ces questions de compétence.

597. Les résultats du cadastre peuvent seuls faire toucher du doigt à la plupart des propriétaires le vice des opérations; la loi leur donne un délai de 6 mois pour réclamer, à partir de la mise en recouvrement du premier rôle cadastral.

Mais, après ce délai, la valeur relative des propriétés est définitivement et irrévocablement fixée.

(1) Arrêt du conseil d'État du 4 juillet 1838, D'Escars.

Le cadastre entraîne des frais et un travail trop considérables pour qu'on puisse le recommencer tous les ans. Le principe est posé dans les art. 57 et 58 de la loi du 15 septembre 1807, dans l'art. 9 de l'ordonnance du 5 octobre 1821 et dans l'art. 54 du règlement du 10 octobre 1821.

598. Deux exceptions toutefois : 1° on reçoit toujours la réclamation qui se fonde sur une cause postérieure et étrangère au classement, la démolition et l'incendie d'une maison, la cession d'une parcelle de terrain à la voie publique, l'envahissement des eaux, enfin une perte de revenu dans quelques propriétés dont la valeur, justement évaluée dans le principe, aura été détériorée par suite d'événements imprévus et indépendants de la volonté du propriétaire ?

2° Le classement ou l'évaluation des propriétés bâties peut toujours être critiqué, non-seulement en cas de destruction totale ou partielle, mais encore en cas de surtaxe. L'art. 58 de la loi du 15 septembre 1807 a en ce sens une disposition formelle, et ni l'ordonnance ni le règlement de 1821 ne l'ont abrogée. L'art. 84 du règlement du 15 mars 1827 l'a reproduite. Une ordonnance d'ailleurs eût été impuissante à abroger une loi. On conçoit la nécessité de l'exception ; la valeur des propriétés bâties ne reste jamais stationnaire (1).

(1) Arrêt du 6 novembre 1839.—*Délibéré.*—*Duret.*

599. Les parcelles appartenant au même propriétaire sont réunies dans le même article avec leurs estimations cadastrales ; on sait donc le revenu qui appartient à chaque propriétaire , et les répartiteurs n'ont plus qu'un simple marc le franc à faire.

600. Quelques communes ne sont pas encore cadastrées.

Les répartiteurs procèdent alors , d'après la matrice formée aux termes de l'art. 58 du titre 5 de la loi du 5 frimaire de l'an VII , et de l'art. 5 de la loi du 5 frimaire de l'an VIII. C'était une évaluation faite par les répartiteurs sans arpentage et par masses de culture.

601. Cette évaluation est-elle définitive comme l'évaluation cadastrale ? Ni la loi du 5 frimaire de l'an VII , ni la loi du 5 frimaire de l'an VIII ne le disent clairement , et l'on concevrait que le législateur eût permis de faire réviser sans cesse un travail incomplet et qui présente nécessairement beaucoup d'erreurs. Cependant un arrêt du conseil d'État du 17 juin 1855 , Dassonville (1) a rejeté la réclamation comme non-recevable. « Le principe contraire, « a dit l'arrêt , porterait une perturbation et une « incertitude continuelles dans l'assiette de l'impôt « et serait en opposition avec l'esprit de la législation sur la matière. »

(1) Beaucousin, 1835 , page 117.

602. Les répartiteurs portent sur les matrices de la contribution personnelle et mobilière les individus *jouissant de leurs droits*. Nous savons quel est le sens de ce mot. Ils estiment en outre la valeur locative des maisons occupées par les habitants de la commune.

Leur travail est soumis au conseil municipal *qui désigne les habitants qu'il croit devoir exempter de toute cotisation et ceux qu'il juge convenable de n'assujettir qu'à la taxe personnelle* (1)

Quel est le droit du conseil municipal? Se borne-t-il à retrancher de la liste le nom des habitants qu'il croit devoir exempter, soit de la contribution personnelle et mobilière, soit de la contribution mobilière seulement? Ou, au contraire, peut-il réviser l'opération des répartiteurs et soumettre à l'impôt des individus omis comme indigents? Quelques conseils municipaux ont revendiqué un droit absolu; mais, à notre avis, c'est une tentative d'usurpation. Avant 1834, le travail des répartiteurs n'était pas soumis au conseil municipal; pour la contribution personnelle et mobilière, comme pour l'impôt foncier et l'impôt des portes et fenêtres, ils opéraient seuls. La loi du 26 mars 1834 fit de l'impôt personnel et mobilier un impôt de quotité; pour ramener l'opinion publique à un système qu'elle

(1) Art. 18 de la loi du 21 avril 1832.

repoussait, son article 7 fit intervenir les conseils municipaux. Les classes malheureuses n'auraient pas à craindre la rapacité impitoyable du fisc, quand le conseil de la commune, désintéressé dans la question, se trouvait armé du droit de grâce. Mais la loi du 24 avril 1852 rendit à la contribution personnelle et mobilière son caractère d'impôt de répartition. Dans ce système, pourquoi faire intervenir le conseil municipal? Le fisc n'a d'autre intérêt qu'un intérêt de justice et d'humanité, et les répartiteurs, choisis parmi les propriétaires de la commune, sont de véritables magistrats municipaux. Cependant, la disposition de l'art. 7 de la loi du 26 mars 1851 passa dans l'art. 48 de la loi du 24 avril 1852. Tant il est difficile de revenir sur les concessions faites aux corps délibérants! Mais au moins est-ce une raison puissante de restreindre sévèrement l'innovation dans les limites du texte. Or, exempter de toute cotisation, ou ne soumettre qu'à la taxe personnelle les individus qu'il juge indigents, voilà le seul droit conféré au conseil municipal. Si on l'admet à contester et à rétablir les bases de la répartition, il entravera le service et finira par absorber les attributions des commissaires répartiteurs. C'est ainsi que MM. Macarel et Boulatignier entendent l'art. 48 de la loi du 24 avril 1852 (1).

(1) Traité de la fortune publique, t. 3, n° 826.

605. D'un autre côté, la délibération du conseil municipal est-elle souveraine? N'est-elle pas, au contraire, attaquable devant le conseil de préfecture et en appel devant le conseil d'État?

Deux espèces se présentent.

Un individu, omis par le conseil, soutient qu'il doit être porté sur la liste des indigents.

Un autre est placé dans la classe des indigents; mais un contribuable prétend qu'il a des ressources suffisantes pour supporter une part du contingent.

Le pourvoi est-il recevable? D'abord dans la première hypothèse.

Qu'on laisse presque toujours l'autorité locale apprécier souverainement les faits et la position des habitants de la commune, on le conçoit facilement. Mais il s'agit d'un principe, du droit et non pas d'une espèce. On a prétendu que le conseil d'État avait constamment rejeté ces sortes de requêtes comme non-recevables en droit (1). Nous avons vérifié avec soin les arrêts indiqués, les arrêts *Laroche* et *Clément* du 18 juillet 1854, l'arrêt *Beffroy* du 25 avril 1856, l'arrêt *Dalbit* du 14 décembre 1856, l'arrêt *Massard Elias* du 14 décembre 1857, l'arrêt *Trotté* du 2 janvier 1858; tous nous paraissent avoir jugé uniquement que les réclamants n'établissaient pas leur indigence, et que l'on devait croire le con-

(1) Traité de la fortune publique, t. 3, n° 841.

seil municipal, au moins jusqu'à preuve contraire. Il nous suffira de citer l'arrêt *Dalbit* du 14 décembre 1856.

« Considérant que la contribution mobilière est
« due pour toute habitation meublée ; — que la con-
« tribution personnelle est due par tout Français jouis-
« sant de ses droits et non réputé indigent ; — qu'en
« fait le sieur Dalbit occupe à Toulouse un appar-
« tement évalué à 200 francs ; — que les éléments de
« l'instruction ne permettent pas de considérer le requé-
« rant comme indigent et qu'il n'a d'ailleurs pas été dé-
« signé comme tel par le conseil municipal ; — d'où
« il suit que c'est avec raison que ledit requérant a
« été porté et maintenu sur les rôles de la contri-
« bution personnelle et mobilière pour les exer-
« cices 1854 et 1855, art. 1^{er}. — La requête du
« sieur Dalbit est rejetée. »

La question est donc dans le domaine de la discussion.

On objecte : 1^o que l'art. 18 de la loi du 21 avril 1852 ne réserve pas de recours ; 2^o que l'autorité locale est seule à portée d'apprécier et de résoudre ces sortes de difficultés.

Cette double objection se réfute par les principes généraux et par l'économie de la loi du 21 avril 1852. La répartition du dernier degré est toujours attaquable par la voie contentieuse. L'art. 4 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII admet le contribuable à

se pourvoir devant le conseil de préfecture pour surtaxe, et à demander la décharge et la réduction de sa cote. En l'imposant, quand légalement il ne devait pas l'être, on viole son droit.

Aux termes de l'art. 42 de la loi du 21 avril 1832, les individus jouissant de leurs droits, et non réputés indigents, sont seuls assujettis à la taxe personnelle et mobilière. Aux termes de l'art. 47 les répartiteurs ne doivent porter sur la matrice que les individus jouissant de leurs droits et non réputés indigents. Pourquoi donc l'indigent qui a été maintenu au rôle, et qui par conséquent est surtaxé ne serait-il pas admis à se pourvoir en décharge? Si on l'avait imposé pour cent francs, quand il ne devait l'être que pour cinquante, il pourrait former une demande en réduction. On ne conteste même pas que sa demande en décharge ne fût recevable s'il se trouvait dans un des cas d'exemption prévus par les art. 45 et 45 de la loi du 21 avril 1832. Mais n'est-ce pas absolument le même principe et la même question? Il est bien vrai que l'art. 48 ne réserve pas de recours, mais les art. 44 et 45 n'en réservent pas non plus, et cependant on le reçoit dans ce dernier cas. Pourquoi? Parce que le titre 41 de la loi du 21 avril 1832, a un dernier § intitulé, *des réclamations*, et que l'art. 28 donne à tout contribuable qui se croit surtaxé le droit d'adresser au préfet dans les trois premiers mois de l'émission des

rôles une demande en décharge ou en réduction. Dans quel cas, encore une fois, il y a-t-il surtaxe et lieu à décharge ? Quand on ne doit pas. L'indigent est-il imposable ? Non, donc il est surtaxé, donc il peut demander la décharge de sa cote.

604. Dans la seconde hypothèse nous sommes conduits à la même solution.

Un système qui ne permettrait pas de déférer la délibération du conseil municipal à l'autorité supérieure ouvrirait la porte à tous les abus et à toutes les injustices. Il dépendrait, en effet, d'un conseil municipal de faire porter le fardeau de la contribution personnelle et mobilière sur deux ou trois habitants, sur les gros propriétaires ; et on ne leur permettrait pas de se plaindre ! En règle ordinaire les délibérations du conseil municipal peuvent être réformées par l'autorité supérieure (1). Il faudrait une exception bien claire et bien précise ; on ne la trouve pas. Si vous ne considérez que l'habitant exempté comme indigent, c'est une question d'humanité, et ces sortes de questions ne se discutent pas rigoureusement, elles sont des questions de sentiment plutôt que de droit. Mais il faut se préoccuper aussi des contribuables qui paieraient les libéralités du conseil municipal ; il faut que le contingent soit payé ; et les exemptions augmentent la

(1) Art. 20 de la loi du 18 juillet 1837.

part de ceux qui sont portés au rôle. On peut se pourvoir, non-seulement quand on ne doit pas, mais encore quand on doit moins ; dans un cas, on demande la décharge, et dans l'autre la réduction de sa cote. Le rappel à l'égalité proportionnelle est une cause de pourvoi et de réduction. On n'a pas évalué à sa véritable valeur ou au moins d'après le taux reçu, le loyer de mon voisin; j'ai le droit de me plaindre, et de demander que sa cote soit augmentée et que ma cote soit réduite. N'est-ce pas encore le même principe et la même question ?

605. Chaque année les répartiteurs font le recensement des portes et fenêtres imposables ; la loi taxe chaque ouverture ; les répartiteurs obtiennent le chiffre mis à la charge de la commune en augmentant ou diminuant les droits dans la proportion du tarif.

606. La redevance sur les mines est bien un impôt foncier, mais par la force des choses, c'est un impôt de quotité fixé par conséquent sans l'intervention du pouvoir législatif, du conseil général et du conseil d'arrondissement.

L'ingénieur des mines du département, le maire et les adjoints de chaque commune comprise dans le périmètre de la concession et les deux répartiteurs communaux les plus imposés arrêtent la partie descriptive des états d'exploitation ; ils évaluent ensuite le produit net. La redevance fixe et la rede-

vance proportionnelle sont réglées définitivement par un comité spécial composé du préfet, du directeur des contributions directes, de l'ingénieur des mines et de deux propriétaires de mines, dans les départements où il y a un nombre d'exploitations suffisant (1).

607. Pour les patentes et les autres taxes spéciales, assimilées aux contributions directes, tout se passe, comme nous allons le voir, entre le fisc et le contribuable, et s'ils ne sont pas d'accord, c'est un juge, le conseil de préfecture, qui prononce.

608. Le rôle, c'est-à-dire la liste des contribuables, est préparé par les administrations auxiliaires, en conséquence de la répartition arrêtée par les répartiteurs, ou du travail fait par les agents du fisc. Un seul rôle comprend toutes les contributions directes de la commune. Il est cependant établi des rôles *supplémentaires* pour les droits de patente qui se trouvent dus à la fin du trimestre. — Et des rôles *spéciaux* : 1^o pour les biens qui sortent du Domaine de l'État, et deviennent imposables dans le courant de l'année ; 2^o pour diverses contributions spéciales que nous aurons plus tard à énumérer (2).

(1) Art. 18, 19 et 24 du décret du 6 mai 1811.

(2) Instruction générale du ministre des finances du 17 juin 1840, art. 34.

Les rôles sont arrêtés et rendus exécutoires par le préfet (').

Les rôles sont adressés aux percepteurs des contributions qui les présentent aux maires, chargés de les publier du 4^{er} au 5^o janvier. — Chaque contribuable reçoit un avertissement qui lui donne l'état et le détail des sommes qu'il doit pour l'année courante, le met en demeure de se pourvoir, s'il se croit surtaxé, et de payer les termes à leurs échéances.

Les rôles sont ensuite rendus aux percepteurs qui en poursuivent le recouvrement par les voies de contrainte autorisées par la loi.

Tel est l'ensemble et le système général des contributions directes. — Nous devons exposer ces principes et ces questions avant de nous occuper de l'administration des contributions directes et de l'agence de perception.

609. La loi du 3 frimaire de l'an VIII a organisé l'administration des contributions directes; elle exige le concours de ses agents pour l'assiette, la répartition et le recouvrement des impôts *perçus en vertu de rôles*. Sans doute les mesures sont définitivement et officiellement arrêtées par une autre autorité, le pouvoir législatif, le conseil général, le conseil d'arrondissement, le conseil de répartition,

(') Arrêts du 16 thermidor de l'an VIII, art. 13.

le conseil de préfecture , le Roi , le ministre des finances ou le préfet ; mais les agents des contributions directes , chargés par la loi elle-même de préparer et de proposer les mesures , n'en ont pas moins un caractère public et des attributions très-réelles et très-considérables.

640. Une ordonnance royale du 8 janvier 1844 a érigé en direction générale la direction centrale des contributions directes. Elle se compose d'un directeur général et de trois sous-directeurs qui forment le conseil d'administration.

Un directeur de département ;

Un inspecteur ;

Des contrôleurs dont le nombre varie suivant les besoins du service , et qui se divisent en contrôleurs principaux et en contrôleurs de 1^{re}, 2^e et 3^e classe ;

Des contrôleurs surnuméraires ;

Les employés du cadastre , un géomètre en chef , un triangulateur et des géomètres de 1^{re} classe ;

Tel est le personnel de l'administration départementale.

Un arrêté du ministre des finances , à la date du 9 janvier 1844 , a placé les percepteurs sous l'autorité du directeur général , et une circulaire du 26 février 1844 leur a conféré quelques attributions qui jusques-là avaient été confiées aux contrôleurs. Rigoureusement donc , ils appartiendraient aussi à l'ad-

ministration des contributions directes ; mais comme ils sont surtout chargés du recouvrement et de la recette, que c'est là leur fonction principale, nous avons dû les ranger parmi les *agents de perception*.

644. Le directeur général et les directeurs de département sont nommés par le Roi.

Les inspecteurs et les géomètres en chef, par le ministre des finances.

Le directeur général nomme aux emplois de contrôleurs de toute classe, de contrôleurs surnuméraires, de surnuméraires, commis, chefs et sous-chefs de bureau à l'administration centrale.

Il suspend et révoque les agents à sa nomination ; il les descend de grade et de place, et les change de résidence selon qu'il le trouve convenable dans l'intérêt du service.

Avant l'arrêté du 9 janvier 1844, il était pourvu à tous les emplois, ou par le Roi ou par le ministre des finances, comme nous l'avons expliqué dans notre tome 1^{er}, n° 492 ; tel était alors l'état de la législation.

Le géomètre en chef choisit ses collaborateurs. Le préfet leur délivre, sur le rapport du directeur de département, une commission, soit de triangulateur, soit de géomètre de première classe. Le nombre des géomètres de première classe est de quatre au moins, et de douze au plus, selon l'étendue des travaux.

Les géomètres de première classe sont autorisés à s'adjoindre pour les opérations de détail deux auxiliaires, soit sous le titre d'élèves, soit sous le titre de géomètres secondaires.

612. Le directeur général a dans ses attributions, la surveillance et la suite de toutes les opérations relatives à l'assiette, à la répartition et au recouvrement des impôts perçus en vertu de rôles; la distribution des fonds de non-valeur et les travaux du cadastre; tout ce qui concerne la perception des contributions directes et le service financier des revenus des communes et des établissements de bienfaisance.

Il surveille l'exercice des poursuites contre les redevables et fait exécuter les réglemens.

Il prescrit, quand il le juge convenable, aux agents des contributions directes de vérifier la comptabilité des percepteurs et des receveurs communaux.

Il règle le concours des percepteurs, en ce qui concerne la recherche de la matière imposable et le travail annuel des mutations.

Il prépare et propose au ministre la fixation et l'ordonnement des remises accordées aux percepteurs, et le chiffre du cautionnement qu'il convient de demander aux comptables soumis à sa surveillance.

Il détermine la circonscription des arrondisse-

ments de perception, et fixe la résidence des percepteurs, sauf l'approbation du ministre.

Les nominations qui sont réservées au Roi ou au ministre se font sur sa présentation (').

Les sous-directeurs sont chargés du travail qu'il leur répartit, et le conseil d'administration délibère sur les questions qu'il juge à propos de lui soumettre.

645. Il convient, pour bien faire comprendre les attributions des autres agents, d'intervertir l'ordre hiérarchique.

Les géomètres sont chargés de la première partie du cadastre, *des travaux d'art*.

Le géomètre en chef commence par reconnaître et fixer les limites de la commune; il rédige un procès-verbal de délimitation et le fait signer par les maires de toutes les communes intéressées.

Puis, le *triangulateur* établit, sur le terrain, un réseau de triangles; la triangulation facilite l'arpentage, et donne le moyen de vérifier et de reconnaître les erreurs.

Les géomètres de première classe et leurs auxiliaires font l'arpentage et lèvent le plan des parcelles.

Le géomètre en chef vérifie l'opération et le constate par un procès-verbal.

(') Arrêté du ministre des finances du 9 janvier 1844.

Il relève et calcule les contenances ; il dresse un tableau qui indique le nom des propriétaires , la contenance , la situation et la nature de chaque parcelle.

Il réunit , dans le même bulletin , les parcelles qui appartiennent au même propriétaire et qui sont éparses au tableau indicatif. Le géomètre qui a levé le plan communique ces bulletins aux propriétaires et il vérifie avec eux sur le terrain l'exactitude des divers articles.

La minute du plan arrêtée , le géomètre en chef en fait faire une copie pour la commune.

Il y joint un tableau d'assemblage qui réduit les feuilles et présente la circonscription de la commune , sa division en sections , les principaux chemins , les montagnes , les rivières , la position des chefs-lieux.

La minute est déposée à la direction.

644. Les surnuméraires doivent avoir 18 ans au moins , 25 ans au plus.

Ils travaillent immédiatement sous les ordres du directeur qui , après leur avoir donné , dans ses bureaux , les premières notions , les place auprès des contrôleurs qu'il juge les plus instruits.

Ils remplacent au besoin les contrôleurs absents ou malades.

645. Le contrôleur rassemble et vérifie les déclarations de mutation , reçues par les percepteurs.

Il assiste les répartiteurs.

Il dresse le rôle des patentes.

Il instruit les demandes en décharge ou en réduction, ainsi que les demandes en remise ou en modération formées par les contribuables et il donne son avis sur leur mérite.

Il vérifie l'état des cotes irrécouvrables.

Il concourt à la classification du territoire cadastré et au classement des parcelles.

Quelques détails sur chacune de ces attributions.

616. La propriété foncière se déplace incessamment; il arrive quelquefois, que dans un seul contrôle et dans le cours d'une seule année, douze ou quinze mille parcelles changent de propriétaires.

Il faut tenir les matrices au courant de toutes ces mutations; c'est le complément et la suite nécessaire des opérations cadastrales (*).

Comment l'administration parviendra-t-elle à suivre et à constater ce mouvement de la propriété foncière?

Rappelons d'abord le système admis jusqu'à la circulaire du 26 février 1844.

L'art. 57 du règlement du 10 octobre 1824 prescrit à tout acquéreur, cessionnaire, héritier ou légataire, de déclarer à la mairie les biens qu'il a acquis dans la commune. Mais il ne prononce aucune peine,

(*) Art. 36 du règlement du 10 octobre 1842.

il n'a pas de sanction. Sans doute l'intérêt de toutes les parties les portera souvent à remplir cette formalité : et, en effet, tant que la mutation n'est pas opérée, le vendeur, propriétaire apparent, est exposé aux poursuites du fisc ; si des travaux d'utilité publique font exproprier une parcelle, l'acquéreur n'est pas appelé à défendre ses droits ; l'administration ne le connaît pas ⁽¹⁾ ; enfin, le nouveau propriétaire n'est admis à compter les impositions dans son cens électoral, qu'après avoir représenté son titre. Mais il est de fait que, grâce à l'incurie des propriétaires, un grand nombre de mutations ne sont pas déclarées.

Comment y suppléer ?

L'art. 58 autorise évidemment le contrôleur à opérer *d'office* la mutation, quand une transmission lui est dénoncée, soit par le percepteur, soit par l'une des parties intéressées. « Il est enjoint expressément au percepteur d'assister à l'assemblée des répartiteurs et *d'apporter avec lui, les notes que les instructions lui prescrivent de tenir de toutes les mutations parvenues à sa connaissance.* » Il y a plus, des circulaires enjoignent au receveur de l'enregistrement d'adresser au contrôleur, tous les six mois, un relevé des actes translatifs de propriété qui avaient été soumis à l'enregistrement.

(1) Art. 5 de la loi du 3 mai 1841.

Pour prévenir les erreurs ou les abus on exigea : 1° que le contrôleur procédât en présence des répartiteurs ; 2° que la vente fût constatée par l'enregistrement ou que sa notoriété fût attestée par le maire ou le percepteur.

Il y aurait un moyen beaucoup plus simple de prévenir tous ces embarras et toutes ces difficultés : que la loi civile soumette à la transcription tout acte qui veut transférer relativement aux tiers la propriété d'un immeuble , et alors avec le registre du conservateur des hypothèques, on rectifiera le registre terrier de la commune. Cette réforme est demandée par tous ceux qui s'occupent de droit et d'affaires, dans l'intérêt des transactions civiles et du crédit public. Pourquoi faut-il que les préoccupations de la politique l'aient fait ajourner jusqu'à ce moment?

Tous les ans le contrôleur se rendait dans les diverses communes de son contrôle. Les propriétaires et les répartiteurs étaient convoqués d'avance, pour le jour fixé par son itinéraire. Il recevait les déclarations et les consignait sur des feuilles spéciales signées par les parties ou par le maire, si elles ne savaient pas signer.

Il restait à faire le changement sur la matrice de la commune et la matrice de la direction.

Jusqu'en 1856, les feuilles de déclaration étaient adressées au directeur, qui rectifiait en conséquence la matrice déposée dans ses bureaux ; il renvoyait

ensuite au contrôleur les feuilles et un état indiquant la situation nouvelle et la situation ancienne des propriétaires, et le contrôleur faisait lui-même les changements sur la matrice de la commune. Tous ces détails sont expliqués dans une circulaire du 6 mai 1835.

Mais on prétendit que le travail était retardé; que certains contrôleurs, fort bons employés du reste, étaient de mauvais copistes, et que les matrices des communes n'étaient pas entretenues dans un état satisfaisant d'ordre et de netteté. L'art. 3 de l'ordonnance du 25 mars 1836 dispose en conséquence que les directeurs seront chargés d'appliquer annuellement les mutations sur les matrices des communes, comme sur celles de la direction.

647. Les circulaires des 26 et 27 février 1844 ont innové sur tous ces points et souvent avec bonheur.

1^o Ce ne sont plus les contrôleurs, mais les percepteurs qui reçoivent les déclarations; ils sont plus que tous autres à portée de les provoquer et de les obtenir; ne se trouvent-ils pas chaque jour en rapports avec les contribuables?

Ils n'ont besoin ni de l'assistance du maire, ni de l'assistance des répartiteurs; seulement si les parties ne savent pas signer, ils l'énoncent et le maire le certifie.

2^o Aucune mutation foncière n'est opérée d'office.

« Des contribuables, dit la circulaire, étaient quelquefois imposés pour des biens qui ne leur appartenaient pas et poursuivis injustement. » Tel est le motif avoué ; si nous sommes bien renseignés, il en existait d'autres. On craignait que les mutations d'office n'exposassent les propriétaires aux recherches et aux procès de la régie de l'enregistrement, et que l'esprit de parti n'accusât le fisc d'avoir favorisé des combinaisons électorales.

5° On exige même, si le titre n'est pas représenté, la déclaration de l'ancien et du nouveau propriétaire. Si le contrat est produit, l'inscription peut avoir lieu sur la déclaration de l'un ou de l'autre. On n'a pas à craindre qu'un individu sans qualité, usurpe sur le rôle la place du véritable propriétaire, ou mette à votre charge des impositions que vous ne devez pas ; la vente est prouvée et la mutation en est la suite naturelle, nécessaire ; le caprice ou la mauvaise foi de l'une des parties ne peut empêcher l'exécution du titre.

On a prévu que l'expédition serait souvent retenue par le notaire non payé ; il suffit qu'un certificat du notaire ou du receveur d'enregistrement atteste la vente.

Les principes généraux du droit autorisent les parties à se faire représenter par un mandataire ; l'administration se contente d'un mandat donné par acte sous seing privé et même par simple lettre

missive ; seulement il est , dans ce cas , annexé à la déclaration.

4° Les déclarations sont inscrites sur un livrer-journal et portées sur une feuille spéciale. — Chaque feuille ne comprend que les parcelles concernant le même vendeur et le même acquéreur.

Comment les déclarations doivent-elles être rédigées ?

Si l'article entier du vendeur est transmis , le percepteur se borne à inscrire sur la feuille le total de la contenance et du revenu.

Si le changement n'a pour objet qu'une ou plusieurs parcelles entières , il copie sur la feuille la ligne que chaque parcelle occupe sur la matrice.

S'il n'a été cédé que des portions de parcelles d'une même classe , il porte sur la feuille la section , le numéro du plan , le lieu dit , la nature de la propriété , la contenance et la classe. — C'est le directeur qui déterminera le revenu imposable. — Même inscription , s'il s'agit de portions de parcelles rangées dans des classes différentes ; toutefois , si le revenu ne doit pas être déterminé d'après la contenance , le percepteur indique le revenu que l'acquéreur et le vendeur sont convenus d'assigner à la portion aliénée.

5° Quand le contrôleur se rend dans la commune , le percepteur lui remet les feuilles. Le contrôleur examine si toutes les déclarations inscrites au journal ont été portées sur des feuilles de muta-

tion ; il vérifie les feuilles *au vu des pièces cadastrales* ; il en certifie l'exactitude ou rectifie celles qui seraient défectueuses. Il arrête le livre-journal et il le vise toutes les fois qu'il va dans la commune.

6° La circulaire du 27 février remet en vigueur la circulaire du 6 mai 1855.

Après que le directeur a fait les changements sur la matrice de la direction , le contrôleur rectifie les matrices de chaque commune. Seulement il est autorisé à exécuter le travail au chef-lieu de chaque perception et à y réunir , à ses frais , les matrices des diverses communes.

Une circulaire du directeur général ne pouvait certainement abroger l'ordonnance royale du 25 mars 1856 , et on ne justifierait pas l'incompétence en répondant qu'il s'agit d'une mesure d'administration intérieure.

7° Les déclarants ne doivent aucune rétribution , mais il est accordé aux percepteurs sur les fonds généraux du cadastre une indemnité de deux centimes par parcelle ou ligne portée aux extraits.

647. On connaît le système de la répartition individuelle : les commissaires répartiteurs déterminent la cote de chaque contribuable dans le contingent de l'impôt foncier , de la taxe personnelle et mobilière , de l'impôt des portes et fenêtres. L'art. 2 de la loi du 17 août 1855 les charge en outre de recenser les maisons démolies ou construites dans

le cours de l'année, et d'estimer les nouvelles constructions. Ils ont seuls la délibération ; mais ils sont assistés par un contrôleur qui rédige et facilite leur travail, les renseigne sur les faits, les rappelle à l'exécution des lois et réglemens, fait les calculs et rédige la matrice (1). Si malgré ses remontrances, ils persistaient à prendre une mesure illégale ou irrégulière, le contrôleur la dénoncerait à l'autorité supérieure et en préviendrait les parties intéressées. Nous ne parlons pas de la répartition des centimes ajoutés au contingent de la commune pour faire face soit aux dépenses générales, soit à des services spéciaux, comme l'instruction primaire et les chemins vicinaux ; c'est le même système.

648. La loi du 24 mai 1836 sur les chemins vicinaux ne s'occupe pas de l'établissement des rôles de prestation. Ce point fut réglé par une première circulaire du 24 juin 1836 : l'état-matrice des habitants soumis à la prestation en nature devait être rédigé par une commission composée du maire et des répartiteurs, avec l'assistance du percepteur receveur municipal ; les rôles étaient confectionnés par le percepteur, certifiés par le maire, et rendus exécutoires par le préfet. On reconnut bientôt les inconvénients de ce système. 1° Les percepteurs peu familiarisés avec les opérations et les calculs qu'exige

(1) Loi du 3 frimaire de l'an VII, art. 8. — L. du 21 avril 1832. Art. 17 et 27.

l'établissement d'un rôle , surchargés d'ailleurs par d'autres travaux , ne pouvaient remplir qu'imparfaitement les nouvelles obligations qui leur étaient imposées. 2^o Il était contraire au bon ordre que les mêmes agents fussent chargés tout à la fois de la rédaction et du recouvrement des rôles. Il était donc préférable, tant sous le rapport de la régularité que sous le rapport de la célérité et de l'économie, de suivre pour les prestations la même marche que pour les autres impositions. La circulaire du 12 septembre 1836 (1) consacra ce système. Quand le conseil municipal a voté des prestations en nature, et que le conseil général a arrêté le tarif de conversion , les contrôleurs se rendent dans les communes qui leur sont désignées et rédigent de concert avec les répartiteurs les états-matrices des contribuables. Ils les revisitent tous les ans, lors des tournées qu'ils font pour recueillir et vérifier les mutations. Le directeur rédige sur ces états , les rôles que le préfet rend exécutoires , et les avertissements qui sont remis à chaque contribuable.

649. Les répartiteurs n'ont pas à s'occuper du rôle des patentes ; impôt de quotité , il ne concerne pas l'intérêt collectif des habitants ; tout doit donc se passer entre le fisc et le contribuable. Aussi l'art. 4^{er} de l'arrêté du 15 fructidor de l'an VIII charge le contrôleur des contributions directes de

(1) Bulletin des contributions directes , t. de 1836, page 157.

former le tableau des individus assujettis à la patente, d'établir la nature de leur commerce, industrie, profession les plus imposables, la valeur locative de leurs maisons d'habitation, usines, ateliers, magasins et boutiques, d'après les règles prescrites par les art. 5 et 9 de la loi du 1^{er} brumaire de l'an VIII.

620. Cet art. 1^{er} ajoute : les dits tableaux *seront* « *arrêtés par les maires qui pourront y joindre leurs* » « *observations et qui en conserveront un double dont* » « *les citoyens pourront aussi prendre commu-* » « *nication.* »

Quel est le droit du maire ? Pourrait-il reviser et réformer le travail, par exemple, effacer du tableau le nom de l'individu qu'il ne considérerait pas comme patentable, augmenter ou diminuer la valeur locative qui servira de base au droit proportionnel ? Ou, au contraire, n'a-t-il qu'un simple visa à donner, sauf à consigner ses observations ?

On invoque le texte : « *Le maire arrête les dits tableaux ;* » la liste des patentables est donc son œuvre ; il s'approprie le travail du contrôleur qui n'est que son auxiliaire ; il en assume la responsabilité ; on ne le condamnera donc pas à donner une signature sans examen ; la loi a raison de placer la magistrature municipale entre le fisc et le contribuable.

Mais on répond que le sens de ce mot : *arrête*,

est défini par l'article lui-même , par l'esprit et l'économie du décret. Le maire arrête les tableaux, et il peut y joindre ses observations ; donc il a le droit de critiquer et non pas de réformer le travail. Où tend le système contraire ? A rendre le maire arbitre souverain de l'impôt de patentes. En effet , si l'autorité supérieure peut rétablir au rôle le nom qu'il a effacé , il est plus simple de maintenir le travail du contrôleur tel qu'il est , sauf au maire à soumettre ses critiques au directeur de département et au préfet qui ont le dernier mot. Or , aux termes de l'arrêté du 15 fructidor de l'an VIII, c'est le directeur qui fixe le montant de chaque patente et dresse le rôle des patentés , le préfet le vérifie et le rend exécutoire. Si un contribuable se prétend surtaxé , il se pourvoit devant le conseil de préfecture qui prononce ; le maire n'est donc pas constitué juge. Mais alors , pourquoi son visa ? Pour établir que le contrôleur a provoqué son examen et ses critiques.

Si le maire refusait son visa pur et simple, le préfet, après l'avoir mis en demeure , y suppléerait par lui-même ou par un délégué spécial (1).

621. Le contrôleur instruit et vérifie toutes les réclamations présentées par les contribuables.

Quand ils prétendent ne pas devoir la cote mise

(1) Art. 15 de la loi du 18 juillet 1837.

à leur charge ou devoir moins , ils adressent au conseil de préfecture une demande en décharge ou en réduction. Quand ils se disent malheureux et allèguent avoir perdu les récoltes et les revenus sur lesquels l'impôt est prélevé, ils s'adressent à la commisération , ou au moins à l'équité de leur créancier ; c'est une demande en remise ou en modération. Le préfet statue et répartit entre les contribuables reconnus malheureux les fonds de non-valeur mis à sa disposition.

Les demandes en décharge et en réduction sont adressées au sous-préfet et renvoyées au contrôleur qui se rend sur les lieux , vérifie les faits , consulte les répartiteurs et donne son avis. Les art. 6 et 7 de la loi du 24 floréal de l'an VIII ne soumettaient aux répartiteurs que le recours fondé sur une surtaxe ou un rappel à l'égalité proportionnelle ; les répartiteurs ne connaissaient pas des faux emplois et des doubles emplois, probablement parce que la question présentait moins de difficultés ; il ne s'agissait que d'un fait matériel : le contribuable est-il propriétaire de l'immeuble imposé ? a-t-il été imposé dans deux communes différentes pour le même bien ou pour la même cause ? Mais la loi du 21 avril 1832 n'entre pas dans ces distinctions. Quelque soit le principe et la cause de la réclamation , il faut prendre l'avis des répartiteurs. La question intéresse la commune , et ils la représentent ; le montant de la décharge ob-

tenue est réimposé l'année suivante sur la commune.

La loi du 24 avril 1852 ne s'occupe pas, il est vrai, de la contribution foncière, et il semble que l'art. 5 l'arrêté du 24 floréal trace encore la règle à suivre. Mais l'analogie est parfaite, et nous pensons qu'il faut soumettre aux répartiteurs toutes les réclamations, quel qu'en soit le principe, même celles qui portent sur une cote foncière.

Le conseil de préfecture prononce sur le rapport du directeur. La loi reconnaît même que l'avis du directeur a et doit avoir une grande influence sur la décision. Est-il favorable au réclamant ? l'affaire est immédiatement transmise au conseil. Est-il contraire ? le réclamant est invité à prendre communication du dossier à la sous-préfecture et à requérir une expertise, s'il le juge à propos. Si l'expertise est demandée, deux experts sont choisis, l'un par lui, l'autre par le sous-préfet. Les experts procèdent à leur opération en présence des deux répartiteurs, et ils sont assistés du contrôleur qui dresse procès-verbal de leurs dires.

622. Les demandes en remise ou en modération sont également renvoyées au contrôleur ; mais il vérifie les faits sans l'assistance et sans prendre l'avis des répartiteurs. La commune, en effet, est désintéressée ; la remise ne sera pas réimposée, mais payée avec les fonds de non valeur ; seulement le maire

assiste à la vérification pour donner les renseignements qui peuvent conduire à la découverte de la vérité. Le procès-verbal du contrôleur est adressé au sous-préfet qui le transmet au préfet avec son avis.

Lorsqu'une commune a éprouvé des pertes de revenu par des événements extraordinaires et qu'elle sollicite la remise de son contingent, la question a plus d'importance et de gravité: le sous-préfet nomme deux commissaires pour vérifier, en présence du maire et conjointement avec le contrôleur, les faits et la quotité des pertes. Mais c'est le contrôleur qui rédige le procès-verbal de vérification.

625. Tous les comptables qui ressortissent au ministère des finances sont responsables des droits liquidés sur les redevables et dont la perception leur est confiée. Ils s'affranchissent cependant de cette responsabilité en justifiant qu'ils ont pris toutes les mesures et fait, en temps utile, toutes les poursuites nécessaires contre les débiteurs⁽¹⁾. Dans les deux premiers mois de la seconde année de chaque exercice, les percepteurs remettent donc aux receveurs particuliers l'état des cotes devenues irrécouvrables pour cause d'absence, de décès ou d'insolvabilité. Cet état est adressé au préfet qui charge le directeur

(¹) Loi du 17 brumaire de l'an V. Art. 2 et 9.—Arrêté du 16 thermidor de l'an VIII, art. 30.—Ord. du 8 décembre 1832. Ord. du 31 mai 1838, art. 277.

des contributions directes d'instruire l'affaire. On suit les formes tracées par l'arrêté du 24 floréal de l'an VIII, pour les demandes en remise ou en modération. Le contrôleur vérifie sur les lieux, et, avec les renseignements que lui fournit le maire, la position et la solvabilité des contribuables, et il envoie son procès-verbal au sous-préfet. (1) Nous aurons plus tard à traiter la question de savoir si la décharge doit être prononcée par le préfet ou le conseil de préfecture.

624. Le contrôleur concourt aux dernières opérations du cadastre ; il assiste les propriétaires classificateurs dans le classement des fonds, il porte sur le tableau indicatif la classe assignée à chaque parcelle ; il donne une attention particulière au classement des propriétés appartenant aux forains et dont les habitants pourraient peut-être exagérer la valeur ; il provoque la présence des régisseurs et de toutes les personnes qui sont en mesure de procurer d'utiles renseignements ; il vérifie les réclamations des propriétaires contre le classement ; il assiste aux contre-expertises et donne son avis (2).

625. Enfin le contrôleur fait toutes les vérifications qui lui sont prescrites, soit chez les percep-

(1) Circulaire du 17 mars 1839 et 26 février 1841. *Bullet. des C. D.*, t. 41, p. 47.

(2) Règlement du 10 octobre 1821.

teurs , soit chez les receveurs des communes et des établissements de bienfaisance.

626. Quand la place est vacante , l'inspecteur remplit par interim les fonctions de directeur. A défaut de surnuméraires capables, il remplace même les contrôleurs absents ou malades.

L'administration lui confie quelquefois les opérations qui présentent une grande importance ou de grandes difficultés , comme dans certaines villes le recensement en 1844.

Il assiste à la réunion , lorsque le conseil municipal désigne les classificateurs ; il veille à ce que dans le nombre il se trouve au moins deux propriétaires forains. — Avant la classification , il procède, avec les propriétaires chargés du classement , à la reconnaissance du territoire ; il donne tous les renseignements nécessaires pour établir le tarif dans la proportion la plus exacte ; il fait toutes les tournées qui lui sont prescrites pour accélérer les travaux du cadastre.

Au surplus ses fonctions ne consistent guères qu'à surveiller le travail des contrôleurs.

Il doit , en conséquence , faire trois tournées générales par an , et se rendre successivement chez chacun d'eux. Depuis l'arrêté du 9 janvier 1844 , qui soumet les percepteurs à l'administration des contributions directes , et la circulaire du 26 février 1844 , qui leur donne le droit de recevoir les

mutations, l'inspecteur surveille aussi cette partie du service (1).

627. Le directeur *dirige et surveille*, dans tout son département, l'administration des impôts directs ; il a en outre des attributions propres et distinctes.

628. Il intervient dans la fixation des contingents.

Et d'abord, quand le législateur veut reviser les bases de la répartition législative, c'est lui qui fait opérer le recensement de la matière imposable (2). Mais c'est la direction générale qui réunit et met en ordre tous les documents et soumet le travail au ministre des finances qui le présente aux Chambres.

Le directeur a surtout un rôle important dans la répartition opérée au 2^e et au 3^e degré par le conseil général et le conseil d'arrondissement.

Il dresse, chaque année, un tableau présentant, par arrondissement et par commune, le nombre des individus passibles de la taxe personnelle, et le montant de leurs valeurs locatives d'habitation.

Il forme un autre tableau indiquant : 1^o. le nombre des ouvertures imposables et leurs différentes classes ; 2^o le produit des taxes d'après le tarif.

Ces tableaux servent de renseignements au con-

(1) Première circulaire du ministre des finances pour l'exécution de la loi du 3 frimaire de l'an VIII. Manuel des contribuables, p. 160.—Circulaire du 26 février 1841.—Règlement du 10 octobre 1821.

(2) L. du 17 août 1835.—Art. 2.—L. du 14 juillet 1838, art. 2.

seil général et aux conseils d'arrondissement , pour fixer le contingent des arrondissements et des communes dans la contribution personnelle et mobilière et dans l'impôt des portes et fenêtres. (1)

Il fait même tous les travaux préparatoires , les calculs et les états ; en un mot , il rédige les projets de répartition. Les art. 1^{er} et 45 de la loi du 10 mai 1838 confèrent sans doute au conseil général et aux conseils d'arrondissement le droit de répartir les contributions directes ; mais il est bien évident que leur droit se borne à vérifier et réformer un projet arrêté d'avance ; le temps et les documents leur manqueraient pour faire eux-mêmes le travail. (Arrêté du 19 floréal de l'an VIII , art. 5.)

Le directeur ne communique pas sans intermédiaire avec le conseil général et les conseils d'arrondissement qui ne doivent avoir de rapports officiels qu'avec le préfet ou le sous-préfet. C'est donc le préfet et le sous-préfet qui présentent leurs rapports ou leurs projets , l'un au conseil de département , l'autre au conseil d'arrondissement (2).

Nous avons vu que , dans le travail prescrit par la loi du 31 juillet 1821 , pour la révision du contingent assigné dans l'impôt foncier , aux arrondissements et aux communes , l'ordonnance du 5 octobre

(1) Art. 11 et 26 de la loi du 21 avril 1832.

(2) Circulaire du 3 août 1842.—Bulletin des C. D., t. de 1842, p. 175.

1821 assigne au directeur un rôle important : il est chargé de relever au bureau de l'enregistrement les actes de vente et les baux qui peuvent faire connaître la véritable valeur des propriétés foncières ; il assiste à l'assemblée qui arrête définitivement les résultats de ces recherches et lui fournit tous les éclaircissements dont elle peut avoir besoin.

629. Le directeur des contributions directes *rédige* tous les rôles en vertu desquels se perçoivent les impôts directs et les taxes qui leur sont assimilées (1).

D'après quelles bases ?

Nulle difficulté pour les impôts de répartition, les centimes *additionnels* et les prestations en nature. Le rôle n'est dans ce cas qu'une œuvre d'exécution, pour ainsi dire de copiste : le travail des répartiteurs est la loi suprême de l'administration et ne peut être modifié que par le conseil de préfecture et sur le pourvoi des contribuables, seuls intéressés.

650. Quant aux autres impôts et autres taxes, nous les distinguons en deux classes. L'assiette et le recouvrement des uns est l'affaire de l'administration ; pour les autres elle n'a que la confection matérielle des rôles.

Dans la première classe il faut ranger :

- 1° La redevance sur les mines ;
- 2° L'impôt des patentes ;

(1) L. du 3 frimaire an VIII, art. 5.

3° Les contributions spéciales destinées à subvenir aux dépenses des bourses et chambres de commerce ;

4° Les taxes universitaires ;

5° Les droits dûs pour la vérification des poids et mesures.

Dans la deuxième classe , il faut mettre :

1° Les taxes imposées pour la conservation et la réparation des digues et autres ouvrages d'art intéressant les communautés de propriétaires ou d'habitants ;

2° Les taxes pour les travaux de dessèchement autorisés par la loi du 16 septembre 1807 ;

3° Les taxes imposées avec l'autorisation du gouvernement pour subvenir aux dépenses intéressant les communautés de marchands de bois ;

4° Les droits établis pour frais de visite chez les pharmaciens , droguistes et épiciers ;

5° Les rétributions imposées sur les établissements d'eaux minérales naturelles , pour le traitement des médecins chargés par le gouvernement de l'inspection de ces établissements (1).

Reprenons.

654. Les redevances sur les mines sont fixées par une commission spéciale (2) ; le directeur des contributions directes en fait partie ; il rédige les rôles

(1) V. toutes les lois de finances , notamment la loi portant la fixation du budget des recettes pour 1841, à la date du 16 juillet 1840.

(2) Art. 24 du décret du 6 mai 1811.

en conséquence et d'après les états qui lui sont transmis par le préfet (1).

652. Le contrôleur des contributions directes dresse le tableau des patentables ; il assigne à chacun la classe qui lui appartient d'après son commerce et son industrie les plus imposables ; il détermine la valeur locative de leur habitation ; le droit proportionnel est le 40° du loyer. Mais ce n'est là qu'un simple projet soumis à l'examen et à la réformation du directeur. Ainsi le directeur effacera le nom de ceux qu'il ne considérera pas comme assujettis à la patente, ou il les rangera dans une autre classe ; il modifiera les estimations locatives. Ce droit lui est implicitement, mais très-clairement reconnu par l'art. 5 du décret du 15 fructidor an VIII : « Dans la « décade qui suivra la réception de ces tableaux, le « directeur fixera, *d'après les lois*, le montant de « chaque patente. » L'arrêté lui confie donc l'assiette de l'impôt, et non pas seulement la rédaction matérielle des rôles.

Quand le directeur modifie le travail du contrôleur, est-il obligé de consulter le maire sur les changements qu'il projette ? Au premier abord, on serait porté à penser que tel est l'esprit de la loi. Les tableaux, avant d'être adressés au directeur, sont arrêtés par le maire qui peut y joindre ses observa-

(1) Art. 26 et 38 id.

tions. L'autorité locale connaît la position, les habitudes et les ressources des habitants de la commune; elle devait être appelée à renseigner les agents du fisc. Mais avant de soumettre à la patente celui que le contrôleur en affranchissait, ou d'augmenter le chiffre de la valeur locative, ne convient-il pas de demander au maire son avis, de l'interroger sur la vérité des faits?... L'arrêté du 15 fructidor de l'an VIII n'a pas prescrit le renvoi, et on en conçoit le motif; il eût retardé la rédaction et l'expédition des rôles. Si le directeur a été trompé par les renseignements qui lui ont été fournis d'ailleurs, le contribuable s'adressera au conseil de préfecture pour obtenir la décharge ou la réduction de sa cote.

En principe, le directeur n'est, quand il rédige les tableaux des patentés et fixe le montant de chaque patente, que l'auxiliaire de l'administration: c'est au préfet qu'il appartient d'arrêter le rôle définitivement et officiellement. Art. 5: «... Le directeur remet au préfet les rôles ainsi formés, et il y joint les observations qui lui auront été adressées par les sous-préfets et par les maires.» — Art. 4: « Dans la décade suivante, le préfet, après avoir vérifié les rôles et les avoir rendus exécutoires, les adresse au directeur. »

635. Chaque année la loi de finance autorise la perception de taxes spéciales destinées à subvenir aux dépenses des bourses et chambres de commerce.

Une ordonnance royale fixe la somme accordée à chaque bourse et à chaque chambre ; elle détermine en même temps dans quelles limites cette somme sera répartie : tantôt , par exemple , elle sera supportée par tous les patentables du département , et tantôt par les patentables de la ville où siège la chambre de commerce. Le contingent d'une ville ou d'un département est acquitté , en addition au principal de la cote des patentes , par les patentés de la première et de la seconde classe , et par ceux qui , placés hors de classe , paient un droit fixe , égal ou supérieur (1). Le directeur n'a donc qu'un simple marc le franc à faire ; les bases sont posées par la loi du 23 juillet 1820 , par l'ordonnance royale et par le rôle des patentes.

654. L'enseignement universitaire fut grevé par les décrets des 17 mars et 17 septembre 1808 d'une double taxe : la première fait payer à chaque élève le 20^e du prix de sa pension ; la seconde soumet les maîtres de pension et les chefs d'institution à un droit annuel fixé pour les chefs d'institution à 150 fr. à Paris, et à 100 fr. dans les départements , et pour les maîtres de pension à 75 à Paris et à 50 fr. dans les départements. Les écoles primaires, qui restreignent leur enseignement dans les limites de la loi du 28 juin 1833, sont affranchies de la taxe(2); l'instruction primaire

(1) Art. 12 de la loi du 23 juillet 1820.

(2) Art. 6 du règlement ministériel du 27 novembre 1834.

est une dette de la société envers tous les citoyens. Une interprétation large et bienveillante d'un décret du 9 avril 1809 a également exempté les élèves ecclésiastiques des petits séminaires ; il résulte de l'art. 5 que les petits séminaires sont placés en dehors du régime universitaire.

Les droits entraient dans la caisse de l'université ; ils étaient fixés par un arrêté du recteur , et le recouvrement en était poursuivi à sa diligence , en vertu des contraintes qu'il décernait. Les instituteurs et les maîtres de pension pouvaient se pourvoir tant contre l'arrêté que contre la contrainte devant la cour impériale (1). Il était assez difficile de justifier l'anomalie de ce système. L'art. 4 de la loi du 24 mai 1854 est venu le changer.

4° Les droits universitaires sont maintenus : partant plus de controverse possible sur la question de savoir si les décrets de 1808 sont obligatoires ; ils étaient inconstitutionnels au premier chef ; sur ce point on était d'accord ; mais les uns soutenaient que le vice d'inconstitutionnalité avait été purgé par le silence du sénat conservateur ; les autres répondaient que le Tribunat avait été supprimé par le Sénatus-consulte du 19 août 1807 , et que dès-lors il n'avait pu les déférer au Sénat conservateur. Nous avons traité cette question dans notre premier volume, page 54.

(1) Décret du 15 novembre 1811.—Art. 52—53—116 et suivants.

2° La taxe universitaire n'est plus perçue au profit de l'université, mais au profit du trésor.

3° L'administration de l'instruction publique est chargée de son assiette conjointement avec les agents des contributions directes.

4° Les rôles sont rendus exécutoires par le préfet, et recouvrés par les agents du trésor public, dans les mêmes formes que les impôts directs.

5° L'administration de l'instruction publique prononce sur les demandes en remise et modération, dans les limites fixées par le budget.

6° Les pourvois contre l'assiette de la taxe universitaire sont jugés par les conseils de préfecture.

Un règlement arrêté de concert le 27 novembre 1854 par le ministre des finances et le ministre de l'instruction publique, a réglé le mode d'intervention des agents des deux ministères. Il nous a paru un chef-d'œuvre de rédaction.

Une circulaire du 24 décembre 1854 rapportée dans le Bulletin des contributions directes, tome de 1854, pag. 472, a nettement déterminé le rôle qu'il assigne à l'administration des contributions directes :

Où les taxes sont arrêtées sur les états remis par les chefs d'école, ou elles sont fixées d'office.

Les chefs d'établissement doivent tenir un registre où sont portés les noms de tous leurs élèves. Ce registre coté et paraphé par le maire est visé par le

contrôleur des contributions directes à l'époque de ses tournées.

Chaque trimestre et avant le dixième jour du premier mois, les chefs d'école sont tenus d'adresser au directeur des contributions directes un état certifié indiquant le nombre de leurs élèves et le prix de la pension payé par chacun d'eux. Le directeur en vérifie l'exactitude avec les renseignements pris par les contrôleurs ; puis il l'adresse avec son avis et ses observations au recteur, qui lui-même fait un rapport, et les états sont définitivement réglés par un arrêté du conseil académique.

Si les états trimestriels ne sont pas fournis à l'époque fixée ou ne donnent pas les renseignements prescrits, le directeur propose une taxe d'office ; elle est arrêtée, sur l'avis du recteur, par le conseil académique.

Le directeur rédige les rôles, par arrondissement de sous-préfecture, en exécution des arrêtés du conseil académique ; le préfet les rend exécutoires et le receveur général en poursuit le recouvrement.

655. Les droits de vérification des poids et mesures sont dus, aux termes des art. 46 et 47 de l'ordonnance du 17 avril 1859, par les assujettis. Les vérificateurs dressent les états matrices, d'après le tarif et le résultat de leurs opérations. Le directeur les arrête après examen et procède à la confection

des rôles ; le préfet les rend exécutoires. L'art. 5 de l'ordonnance du 17 avril 1859 ne lui donne pas explicitement, comme l'art. 5 du décret du 15 fructidor de l'an VIII en matière de patentes, un droit de révision ; il nous semble cependant que le préfet chargé de conférer au rôle la force exécutoire, a nécessairement un droit d'examen et de contrôle ; il faut que l'assiette de l'impôt soit arrêtée ou par le conseil de répartition, ou par le conseil académique, pour que le préfet en soit réduit à ne donner qu'un simple visa, ou au moins à ne vérifier que l'exactitude des chiffres et des calculs ; mais il n'est pas dans l'esprit de la loi organique des contributions directes de conférer aux agents du fisc le droit d'arrêter définitivement l'assiette de l'impôt.

656. Pour les droits et les taxes que nous avons rangés dans la seconde catégorie, voici quelle était la pratique avant le 9 octobre 1859 : la cote de chaque contribuable était fixée et les rôles dressés par les employés de la préfecture ou par les syndicats des communautés intéressées. Le préfet, après vérification, rendait les rôles exécutoires et les faisait expédier dans ses bureaux. L'administration des contributions directes restait donc complètement étrangère et à l'assiette de ces natures d'impôt et à la confection des rôles ; ou, si elle s'en mêlait, c'était officieusement et sur la demande des préfets. Mais, pour assurer la régularité de ces rôles dont

le recouvrement était poursuivi par les mêmes voies que celui des contributions directes , plusieurs préfets exprimèrent le désir que leur confection fût officiellement confiée aux directeurs des contributions directes. Le ministre des finances , après s'être concerté avec les ministres du commerce et des travaux publics , décida , par une circulaire du 9 octobre 1859 , qu'à l'avenir les directeurs ne pourraient refuser leur concours pour ce travail , quand il leur serait demandé par l'autorité départementale ; mais la circulaire détermine avec soin l'étendue de cette nouvelle obligation : « il n'en pourra résulter ni pour
« les directeurs ni pour les contrôleurs l'obligation de
« recueillir dans les communes les bases d'assiette de
« ces impôts qui , ne s'appliquant qu'à une certaine
« classe de propriétés ou d'individus , ne peuvent se
« répartir entre les divers redevables d'après les
« seuls documents fournis par les matrices des con-
« tributions directes. Ce sera à vous , M. le préfet ,
« à vous faire adresser par les localités tous les élé-
« ments et matrices nécessaires pour la répartition
« de l'impôt et la confection des rôles , objets aux-
« quels se borne le travail de la direction. Ne par-
« ticipant pas à la formation des matrices , elle ne
« devra pas non plus intervenir dans l'instruction
« des réclamations , à moins qu'elles ne proviennent
« d'erreurs matérielles commises dans l'expédition
« des rôles.

« Il vous appartient de régler la forme de ces rôles
 « qui devront au surplus , comme tous les rôles spé-
 « ciaux rédigés par le directeur , comprendre 5 c.
 « par article pour frais de fourniture de papier et
 « de confection , lesquels lui seront remboursés au
 « moyen d'un mandat que vous délivrerez à son
 « profit, et qui sera payable sur le produit de l'im-
 « pôt.

« Lorsque les rôles certifiés et signés par le direc-
 « teur auront été rendus exécutoires par vous , il les
 « adressera au receveur d'arrondissement qui, après
 « avoir pris les notes d'usage , les transmettra aux
 « agents chargés du recouvrement.

« Le directeur formera un état par arrondisse-
 « ment et par commune du montant de ces rôles. Il
 « vous remettra deux expéditions de cet état , dont
 « l'une restera dans vos bureaux , et l'autre , visée
 « par vous , sera transmise au receveur général ; il
 « n'en sera pas envoyé au ministère. »

657. Le rôle n'est que le relevé , par commune ,
 des cotes arrêtées conformément aux règles que
 nous venons d'exposer ; c'est-à-dire un tableau qui
 indique le nom des divers individus inscrits sur la
 matrice , et la dette de chacun d'eux.

Pendant long-temps on dressa un rôle séparé pour
 chaque nature de contributions directes ; mais c'é-
 tait à la fois un surcroît de travail pour l'administra-
 tion et de frais pour les contribuables ; depuis 1817 ,

un rôle unique comprend la contribution foncière , la contribution personnelle et mobilière , l'impôt des portes et fenêtres , l'impôt des patentes, les centimes additionnels et toutes les impositions locales.

Cependant on est encore obligé d'établir , dans certains cas , des rôles supplémentaires et des rôles spéciaux. Depuis l'émission du rôle général , des individus se trouvent assujettis à la patente ; une commune est autorisée à s'imposer extraordinairement pour faire face à une dépense imprévue et urgente ; des immeubles sortent du domaine de l'État et deviennent imposables ; force est bien de dresser un rôle supplémentaire.

D'un autre côté , pour les taxes qui ne grèvent qu'une certaine classe de contribuables et dont l'assiette est soumise à des règles particulières , il était naturel de faire des rôles spéciaux ; telles sont les redevances sur les mines , les taxes universitaires , les droits pour la vérification des poids et mesures , les contributions pour les dépenses des bourses et des chambres de commerce , les prestations en nature pour l'entretien des chemins vicinaux , et enfin toutes les taxes que nous avons rangées dans une catégorie à part , et qui , avant la circulaire du 9 octobre 1859 , étaient complètement en dehors du service des directeurs (1).

(1) Circulaire du ministre des finances à la date du 17 juin 1840 , art. 33 et 34.—*Durieu* , poursuites en matières de contributions directes, t. 1^{er}, page 143.

Au surplus, les rôles spéciaux sont soumis aux mêmes formalités que le rôle général.

Les uns et les autres indiquent en tête la loi, ou au moins l'ordonnance qui autorise la perception de l'impôt ; *le directeur en certifie l'exactitude dans leurs détails et dans leurs résultats.*

658. Le préfet les rend exécutoires, c'est-à-dire déclare, *qu'après avoir procédé à leur vérification*, il en *arrête le montant*, tant en principal qu'en centimes additionnels de toute nature, suivant les détails indiqués sur la feuille en tête, *à la somme totale de...* il *mande* au percepteur d'en faire le recouvrement et d'en verser le montant entre les mains du receveur particulier de l'arrondissement, à l'exception des centimes additionnels, tant pour dépenses communales que pour impositions communales extraordinaires, qui resteront à la disposition du maire. Il *enjoint* à tous les contribuables dénommés au rôle, leurs représentants ou ayant-cause, à tout fermier, locataire ou administrateur de biens cotisés, d'acquitter les sommes y contenues, sous peine d'y être contraints par les voies de droit ⁽¹⁾.

C'est cette formule qui seule donne au percepteur un titre exécutoire, qui lui permet de poursuivre les contribuables ; autrement tous les actes d'exécution seraient annulés par les tribunaux ⁽²⁾.

(1) Arrêté du 16 thermidor an VIII, art. 13. Formule adoptée par l'administration.

(2) Arrêt du C. d'État du 5 novembre 1828, commune de la *Colaterie*.

639. Lors de la confection des rôles , le directeur rédige les avertissements qui sont remis aux contribuables par le percepteur avant toutes poursuites⁽¹⁾.

L'avertissement est l'extrait de la partie du rôle qui concerne chaque contribuable. Il énonce 1^o la loi ou l'ordonnance qui établit l'impôt ; 2^o le montant détaillé de ce que chaque contribuable doit payer tant en principal qu'en accessoires ; 3^o les formes et les termes de paiement.—Il met à la fois le débiteur en demeure et en mesure de réclamer s'il est surtaxé et de payer à l'échéance. Les avertissements sont l'œuvre du directeur seul ; le percepteur ne doit y ajouter que l'indication de ses jours de recette et du domicile où il fera la perception dans la commune ⁽²⁾. Les rôles et les avertissements sont adressés par le directeur aux receveurs particuliers qui les remettent aux percepteurs.

640. Le directeur, après l'émission du rôle général , et au fur et à mesure de l'émission des rôles spéciaux , arrête et soumet à la signature du préfet un état présentant , par commune et par perception , le relevé des rôles émis. Dans un intérêt de surveillance et de comptabilité que tout le monde comprend , un double est envoyé au ministre des fi-

(1) L. du 25 mars 1817, art. 71.—Règlement adopté par le ministre des finances, à la date du 21 décembre 1839, art. 10, rapporté dans le Mémorial des Percepteurs, t. de 1840, p. 1^{re}.

(2) Décision du ministre du 30 janvier 1835, Mémorial des Percepteurs, t. 1835, p. 32.

nances , un autre au receveur général et le troisième est laissé à la préfecture. Autrefois, on remettait aussi un état au receveur particulier ; mais comme les rôles lui passent par les mains , il peut prendre les notes dont il a besoin pour sa comptabilité et pour faire opérer aux percepteurs de son arrondissement le versement des sommes dont la recette leur est confiée (1).

Après avoir expédié les rôles , les avertissements et les états , le directeur devient étranger au recouvrement des contributions directes.

641. La loi , en remettant aux contrôleurs le soin d'instruire les demandes en décharge et en réduction , exige en même temps que le directeur fasse sur chaque affaire un rapport au conseil de préfecture , et elle suppose , avec grande raison , que son avis sera presque toujours suivi. En conséquence , s'il conclut contre la réclamation , le contribuable a le droit de faire procéder à une expertise , et il est mis en demeure de le faire ; tandis que si le directeur est favorable, le conseil de préfecture statue immédiatement ; il est vraisemblable que le réclamant obtiendra gain de cause, et il ne faut pas compliquer la procédure d'erremens inutiles (2).

642. Ce n'est pas sans doute que le conseil de

(1) Circulaire du 17 juin 1840 , art. 37.

(2) Art. 29 de la loi du 21 avril 1832. — Arrêté du 24 floréal de l'an VIII. Art. 1, 6, 9 et 12.

préfecture soit lié par le rapport et l'avis du directeur; c'est lui seul que l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII appelle à *prononcer sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes*. Si l'on ne faisait pas prévaloir les principes sur les textes, ce point présenterait cependant quelques difficultés. Les art. 4, 6 et 9 de l'arrêté du 14 floréal de l'an VIII s'occupent des réclamations formées en matière d'impôt foncier, et ils disposent que si la surtaxe est reconnue par les répartiteurs ou par les experts, « *le conseil de préfecture prononcera la réduction de la cote* ». Et, quant aux autres contributions directes, l'art. 29 de la loi du 21 avril 1832 se réfère aux formes prescrites par l'arrêté du 24 floréal de l'an VIII. On pourrait donc, en s'en tenant au texte, soutenir que le conseil de préfecture n'a pour mission que de vérifier si toutes les formalités ont été remplies, et que si la procédure est régulière, il ne lui reste qu'à homologuer l'avis d'une autorité spéciale et éminemment compétente. Mais le texte n'est pas assez clair pour qu'on doive s'arrêter à ce système. En effet, d'une part, c'est au conseil de préfecture à juger, et, d'autre part, l'interlocutoire ne lie jamais le juge. L'avis des répartiteurs, des experts et du directeur n'est, quelle que soit son importance, qu'un simple renseignement; le conseil de préfecture s'en écartera rarement; c'est la supposition, mais non pas la disposition de

la loi. D'après l'arrêté du 24 floréal de l'an VIII, ce ne serait pas l'avis du directeur, mais bien l'avis des répartiteurs et des experts qui serait décisif; mais, s'il en était ainsi, pourquoi soumettre l'affaire au directeur, l'appeler à discuter et à émettre une opinion? Tout serait fini, le juge ne serait plus libre, la sentence serait faite.

643. Le directeur est convaincu que la demande en décharge est bien fondée; il fait un rapport en ce sens; le conseil de préfecture en pense autrement. Devra-t-il, avant de statuer, ordonner une expertise ou au moins mettre le contribuable en demeure d'en provoquer une? L'art. 29 de la loi du 24 avril 1832, et l'arrêté du 24 floréal de l'an VIII ne donnent au réclamant le droit d'exiger l'expertise préalable que dans le cas où le directeur conclut contre lui, et on ajoute que c'est une exception à restreindre dans ses limites; en règle ordinaire, le juge n'est tenu d'ordonner que les errements qu'il considère comme utiles. Mais l'esprit de la loi est trop évident pour qu'on puisse s'arrêter à cet argument. L'expertise est le droit et la garantie du contribuable dont l'administration n'appuie pas la demande; pourquoi l'en destituer quand le directeur lui donne raison? N'est-ce pas au contraire un nouveau motif pour que le conseil de préfecture ne lui fasse pas perdre son procès, sans s'être éclairé par un errement auquel la loi attache une si grande importance?

644. Le directeur n'émet donc qu'un avis , mais cet avis est un des actes essentiels de la procédure , et , bien que la peine de nullité ne soit pas prononcée , son défaut annulerait , pour incompétence , l'arrêté du conseil de préfecture (1).

645. Le conseil d'État a poussé jusqu'à ses dernières limites la conséquence du principe. Le directeur a fait son rapport , mais devant le conseil de préfecture , le réclamant produit de nouvelles pièces ; le conseil d'État a jugé que le conseil de préfecture aurait dû , avant de statuer , communiquer ces justifications aux agents des contributions directes et recevoir les observations du directeur (2).

645. Au surplus , le directeur n'est que partie jointe ou plutôt c'est un simple conseil et un auxiliaire ; il ne représente donc ni le trésor , ni les contribuables , ni la commune ; il doit être entendu , mais il n'aurait pas qualité pour se pourvoir devant le conseil d'État contre un arrêté du conseil de préfecture (3). S'il le trouve mal rendu , il le signale au ministre des finances qui appellera dans l'intérêt du trésor , si le trésor est lésé

647. Les arrêtés pris en cette matière par le con-

(1) Arrêt du Conseil d'État du 30 juillet 1840.—De Serigny , *Traité de l'organisation et de la compétence des tribunaux administratifs*, t. 1^{er}, n^o 511.

(2) Arrêt du Conseil d'État du 28 mai 1840.

(3) Arrêt du Conseil d'État, du 23 août 1838.

seil de préfecture, sont transmis au directeur qui tient registre des décharges ou réductions prononcées (1). Il y en a plusieurs raisons : 1° si l'impôt est un impôt de répartition, le montant de la réduction obtenue est réimposé, l'année suivante, sur la commune qui doit parfaire son contingent ; le directeur, chargé de confectionner les rôles, centralise tous les renseignements nécessaires pour faire le travail ; 2° nul n'est mieux placé que lui pour apprécier le mérite des arrêtés du conseil de préfecture et signaler au ministre des finances ceux qu'il convient d'attaquer devant le conseil d'État ; 3° enfin il prépare les arrêtés de réordonnancement que le préfet prend au profit des contribuables qui auraient payé tout ou partie de leur cote (2).

648. Les demandes en remise ou en modération qui s'adressent à l'équité et non pas à la justice administrative ne sont pas soumises à une procédure aussi rigoureuse. Cependant le directeur doit faire son rapport sur chaque requête et proposer à la fin de l'année un projet de répartition des fonds de non-valeur (3). Mais le préfet est seul responsable, et chaque année il rend compte de l'emploi des fonds de non-

(1) Art. 15 de l'arrêté du 24 floréal de l'an VIII.

(2) Art. 148 de la circulaire du 17 juin 1840.

(3) Art. 27 de l'arrêté du 24 floréal de l'an VIII.—Circulaire du directeur général de l'administration des contributions directes des 21 et 22 mars 1842. Bulletin des contributions directes, t. 1842, p. 69.

valeur au conseil général et aux conseils d'arrondissement ; il engagerait sa responsabilité s'il s'en rapportait aveuglément au directeur des contributions directes , comme aussi s'il prononçait sans avoir pris son avis.

649. En matière de cadastre le règlement du 10 octobre 1821 résume ainsi les attributions du directeur ;

« Il est , sous l'autorité du préfet , chargé spécialement de la direction et de la surveillance de
« toutes les parties qui se rattachent aux opérations
« cadastrales , et de tous les agents qui y concourent ; — il adresse au préfet l'état des travaux annuels et des dépenses qu'ils exigent ; — il donne
« son avis sur la rétribution à allouer au géomètre en chef ; — il propose au préfet le paiement de la
« rétribution des divers agents ; — il donne son
« avis sur les demandes des communes tendant à
« faire renouveler , par anticipation , leurs matrices
« de rôles ; — il fait un rapport sur les contestations
« de limites entre les communes ; il adresse au préfet son rapport sur le tarif des évaluations formé
« par le conseil municipal ; — il envoie au contrôleur , pour servir au classement , le procès-verbal
« du conseil municipal , le tableau indicatif des propriétaires et les calques des plans , avec les instructions qu'il jugera utiles ; — il rédige les états
« de section et matrices des rôles , en double ex-

« pédition ; — il envoie à la commune , en même
 « temps que le rôle, l'expédition des états de section
 « et matrices qui lui est destinée ; — il adresse par-
 « ticulièrement à chaque propriétaire une lettre
 « d'avis de la remise des états de section et de la ma-
 « trice , à la mairie de la commune , et du délai ac-
 « cordé pour les réclamations ; — il fait son rapport
 « sur les réclamations des propriétaires contre le
 « classement de leurs fonds ; — il opère sur la ma-
 « trice, déposée à la direction , les changements ré-
 « sultant des décisions du conseil de préfecture ; —
 « il tient la main à ce que les contrôleurs portent les
 « mutations sur les matrices déposées dans les com-
 « munes ; il reçoit les déclarations des mutations re-
 « cueillies par les contrôleurs , et applique les mu-
 « tations aux matrices déposées à la direction ; — il
 « propose au préfet la transcription des matrices, lors-
 « qu'elles se trouvent dans un état qui ne permet
 « plus d'en faire usage. »

650. Une agence de perception est chargée de faire la recette des impôts perçus en vertu de rôles, c'est-à-dire d'*encaisser* les deniers et de *poursuivre* les redevables.

Elle se compose d'un receveur général par département , d'un receveur particulier pour chaque arrondissement , et de percepteurs dont le nombre varie suivant les besoins du service.

Les percepteurs reçoivent directement les sommes

dues par les contribuables, pour les verser dans la caisse du receveur particulier, qui la vide dans celle du receveur général.

651. Les percepteurs ont remplacé les collecteurs qui, avant 89, étaient nommés chaque année, tantôt d'office par l'intendant, tantôt par les habitants eux-mêmes, pour recevoir les tailles, capitations et vingtièmes mis à la charge de la paroisse; la *collecte* était obligatoire pour toute personne, à moins qu'elle n'en fût exempte à raison de ses dignités et de ses emplois, ou que des circonstances particulières ne lui permissent pas d'en remplir convenablement les fonctions (1). Comme le système assez compliqué des anciens édits n'a aucun rapport avec notre système actuel, nous n'avons pas dû entrer dans des détails qui ne présenteraient qu'un intérêt purement historique.

652. Depuis 89 et jusqu'au 5 ventôse de l'an XII, la perception des impôts dont une commune était grevée, était, tous les ans, mise par la municipalité en adjudication au rabais, et, s'il ne se présentait pas d'adjudicataire aux conditions déterminées par la loi, l'administration municipale désignait pour percepteur un habitant d'une solvabilité notoire et dont elle répondait.

La loi du 5 ventôse de l'an XII éleva les percep-

(1) Nouveau Denizart et Répertoire de Merlin, V^o Collecte et Collecteurs.

teurs au rang de fonctionnaires publics ; ils furent nommés par le gouvernement, non pas pour une année, mais à vie ; ils étaient bien révocables, mais la durée de leurs fonctions n'était plus temporaire et limitée.

655. Diverses ordonnances et diverses circulaires ministérielles modifièrent successivement l'organisation des perceptions réglée maintenant par l'ordonnance du 31 octobre 1859.

D'après les art. 40 et 44 de la loi du 5 ventôse de l'an XII, chaque ville, bourg ou village devait, autant que possible, avoir un percepteur. Cependant les préfets pouvaient, aux termes de l'art. 42, proposer un seul percepteur pour plusieurs communes, lorsque le montant de leurs rôles n'excédait pas 20,000 fr.— C'est le ministre des finances qui détermine, sur le rapport du directeur général des contributions directes, le nombre et la circonscription des perceptions et fixe la résidence des percepteurs (1).

L'ordonnance du 31 octobre 1859 a créé des surnuméraires et divisé les perceptions en quatre classes. La première comprend les perceptions au-dessus d'un produit de 5,600 fr. ; la seconde, les perceptions dont le produit s'élève de 2,500 fr. à 5,600 fr. ; la troisième, celles dont les produits varient de 1,500 à

(1) Arrêté du ministre des finances, du 9 janvier 1844.

2,500 fr. ; enfin la quatrième, les perceptions qui produisent moins de 1,500 fr.

654. Le ministre des finances nomme les surnuméraires et les percepteurs. Pour les places de surnuméraires et les perceptions de quatrième classe, les préfets présentent trois candidats ; le receveur général envoie ses observations sur l'aptitude et les titres de chacun d'eux. — Nul ne doit être nommé percepteur de quatrième classe s'il n'a exercé, pendant deux ans au moins, comme percepteur surnuméraire. On n'obtient une perception d'une classe supérieure qu'après trois années au moins d'exercice dans la classe inférieure. L'art. 8 de l'ordonnance du 51 octobre 1839 fait toutefois deux exceptions : il déclare admissibles, sans surnumériariat, aux perceptions des différentes classes, 1^o les individus qui justifient de sept ans de services administratifs ou militaires, ou que des blessures reçues dans un service commandé mettent hors d'état de continuer leur carrière ; 2^o les employés des administrations publiques dont l'emploi est supprimé.

655. Les fonctions de percepteur sont incompatibles avec les fonctions de maire ou d'adjoint (art. 6 de la loi du 21 mars 1831) ; de membres des conseils d'arrondissement et de département (art. 5 et 45 de la loi du 22 juin 1835), des conseils de préfecture, des commissions administratives des hospices et des établissements de bienfaisance ; avec les fonctions de

juge, de greffier, de secrétaire de mairie et généralement avec toute autre profession, tout commerce ou toute industrie (art. 1078 de l'inst. du 17 juin 1840). Si le percepteur est en même temps receveur de la commune, il ne peut faire partie du conseil municipal (art. 48 de la loi du 24 mars 1854).

656. L'arrêté qui nomme un percepteur détermine en même temps le cautionnement qu'il doit fournir ; il est fixé, pour le service des contributions directes, au 12° du montant des rôles généraux et supplémentaires de l'année qui précède la nomination, et, pour le service des communes et établissements publics, s'il s'en trouve chargé, au 10° des recettes ordinaires (art. 1050 de l'instruction du 17 juin 1840).

657. Les percepteurs ne sont révocables que par un arrêté du ministre des finances ; mais cependant, si leur gestion révèle de grandes irrégularités, et en cas d'urgence, le receveur particulier a le droit de les suspendre et même de les remplacer par un gérant intérimaire (*).

658. Les surnuméraires n'ont aucune attribution ; ils sont placés sous les ordres du receveur général et employés par les receveurs d'arrondissement aux travaux que ceux-ci jugent les plus utiles

(*) Art. 1109 et 1126 de l'instruction du 17 juin 1840.

à leur instruction. Pendant leur stage ils peuvent être chargés des fonctions d'agents spéciaux et d'agents intérimaires ⁽¹⁾.

659. Tantôt les percepteurs sont simplement receveurs des contributions directes, tantôt ils sont en même temps receveurs des communes, des hospices et des autres établissements de bienfaisance.

Je les considère d'abord comme agents du trésor et de l'administration générale.

A ce titre, ils ont le recouvrement des rôles rédigés par le directeur des contributions directes, et ils concourent à divers actes administratifs.

660. Les percepteurs sont tenus d'exercer personnellement leurs fonctions; ils ne peuvent se faire représenter par un fondé de pouvoirs que temporairement et dans le cas d'absence autorisée ou d'empêchement légitime; le mandataire doit être agréé par le receveur des finances et accrédité par le sous-préfet (art. 1074 de l'inst. du 17 juin 1840).

661. Ils ont, avons-nous dit, le recouvrement des rôles dressés par le directeur des contributions directes, des rôles spéciaux aussi bien que des rôles généraux, par conséquent des quatre contributions directes, des centimes additionnels, même des centimes affectés à des services communaux, de la redevance sur les mines ⁽²⁾, des droits pour la vérifi-

⁽¹⁾ Art. 1048 de l'instruction du 17 juin 1840.

⁽²⁾ Art. 40 du décret du 6 mai 1811.

cation des poids et mesures⁽¹⁾, des contributions pour l'entretien des bourses et chambres de commerce⁽²⁾, des contributions pour l'entretien, la réparation, la reconstruction des digues et le curage des canaux et des rivières non navigables⁽³⁾, des taxes pour les travaux de dessèchement de marais⁽⁴⁾, des droits pour frais de visite chez les pharmaciens, épiciers, droguistes et herboristes⁽⁵⁾, des rétributions dues par les propriétaires ou entrepreneurs d'eaux minérales naturelles ou factices⁽⁶⁾.

662. Nous n'avons excepté que les taxes universitaires et les prestations en nature pour les chemins vicinaux. C'est qu'en effet les percepteurs n'en sont pas chargés. Le receveur général prend en compte les taxes universitaires et il en poursuit la rentrée par les receveurs particuliers. Ceux-ci peuvent sans doute autoriser les redevables à payer entre les mains du percepteur, mais c'est une simple faculté, et le percepteur n'est, dans ce cas, que le préposé et le délégué du receveur général⁽⁷⁾. Le règlement a établi une règle spéciale pour le département de la Seine. Le paiement est fait aux receveurs-percep-

(1) Art 53 de l'ordonnance du 17 avril 1839.

(2) Art. 1^{er} de l'arrêté du 12 brumaire de l'an XI.

(3) Loi du 14 floréal an XI, art. 3.

(4) Loi du 16 septembre 1807 et arrêté du 15 février 1811.

(5) Circulaire du 14 avril 1839, du ministre des finances.

(6) Arrêté du 3 floréal de l'an VIII et 6 nivôse de l'an XI.

(7) Art. 66 et 67 du règlement du 27 novembre 1834.

teurs des arrondissements où sont situés les collèges, institutions et pensions.

Les rôles des prestations en nature sont remis au receveur municipal, aux termes des circulaires des 24 juin et 12 septembre 1836 ⁽¹⁾.

663. En revanche les percepteurs sont chargés de faire la recette des rétributions dues par les élèves aux instituteurs primaires. L'état est dressé par l'instituteur, visé par le maire et rendu exécutoire par le sous-préfet ⁽²⁾. Le percepteur n'a droit à aucune remise.

664. Les percepteurs ont seuls titre et qualité pour encaisser les deniers et donner aux redevables des quittances libératoires. Les paiements faits aux agents des contributions directes, aux porteurs de contraintes, aux receveurs particuliers eux-mêmes, ne seraient pas opposables au trésor; autrement l'ordre de la comptabilité eût été sans cesse bouleversé, et la surveillance de l'administration mise en défaut ⁽³⁾.

Les quittances sont délivrées sur papier libre et sans frais; elles sont détachées d'un livre que l'on appelle journal à souche ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Bulletin des contributions directes, t. de 1836, p. 157 et 165.

⁽²⁾ Loi du 28 juin 1833, art. 14.

⁽³⁾ Art. 1^{er} de la loi du 26 septembre—2 octobre 1791.—Art. 124 de la loi du 3 frimaire de l'an VII.—Art. 50 de l'arrêté du 16 thermidor de l'an VIII.—Art. 8 du règlement du 21 décembre 1839.

⁽⁴⁾ Art. 55 de l'instruction du 17 juin 1840.—Art. 263 de l'ordonnance du 31 mai 1838.

665. Aux termes de l'art. 45 de la loi des 28 septembre, 2 octobre 1794, et de l'art. 444 de la loi du 5 frimaire de l'an VII, « les percepteurs doivent « émarger en outre et en toutes lettres, sur leurs « rôles, à côté des articles respectifs, les différents « paiements qui leur sont faits, à l'instant même « qu'ils les reçoivent. » L'art. 46 de l'arrêté du 16 thermidor de l'an VIII ajoute : « en présence du « contribuable. » Les émargements dénoncent au receveur particulier toutes les sommes reçues et obligent le percepteur à en compter.

666. Les contribuables sont-ils garants et responsables de l'émargement ? Vous versez le montant de votre cote au percepteur qui vous en expédie quittance, mais n'émarge pas le paiement. Plus tard il tombe en déconfiture et son successeur vous poursuit pour les 12^{es} que vous avez déjà payés ; vous représentez votre quittance, mais on soutient qu'elle n'est pas émargée et ne prouve pas légalement votre libération. Nous supposons, bien entendu, que le percepteur n'a pas versé la somme touchée dans la caisse du receveur particulier. Tel est, dit-on, le système de la loi. L'émargement doit être fait en présence du contribuable. Pourquoi ? parce qu'il l'intéresse ; il est son titre. Est-ce juste ? sans aucun doute ; le contribuable est bien averti qu'il doit exiger et surveiller l'accomplissement de cette formalité : c'est ainsi que le décret du 4 janvier 1808 et la loi du

24 avril 1855 ne reconnaissent comme quittances libératoires et formant titre contre le trésor que les récépissés à talon , visés à Paris par un agent spécial, et dans les départements par le préfet ou le sous-préfet. Nous ne croyons pas cependant qu'il ait été dans l'esprit de la loi de soumettre les écritures du percepteur à cette surveillance , à cette vérification. La loi de 94 et la loi de l'an VII n'exigeaient pas que l'émargement fût fait en présence des contribuables ; la plupart , complètement illettrés , seraient trop faciles à tromper ; d'un autre côté on entraverait la libération et on condamnerait le comptable à un contrôle vraiment intolérable. On ne ferait jamais comprendre aux masses comment la rigueur du droit peut contraindre à payer une seconde fois celui qui représente sa quittance ; et c'est surtout en matière d'impôts qu'il faut craindre de révolter la conscience du peuple , l'instinct de son bon sens et de sa justice ! L'émargement n'est donc qu'une affaire d'ordre et d'administration intérieure. La question a été résolue en ce sens par trois avis du conseil d'État , approuvés par le ministre des finances à la date des 19 avril , 8 octobre 1816 , et 4 mai 1822 (1).

667. L'émargement sans la quittance pourrait-il être invoqué par le débiteur pour prouver sa libé-

(1) Ils sont rapportés dans Durieu, traité des poursuites en matière des contributions directes, t. 1, p. 139, et telle est aussi l'opinion de cet honorable jurisconsulte.

ration ? Nul doute à notre estime ; *ces écritures* ont été prescrites au percepteur non seulement dans un intérêt de comptabilité , mais encore dans l'intérêt des contribuables qui trop souvent négligent de conserver leurs quittances ; et voilà justement pourquoi ils peuvent assister à l'émargement. L'art. 46 de l'arrêté du 16 thermidor de l'an VIII suppose même que le contribuable n'a pas besoin de retirer de quittance : « il émargera sur le rôle , en présence du contribuable , la somme qu'il recevra ; « il croisera les articles entièrement soldés , et , *s'il en est requis par le contribuable* , il lui en donnera « quittance sur papier libre , pour laquelle il ne « pourra rien exiger. » Les principes généraux du droit commandaient d'ailleurs cette solution : que l'on assimile les livres de percepteurs aux livres des marchands ou aux papiers domestiques , aux termes de l'art 1550 du code civil , dans le premier cas , et de l'art. 1551 , dans le second , ils prouvent un paiement qu'ils énoncent formellement. Telle est encore , sur ce point , l'opinion du conseil d'État et de M. Durieu.

668. Les impositions sont portables et quérables. Au moins une fois tous les mois , et aux jours indiqués par le sous-préfet , sur l'avis du receveur particulier , le percepteur est obligé d'ouvrir dans chaque commune un bureau où les redevables sont tenus de venir payer leurs cotes. Son itinéraire est

affiché dans son bureau et dans les bureaux du receveur d'arrondissement ; il est d'ailleurs notifié aux redevables par les avertissements qui leur sont remis (1).

669. Les contributions sont payables par douzièmes et par mois ; le premier 12^e est exigible au 4^{er} février et ainsi de suite (2). Trois exceptions à cette règle : 1^o aux termes de l'art. 53 de l'ordonnance du 17 avril 1859, le montant des droits dus pour la vérification des poids et mesures , est exigible dans la quinzaine de la publication des rôles. Il s'agit de cotes extrêmement minimales. — 2^o Les colporteurs, les marchands forains et ceux qui vendent en ambulance , échoppe ou étalage , doivent payer la totalité des droits de patente au moment de la délivrance de la formule (3) ; c'est une nécessité. Les agents du fisc n'auraient su tous les mois où aller chercher des débiteurs qui , par la nature de leur commerce , n'ont pas de résidence fixe. — 3^o Toute la cote *personnelle et mobilière* est exigible , en cas de déménagement hors des limites de la perception , de faillite , de vente volontaire ou forcée , de décès (4). C'est la conséquence du principe écrit dans l'art. 1188 du code

(1) Art. 53 de l'instruction du 17 juin 1840.

(2) Art. 146 de la loi du 3 frimaire de l'an VII.—Art. 43 de l'instruction du 17 juin 1840.

(3) Art. 69 et 70 de la loi du 25 mars 1817. Règlement du 21 décembre 1839 , art. 2.

(4) Art. 21 et 22 de la loi du 21 avril 1882 , art. 3 du règlement.

civil. Les sûretés du créancier sont diminuées , le débiteur est donc déchu du bénéfice du terme. Malgré le silence de la loi spéciale et même de l'art. 5 du règlement du 24 décembre 1839 , nous serions portés à étendre cette disposition à tous les impôts directs.

Avons-nous besoin de faire observer que le débiteur peut renoncer au terme, en vertu de l'art. 1187 du code civil , et acquitter sa cote en un seul paiement , au commencement de l'année?

670. Le percepteur n'a pas seulement droit de recevoir et de donner quittance ; il a encore qualité pour poursuivre les contribuables qui ne paient pas les termes de leurs cotes à l'échéance.

671. Toutefois ce mandat n'est ni exclusif ni sans réserves. Le receveur d'arrondissement pourra , dans l'intérêt de sa responsabilité , décerner une contrainte contre le redevable que le percepteur ne jugerait pas à propos de poursuivre ; d'un autre côté le percepteur , avant d'user des voies de rigueur que la loi met à sa disposition , est tenu de s'adresser au receveur particulier et au sous-préfet et d'obtenir leur consentement. On a craint que le zèle inconsidéré des agents du fisc ne refusât quelques jours de répit à un débiteur malheureux et ne consommât sa ruine par des poursuites accumulées.

672. Outre l'avertissement remis à chaque contribuable immédiatement après la publication des

rôles , une sommation gratis doit précéder de huit jours au moins le premier acte de poursuite ; mais elle n'a pas besoin d'être renouvelée pendant l'exercice , même pour les douzièmes échus postérieurement.

Les différents degrés de poursuites sont , aux termes de l'art. 44 du règlement du 21 décembre 1859 , la garnison collective ou individuelle , le commandement , la saisie exécution et la saisie-brandon , enfin la vente. Il convient d'y joindre la saisie-arrêt et la saisie immobilière.

Un garnisaire se rend dans la commune en retard et , par sa présence et par les bulletins qu'il leur notifie , il avertit les contribuables et les met en demeure de se libérer (art. 44 et suivants du règlement du 21 décembre 1859). Il ne peut séjourner plus de dix jours dans la même commune , et plus de deux jours chez chaque débiteur ⁽¹⁾. Le salaire de l'agent de poursuites est réglé pour chaque bulletin , suivant le tarif arrêté par le préfet ⁽²⁾ ; au surplus il n'est dû ni vivres ni logement. Voilà la garnison collective.

La garnison individuelle est dirigée spécialement contre chaque débiteur ; le garnisaire s'établit pendant deux jours au plus chez le contribuable qui , outre le salaire fixé par le tarif , est obligé de lui

(1) Art. 44 de l'arrêté du 16 thermidor de l'an VIII.

(2) Art. 48 du règlement du 21 décembre 1839.

fournir les vivres et le logement ; on espère que , pour se débarrasser de cet hôte , le débiteur s'empressera d'aller trouver le percepteur et de se libérer.

Les autres moyens de contrainte , la saisie exécution , la vente , la saisie-arrêt et la saisie immobilière sont régis par le droit commun.

673. Les fonctions d'huissier sont exercées par des porteurs de contraintes qui font les commandements , les saisies exécutions , les saisies-arrêts et même les ventes mobilières , s'il n'existe pas de commissaire-priseur dans le lieu où ils dirigent leurs poursuites. Ils sont désignés par le sous-préfet sur la proposition du receveur particulier , et commissionnés par le préfet. — Les garnisaires ne reçoivent pas de commission (arrêté du 16 thermidor an VIII , art. 48 , règlement du 21 décembre 1859 , art. 50).

674. Aucune poursuite donnant lieu à des frais ne peut être exercée par le percepteur , qu'en vertu d'une contrainte décernée par le receveur particulier de l'arrondissement et visée par le sous-préfet ; telle est la règle posée par l'art. 50 de l'arrêté du 16 thermidor de l'an VIII et l'art. 25 du règlement du 21 décembre 1859.

Il ne faut pas se méprendre sur le véritable caractère de la contrainte. Elle n'est pas le titre exécutoire ; le titre , c'est le rôle arrêté par le préfet ; la

contrainte n'est que la permission donnée par l'autorité supérieure de poursuivre en exécution du rôle; il en est tout autrement, comme nous le verrons, en matière de contributions indirectes.

Une contrainte spéciale autorise la garnison collective ou individuelle, une autre le commandement et la saisie, et une troisième enfin la vente.

675. La garnison collective et la garnison individuelle doivent précéder le commandement; si cependant le percepteur n'a pas reçu d'ordres contraires, il peut n'employer que l'une ou l'autre; mais s'il a commencé par la garnison individuelle, il n'est pas admis à revenir à la garnison collective qui évidemment ne produirait aucun effet.—La garnison individuelle ne peut être exercée que trois jours après la garnison collective.

676. Le commandement ne peut être notifié que trois jours après l'emploi de la garnison; la contrainte qui, comme nous venons de le dire, doit être délivrée par le receveur particulier, est visée par le sous-préfet; elle autorise implicitement le percepteur à faire procéder à la saisie des meubles et des fruits pendants par racine, trois jours après le commandement.

Pour la vente une autorisation spéciale est nécessaire et elle est accordée, sur la demande expresse du percepteur, par le sous-préfet et par l'intermédiaire du receveur particulier.

Le percepteur doit assister à la vente pour en toucher le produit (art. 84 du règlement du 21 décembre 1859).

677. Un débiteur déménage furtivement , le percepteur peut le faire saisir si le commandement lui a été notifié ; sinon , il place un gardien qui s'oppose à l'enlèvement des meubles.

Le règlement a considéré la saisie-arrêt plutôt comme une mesure conservatoire que comme un acte de poursuite rigoureuse (1). Le percepteur n'a pas besoin d'obtenir la permission du juge ; il a un titre , le rôle (2). Il n'a pas besoin non plus de demander la permission du receveur d'arrondissement et du sous-préfet ; il assure les droits du trésor. L'esprit plutôt que la lettre du règlement l'obligera toutefois à prendre les instructions de ses supérieurs avant de s'engager plus loin dans la procédure.

Il faut bien se garder de confondre la saisie-arrêt avec la demande en remise des deniers affectés au privilège de l'État. Aux termes de l'art. 2 de la loi du 12 novembre 1808 : « Tous les fermiers , loca-
« taires , receveurs , économes , notaires , commis-
« saires-priseurs et autres dépositaires et débiteurs
« de deniers provenant du chef des redevables et af-
« fectés au privilège du trésor public , sont tenus ,
« sur la demande qui leur en sera faite , de payer ,

(1) Art. 88 et 89 du règlement.

(2) Art. 558 du cod. de procédure civile.

« en l'acquit des redevables et sur le montant des
« fonds qu'ils doivent ou qui sont en leurs mains ,
« jusqu'à concurrence de tout ou partie des contri-
« butions dues par ces derniers. Les quittances des
« percepteurs pour les sommes légitimement dues
« leur sont allouées en compte. » Le percepteur ,
pour obtenir la remise des deniers sur lesquels l'État
a un privilège , aux termes de l'art. 1^{er} de la loi du
12 novembre 1808 , n'est donc pas tenu de prendre
la voie de la saisie-arrêt ; il lui suffit d'une simple de-
mande , d'une simple sommation. C'est sans doute
une exception , mais elle est textuellement écrite et
elle se motive parfaitement par l'intérêt du fisc , qui
n'est , après tout , que l'intérêt général ; dans ce
cas , l'officier public qui a procédé à la vente est
tenu de payer , malgré l'opposition des autres créan-
ciers ; le trésor a un privilège qui passe avant tous
les autres ; pourquoi l'obliger à souffrir la lenteur et
les frais d'une distribution en justice ? Le percep-
teur n'est donc obligé de faire une saisie-arrêt et de
suivre les formes tracées par le code de procédure
que dans le cas où les sommes sur lesquelles il vou-
drait se faire payer , ne seraient pas le gage privi-
légié du trésor (1).

678. Aucune loi spéciale n'autorise la saisie im-
mobilière ; le règlement sur les poursuites du 26 août

(1) Ce point est parfaitement expliqué par M. Durieu , dans son traité
des poursuites , tome 1^{er} , page 295 et tome 2 , page 195.

1824 ne s'en occupait même pas. Fallait-il en conclure ou que cette voie d'exécution était fermée au percepteur, ou que celui-ci pouvait y recourir sans autorisation ? Cette double conséquence était également inadmissible. Aux termes de l'art. 2092 du Code civil, tous les biens d'un débiteur sont le gage de son créancier ; il eût fallu qu'un texte précis eût enlevé à l'État créancier le bénéfice du droit commun. On n'en trouvait pas ; loin de là , l'art. 3 de la loi du 12 novembre 1808 dispose que le privilège attribué au trésor public pour le recouvrement des contributions directes ne préjudicie point aux autres droits qu'il pourrait exercer sur les biens des redevables et comme tout autre créancier. Le règlement supposait que le fisc serait rarement dans le cas de recourir à cette voie rigoureuse ; son silence s'expliquait donc par une simple supposition. Il faut donc reconnaître que la saisie immobilière n'était pas interdite au trésor ; mais le percepteur devait demander et obtenir une contrainte spéciale. L'art. 50 de l'arrêté du 16 thermidor de l'an VIII et l'art. 25 du règlement du 26 août 1824, posaient en règle générale que toute poursuite entraînant des frais devait être autorisée par le receveur particulier ou le sous-préfet. Concevrait-on que le percepteur ne pût, sans contrainte, faire saisir et vendre les meubles affectés par privilège aux créances qu'il est chargé de recouvrer, et qu'il lui fût loisible, sans consulter per-

sonne et à l'échéance du premier 12^e, de faire saisir les immeubles des contribuables? Toutes les prévisions de la loi et de l'administration eussent été trompées.—La difficulté est maintenant résolue par l'art. 12 *bis* du nouveau règlement, à la date du 21 décembre 1839. L'expropriation forcée des immeubles du redevable peut être poursuivie, mais avec l'autorisation du ministre des finances, sur la proposition du receveur particulier et l'avis du préfet.

Il est difficile de concevoir un système qui se préoccupe davantage des contribuables et qui concilie mieux les intérêts du fisc et ceux de l'humanité.

679. Dans l'intérêt de la surveillance administrative et pour laisser sans excuse un divertissement de deniers surpris et constaté, le percepteur est tenu de centraliser ses recettes dans une caisse unique (art. 1075 de l'instruction du 17 juin 1840).

680. Il doit la vider dans la caisse du receveur particulier, aux termes qui lui sont indiqués, et il peut être soumis à faire un versement tous les dix jours, et même à des époques plus rapprochées dans les villes où les recettes sont importantes (¹).

681. Le percepteur fait sur les fonds de sa recette tous les paiements pour lesquels son concours est jugé nécessaire (art. 508 de l'ordonnance du 31 mai 1838); mais il n'a pas à vérifier la régularité des

(¹) Loi du 3 frimaire an VII, art. 145.—Instruction ministérielle du 17 juin 1840.

ordonnancements ; le payeur est seul comptable, et il examine et retient les pièces comptables. Le percepteur est tenu de payer, sur le mandat revêtu par lui du *vu bon à payer*. Les art. 562 et 576 de l'instruction du 17 juin 1840 l'obligent même à payer la solde des militaires en route, et toutes les dépenses nécessitées par le passage des troupes, sur les mandats délivrés par les intendants ou sous-intendants militaires, ou par les sous-préfets ; seulement il est tenu, sous sa responsabilité, d'inscrire les paiements de toute nature qu'il fait à des militaires ou à des comptables de la guerre, sur les livres ou feuilles de route dont les militaires sont porteurs (art. 576).

682. Quand le percepteur est en retard, le receveur particulier poursuit le recouvrement de son débet, par des contraintes visées par le juge de paix. Elles sont exécutoires sur tous les biens du comptable. Elles emportent même la contrainte par corps quand sa dette excède 500 fr. (art. 50 de l'arrêté du 16 thermidor de l'an VIII. — Art. 8 et 15 de la loi du 17 avril 1832. — Art. 1112 de l'ordonnance du 17 juin 1840.)

685. Comme tous les comptables ressortissant au ministère des finances, le percepteur est responsable de la non-entrée des sommes dont la perception lui est confiée (1).

(1) Art. 20 de la loi du 17 brumaire de l'an V. — Art. 148 de la loi du 3

D'un autre côté , il ne peut être contraint par le receveur particulier à verser des sommes plus fortes que celles qu'il a recouvrées. Les circulaires ministérielles ne tolèrent même les avances qu'il ferait volontairement que pour les 12^{es} échus, et encore avec certaines restrictions (1).

Comment concilier cette double règle ?

Au 50 novembre de la seconde année de l'exercice , le receveur particulier est comptable des restes à recouvrer ; mais le percepteur n'est obligé de solder de ses propres deniers les cotes non recouvrées qu'au 20 décembre de l'année suivante (2). Il devient alors créancier personnel des contribuables et subrogé contre eux à tous les droits du trésor. Notons que le recours est prescrit trois ans après la remise du rôle , ou , si des poursuites ont été exercées , après une interruption de 5 ans (3).

684. Le percepteur s'affranchit au reste de cette responsabilité , en justifiant qu'il a pris toutes les mesures et fait , en temps utile , toutes les poursuites et diligences nécessaires contre les redevables.

frimaire de l'an VII.—Art. 30 de l'arrêté du 15 thermidor de l'an VIII.—Art 1^{er} de l'ordonnance du 8 décembre 1832.

(1) Art. 71 et 1168 de la circulaire du 17 juin 1840.

(2) Art. 78 du règlement du 15 décembre 1826.—Art. 71 , 966 et 1168, de l'instruction du 17 juin 1840.

(3) Art. 149 et 150 de la loi du 3 frimaire de l'an VII.—Art. 17 de l'arrêté du 16 thermidor de l'an VIII.

Pour bien comprendre la difficulté que soulève ce principe , il faut rappeler les textes qui le consacrent.

L'art. 2 de la loi du 17 brumaire de l'an V dispose que les receveurs de département et les receveurs des communes seront responsables du recouvrement des sommes imposées.... pour lesquelles ils ne prouveront pas avoir fait les diligences prescrites par la loi et dans les délais qu'elle aura déterminés.

Aux termes de l'art. 448 de la loi du 3 frimaire de l'an VII : « Les percepteurs de communes... sont
« responsables de la non-entrée des sommes qu'ils
« ont été obligés de recevoir.... ils pourront être
« contraints par la vente de leurs biens à remplacer
« les sommes pour la perception desquelles ils ne
« justifieraient point avoir fait les diligences de
« droit dans les 20 jours de l'échéance. »

L'art. 2 de l'ordonnance du 8 décembre 1832 est ainsi conçu : « Les comptables peuvent obtenir la
« décharge de leur responsabilité, en justifiant qu'ils
« ont pris toutes les mesures et fait , en temps
« utile , toutes les poursuites et diligences nécessaires contre les redevables et débiteurs. »

685. Ceci posé , deux hypothèses se présentent : ou des poursuites ont été dirigées contre un débiteur insolvable , ou les cotes n'ont pas été recouvrées, parce qu'elles étaient indûment imposées , et par suite d'une erreur matérielle , par exemple , contre des absents , des personnes inconnues ou décédées.

Au premier cas, le percepteur présentera, dans les deux premiers mois de la seconde année, la liste des cotes irrecouvrables pour cause d'insolvabilité, et, le fait vérifié et prouvé, il en obtiendra décharge ('). Tout le monde est d'accord sur ce point; mais quelle autorité a compétence? Le préfet ou le conseil de préfecture? Voilà la seule difficulté, et nous l'examinerons dans un moment.

686. Au second cas, on soutient que le percepteur doit demander la décharge des cotes indûment imposées, devant le conseil de préfecture, dans les trois mois qui suivent l'émission du rôle, qu'autrement il en serait constitué définitivement et irrévocablement débiteur. On se fonde sur l'art. 97 de l'instruction du 15 décembre 1826 : « Les cotes des
« contributions foncière, personnelle et mobilière et
« des portes et fenêtres dont l'existence au rôle est
« une erreur matérielle, attendu que les individus
« qu'elles concernent n'étaient pas imposables au
« 1^{er} janvier de l'année à laquelle s'applique le rôle,
« sont allouées en décharge au nom de ces indivi-
« dus, sur la demande des percepteurs.

« Les états énonciatifs et détaillés de ces cotes,
« conformes au modèle N° 44, doivent être adressés
« par les percepteurs, dans les trois mois de la publi-
« cation des rôles, afin que la radiation des articles

(') Art 98 du règlement du 15 décembre 1826.

« mal établis puisse être faite au rôle de l'année sui-
 « vante , et que les sommes accordées en décharge
 « sur les contributions foncière, personnelle et mo-
 « bilière , puissent être réimposées dans ce même
 « rôle , comme il est indiqué plus loin pour les
 « autres décharges et réductions. Ces états sont remis
 « aux sous-préfets et aux préfets , par l'entremise du
 « receveur des finances. »

Telle est , dit-on , la conséquence rigoureuse des principes. *Les percepteurs sont débiteurs envers l'état des 12^{es} échus de la totalité des sommes portées sous chaque article du rôle* (1). Pour en obtenir la décharge , ils doivent prouver qu'ils ont dirigé des poursuites et que ces poursuites ont été inefficaces. Mais quand il s'agit de personnes absentes , inconnues ou décédées , ils se trouveraient dans l'impossibilité de faire aucune poursuite et par conséquent d'invoquer le bénéfice de l'exception. Ils ont toutefois un moyen de conjurer cette conséquence que l'on peut , jusqu'à un certain point , taxer de rigueur et d'injustice : qu'ils fassent , dans le délai légal , rectifier le rôle par le conseil de préfecture. Le règlement du 13 décembre 1826 leur reconnaît ce droit , et , en effet , ils ont intérêt et , partant , qualité pour se pourvoir ; les principes généraux les autorisent à exercer les droits des contribuables dont ils sont cautions.

(1) Arrêt du conseil d'État à la date du 15 août 1839.

Le trésor se trouve ainsi désintéressé ; il réimposera l'année suivante les décharges prononcées par le conseil de préfecture. Ce système est consacré par trois arrêts du conseil d'État, à la date du 15 août 1859, et il a pour lui l'opinion de M. de Sérigny (1) et de M. Durieu (2). Nous admettrons volontiers que le percepteur ait qualité pour se pourvoir devant le conseil de préfecture ; il importe que l'assiette de l'impôt soit rectifiée et que les décharges obtenues soient réimposées sur la commune plutôt qu'imputées sur le fonds de non valeur ; mais s'il ne prend pas cette marche, est-il déchu du droit de demander en fin d'exercice la décharge des cotes réellement irrecevables ? Non, à notre avis. Le système contraire exagère la responsabilité du percepteur et restreint sans motifs les causes de décharge reconnues par la loi. Un percepteur est responsable du recouvrement qu'il peut faire et qu'il ne fait pas ; mais il obtient la décharge des cotes qu'il a été dans l'impossibilité absolue de recouvrer. Voilà ce que disent les textes que nous avons cités et rien de plus. Ils exigent sans doute que des poursuites aient été dirigées sans résultat ; mais c'est comme *preuve* de l'insolvabilité du contribuable, et non comme *condition* de la décharge. Supposez que l'insolvabilité du débi-

(1) Traité de la compétence administrative, tome 1^{er}, page 490.

(2) Traité des poursuites en matière de contributions directes, tome 1^{er}, pages 416 et 440, à la note.

teur soit absolue et notoire , obligerez-vous le percepteur à tenter des poursuites dont les frais retomberont en définitive sur le trésor ? Certes , le receveur particulier refuserait dans ce cas de décerner une contrainte. L'art. 105 du règlement du 24 décembre 1859 ne permet pas de doute sur ce point ; il rejette et met à la charge de l'agent qui les aura exécutés ou du comptable qui les aura provoqués , tous les frais faits contre des contribuables notoirement insolubles. Le percepteur s'affranchit donc de la garantie qui pèse sur lui en prouvant que la cote était irreouvrable ; son droit n'est donc pas subordonné à des actes de poursuite. D'un autre côté , il se placera même dans la lettre de la loi , il aura fait constater l'absence ou le décès des individus imposés , soit par des procès-verbaux de carence , soit par des actes de notoriété. Dirait-on qu'en ne suivant pas la voie que lui traçaient les instructions , il a causé préjudice au trésor ; que la déchéance est donc une juste peine contre lui et une juste indemnité pour le trésor ? Mais aucune loi ne l'obligeait à se pourvoir devant le conseil de préfecture avant la fin de l'exercice ; aucun règlement ne prononçait cette peine ; on n'a donc pas à examiner si un arrêté ministériel aurait eu la puissance d'abroger les lois qui ne rendent le percepteur comptable que des cotes recouvrables. MM. Macarel et Boulatignier ont émis cette opinion consacrée par un arrêté du conseil d'État du 29 octobre

1859 : « Considérant , dit l'arrêt , que les arrêtés du
« conseil de préfecture qui prononcent sur l'état des
« cotes indûment imposées , présenté par le percep-
« teur , sont rendus dans un intérêt d'administra-
« tion et pour régulariser l'assiette de l'impôt dans
« chaque commune ; qu'ils ne font point obstacle à
« ce que le percepteur se pourvoie en fin d'exercice,
« en raison des sommes qu'il n'aurait pas pu re-
« couvrir et à l'égard desquelles il aurait accompli
« toutes les formalités prescrites par les réglemens. »
Dans l'espèce , quoiqu'en dise M. de Sérigny, il s'a-
gissait bien de cotes indûment imposées , les con-
tribuables avaient quitté la commune avant l'émis-
sion du rôle. L'arrêt du conseil d'État va plus loin ;
il déclare que le sieur Langlois était sans qualité
pour attaquer l'arrêté du conseil de préfecture qui
avait refusé de rectifier le rôle. Nous préférons la ju-
risprudence adoptée par les arrêts du 15 août 1859,
et nous avons donné nos raisons.

687. Mais est-ce au préfet ou au conseil de pré-
fecture qu'il appartient d'arrêter la liste des cotes
irrecouvrables et de prononcer la décharge du per-
cepteur ? En fait , c'est le conseil de préfecture qui
statue ; mais on prétend qu'en droit , le préfet est
seul compétent. Les décharges obtenues sont impu-
tées , dit-on , sur les fonds de non-valeur , et l'art.
28 de l'arrêté du 24 floréal de l'an VIII appelle le
préfet à faire la distribution des fonds de non valeur.

L'art. 4 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII défère au conseil de préfecture les demandes en décharge et en réduction *formées par les particuliers* indûment imposés ou surtaxés, et non par le percepteur. Telle est la doctrine de MM. de Serigny, Durieu, Boulatignier et Macarel (1). Cette masse d'autorités si graves, si imposantes nous a fait hésiter, mais il ne nous a pas été possible de nous rendre à cette opinion.

D'après la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, c'est par exception que le préfet est juge du contentieux administratif.

La question est contentieuse quand on invoque un droit, c'est-à-dire un intérêt garanti par la loi.

La loi garantit-elle au percepteur le droit d'obtenir la décharge des cotes irrecouvrables? Oui sans doute; le texte des lois du 17 brumaire de l'an V, du 3 frimaire de l'an VII et de l'ordonnance du 8 décembre 1852, est précis.

Il ne réclame donc pas une faveur; il invoque son droit, et les principes lui donnent pour juge non un administrateur, mais un tribunal administratif, le conseil de préfecture.

L'art. 4 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII a été interprété par la loi du 27 pluviôse de l'an IX: « Les « conseils de préfecture statueront dans le plus court « délai sur les réclamations des percepteurs et rece-

(1) V. la discussion qui a précédé l'arrêt du 29 octobre 1839; Lebon, tome 1839, page 505.

« veurs dont les caisses ont été volées ou pillées ; des
« percepteurs dont les rôles ont été brûlés avant leur
« entier recouvrement, de ceux qui ont entre les mains
« des assignats ou mandats. » Mais c'est, dit-on, une
loi transitoire... elle s'occupe, il est vrai, d'un fait
accidentel et transitoire ; mais elle n'en interprète
pas moins la loi du 28 pluviôse de l'an VIII. Si le
conseil de préfecture eût été en principe incompé-
tent pour connaître des demandes en décharge for-
mées par les percepteurs, ce n'est pas lui, mais le
préfet qu'elle eût appelé à statuer dans cette hypo-
thèse spéciale. Une compétence exceptionnelle, tran-
sitoire, pour ainsi dire, ne se motiverait pas.

On objecte l'art. 4 de l'ordonnance du 8 décembre
1852. Le ministre des finances statue sur la respon-
sabilité du comptable, sauf l'appel au conseil d'État.
Ce serait déjà reconnaître que la question est con-
tentieuse. L'ordonnance du 8 décembre 1852 ne
s'occupe pas des percepteurs, mais des comptables
qui ressortissent au ministère des finances, et l'ex-
ception doit être renfermée dans ses termes.

C'est au préfet à prononcer sur les demandes en
remise ou en modération, et à distribuer les fonds
de non-valeur. Sans doute. Mais, d'une part, il ne
s'agit pas d'une demande en remise ou modéra-
tion qui, formée par les contribuables malheu-
reux, ne s'adresse qu'à l'équité et à l'humanité de
l'administrateur, et est toujours limitée par le

crédit ouvert au préfet ; le percepteur invoque un droit rigoureux , et il n'a jamais à se préoccuper de l'insuffisance des fonds de non-valeur. Les décharges prononcées s'imputent bien sur les fonds de non-valeur ; mais c'est une affaire de comptabilité et de budget qui ne le concerne pas.

En résumé donc , à la fin de la troisième année de l'exercice, le percepteur est comptable des cotes non recouvrées pour lesquelles il n'a pas obtenu de décharge du conseil de préfecture.

688. Est-ce à dire que le receveur particulier resterait désarmé devant la négligence d'un percepteur qui refuserait de poursuivre un contribuable ? Non certainement.

1^o Il pourra décerner des contraintes d'office. Son mandat l'oblige à surveiller et à contrôler , dans l'intérêt du fisc , la gestion du percepteur ; il est d'ailleurs responsable des recouvrements. Aussi l'art. 50 de l'arrêté du 16 thermidor de l'an VIII , l'art. 24 du règlement du 26 août 1824, l'art. 1100 de l'instruction du 17 juin 1840 lui reconnaissent positivement ce droit. Une circulaire du 31 janvier 1858 exige que les contraintes soient remises à l'agent des poursuites par le percepteur qui vérifie sur ses livres et déduit les sommes qui auraient été payées dans l'intervalle.

2^o Le receveur particulier enjoindra au percepteur de poursuivre , et s'il n'obéit pas à ses instruc-

tions, il provoquera son remplacement; en cas d'urgence, il le suspendra et nommera un gérant intérimaire.

689. Les demandes en décharge et en réduction qui seraient formées par les contribuables n'arrêteraient pas les poursuites du percepteur : provision est due au titre, et le rôle est un titre exécutoire ; c'est le droit commun. Si le principe n'existait pas, il faudrait le créer pour notre matière, sous peine de voir l'autorité administrative harcelée de toutes parts par des chicanes et des réclamations qui n'auraient d'autre but que d'obtenir des délais. Le plaideur ne serait pas arrêté par les frais de procédure, ils sont presque nuls (1). Le conseil de préfecture déclarerait non-recevable la requête à laquelle ne seraient pas jointes les quittances des 12^{es} échus « sans pouvoir, ajoute l'art. 28, différer « sous prétexte de réclamations, le paiement des « termes qui viendront à échoir pendant les trois « mois qui suivront la réclamation dans lesquels « elle devra être jugée définitivement. » Donc le réclamant peut refuser de payer les 12^{es} échus trois mois après sa réclamation. C'est sans doute une exception, mais elle résulte très-clairement de l'esprit et du texte de l'art. 28. L'instance doit être terminée dans le délai de trois mois, si donc on obli-

(1) Art. 6 du règlement du 21 décembre 1839, art. 28 de la loi du 21 avril 1832.

geait le contribuable à payer par provision, il serait victime de la négligence du conseil de préfecture (1).

— Nous n'avons pas dans ce moment à nous occuper des autres difficultés qui se présentent à l'occasion des demandes en décharge et en réduction.

690. Les comptes du percepteur ne sont pas jugés par la Cour des comptes ni même par le conseil de préfecture (2). Le receveur-général comprend dans son compte les comptes des receveurs particuliers qui eux-mêmes embrassent la comptabilité des percepteurs ; le receveur-général, en effet, est responsable des receveurs particuliers, et les receveurs particuliers des percepteurs. Soumettre la comptabilité des percepteurs à la Cour des comptes, c'eût donc été la surcharger d'un travail immense et sans but.

Mais en revanche, la gestion des percepteurs est soumise au contrôle incessant, à la surveillance du maire, du préfet et du sous-préfet, des inspecteurs des finances, du receveur général et surtout du receveur particulier, qui vérifie leurs écritures à l'époque des versements, et toutes les fois qu'il le juge convenable. Nous n'avons pas à entrer dans les détails d'administration intérieure, ils n'ont aucun intérêt pour le droit administratif. Nous ferons seu-

(1) En ce sens Durieu, t. 1^{er}, page 117 ; en sens contraire, de Sérigny, t. 1^{er}, page 509, no 606.

(2) Loi du 16 septembre 1807, ar. 331 de l'ordonnance du 31 mai 1838.

lement remarquer que le receveur particulier peut, si le percepteur est en retard de faire ses versements, ou si sa comptabilité est en désordre, placer auprès de lui un agent spécial ou même le suspendre et le remplacer par un gérant intérimaire ⁽¹⁾.

691. L'agent spécial est un simple délégué du receveur des finances qui n'a aucun caractère officiel. Sa présence n'interrompt les relations du percepteur ni avec les maires ni avec les contribuables; sa mission consiste à diriger et à surveiller le percepteur. Il n'a pas besoin d'être accrédité par l'autorité supérieure. Il en est autrement du gérant intérimaire qui prend la place du percepteur, reçoit les paiements, délivre les quittances, tient les écritures. En un mot, il a un caractère officiel; un arrêté du préfet peut seul le lui conférer. Tout ceci est parfaitement expliqué par une instruction ministérielle du 9 février 1824 ⁽²⁾.

692. Quelquefois le percepteur est en même temps receveur de la commune, des hospices et des autres établissements de bienfaisance. Il l'est de droit dans les communes dont le revenu n'excède pas 50,000 fr. ⁽³⁾. L'art. 42 de l'ordonnance du 17 septembre 1857 a adopté la même règle pour les hospices et pour les autres établissements de bienfaisance :

⁽¹⁾ Art. 1097 et 1109 de l'instruction du 17 juin 1840.

⁽²⁾ Elle est rapportée dans Durieu, t. 1^{er}, page 125.

⁽³⁾ Art. 63 de la loi du 18 juillet 1837.

« la recette des établissements dont les revenus ne
« dépassent pas 30,000 fr. sera confiée au receveur
« municipal de la commune. »

Pour les communes dont le revenu excède 30,000 f., ces fonctions sont confiées, si le conseil municipal le demande, à un receveur municipal spécial, et nommé par le roi sur une liste de trois candidats que le conseil municipal présente.

695. Le percepteur concourt à différents actes administratifs.

1^o Il remet aux patentables les formules de patentes qui sont rédigées par l'administration des contributions directes et qui lui sont transmises en même temps que les rôles (1). Comme le droit fixe et le droit proportionnel sont portés au rôle, il n'a à recouvrer que les frais de timbre; avancés par le receveur général, ils sont acquittés par les contribuables lors de la remise de la formule (2). Mais s'ils ne se présentaient pas pour la retirer, quels seraient les moyens de contrainte? M. Durieu (3) prétend que le percepteur ne pourrait poursuivre le recouvrement du timbre par le mode autorisé pour les contributions directes. C'est, dit-il, un impôt indirect; les convenances de l'administration peuvent bien délè-

(1) Art. 36 et 512 de l'instruction du 17 juin 1840.

(2) Art. 21 de la loi du 1^{er} brumaire de l'an VII.—Art. 507 de l'instruction du 17 juin 1840

(3) Traité des poursuites, t. 1^{er}, page 80.

guer au percepteur le droit d'en faire la recette ; mais elles ne peuvent lui communiquer le mandat que la loi lui refuse et donne à un autre agent. Ne pourrait-on pas répondre que le timbre est l'accessoire de la patente, et que, par conséquent, il doit être recouvré par les mêmes agents et par les mêmes voies que la patente elle-même ? Au reste, la difficulté se présentera bien rarement. Le patentable qui n'exhibe pas sa patente, quand il en est requis, encourt les peines prononcées par les art. 67 et 68 de la loi du 4^{er} brumaire de l'an VII, et les individus inscrits au rôle des patentes se garderont bien pour économiser le timbre de s'exposer aux poursuites du fisc.

2^o Il est chargé, par l'arrêté du ministre des finances du 9 janvier et la circulaire du directeur général des contributions directes des 26 et 27 février 1844, de recevoir les mutations. Ce point est expliqué : nous n'avons pas à y revenir.

3^o Il assiste à l'assemblée des répartiteurs pour leur donner les renseignements dont ils peuvent avoir besoin (1).

4^o Il assiste le maire quand il dresse la liste municipale (2).

5^o Il assiste à l'assemblée des maires du canton réunis pour reviser les listes électorales, aux termes de l'art. 44 de la loi du 19 avril 1851.

(1) Art. 34 de l'instruction du 17 juin 1840.

(2) Art. 32 de la loi du 31 mars 1831.

694. Nous n'avons pas, on le conçoit, à entrer dans tous les détails qui compliquent le service et les écritures des receveurs généraux et des receveurs particuliers. C'est de la comptabilité et de l'administration intérieure plutôt que du droit administratif. Nous ne devons nous attacher qu'aux grands principes qui règlent les rapports des comptables, soit avec l'administration, soit avec les administrés.

Et d'abord, quelle est la législation sur la matière ?

La loi du 4-24 novembre 1790 supprima les places de receveurs généraux et de receveurs particuliers qui, dans chaque généralité, c'est-à-dire, dans le ressort de chaque bureau de finances, avaient été érigées en titre d'office. Elle confia le recouvrement des impositions directes à des receveurs de districts élus pour six ans par le conseil d'administration de district. Ils correspondaient directement avec la trésorerie nationale.

L'art. 453 de la Constitution du 5 fructidor de l'an III rétablit les receveurs généraux sous le titre de receveurs des impositions directes du département ; ils étaient nommés par le Directoire.

Les receveurs de district furent remplacés par des préposés aux recettes chargés de recevoir les deniers des mains des percepteurs pour les verser à la recette générale. On trouva juste de laisser au

receveur de département le choix et la nomination d'agents dont on le rendait responsable (1).

La loi du 27 ventôse de l'an VIII supprima les préposés aux recettes, et établit des receveurs particuliers dans chaque arrondissement, l'arrondissement du chef-lieu excepté. La loi du 17 fructidor de l'an VI avait pour le chef-lieu réuni à la recette de département les fonctions du préposé. Les receveurs particuliers devaient être nommés par le gouvernement sur la présentation du ministre des finances. Le droit de les nommer directement fut reconnu au ministre des finances par l'instruction ministérielle du 15 décembre 1826 ; nous ne savons en vertu de quelle loi ; mais l'art. 1149 de l'instruction du 17 juin 1840 proclame, comme le veut la loi organique, que les receveurs particuliers sont nommés par le Roi.

La loi du 6 frimaire de l'an VIII obligea les receveurs généraux à souscrire, au profit du trésor, des bons payables de mois en mois pour les impôts dont la perception leur était confiée ; mais de leur côté, ils purent demander aux receveurs particuliers des soumissions exigibles quinze jours avant chaque terme. En 1814, le trésor remplaça ces engagements du receveur général par un compte courant qui le rendait débiteur des sommes dont le recou-

(1) Loi du 17 brumaire de l'an V.—Loi du 25 nivôse de l'an V.—Loi du 12 brumaire de l'an VI.

vement lui était confié dix jours après leur réalisation. — Un décret du 4 janvier 1808 sur le contrôle des versements faits aux caisses publiques, s'occupe de la comptabilité des receveurs généraux et des receveurs particuliers.

Les ordonnances du 19 novembre 1826 et 8 décembre 1852 déterminent l'étendue de la responsabilité qui pèse sur les receveurs particuliers et les receveurs généraux.

Un règlement ministériel du 15 décembre 1826, une ordonnance royale du 31 mai 1858 et une circulaire du 17 juin 1840 ont réglementé avec détails la comptabilité publique et notamment les droits et les obligations des receveurs généraux et des receveurs particuliers.

695. Quelles sont en résumé les attributions du receveur particulier ?

Dans chaque arrondissement, sous l'autorité et la responsabilité du receveur général, il est préposé à la recette des contributions directes.

Il centralise dans sa caisse toutes les sommes perçues par les receveurs des divers impôts indirects.

Il concourt, sous les ordres du receveur général, au service de la trésorerie.

Je reprends :

696. 1^o Le receveur particulier est préposé à la recette des impôts directs sous l'autorité interposée

et la responsabilité du receveur général. — Voici les conséquences :

C'est dans sa caisse que tous les percepteurs sont tenus de verser leurs recouvrements.

Il est responsable de la perception. Ainsi, au 30 novembre de la seconde année de l'exercice, il prend en charge toutes les cotes qui n'ont pas été recouvrées, mais qui n'ont pas été jugées irrecevables. Ainsi, encore, il couvre immédiatement le trésor de tous les débits des percepteurs, c'est-à-dire, il se rend comptable de toutes les sommes qu'ils sont en demeure de lui verser.

Cette responsabilité soumet nécessairement les percepteurs à son autorité et à sa surveillance.

Il est le directeur suprême des poursuites à exercer contre les redevables, et c'est à lui qu'il appartient de concilier les intérêts du fisc avec les exigences de l'humanité. Pour toute poursuite qui entraîne des frais, il faut donc, nous l'avons vu, lui demander une contrainte, et cette contrainte doit même être renouvelée à chaque phase de la procédure; d'un autre côté, si la faiblesse du percepteur sacrifie ses propres intérêts et les intérêts du trésor à de coupables ménagements, il lui enjoint de poursuivre, et même il prend en main les poursuites et les dirige en son nom. Dans ce dernier cas, il est obligé de suivre la marche tracée au percepteur lui-même et ses contraintes sont soumises au visa du sous-préfet.

Il peut et doit exercer sur la caisse des percepteurs un contrôle sévère et incessant ; il peut et doit les obliger à faire des versements à des époques assez rapprochées pour qu'ils ne se trouvent jamais débiteurs de sommes considérables. Chaque trimestre, il vérifie à leur domicile par lui-même ou par un fondé de pouvoirs, leur caisse et leurs livres ; ils sont même tenus, s'il le juge convenable, d'apporter leurs registres à la recette. Leur livre récapitulatif est produit à chaque versement ; tous les mois ils lui présentent des bordereaux mensuels, et des bordereaux de situation sommaire toutes les fois qu'il le demande.

Le receveur particulier est autorisé à placer auprès d'eux un agent spécial pour diriger et surveiller leur gestion, et même à les suspendre et à les remplacer par un gérant intérimaire. Mais il lui est interdit de leur demander ou d'accepter des garanties auxquelles la loi ne les assujettit pas ; par exemple, un cautionnement plus considérable que celui fixé par le ministre des finances, une caution ou une hypothèque.

La responsabilité du receveur particulier n'est pas restreinte aux contributions directes ; elle s'étend à tous les services dont les percepteurs sont cumulativement chargés ; par exemple, au service des recettes et des dépenses de la commune, des hospices et des autres établissements de bienfaisance. (Art. 67 de la loi du 18 juillet 1857.)

Cependant le compte du percepteur, comme receveur municipal ou comme receveur des hospices et des établissements de bienfaisance, n'est pas, comme son compte de percepteur, uniquement soumis à un contrôle administratif ; il n'est pas absorbé dans le compte du receveur général et du receveur particulier. Il est jugé et apuré séparément par la cour des comptes ou le conseil de préfecture suivant que les revenus de la commune excèdent ou n'excèdent pas 50,000 fr. (Loi du 18 juillet 1857, art. 60).

Le receveur particulier obtient la décharge de sa responsabilité en justifiant qu'il a pris toutes les mesures et fait en temps utile toutes les poursuites et toutes les diligences nécessaires, tant contre les redevables que contre les percepteurs ; en un mot, en prouvant que jamais et sur aucun point sa surveillance ne s'est trouvée en défaut. Il obtient également la remise des sommes entrées dans sa caisse, en cas de perte par force majeure ou en cas de vol, s'il a pris toutes les précautions prescrites par l'arrêté du 8 floréal de l'an X et les règlements. C'est le ministre des finances qui est appelé à juger les demandes en décharge pour vol ou perte de fonds résultant de force majeure, sauf l'appel au conseil d'État.

Les receveurs particuliers sont à leur tour soumis à l'autorité et à la surveillance du receveur général, responsable de leur gestion.

Ils lui transmettent tous les dix jours , ainsi qu'au ministre des finances , la copie de leur journal , et , à la fin de chaque mois , la balance de leur grand livre. Leur caisse et leurs écritures sont en outre vérifiées à domicile.

En cas de débet d'un receveur particulier, le receveur général est tenu d'en couvrir immédiatement le trésor, et il est subrogé à tous les droits de l'État sur le cautionnement , la personne et les biens du comptable.

Il provoque sa révocation et même , s'il le juge convenable , le suspend et le remplace par un gérant provisoire accrédité par le préfet.

La comptabilité du receveur particulier n'est pas directement apurée par la cour des comptes ; elle est comprise dans le compte du receveur général qui le décharge valablement et définitivement de ses recettes par un avis de crédit.

S'il s'élève des difficultés entre ces deux comptables , le ministre des finances , leur supérieur commun , prononce , sauf l'appel au conseil d'État. Dans notre premier volume , nous avons établi ce principe et démontré sa nécessité.

697. 2^o Le receveur particulier centralise dans sa caisse les sommes perçues par les receveurs des impôts indirects.

Il ne faut pas se méprendre sur l'étendue de ses droits et de ses obligations.

Il n'est pas, comme pour les impôts directs, chargé du recouvrement et responsable des agents préposés aux recettes. Il n'a qu'à ouvrir sa caisse quand les receveurs des revenus indirects se présentent aux époques fixées par les réglemens pour faire un versement au trésor. C'est donc une affaire de *trésorerie* et rien de plus.

En conséquence, il n'a le droit ni de diriger ni d'autoriser des poursuites contre les redevables ; il reste étranger aux recouvrements qui ne regardent que les receveurs et leurs chefs de service.

Il n'a donc à surveiller ni la gestion ni les écritures des receveurs dont les comptes sont vérifiés administrativement par leurs supérieurs, et judiciairement par la cour des comptes.

Les quittances qu'il leur délivre pour être libératoires et former titre contre le trésor, doivent être à talon et visées à Paris par un agent spécial, au moment même, et dans le département par les préfets et sous-préfets, dans les vingt-quatre heures.

698. 5° Enfin il concourt, sous les ordres et par l'intermédiaire du receveur général, au service de la trésorerie.

Il tient tous les fonds dont il est comptable à la disposition du receveur général qui tantôt les fait verser dans sa caisse, tantôt les emploie sur les lieux, tantôt en autorise la réserve dans les mains du receveur particulier, tantôt leur donne une autre direction.

699. Le receveur général et le receveur particulier sont en compte courant, mais pour les capitaux seulement. Les sommes qui seraient avancées par le receveur particulier ou qu'il conserverait dans sa caisse ne peuvent produire d'intérêt soit à son profit, soit au profit du receveur général, même en vertu d'une convention spéciale (art. 1052 de la circulaire du 17 juin 1840); seulement il n'est pas interdit au receveur particulier de placer ses fonds chez le receveur général, comme correspondant particulier, mais le trésor, dans aucun cas, n'en supporte la garantie.

700. Chaque département a un receveur général nommé par le Roi, résidant au chef-lieu et qui ne peut s'absenter sans un congé du ministre des finances. Le fondé de pouvoirs qui le remplace en cas d'absence ou d'empêchement, doit être agréé par le préfet et accrédité auprès du ministre, de la cour des comptes et des différentes administrations. — Les recettes générales sont les positions les plus riches et les plus enviées de notre ordre administratif. Les émoluments du receveur général, considérables sans doute, mais en rapport avec l'importance de ses fonctions et sa responsabilité, se composent : 1^o d'un traitement fixe ; 2^o de bonifications d'intérêts sur le recouvrement des contributions directes. Tous les ans, un arrêté du ministre divise les arrondissements de sous-préfecture en classes, fixe pour cha-

cune d'elles l'époque où le receveur général sera comptable des 12^{es} et lui alloue, pour les remises qui seraient faites en avance, des intérêts dont il détermine le taux; — 5^o de taxations pour la centralisation des impôts directs et indirects et le versement des cautionnements; — 4^o de remises sur les coupes de bois et les divers produits qu'il est chargé de recouvrer; — 5^o de commissions pour les opérations de trésorerie qui ne rentrent pas nécessairement dans son service.

701. Le receveur général a de nombreuses attributions :

1^o Il dirige et centralise la perception et le recouvrement des impôts directs;

2^o Il perçoit directement certains produits du budget;

3^o Il concourt au service de la trésorerie;

4^o Il est le receveur du budget départemental;

5^o Il exerce une haute surveillance sur les receveurs des communes, des hospices et des autres établissements publics; quelquefois même il est responsable de leur gestion.

702. *Il dirige et centralise la perception et le recouvrement des impôts directs.*

Nous avons déjà exposé notre système financier : rien de plus simple : le percepteur poursuit les contribuables, encaisse les cotes et en verse le montant dans la caisse du receveur particulier. Celui-ci

rend compte au receveur général des sommes qu'il a touchées ou dû toucher. Le percepteur est responsable des recouvrements qui lui sont confiés ; le receveur particulier est responsable de la gestion des percepteurs de son arrondissement , et le receveur général de la gestion des receveurs particuliers du département. En résumé , le receveur général est comptable envers le trésor du montant de tous les rôles émis ; les autres agents , tout en ayant un caractère public , ne sont que ses mandataires , que ses préposés ; seulement , comme il n'a pas le choix, l'équité a fait restreindre l'étendue de la responsabilité , la conséquence du principe : il ne répond pas du déficit que la surveillance la plus sévère était impuissante à prévenir. Mais remarquez bien quelle est la position : ce n'est pas au trésor à prouver que le receveur général est en faute , c'est à lui à démontrer que sa conduite est irréprochable ; de droit , en effet , il est débiteur ; mais il invoque une espèce de force majeure , et il soutient qu'il est libéré ; c'est donc à lui de prouver son exception.

L'art. 59 de l'instruction du 17 juin 1840 l'oblige à examiner les rôles qui vont être mis en recouvrement , à vérifier les calculs et la légalité des taxes , dans un double intérêt : il faut qu'il assure l'exactitude des résultats que sa comptabilité devra constater ; d'un autre côté une perception illégale , le dernier art. de la loi de finances le déclare en

termes exprès, engage la responsabilité de l'autorité qui l'ordonne et des agents qui l'opèrent. En conséquence, après l'avoir fait arrêter et signer par le préfet, le directeur des contributions directes lui adresse l'état de tous les rôles émis; s'il découvre des erreurs de calcul ou des illégalités, il n'est pas autorisé à les rectifier, mais il les dénonce au directeur des contributions directes, et il s'entend avec lui pour faire opérer les rectifications par qui de droit.

705. Il reçoit directement certains produits du budget.

4^o Le prix principal des coupes de bois appartenant à l'état et vendu par adjudication; le décime pour franc et le droit de 5 % pour travaux d'entretien et de réparation. — C'est une restriction au mandat des receveurs de l'enregistrement et des domaines chargés de recouvrer et d'encaisser les produits des biens nationaux; mais il ne faut pas en exagérer la portée. Les droits proportionnels d'enregistrement, les frais d'adjudication des bois façonnés, le prix des coupes vendues en détail et exploitées par économie ou par entreprises au rabais, le prix des essartements, élagages et chablis, lorsque l'estimation n'excède pas 500 fr., en un mot tous les produits des bois et forêts de l'État, qui ne sont pas prix principal d'adjudication ou addition au prix principal⁽¹⁾, sont versés dans la caisse du

(1) L'art. 358 de l'instruction du 17 juin 1840, en donne la nomenclature exacte.

receveur des domaines. Le prix de l'adjudication est réglé en traites souscrites au profit du trésor et payables à la recette générale. Elles sont remises avec une expédition des procès-verbaux de vente au receveur général qui, à l'échéance, poursuit les adjudicataires ou en vertu de leurs traites, ou en vertu du procès-verbal exécutoire sur leurs biens et sur leurs personnes. Au reste, c'est son affaire; il est responsable du recouvrement, et il n'a pas le droit de s'en plaindre, car il est appelé à l'adjudication et admis à discuter, soit par lui-même, soit par un fondé de pouvoirs, la solvabilité des adjudicataires et des individus qui se présentent comme cautions ou comme certificateurs de caution (1). Il obtient toutefois le remboursement des sommes dont il a tenu compte au trésor, en justifiant que les souscripteurs de traites en souffrance et les cautions étaient solvables à l'époque de la vente, qu'il ne pouvait prévoir les circonstances qui ont détruit ou altéré cette solvabilité, et qu'il a employé en temps utile tous les moyens de poursuites (2).

2^o Les produits extraordinaires des mines, c'est-à-dire la taxe due par quiconque établit des fourneaux, forges ou autres usines pour l'exploitation des mines; elle est fixée par l'ordonnance royale qui

(1) Art. 359 de l'instruction du 17 juin 1840.

(2) Art. 369 id. id.

autorise l'établissement, et elle varie de 20 à 500 fr. — La redevance fixe et la redevance proportionnelle sont recouvrées par les percepteurs ⁽¹⁾.

3^o Tous les produits universitaires; — les arrérages de rentes et les revenus des domaines qui formaient, avant 1856, la dotation de l'université, les rétributions dues par les élèves placés dans les collèges, les pensions et les institutions; — les droits d'inscription, d'examen, de diplôme exigés dans les facultés de droit, de médecine, de théologie, des lettres et des sciences, sont perçus par les secrétaires auxquels le ministre des finances délivre une commission d'agents comptables; ils sont placés sous la surveillance et la comptabilité du receveur général qui a sur eux, à cet égard, les mêmes droits que sur les percepteurs des contributions directes ⁽²⁾.

4^o Les pensions dues par les élèves des *écoles militaires*, l'école polytechnique, l'école de Saint-Cyr et le collège de la Flèche, comme aussi les pensions dues par les élèves des écoles des arts et métiers et des écoles vétérinaires.

Les débiteurs peuvent payer non seulement au receveur général du département où se trouve l'établissement, mais encore au receveur général du département qu'ils habitent. A défaut de paiement,

(1) Art. 217 de l'instruction du 17 juin 1840.

(2) Voir les art. 235 et suivants, id., id.

les poursuites sont dirigées par l'agent judiciaire du trésor (1).

5° La taxe des brevets d'invention (2).

6° Les cotisations fournies par la commune, les établissements de bienfaisance et les particuliers pour subvenir à diverses dépenses d'intérêt commun. L'art. 526 en donne la nomenclature (3). Le préfet prend un arrêté qui fixe la cotisation et en détermine la quotité ; il en dresse l'état par arrondissement ; il notifie au receveur général ces arrêtés et ces états, et celui-ci adresse des extraits aux receveurs particuliers qui créditent son compte des sommes à recouvrer.

7° Enfin, toute recette accidentelle ou imprévue qui ne fait pas partie du revenu ordinaire du budget de l'État. L'art. 285 indique quelles sont les recettes qui se présentent le plus ordinairement.

(1) Art. 334, 336 et 342 de l'instruction du 17 juin 1840.

(2) Art. 377 et 378.

(3) Art. 526 : « Les frais de registres de l'état civil et la confection des tables décennales ;—les frais de confection de matrices de rôles à déposer dans les mairies ;—les frais d'impression à la charge des communes ou des établissements publics ;—les frais de timbre des comptes et registres des communes et établissements publics ;—les frais de confection des matrices, rôles et avertissements pour le service des prestations concernant les chemins vicinaux ;—les salaires des agents forestiers ;—les salaires des concierges des maisons de dépôt entretenus par les communes ;—la nourriture et l'entretien des enfants trouvés et des enfants abandonnés ;—les dépenses des aliénés traités dans les hospices départementaux aux frais des communes ;—les dépenses des bataillons cantonnaires de la garde nationale. »

704. *Il concourt au service de la trésorerie.*

1^o Il centralise tous les produits des revenus indirects versés aux époques déterminées par les règlements dans la caisse des receveurs particuliers. Quelquefois aussi il remet des *fonds de subvention* aux receveurs qui se trouvent hors d'état de satisfaire aux dépenses de leurs services. Pour les douanes, les contributions indirectes et les monnaies, ses remises ne peuvent dépasser les crédits ouverts, et elles doivent être autorisées par le directeur du mouvement général des fonds. Pour l'enregistrement, il y a urgence; il s'agit de frais de justice criminelle ou de restitution de droits indûment perçus. Le service des postes présente la même urgence. Le receveur général est donc autorisé à fournir, sans crédit et sans lettre d'avis préalable, mais sur une demande écrite et motivée, les sommes dont les receveurs de l'enregistrement et les receveurs des postes déclarent avoir besoin (1).

2^o Il pourvoit exclusivement à tous les besoins du service, sur tous les points du département (2).

Le payeur ou ses préposés sont bien chargés d'acquitter les dépenses régulièrement ordonnancées, mais c'est le receveur général qui leur verse les fonds nécessaires; tantôt il les prend dans sa caisse, et tantôt il se les procure en tirant des mandats sur

(1) Art. 540 et 553.

(2) Art. 558 et 559.

le caissier central du trésor ; tantôt il les demande aux receveurs généraux des départements voisins. Ces remises , ces mandats , ces envois sont autorisés par la direction du mouvement général des fonds.

Il acquitte directement certaines dépenses , par exemple , les arrérages de rentes sur l'état ; ces paiements sont rattachés à la comptabilité du payeur. Le porteur d'inscriptions a le droit d'exiger ou du numéraire ou des mandats sur un receveur de deniers publics ; il peut même compenser les arrérages échus avec ses contributions. Dans ce dernier cas, le receveur général ouvre un compte au percepteur et il le crédite de la somme compensée (1).—Les formules de patentes sont rédigées par le directeur des contributions directes et timbrées à l'extraordinaire. Le receveur général fait l'avance des droits (2). — Les frais de poursuite en matière de contributions publiques sont payés par le receveur particulier sur des états réglés et rendus exécutoires par le sous-préfet. Le receveur particulier en débite le compte du receveur général (3).

5° Il fait les recettes et acquitte les dépenses de certains services spéciaux classés dans sa comptabilité , par exemple de la caisse des dépôts et consignations , de la légion d'honneur (4).

(1) Art. 563 et 567.

(2) Art. 507.

(3) Art. 500.

(4) Art. 442 et suivants et 494 et suivants.

4° Il reçoit les placements que certains établissements sont autorisés à faire au trésor, les uns avec intérêts, les autres sans intérêts. Les communes, les hospices, les Monts-de-Piété, les fabriques d'églises et tous les établissements publics dont le service et la comptabilité sont placés sous la surveillance du ministre des finances, sont seuls admis à verser à la recette générale les sommes qui excèdent leurs besoins et qui s'élèvent à 400 fr. au moins. Le trésor leur tient compte de l'intérêt fixé tous les ans par le ministre des finances. Quelques autres établissements énumérés dans l'art. 625 ont le privilège de déposer, mais sans intérêt, leurs fonds au trésor (1). — Nous n'avons pas à nous occuper du retrait des fonds placés ; c'est une affaire de tutelle administrative dont nous aurons ailleurs à exposer les règles.

5° Il encaisse les traites et les effets qui lui sont adressés par le caissier central du trésor, par exemple, les traites de douanes et les traites souscrites

(1) Voici l'art. 623.... « Divers établissements autorisés à placer leurs « fonds *sans intérêts*. Les caisses des dépôts en ce qui concerne la recette des retenues effectuées sur les émoluments des receveurs et des percepteurs, pour les fonds de retraite de l'administration des finances ; « — l'université pour la recette des fonds appartenant à la caisse des retraites de ses fonctionnaires ; — le trésorier général des invalides de la « marine ; — le ministre de la marine pour le service des fonds coloniaux ; « la régie intéressée des salines et mines de sel de l'est ; — divers pour les « remboursements de consignations et de dépôts ; — et les corps de trou- « pes pour leurs dépôts de fonds. »

par les adjudicataires des coupes de bois et les redevables des contributions indirectes. Si on en excepte les traites qui ont pour cause le prix des coupes de bois, il n'a pas qualité pour poursuivre les souscripteurs ; il n'est chargé que d'encaisser (1).

6° Aux termes de l'ordonnance du 14 avril 1819, il peut être requis par des particuliers de faire effectuer pour leur compte, et sans frais, les achats et les ventes de rentes sur l'État qu'ils jugent à propos de leur confier. Ces opérations ne donnent lieu toutefois à aucun recours contre le trésor ; c'est une affaire d'intérêt privé pour laquelle le receveur général est contraint de prêter son ministère. Il n'a pas en conséquence à délivrer pour les sommes qui lui sont remises de récépissé à talon (2).

705. *Il est le receveur du budget départemental.*

Le département a son budget, des recettes ordinaires et extraordinaires, des dettes et des charges qui ne se confondent ni avec l'actif ni avec le passif de l'État.

Les dettes du département sont acquittées par le payeur sur des mandats délivrés par le préfet. Les receveurs généraux restent donc étrangers à cette partie du service départemental. Il en est autrement des recettes ; ils les centralisent toutes, quelquefois même ils les encaissent et en poursuivent directe-

(1) Art. 593, 596 et 597.

(2) Art. 989.

ment la rentrée. Il convient, en effet, de faire une distinction.

Les centimes *additionnels* sont au budget le chapitre le plus considérable des recettes; mais ils sont perçus, nous l'avons établi, en vertu de rôles rédigés par le directeur des contributions directes, rendus exécutoires par le préfet, recouvrés par le percepteur, qui reçoit des contribuables et les poursuit en son nom.

Les centimes additionnels affectés aux dépenses départementales sont donc confondus dans la caisse du receveur général avec les contributions directes, mais le ministre en dispose au profit du département par les ordonnancements qu'il délivre.

Quant aux autres revenus et aux produits éventuels pour lesquels des rôles ne sont pas dressés, c'est le receveur général qui, en vertu des états arrêtés et rendus exécutoires par le préfet ⁽¹⁾ poursuit les débiteurs, soit directement, soit indirectement et par l'intermédiaire des receveurs particuliers auxquels il donne mandat ⁽²⁾.

706. Il exerce une haute surveillance sur les receveurs des communes, des hospices et les autres établissements de bienfaisance; quelquefois même il est responsable de leur gestion.

Le receveur général exerce sa surveillance prin-

⁽¹⁾ Art. 22 de la loi du 10 mai 1838.

⁽²⁾ Art. 695 et suivants, de l'inst. du 17 juin.

principalement sur les receveurs particuliers, intéressés comme lui, beaucoup plus que lui, à prévenir ou reconnaître à temps une gestion infidèle ou négligente ; il conserve, au reste, le droit de procéder par lui-même à la vérification de ces comptables (1).

Le receveur particulier, et par contre-coup le receveur général, ne sont responsables de la gestion des receveurs des communes, des hospices et des autres établissements publics, que dans le cas où ce service est confié au percepteur des contributions directes. Par quel motif les rendrait-on responsables quand le conseil municipal et la commission administrative ont jugé à propos d'avoir un receveur spécial choisi par le Roi, sur la liste des candidats qu'ils présentent ? L'art. 67 de la loi du 18 juillet 1857 et l'ordonnance du 12 septembre 1857 sont très-explicites.

707. Le receveur général est soumis à la surveillance du ministre des finances, auquel il adresse tous les dix jours la copie de son livre-journal, tous les mois la balance de son grand livre, et un compte de ses recettes et ses dépenses appuyé de pièces justificatives, à la fin de l'année un compte général. Il est soumis, en outre, au contrôle des inspecteurs des finances, qui vérifient et sa caisse et ses écritu-

(1) Art. 1156.

res. Enfin, ses comptes sont apurés judiciairement par la Cour des comptes (').

§ II.

DE L'ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT ET DES DOMAINES.

SOMMAIRE.

- 708.— L'administration de l'enregistrement et des domaines a un double mandat.
- 709.— Comme institution fiscale, elle a la recette de plusieurs impôts.
- 1° Des droits d'enregistrement ;
- 710.— 2° Des droits de mutation ;
- 711.— 3° Des droits d'hypothèque et de transcription.
- 712.— 4° Des droits de timbre ;
- 713.— 5° Des droits de greffe ;
- 714.— 6° De la taxe pour les permis de port d'armes de chasse ;
- 715.— 7° De la rétribution pour les passeports.
- 716.— La régie est encore chargée de recouvrer les amendes et les frais de justice criminelle.
- 717.— Des différents droits d'enregistrement et de mutation avant 89.
- 718.— Devoirs seigneuriaux :
- 1° Lods et ventes ;
- 719.— 2° Quint et requint ;
- 720.— 3° Relief et rachat.
- 721.— Droits perçus par le trésor royal :
- 1° Droits d'insinuation et de centième denier ;
- 722.— 2° Droits de contrôle.
- 723.— La loi du 5 décembre 1790 remplace tous ces impôts par un droit sur les actes et par un droit de mutation.
- 724.— Elle maintient cependant les devoirs féodaux, prix d'une concession de fonds.— Elle présume que tel est le caractère des lods et ventes, du droit de quint et requint, du droit de relief et rachat.

(') Art. 285 et 287 de la loi du 31 mai 1838.—Loi du 16 septembre 1807.
—Art. 371 de l'ordonnance du 31 mai 1838.

- 795.—De la prescription.
- 796.—Législation sur les droits de greffe.
- 797.—Trois sortes de droits.
- 798.—Exemptions.
- 799.—Retenue du greffier.
- 800.—Perception.
- 801.—Prescription.
- 802.—Permis de port d'armes de chasse.
- 803.—Délit de port d'armes.
- 804.—Le préfet délivre les permis de port d'armes.
- 805.—Pourrait-il refuser un permis de port d'armes?
- 806.—Remise des formules.
- 807.—Passeports.
- 808.—Amendes et frais de justice.
- 809.—La mort du contrevenant éteint-elle la poursuite?
- 810.—L'amende prononcée par un jugement ayant l'autorité de la chose jugée, est une dette de la succession.
- 811.—La régie ne peut-elle prononcer ou recevoir que les amendes prononcées par jugement?
- 812.—Exceptions; restriction au mandat de la régie.
- 813.—Attribution des amendes.
- 814.—Comment les amendes sont-elles recouvrées?
- 815.—Des significations qui ont pour but de faire acquérir au jugement l'autorité de la chose jugée.
- 816.—Des frais de justice criminelle, correctionnelle et de police.
- 817.—Régie des domaines nationaux.
- 818.—Des baux.
- 819.—Les biens ruraux peuvent-ils être affermés pour 18 ans?
- 820.—Les baux peuvent-ils être passés dans la forme administrative?
- 821.—Les baux administratifs emportent-ils hypothèque?
- 822.—Des réparations.
- 823.—Des recouvrements et des reccttes.
- 824.—Des reprises de possession et des remises d'immeubles.
- 825.—En résumé, pouvoirs des préposés pour les actes d'administration.
- 826.—Vente des meubles corporels appartenant à l'État.
- 827.—Vente des objets déposés dans les greffes.
- 828.—Vente des objets séquestrés et des animaux mis en fourrière.
- 829.—Les préposés peuvent-ils vendre sans l'assistance d'un officier public?
- 830.—Transfert des rentes domaniales.

- 831.—L'administration a-t-elle encore mandat pour les aliéner ?
- 832.—Concours de la régie et du préfet.
- 833.—Des aliénations d'immeubles.
- 834.—Mandat donné par les lois révolutionnaires à l'administration pour vendre tous les domaines nationaux , les forêts exceptées.
- 835.—Ce mandat a-t-il cessé ?
- 836.—L'administration n'est autorisée à vendre qu'aux enchères.
- 837.—Concours de la régie.
- 838.—Des concessions.
- 839.—Des échanges.
- 840.—Des successions dévolues à l'État.—Matière réglée par une décision du ministre des finances à la date du 13 août 1832.
- 841.—L'État peut-il s'abstenir ?
- 842.—C'est la régie des domaines qui accepte la succession.
- 843.—C'est elle aussi qui demande l'envoi en possession au tribunal.
- 844.—Comment les biens sont-ils régis après le jugement d'envoi en possession ?
- 845.—De la liquidation et du paiement des dettes.
- 846.—De la vente des immeubles.
- 847.—Des revendications formées contre l'État.
- 848.—Critique de l'arrêté du 13 août 1832.
- 849.—Des successions vacantes.
- 850.—Des procès.
- 851.—La régie figure en nom dans les procès qui n'ont pour objet que des recouvrements.
- 852.—Dans ce cas , procédure spéciale.
- 853.—Organisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines.
- 854.—Personnel de l'administration centrale.
- 855.—Personnel de l'administration départementale.
- 856.—Du directeur général.
- 857.—Des sous-directeurs.
- 858.—Attributions du conseil d'administration en ce qui concerne :
- 859.—Le budget ;
- 860.—Les procès-verbaux , les saisies et les contraventions ;
- 861.—La comptabilité , les débets des receveurs , les contraintes ;
- 862.—Des demandes en décharge ou en remboursement ;
- 863.—Les pensions de retraite ;
- 864.—Les suppressions et les divisions d'emploi ;

- 865.—Les devis, les marchés, les adjudications ;
- 866.—Les révocations, les destitutions et les mises à la retraite des employés ;
- 867.—Les questions douteuses.
- 868.—Véto du directeur et appel au ministre des finances.
- 869.—Des directeurs de département.
- 870.—Contraintes.
- 871.—Instances.
- 872.—Vérification des bureaux du chef-lieu.
- 873.—Réclamations et restitutions.
- 874.—Saisies-arrêts.
- 875.—Congés.
- 876.—Attributions intérieures.
- 877.—Des inspecteurs.
- 878.—Des vérificateurs.
- 879.—Des receveurs.
- 880.—Les receveurs doivent-ils, peuvent-ils même recevoir et enregistrer un acte après la fermeture des bureaux ?
- 881.—Suite.
- 882.—Suite.
- 883.—Défense de faire connaître à l'avance les droits aux redevables.
- 884.—Mode d'enregistrement.
- 885.—Les registres ne sont pas publics.
- 886.—Que doit faire le receveur si un acte est déposé sans que les droits soient consignés ?
- 887.—Des mutations.
- 888.—Le receveur, avant de décerner une contrainte, avertit les redevables.
- 889.—Débite du papier timbré.
- 890.—Régie des domaines nationaux.
- 891.—Comptabilité.
- 892.—Service de la trésorerie.
- 893.—Contraventions.—Droit de constater les contraventions aux lois sur le notariat.
- 894.—Contraventions sur les poids et mesures.
- 895.—Receveur du timbre extraordinaire.
- 896.—Garde magasin du timbre.—Timbreurs et tourne-feuilles.
- 897.—Conservateurs des hypothèques.
- 898.—Leurs registres publics ; en quel sens ?
- 899.—Surnuméraires et aspirants au surnumérariat.

708. L'administration de l'enregistrement et des domaines est une administration complexe ; elle exerce, en effet , double mandat , d'ordre différent , et qu'il importe de ne pas confondre.

Chargée de percevoir l'impôt de l'enregistrement, et quelques droits accessoires, en même temps qu'elle assure l'existence et la date des actes, c'est une *institution fiscale* qui , dans l'intérêt de la fortune publique , concourt à *l'administration générale* et même fait , dans certains cas , *acte de puissance*.

C'est aussi une *simple régie* qui administre les propriétés domaniales de l'État , encaisse leurs revenus et leurs produits ; sous ce rapport , elle n'est plus déléguée de l'autorité publique , elle est seulement mandataire du *propriétaire privé*.

Il eût donc été possible d'organiser en administrations distinctes , séparées , l'administration de l'enregistrement et l'administration des domaines.

Pour reconnaître la compétence de cette administration , il faut d'abord esquisser le système de l'enregistrement et les grands principes sur lesquels il repose. Nous n'entrerons pas dans les détails et les nombreuses questions qui se présentent ; elles appartiennent plus au droit civil qu'au droit administratif.

Nous aurons aussi à rappeler quelle est la nature du mandat que la loi confère à la régie des domaines. Ce mandat n'est pas exclusif ; c'est le préfet, nous

l'avons expliqué, qui presque toujours représente le domaine dans les actes civils, et dans les instances judiciaires.

709. L'administration de l'enregistrement, agence de perception, a le recouvrement et la recette de plusieurs sortes d'impôts :

1° *Des droits de contrôle et d'enregistrement.*

Ils sont perçus sur les actes authentiques ou sous signature privée qui sont enregistrés, c'est-à-dire dont l'extrait ou la relation est portée sur un registre public.

L'enregistrement donne date certaine aux actes sous signatures privées, complète l'authenticité en assurant l'existence et jusqu'à certain point la date des actes notariés, des exploits et des jugements. C'est donc une formalité qui intéresse au premier chef la fortune et l'état des familles, qui se lie intimement au droit civil. Sous un certain rapport, il est vrai de dire que l'impôt est le prix d'un service rendu; mais comme l'enregistrement est exigé dans le cas même où l'art. 1520 reconnaît date certaine à l'acte; comme la régie perçoit non-seulement un droit fixe pour le travail, mais aussi un droit *proportionnel aux valeurs déplacées*; il faut reconnaître que l'esprit de la loi n'est pas exempt de fiscalité, et que le trésor profite de l'occasion pour faire contribuer les citoyens aux charges de l'État.

710. 2^o *Des droits de mutation.*

Toutes les fois qu'un immeuble change de propriétaire, soit par succession, soit en vertu d'un contrat; toutes les fois que des valeurs mobilières sont déplacées à titre successif, le nouveau propriétaire doit le déclarer, et payer au fisc des droits de *mutation*, que, dans le langage ordinaire et en souvenir d'un système qui n'est plus, on appelle quelquefois *centième denier*. La propriété se déplace et se transmet par la force et avec le concours de la loi; le patrimoine de l'héritier ou du donataire va s'accroître; l'impôt intervient alors pour prélever une prime et faire payer au nouveau possesseur l'investiture sociale. D'un autre côté, souvent les valeurs mobilières se cachent aux recherches du fisc, et il est impossible de les faire contribuer aux charges de l'État; la succession s'ouvre, elle les dénonce et l'impôt les saisit. L'impôt est inattaquable dans son principe.

3^o *En matière hypothécaire, des droits d'inscription, de radiation, de transcription, de certificat.*

C'est à la fois un impôt et un salaire.

Les agents préposés à la conservation des hypothèques, inscrivent les hypothèques, en opèrent la radiation, font connaître aux tiers l'état hypothécaire de ceux avec lesquels ils veulent traiter. Ils transcrivent sur leurs registres les actes qui transfèrent la propriété des immeubles et ils les portent à la connaissance de tous. Notre système hypothécaire

est la première base du crédit public et de la fortune privée.

Les conservateurs perçoivent deux sortes de droits, les uns fixes ; ils ne sont qu'un salaire, et le prix de la responsabilité qui pèse sur eux ; les autres proportionnels à la valeur des créances inscrites et qui sont véritablement un impôt, mais un impôt qui n'a rien d'exagéré.

712. 4° *Des droits de timbre.*

Les jugements, les actes des notaires, des huissiers, de tous les officiers publics, même les écritures privées qui sont destinées à être produites et à faire foi en justice, doivent être portés sur papier timbré, c'est-à-dire sur un papier revêtu de la marque ou du cachet de la régie. C'est une institution purement fiscale, et on ne la justifie qu'en disant que l'impôt doit prendre toutes les formes pour atteindre et saisir le contribuable.

713. 5° *Des droits de greffe.*

Ils sont dus pour les actes de greffe, la mise des causes au rôle, la rédaction et la transcription de certains actes, les expéditions. C'est un salaire et un impôt.

714. 6° *De la taxe sur les permis de port d'armes de chasse.*

Cette taxe prélevée sur le luxe se justifie d'ailleurs par de graves considérations. Devait-on permettre la chasse à des individus complètement destitués de

ressources ? Peut-être l'intérêt de la propriété foncière demanderait-il que l'on élevât le chiffre ; le droit est de quinze francs. — Un projet de loi voté par la chambre des pairs et soumis maintenant à la chambre des députés le porte à 25 francs.

715. 7° *De la rétribution pour les passeports.*

Le passeport est une entrave apportée à la liberté du citoyen dans l'intérêt du bon ordre et de la sûreté publique. Le droit modique exigé pour sa délivrance n'est réellement qu'un salaire.

716. La régie est, en outre, chargée du recouvrement des amendes et des frais de justice criminelle.

Quelle est la législation, quels sont les principes qui régissent ces divers impôts ?

717. Avant 89 l'enregistrement se composait d'une foule de droits, droits de contrôle des actes et des exploits, insinuations ecclésiastiques et laïques, centième denier des immeubles, ensaisinement, scel des jugements, droits de greffe, épices et amendes, sceau des actes des notaires, quatre deniers pour livre du prix des ventes de meubles, droits d'amortissement, de nouvel acquêt (¹), lods et ventes, treizième, quint, requint, reliefs et rachat, etc...

L'enregistrement se liait à la fois aux institutions civiles et au régime féodal ; il était établi dans l'intérêt du trésor royal et dans l'intérêt des seigneurs.

718. Ainsi, le seigneur direct, percevait un *droit*

(¹) Art. 1^{er} de la loi du 5-19 décembre 1790.

appelé *lods et ventes*, et en Normandie *treizième*, lors de la vente d'un héritage tenu en censive. Il était proportionnel au prix porté au contrat, et revenant bon au vendeur. Le seigneur n'était pas entendu à dire qu'une partie du prix avait été dissimulée. Le retrait féodal, c'est-à-dire, le droit de prendre le marché pour son compte, lui donnait le moyen de déjouer les fraudes.

719. Le seigneur percevait un autre droit appelé droit de *quint*, sur toutes les mutations de fiefs par ventes ou actes équipollents. Comme dans l'origine c'était le cinquième du prix, on l'appela *quint*, et il conserva ce nom même sous les coutumes où il n'était que du *treizième*. Dans le principe, il était dû par le vendeur, et si le contrat le mettait à la charge de l'acheteur, c'était un supplément de prix sur lequel le vendeur devait un nouveau droit que l'on appelait *requint*. L'art. 24 de la nouvelle coutume de Paris mit le quint à la charge de l'acquéreur (1).

720. Le *relief* ou *rachat* était un droit utile appartenant au seigneur, sur le fief relevant de lui, dans le cas de mutation. Toute mutation de vassal donnait ouverture à un droit de relief, sauf deux exceptions : 1° en cas de vente ; il était dû un droit de quint ; 2° en succession directe ou en donation directe faite

(1) Art. 15 et 24 de l'ancienne Coutume de Paris.—15, 24 et 33 de la Coutume réformée.—Traité des fiefs de Dumoulin analysé et conféré avec les autres feudistes, par Henrion de Pansey, page 213.

en avancement d'hoirie ; les seigneurs luttèrent long-temps contre l'exception , mais comme l'a dit M. Laferrière (1) le droit naturel fut plus fort sur ce point que le droit féodal. — Le droit de relief était égal au revenu d'une année.

Dans le principe , les concessions féodales étaient viagères , et au décès du vassal , le fief faisait retour au seigneur. Bientôt l'usage tempéra la rigueur du système féodal , et les héritiers purent successivement conserver le fief en le rachetant moyennant un droit modique. Le quint et le relief étaient le prix dont les seigneurs faisaient payer la nouvelle investiture. Voilà pourquoi les *francs alleux* , c'est-à-dire les immeubles qui ne relevaient d'aucun seigneur , ni en fief , ni en censive , qui étaient exempts de tout lien féodal , échappaient seuls à cette législation fiscale.

Le droit de relief , les lods et ventes , le droit de quint tenaient lieu au seigneur de l'objet inféodé ou donné à cens ; ils le représentaient , ils en faisaient partie ; c'était le domaine même (2).

724. L'autorité royale ne voulut pas laisser aux seigneurs le privilège d'exploiter seuls une mine aussi riche , et elle se mit , de son côté , à prélever des droits de contrôle et d'enregistrement.

Et d'abord les donations et les substitutions d'immeubles durent , pour produire leur effet , être

(1) Cours de Droit public et administratif , 2^e édition , page 251.

(2) Henrion de Pansey , Traité des fiefs , page 142.

inscrites et enregistrées aux justices royales des lieux où les choses seraient assises (1), mesure qui prévenait ces fraudes clandestines que l'on pratiquait trop souvent au préjudice des créanciers et *autres personnes intéressées*.

Bientôt on alla plus loin, et l'art. 24 de l'Édit de décembre 1703 soumit à l'insinuation tous les contrats de vente et d'échange, les décrets, en un mot tous les contrats translatifs de propriétés immobilières. Comme les immeubles, tenus en fief et en censive, devaient seuls les droits seigneuriaux, il n'osa assujettir les alleux ni à l'insinuation ni au centième denier.

Cette exception n'était pas raisonnable; pour les fiefs et les censives déjà grevés des lods et ventes, des droits de quint et de relief, le centième denier était, jusqu'à certain point, un double emploi; on eût donc compris un privilège pour les fiefs et les censives, mais non pas pour les alleux déjà si favorisés. Aussi l'art. 10 de la déclaration du 19 juillet 1704 ordonna que les actes translatifs de propriété, pour les biens tenus en franc alleu, franc bourgage ou franche bourgeoisie, seraient insinués; il n'était pas moins intéressant, déclarait le préambule de l'édit, de connaître les mutations des héritages prétendus en franc alleu que les mu-

(1) Art. 132 de l'ordonnance de Villers-Cotterets, de 1539.—Déclaration de février 1549—art. 47 de l'ordonnance de Moulins de 1566.

tations des autres immeubles... et par voie de conséquence (elle n'était pas rigoureusement nécessaire) les alleux furent soumis au centième denier.

La transcription se trouva donc organisée de la manière la plus large comme moyen de publicité. Comprend-on qu'elle ait été rejetée ou omise par le Code qui se trouve ainsi en arrière , non-seulement de la loi du 11 brumaire de l'an VII , mais encore de l'édit de 1703?

L'autorité royale accepta la jurisprudence qui avait affranchi des devoirs seigneuriaux les mutations en ligne droite , sinon d'après la rigueur du droit civil, au moins d'après le droit naturel et l'équité ; le fils n'a-t-il pas jusqu'à certain point la copropriété des biens que lui laisse son père, et à l'ouverture de la succession , la propriété n'est-elle pas plutôt continuée que déplacée?

722. Les actes notariés emportaient hypothèque générale, de plein droit et sans convention spéciale, et tout le monde sait que les hypothèques n'étaient pas inscrites. Les actes des notaires et les actes authentiques furent soumis au contrôle, c'est-à-dire , ils durent être relatés sur un registre public. On conservait ainsi l'intérêt des familles en mettant les contrats à l'abri des doutes et des suppositions d'antidate. C'était d'ailleurs une quasi-publicité qui diminuait les dangers de l'hypothèque occulte (1).

(1) Edit de janvier 1581.

Mais il fut trop facile de faire fraude à la ferme des droits de contrôle ; on se passa du ministère des notaires , et l'on fit des contrats sous signatures privées. C'était une perte pour le fisc et un danger pour les familles dont les droits se trouvaient souvent compromis. Pour diminuer l'intérêt qui engageait à prendre ce parti , il fut déclaré que les actes sous seing privé devaient être contrôlés avant de pouvoir , en vertu d'yeux , être fait aucune demande en justice , exploits ni actes en conséquence (1).

Toutes ces réformes mettaient sans doute en avant un principe excellent , mais elles y joignaient des dispositions fiscales souvent exagérées ; puis grâce à l'obscurité et à l'insuffisance de la législation, les droits s'arbitraient suivant la fantaisie des fermiers ou de leurs préposés , celui qui payait ne pouvant jamais savoir ce qu'il devait et souvent le préposé ne le sachant pas mieux (2).

725. La loi du 5 décembre 1790 reconstitua l'enregistrement sur des bases nouvelles et abolit tous ces droits d'origine et de noms si divers , dans un système d'unité que poursuivit sans relâche l'assemblée constituante. Elle les remplaça par deux droits uniques , un droit de contrôle et un droit de mutation ; le premier perçu sur l'enregistrement des

(1) Déclaration du 19 mars 1696 , art. 5—déclaration du 14 juillet 1699.
— Edit d'octobre 1705.

(2) Remontrances de la Cour des aides en 1775.

actes , le second sur la mutation des immeubles. Les actes des notaires, les exploits des huissiers et les actes judiciaires étaient soumis à l'enregistrement et la formalité qui devait être remplie dans un bref délai , avait pour but d'assurer leur existence et de constater leur date. Aucun acte sous-seing privé ne pouvait être produit en justice , sans avoir été préalablement enregistré. — Toute mutation par *acte* et par succession devait être déclarée, mais le fisc n'était pas admis à rechercher les mutations secrètes ou verbales.

724. L'Assemblée constituante, et ce fut sa gloire, tout en portant une main hardie sur l'édifice féodal, respectait et voulait sauve-garder la propriété. Aussi elle ne supprima pas, mais elle déclara simplement rachetables les droits féodaux qui étaient le prix d'une concession de fonds.—Elle présuma de plein droit que tel était le caractère de tous les droits casuels qui , sous les noms de quint , requint , treizième , lods et treizains , lods et ventes , ventes et issues , mi-lods , rachats , venteroles , reliefs , relevoison , plaids et autres dénominations quelconques , étaient dus , à cause des mutations survenues dans la propriété ou possession d'un fonds , par le vendeur , l'acheteur , les donataires , les héritiers et tous autres ayant-cause du précédent propriétaire ou possesseur ⁽¹⁾.

(1) Loi du 15 mars 1790 , t. 3 , art. 2.

725. La loi du 18 juin 1792 revint sur cette *présomption* et elle supprima sans indemnité tous ces droits casuels, à moins qu'il ne fût justifié par le titre primitif d'inféodation, d'acensement ou de bail à cens qu'ils étaient le prix de la concession du fonds pour lequel ils étaient perçus.

726. Le décret du 17 juillet 1793 rejeta toutes ces distinctions et anéantit tous les devoirs féodaux quelle qu'en fût la cause ou l'origine. Comme il craignait que plus tard une réaction n'essayât de rendre la vie et la force aux chartes féodales, il ordonna de les brûler toutes; immense auto-da-fé de la féodalité vaincue!

727. Sans nous occuper des lois intermédiaires qui ne changèrent pas le système, nous arrivons à la loi du 22 frimaire de l'an VII. Elle codifia les dispositions des lois antérieures qu'elle entendait maintenir, et elle abrogea les dispositions qu'elle ne rappelait pas (art. 75). C'est une loi complète; c'est encore aujourd'hui le Code de l'enregistrement; elle a été modifiée, il est vrai, mais sur quelques points de tarif et de détail par les lois des 27 ventose an IX; 28 avril 1816, titre 7; 25 mars 1817, titre 6; 15 mai 1818, titre 7; 16 juin 1824; 17 août 1828; 18 avril 1851; 25 juin 1841.

728. *Enregistrement des actes. — Mutations. — Prescriptions. — Procédure.* — Telle est l'économie de la loi du 22 frimaire de l'an VII; telle est la divi-

sion qui comprend le plus naturellement les principes généraux qu'il importe d'exposer.

729. *Enregistrement des actes.*— Nous disons *les actes* et nous donnons au mot le sens le plus restreint; il ne s'agit pas de la *convention*, mais de la preuve écrite, de l'*instrument*. C'est l'acte, et l'acte seul qui est soumis à la formalité; c'est sur l'acte et non sur le contrat réellement intervenu entre les parties, que les droits sont perçus. La loi du 5-19 décembre 1790 et la loi du 22 frimaire de l'an VII répètent à chaque article le mot, l'*acte*, *les actes*. La loi du 27 ventose de l'an IX en précise bien le sens et la portée; elle permet au fisc de rechercher les conventions purement *verbales* qui transfèrent la propriété d'un immeuble; mais c'est une exception et elle confirme la règle. La régie demanderait donc vainement à prouver qu'il est intervenu entre tel et tel une convention verbale, ou bien qu'une stipulation verbale a dérogé à l'acte écrit et augmenté les droits. Vainement elle apporterait la preuve du fait, l'aveu même de la partie. Qu'importe? C'est l'acte qui est soumis à l'enregistrement, l'acte tel qu'il a été rédigé, *qualiter se habet* (1).

730. Les actes se divisent en deux grandes classes, les actes *authentiques* et les actes *sous signatures privées*.

(1) Arrêt de la Cour de cassation du 17 juin 1811. (S. 1811-1-238). — Championnière et Rigaud. Traité des droits d'enregistrement, t. 1^{er}, p. 111 et 113.

Un acte sous seing privé n'est pas toujours et nécessairement soumis à l'enregistrement ; il faut que l'une des parties en fasse un certain usage, prévu, déterminé par la loi ; un officier public, un notaire, un huissier, un greffier, le secrétaire d'une administration publique ne pourront le recevoir en dépôt ou faire un acte en conséquence, s'il n'a été préalablement enregistré ou s'il n'est soumis à l'enregistrement en même temps que l'acte dans lequel il est relaté ou qui lui sert de base. Il est défendu aux tribunaux et aux arbitres de rendre aucun jugement et aux administrateurs de prendre aucun arrêté dans l'intérêt d'un simple particulier sur pièces non enregistrées. Tels sont les seuls cas prévus. Dans tous les autres, si les parties remplissent la formalité, c'est volontairement, dans leur intérêt et pour faire acquérir date certaine à l'acte. Peu importerait même que l'existence de l'acte fût légalement établie, par exemple par un inventaire notarié. La Cour de cassation par son arrêt du 25 mars 1854, a tiré la dernière conséquence du principe : tous les actes notariés doivent être enregistrés dans le plus bref délai ; un acte reçu par un notaire n'avait pas été signé par le notaire en second et il était nul comme acte notarié ; mais, revêtu de la signature de toutes les parties, il valait comme acte sous seing privé aux termes de l'art. 68 de la loi du 25 ventose an XI. Un vérificateur le découvre non

enregistré dans l'étude du notaire et au rang de ses minutes. La régie décerne une contrainte pour le paiement du droit et du double droit, mais la Cour de cassation juge que l'acte n'est pas assujetti d'office et sans réquisition, à la formalité de l'enregistrement (').

Point de délai pour l'enregistrement des actes sous seing ; c'est la conséquence du principe. L'art. 22 de la loi du 22 frimaire de l'an VII fait une exception pour les baux, et les engagements d'immeubles ; mais elle a sa cause dans un autre principe ; c'est une quasi-mutation ; la jouissance est déplacée.

L'art. 57 de la loi du 28 avril 1816 consacre une seconde exception, ou plutôt il a voulu réprimer une fraude commise contre la règle même. Les huissiers font souvent des sommations et des exploits pour réclamer l'exécution de conventions qu'ils qualifient de verbales et qui, dans la réalité, ont été rédigées par écrit. Puis, suivant les exigences de la procédure, on produit ou on ne produit pas l'acte écrit ; c'est une fraude ; c'est malgré la défense de la loi, *instrumenter* et agir en justice en vertu d'un acte sous seing non enregistré. Aux termes de l'art. 57 de la loi du 28 avril 1816, *si le titre est produit en cours d'instance, le double droit sera dû et pourra être exigé* lors de l'enregistrement du jugement.

(') Championnière, t. 1^{er}, pag. 141, n° 155.

751. Pour les actes authentiques, d'autres principes. Le législateur n'attend pas que l'on en fasse un usage prévu ; le fait seul de leur existence les soumet dans un bref délai à la nécessité de l'enregistrement. Les exploits doivent être enregistrés dans les quatre jours de leur date ; les actes notariés dans les dix et quinze jours, suivant que le notaire réside ou ne réside pas dans la commune où se trouve le bureau ; les jugements, et tous les actes judiciaires et de greffe, dans les vingt jours.

752. La loi du 15 mai 1818 a interprété la loi du 22 frimaire de l'an VII ; elle affranchit de l'enregistrement les actes administratifs, à l'exception toutefois des adjudications, des marchés, des actes translatifs de propriété, d'usufruit, de jouissance et du cautionnement relatif à ces actes ; ils doivent être enregistrés dans le délai de vingt jours. Le § 5 du titre XI de la loi du 22 frimaire a fait, en outre, quelques autres exceptions ; elles se motivent sur l'intérêt public. La plus importante sans contredit, concerne les rentes sur l'état ; les inscriptions sur le grand livre, la quittance des intérêts, leurs transferts, sont exemptés de la formalité. Le législateur de l'an VII voulait favoriser le crédit public. Peut-être pourrait-on dire que, dans l'état de notre société, il favorise l'agiotage et les jeux de bourse.

755. Pour prévenir les fraudes et rendre plus faciles le contrôle et la surveillance de la régie, la loi

détermine les bureaux où les actes doivent être présentés : les actes judiciaires au bureau de la commune où siège le tribunal et les actes notariés au bureau de la résidence du notaire ; les exploits au bureau dans le ressort duquel ils ont été instrumentés ou au bureau de la résidence de l'huissier ; les actes sous seing privé, partout.

754. Le législateur de l'an VII avait à choisir entre trois moyens de sanction : l'amende, la peine de nullité, le retrait de l'authenticité. L'amende est la peine, et, en thèse ordinaire, la seule peine des infractions. Cependant à défaut d'enregistrement dans le délai de quatre jours, l'exploit est nul à moins qu'il ne contienne un procès-verbal de vente et qu'il ne soit passible du droit proportionnel. Trop souvent la crainte d'une amende nécessairement fort minime, n'eût pas empêché une antidate sollicitée par un grand intérêt. D'après l'art. 9 de la loi du 3 décembre 1790, l'acte notarié non enregistré dans le délai ne valait que comme acte sous seing ; il était privé du privilège et des effets de l'authenticité. La loi de l'an VII a rejeté ce système. On aura sans doute pensé qu'il était trop dur de punir les parties pour la faute et la négligence de l'officier instrumentaire. L'enregistrement n'est donc une condition essentielle, irritante ni de la validité, ni de l'authenticité de l'acte ; il concourt cependant à assurer l'existence et la date des actes, mais mé-

diatement, indirectement : presque toujours la crainte de l'amende fera accomplir la formalité.

755. Lors de l'enregistrement la régie perçoit un droit, tantôt *fixe*, tantôt *proportionnel* : *proportionnel*, sur les actes qui déplacent des valeurs, c'est-à-dire qui contiennent ou une obligation, ou une libération, ou une condamnation ; tous les autres actes qui ne sont ni attributifs, ni libératifs, ne sont passibles que du droit *fixe*.

756. Le droit proportionnel est établi sur les valeurs déplacées. Le droit fixe varie d'après la classe dans laquelle l'acte est rangé.

Trois principes essentiels.

1° Le droit est dû sur l'*acte*, c'est-à-dire sur la convention telle qu'elle est constatée par l'écrit représenté au receveur. Le fisc ne serait pas admis à prétendre que la *forme choisie* n'a eu pour but que de diminuer les droits, que c'est une fraude : on répondrait avec Dumoulin : *Nullam fraudem facit etiamsi de industria omittit viam ex qua nihil vel minus debetur dum modo vere eligat..... quoniam nulla lex, nulla restrictio est imposita liberæ voluntati contrahentium* (1).

Nous n'admettons pas cette restriction de Dumoulin, *dum modo vere eligat* ; la simulation n'est pas une fraude dont la régie soit recevable à se plaindre ; autrement les droits seraient perçus, non sur l'acte,

(1) Dumoulin. Sur la Coutume de Paris. Art. 33.

mais sur la convention, la convention en dehors de l'acte.

737. 2° Il appartient au fisc de restituer à l'acte, mais d'après la teneur de l'acte lui-même, son véritable caractère, que les parties n'ont pu dénaturer par une fausse qualification (Art. 4456 C. c.). Sans doute en cette matière, plus peut-être qu'en toute autre, il convient de s'attacher aux termes ; *contractantes censentur talem voluisse contractum principaliter facere qualem nuncupatim et expressive nominant* ⁽¹⁾; mais si la substance du contrat résiste, il faut bien faire prévaloir sur le texte l'intention des parties que dénoncent l'instrument et l'écrit ⁽²⁾.

738. 5° Les droits sont dus quelque soit le vice de l'acte, à moins toutefois que la nullité ne soit tellement absolue que l'acte n'ait pas d'existence légale. Telle serait le défaut de signature de l'une des parties. Cette troisième règle soulève de grandes difficultés, mais elles appartiennent à la jurisprudence civile plus qu'à la jurisprudence administrative.

739. Quelques actes sont enregistrés gratis, quelques autres en débet.

Gratis 1° : quand ils intéressent l'État qui devrait les droits ⁽³⁾.

2° Quand un autre principe obligerait le trésor à

(1) Tiraqueau. Du retrait lignager, § 30, glos. 1^{re}, n° 7.

(2) Arrêts de la Cour de cass. des 20 mars et 20 août 1839. (S. D. 39. 1. 525 et 674).

(3) L. du 22 frimaire an VII, art. 70, § 2.

indemniser le débiteur des sommes qu'il aurait payées en vertu de la loi fiscale, par exemple, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (1).

3° Quand un intérêt supérieur à un intérêt d'argent, par exemple la sincérité des élections, commande la remise des frais. Tous les actes judiciaires auxquels donnent lieu les réclamations formées contre les listes électorales sont enregistrés gratis (2).

740. *En débet*; c'est-à-dire les droits ne sont pas exigés comptant et avant l'enregistrement. Voici l'espèce. L'administration fait enregistrer un acte; elle devrait faire l'avance des frais, sauf son recours contre tel ou tel dans une hypothèse donnée. Le paiement du droit est ajourné et soumis à l'événement de la condition qui rendra le trésor débiteur ou créancier. Ainsi pour les procès verbaux de délits et les actes et jugements qui interviennent; on suit la rentrée des droits en cas de condamnation contre les parties condamnées (3).

741. Pour les mutations, d'autres principes.

On appelle *mutation* tout déplacement de propriété ou de jouissance, *manus mutatio*.

On distingue les mutations par acte entre vifs et les mutations par décès, c'est-à-dire à titre de succession légitime ou testamentaire.

(1) Art. 58 de la loi du 3 mai 1841.

(2) Art. 33 de la loi du 19 avril 1831.

(3) Art. 70, § 1^{er}, de la loi du 22 frimaire de l'an VII.

Les mutations par acte entre vifs portent sur des meubles ou sur des immeubles.

S'agit-il d'immeubles? Nous distinguons encore : la convention déplacera soit la propriété ou l'usufruit, démembrement du droit de propriété, soit la jouissance seulement.

742. Et d'abord la propriété ou l'usufruit de l'immeuble est déplacé : je pose quatre règles :

1° Toute mutation est soumise à un droit proportionnel, prix de l'investiture sociale, de la protection de la loi.

Et, remarquez-le, la loi n'excepte pas le déplacement de la propriété même révocable, même annulable, la vente à pacte de rachat, la vente nulle pour lésion, pour dol, pour violence; le contrat existe au moins en apparence; la nullité, en effet, n'était pas absolue; le droit était dû et tout droit régulièrement perçu n'est pas restitué; il en est autrement de la condition suspensive, elle suspend la transmission, le déplacement de la propriété et partant la dette et l'exigibilité du droit.

Mais le jugement qui ressaisit le propriétaire dépouillé sera-t-il considéré comme une mutation? Non, si la nullité est *radicale*; non, si la clause résolutoire est écrite dans l'acte (¹). Le vendeur ou le donateur n'a point cessé d'être propriétaire; un fait

(¹) Rigaud et Championnière, t. 1^{er}, 2^e règle. Voir notamment le n° 470.

avait bien paru le dépouiller, mais ce fait est non avvenu. Tels sont les principes du Droit civil, et comme la loi fiscale n'a pas à craindre une fraude, c'est-à-dire une rétrocession volontaire et en vertu d'un contrat nouveau, elle admet les conséquences.

Il y a plus, elle se relâche de sa rigueur dans trois hypothèses ; elle affranchit du droit de mutation le *retour* de la propriété à l'ancien propriétaire, et même le *déplacement* apparent : 1° si le résiliation pur et simple s'accomplit dans les vingt-quatre heures et par acte authentique ; c'est le repentir d'une volonté surprise ou tout au moins irréfléchie ; 2° si le contrat réserve la faculté d'élire un command et que la déclaration soit passée dans le délai de vingt-quatre heures, par acte public ; il est prouvé que l'adjudicataire n'avait pas acquis pour lui, mais pour un mandant ; 3° si le jugement prononce la résolution, à défaut de paiement du prix, avant que l'acquéreur ait payé une portion de son prix et soit entré en jouissance ; c'est une résolution et non pas une vente nouvelle (1).

743. 2° Toute-mutation doit être déclarée dans le délai de trois mois par le nouveau possesseur, à peine d'une amende, c'est-à-dire du double droit.

Le délai court de la date de l'acte ou, si la convention est verbale, de la prise de possession. Par

(1) Loi du 22 frimaire an VII, art. 68, §^{er} 1, n^{os} 24 et 40, § 3, n^o 7.—
Loi du 27 ventôse an IX, art. 12.

prise de possession, il faut entendre la tradition réelle, et non pas une tradition fictive.

744. 5° Si le nouveau possesseur ne se présente pas, la régie a le droit de rechercher la mutation, même la mutation verbale.

Seulement l'article 42 de la loi du 22 frimaire détermine les preuves qu'elle est admise à proposer. Et d'abord il faut que le prétendu propriétaire soit en *possession* de l'immeuble.

C'est un point contesté par la régie ; mais, à notre estime du moins, MM. Championnière et Rigauld l'ont suffisamment établi (').

« Nous avons déjà dit que le seigneur avait le droit de forcer les possesseurs de son domaine à lui exhiber leurs titres, afin de percevoir les droits auxquels les mutations qu'ils opéraient donnaient ouverture. Ce droit était réglé, dans les *coutumes de Paris*, sur l'art. 75, ainsi conçu : « Il est loisible à un seigneur
 « foncier ou censier de poursuivre l'*acquesteur*, nou-
 « vel détenteur, d'aucuns héritages étant en sa cen-
 « sive ou seigneurie foncière, afin d'apporter et
 « exhiber les lettres d'acquisition d'icelui héri-
 « tage, si aucuns en a, pour être payé des droits
 « de ventes, saisines et amendes. » Suivant Du-
 moulin, § 78, n° 94 : « pour que cet article scit
 « applicable et que le seigneur puisse, contre les

(') T. 2, no 1601.

« règles du droit commun , forcer quelqu'un à pro-
 « duire son titre d'acquisition , trois choses sont
 « nécessaires : premièrement que celui qui est pour-
 « suivi soit acquéreur d'un bien situé dans la mou-
 « vance du poursuivant ; secondement *qu'il soit pos-
 « sesseur ou du moins détenteur dudit bien* ; troisième-
 « ment qu'il soit *nouveau*. C'est ce qui résulte de
 « ces termes du texte, *l'acquéreur, nouvel détenteur.* »

« La loi du 9 vendémiaire an VI, contient (art. 55) une disposition évidemment empruntée à celle dont nous venons de parler ; comme la *coutume de Paris*, elle autorise les agents du fisc à poursuivre les *nouveaux possesseurs*.

« La loi du 22 frimaire adopta les dispositions de la loi du 9 vendémiaire an VI, en se rapprochant encore davantage de la rédaction interprétée par Dumoulin : : « La mutation d'un immeuble, porte
 « l'art. 42, en propriété ou usufruit sera suffisam-
 « ment établie pour la demande du droit d'enregis-
 « trement, et la poursuite de paiement *contre le nou-
 veau possesseur*, soit, etc.... » Ces mots *nouveau pos-
 sesseur*, n'ont assurément pas moins de force et ne comportent pas un autre sens que ces termes : *nou-
 vel détenteur*, de l'art. 75 de la *coutume de Paris* ; Du-
 moulin eût incontestablement expliqué l'art. 42 de la loi de frimaire comme il avait compris l'art. 75 de la coutume.

« Enfin la loi du 27 ventôse de l'an IX écarta toute

incertitude sur la valeur de ces expressions : elle soumit à la nécessité d'une déclaration « les mutations entre vifs , de propriété ou d'usufruit de biens immeubles, lors même, que les *nouveaux possesseurs* prétendraient qu'il n'existe pas de convention écrite entre eux et les précédents propriétaires ou usufruitiers. A défaut d'acte, il y sera suppléé par des déclarations détaillées et estimatives, dans les trois mois de l'entrée en possession à peine d'un droit en sus. »

« Cette loi se rapprochait encore davantage du système des lois féodales. Suivant les lois du 22 frimaire, tout acquéreur, même en possession, qui n'avait pas un titre écrit ne devait pas de droit ; il ne pouvait même pas être admis à une déclaration de transmission verbale ; du moins aucune disposition de la loi de frimaire ne le suppose. A plus forte raison, l'administration n'était pas autorisée à le poursuivre en paiement d'un droit de mutation ; il fallait qu'elle prouvât outre la possession l'existence d'un titre caché. La régie prouve-t-elle par des actes énonciatifs, émanés des parties intéressées, que tel homme qui jouit d'un immeuble comme fermier ou locataire, est muni d'un acte par lequel le propriétaire le lui a affermé ou loué ? Le droit proportionnel est dû sans difficulté, disait M. Merlin, en interprétant l'article conçu dans le même système que l'art. 42. *Voy. supra*, n° 425, la démonstration de cette assertion.

« Suivant le droit féodal, l'existence d'un acte écrit n'était pas nécessaire pour que le droit fût exigible : la vente verbale donnait ouverture aux lods ; en sorte que l'acquéreur qui en faisait déclaration y était admis et les payait, encore qu'il ne fût point entré en possession ; mais s'il ne déclarait pas spontanément, le seigneur ne pouvait lui demander son titre ni réclamer les droits de mutation, parce qu'il ne pouvait former son action que contre *l'acquéreur nouvel détenteur*.

« Tel est aussi le système de la loi du 27 ventôse an IX ; l'acquéreur, par convention verbale, doit le droit de mutation ; mais il a pour le payer, trois mois à partir de son entrée en possession ; il peut être admis à déclarer, dès le jour de la convention ; il n'est obligé pour cela, ni d'attendre, ni de prouver sa prise de possession. Mais la régie ne peut le forcer à payer s'il n'entre pas en jouissance ; non-seulement pour exiger le droit, elle doit prouver la possession, mais encore elle doit établir que cette possession remonte à plus de trois mois. »

Cette thèse est confirmée par trois arrêts de la Cour de cassation à la date des 17 vendémiaire, 20 messidor an XIII et 3 septembre 1806.

Il faut, en second lieu, que le nom du possesseur soit inscrit au rôle de la contribution foncière et qu'il ait payé l'impôt en vertu de ce rôle. Depuis la circulaire du 26 février 1844, cette hypo-

thèse se présentera rarement ; elle n'autorise plus , en effet , les mutations d'office. Or , quand les deux parties déclareront la vente au percepteur ou lui représenteront l'acte, elles auront commencé par se mettre en règle avec la régie de l'enregistrement.

Si cette seconde condition manque, le fisc pourra invoquer les autres actes émanés du nouveau possesseur, et qui constatent ou qui supposent la transmission. Bien qu'il s'agisse de fraude et que le droit civil autorise la preuve testimoniale (art. 1348), la loi n'a pas voulu livrer les citoyens aux dangers et aux incertitudes d'une semblable preuve.

Il faut donc la possession, c'est la condition première, et à l'appui, un acte qui l'explique, la caractérise ou le paiement de l'impôt foncier en vertu d'un rôle qui désigne le nouveau possesseur comme propriétaire.

743. 4° Le droit proportionnel est perçu sur le prix porté aux contrats, ou, si l'immeuble est transmis soit à titre gratuit, soit par vente verbale, sur la valeur déclarée. Mais trop souvent une partie notable du prix est dissimulée. La régie ne pouvait rester désarmée devant ces fraudes que plus d'un homme, parfaitement honnête d'ailleurs, commet sans craindre de charger sa conscience. (Avons-nous besoin de dire que nous constatons un fait et ne l'approuvons pas ?) En principe *le droit est dû sur la valeur vénale de l'immeuble au jour de la vente.*

746. La transmission est-elle à titre onéreux? La régie requerra une expertise pour établir que le prix porté au contrat ou déclaré, est inférieur à la valeur vénale de l'immeuble à l'époque de l'aliénation. La demande est adressée au tribunal civil tenu d'ordonner l'erreur. Un expert est nommé par la régie, l'autre, par la partie, et à son refus, par le tribunal. En cas de partage, les experts nomment un tiers-expert, et s'ils ne peuvent s'entendre, le juge de paix *y pourvoit*. Le procès-verbal rapporté, le tribunal vérifie si l'opération est régulière; là se borne son droit; si toutes les formalités ont été remplies, il est tenu de juger conformément au rapport d'experts, plutôt arbitres que donneurs d'avis. C'est une notable exception à ce principe de l'art. 523 du Code de procédure; l'interlocutoire ne lie pas le juge. C'est que la loi se défie des tribunaux civils; elle craint toujours qu'ils ne se laissent entraîner à sacrifier l'intérêt du fisc à l'intérêt privé.

Quand l'expertise constate une plus-value d'un huitième, au moins, la fraude est punie, outre les frais, d'un double droit sur le supplément de l'estimation. Si la plus-value est au-dessous d'un huitième, les frais restent à la charge de l'administration, mais cependant l'acheteur paie un droit simple sur la différence.

747. La transmission est-elle à titre gratuit? Le donataire a dû évaluer l'immeuble à vingt fois le

produit ou le prix des baux courants sans distraction des charges. Si les baux sont authentiques ou enregistrés, la régie discute, avec les actes mêmes, la déclaration estimative. Si les baux manquent, elle demande l'expertise.

748. La contre-lettre qui constate le véritable prix tombera quelquefois entre ses mains; dans ce cas elle exigera, aux termes de l'art. 40, à titre d'amende, une somme triple du droit qui eût été perçu sur les valeurs dissimulées. On comprend que la loi ait puni la fraude prouvée par écrit d'une peine plus sévère que la fraude simplement présumée. L'art. 40 allait plus loin; il annulait la contre-lettre même entre les parties privées; c'était outrer la pénalité; c'était favoriser dans un but fiscal la mauvaise foi la plus éhontée. Aussi la jurisprudence a fini par admettre que l'art. 40 avait été abrogé sur ce point par l'art. 1524 du Code civil. Vainement on disait : *per generalia specialibus non derogatur*; on n'a tenu compte du principe pour débarrasser la législation d'un article que l'on pouvait, jusqu'à certain point, taxer d'immoralité.

749. La jouissance seule est déplacée; voici l'économie de la loi.

1° La convention verbale, même prouvée par l'aveu de la partie, n'est pas soumise au droit de mutation. La loi de frimaire a maintenu sur ce point le système de la loi du 3-19 décembre 1790.

2° Le bail écrit est grevé d'un droit proportionnel ; mais dans ce cas même la régie n'est pas admise à rechercher et à prouver par témoins la location ; le droit est perçu sur l'acte *volontairement* présenté à l'enregistrement ou dont l'existence est prouvée par un acte écrit ⁽¹⁾. S'il n'est pas enregistré dans le délai de trois mois, il sera soumis à un double droit.

5° La régie ne peut contester le prix porté au bail.

750. Il faut appliquer aux mutations mobilières tous ces principes, un seul excepté ; point de délai prescrit à peine d'amende pour l'enregistrement de l'acte.

751. Les successions sont mobilières ou immobilières.

Un délai de six mois est accordé au légataire et à l'héritier pour déclarer les valeurs recueillies. Faute de ce faire, ils paient, à titre d'amende, un demi-droit en sus du droit. La déclaration doit être estimative et détaillée.

L'omission est punie d'une peine plus sévère que le défaut même de déclaration. On a tenté contre le fisc, une fraude plus difficile à déjouer.

Les immeubles sont évalués au denier vingt d'après leurs produits et les baux courants. On ne distrait pas de l'actif immobilier les charges qui le grè-

(1) Arrêt de cassation du 6 mars 1822. S. 1822. 1^{re} P. p. 105.

vent et qui souvent le réduisent à zéro. C'est un des reproches que l'on adresse à la loi du 22 frimaire.

La déclaration estimative peut être contestée pour les immeubles, avec les baux courants, et à défaut de baux, avec une expertise; pour les meubles, par tous les actes qui peuvent en révéler la consistance et la valeur au moment où la déclaration est faite.

752. Par qui les droits doivent-ils être acquittés? Il importe de ne pas confondre l'action de la régie et le recours des parties entr'elles.

Quand l'enregistrement est facultatif, nulle difficulté; les droits sont payés avant l'enregistrement (art. 28 et 57 de la loi du 22 frimaire de l'an VII); ils sont versés au receveur par celui qui requiert la formalité.

L'enregistrement est indivisible; il ne peut être syncope; c'est-à-dire, on n'est pas admis à le demander pour une des dispositions de l'acte, le refusant pour les autres.

Quand l'enregistrement est forcé, la régie poursuit le débiteur du droit, et, si l'acte est authentique, l'officier public qui l'a reçu.

L'art. 54 de la loi du 22 frimaire de l'an VII met les droits à la charge du possesseur, du débiteur ou de la partie à laquelle l'acte profite. Les conventions qui dérogeraient à cette règle ne seraient pas opposables à la régie. Elle n'aurait donc pas d'action contre le créancier, le bailleur, le vendeur et le do-

nateur. Un arrêt de la Cour de cassation du 20 mars 1859 (1) semble avoir jugé le contraire, mais il ne nous paraît pas assez explicite pour infirmer le texte des art. 29 et 31.

L'officier public qui a reçu l'acte est obligé d'en acquitter les droits ; il a dû les faire consigner par la partie, et s'il ne l'a pas fait, on présume qu'il a pris l'obligation d'en faire l'avance. A défaut d'enregistrement dans le délai, il supporterait donc sans recours l'amende encourue (art. 35).

La régie aurait-elle action, non-seulement contre l'officier public, mais encore, et en même temps, contre la partie ? Oui, si les frais d'actes n'avaient pas été remis au notaire, à l'huissier ou au greffier ; l'art 4166 du Code civil l'autoriserait à exercer les droits de son débiteur. Non, à notre estime, quand la partie a consigné les frais d'enregistrement entre les mains de l'officier public ; il avait mandat pour les recevoir.

Au reste, le receveur ne peut demander au notaire que les droits dûs par l'acte tel qu'il a été passé. Il serait injuste de le rendre responsable de dissimulations et de conventions que peut-être il n'a pas connues.

Deux exceptions, pour les jugements rendus à l'audience et les adjudications passées en séance publi-

(1) Dev. t. de 1839, 1^{re} p. 346.

que. Les greffiers et les secrétaires ne sont pas tenus de faire l'avance des droits ; quels reproches pourrait-on leur adresser ? Ils ne peuvent refuser leur concours au juge ou à l'administrateur, et ils n'avaient aucun moyen d'exiger une consignation préalable. Il suffit donc qu'ils remettent dans les huit jours qui suivent l'expiration du délai, un extrait de l'acte au receveur qui décerne une contrainte contre le redevable.

753 L'art. 30 accorde aux officiers publics une action privilégiée pour le recouvrement des droits qu'ils ont avancés. Ils poursuivent les débiteurs en vertu d'un simple exécutoire délivré par le juge de paix. L'opposition est jugée dans la forme prescrite pour les instances soutenues contre la régie.

754. La loi a soumis la prescription à des règles particulières, à des délais spéciaux.

Deux ans. — Trois ans. — Cinq ans. — Trente ans ; telles sont les diverses prescriptions.

Se prescrit par deux ans 1° la demande de la régie en supplément de droits quand l'acte a été enregistré ou la déclaration passée, 2° la demande de la partie en répétition de droits indûment payés.

Se prescrit par trois ans, le recours contre l'héritier ou le légataire qui aurait omis quelques valeurs, et par cinq ans l'action de la régie, quand le décès n'a pas été déclaré.

Dans tous les autres cas, on en revient au droit commun, la prescription de trente ans.

755. La loi du 22 frimaire règle enfin la compétence et la procédure.

Et d'abord elle distingue la juridiction administrative et la juridiction contentieuse ; l'une appartient à la régie, l'autre aux tribunaux civils.

L'art. 65 dispose : « La solution des difficultés
« qui pourront s'élever relativement à la perception
« des droits d'enregistrement avant l'introduction
« des instances, appartient à la régie. »

Le texte ne rend peut-être pas très clairement la pensée de la loi. La régie n'a pas, comme il le ferait supposer, une juridiction obligatoire, officielle. Le contribuable qui conteste un droit demandé ou qui réclame la restitution d'un droit payé, n'est pas tenu de se pourvoir devant le directeur de département ou le directeur général ; il peut de prime-saut saisir le juge civil. Sans doute, quand il s'élève une difficulté sérieuse, et il s'en présente souvent, le préposé peut et doit prendre les instructions de ses supérieurs ; mais il n'est pas autorisé à traduire le contribuable devant eux. Il y a plus, un contribuable est en réclamation contre la régie ; qu'il y prenne garde, s'il laisse passer le délai de deux ans et que sa demande soit rejetée, il sera forclos ; le recours administratif n'est pas une instance qui interrompe la prescription (art. 64).

La régie ne statue donc qu'*inter volentes*, administrativement, officieusement. Le recours devant elle

n'est qu'une tentative de conciliation extra-judiciaire. C'est le tribunal civil qui connaît seul comme juge, du contentieux. A quel titre la compétence eût-elle été revendiquée par le conseil de préfecture? Le litige n'a pas sa cause dans un acte ou un fait administratif. Il ne s'agit que d'appliquer la loi fiscale à un fait civil. Et d'ailleurs on a cru devoir déférer, en principe général, le contentieux des impôts indirects à l'autorité judiciaire, appelée à protéger les citoyens contre les vexations et les exigences du fisc.

756. Le tribunal compétent c'est le tribunal dans le ressort duquel se trouve le bureau qui a fait ou qui doit faire la perception ⁽¹⁾.

Il juge en premier et dernier ressort, quelle que soit d'ailleurs l'importance du litige, exception que justifie le double intérêt du trésor et de l'administration de la justice. L'opposition arrête le recouvrement de l'impôt, et ces sortes d'affaires auraient fini par encombrer le prétoire de la justice supérieure.

Le tribunal civil prononce les peines et les amendes. Il n'était pas possible de séparer la justice répressive et la justice civile.

757. La loi du 22 frimaire de l'an VII n'a ouvert qu'une seule voie de recours, le pourvoi en cassation; on ne pouvait l'interdire sans danger. C'est peut-être la matière qui présente les questions de

⁽¹⁾ Loi du 22 frimaire de l'an VII, art. 64.—Arrêt de la cour de cassation du 1^{er} juillet 1840. (Dalloz. 40. 1. 264).

droit les plus ardues. Il fallait donc que la Cour suprême maintînt les tribunaux dans les principes et la saine interprétation de la loi.

Nous n'avons pas besoin de faire observer que le pourvoi n'est pas suspensif.

Point de règles spéciales pour le pourvoi.

Cependant en cette matière la Cour de cassation tend à empiéter sur le domaine du juge du fait et à s'ériger en second degré de juridiction ; il lui arrive souvent de réviser et de contrôler l'appréciation des faits et des actes, qui cependant appartient souverainement aux tribunaux civils ; le principe de son institution la renferme, en effet, dans les limites du droit.

758. La loi de frimaire an VII a institué devant le tribunal civil une procédure toute spéciale, tout exceptionnelle.

Le ministère des avoués, sans être interdit, n'est pas obligatoire et leurs honoraires n'entrent pas en taxe. La plaidoirie est défendue à peine de nullité⁽¹⁾. L'affaire se juge sur simple mémoire, après le rapport d'un juge et les conclusions du procureur du roi. Abréger la procédure, diminuer les frais, prévenir les entraînements d'audience et de la plaidoirie, tel est le principe de la double exception.

Le vœu de la loi est que l'affaire se termine dans

(1) Arrêts de la Cour de cass. 15 janvier 1838. (Dall. 38. 1. 70). 8 mars 1841. (Dall. 41. 1. 168).

le plus bref délai, dans les trois mois au plus tard (art. 65). Le délai, au reste, est comminatoire (1).

Si l'une des parties fait défaut, la loi fiscale ne déroge pas au droit commun qui ouvre la voie d'opposition.

759. Comment s'engage l'instance ?

Ou l'État est demandeur en paiement, ou le contribuable est demandeur en restitution.

Dans le premier cas, les poursuites commencent par une contrainte décernée par un préposé de la régie, visée et rendue exécutoire par le juge de paix.

Point de formes rigoureuses, prescrites à peine de nullité ; il suffit que la contrainte fasse connaître la cause et le chiffre de la demande.

Si le contribuable ne juge à propos ni de payer ni de s'opposer, l'exécution est poursuivie sur tous ses biens.

760. La contrainte emporte-t-elle hypothèque ? Aucune loi, comme l'a fort bien jugé un arrêt de la Cour de cassation du 28 janvier 1828 (2) ne lui confère ce privilège :

« Considérant que la régie ne cite aucune loi qui
« attache le droit d'hypothèque aux contraintes dé-
« cernées par ses receveurs ; que l'avis du Conseil
« d'État du 16 thermidor an XII, ne s'applique

(1) Arrêt de la Cour de cass. 1^{er} juillet 1840. (Dall. 40. 1. 262).

(2) Sirey. 1828. 1. 126.

« qu'aux contraintes que les administrations ont
 « droit de décerner en qualité de juges, et sans que
 « ces actes puissent être l'objet d'aucun litige devant
 « les tribunaux ; que l'avis du Conseil d'État du
 « 29 octobre 1844 ne dispose qu'en faveur de la ré-
 « gie de douanes, et pour le cas où l'art. 45, tit. 45
 « de la loi du 22 août 1791 lui donne d'ailleurs hy-
 « pothèque sur les biens des redevables ; d'où il suit
 « que la régie de l'enregistrement ne peut exciper
 « d'aucun de ces avis. »

761. Le contribuable arrête les poursuites de la régie par une opposition motivée avec ajournement devant le tribunal civil. Ces formalités sont prescrites à peine de nullité. La régie ne peut passer outre. Il y avait danger quand le titre émane d'elle, à livrer les citoyens à la merci d'une exécution provisoire.

762. Serait-il permis à la régie d'assigner le redevable devant le tribunal civil, directement et sans contrainte ? Sans doute, la loi indique une autre voie ; mais est-ce pour tous les cas, à peine de nullité ? Le texte ne s'explique pas. Pourquoi, quand une difficulté grave est soulevée, la régie, au lieu de prendre sur elle de la résoudre, ne pourrait-elle pas la soumettre au tribunal ? Si le débiteur paie, on laissera les frais à la charge de l'administration ; il n'avait pas été régulièrement mis en demeure ; mais s'il conteste, dans quel intérêt sérieux, légitime,

viendrait-il demander que l'on commence par décerner une contrainte contre lui (1) ?

765. Le contribuable est-il demandeur en restitution ? Il assigne directement la régie devant le tribunal. La loi du 22 frimaire n'exige pas qu'il remette préalablement un mémoire. L'administration qui a poursuivi le paiement du droit n'est pas surprise par un procès imprévu. D'ailleurs, il y aura souvent urgence ; la prescription est réduite à deux ans et le recours administratif ne l'interromprait pas.

764. Les *inscriptions* et la *transcription* demandent peu de détails.

Et d'abord, nous n'avons pas à nous occuper de l'inscription, de la radiation et de la purge des hypothèques, des devoirs et de la responsabilité des conservateurs, tous points réglés par le *Code civil*.

La loi du 24 ventôse de l'an VII, encore en vigueur, organisa la conservation des hypothèques.

Elle la remet à la régie de l'enregistrement.

Tantôt elle la confie au receveur de la ville où siège le tribunal de première instance, et tantôt, suivant les besoins du service, elle institue un agent spécial sous le titre de conservateur.

765. Les droits perçus à raison des hypothèques sont proportionnels ou fixes.

(1) En ce sens un arrêt de la Cour de cass. du 20 mars 1839. (Dall. 39. 1. 133).

Le droit proportionnel est d'un par mille sur la créance inscrite. Un seul droit proportionnel est exigé, quel que soit le nombre des requérants et des débiteurs, quel que soit même le nombre des inscriptions, si par exemple les immeubles sont situés dans le ressort de plusieurs bureaux (art. 22).

Les droits fixes sont le salaire du conservateur, le prix de son travail; un décret du 21 septembre 1810 en a réglé le tarif.

766. La transcription a un double but. Elle transfère et consolide la propriété à l'égard des tiers; elle est le premier acte de la procédure de purge.

D'après la loi du 11 brumaire de l'an VII (art. 26) aucun acte translatif de propriété immobilière n'était opposable aux tiers avant d'avoir été transcrit.

Le Code civil, on ne sait trop pourquoi, a rejeté ce système, et il n'exige plus la transcription, à ce premier titre, que pour les donations (art. 959) et pour les substitutions (1070). Depuis la loi du 1^{er} mars 1808 (art. 25), il faut ajouter les majorats, espèces de substitutions.

Quiconque veut purger un immeuble est tenu de faire transcrire son contrat (art. 2181).

Voilà le droit civil.

767. La législation fiscale se compose : 1^o de l'art. 62 de la loi du 9 vendémiaire an VI; 2^o de la loi du 21 ventôse an VII; 3^o des art. 52 et 54 de la loi du 28 avril 1816.

La transcription, qu'elle soit requise pour consolider ou pour purger la propriété, emporte un droit proportionnel d'un et demi pour cent sur le prix intégral du contrat ou sur la valeur déclarée.

Dans le principe, il était perçu par le conservateur et quand la transcription était requise ; il arrivait donc qu'acquéreurs et donataires ne faisaient transcrire qu'à la dernière extrémité ; c'était une perte pour le trésor et, chose plus grave, les intérêts de la famille et des tiers étaient très souvent compromis. La loi du 28 avril 1846 a voulu déjouer les calculs de cette économie mal entendue.

En conséquence, libre aux parties de requérir ou de ne pas requérir la transcription ; mais le droit est toujours ajouté au droit de mutation et perçu en même temps par le receveur *sur tous les actes de nature à être transcrits*. Il ne restera plus à payer au conservateur qu'un droit fixe assez modique et qui n'arrêtera pas l'homme le plus économe (art. 52 et 54 de la loi du 28 avril 1846). Si l'on s'en tenait au texte de la loi du 28 avril 1846, le droit de transcription sur les ventes serait réduit à un droit fixe d'un franc ; mais il élève à cinq francs cinquante centimes le droit de mutation qui auparavant n'était que de quatre francs ; c'est-à-dire il ajoute en réalité le droit proportionnel de transcription au droit de mutation.

L'art. 5 de la loi du 16 juin 1824 a fait une excep-

tion pour la donation entre vifs portant partage : le droit d'un et demi pour cent n'est perçu que lorsque la transcription est requise au bureau des hypothèques.

768. Un receveur ne perçoit pas de droit de transcription, par exemple, sur un partage ou sur un jugement qui prononce la résolution d'une vente ; l'acte n'est pas de nature à être transcrit ; les hypothèques du chef des héritiers ou de l'acquéreur sont résolues de plein droit et sans qu'il soit besoin de recourir à la procédure de purge. Cependant le partage ou le jugement est présenté au conservateur ; il le transcrit. N'est-il dû qu'un simple salaire, ou le droit proportionnel est-il acquis ? Question vraiment difficile. L'art. 62 de la loi du 9 vendémiaire de l'an VI ; l'art. 25 de la loi du 24 ventôse de l'an VII ; les art. 52 et 54 de la loi du 28 avril 1816 ne soumettent au droit proportionnel de transcription que les contrats qui emportent *mutation*. C'est un supplément au droit de mutation. Or, dans notre espèce, la loi fiscale elle-même ne voit pas de mutation, de déplacement de propriété. Ne dites pas que toute transcription grève le requérant d'un droit proportionnel : le même acte est transcrit à deux bureaux parce que les immeubles sont situés dans deux arrondissements différents ; le droit proportionnel est payé au premier bureau et un droit fixe

seulement au second ⁽¹⁾. La Cour de cassation a suivi la doctrine contraire. La transcription est requise ; le préposé de la régie, loin de pouvoir se permettre d'apprécier les motifs de cette demande et de se rendre juge de l'utilité ou de l'inutilité de la demande, est tenu de déférer à la réquisition sous les peines portées en l'art. 2199 du Code civil ; ce qu'il ne peut faire sans percevoir les droits que la loi applique à la formalité. Le droit est donc régulièrement et nécessairement perçu, partant il n'est pas restituable ⁽²⁾.

769. La transcription est-elle indivisible ou un acte peut-il être transcrit partiellement ? Point de doute que le contrat entier, et non pas un extrait analytique, ne doive être remis au conservateur ; le texte de l'art. 2184 est précis. Mais telle n'est pas la question. Plusieurs immeubles sont vendus à plusieurs acquéreurs par un seul jugement d'adjudication ; un père fait le partage de ses biens entre ses enfants ; un des acquéreurs ou un des donataires veut transcrire, est-il obligé de présenter au conservateur le procès-verbal d'adjudication ou l'acte de donation en entier ? Ne suffit-il pas qu'il remette un extrait contenant la copie littérale de toutes les dis-

(1) En ce sens Championnière et Rigaud, t. 4, pag. 995, n° 4032.

(2) Jurisprudence constante. Arrêt du 14 mars 1829. (Dalloz, 29. 1. 175) — 9 mai 1837. (Dall. 37. 1. 336) — 15 juin 1840 (Dev. 40. 1. 616).

positions qui le concernent? Il existe autant de contrats de vente et de donation que d'acquéreurs, que de donataires. Du moment où chaque contrat est transcrit en entier, la régie n'a rien à demander de plus. Un autre système présenterait trop d'inconvénients dans la pratique ⁽¹⁾.

770. Responsable des fautes qu'il commet (elles entraînent souvent les conséquences les plus graves pour la fortune privée), le conservateur fournit un cautionnement en immeubles, spécialement et exclusivement affecté à sa responsabilité ⁽²⁾.

Il n'était pas possible de laisser pendant trente ans la fortune et la famille d'un conservateur sous la menace de recours imprévus. Sorti de ses fonctions, il faut qu'il règle promptement ses comptes et qu'il conquière le repos et la sécurité; la loi abrège donc les délais ordinaires de la prescription. Dix ans après qu'un conservateur a cessé ses fonctions, sa personne, et partant son cautionnement, sont définitivement libérés et affranchis de tout recours ⁽³⁾.

771. Les droits d'inscription sont avancés par les requérants à moins que la créance n'appartienne à l'État, à un hospice ou à un autre établissement

⁽¹⁾ Décision du ministre des finances du 8 août 1838 (Dall., t. de 1839-3, p. 5). Troplong, *Traité des hypothèques*, t. 4, no 911.

⁽²⁾ Art. 2197 et 2199 du Code civil. Art. 7 et 8 de la loi du 21 ventôse de l'an VII.

⁽³⁾ Art. 8 de la loi du 21 ventôse de l'an VII.—Arrêt de la Cour de cass. du 22 juillet 1816. (S. 1816-1-297).

public. Dans ce cas le conservateur inscrit, sans consignation préalable de droits ou de salaire, sauf à en poursuivre le recouvrement contre le débiteur par voie de contrainte d'après les règles et les formes prescrites en matière d'enregistrement (1).

Ce n'est pas là au surplus une disposition exceptionnelle, spéciale à l'espèce prévue. Toutes les fois que le conservateur a des droits et des salaires à recouvrer, il doit suivre la marche tracée par la loi du 22 frimaire. Tel est le système qui résulte assez clairement de l'art. 64 de la loi du 22 frimaire de l'an VII, et des art. 24 et 27 de la loi du 21 ventôse de l'an VII.

En conséquence, si le redevable forme opposition, le tribunal civil sera seul compétent pour prononcer en premier et en dernier ressort, sur simple mémoire, sans ministère d'avoué et d'avocat.

772. Le droit proportionnel de transcription est perçu lors de l'enregistrement. En thèse ordinaire, le conservateur n'a donc à recevoir que le droit fixe; quelquefois cependant, il se trouvera dans le cas d'exiger le droit proportionnel. Nous avons déjà indiqué l'espèce. Un acte n'était pas de nature à être transcrit, et le receveur ne demanda pas le droit de transcription. Mais cependant on le présente au conservateur, qui, aux termes de l'art. 2199, ne peut

(1) Art. 24 de la loi du 21 ventôse de l'an VII.

ni refuser ni retarder la transcription. Il transcrit, et, par ce seul fait, le droit proportionnel est acquis à la régie. Au moins, c'est en ce sens que la difficulté a été résolue par la Cour suprême. Mais le conservateur, qui entend autrement la loi, n'a perçu que son salaire; il est comptable du droit proportionnel. Que, préposé de la régie, il puisse, dans l'intérêt du fisc, procéder par voie de contrainte, nul doute, d'après la loi du 22 frimaire et la loi du 24 ventôse de l'an VII. Forcé en recettes, il désintéresse le fisc; il est subrogé à ses droits pour la somme qu'il a payée, on ne le conteste pas, mais on prétend qu'il est tenu de se pourvoir, par action ordinaire, et qu'aucun texte ne lui confère le bénéfice de la procédure et de la compétence tout exceptionnelles instituées dans l'intérêt spécial de l'enregistrement ⁽¹⁾. La Cour suprême a repoussé cette doctrine; c'est un préposé de la régie; il s'agit d'un droit d'enregistrement, il est impossible de refuser à un comptable une subrogation que l'art. 50 de la loi du 22 frimaire de l'an VII accorderait à un notaire ⁽²⁾.

775. S'agit-il de la responsabilité du conservateur? Point de procédure, point de compétence exceptionnelles. La question est purement civile et ne concerne que l'intérêt privé du conservateur. On

⁽¹⁾ Arrêt de la cour de Bourges du 27 mars 1829 (S. 29-2-260).

⁽²⁾ Arrêt de la Cour de cass. du 10 avril 1833 (S. 33-1-281).

procède suivant les règles et suivant les formes du droit commun ⁽¹⁾.

774. *Droits de timbre.* Avant 1789 on les appelait droits de *formules*, et voici pourquoi : un édit du 19 mars 1675 déclara qu'il serait dressé un recueil des formules et protocoles , tant pour les actes notariés que pour les actes judiciaires ; que la formule de chaque acte serait imprimée et vendue par la ferme des aides ; qu'il ne resterait plus aux notaires , aux huissiers et aux greffiers qu'à remplir les blancs. Si l'on en devait croire le préambule , c'était le seul moyen de rendre le style des tribunaux uniforme et de prévenir les nullités et les vices de rédaction. On reconnut bientôt que ce projet était impraticable ; il n'était pas possible de prévoir tous les actes et de faire rentrer toutes les espèces et toutes les conventions dans des formules préconçues. Une déclaration du 2 juillet 1675 annonce que les formules ne peuvent être parachevées , qu'après un fort long temps ; le préambule ajoute : « ayant destiné les de-
« niers qui proviendront de la perception des droits
« portés par ledit tarif , aux dépenses les plus néces-
« saires d'une guerre que nous faisons en personne,
« avec autant de gloire que de succès, il importe que la
« levée n'en soit retardée ni empêchée..... Et, en
« attendant que le travail des formules soit continué

(1) Arrêt de la cour d'Orléans du 19 janvier 1827 (S. 28-2 12)

« et parachevé, les commis, préposés pour la dis-
« tribution desdites formules, pourront vendre et
« distribuer à tous officiers, ministres de justice et
« autres qu'il appartiendra, le papier et parchemin
« qu'il conviendra, marqué en tête d'une fleur de
« lis et timbré de la qualité et substance des actes,
« avec mention du droit porté par ledit tarif, le
« corps de l'acte entièrement en blanc pour être
« écrit à la main, sans que lesdits officiers puissent
« user ou employer d'autre papier ou parchemin,
« soit pour minute ou originaux, soit pour copie. »

L'impôt était établi; on essaya cependant de le remplacer ⁽¹⁾ par un droit à prélever sur le papier et le parchemin fabriqués et consommés dans toute l'étendue du royaume; mais les manufactures réclamèrent, et un édit d'août 1674 supprima cette taxe nouvelle pour en revenir à l'usage et à l'impôt du papier et du parchemin timbrés. Il fixa l'établissement des formules et du timbre. Créé d'abord sous le prétexte d'utilité publique, dans l'intérêt des actes notariés et des actes judiciaires, le timbre fut bientôt maintenu comme institution purement fiscale. Voici les principales dispositions de cet édit :

1^o Tous les actes, à l'exception des actes complètement libres, comme les actes sous signatures

(1) Edit d'avril 1674.

privées, devaient être écrits sur un papier ou sur un parchemin timbré.

2° Le papier était revêtu d'un timbre général et d'un timbre spécial à chaque généralité; le timbre d'une généralité ne pouvait servir et être consommé dans une autre.

3° Au reste, plus de timbre spécial et particulier à chaque espèce d'acte.

4° Le prix du timbre était fixé, selon la dimension du papier.

5° Non-seulement les contraventions étaient punies d'amendes considérables, 400 francs pour la première fois, 500 francs en cas de récidive; mais le timbre était encore une formalité essentielle à l'authenticité et à la validité des actes. Il était défendu au juge d'avoir aucun égard aux actes qui n'étaient pas sur papier timbré.

775. La loi du 12 décembre 1790—18 février 1791, supprime la *formule*, et en même temps rétablit l'impôt du timbre sur de nouvelles bases. Son système a passé dans la loi du 15 brumaire an VII; la loi de brumaire est encore le code du timbre; elle a cependant été modifiée par quelques lois postérieures, par les lois du 6 prairial de l'an VII,—28 avril 1816, art. 62 et suivants,—25 mars 1817, art. 74,—15 mai 1818, Titre 7,—16 juin 1824,—24 mai 1854,—20 juillet 1857, et 11 juin 1842.

776. Quelques mots sur les différentes espèces

de timbres , la perception des droits , la poursuite des contraventions, le contentieux et la prescription.

Timbre ordinaire et timbre extraordinaire , telle est la première distinction qui se présente.

Le timbre *ordinaire* est le cachet ou l'empreinte dont le papier , fourni et débité par la régie , est frappé dans l'atelier général du timbre à Paris. Depuis l'an IX plus de timbre spécial à chaque département , mais un timbre uniforme , unique pour toutes les feuilles débitées et employées dans le royaume.

777. Le timbre *extraordinaire* est apposé sur le papier remis par le citoyen qui le requiert , et un timbreur est à cet effet établi au chef-lieu de chaque département. Cependant les connaissements , les lettres de voiture et les billets , ne sont timbrés qu'à Paris ; le timbre noir ne suffisait pas ; pour prévenir les fraudes , il fallait , en outre , un timbre *sec* , et il ne pouvait être convenablement frappé qu'à l'atelier général (1).

Les simples particuliers et les administrations publiques ont toujours le droit de demander le timbre extraordinaire. Le directeur du département se charge même , le paiement des droits acquitté , d'expédier à Paris , aux frais de la régie , le papier destiné aux lettres de voiture et aux connaissements (2).

(1) Loi du 11 juin 1842, art. 6 — Décret du 18 avril 1806, art. 5.

(2) Id., id., id.

Cette faveur est refusée aux notaires , aux avoués , aux huissiers , aux greffiers , aux arbitres , en un mot , à tous les officiers publics ; ils sont tenus de se servir du papier débité par la régie ; ils ne sont admis à faire timbrer à l'extraordinaire que le parchemin ; on avait à craindre des fraudes , et surtout des spéculations sur le client ; enfin , c'eût été un assez grand embarras pour la régie.

Depuis 1818 , l'administration a cessé de fournir le papier destiné aux avis , affiches et annonces ; on est donc obligé de le faire timbrer à l'extraordinaire. Notez que les affiches de couleur blanche sont exclusivement réservées à l'autorité publique (1).

Les douanes et les contributions indirectes sont autorisées à se servir , pour les actes et les expéditions qu'elles délivrent , d'un timbre particulier. Les actes judiciaires dressés ou signifiés par leurs agents restent , toutefois , assujettis au timbre ordinaire (2).

778. *Le visa pour timbre* est une espèce de timbre extraordinaire. Au lieu d'un cachet , le receveur appose son *visa* et sa *signature*. On timbre le papier destiné à un acte , et on vise pour timbre l'acte lui-même , le papier écrit , telle est la règle ; elle souffre des exceptions.

Le visa est donné au *comptant* , *gratis* , ou en *debit*.

(1) Art. 76 et 77 de la loi du 15 mai 1818.

(2) Loi du 28 avril 1816, art. 69.

Au *comptant*, quand l'acte est soumis au droit et à la *formalité*.

Un acte est écrit sur papier libre, quand il devait l'être sur papier timbré; le débiteur ne s'exécute pas; que faire? Il est défendu aux huissiers d'instrumenter, et aux juges de prononcer sur pièces non timbrées; force est bien au créancier de se livrer à la régie, qui lui fait payer le droit et l'amende, appose son visa pour timbre et lui rend le droit et le moyen d'agir.

Quelquefois, cependant, celui qui requiert le visa au comptant n'est pas en contravention. 1° La régie ne débite pas de papier pour billets au-dessus de 20,000 francs, et c'est à Paris seulement que les billets sont timbrés à l'extraordinaire. Dans les départements, autres que le département de la Seine, le papier destiné à un effet de plus de 20,000 francs est donc visé pour timbre.

2° Une lettre missive a pu être écrite sur papier libre; mais on se trouve dans le cas de la produire en justice, et il faut avant tout la soumettre à la formalité⁽¹⁾.

3° Il en est de même des actes faits en pays étranger, ou dans les colonies qui ne sont point soumises à la loi du timbre; point de délit, en effet; *Locus regit actum*. Dans toutes ces hypothèses, le visa n'entraîne que le paiement du droit sans amende.

(1) Loi du 13 brumaire an VII, art. 20.

Un acte est visé *gratis*, quand il est dispensé du droit, mais non de la formalité, et en *debet*, quand le droit, exigible seulement sous condition, dans une hypothèse donnée, serait avancé par le trésor. Un acte est visé pour timbre *gratis* ou en *debet*, quand il serait enregistré *gratis* ou en *debet*. C'est le même principe ; nous y reviendrons.

779. On distingue encore le timbre de dimension et le timbre proportionnel. Le premier tarife le droit, à raison de la dimension du papier, le second à raison des sommes à porter dans le billet ; c'est une innovation de la loi du 12 décembre 1790 — 18 février 1791.

Le timbre de dimension a cinq droits différents, c'est-à-dire la régie débite cinq espèces de papiers de dimensions différentes (1).

780. Le timbre proportionnel n'est pas comme le droit d'enregistrement fixé rigoureusement sur le montant de l'obligation ; la chose n'était pas possible. La régie débite du timbre de 500 francs et au dessous, de 500 à 500 francs, de 500 à 1,000 francs, de 1,000 à 2,000 francs, etc..... mais, comme nous l'avons déjà dit, elle n'a pas de papier pour billets au-dessus de 20,000 francs. Pour les billets de 500 francs et au dessous, le droit est de 15 centimes, pour les billets de 500 à 500 francs de 25

(1) Art. 62 de la loi du 28 avril 1816.

centimes , pour les billets de 500 à 4,000 francs de 50 centimes ; au-dessus le droit est augmenté de 50 centimes par mille (¹).

En résumé donc, six espèces de timbre : le timbre ordinaire , le timbre extraordinaire , le timbre de dimension , le timbre proportionnel, le timbre pour les connaissements et lettres de voitures , et enfin le visa pour timbre.

784. Quels actes sont soumis à la formalité ?

1º Tous les actes des notaires , des avoués , des huissiers , des greffiers, de tous les officiers publics en un mot.

2º Les actes des autorités administratives, et des autorités publiques portant, soit transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance, soit adjudication ou marché de toute nature, et les cautionnements qui interviennent par suite. Tous les autres actes administratifs sont exemptés du timbre sur la minute, mais il n'en peut être délivré d'*expédition aux parties privées* que sur papier timbré (²).

3º Toutes les écritures sous seing privé destinées ou produites à faire foi en justice. Dans la première hypothèse l'acte a dû, sous peine d'amende, être écrit sur papier timbré ; et dans la seconde, la for-

(¹) Art. 9 du décret du 13 brumaire an VII.—Art. 18 de la loi du 24 mai 1834.

(²) Art. 78 et 80 de la loi du 15 mai 1818.

malité peut être remplie au moment même où l'on fait usage de l'écrit. Tels sont, nous le répétons, les papiers domestiques, les lettres missives, les mandats par lettres (1).

4° Les journaux et les écrits périodiques.

La loi du 14 décembre 1850 a modéré les droits dont la loi du 9 vendémiaire de l'an VI avait grevé la presse.

5° Les lettres de voitures.

6° Les avis, affiches et annonces.

782. La loi du 15 brumaire de l'an VII et quelques lois postérieures ont consacré diverses exceptions :

Pour les quittances du traitement des fonctionnaires et employés de l'État, — pour les quittances délivrées par les receveurs des contributions directes ou indirectes, et même pour les quittances entre particuliers, quand la créance en somme n'excède pas 10 fr., — pour les ouvrages périodiques destinés aux sciences et aux arts, ne paraissant qu'une fois par mois au plus, et contenant au moins deux feuilles d'impression ; l'art. 4 de la loi du 16 juillet 1840 a affranchi complètement tous les écrits périodiques consacrés à l'agriculture, lors même qu'ils paraîtraient plus d'une fois par mois, pourvu qu'ils restent étrangers à la politique ; — pour les livres

(1) Art. 1985 du Code civil.

de commerce, les droits de timbre sont remplacés par une taxe de 3 centimes ajoutée à la contribution des patentes (1). L'exemption est absolue, c'est-à-dire, les livres de commerce, quoique non timbrés, peuvent être produits en justice; — pour les actes de vindicte publique et de procédure criminelle; — pour les actes de poursuites devant les conseils de discipline de la garde nationale, les jugements, les recours et les arrêts rendus en vertu de la loi du 22 mars 1851.

Nous n'avons pas fait la nomenclature de tous les actes qui sont assujettis à la formalité ou qui en sont dispensés; il nous suffit de poser le principe: est soumis au timbre l'acte qui rentre dans une des classes que nous avons indiquées, si un texte ne consacre pas une exception formelle (2).

785. L'art. 42 de la loi du 15 brumaire de l'an VII, assujettit au timbre les consultations, mémoires et précis signés des hommes de loi. *En fait*, le barreau contrevient assez souvent à cette disposition. En droit, on a soutenu que l'article n'atteint que les consultations destinées à être produites en justice. L'art. 4^{er}, dit-on, domine et interprète toute la loi; il dispose: « la contribution du timbre est établie sur tous les papiers destinés aux

(1) Art. 4 de la loi du 20 juillet 1837.

(2) Le Dictionnaire du notariat, V^o Timbre, donne la nomenclature des actes assujettis et des actes exempts.

» actes civils et judiciaires, et aux écritures qui peuvent être portées en justice et y faire foi. » Les avis purement confidentiels sont donc placés en dehors de la règle. La jurisprudence n'admet pas cette restriction. *Les consultations des avocats doivent être dans tous les cas écrites sur papier timbré.* (1). Nous concevons qu'en thèse ordinaire il est assez difficile de reconnaître si une consultation devait ou ne devait pas être produite ; mais cependant, s'il n'existe pas de doutes ; si l'avis est essentiellement et nécessairement confidentiel ; si, par exemple, il conseille au client de se désister ou d'acquiescer, le soumettre à la formalité du timbre, ne serait-ce pas violer le texte et l'esprit des art. 4^{er} et 42 de la loi du 15 brumaire de l'an VII ? (2)

784. Il ne suffit pas de prendre du papier timbré, il faut encore choisir le timbre destiné à l'acte ; pour les expéditions notariées, du papier de moyenne dimension au moins ; pour les lettres de voitures, le timbre qui leur est destiné, pour les effets, billets et obligations du timbre proportionnel.

Est-il vrai qu'on ne soit jamais autorisé à se servir de timbre de dimension pour les billets et les obligations ? Si le contrat est synallagmatique, les parties peuvent et doivent, au lieu de timbre proportionnel, employer du timbre de dimension. La loi n'assujet-

(1) Arrêt de la Cour de cass. du 19 novembre 1839 (S. 40-1-12).

(2) Championnière et Ricard, tome 4, n° 4015, p. 1039.

tit au timbre proportionnel que la reconnaissance et les obligations *unilatérales*. Au reste, faite pour les effets négociables (¹), la règle a été étendue par l'art. 6 de la loi du 6 prairial an VII, même aux simples billets, aux billets civils non transmissibles par endossement. L'art. 42 de la loi du 16 juin 1824 a fait, même pour les billets, une distinction éminemment équitable : « Les effets, billets ou obligations
« civils, écrits sur papier portant le timbre de
« dimension ne seront assujettis à aucune amende,
« si ce n'est dans le cas *d'insuffisance du prix du*
« *timbre* et dans la proportion ci-dessus fixée. »

La loi du 15 brumaire an VII est purement fiscale, et son but est atteint si le droit est payé.

785. L'art. 25 de la loi de brumaire défend de faire ou d'expédier deux actes à la suite l'un de l'autre, sur la même feuille. Ce serait une fraude aux droits du fisc ; l'article excepte toutefois les actes qui, faits en conséquence les uns des autres, ne seraient pas séparés sans danger ; l'intérêt évident, légitime des parties, a dû prévaloir sur l'intérêt fiscal. Telles sont les ratifications de contrats passés par un *negotiorum gestor*, les quittances de prix de vente, les remboursements de rentes ou d'obligations, etc..... etc....

786. C'est encore dans le même but que le décret du 29 août 1815 détermine, pour les copies

¹) Art. 11 de la loi du 13 brumaire an VII.

d'huissier, le nombre de lignes que chaque page peut contenir.

787. Les droits sont perçus au comptant, c'est-à-dire soit lors de la remise du papier timbré, soit lors de l'accomplissement de la formalité ; dans le premier cas, par l'agent chargé du débit, dans le second, par le receveur du timbre extraordinaire ou par le receveur qui donne le visa. L'art. 74 de la loi du 28 avril 1846 leur défend d'accorder de crédit, il les rend comptables des droits.

788. Pour vendre ou distribuer du papier timbré, il faut une commission spéciale de la régie. Elle est ordinairement donnée aux receveurs, et dans les communes où il n'existe pas de bureau, aux percepteurs des contributions directes ; mais seulement pour le papier dont l'usage est le plus fréquent (1).

789. Pour certains actes, la loi, tout en exigeant la formalité du timbre a fait remise des droits. Le papier n'est pas fourni par la régie ; mais les actes sont visés gratis pour timbre ; tels sont certains actes de procédure civile entrepris à la requête du ministère public, dans le cas prévu par la loi du 25 mars 1847. Tels sont tous les actes administratifs, civils, ou judiciaires qui ont leur cause dans une entreprise d'utilité publique et qui sont faits en vertu de la loi du 5 mai 1841 (2).

(1) Art. 1034 de l'instruction du 17 juin 1840.

(2) Art. 58 de la loi du 3 mai 1841.

Si c'est l'État qui exproprie, il serait tenu d'indemniser le propriétaire qui aurait fait l'avance des droits ; si c'est un département ou une commune, la remise est une sorte de prime, c'est la subvention de l'État dans toutes les entreprises d'utilité publique.

L'art. 74 de la loi du 25 mars 1817 prescrit de viser en débet les actes et les procès-verbaux concernant la police ordinaire et certains actes de police correctionnelle, sauf recours contre la partie condamnée.

790. Les préposés de l'enregistrement sont chargés de constater et de poursuivre les contraventions qu'ils découvrent, soit en vérifiant les dépôts publics, toujours ouverts à leurs recherches, soit en saisissant les actes qui leur sont représentés. La loi n'autorise pas les visites domiciliaires ; l'intérêt de la liberté passe avant l'intérêt du fisc. Le tribunal civil ne punirait même pas les contraventions découvertes par une ruse blâmable et par un de ces moyens que la loyauté n'avoue pas (1).

La nécessité a fait admettre le concours des employés des douanes et des octrois pour les lettres de voitures et les connaissements. Ils sont tenus de faire représenter les lettres de voitures, connaissements, chartes-parties et police d'assurance des

(1) Arrêt de la Cour de cass. du 16 mai 1815.--(S. 15-1-280).

marchandises et autres objets dont le transport se fait par terre et par eau, et de vérifier si ces actes sont écrits sur papier timbré.

791. Un procès-verbal qui constate la contravention est le début nécessaire de toute poursuite ; il est prescrit à peine de nullité ⁽¹⁾.

Point de formalités rigoureuses et spéciales ; il n'a même pas besoin d'être affirmé ⁽²⁾.

Comme il ne fait pas foi jusqu'à inscription de faux, les actes ou effets en contravention doivent être retenus et joints au procès-verbal pour être soumis aux juges, à moins que le contrevenant n'acquiesce sur-le-champ les droits et l'amende ; tout est fini, il acquiesce ; à moins encore qu'il ne consente à signer le procès-verbal ; il avoue l'exactitude des faits qu'il constate ⁽³⁾.

L'art. 52 ajoute : « En cas de refus de la part
« des contrevenants de satisfaire aux dispositions
« de l'article précédent, les préposés de la régie
« leur feront signifier, dans les trois jours, les
« procès-verbaux qu'ils auront rapportés avec assi-
« gnation devant le tribunal civil du départe-
« ment. »

792. L'art. 68 de la loi du 28 avril 1816 a établi un autre mode de poursuite. Il substitue la

⁽¹⁾ Arrêt de la Cour de cass. du 26 février 1835.—(Sirey 35-1-181).

⁽²⁾ Championnière et Rigaud, t. 4, page 1032, n° 1067.

⁽³⁾ Art. 31 de la loi du 13 brumaire de l'an VII.

voie de contrainte aux assignations. L'opposition du redevable engage seule l'instance devant le tribunal civil, et elle est instruite et jugée suivant les règles et les formes prescrites par la loi du 22 frimaire de l'an VII en matière d'enregistrement.

Comment combiner l'art. 52 de la loi du 15 brumaire de l'an VII avec l'art. 76 de la loi du 28 avril 1816? Et d'abord, le procès-verbal doit-il être signifié en tête de la contrainte? Sans doute; l'art. 76 de la loi du 28 avril 1816 n'a pas modifié sur ce point la loi du 15 brumaire; le procès-verbal était la base de l'assignation; il doit être la base de la contrainte.

La contrainte doit-elle être signifiée dans le délai de trois jours?

L'art. 52 de la loi de brumaire exigeait que l'assignation fût signifiée dans les trois jours, si les pièces étaient retenues et jointes au procès-verbal; on comprend l'urgence. La loi du 28 avril 1816 n'a abrogé cette disposition ni explicitement ni implicitement.

795. Contre qui la contrainte doit-elle être décernée?

C'est un point réglé par l'art. 75 de la loi du 28 avril 1816. Sont solidaires pour le paiement des droits de timbre et les amendes, tous les signataires pour les actes synallagmatiques, — les prêteurs et les emprunteurs pour les obligations, — les créanciers et les débiteurs pour les quittances, — les of-

liciers ministériels qui ont reçu ou rédigé des actes non timbrés.

794. Qui supporte en définitive les droits et l'amende ?

L'acquéreur, le donataire, le preneur, le nouveau possesseur, en un mot le débiteur, ou bien s'il ne s'agit pas d'actes déplaçant la propriété ou emportant obligation ou libération, la partie à laquelle l'acte profite. Tel est le principe de l'art. 54 de la loi du 22 frimaire de l'an VII pour les droits d'enregistrement ; c'est aussi le principe du droit civil. (art. 1248 et 2155).

Dans l'origine, on considérait que les contraventions étaient personnelles, et que la mort du contrevenant éteignait la poursuite. L'art. 76 de la loi du 28 avril 1816 a grevé les successions des contrevenants des droits et des amendes.

795. L'art. 44 de la loi du 16 juin 1824, étend aux amendes pour contraventions aux lois sur le timbre, la prescription de deux ans établie par le n° 4^{er} de l'article 64 de la loi du 22 frimaire de l'an VII.

Mais il ne s'occupe pas de la prescription des simples droits ; il renvoie aux lois existantes ; il ne s'occupe pas non plus de la restitution des droits indue-ment payés ; que faut-il en conclure ? La prescription est une déchéance, il faut une loi qui l'établisse ; l'analogie ne suffit pas ; dans le silence d'une loi

spéciale , on est donc forcé d'en revenir au droit commun et à l'art. 2262 du Code civil , c'est-à-dire à la prescription de 50 ans. C'est sans doute une anomalie dans la législation fiscale ; la modicité de l'intérêt explique seule l'imprévoyance de la loi. Un avis du Conseil d'État du 22 août 1810 pouvait jusqu'à certain point appuyer l'opinion contraire , mais elle n'a été suivie ni par la jurisprudence ni par la régie (1).

796. *Droits de greffes.* C'est un impôt établi dans les greffes des tribunaux civils , les greffes des tribunaux de commerce , le greffe du conseil d'État et de la Cour des Comptes. Le tarif a été réglé pour les greffes civils par la loi du 21 ventôse de l'an VII et le décret du 12 juillet 1808 , qui le mit en rapport avec le système du Code de procédure civile ; pour les tribunaux de commerce par une ordonnance royale du 9 octobre 1825 ; pour la Cour de cassation par les réglemens du 18 juin 1758 et 12 septembre 1759 ; l'art. 4 de la loi du 28 frimaire de l'an IV ordonna que les droits et émoluments du greffe de la Cour de cassation seraient perçus pour le compte de la nation ; pour le conseil d'État par une ordonnance du 18 janvier 1826 ; aux termes de l'art. 7 de la loi du 21 avril 1852 les droits sont perçus dans l'intérêt de l'État par le secrétaire du Con-

(1) Championnière et Rigaud, t. 4, page 1036. — Arrêt de la Cour de cass. du 11 novembre 1831. (S.35-1-158).

seil et versés par lui dans la caisse du receveur de l'enregistrement ; pour la cour des Comptes par l'art. 54 de l'ordonnance du 28 septembre 1807.

797. Trois sortes de droits : 1^o le droit de mise au rôle ; 2^o le droit de rédaction et de transcription ; 3^o les droits d'expédition. Avons-nous besoin de faire remarquer qu'ils sont complètement indépendants des droits de timbre et d'enregistrement ?

Le droit de mise au rôle est dû pour l'inscription de chaque cause au rôle. C'est un droit fixe réglé toutefois suivant le tribunal , et la nature de chaque affaire. Un seul droit est perçu pour une même affaire ; ainsi point de mise au rôle pour les incidents, les demandes incidentes et les demandes en garanties.

Les droits de rédaction et de transcription sont dus pour les actes que le greffier est appelé à recevoir, particulièrement sans l'assistance du juge. Ils sont ou *fixes* ou *proportionnels* ; proportionnels dans deux cas , pour les adjudications et les bordereaux ; ils sont déterminés sur le prix de l'adjudication et le montant des bordereaux.

Les expéditions délivrées par le greffe sont soumises à un droit déterminé par le nombre de rôles.

798. Diverses lois ont successivement exempté un assez grand nombre d'affaires , la procédure criminelle , la procédure de police correctionnelle et de simple police ; le décret du 18 juin 1811 alloue bien

aux greffiers certains droits, mais ce sont de simples salaires, des indemnités qui n'entrent pas dans la caisse du trésor; — Toutes les instances en matière d'enregistrement, de contributions indirectes, de douanes; d'expropriation pour cause d'utilité publique (1), l'ordonnance du 18 septembre 1855, art. 9, n'accorde pour les expéditions qu'une simple indemnité.

Les causes électorales sont-elles dispensées des droits de greffe? L'art. 55 de la loi du 19 avril 1854 ne les exempte que du droit d'enregistrement; peut-être le législateur n'a-t-il pas dit toute sa pensée, mais il n'est pas permis aux juges de prononcer une remise que ne prononce pas un texte de loi.

Les référés appelés sur placet ne sont pas soumis au droit de mise au rôle (2).

799. Une partie des droits de greffe est retenue par le greffier; il lui est alloué un décime pour fr. sur les droits de mise au rôle, de rédaction, de transcription, et 50 c. par chaque rôle d'expédition; c'est à la fois un salaire et un forfait; le greffier est chargé de tous les frais, frais de bureau, traitement des employés, même des commis assermentés. Pour

(1) Art. 65, n° 3 de la loi du 22 frimaire an VII.—Art. 88 de la loi du 5 ventôse an XII.—Art. 17, tit. 6 de la loi du 4 germinal an II.—Art. 58 de la loi du 3 mai 1841.

(2) Art. 5 du décret du 12 juillet 1808.

prévenir les abus, le receveur distingue et indique au pied des actes qu'il enregistre la somme qui revient au trésor et la remise qui reste au greffier.

800. Le greffier doit faire consigner les droits par la partie qui requiert l'acte; il en est en conséquence comptable, et il est tenu d'en faire tous les mois le versement au receveur.

Toutefois il n'est pas obligé de faire l'avance des droits proportionnels; il ne pouvait refuser de rédiger et de transcrire les adjudications et les bordereaux, sous prétexte qu'il n'était pas *garni*.

Les droits sont poursuivis par le receveur, comme en matière d'enregistrement par voie de contrainte. On n'a point de règles spéciales pour la procédure et la compétence.

Le greffier qui a été forcé en recette est-il subrogé à la régie et autorisé à poursuivre le débiteur sur simple contrainte visée par le juge de paix? La difficulté n'est pas résolue par un texte précis. Mais l'art. 50 de la loi du 22 frimaire de l'an VII, combiné avec la loi du 24 ventôse de l'an VII, conduisait à lui faire accorder ce droit de subrogation. Le greffier n'est que l'agent de la régie et son mandataire responsable.

Entre les parties, les droits de greffe suivent le sort des dépens; ils entrent en taxe et sont recouvrés comme les autres dépens.

801. L'art. 6 du décret du 12 juillet 1808 soumet

les droits de greffe aux prescriptions établies par l'art. 64 de la loi du 22 frimaire de l'an VII. Rien de plus raisonnable sans doute ; mais si le vice d'inconstitutionnalité n'avait pas été purgé par le silence du sénat conservateur, on aurait à se demander s'il n'appartient pas au législateur seul de créer des prescriptions spéciales et de déroger au droit commun.

802. *Permis de port d'armes de chasse.* La loi du 28-50 avril 1790 fit de la chasse un attribut de la propriété foncière, attribut essentiel et indivisible ; aucune loi n'autorise une division qui eût bientôt grevé de nouvelles servitudes féodales les fonds affranchis par la Constituante (1).

Ce principe ne défend pas, bien entendu, d'accorder des permissions personnelles.

Dans l'intérêt des récoltes, et peut-être aussi dans l'intérêt de la reproduction du gibier, la chasse n'est pas complètement libre pour le propriétaire. Chaque année le préfet détermine l'époque où elle s'ouvre. Chasser en temps prohibé, même sur son propre terrain, est un délit prévu et puni d'une amende. Au surplus, la loi du 28-50 avril 1790 ne grevait la chasse d'aucune taxe, d'aucun droit.

Un décret du 11 juillet 1810 chargea l'adminis-

(1) Argument de l'avis du conseil d'Etat du 19 octobre 1811.—Lois du 30 juillet 1793 et 8 frimaire an II.—Proudhon, *Traité du domaine public*, t. 4, n° 1252.

tration de l'enregistrement de fournir les permis de ports d'armes de chasse, et il fixa la taxe à 50 francs; mais il ne prononçait aucune peine contre ceux qui n'en prenaient pas, et personne n'en prit.

Un décret du 4 mai 1812 répara cet oubli et punnit d'une amende de 50 à 60 francs, quiconque serait trouvé chassant sans port d'armes.

Ces décrets qui établissaient à la fois une peine et un impôt étaient inconstitutionnels à un double titre. Mais le silence du sénat-conservateur et le temps ont effacé le vice de leur origine. La jurisprudence, invariablement fixée en ce sens, ne permet plus de discuter la question.

L'art. 77 de la loi du 28 avril 1816, réduisit à 15 francs, on ne sait trop pourquoi, le droit sur les permis de port d'armes.

805. Le délit de port d'armes est un délit complexe : il faut un fait de chasse, et un fait de chasse sans port d'armes; il est, en effet, permis de chasser sans armes; il est permis de porter des armes, pourvu qu'on ne chasse pas ⁽¹⁾.

La jurisprudence a fini par admettre une exception; un propriétaire peut chasser sans port d'armes sur son terrain, *pourvu qu'il soit clos et attenant à son habitation*. C'est, porte un arrêt de la Cour de cassation du 15 avril 1855 ⁽²⁾, la conséquence du prin-

(1) Avis du conseil d'État du 17 mai 1811.

(2) Sirey 33-1-718.

cipe qui permet aux citoyens de conserver des armes pour leur défense.

804. L'administration de l'enregistrement reçoit le prix des formules, mais c'est le préfet qui délivre le permis de port d'armes. En vertu de quelle loi ou de quel règlement? Le décret du 4 mai 1812 renvoie au décret du 11 juillet 1810 : « quiconque
« sera trouvé chassant et ne justifiant point d'un
« permis de port d'armes de chasse délivré conformé-
« ment à notre décret du 11 juillet 1810, etc... » Dans le décret du 11 juillet 1810, on ne trouve même pas le nom du préfet, et c'est l'administration de l'enregistrement qui est chargée de fournir les permis de port d'armes; mais d'après l'art. 1^{er} ils doivent être conformes au modèle annexé au décret, et d'après le modèle, c'est le préfet qui les délivre.

805. Le préfet pourrait-il refuser un permis de port d'armes à celui qui consigne le droit, mais qui ne présente aucune garantie, qui ne possède rien, et n'apporte la permission d'aucun propriétaire? C'est, dit-on, une mesure fiscale, et non pas une mesure de police. Il suffit, par conséquent, de payer le droit; un autre système livrerait les citoyens à la merci des distinctions les plus arbitraires. Tel n'est pas l'esprit des décrets de 1810 et de 1812. Si un permis de port d'armes devait nécessairement être délivré sur le paiement du droit, la régie qui a le dépôt des formules eût été chargée

de les débiter comme du papier timbré. Si le préfet qui ne reçoit pas la taxe, intervient, ce ne peut être que dans un intérêt de police. Le projet de loi sur la chasse, voté par la Chambre des pairs et soumis en ce moment à la Chambre des députés, consacre ce système, art. 5 et 6

806. Les formules délivrées par l'administration centrale sont remises au receveur du timbre extraordinaire. D'après une décision du ministre des finances et du ministre de l'intérieur, à la date du 2 avril 1827 ⁽¹⁾, le préfet fait prendre les formules dont il a besoin au bureau du timbre extraordinaire, et il en avance le prix; il doit demander au moins dix formules à la fois.

807. *Passeports.* — Les maires délivrent les passeports à l'intérieur, et les préfets les passeports à l'étranger ⁽²⁾. Ils délivrent, en outre, sur des formules de passeports à l'intérieur les passeports pour Alger et les colonies ⁽³⁾.

Le décret du 11 juillet 1810 a fixé à 10 francs le prix des passeports à l'étranger, et à 2 francs le prix des passeports pour l'intérieur et pour les colonies, y compris les frais de papier, de timbre et d'expédition.

⁽¹⁾ Dictionnaire des droits d'enregistrement, V^o Port d'armes de chasse, t. 2, page 495.

⁽²⁾ Lois des 10 vendémiaire an IV et 14 ventôse an IV.

⁽³⁾ Trouillet, Diction. des droits d'enregistrement V^o Passeport, p. 457.

Les formules sont adressées par l'administration centrale aux directeurs de département, et déposées dans les magasins du timbre.

Les préfets font prendre au bureau du timbre extraordinaire les formules de passeports à l'étranger, et les formules de passeports à l'intérieur qui servent pour les colonies et pour Alger ; ils font l'avance du prix.

Les receveurs municipaux sont chargés de prendre au comptant, chez le receveur de l'enregistrement, au chef-lieu d'arrondissement, le nombre de formules pour passeports à l'intérieur que demandent les maires. Ils font cette avance sur les fonds provenant des recettes communales, et ils en sont remboursés au fur et à mesure des délivrances (¹).

Les maires sont encore autorisés à délivrer gratuitement des passeports aux indigents (²). Les formules leur sont remises indistinctement par les receveurs de canton et les receveurs d'arrondissement. Dans leur demande, ils doivent énoncer le nom des réclamants ; chaque année les receveurs rendent compte de la débite par un état qu'ils soumettent avec les lettres de demandes à la vérification du sous-préfet et au visa du préfet (³).

808. *Amendes et frais de justice criminelle.* « Les « préposés à la perception des droits sur les actes

(¹) Art. 942 de l'instruction du 17 juin 1840.

(²) *Supra*, n° 452.

(³) Trouillet, page 457.

« feront , comme par le passé , la recette des amèn-
« des d'appel , ainsi que de celles qui ont lieu ou
« qui pourraient être réglées dans le cas de cassa-
« tion , déclinatoire , réintégrande , évocation , ins-
« cription de faux , tierce-opposition , récusation de
« juge et requête civile. Ils sont également chargés
« du recouvrement des amendes , aumônes , et de
« toutes autres peines pécuniaires prononcées par
« forme de condamnation pour crimes et délits ,
« faits de police , contraventions aux règlements des
« manufactures et autres , à la charge de rendre aux
« parties intéressées la part les concernant sans au-
« cuns frais (Art. 19 de la loi du 5 décembre 1790). »

Les articles 197 du Code d'instruction criminelle et l'ordonnance du 50 décembre 1825 , ont confirmé de ce mandat. Les art 210 et 211 du Code forestier l'ont étendu aux amendes forestières , et les lois des 22 frimaire an VII , 7 brumaire an VII et 28 avril 1816 , aux amendes prononcées pour contraventions aux lois sur l'enregistrement.

Les amendes appartiennent au droit pénal. Nous ne toucherons donc qu'aux points qui intéressent d'une façon toute spéciale la régie de l'enregistrement et rentrent , par ce côté , dans le droit administratif.

809. Aux termes de l'art. 2 du Code d'instruction criminelle , la mort du prévenu éteint l'action publique. Elle libère ses héritiers des amendes que , vivant , il aurait encourues ; les amendes sont des peines (Art. 9 et 464 du Code pénal).

En principe cela ne souffre pas de difficulté.

Mais on s'est demandé s'il ne convenait pas de faire une exception pour les amendes prononcées par des lois spéciales, au profit des administrations financières. Destinées à réparer le préjudice que la fraude a fait éprouver au fisc, elles sont, dit-on, plutôt des dommages-intérêts que des peines. Or, le décès du contrevenant anéantit l'action publique, mais non pas l'action privée, et en réparation du dommage; elle peut toujours être exercée contre les héritiers. Sans doute, les amendes sont quelquefois des réparations civiles; mais ont-elles toujours et nécessairement ce caractère? Non, à notre estime. Autrement, elles ne seraient pas fixes; elles dépendraient, quant à leur taux, du dommage que le trésor aurait éprouvé (1). On objectera que les administrations ont le droit de poursuivre elles-mêmes cette peine de contravention, et d'éteindre les poursuites en transigeant; la Cour de cassation a répondu (2): cette attribution est fondée sur ce que les amendes font partie des intérêts fiscaux confiés à leur surveillance. Et, d'ailleurs, si les amendes ont aussi et accessoirement un caractère civil, on ne peut nier que leur caractère principal et dominant ne soit pénal. Des amendes fixes, des amendes encourues sur la présomption légale d'un

(1) Mangin, *Traité de l'action publique*, t. 2, n° 279.

(2) Arrêt du 9 décembre 1813 (Sirey 14-1-94).

dommage essuyé par l'État sont essentiellement des peines. Cependant on pourrait conclure de deux arrêts, à la date des 30 mai et 5 septembre 1828 ⁽¹⁾ que la Cour de cassation serait revenue sur sa jurisprudence. A notre estime, toutes les amendes, même en matière fiscale, sont des peines, et partant elles sont personnelles. Telle est la règle; mais elle n'est pas sans exception, et l'exception est implicite ou explicite; explicite quand un texte comme l'art. 76 de la loi du 28 avril 1816, pour le timbre, déclare, qu'en cas de décès des contrevenants, les amendes seront dues par leurs successeurs.

Implicite quand la loi punit l'acte lui-même plutôt que l'auteur de l'acte. Tel est, par exemple, l'art. 58 de la loi du 22 frimaire de l'an VII :
« Les actes sous signature privée et ceux passés en
« pays étranger, dénoncés en l'art. 22, qui n'auront
« pas été enregistrés dans les délais déterminés,
« seront soumis au double droit d'enregistre-
« ment.

« Il en sera de même pour les testaments non
« enregistrés dans le délai. » — On s'était demandé si le double droit, et dans la réalité, c'est une véritable amende, pouvait être réclamé contre la succession du contrevenant. Un avis du conseil d'Etat du 9 février 1810, considéra que cet art. 58

(1) (Dalloz 28-1-260 et 410).

ne s'occupait pas des personnes ; qu'en conséquence
« le double droit dû, en exécution de l'art. 58 de
« la loi du 22 frimaire an VII, peut être exigé à
« l'enregistrement des actes qui n'ont pas été
« soumis à cette formalité, dans les délais prescrits,
« lorsque ces actes sont présentés par les héritiers
« ou représentants de celui qui a contracté ou par
« tout autre. »

Si l'exception peut être implicite, il n'en faut pas moins qu'elle résulte clairement et expressément de la loi. Le doute est toujours résolu dans le sens de la règle. Ainsi l'art. 40 de la loi du 22 frimaire de l'an VII dispose que si l'existence d'une contre-lettre est constatée, il y aura lieu d'exiger, à titre d'amende, une somme triple du droit qui aurait été perçu sur les sommes dissimulées ; ainsi l'art. 59 oblige les héritiers, donataires, légataires qui n'ont pas fait, dans les délais prescrits, la déclaration des biens à eux transmis par décès, à payer à titre d'amende, un demi-droit en sus du droit qui serait dû pour la mutation. Dans ces deux hypothèses, point d'exception ; la peine est donc personnelle, et elle n'atteint pas les héritiers du contrevenant (1).

810. Si la condamnation était passée en force de chose jugée, si tous les délais d'appel, d'opposition et de pourvoi étaient expirés, l'amende serait définitivement encourue et s'exercerait contre les héritiers.

(1) Trouillet, Dictionn. de l'enregistrement, V^o Héritiers, p. 343.

811. Une amende est une peine ; il faut donc qu'elle soit prononcée par un jugement ; jusques là elle n'est pas due ; non-seulement la régie n'a pas le droit d'en poursuivre le recouvrement par les voies de rigueur , mais elle ne pourrait même la recevoir sur l'offre et la demande du prévenu.

La régie de l'enregistrement décerne des contraintes pour les amendes aussi bien que pour les droits, et la contrainte est exécutoire , sauf l'opposition qui lie seule l'instance et fait intervenir le juge.

812. La régie de l'enregistrement a un mandat général qui s'étend à toutes les amendes et à toutes les peines pécuniaires, aux termes de l'art. 49 de la loi du 5-19 décembre 1790.

Si donc une autre administration prétend avoir qualité pour recevoir telle ou telle amende , il faut qu'elle justifie d'un mandat spécial et formel. Ce principe a été proclamé par une instruction du 28 mars 1840 (1), qui a maintenu au receveur de l'enregistrement la recette des amendes et des confiscations, prononcées pour contraventions aux lois et réglemens maritimes , bien qu'elles soient attribuées à la caisse des invalides de la marine.

Mais en thèse ordinaire, la loi qui prononce une amende dans l'intérêt d'une administration financière , en donne le recouvrement au receveur de

(1) Circulaires générales du directeur de l'enregistrement, tome de 1839, page 21.

cette administration ; tel est , pour la douane , l'arrêté du 27 thermidor de l'an IV ; pour les droits réunis et les octrois , le décret du 17 mai 1809 , art. 15 et 14 ; pour les postes, l'arrêté du 27 prairial de l'an IX , art. 8 , — etc.....

L'art. 116 du décret du 16 décembre 1811 avait attribué le recouvrement des amendes de grande voirie au receveur général. Le décret du 29 août 1815 l'a rendu aux receveurs de l'enregistrement.

815. L'ordonnance du 30 décembre 1825 attribue les amendes de simple police à la commune ; elle charge en outre le préfet, après le prélèvement de certaines dépenses, de répartir, entre les communes du département, suivant leurs besoins, les amendes de police correctionnelle, centralisées à la recette générale.

Des lois spéciales ont attribué, en tout ou partie , telle ou telle amende, tantôt à un établissement public, tantôt à l'agent qui constate ou dénonce la contravention.

Le receveur n'en a pas moins la recette, sauf aux parties prenantes à réclamer, en vertu d'ordonnement, la somme qui leur est attribuée.

814. Comment s'opère le recouvrement des amendes ? Par voie de contrainte , aux termes de l'art. 65 de la loi du 22 frimaire de l'an VII ; c'est ainsi que la régie de l'enregistrement procède pour les perceptions qui lui sont confiées. Un arrêt de

la Cour de cassation du 16 juin 1825 a nettement formulé le principe : « Vu l'art. 65 de la loi du « 22 frimaire de l'an VII, — attendu que cet article « règle la forme à suivre par la régie de l'enregis- « trement, pour le recouvrement des perceptions « qui lui sont confiées, au nombre desquelles est « celle des amendes prononcées par les tribunaux, « et qu'ainsi qu'il a été décidé par l'avis du conseil « d'État du 12 mai 1807, le Code de procédure « civile n'a pas dérogé aux formes de procédure « établies par la loi spéciale sur l'enregistrement ; « que cette loi spéciale autorise la régie de l'enre- « gistrement à agir contre les redevables par la « voie d'une contrainte, laquelle au surplus contient « le commandement de payer, voulu en matière « ordinaire par l'art. 585 du Code de procédure « civile (1). »

Les poursuites pour le recouvrement des amendes de police correctionnelle sont faites au nom du procureur du roi, à la diligence du receveur d'enregistrement (2).

815. Le mandat de la régie ne commence que lorsque le jugement de condamnation a acquis l'autorité de la chose jugée ; elle n'a donc pas à s'occuper des significations prescrites pour faire courir les délais

(1) Sirey 1824-1-93.

(2) Art. 197 du Code d'instruction criminelle.

d'opposition, d'appel ou de pourvoi en cassation ⁽¹⁾. Le ministre des finances et le garde-des-sceaux ont, le 15 décembre 1852, pris de concert une décision dans ce sens. Une circulaire du 29 janvier 1853 ⁽²⁾ a parfaitement traité la question :

« Deux questions se sont présentées, savoir : 1°
« Si la signification des jugements soit de police
« correctionnelle, soit de simple police, dans les
« divers cas où elle est nécessaire, suivant les
« explications qui précèdent, doit être faite à la
« diligence du ministère public ou à celle du rece-
« veur de l'enregistrement ; 2° Si les frais de cette
« signification et de l'expédition délivrée par le greffier
« doivent être supportés par le budget du ministère
« de la justice, ou par celui de l'administration.

« Les instructions nos 743 et 1059 portaient que,
« lorsque les jugements étaient dans le cas d'être
« signifiés aux parties condamnées, et ne l'avaient
« point été à la diligence du ministère public, les
« receveurs de l'enregistrement devaient faire pro-
« céder à cette formalité avant de diriger des pour-
« suites pour le paiement des amendes. Mais il a été
« observé que, d'après l'art. 49 de la loi du 19 dé-
« cembre 1790, et l'art. 497 du Code d'instruction
« criminelle, le concours des préposés de l'admi-
« nistration, en ce qui concerne l'exécution des

(1) Art. 151, 174, 187 et 203 du Code d'instruction criminelle.

(2) Instructions du directeur général de l'enregistrement, t. 32, p. 15.

« jugements de police correctionnelle et de simple
« police, n'a pour objet que le recouvrement des
« amendes et autres condamnations pécuniaires;
« que la signification des jugements, lorsqu'elle
« est nécessaire, n'est point au nombre des pour-
« suites tendant au recouvrement des condamna-
« tions ; mais un acte de procédure ayant pour but
« de faire obtenir à la sentence l'autorité de la chose
« jugée ; que les préposés de l'enregistrement n'étant
« point autorisés à s'immiscer dans les actes de pro-
« cédure relatifs à la poursuite des délits et con-
« traventions de police, les significations dont il
« s'agit rentrent exclusivement dans les attributions
« du ministère public. C'est ce qui résulte d'ailleurs
« implicitement des dispositions de l'arrêté du
« gouvernement du 16 nivôse de l'an V, transcrit
« dans la circulaire de la régie, n° 1020, et d'une
« décision du ministre des finances, du 26 août 1820,
« transmise par l'instruction n° 954, d'après
« lesquelles les extraits des jugements ne doivent
« être délivrés aux receveurs de l'enregistrement
« que lorsqu'ils ont acquis la force de la chose
« jugée. »

« La solution de cette première question, en-
« traîne celle de la seconde. En effet, si les signifi-
« cations des jugements, nécessaires pour faire cou-
« rir les délais d'appel ou d'opposition sont des actes
« de procédure, exclusivement du ressort du minis-

« tère public , il s'en suit que les frais de ces signi-
« fications doivent être acquittés sur les fonds du
« ministère de la justice. »

816. L'administration de l'enregistrement est aussi chargée de poursuivre le recouvrement des frais de justice en matière criminelle , de police correctionnelle et de simple police ('). — Les frais sont liquidés par le jugement, l'arrêt de condamnation , ou par l'exécutoire du juge compétent.

Tels sont les impôts indirects que l'*institution fiscale* est chargée de percevoir.

817. L'administration de l'enregistrement a en outre la régie des propriétés domaniales, et il nous reste à déterminer son mandat. Il serait assez difficile de le formuler ; dirait-on , en effet , que la régie des domaines est chargée d'*administrer* et qu'elle n'intervient que comme conseil ou *auxiliaire* , dans les actes d'aliénation ou qui engagent la propriété ? Mais il faudrait ajouter que, dans les actes civils , même de simple administration , c'est le préfet qui le plus souvent représente l'État. Et d'un autre côté, la régie est quelquefois appelée à faire des actes qui dépasseraient le pouvoir d'un simple administrateur.

Entrons donc dans les détails , tout en distinguant les faits et les actes d'administration , et les actes d'aliénation.

(') Ord. du 3 novembre 1819.

Dans la première classe, il convient de ranger les baux, les réparations, le recouvrement des revenus et des créances, les prises de possession, les remises d'immeubles ; dans la seconde, les aliénations mobilières ou immobilières, l'acceptation des successions déferées à l'État, les actions en justice. Ce ne sont pas là sans doute tous les actes d'aliénation ; mais ce sont les actes principaux, pour lesquels le concours de la régie est surtout exigé.

848. *Les baux.* — Les préposés de l'enregistrement ne peuvent régir par eux-mêmes les immeubles ; ils doivent les affermer. Ils sont tenus, au contraire, de percevoir, régir et administrer les droits incorporels ; ils ne seraient autorisés à les affermer que dans le cas où les perceptions souffriraient trop de difficultés, et encore l'exception ne s'étend ni aux droits *casuels*, quelle que soit leur quotité, ni aux droits fixes payables en argent et excédant 20 livres. Par droits incorporels, il ne faut entendre ni le droit de pêche dans les fleuves ou rivières navigables, qui doit être affermé, aux termes de l'art. 40 de la loi du 15 avril 1829, ni les droits de bacs et passages d'eau, dont la perception est affermée par le préfet, aux termes de l'arrêté du 8 floréal an XII. La règle ne s'applique qu'aux droits domaniaux dont la régie appartient à l'administration de l'enregistrement.

Cette double règle est consacrée par l'art. 4^{er} du

titre 2 de la loi du 28 octobre 1790, et par les art. 4 et 6 du décret du 9 mars 1794.

Les préposés de l'enregistrement sont chargés, sous leur responsabilité personnelle, de pourvoir à la location, et de prendre les mesures nécessaires pour faire renouveler les baux, dans les campagnes un an, et dans la ville six mois avant leur expiration (¹).

Le receveur rédige le cahier des charges, et le soumet au directeur, qui le présente au préfet : le préfet l'arrête définitivement et le signe. L'art. 47, titre 2 de la loi du 28 octobre 1790 prescrit d'insérer quelques clauses spéciales. — 1^o Avant l'entrée en jouissance il doit être procédé par experts à la visite des objets affermés contradictoirement avec le fermier entrant, le fermier sortant et un délégué du préfet, et ce, aux frais du nouveau fermier. — 2^o L'adjudicataire est chargé des cas fortuits, et dans aucun cas, il n'est admis à réclamer d'indemnité pour perte de récoltes. — 3^o Outre le prix de son bail, il est soumis à acquitter les charges annuelles qui lui sont indiquées. — 4^o Il est tenu aussi des réparations locatives et des frais d'adjudication. 5^o Quoique fait administrativement, le bail n'est pas affranchi des droits d'enregistrement (Art. 78 de la loi du 15 mai 1848). — 6^o Dans la huitaine, l'adju-

(¹) Loi du 28 octobre 1790, art. 11, titre 2. — Décret du 28 messidor de l'an II.

dicataire doit apporter la soumission d'une caution solvable.

L'adjudication fixée à un jour de marché est, par les soins du receveur, annoncée un mois d'avance par des publications de dimanche en dimanche à la porte des églises voisines, et par des affiches de quinzaine en quinzaine aux lieux accoutumés. Il est procédé aux enchères devant le préfet, ou devant le sous-préfet, et même devant le maire de la commune, si le revenu, d'après le dernier bail, n'exède pas 500 francs, et si les biens sont éloignés de plus de deux myriamètres du chef-lieu de la sous-préfecture (1). Le receveur est présent.

819. Les biens ruraux peuvent-ils être affermés pour 18 ans? L'art. 15 du titre 2 de la loi du 28 octobre 1790 a fixé la durée des baux consentis par l'État à 3, 6 ou 9 années. Il est bien vrai que la loi du 25 mai 1855 a autorisé les communes, les hospices et tous autres *établissements publics*, à affermer leurs biens ruraux pour 18 ans et au dessous, sans autres formalités que celles prescrites pour les baux de neuf années. Et cette disposition a été confirmée pour les communes par l'art. 67 de la loi du 18 juillet 1857. Sans doute il importe, dans l'intérêt de l'agriculture, de favoriser et de permettre les baux à longs termes, et telle est la pensée de la loi du 25 mai

(1) Trouillet, dictionnaire des domaines, V^e Bail, p. 761.

1855 ; mais l'analogie ne suffit pas pour abroger une loi aussi formelle que l'art. 15 de la loi du 28 octobre 1790 et jamais on n'a compris l'État dans l'expression d'*établissements publics*.

820. Ce principe résout une autre difficulté. Le décret du 12 août 1807 dispose que les baux à ferme des hospices et autres établissements publics, de bienfaisance ou d'instruction publique, seront faits aux enchères par devant un notaire qui sera désigné ; il ne concerne pas les baux du domaine qui ont continué d'être reçus dans la forme purement administrative, aux termes de l'art. 14, titre 2 de la loi du 28 octobre 1790.

Cet article est ainsi conçu : « Le ministère des notaires ne sera nullement nécessaire pour la passation desdits baux, ni pour tous les actes d'administration. Ces actes, ainsi que les baux, seront sujets au contrôle, et ils emporteront hypothèque et exécution parée. La minute sera signée par les parties qui sauront signer, et par les membres présents du Directoire, ainsi que par le secrétaire qui signera seul l'expédition. »

821. Depuis la loi du 11 brumaire de l'an VII, et le Code civil (art. 2125 et 2129), le bail passé dans la forme administrative a-t-il emporté hypothèque ?

On objecte que cette disposition toute spéciale n'a pas été abrogée par la loi générale ; qu'il ne s'agit ni d'une hypothèque judiciaire, ni d'une hypothèque

que conventionnelle, mais d'une *hypothèque légale* créée par la loi de 1790 sur tous les biens de l'adjudicataire. C'est ainsi que d'autres lois spéciales ont grevé les biens des comptables d'une hypothèque au profit du trésor.

Pour résoudre la difficulté, il faut bien reconnaître quel est le principe de l'art. 15 de la loi du 28 octobre 1790.

Dans l'ancienne jurisprudence et en 1790, *toutes les fois qu'une convention était reçue par le ministère d'un officier public ayant qualité pour la recevoir, elle emportait hypothèque sur les biens des parties contractantes.* Et Dénizart ⁽¹⁾ ajoute : « C'est en général
« par le ministère des notaires que les conventions
« sont reçues ; il y a cependant quelques actes, tels
« que les comptes et partages que d'autres officiers
« sont autorisés à rédiger et à recevoir concurrem-
« ment avec eux. *Quelque soit le titre de l'officier qui re-
« çoit un acte, pourvu que cet officier ait caractère pour
« le recevoir, il emportera hypothèque.* » Tels étaient les principes de l'ancien droit. L'art. 14 de la loi de 1790 n'exige pas pour les baux l'intervention des notaires, il permet de les passer dans la forme administrative, et comme les agents qui les reçoivent sont des officiers publics, il déclare qu'ils produiront les effets attachés aux actes notariés, c'est-à-

(1) Tome 9, V^o Hypothèque, p. 748.

dire que, comme eux, ils emporteront hypothèque et exécution parée. Voilà ce que la loi de 1790 a voulu dire et rien de plus. Le système hypothécaire change ; dans un intérêt d'ordre public , l'hypothèque doit être stipulée par acte notarié et sur des immeubles désignés. Le principe abrogé, la disposition spéciale, qui n'en était que la conséquence appliquée à une espèce particulière, tombe nécessairement avec lui. Et, remarquez-le, le bail n'emporte hypothèque que comme tous les *actes d'administration*. Peut-on soutenir qu'une hypothèque légale soit attachée à tous les actes émanés de toutes les autorités administratives ? Est-ce que le Code eût maintenu cette classe si nombreuse , si importante d'hypothèques légales , sans même juger à propos de la rappeler ? Le contraire résulte très-clairement des art. 2024 et 2155 du Code civil qui ne reconnaissent d'hypothèque légale à l'État que sur les biens des comptables. Un décret du 29 mai 1811 a décidé qu'une hypothèque n'avait pu être constituée par un acte administratif. Mais un avis du conseil d'État, à la date du 12 août 1807 ⁽¹⁾ avait déclaré que la loi de 1790 avait survécu à la loi de brumaire , et par conséquent au Code civil. Cet avis , non inséré au bulletin , n'a pas d'autorité législative, et il nous est impossible d'admettre sa doctrine ⁽²⁾.

(1) Dalloz alph. V^o Hypothèque, t. 9, p. 195.

(2) Telle est l'opinion de Troplong, Traité des hypothèques, t. 2, n^o 505 bis.

822. *Réparations.* Les préposés de l'enregistrement tiennent la main à ce que les fermiers fassent les réparations à leur charge. Quant aux autres, l'art. 44 de la loi du 19 août 1794 dispose : « Elles seront
« ordonnées sur la réquisition du directeur de la
« régie par le directoire du département, et l'adju-
« dication en sera faite par le directoire de district.
« Pourront cependant les directoires de département
« autoriser les préposés de la régie à faire, sauf ad-
« judication, les dépenses qui n'excéderont pas 50
« livres. » Un décret du 5 septembre 1806 (il est rapporté dans les instructions de la régie, tome 5, page 412) a posé d'autres règles.

Il distingue les réparations d'extrême urgence et les réparations ordinaires, celles dont le devis s'élève au dessus de 500 fr., et celles qui ne dépassent pas cette somme ; et sous un autre rapport les réparations qui n'excèdent pas 150 fr.

Si l'urgence était telle qu'elle ne permit pas d'attendre l'autorisation, sans danger et sans préjudice, les préposés, après avoir fait constater le péril imminent, par un expert, en présence du maire, feraient procéder à la réparation. Mais si le temps manquait, même pour faire nommer un expert et dresser un procès-verbal, faudrait-il, en prenant à la lettre le texte de l'art. 7, dire que la dépense n'entrerait pas dans les comptes du domaine, et resterait à la charge de ceux qui l'auraient per-

mise ou fait faire ? On n'aurait pas rempli les formalités prescrites par l'art. 6. Mais il n'est pas possible de pousser jusque là le respect des formes administratives. Le décret n'a pas prévu cette hypothèse extrême, et le receveur chargé de veiller à la conservation des domaines nationaux (art. 12 du décret du 19 août 1794) engagerait au contraire sa responsabilité en n'ordonnant pas les mesures que commande la nécessité. Seulement il devrait, pour se mettre en règle, faire attester par un expert et par le maire, l'urgence des travaux exécutés.

Sauf ce cas d'exception, il faut suivre la marche tracée par le décret du 5 septembre 1806.

Un expert dresse, article par article, le devis des réparations à faire.

Le directeur l'envoie avec son avis à l'administration.

L'administration, c'est-à-dire le conseil ⁽¹⁾, autorise lui-même la dépense qui n'excède pas 300 fr. Au-dessus de 300 fr. il faut l'autorisation du ministre des finances.

Les adjudications qui n'excèdent pas 450 fr. peuvent être faites sans adjudication et *par économie*, sous la surveillance des préposés. Celles qui dépassent 450 fr. sont mises en adjudication au rabais, devant le préfet, le sous-préfet ou le maire; et dans

(1) Ordonnance du 3 janvier 1821, art. 5, n° 7.

ce dernier cas, il faut une permission spéciale de l'administration.

Le receveur reçoit les travaux et en dresse procès-verbal.

Pour les dépenses qui n'excèdent pas 500 fr. l'administration délivre des ordres de paiement; les autres sont ordonnancées par le ministre des finances.

825. *Recouvrements et recettes.* Les articles 5 et 4 du décret du 19 août 1794, chargent la régie de faire et de suivre le recouvrement du produit des bois nationaux, de tous les revenus et droits échus, en un mot, de toutes les créances domaniales. Ce mandat a été restreint. C'est le receveur général qui reçoit maintenant le prix principal et le décime pour franc des coupes de bois vendues par adjudication⁽¹⁾.

L'art. 4 du décret du 19 août 1794 a établi un mode spécial et privilégié de recouvrement.

Le directeur de la régie décerne contre les débiteurs, des contraintes visées par le président du tribunal, sur la représentation d'un extrait du titre.

Vous remarquez les différences essentielles entre les contraintes décernées pour créances domaniales et les contraintes décernées pour droits d'enregistrement. C'est le directeur qui lance les premières, et le receveur les secondes. Celles-ci sont visées par le juge de paix, celles-là par le président du tribunal.

(1) V. *suprà*, n° 703.

N'est-il pas une autre différence beaucoup plus considérable ? L'art. 64 de la loi du 22 frimaire an VII, dispose que la contrainte sera visée et rendue exécutoire par le juge de paix du canton, mais il ne lui reconnaît aucun droit d'examen et de contrôle. D'après l'art. 4, au contraire, un extrait du titre obligatoire du débiteur doit être représenté au président du tribunal. Par quel motif, si ce n'est parce que le président est autorisé à refuser son visa quand la créance du domaine n'est pas suffisamment justifiée ?

Aux termes de l'art. 4, le président appelé à donner son visa est le président du tribunal de la situation des biens. L'article s'occupe du prix des baux et du prix des adjudications ; mais s'il s'agissait de rentes ou de créances, à qui la régie devrait-elle s'adresser ? N'est-ce pas au président du tribunal du débiteur ? On dit que dans l'absence d'une disposition spéciale, il faut en revenir aux principes du droit commun, et ils veulent que toute poursuite personnelle soit exclusivement portée devant le juge du débiteur.

Une autre règle lève la difficulté. A quel bureau la rente est-elle payable ? Voilà ce qu'il faut considérer. C'est, en effet, au président du tribunal dans le ressort duquel se trouve le bureau de recette que le préposé de l'enregistrement doit demander le visa.

La contrainte est exécutoire ; l'opposition seule

en arrête l'effet, et nous verrons comment et contre qui elle est jugée.

824. *Prise de possession et remise d'immeubles.* La régie de l'enregistrement est chargée d'exécuter les lois, les actes administratifs ou les jugements qui renvoient l'État en possession d'un immeuble, ou ordonnent qu'un immeuble possédé par l'État sera remis à un tiers. Par exemple : l'art. 15 de la loi du 11 frimaire de l'an VIII, lui enjoint de faire exécuter sans délai la dépossession des acquéreurs tombés en déchéance pour n'avoir pas payé leur prix aux époques fixées.

Le décret du 9 avril 1811 concède aux départements et aux communes, les édifices et bâtiments de l'État affectés à un service départemental ou communal. Et, aux termes de l'art. 2, la remise desdits bâtiments devait être faite par l'administration de l'enregistrement et des domaines aux préfets, sous-préfets ou maires.

D'après l'ordonnance du 22 mars 1855, les terrains ou portions de terrains acquis pour des travaux d'utilité publique, et qui ne recevraient pas cette destination, sont remis à l'administration des domaines, pour être rétrocédés aux anciens propriétaires, conformément aux art. 60 et 61 de la loi du 7 juillet 1855, remplacés maintenant par les art. 60 et 62 de la loi du 5 mai 1844.

En résumé :

825. Les préposés de l'enregistrement encaissent les deniers ; ils en expédient quittance ; — ils poursuivent le recouvrement des revenus et des créances domaniales, et ils sistent seuls et en nom dans les actes de poursuite.

Au surplus, ils sont plutôt des régisseurs que des mandataires ; ils ont pour ainsi dire la possession et l'administration matérielle ; mais ils ne figurent pas dans les actes ; c'est le préfet qui a la signature (1).

Je reprends les actes qui aliènent ou au moins engagent la propriété.

826. *Vente de meubles corporels.* L'État possède un mobilier considérable, et des sommes immenses sont engagées dans le matériel des diverses administrations. Il devient souvent nécessaire de le renouveler et de faire vendre les objets hors de service. Voici l'analyse de la législation.

L'art. 2 de la loi du 2 nivôse an IV, autorise le directoire exécutif à disposer des objets de commerce et du mobilier appartenant à la République par vente, engagement ou échange de la manière qu'il croira la plus prompte et la plus avantageuse. Il donne donc au directoire un double mandat, mandat pour disposer librement du mobilier de la République, mandat pour régler le mode d'aliénation.

En conséquence, un arrêté du 25 nivôse an VI,

(1) Voyez les nos 290 et suivants de notre premier volume.

prescrit les formes suivantes : les préposés de la régie de l'enregistrement et des domaines doivent provoquer la mise en vente des effets mobiliers non réservés pour un service public.—La vente est faite exclusivement par les receveurs ou autres préposés de la régie, en présence d'un commissaire de l'administration municipale, aujourd'hui le maire.

L'arrêté du 9 floréal an IX, s'occupe des objets militaires. Aucune vente ne peut se faire, sans l'ordre exprès du ministre de la guerre. La vente ordonnée, le ministre des finances y fait procéder par les préposés de la régie de l'enregistrement, en présence du sous-intendant militaire.

Les effets provenant du ministère de la marine, sont vendus par les administrateurs de la marine dans les ports, à leur défaut par les préposés du domaine qui, dans tous les cas, assistent à la vente et encaissent les deniers.

D'après l'art. 3 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 et l'art. 16 de l'ordonnance du 31 mai 1838, quand quelques objets mobiliers, à la disposition du ministre, sont susceptibles d'être vendus, la vente n'en peut être faite qu'avec le concours de la régie de l'enregistrement et dans les formes prescrites.

827. Les préposés de la régie sont également chargés de faire procéder à la vente des effets mobiliers déposés dans les greffes et dans les geôles, quand elle a été ordonnée par le président du tribunal civil.

Le prix en est versé par eux à la caisse des consignations (1).

828. Il en est de même des animaux mis en fourrière, et des objets séquestrés que le juge de paix ou le juge d'instruction trouve nécessaire de faire vendre; les formes sont déterminées par les art. 39 et 40 du décret du 18 juin 1811.

Les circulaires administratives ont même étendu ce mandat au mobilier des départements. Une clause du cahier des charges oblige les adjudicataires à se libérer à la caisse du receveur des finances (2).

La législation confère donc aux receveurs des pouvoirs étendus et qui, sous un rapport, sont même exorbitants du droit commun. Non-seulement le receveur assiste à la vente et en dresse le procès-verbal; mais c'est encore lui qui, sans l'assistance d'un commissaire-priseur, met aux enchères et adjuge. Seulement le préfet fixe le jour, et le maire est invité à assister à l'adjudication.

829. On s'est demandé si l'arrêté du 21 nivôse an VI n'avait pas été abrogé par l'art. 1^{er} de la loi du 22 pluviôse an VII; si en un mot, les commissaires-priseurs n'avaient pas le privilège exclusif de procéder à la vente publique et aux enchères même des objets mobiliers appartenant à l'Etat? « Mais la loi du 2 nivôse an IV, et l'arrêté du 21

(1) Ordonnance du 22 février 1829 et 9 juin 1831.

(2) Trouillet, V^o Mobilier, p. 842.

« nivôse an VI, formant une législation spéciale,
 « n'ont pu être abrogés que par une loi expressément
 « contraire; ils ne l'ont été ni par les arrêtés du 12
 « fructidor an IV et 27 nivôse an V, ni par les lois
 « du 22 pluviôse an VII et 27 ventôse an IX, puisque
 « ces lois et ces arrêtés ne contiennent que des dis-
 « positions générales relatives aux ventes restant à
 « faire par les notaires, huissiers, greffiers et com-
 « missaires-priseurs, et ne renferment aucune ex-
 « pression qui déroge formellement au droit acquis
 « au gouvernement par la loi de l'an IV et l'arrêté
 « de l'an VI (1). »

850. *Transfert des rentes domaniales.* Grâce aux confiscations révolutionnaires, l'État s'est trouvé propriétaire d'un grand nombre de rentes.

Les art. 1^{er} et 8 de la loi du 22 novembre 1790, avaient proclamé en principe que le domaine national, et il comprenait les propriétés foncières, *et tous les droits réels et mixtes* qui appartenaient à la nation, ne pouvait être aliéné qu'en vertu d'un décret formel du corps législatif.

La loi du 21 nivôse an VIII autorisa le rachat et l'aliénation des rentes domaniales; « toute rente
 « due à la République pourra être rachetée par le
 « débiteur ou aliénée à des tiers, à raison de quinze
 « fois la rente. — *La faculté ci-dessus durera six mois,*

(1) Arrêt de cassation du 7 mai 1832 (S. 32-1-326).

« à partir de la publication de la loi. Dans les trois premiers mois il n'y aura lieu qu'au rachat. » (Art. 4^{er} et 5.)

L'arrêté du 27 prairial de l'an VIII , permet à la trésorerie de transférer des rentes en paiement de créances ordonnancées. Dans chaque département , le directeur des domaines est chargé d'opérer la cession. Il inscrit le transfert au bas d'un état nominatif des débiteurs , avec indication de la consistance et de la nature de chaque rente ; le transfert doit être visé par le préfet.

854. La faculté de consentir le rachat et l'aliénation des rentes domaniales , n'a-t-elle pas été révoquée six mois après la promulgation de la loi du 24 nivôse de l'an VI ? Elle n'était que temporaire , et les six mois expirés , le principe de la loi du 22 novembre 1790 a repris son empire , et les rentes n'ont été aliénables qu'avec le concours du pouvoir législatif ; l'art. 5 de la loi du 24 nivôse est formel.

Il paraît cependant que l'administration l'a compris autrement. Elle considère que son mandat n'a pas cessé , et MM. Macarel et Boulatignier nous attestent que *l'opération se poursuit encore* (1).

(1) Macarel et Boulatignier, Traité de la fortune publique, t. 1, p. 413.— Voir aussi l'espèce d'un arrêt du conseil à la date du 10 mars 1807 (Germain-Roche, l. 1, p. 63).—L'espèce d'un arrêt de cass. du 9 avril 1828 (S. 1828-1-218), et celle d'un arrêt de la Cour de Caen du 30 janvier 1837 (Recueil des arrêts de la Cour de Caen, 1837, p. 170.

852. Pour être soumis au contrôle du préfet, les pouvoirs du directeur des domaines n'en sont pas moins fort étendus. Sur la demande du débiteur, sur la soumission d'un tiers, sur la rescription délivrée par la régie à un créancier de l'État, il est autorisé à consentir, au denier 15, le rachat ou le transport d'une rente domaniale. Il est bien vrai que le transfert doit être visé par le préfet, mais, remarquez-le, ce n'est pas le préfet qui s'insère dans l'acte : il n'est appelé à donner qu'un simple *visa*.

Avec ce visa, l'aliénation est valablement et irrévocablement consommée (1).

855. *Aliénation d'immeubles.* La régie des domaines n'intervient plus, comme mandataire officiel, mais seulement comme conseil et auxiliaire de l'autorité qui représente l'État.

Nous nous bornerons à expliquer son intervention; c'est plus tard que nous nous occuperons des ventes nationales avec tous les détails qu'elles comportent (2).

854. L'art. 8 de la loi du 16 brumaire de l'an V, les lois des 15 et 16 floréal an X, l'art. 105 de la loi du 5 ventôse an XII, décrétèrent la vente des fonds ruraux, des maisons et des usines appartenant au domaine. Les forêts furent exceptées; l'art. 12

(1) Arrêt de la Cour de cass. du 9 avril 1828 (S. 28-1-218).

(2) En traitant de la compétence des conseils de préfecture et du contentieux des domaines nationaux.

de la loi du 22 novembre 1790 les avait proclamées *inaliénables*. Toutefois, cette inaliénabilité n'est pas absolue; dans notre ordre constitutionnel, le législateur est omnipotent; une loi ordonnera donc valablement la vente d'une forêt domaniale; une loi du 25 mars 1851 autorisa le ministre des finances à vendre successivement des bois de l'État jusqu'à concurrence de quatre millions de revenu net.

855. Les lois de l'an V, de l'an X et de l'an XII n'avaient-elles pas conféré à l'administration un mandat temporaire et qui devait cesser avec les circonstances qui l'avaient motivé? Nous l'aurions pensé. Les domaines nationaux ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi; voilà le principe⁽¹⁾. Mais une masse énorme de propriétés avait été confisquée ou réunie au domaine de l'État. L'intérêt du trésor qui était vide et l'intérêt de la cause nouvelle qui appelait une nouvelle classe de propriétaires, demandaient que l'on procédât promptement, et sur tous les points de la France, à la vente des domaines; il n'était donc pas possible de faire intervenir le pouvoir législatif dans chaque acte et dans chaque vente; en conséquence, la loi investit l'administration d'un mandat général. Mais les domaines de deuxième origine ont tous été vendus ou restitués en vertu du sénatus-consulte du 6 floréal de l'an X et de la loi du 5

(1) Art. 8 de la loi du 22 novembre 1790.

décembre 1844; le domaine est singulièrement réduit; il ne comprenait en 1855 que 808 articles évalués à 8,695,570 fr.; nous ne parlons pas, bien entendu, des domaines affectés à différents services publics. Les domaines nationaux sont, comme la société, soumis aujourd'hui à un gouvernement régulier. Est-ce que le principe général n'a pas repris son empire? Est-ce que le mandat révolutionnaire n'est pas encore révoqué après un demi-siècle! Quand cessera-t-il donc?... On répond que les lois de l'an X et de l'an XII se proposèrent de rendre les domaines nationaux à l'impôt, à l'agriculture et aux transactions civiles; que la vente fut donc ordonnée, non dans un intérêt passager, révolutionnaire, mais dans un intérêt permanent, économique; qu'enfin il n'appartenait qu'au législateur de révoquer le mandat donné par une loi et qu'il s'est bien gardé de le faire.

Ce point est certain..... en pratique.

856. Au reste, l'administration n'a reçu mandat que *pour vendre aux enchères*. — Les concessions et les échanges doivent être approuvés et sont en fait approuvés par une loi.

857. La régie des domaines provoque la vente, fait estimer les biens, rédige le cahier des charges que le préfet arrête et signe, prépare les affiches que le préfet fait imprimer et apposer. — Le directeur, ou si la vente ne se fait pas au chef-lieu de départe-

ment, un préposé de l'enregistrement, le receveur, ou un employé supérieur, assiste à l'adjudication. — Le receveur fait le décompte des sommes dues par l'adjudicataire, et en poursuit le recouvrement. Dans le cas où la déchéance est encourue, il reprend possession des biens aliénés (¹).

858. Les *concessions* ne sont valablement faites qu'en vertu d'une loi.

L'art. 44 de la loi du 16 septembre 1807 a autorisé le Gouvernement à concéder les lais et relais de la mer, le droit d'endiguage, les alluvions et les attérissements des fleuves; et la loi du 20 mai 1856, certaines parcelles usurpées, exceptions qui prouvent et confirment la règle.

859. Pour les échanges, il faut aussi une loi (²).

L'administration des domaines est appelée à donner son avis sur l'opportunité et les conditions de la concession ou de l'échange; et quand une expertise est ordonnée, c'est elle qui y fait procéder.

840. *Acceptation et régie des successions dévolues à l'État.* L'État est appelé par l'art. 769 du Code civil à recueillir les successions en déshérence, mais aucune loi ne détermine d'une manière bien précise

(¹) Arrêté du ministre des finances du 27 mars 1831 (Circulaires de la régie v. 30, p. 191).—Ordonnance du 7 octobre 1814.—Instruction générale du 4 novembre 1814 (t. 13, p. 23). Voir aussi notre 1^{er} v., n° 272.

(²) Lois du 21 et 22 avril 1832.—Une ordonnance du 12 décembre 1827 a déterminé avec détail les formes de la procédure administrative.

l'autorité chargée de représenter et de défendre ses intérêts. Un arrêté du ministre des finances du 15 août 1852, et une instruction de la régie du 51 août 1852⁽¹⁾, ont réglé le concours du préfet et de l'administration des domaines. Voici comment :

841. Et d'abord, l'État est-il obligé d'accepter les successions qui lui sont déférées ? D'après une décision rendue de concert par le ministre des finances et le grand juge, le 8 juillet 1806⁽²⁾, les préposés du domaine *ne pourraient ni y renoncer ni s'abstenir de les recueillir*. Le ministre des finances et le ministre de la justice n'entendaient pas, sans doute, méconnaître le droit de l'État ; il est écrit en toutes lettres dans l'art. 773 : nul n'est héritier qui ne veut ; surtout le successeur irrégulier qui n'est pas saisi. Autrement, il n'y aurait jamais de successions vacantes, et cependant la section IV du livre 5, titre 1^{er} du Code civil, est intitulée : *des successions vacantes*. Tel n'est donc pas le sens de l'arrêté du 8 juillet 1806. Mais comme l'État, héritier sous bénéfice d'inventaire, n'est jamais tenu au-delà des forces de l'hérédité, le ministre considéra qu'il convenait toujours d'accepter les successions vacantes, parce que l'acceptation ne peut jamais compromettre les intérêts du fisc. L'arrêté du 15 août 1852, a rendu à la régie toute sa liberté ; et, en effet, si la succes-

(1) Instructions de la régie, t. 31, p. 101.

(2) Sirey 6-2-180.

sion est certainement et notoirement insolvable , pourquoi grever l'État de ces frais , de ces embarras , suite inévitable de toute acceptation , même bénéficiaire.

Au reste , ne l'oubliez pas , l'État peut *s'abstenir* , mais non répudier définitivement et irrévocablement son droit. Il n'est appelé qu'à défaut de tout autre successible. Il s'abstient , l'hérédité reste vacante ; à ce titre , à moins qu'un tiers ne l'ait prescrite , il est toujours admis à la revendiquer ; les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État (Art. 713 du Code civil).

842. C'est à l'administration des domaines , c'est-à-dire aux directeurs de département à examiner s'il est dans l'intérêt du trésor de recueillir la succession ou de s'abstenir. Le préfet n'a pas d'arrêté à prendre , il reste étranger à l'*adition*. Le texte des art. 769, 770 et 772 du Code civil, conduisent assez naturellement à cette conséquence.

845. C'est encore l'administration des domaines qui demande l'envoi en possession au Tribunal , et remplit toutes les formalités de scellés , d'inventaire , d'affiches et d'annonces prescrites par les art. 769 et 770.

844. Après le jugement qui l'envoie en possession , l'État est approprié sans doute sous condition , mais enfin , il est approprié , et il semblerait assez naturel d'en revenir aux règles consacrées pour la

régie des biens domaniaux. Le ministre des finances repousse et combat ce système ; la succession forme pour le domaine une classe spéciale de biens qui lui appartiennent et qu'il ne détient qu'éventuellement. La propriété de l'État n'est parfaite et irrévocable qu'après 50 ans , et c'est alors seulement que la succession sera confondue avec son patrimoine et soumise au droit commun.

Ainsi , notamment la régie agira seule , et en son propre nom , dans toutes les contestations qui pourront s'élever devant les tribunaux , relativement soit à la propriété des biens héréditaires , soit au paiement des créanciers , soit à la revendication des prétendant droit.

Mais comment , et toujours en attendant l'expiration des 50 ans , les biens seront-ils régis et administrés ? comme tous les autres biens qui appartiennent au domaine. « Ainsi , il est procédé par le « préfet ou son délégué , à la location des immeubles « par adjudication. C'est également devant le préfet « ou ses représentants que doivent être dressés , sur « la réquisition des agents du domaine , les actes « concernant l'administration des successions dont « il s'agit , toutes les fois qu'il sera nécessaire de « faire constater par des écrits ayant un caractère « public les faits ou circonstances relatifs à cette ad- « ministration (1). »

(1) Art. 6 de l'arrêté du 13 août 1832.

845. C'est encore le préfet qui reconnaît et liquide les créances réclamées sur la succession ; avant l'envoi en possession, les créances privilégiées seulement. S'il s'élève des difficultés, les parties sont renvoyées devant les tribunaux. Au surplus, le préfet n'émet simplement qu'un avis, et c'est le ministre qui, suivant les formes ordinaires de la comptabilité, délivre les ordonnances de paiement, bien entendu, jusqu'à concurrence des recouvrements effectués par les receveurs des domaines ; l'État est nécessairement héritier sous bénéfice d'inventaire.

846. S'il est indispensable de vendre les immeubles de la succession, soit pour acquitter des dettes et charges, soit pour prévenir leur dépérissement, c'est la régie des domaines qui demande et obtient l'autorisation du tribunal ; la vente se fait à sa requête avec les formalités prescrites par l'art. 806 du Code civil.

847. Des héritiers se présentent et forment une action en pétition d'hérédité contre le domaine ; le préfet vérifie leurs titres et prend, sous forme d'avis, un arrêté qui accorde ou refuse la remise. Cet arrêté est soumis à l'approbation du ministre des finances.

Si tous les héritiers ne sont pas d'accord, et s'il s'élève entre eux des débats sur leur qualité respective, le préfet les renvoie se pourvoir devant l'autorité judiciaire, et c'est la régie des domaines qui représente l'État en justice et défend ses intérêts.

848. Tel est le système du ministre. Est-il de tous points conséquent? Nous ne le pensons pas.

L'arrêté commence par reconnaître à la régie qualité pour agir en son nom et sans le concours du préfet. C'est elle qui demande l'envoi en possession, qui remplit les formalités prescrites par le Code, qui demande l'autorisation de vendre les immeubles, qui figure à la vente, qui plaide au nom de l'État, soit contre les créanciers, soit contre ceux qui se présentent comme successibles, et dont le droit n'est pas reconnu par le préfet. Par quel motif? Parce que ces propriétés, éventuelles et révocables tant qu'il ne s'est pas écoulé trente années, sont placées en dehors des lois spéciales qui exigent l'intervention du préfet.

Mais alors pourquoi appeler le préfet à s'interposer dans les baux et dans tous les actes qu'il faut faire constater par écrit, et auxquels il convient d'imprimer un caractère public et authentique? C'est, dites-vous, parce que les biens dévolus à l'État, à titre d'héritier, doivent être régis et administrés comme tous les autres biens qui lui appartiennent. La contradiction n'est-elle pas évidente, manifeste? Vous répudiez, dans un cas, les règles générales sur la gestion des biens domaniaux, pour les accepter dans un autre.

Il faudrait donc opter entre les deux systèmes. Ou la matière est exceptionnelle, ou elle est soumise

au droit commun ; ou la régie a mandat pour représenter l'État, dans tous les actes concernant les successions qui lui sont dévolues, tant que le délai qui confirme son titre n'est pas expiré ; ou au contraire les préposés de l'administration ne doivent intervenir que comme régisseurs, auxiliaires et conseils, et le préfet doit s'interposer dans tous les actes et dans toutes les instances.

Pour nous, nous serions portés à penser que les art. 770 et 772 ne consacrent pas assez formellement une exception, et qu'il serait convenable de déterminer le concours du préfet et de la régie d'après les principes du droit commun.

849. Il ne faut pas confondre les successions vacantes et celles qui sont appréhendées par l'État.

Aux termes de l'art. 845 du Code civil, d'un avis du Conseil d'État à la date du 15 octobre 1809, d'une décision prise par le ministre des finances, le 20 octobre 1826, d'une circulaire de la régie du 6 novembre 1826 (1), le mandat du receveur se borne à poursuivre contre le curateur à la succession vacante, le recouvrement des deniers pour les verser dans la caisse du receveur général. Mais ce droit emporte nécessairement celui de demander un compte et de le discuter.

850. *Procès.* — C'est le préfet qui représente

(1) Trouillet, v^o dictionnaire des domaines, p. 859.

l'État et plaide en son nom soit devant les tribunaux civils, soit devant les tribunaux administratifs, dans toutes les instances qui intéressent les domaines nationaux et les propriétés publiques.

La circulaire du 9 août 1854 et l'ordonnance du 6 mai 1858 exigent, au reste, le concours de la régie chargée presque exclusivement de suivre et de préparer l'instruction.

C'est le directeur qui provoque, par un mémoire, le préfet à intenter un procès.

Le mémoire adressé au préfet par ceux qui veulent intenter une action contre l'État, est soumis au directeur qui fournit ses observations.

L'instance introduite, le directeur rédige les mémoires qui sont signifiés.

851. La régie plaide même en nom, quand il ne s'agit que de simples recouvrements, et que le fond du droit n'est pas sérieusement contesté.

Nous avons exposé et discuté tous ces points dans notre premier volume, nos 295 et 297.

Nous n'avons pas à y revenir.

852. Quand la régie est autorisée à plaider en nom, la procédure est-elle soumise à des formes spéciales ?

L'art. 47 de la loi du 27 ventôse de l'an IX est ainsi conçu : « l'instruction des instances que la régie aura à suivre pour toutes les perceptions qui lui sont confiées, se fera par simples mémoires

« respectivement signifiés sans plaidoirie. Les parties
« ne seront point obligées d'employer le ministère
« des avoués. »

Ce texte est général ; il comprend toutes les perceptions confiées à la régie , non-seulement la perception de *l'impôt* , mais encore la perception des créances domaniales (1).

L'art. 47 de la loi du 27 ventôse de l'an IX n'a pas autant de portée que l'art. 65 de la loi du 22 frimaire de l'an VII, spécial aux instances qui concernent les droits d'enregistrement ; il ne dispose pas, comme cet article, que le tribunal prononcera toujours sans appel. L'appel sera donc reçu si le litige dépasse le taux fixé pour le dernier ressort. Il faut renfermer la disposition exceptionnelle de la loi du 27 ventôse an IX dans les limites du texte.

855. Comment la régie est-elle organisée et quelles sont les attributions de ses divers agents ? c'est le point qui nous reste à traiter.

La loi organique de l'administration est la loi du 48-27 mai 1794 que complète la loi du 44 août 1795. L'art. 74 de la loi du 22 frimaire de l'an VII avait bien déclaré *qu'il serait établi de nouvelles bases pour l'administration de l'enregistrement, par une loi particulière*. Mais le législateur n'a point tenu sa promesse,

(1) La jurisprudence est fixée en ce sens par les arrêts de cassation des 20 nivôse an XI (Sirey 3-1-116).—13 pluviôse an XI (S. 3-2-277). — 30 janvier 1826 (S. 26-1-336).—11 mars 1828 (S. 28-1-277).

et l'instruction n'a été modifiée que par des actes du pouvoir exécutif, par un arrêté du 3 complémentaire an IX, par une ordonnance du 25 décembre 1816 ⁽¹⁾, par les ordonnances du 3 janvier 1821, 11 novembre 1829, 12 janvier 1831. Une instruction ministérielle à la date du 5 juin 1850 ⁽²⁾, et un règlement du 15 mars 1851 ⁽³⁾ ont déterminé avec soin les fonctions des inspecteurs et des vérificateurs.

854. L'administration centrale a un directeur et quatre sous-directeurs. Réunis, ils forment le *conseil d'administration*.

L'ordonnance du 12 janvier 1851 maintient à M. Calmon, directeur actuel, le titre de directeur-général qu'elle supprime pour toutes les administrations; l'exception est personnelle.

Avant l'ordonnance du 12 janvier 1851, les sous-directeurs avaient le titre *d'administrateurs*.

Les inspecteurs généraux de l'enregistrement ont été supprimés depuis 1850; ils ont été remplacés par des inspecteurs généraux et particuliers des finances; mais le droit administratif n'a pas à s'en occuper; leurs fonctions se réduisent à une simple *inspection*, et ils l'exercent sur les employés de la régie de l'en-

⁽¹⁾ Elle n'a pas été insérée au Bulletin, mais on la trouve dans le t. 15 des instructions de la régie, p. 208.

⁽²⁾ Inst. de la régie, n° 1318, t. 29, p. 84.

⁽³⁾ Id, n° 1351, t. 30, p. 12.

registrement comme sur les employés des autres administrations financières.

855. Un directeur de département et un premier commis ;

Des inspecteurs et des vérificateurs ;

Des receveurs de l'enregistrement ;

Un receveur du timbre extraordinaire ;

Un garde-magasin, contrôleur du timbre ;

Des timbreurs et des tourne-feuilles ;

Des conservateurs des hypothèques ;

Des surnuméraires.

Tel est le personnel de l'administration départementale. (1)

Le nombre des inspecteurs et des vérificateurs varie pour chaque département, suivant les besoins du service. Le chiffre total des inspecteurs est toutefois, d'après l'ordonnance du 11 novembre 1829, de 450 pour toute la France.

Aux chefs-lieux de département et d'arrondissements, quelquefois les recettes sont divisées, à raison de leur importance, en divers bureaux, par exemple, un receveur aura les actes judiciaires, un autre les actes notariés et les actes sous-seing, un troisième les domaines et les mutations par décès.

Un receveur du timbre extraordinaire est en général établi au chef-lieu de chaque département ; si

(1) Instruction, l. 38, p. 64.

ependant la recette était peu considérable, elle serait attribuée à l'un des bureaux.

Auprès de la direction est un garde-magasin du timbre, qui remplit en même temps les fonctions de contrôleur, et, en outre le plus ordinairement, celles de timbreur.

Un conservateur des hypothèques est placé au chef-lieu de chaque arrondissement; la conservation a quelquefois été réunie au bureau de l'enregistrement.

Le nombre des surnuméraires a été fixé à 450, par une décision du ministre des finances du 25 juin 1825. Des circulaires à la date du 26 avril et du 9 mai 1839, ont créé des aspirants au surnumériat (¹).

856. Le directeur-général, nommé par le Roi,

(¹) D'après M. Trouillet, Dictionnaire général des droits d'enregistrement (1835), V^o Administration, p. 89, l'administration de l'enregistrement aurait 3,330 employés, savoir : 53 à l'administration centrale, y compris l'atelier général du timbre; — 86 directeurs de département; — 150 inspecteurs; — 295 vérificateurs; — 87 premiers commis de direction, 2 à Paris; — 90 garde-magasin du timbre, 5 à Paris; — 2,514 receveurs et conservateurs des hypothèques; — 6 contrôleurs des successions à Paris; — 1 archiviste à Paris; — 48 distributeurs de papier timbré à Paris.

Le dictionnaire de droit public et administratif de MM. Lerat-Magnitot et Delamarre (1836), V^o Enregistrement, t. 1^{er}, p. 531, pose d'autres chiffres : on compterait dans les départements : 86 directeurs de 1^{re}, 2^e, 3^e et 4^e classe; — 150 inspecteurs de 1^{re}, 2^e et 3^e classe; — 310 vérificateurs de 1^{re}, 2^e, 3^e, 4^e et 5^e classe; — 363 conservateurs des hypothèques; — 2,231 receveurs de 1^{re}, 2^e et 3^e classe; — 87 premiers commis; — 1 archiviste; — 86 gardes-magasin contrôleurs du timbre; — 51 timbreurs; — 24 tourne-feuilles; — 450 surnuméraires, total 3,809 employés.

dirige et surveille, sous les ordres du ministre des finances, toutes les parties du service.

Il travaille seul avec le ministre. Il correspond seul avec toutes les autorités militaires, administratives et judiciaires. — Il a seul le droit de recevoir et d'ouvrir la correspondance. — Il signe les ordres généraux de service et les instructions générales.

Tous les ans il dresse et soumet au ministre un état des recettes et des dépenses de la régie.

Il nomme tous les employés, à l'exception cependant des sous-directeurs, des directeurs de département, des inspecteurs et des conservateurs d'hypothèques. Il révoque et met à la retraite les employés qui sont à sa nomination; quant aux autres, il peut les suspendre, sauf à en rendre immédiatement compte au ministre des finances qui statue.

C'est en son nom que les instances sont poursuivies et soutenues; les procès-verbaux, les actes de procédure sont signifiés « à la requête de M. le directeur de l'enregistrement et des domaines..... »
« poursuite et diligence de M..... directeur à »

Il organise les bureaux de l'administration centrale, et répartit le travail entre les sous-directeurs, par ordre de matières. Le ministre arrête définitivement le tableau.

Au surplus, le directeur-général est essentiellement subordonné au ministre des finances, qui peut toujours restreindre ou augmenter ses attributions :

« les attributions du directeur ou du conseil d'administration seront déterminées par M. le ministre des finances ⁽¹⁾. »

Les sous-directeurs sont nommés par le ministre.

Chacun d'eux est chargé de suivre les parties du service qui lui sont spécialement attribuées.

Ils correspondent avec les directeurs de département, sur les objets placés sous leur surveillance.

Ils travaillent avec le directeur-général, et prennent ses décisions sur tous les points qui lui sont réservés, lorsqu'il y a lieu à discussion ou à décision nouvelle.

858. Le conseil d'administration est présidé par le directeur-général, ou, en cas d'empêchement, par celui des sous-directeurs qu'il désigne.

Dans les lois et règlements, qui s'occupent de la régie de l'enregistrement, on trouve souvent ce mot : « *l'administration* » ; il signifie presque toujours le conseil d'administration.

859. Aux termes de l'art. 5 de l'ordonnance du 5 janvier 1821, qui résume ses attributions, le conseil d'administration délibère :

1° *Sur le budget général des dépenses de l'administration.*

Par la force des choses, il n'émet qu'un simple avis ; le budget de la régie de l'enregistrement forme

(1) Art. 3 de l'ordonnance du 12 janvier 1831.

un des chapitres du budget du ministre des finances, soumis aux Chambres et voté, chaque année, par la loi.

Le conseil n'intervient pas dans l'ordonnancement. Aucune dette, à la charge de l'État, n'est acquittée que sur une ordonnance, soit de paiement, soit de délégation, délivrée par le ministre ordonnateur (1). C'est le directeur-général qui provoque l'ordonnancement. Les directeurs de département lui transmettent, le 10 de chaque mois, un relevé des sommes à ordonnancer au profit des agents et des créanciers de la régie; ils portent le 12^e des dépenses fixes, et les autres dépenses dont l'état leur est fourni par les receveurs; sur ces relevés partiels, le ministre délivre des ordonnances de délégation que le directeur-général expédie aux directeurs de département. Ceux-ci dressent les mandats et les envoient aux receveurs chargés d'effectuer les paiements (2).

860. 2^o *Sur toutes les affaires résultant de procès-verbaux, saisies et contraventions.*

Si l'on s'en tenait au texte, aucune contrainte ne serait décernée, aucune poursuite ne serait exercée, qu'en vertu d'une délibération du conseil. Mais il est certain que le directeur de département, pour

(1) Nous avons établi le principe dans notre 1^{er} volume, n^o 156.

(2) Ordonnance du 4 novembre 1824, arrêté du ministre des finances du 6 novembre 1824, et circulaire de la régie du 22 janvier 1825, t. 20, p. 5, n^o 1151.

suivre une instance, et les receveurs, pour recouvrer, par voie de contrainte, les amendes et les droits incontestablement acquis au fisc, n'ont pas besoin d'autorisation.

L'ordonnance suppose donc que l'intervention du conseil est demandée, soit par les préposés de la régie, soit par les redevables, aux termes de l'art. 65 de la loi du 22 frimaire an VII. Qu'il s'élève une difficulté sérieuse, et l'art. 65 de la loi du 22 frimaire an VII appelle l'administration à la résoudre.

Cependant, comme la saisie immobilière est un acte de poursuite extrêmement rigoureuse, que souvent elle oblige le créancier à se rendre adjudicataire, et qu'elle l'expose à des frais considérables, il faut que le conseil autorise préalablement les préposés de la régie à faire saisir les immeubles des débiteurs (Inst. 606 et 1029).

861. 5° *Sur le contentieux de la comptabilité, débets des receveurs, contraintes à exercer contre les redevables.*

Nous ajouterons encore : s'il se présente une question.

862. 4° *Sur les demandes en décharge et en remboursement de droits.*

Il ne faut pas confondre une restitution avec une remise ou une modération.

Quand on répète une somme indûment perçue par le fisc, on exerce un droit, et si la régie n'acquiesce pas, on s'adresse aux tribunaux.

Quelquefois , au contraire , une amende est légalement acquise , mais le redevable malheureux et de bonne foi s'adresse au fisc et demande *grâce*. Dans le premier cas , on obtient une restitution , et dans le second , une remise ou une modération.

Le directeur ordonne une restitution quand l'erreur de fait ou de droit est évidente ; après avoir demandé l'ordonnancement ministériel , il délivre un mandat sur le receveur qui a perçu ; les inspecteurs et les vérificateurs n'ont qu'un simple droit de proposition. L'art. 7 de l'arrêté du 10 floréal de l'an XI a même fait une exception pour les amendes d'appel. Le jugement ou l'arrêt qui réforme en ordonne la restitution , et le préposé les restitue à l'avoué qui les a consignées , sur la copie par lui certifiée du dispositif et sur la remise de la quittance (1).

Le conseil n'est pas appelé à délibérer sur les demandes en remboursement , s'il ne se présente pas de doute sérieux sur le droit du réclamant.

C'est au ministre seul qu'il appartient d'accorder des remises , des modérations et même des délais de paiement (2). L'art. 59 de la loi du 22 frimaire an VII , est conçu dans les termes les plus énergiques : « Aucune autorité publique , ni la *régie* , ni « ses préposés ne peuvent accorder de remise ou « modération des droits établis par la présente , et

(1) Instructions de la régie du 24 juin 1828, t. de 1837, p. 84.

(2) Id. du 25 octobre 1821, t. 20, p. 155.

« des peines encourues, ni en en suspendre, ni faire
« suspendre le recouvrement sans en devenir per-
« sonnellement responsables. » Mais il était conve-
nable que le ministre prît pour s'éclairer l'avis du
conseil.

865. 5° *Sur la liquidation des pensions de retraite de tout grade.*

Le conseil n'a encore qu'un avis à émettre ; c'est le ministre qui liquide les pensions et elles ne sont inscrites au livre de la dette publique qu'en vertu d'une ordonnance (').

864. 6° *Sur les suppressions, divisions et créations d'emplois.*

Un nouvel emploi est-il créé ? Il entraîne une dépense nouvelle ; la mesure est donc nécessairement soumise à l'approbation du ministre responsable (²).

Un emploi est-il supprimé ? Les art. 5 et 7 de l'ordonnance du 5 janvier feraient supposer que la délibération n'a pas besoin du concours d'une autre autorité, mais il convient de distinguer ; si la nomination appartenait au Roi ou au ministre, il faut bien que la suppression soit approuvée par le Roi ou par le ministre. Le fonctionnaire et les fonctions sont placés sous leur autorité. Mais quand c'est le directeur qui nomme, pourquoi la mesure ne serait-elle pas immédiatement mise à exécution ? Si le

(¹) V. notre tome 1^{er}, n° 172.

(²) Art. 7 de l'ordonn. du 3 janvier 1821.

directeur général ne l'approuve pas, qu'il en appelle au ministre.

865. 7° *Sur les projets , devis , marchés et adjudications à passer pour le service de la régie.*

Aucune adjudication n'est définitive qu'après avoir été approuvée par le ministre compétent (1).

866. 8° *Sur les révocations , destitutions et mise à la retraite des employés.*

Quand une autorité est obligée de s'expliquer tout haut , et devant un conseil , on n'a à craindre ni arbitraire , ni injustice , ni même une aveugle sévérité.

867. 9° *Enfin , sur les questions douteuses , les instructions générales , et toutes les affaires qui lui seront renvoyées , soit par le ministre , soit par le directeur.*

868. En cas de partage d'opinions , la voix du directeur est prépondérante ; il y a plus , s'il n'approuve pas la délibération , il en suspend l'effet , et il en réfère au ministre des finances qui statue.

869. Les directeurs de département sont nommés par le Roi.

Chefs de service , ils ont des attributions fort étendues , les unes officielles et extérieures , pour ainsi dire ; les autres purement administratives et intérieures : il importe de ne pas les confondre.

870. *Attributions extérieures.* Je m'attache aux plus importantes.

(1) Art. 55 et 56 de l'ordonn. du 31 mai 1838.

Le directeur a *seul* le droit de décerner des contraintes pour le recouvrement des créances domaniales, les prix de ventes, les revenus et les arrérages de rentes. Visées par le président du tribunal civil, elles sont exécutoires, sans autres formalités. L'opposition du débiteur arrête les poursuites; elle est portée devant le tribunal civil qui juge sur simples mémoires (1).

Pour les droits d'enregistrement, c'est une autre règle. Le receveur est chargé de décerner les contraintes. Responsable envers le fisc, il n'a même pas besoin de demander l'autorisation du directeur. Toutefois, ce mandat n'est pas exclusif; l'art. 64 de la loi du 22 frimaire de l'an VII le donne à tous les préposés de la régie; un tribunal n'annulerait donc pas une contrainte signifiée à la requête du directeur; mais il est dans le vœu de la loi et de l'administration, qu'en thèse ordinaire, et, sauf le cas de négligence, les poursuites soient exercées directement par le receveur.

La régie a fait une exception pour les contraventions commises par les officiers publics et les officiers ministériels, aux lois sur l'enregistrement, le timbre, le dépôt des répertoires, les ventes publiques de meubles et le notariat. Les préposés sont bien appelés à les constater et à en dresser procès-verbal;

(1) Art. 4 de la loi du 19 août 1791. — Art. 17 de la loi du 27 ventôse an IX.

mais une circulaire du 5 décembre 1855 ⁽¹⁾ leur
 « recommande expressément de soumettre les pro-
 « jets de contrainte et de procès-verbaux à l'appro-
 « bation du directeur de département. Celui-ci exa-
 « mine avec soin ces projets, et n'autorise les pré-
 « posés à y donner suite qu'après s'être bien assurés
 « de l'existence des contraventions et de l'impossi-
 « bilité de contester. »

Le directeur décerne encore des contraintes contre les préposés en débet ; il peut même, en cas d'urgence, *leur fermer la main* et les suspendre ⁽²⁾. Ce droit ne porte aucune atteinte à la compétence que nous avons reconnue au ministre des finances (T. 1^{er}, n^o 195). Le contentieux lui sera toujours réservé. Si donc le comptable s'oppose à la contrainte en prétendant ou qu'il n'a pas reçu, ou qu'il n'est pas responsable, le ministre prononce, sauf recours au conseil d'État.

874. Le directeur intervient officiellement dans les instances soutenues par le directeur général au nom de la régie ; l'art. 14 de la loi du 18 mai 1791 le charge, en effet, d'*instruire et de défendre sur les instances qui seront engagées devant les tribunaux de district*. Par conséquent, il a seul qualité pour signer les mémoires. « Tous les mémoires qu'il y a lieu de
 « produire et de signifier dans les instances relatives

⁽¹⁾ Instructions de la régie, t. 32, p. 246.

⁽²⁾ Art. 14 de la loi du 18 mai 1791.

« aux perceptions doivent être signés par le directeur. Les receveurs sont tenus de lui fournir tous les renseignements sur chaque affaire. Les inspecteurs et les vérificateurs peuvent, suivant les circonstances, être chargés de rédiger des projets de mémoires, mais les pièces ne doivent jamais être déposées aux greffes, ou notifiées aux parties sans avoir été approuvées par le directeur et revêtues de sa signature (¹). »

Dans le cas même où le préfet représente l'État, le concours du directeur est prescrit par l'ordonnance du 6 mai 1838. Il est chargé de suivre l'instruction et de rédiger tous les mémoires que signe le préfet.....; mais c'est un point que nous avons déjà plusieurs fois expliqué.

872. Les bureaux du chef-lieu ont une grande importance, et le directeur est tenu de les vérifier, au moins une fois par an. Sous ce rapport, il exerce les fonctions que nous reconnâtrons aux inspecteurs et aux vérificateurs (²).

875. Une réclamation lui est adressée; si elle soulève, en fait ou en droit, une difficulté sérieuse, il la soumet au conseil; sinon, il prononce, et il accorde ou refuse le remboursement des droits et des amendes. C'est un point qui, par la force des choses, est remis à sa discrétion.

(¹) Circulaire du 25 octobre 1812, t. 11, p. 133.

(²) Circulaire à la date du 15 décembre 1841, t. 40, p. 191.

874. Le directeur accorde des congés aux surnuméraires , mais seulement pour le département de leur résidence. Tous les autres congés sont délivrés par le directeur général (¹).

877. *Attributions administratives et intérieures.*

Correspondre avec le directeur général , pour renseigner et consulter l'administration supérieure , surveiller et diriger tous les employés , déterminer l'époque et la durée de chaque inspection et de chaque vérification , exiger les comptes et les états prescrits par les réglemens ; faire sur le service et la moralité des employés , les rapports que demande l'administration ; telle est la mission que l'art. 44 de la loi du 18 mai 1794 confie au directeur. Nous n'avons pas à entrer dans les détails, nous écrivons un cours de droit administratif et non pas de science administrative.

878. Les inspecteurs sont nommés par le ministre des finances.

Placés sous les ordres immédiats des directeurs de département , ils exercent une surveillance approfondie sur les opérations des vérificateurs , la caisse et la gestion des receveurs.

En conséquence , aux époques qui leur sont indiquées , et , au moins une fois par an , ils vérifient tous les bureaux de leur ressort. S'ils découvrent des

(¹) Instruction du 3 août 1822 , t. 21 , p. 110.

erreurs, ils dressent un procès-verbal de contre-vérification. Dans tous les cas, ils adressent au directeur un compte-rendu et des notes confidentielles sur les receveurs et les surnuméraires.

Les inspecteurs de première et de seconde classe font l'intérim de la direction.

879. « Les vérificateurs sont préposés pour vérifier, dans toutes les parties, la gestion des comptables, et s'assurer s'ils se sont conformés aux ordres et instructions qui les concernent, pour vérifier les registres, minutes et répertoires des notaires, huissiers, greffiers et tous autres officiers ou administrateurs publics; pour reconnaître si les lois, relatives à la prescription des amendes ont été exécutées; enfin, pour constater par des procès-verbaux ou des contraintes, suivant les cas, les résultats de ces différentes vérifications (1). »

Ils se rendent successivement dans les bureaux qui leur sont indiqués par le directeur.

Dans un intérêt de discipline facile à comprendre, ils ne peuvent déplacer les registres ni permettre qu'ils leur soient envoyés; il leur est défendu de loger et de manger chez le receveur.

Ils sont responsables. — L'art. 29 du règlement du 15 mars 1831 distingue les erreurs de calcul et de comptabilité, et les erreurs matérielles de per-

(1) Art. 1^{er} du règlement du 15 mars 1831.

ception. Si le receveur est insolvable, ils répondent des premières ; leur négligence est inexcusable. Les omissions et les insuffisances de perception peuvent quelquefois échapper à une vérification attentive ; la responsabilité n'est donc pas absolue et nécessaire ; si la prescription met le redevable à l'abri des recherches et des poursuites du fisc, la régie est autorisée à mettre, suivant les circonstances, la moitié de la perte à la charge du vérificateur.

Tous les ans les inspecteurs et vérificateurs contrôlent la comptabilité des receveurs et président à la rédaction des comptes qu'ils envoient à l'administration et qui sont apurés judiciairement.

Les vérificateurs vérifient les dépôts publics, et ils constatent par leurs procès-verbaux les contraventions aux lois, soit du timbre, soit de l'enregistrement, soit du notariat, etc..... La régie représente l'intérêt fiscal, mais elle n'est pas chargée de la vindicte publique. Si la contravention est une contravention aux droits du fisc, elle la poursuit ; si c'est une contravention d'ordre public, par exemple, une contravention aux règles sur le notariat et à la loi du 25 ventôse an XI, le vérificateur se borne à dénoncer son procès-verbal au ministère public qui figure seul dans la poursuite.

880. Les receveurs de l'enregistrement et des domaines ont la recette des impôts et des produits dont la perception est confiée à la régie de l'enregistre-

ment et des domaines, sauf les droits d'hypothèques qui sont perçus par le conservateur, et les droits de timbre extraordinaire qui ont un receveur spécial.

Le directeur général nomme le receveur. Pour être nommé receveur il faut être âgé de vingt-un ans, avoir été surnuméraire pendant trois ans au moins, et avoir subi trois examens devant un comité composé du directeur de département, d'un inspecteur et du receveur du chef-lieu (1).

Les bureaux sont divisés en trois classes, bureaux de chefs-lieux de département, bureaux de chefs-lieux d'arrondissement, bureaux de chefs-lieux de canton (2).

Dans chaque classe l'importance des bureaux varie d'après le chiffre de leurs recettes. Le traitement des receveurs consiste, en effet, dans une remise proportionnelle sur les sommes qu'ils encaissent. Le tarif en est arrêté par un décret du 25 mai 1810 (3). Une ordonnance du 8 décembre 1819 a fixé à 800 fr. le minimum des traitements. La remise ne porte pas sur le décime par franc perçu aux termes de la loi du 6 prairial de l'an VII, et de la loi de finances, à titre de subvention de guerre, en sus des droits d'enregistrement, d'hypothèques, de greffe, des amendes, des condamnations judiciaires.

(1) Règlement du 15 novembre 1834 (Inst. G. de la régie, t. de 1833, p. 178).

(2) Ordonnance du 25 décembre 1816, art. 6.—(Inst., t. 15, p. 208).

(3) Trouillet, Dictionn. des droits d'enregistrement, p. 517.

884. L'art. 44 de la loi du 18 mai 1794 est ainsi conçu : « Les receveurs seront assidus à leurs « bureaux quatre heures le matin et quatre heures « l'après-midi, et les heures de séances seront affi- « chées à la porte du bureau. Ils feront sur les re- « gistres qu'ils arrêteront jour par jour l'enregis- « trement de tous les actes sujets à la formalité. » Quel est le sens et la portée de cette règle ?

Qu'après les heures de bureau, l'employé ait le droit d'arrêter son registre et de s'absenter sans que le redevable qui arrive trop tard puisse se plaindre, nulle difficulté sur ce point, tout le monde le reconnaît. Mais le receveur est là, peut-il, doit-il même, après la fermeture de son bureau, refuser d'enregistrer l'acte qu'on lui présente et qui va encourir la peine du double droit ? La Cour de cassation, dans un arrêt du 28 février 1858 ⁽¹⁾, a considéré « qu'après l'expiration du temps indiqué par « l'affiche, le préposé peut et doit arrêter ses regis- « tres et refuser tout enregistrement, *que l'observa- « tion de cette règle intéresse les tiers auxquels un enre- « gistrement pourrait porter préjudice.*—Que l'art. 4057 « du Code de procédure civile n'est relatif qu'aux « significations faites par les huissiers, et règle la « partie de la journée pendant laquelle elles peuvent « être notifiées, mais ne déroge pas à la loi du 27

(¹) Sirey 38. 1. 342.

« mai 1794 en ce qui regarde la présentation des
« actes de l'enregistrement ; — que la loi du 22 fri-
« maire an VII , en fixant le délai dans lequel cette
« présentation doit avoir lieu, a nécessairement en-
« tendu que le délai serait appliqué en se confor-
« mant à la disposition qui fixe la partie du jour
« destinée à l'enregistrement, et n'a pas dérogé à
« celle de 1794. » — L'Arrêtiste a vivement criti-
qué cette doctrine ; il soutient que lorsque la loi
accorde , pour l'enregistrement d'un acte , un délai
fixe de plusieurs jours , le dernier jour tout entier ,
y compris la dernière heure , appartient au contri-
buable , et, sous ce rapport, il pense aussi que l'art.
4057 fait uniquement pour les significations d'huissier
n'est pas applicable. Il ajoute que la durée légale
du délai d'enregistrement ne peut être abrogée que
par un fait, en quelque sorte de force majeure ,
l'absence du receveur autorisée par la loi ou la clô-
ture du registre.

882. La vérité ne se trouverait-elle pas entre ces
deux opinions extrêmes ? Nous serions portés à le
penser. A notre estime , le receveur peut, après la
fermeture du bureau , recevoir et enregistrer un
acte , mais il n'est pas obligé de le faire. L'art. 44 ,
en effet , a deux dispositions qu'il importe de ne
pas confondre. La première fixe les heures de bu-
reau , la seconde enjoint au receveur d'arrêter ses
registres jour par jour. *Jour par jour*, vous entendez.

Après la fermeture du bureau , il peut donc encore faire des enregistrements. Souvent les heures de séance publique ne suffiraient pas pour expédier le travail ; la seule garantie donnée aux tiers et à l'administration , c'est la clôture du registre , et il suffit que le registre soit clos à minuit. Ce n'est donc pas la fermeture du bureau , mais la clôture du registre , qui est l'obstacle légal à l'enregistrement. L'art. 44 , en un mot , en obligeant les receveurs à rester à leur bureau quatre heures le matin et quatre heures l'après-midi , a déterminé le minimum , et non pas seulement le maximum de leur travail.

Mais le préposé est-il dans son droit quand après l'heure du bureau il refuse l'enregistrement ? Sans aucun doute ; il n'appartient plus au public , et c'est justement ce droit de repos , cette liberté absolue que le législateur a voulu consacrer. Un autre système conduirait à toutes sortes de vexations , et souvent il rendrait intolérables les fonctions de receveur. Les notaires , les huissiers et les redevables pourraient attendre au dernier jour et se présenter au domicile du receveur à toute heure , jusqu'à minuit.

885. Pour reconnaître les attributions des receveurs , je reprends les matières les plus importantes , l'enregistrement , les mutations , le timbre , les domaines , la comptabilité et les contraventions.

La régie défend à ses préposés d'indiquer à l'avan-

ce les droits qu'entraînerait l'enregistrement de tel ou tel acte ; que le receveur attende que l'acte soit présenté et la formalité requise ; un avis indiscret effraierait souvent les redevables et les porterait à tenter contre le fisc une fraude dont l'intérêt privé finit toujours par être victime (1).

884. En thèse ordinaire, le receveur se borne à porter sur le registre un simple extrait, c'est-à-dire il analyse les principales dispositions de l'acte, il indique la date, le nom du notaire et des parties, le nombre des feuillets et des renvois. Cependant, il doit transcrire en entier les actes sous seing privé synallagmatiques, et les actes passés en pays étranger ; il serait très-difficile, parfois même impossible, de faire rapporter la minute pour vérifier la perception.

La mention de la formalité et la quittance du droit sont *mises* pour les actes civils, judiciaires et extrajudiciaires (2) sur les minutes, les brevets et les originaux, pour les mutations par décès et les mutations verbales d'immeubles sur l'extrait de la déclaration.

885. Les registres de l'enregistrement ne sont pas publics, à la différence des registres de la conservation des hypothèques. C'est qu'on fait transcrire sur

(1) Trouillet, Dictionnaire des droits d'enregistrement, v^o Receveur, § 2, n^o 9, p. 504.

(2) Art. 57 de la loi du 22 frimaire de l'an VII.

les registres du conservateur les actes que l'on entend dénoncer au public, à tous ceux au moins qui ont intérêt à les rechercher ou à les connaître; tandis que l'on est tenu de faire enregistrer tous les actes, même ceux que l'on voudrait tenir secrets; il ne faut donc pas que la régie abuse de cette confiance forcée. Aussi l'art. 58 de la loi du 22 frimaire défend aux receveurs de délivrer des extraits qui ne lui seraient pas demandés par les parties ou par leurs ayant-cause. — Il permet toutefois au juge de paix d'apprécier les motifs du requérant, et d'autoriser la délivrance d'un extrait pour celui qui ne figure pas dans l'acte, mais qui a un intérêt légitime à le connaître.

886. Du moment où l'acte est remis et la formalité requise, les droits sont acquis au fisc; d'un autre côté, aux termes de l'art. 28 de la loi de frimaire, les droits doivent être consignés avant l'enregistrement. Les préposés engageraient leur responsabilité, en faisant crédit aux redevables et même aux officiers publics. Comment concilier cette double règle? Ou l'enregistrement est facultatif, ou il est obligatoire: il est facultatif si l'acte est sous seing et ne déplace ni la propriété ni la jouissance; il est obligatoire, c'est-à-dire prescrit à peine d'amende, dans un certain délai, si l'acte est translatif de propriété et de jouissance, ou s'il émane d'un officier public. Dans la première hypothèse, l'acte est rendu

au redevable qui ne consigne pas les droits ; la régie attendra qu'il soit obligé de le produire en justice , et par conséquent de le faire enregistrer ; dans la seconde, le receveur n'enregistre pas, mais il retient l'acte , et quand le délai fatal est expiré, il décerne une contrainte en paiement du droit et du double droit.

887. Le receveur recherche les mutations que le nouveau propriétaire essaie de soustraire à la connaissance et à l'impôt de la régie. Pour faciliter ses recherches, le maire de chaque commune lui remet tous les mois un état certifié des décès ⁽¹⁾.

Il vérifie l'exactitude des déclarations ; mais c'est au directeur seul qu'il appartient de provoquer une expertise ; la demande d'une expertise est en effet le premier acte d'une procédure judiciaire.

888. Il était convenable avant de décerner la contrainte et de commencer des poursuites rigoureuses, d'avertir les redevables ; les circulaires de la régie en ont fait une obligation aux receveurs ; toute contrainte est donc précédée d'une lettre et d'un avertissement ; *c'est une espèce de sommation sans frais* ⁽²⁾.

889. Le receveur a la débite du papier timbré ; le directeur l'approvisionne sur sa demande et au fur et à mesure de ses besoins. Il donne le visa pour

(1) Art. 55 de la loi du 22 frimaire an VII.

(2) Trouillet, v^e receveur, § 7, n^o 4.

timbre dans tous les cas où un acte *peut et doit* être visé pour timbre.

890. Il concourt à la régie des domaines nationaux ; il surveille les propriétés ; il encaisse les revenus des domaines *corporels et incorporels*, et par conséquent en donne bonne et valable quittance ⁽¹⁾. C'est à lui que les débiteurs doivent payer, et cependant il n'a pas qualité pour décerner des contraintes ; c'est un droit exclusivement réservé au directeur par la loi du 19 août 1791 : il serait peut-être assez difficile d'en indiquer le motif.

891. La comptabilité des receveurs est soumise aux règles les plus sévères. Ils vident leur caisse dans la caisse du receveur particulier ; ils sont tenus de faire leurs versements tous les cinq jours quand ils ont en caisse plus de 500 fr. Les receveurs de canton peuvent cependant ne faire qu'un versement par mois, à moins que les recettes ne dépassent 5,000 fr.

892. Ils concourent au service de la trésorerie et acquittent les mandats délivrés régulièrement sur leurs caisses. Le décret du 18 juin 1811 consacre pour les frais de justice criminelle un mode tout spécial d'ordonnancement. L'urgence motive l'exception.

893. Les receveurs sont chargés de constater les

(1) Art. 11 du décret du 18 mai 1791.

contraventions aux lois sur le timbre et l'enregistrement ; un procès-verbal est pour le timbre le début nécessaire de la procédure.

On s'est demandé si les receveurs et les autres préposés de l'enregistrement avaient mission pour constater les contraventions aux règles sur le notariat, et notamment à la loi du 25 ventôse de l'an XI. Aucun texte ne leur confère bien clairement ce droit. Cependant l'art. 54 de la loi du 22 frimaire de l'an VII oblige les notaires à leur communiquer les actes dont ils sont dépositaires. L'art. 14 de la loi du 16 juin 1824 déclare que l'action pour faire prononcer la condamnation aux amendes édictées par la loi du 25 ventôse de l'an XI, contenant organisation du notariat, se prescrit par deux ans. Pourquoi? Parce qu'aux termes du §. 1^{er} les préposés sont mis à portée de poursuivre les contraventions au vu de chaque acte soumis à l'enregistrement. On en a conclu que les préposés étaient chargés de constater les infractions. Mais bien entendu leur procès-verbal ne fait pas foi jusqu'à inscription de faux. Aucune loi ne lui confère ce privilège (').

894. Les receveurs de l'enregistrement sont en outre chargés de constater et de poursuivre les contraventions à l'art. 5 de la loi du 4 juillet 1837,

(') Arrêt de la Cour de cassation du 16 mars 1836. (S. 1836. 1. 171).

qui interdit dans tous les actes publics ou privés des dénominations non conformes au système métrique (1).

895. Le timbre extraordinaire a un receveur spécial que l'on appelle receveur du timbre extraordinaire. Un arrêté du directeur général, à la date du 6 août 1827 (2), a résumé les lois et les règlements. Le receveur est en même temps contrôleur du magasin du timbre. En conséquence, son bureau est établi dans la maison du directeur et tient aux magasins du timbre.

Le timbre et la griffe sont renfermés dans un coffre à trois serrures. L'une des clefs demeure entre les mains du receveur, l'autre entre les mains du directeur, et la troisième est remise au garde-magasin, qui, à son tour, est contrôleur du timbre extraordinaire.

Les papiers ou les actes que l'on veut faire timbrer sont présentés au receveur, qui, si la loi permet le timbre à l'extraordinaire liquide, reçoit les droits et les inscrit sur le registre avec le nom de la personne qui requiert la formalité.

Il délivre ensuite un bulletin ou permis de timbrer, et il appose sur chacun des feuillets une griffe portant ces mots : *à timbrer à l'extraordinaire*, avec le nom du département. Le bulletin et le papier à

(1) Art. 45 de l'ordonn. du 17 avril 1839.

(2) Instruct. générales de la régie, t. 26, p. 221.

timbrer sont remis au garde-magasin, qui vérifie la liquidation des droits et complète la formalité. Toutes les semaines le directeur vise les livres de recettes et la comptabilité du receveur est définitivement apurée par la cour des comptes.

896. Le garde-magasin du timbre reçoit du magasin général, établi à Paris, le papier destiné à l'approvisionnement des bureaux. Il expédie au receveur chargé de la débite, les envois qui sont demandés. Il a pour contrôleur le receveur du timbre extraordinaire, et le magasin est fermé par trois serrures différentes; l'une des clefs est remise au garde-magasin, l'autre au directeur, et la troisième au receveur du timbre.

Le garde-magasin reçoit le papier en présence du receveur et du directeur. Il est porté en recette sur son registre et sur celui du contrôle.

Les vérificateurs et les inspecteurs constatent quatre fois par an la situation du magasin. Le compte annuel du garde-magasin est soumis au jugement de la cour des comptes (1).

Je ne parle pas des timbreurs et des tourne-feuilles, chargés d'apposer le timbre. Le plus souvent c'est le garde-magasin qui remplit ces fonctions.

897. Inscription et radiation des hypothèques, —transcription des actes qui doivent être transcrits,

(1) Ordonn. du 8 novembre 1820. — Loi du 18 mai 1791, art. 15. — Arrêté du 21 juillet 1827. Instr. de la régie, t. 27, p. 100.

soit pour purger soit pour consolider la propriété, — délivrance de la copie des transcriptions ou des actes transcrits, — perception des droits dus au fisc pour les différentes formalités : tel est le mandat du conservateur des hypothèques.

Sa compétence et ses devoirs sont déterminés par la loi du 24 ventôse de l'an VII et par le Code civil. Nous les avons expliqués, nous n'y reviendrons pas.

898. Les registres des conservateurs sont publics; mais en quel sens?

« Les conservateurs des hypothèques sont tenus
« de délivrer à tous ceux qui les requièrent copies
« des actes transcrits sur leurs registres, et celles
« des inscriptions subsistantes ou certificat qu'il
« n'en existe pas. » (Art. 2196 du Code civil).

On obtient ces copies ou certificats sans prouver que l'on a un intérêt sérieux et légitime; sous ce rapport, la publicité est absolue.

Mais on n'a pas le droit de feuilleter les registres du conservateur et de prendre des notes; on n'a même pas le droit de demander des renseignements oraux. Ces notes, ces renseignements ne présenteraient aucune garantie d'exactitude, et il serait impossible à la régie de connaître les droits qui auraient été perçus.

899. Les surnuméraires et les aspirants au surnumérariat n'ont aucune attribution. Leur travail est un pur travail d'instruction.

CHAPITRE VIII.

ADMINISTRATION DES DOUANES.

SOMMAIRE.

- 900.—Définition et triple caractère des lois de douanes.
- 901.—En matière de douane, divers systèmes économiques : 1^o Système mercantile ou de la balance du commerce.
- 902.—2^o Système de la liberté illimitée.
- 903.—3^o Système de réciprocité.
- 904.—4^o Système protecteur.
- 905.—Des douanes et des traites intérieures avant 89.
- 906.—Les traites intérieures supprimées par le décret des 31 octobre—5 novembre 1790, et par la loi organique des 6-22 août 1791.
- 907.—Les prohibitions maintenues par les lois de la révolution.
- 908.—Du blocus continental.
- 909.—Un système sagement protecteur admis par la loi du 17 décembre 1814 et la loi du 2 juillet 1836.
- 910.—Législation.
- 911.—Division.
- 912.—Pouvoir législatif des ordonnances royales.
- 913.—Mandat restreint pour le tarif du sucre colonial.
- 914.—Des ordonnances royales pourraient-elles lever les prohibitions ou abaisser les droits ?
- 915.—Peuvent-elles modifier la taxe des denrées étrangères ?
- 916.—Une ordonnance convertie postérieurement en loi, est-elle obligatoire, quelle que fût d'ailleurs son inconstitutionnalité dans le principe ?
- 917.—Il n'est pas nécessaire que la loi soit votée, il suffit que le projet soit présenté aux chambres à la prochaine session.

- 918.—Pouvoir réglementaire des ordonnances royales.
- 919.—Du rayon-frontière de terre.
- 920.—Du rayon au-delà des côtes.
- 921.—Les navires étrangers qui se trouvent dans le rayon sont-ils obligés de se soumettre à la visite des préposés? — Distinction.
- 922.—Quelle est l'autorité compétente pour résoudre la difficulté?
- 923.—Par qui, et comment les limites du rayon-frontière sont-elles fixées?
- 924.—Bureau de douanes.—Bureaux d'entrée et bureaux de sortie.
- 925.—Les bureaux ne peuvent-ils être établis ou supprimés que par une loi?
- 926.—Des bureaux intérieurs.
- 927.—Droit d'expropriation et d'occupation conféré à la régie pour l'établissement des barrières et des bureaux.
- 928.—Comment, et par qui l'expropriation est-elle prononcée et l'indemnité liquidée?
- 929.—Qui autorise l'occupation?
- 930.—Qui fixe le loyer? Le préfet ou le conseil de préfecture?
- 931.—Des exportations par mer.—Manifeste.
- 932.—Rapport de mer.
- 933.—Déclaration.
- 934.—Débarquement.
- 935.—Visite et vérification.
- 936.—Comment les difficultés sur l'inexactitude des déclarations sont-elles jugées?
- 937.—Du droit de préemption.
- 938.—Au lieu d'exercer la préemption, la régie peut-elle contester et prouver l'insuffisance de la valeur déclarée?
- 939.—Quelquefois la taxe est perçue sur le poids brut ou net.—Du poids net effectif et de la tare légale.
- 940.—Point de réduction pour la mauvaise qualité des marchandises.
- 941.—Exception dans le cas d'avarie par fortune de mer.
- 942.—Des prohibitions absolues ou relatives.
- 943.—Qu'advient-il si des marchandises prohibées se trouvent à bord d'un navire, 1^o dans le cas de relâche volontaire?
- 944.—2^o Dans le cas de relâche forcée?
- 945.—Importations par terre; règles spéciales.
- 946.—Restrictions relatives ou absolues aux importations par terre.
- 947.—Des exportations.— Principe de la loi.

- 948.—Faculté d'exporter par navires de tout tonnage et par tous bureaux.
—Deux exceptions.
- 949.—Formalités des exportations par mer.
- 950.— — — — — par terre.
- 951.—Déclaration aux bureaux intérieurs.
- 952.—Règles communes aux importations et aux exportations.—Renvoi.
- 953.—Des primes d'exportation.—Conditions et formalités.
- 954.—Des entrepôts.
- 955.—Des ports-francs.
- 956.—Les entrepôts créés par Colbert sont supprimés en 1688.
- 957.—Sont rétablis en 1803.
- 958.—Des entrepôts réels ou fictifs.
- 959.—Établissement des entrepôts réels.
- 960.—Entrée des marchandises en entrepôt.
- 961.—Durée de l'entrepôt.
- 962.—Paiement et liquidation des droits d'exportation dans le cas d'entrepôt.
- 963.—La douane est-elle responsable des marchandises entreposées?
- 964.—Le négociant est-il responsable du déficit, quand l'entrepôt est réel?
- 965.—De la réexportation des marchandises entreposées.
- 966.—Règles spéciales à l'entrepôt des marchandises prohibées.
- 967.—Dépôt dans les magasins de la douane des marchandises prohibées ou importées accidentellement.
- 968.—Entrepôts fictifs.
- 969.—Du transit.
- 970.—Conditions du transit.
- 971.—La douane peut contester la valeur déclarée, mais peut-elle exercer le droit de préemption?
- 972.—Précautions prises contre la fraude.
- 973.—Le transit est aux risques et périls du soumissionnaire.
- 974.—Conséquences de ce principe si les marchandises sont prohibées.
- 975.—*Quid* si le déficit n'excède pas le 10^e du poids énoncé?
- 976.—Emprunt du territoire étranger.
- 977.—Du recouvrement des droits de douane.
- 978.—Droit de rétention et droit de gage sur les marchandises déclarées.
- 979.—Le redevable peut abandonner les marchandises pour se soustraire au paiement des droits.
- 980.—Conséquence de l'abandon *exprès*.

- 981.—L'expéditeur peut-il délaisser pour se soustraire au paiement des droits de sortie ?
- 982.—De l'abandon tacite.
- 983.—Dans quels cas et à quelles conditions la régie est-elle autorisée à faire crédit aux redevables ?
- 984.—De l'escompte quand les droits sont payés comptant.
- 985.—Des contraintes et de leurs effets.
- 986.—Régimes spéciaux de la Corse et des îles du littoral
- 987.—Propriétés possédées en France par des étrangers.
- 988.—Propriétés possédées par des Français à l'étranger.
- 989.—Faut-il une possession antérieure à 1814 ?
- 990.—Rapports commerciaux de la métropole et des colonies.
- 991.—Du cabotage.
- 992.—De l'impôt sur le sel.
- 993.—L'administration des douanes et des contributions indirectes concourent à la perception.
- 994.—La gabelle est supprimée en 1790 et l'impôt du sel rétabli en 1806.
- 995.—Législation.
- 996.—Différents modes de production.
- 997.—Des mines de sel.
- 998.—Des fabriques de produits chimiques.
- 999.—Des salines ou marais salants.
- 1000.—Des petites salines des côtes de la Manche.
- 1001.—De l'exportation du sel.
- 1002.—L'importation est prohibée.—Deux exceptions.
- 1003.—L'impôt indirect perçu à la consommation.
- 1004.—Crédit dans deux cas.
- 1005.—Les sels délivrés en franchise pour la pêche maritime et les approvisionnements de la marine royale.
- 1006.—De la troque.
- 1007.—Autre exception en faveur des établissements industriels et agricoles.
- 1008.—De l'exercice et des précautions prises contre la fraude.
- 1009.—Du rayon de surveillance.
- 1010.—Compétence des juges de paix et du tribunal de police correctionnelle.
- 1011.—Importation temporaire des produits étrangers en franchise de droits.
- 1012.—Mesures de police préventive dans le rayon-frontière de terre.

- 1013.—Police préventive au-delà des côtes.
- 1014.—En deçà des côtes.
- 1015.—Police judiciaire.—Compétence des agents de la régie dans le rayon-frontière.
- 1016.—En dehors du rayon.
- 1017.—*Quid* si les marchandises introduites dans une maison ne sont pas prohibées, mais seulement tarifées?
- 1018.—Du droit de rechercher à l'intérieur les fils et certains produits des fabriques étrangères.
- 1019.—Dans toute visite domiciliaire, les préposés doivent être assistés d'un officier municipal.
- 1020.—Deux exceptions à cette nécessité : 1° en cas de refus des officiers municipaux.
- 1021.—2° Si le propriétaire ne s'oppose pas à la visite.
- 1022.—Formalités communes en matière ordinaire à tous les procès-verbaux.—Concours de deux préposés ou de deux citoyens.
- 1023.—Double principe sur les formalités du procès-verbal.
- 1024.—Enonciations du procès-verbal.
- 1025.—Quelle est *la partie* dans le sens de l'art. 3 de la loi du 9 floréal de l'an VII?
- 1026.—Offre de donner main-levée des moyens de transport moyennant caution.
- 1027.—C'est aux saisissants à les évaluer.
- 1028.—Formalités spéciales quand le prévenu est présent.
- 1029.—Formalités quand il est absent.
- 1030.—De l'enregistrement du procès-verbal.
- 1031.—De l'affirmation.
- 1032.—Formalités quand les marchandises étaient en circulation.
- 1033.—Formalités quand elles sont saisies dans une maison ou sur un bâtiment ponté.
- 1034.—De la foi due aux procès-verbaux.
- 1035.—L'inscription de faux doit être formée à la première audience.—Point d'exception quand le prévenu fait défaut.
- 1036.—Saisie à l'intérieur des fils et tissus de fabriques étrangères ; de la formalité des procès-verbaux.
- 1037.—L'affirmation est-elle exigée?
- 1038.—Droit de recherche à l'intérieur accordé dans certains cas aux maires et aux officiers municipaux.

- 1039.—Un procès-verbal est-il la condition *sine quâ non* de toute poursuite? Non pour les délits de contrebande poursuivis à la requête du ministère public.
- 1040.—*Quid* quand l'administration poursuit directement des faits de fraude dans l'intérêt fiscal?
- 1041.—Lois qui ont réglé les compétences en matière de douane.
- 1042.—Distinctions.
- 1043.—Les questions purement civiles sont de la compétence du juge de paix.
- 1044.—Le juge de paix connaît également des contraventions et des simples faits de fraude.
- 1045.—Dans ce cas même, il prononce comme juge civil; mais la matière n'est-elle pas criminelle? quel est, au vrai, le caractère des amendes?
- 1046.—Contraventions déferées au juge de paix.
- 1047.—Dans quel cas le juge de paix autorise-t-il les ventes conservatoires?
- 1048.—De la procédure devant le juge de paix.
- 1049.—De l'inscription de faux.
- 1050.—Quel est le juge de paix compétent?
- 1051.—Les délits de contrebande sont déferés aux tribunaux correctionnels.
—Quels sont ces délits?
- 1052.—Les contraventions aux lois sur l'importation et l'exportation des grains sont-elles, depuis la loi du 15 avril 1832, de la compétence correctionnelle?
- 1053.—Délits ordinaires accessoires d'un délit de douane.
- 1054.—Exceptions aux règles de la procédure correctionnelle quand il s'élève une difficulté sur l'origine des marchandises.
- 1055.—Crimes de la compétence des Cours d'assises.
- 1056.—Par quel délai se prescrivent l'action de la régie et la demande en restitution des droits payés?
- 1057.—Indemnités dues par la régie, quand les poursuites sont mal fondées.
- 1058.—Répartition du produit des marchandises confisquées et des amendes encourues.
- 1059.—Du droit de transiger, accordé à la régie.
- 1060.—Les transactions emportent-elles la remise des peines corporelles?
- 1061.—L'administration perd-elle le droit de transiger quand le jugement a acquis l'autorité de la chose jugée?
- 1062.—Lois organiques de l'administration des douanes.
- 1063.—Administration centrale.

- 1064.—Des attributions du directeur.
- 1065.—Des sous-directeurs.
- 1066.—Du conseil d'administration.
- 1067.—Division de l'administration locale.
- 1068.—Chefs du service sédentaire et du service actif.
- 1069.—Agents du service sédentaire.
- 1070.— — — — — actif.
- 1071.—Du directeur divisionnaire.
- 1072.—Des inspecteurs.
- 1073.—Des sous-inspecteurs.
- 1074.—Des receveurs principaux.
- 1075.—Des receveurs particuliers ou subordonnés.
- 1076.—Des contrôleurs, visiteurs, et commis.
- 1077.—Des surnuméraires. — Admission dans le service sédentaire.
- 1078.—Admission dans les brigades.
- 1079.—Attributions des préposés et de leurs chefs.
- 1080.—Organisation militaire des préposés.

900. Les lois de douanes défendent, restreignent ou imposent la sortie des marchandises françaises et l'entrée des marchandises étrangères.

Elles ont un triple caractère.

Fiscales, elles créent un revenu à l'État, et c'est au budget des recettes un chapitre important. La loi du 15 janvier 1844 constate que les produits des douanes se sont élevés, pour 1858, à plus de 118 millions (118,845,747 fr. 75 c.).

Économiques, elles se préoccupent des intérêts et des besoins de l'agriculture et de l'industrie, soit en leur ouvrant les marchés étrangers, soit en les protégeant contre la concurrence étrangère.

Internationales, elles exercent une haute influence sur les rapports du pays avec les autres pays.

Regardez au fond de toutes les guerres, de toutes les alliances, et vous trouverez souvent une question de tarif. Ouvrir des débouchés nouveaux aux tissus et aux cotonnades des fabriques anglaises, n'est-ce pas la pensée incessante, nous dirions presque exclusive, du *foreign-office* ?

Les lois de douanes mettent donc en présence et ont à concilier des intérêts considérables et contraires : l'intérêt du trésor, l'intérêt de nos alliances commerciales et politiques, l'intérêt de la marine, de l'agriculture et de toutes les industries.

904. Nous n'avons sans doute qu'à exposer les faits législatifs, mais on nous pardonnera de préciser en quelques mots les divers systèmes qui, en matière de douanes, se partagent le domaine de la science économique.

Le système *mercantile* ou de *la balance du commerce*, appartient à l'Espagne et à Charles Quint. Vendre beaucoup et acheter le moins possible ; voilà son principe et son but. On augmente ainsi le numéraire, et partant, la richesse d'une nation ; car le numéraire, c'est la richesse. Le brevet de cette belle invention est, comme on l'a dit au Parlement anglais, depuis long-temps expiré. Par la force des choses, un peuple ne vend qu'à la condition d'acheter. S'il repousse toutes les marchandises étrangères, tous les marchés finiront par se fermer à ses produits. Il n'est pas vrai que le nu-

méraire soit la seule richesse d'un pays. La richesse c'est la *valeur* ; l'argent , considéré comme métal , n'est qu'une *espèce* de valeur , et considéré comme numéraire, il n'est qu'un signe (¹). Tout le monde est , à peu près , d'accord pour repousser un système qui prohibe dans le but unique de prohiber.

902. Le second système proclame au contraire la liberté illimitée du commerce et de l'industrie. *Laissez faire , laissez passer* , disait Quesnay , et , après lui , les économistes du XVIII^e siècle , et chaque pays produira ce qu'il produit le mieux et au meilleur compte : alors vous n'aurez plus des industries malades et factices , mais des industries vraiment nationales et vivaces. Quelques industries , quelques positions commerciales seront renversées ; mais qu'importe ? De nouvelles industries surgiront , et bientôt l'équilibre sera rétabli. Cette théorie radicale a peut-être raison pour qui se place dans le champ pur des abstractions , pour ne considérer que le consommateur sans s'occuper ni de son pays , ni de son époque , sans tenir compte , en un mot , des faits et des nécessités pratiques. Mais il n'est pas de législateur qui soit prêt à décréter cette révolution commerciale , à sacrifier la patrie à l'étranger , une province à une autre , le présent à l'avenir , et à mettre le pays dans la dépendance de la fabri-

(¹) Cette thèse a été admirablement développée par M. Rossi , dans son cours d'économie politique , 3^e , 4^e , 10^e et 11^e leçons.

que étrangère. Ajoutez qu'il faudrait que l'accord unanime de tous les peuples fît tomber en même temps et sur toute la surface du globe les barrières de douanes. N'est-ce pas le rêve de l'abbé de St-Pierre ?

903. *Le système de réciprocité* n'a pas les mêmes impossibilités pratiques, mais il présente pour l'industrie nationale à peu près les mêmes dangers. Il ouvrirait nos marchés à toutes les nations qui nous ouvriraient les leurs. L'Angleterre, forte de la supériorité de sa fabrique, le propose à tous les autres peuples, et souvent elle l'impose aux états de second ordre qui, comme le Portugal, ne sont pas en mesure de résister à ses exigences.

904. Le système *protecteur* ne prohibe point, par principe, mais par nécessité; il reconnaît bien que la liberté est la vie et la force du commerce, que les institutions doivent tendre à émanciper successivement et sans crise, le monde commercial; mais il protège les grands intérêts commerciaux et agricoles qui ne sont pas en mesure de se défendre et de lutter contre le travail et la production étrangère; il les protège sagement et libéralement, dans une juste mesure, et de façon à les obliger de combattre et de progresser sans cesse. Comme les peuples ne sont pas faits pour les théories, ce sont là les principes avoués par les publicistes et les hommes d'État (1).

(1) V. Blanqui, cours d'économie politique, notamment t. 2, page 25,

905. Avant 89, les publicistes avaient attaqué les traites ou les douanes, et démontré depuis longtemps la nécessité d'une réforme (1).

Nous ne parlons pas de ces taxes que les seigneurs ont plus d'une fois prélevées sur les marchandises qui traversaient leurs fiefs. C'était une rançon et le rachat du pillage, ou, si on l'aime mieux, le prix de la protection féodale. Nous ne nous occupons que des faits réguliers et législatifs.

En 1504, Philippe-le-Bel, sur la demande des ouvriers en laine, défend la sortie de presque toutes les denrées; il se réserve, toutefois, d'accorder des permissions et il charge Geoffroy Coquatrix, maître des ports et passages de France, de les distribuer ou plutôt de les vendre.

Philippe-le-Long défend de rien laisser sortir, sans payer finance. Deux commissaires sont délégués par la Cour des comptes, pour taxer les permissions. Bientôt, un tarif établit un droit uniforme sous le nom de droit de *haut passage*.

Charles-le-Bel, en 1524, grève les transports d'un autre droit de *rève* (de recette). Il était payé par l'acheteur.

et la discussion solennelle qui précéda à la Chambre des Députés la loi du 2 juillet 1836; le rapport de M. Ducos (Moniteur du 6 avril); les discours de MM. Lherbette, Jaubert, Duvergier de Hauranne et Thiers. (Séances des 13—14—15—18—19 et 20 avril, etc., etc.)

(1) V. un ouvrage imprimé à Bâle en 1779, intitulé: De la réforme provinciale et de la réforme de l'impôt.

En 1560, le Roi Jean ajoute l'imposition foraine qu'il règle à 12 deniers pour livre ; quelques provinces ayant refusé de s'y soumettre, il déclare qu'elles seront, relativement aux droits de traites, considérées comme étrangères, et qu'elles paieront les trois droits de sortie, de *haut passage*, de *rève* et d'imposition *foraine*, pour tout ce qu'elles tireront des provinces soumises aux aides. On établit en conséquence une ligne de bureaux intérieurs.

En 1577, Henri III, sous le prétexte que la faculté de permettre la traite ou l'échange était un droit royal et domanial, grève toutes les marchandises d'une traite appelée *la traite domaniale*.

Avant Henri III, les drogues et les épiceries payaient seules, à l'entrée du royaume, une taxe de 4 %. Un édit de 1581 grève toutes les marchandises à l'entrée de 2 %.

En 1621, on s'aperçoit que quelques provinces frontières n'ont de bureaux ni du côté de l'étranger, ni du côté de l'intérieur ; Louis XIII ordonne qu'il en sera établi soit d'un côté, soit de l'autre, au choix de ces provinces. La Bourgogne préféra la liberté du commerce avec l'intérieur ; le Dauphiné, la Bretagne, le Maine, la Saintonge, l'Aunis et la Guyenne avec l'étranger.

La Normandie, la Picardie, le Poitou, la Champagne, la Bourgogne, le Berry, le Bourbonnais et l'Anjou, qui avaient accepté les traites, furent

séparés par une ligne de bureaux , des provinces traitées comme pays étrangers. Ces bureaux furent divisés en fermes que l'on appela les cinq grosses fermes.

Colbert, par son tarif de 1664, convertit en une taxe unique, le droit de sortie, les droits de rève, de domaine forain, de traite domaniale et de haut passage.

Bientôt, il songea à protéger l'industrie française qui avait pris un immense développement contre le travail étranger. Telle fut la pensée et le but du tarif de 1667, qui impose les matières premières à la sortie, et les ouvrages de fabrique étrangères à l'entrée.

Une ordonnance de 1687 règle la perception des traites. Nous aurons à rappeler quelques-unes de ses dispositions.

Les provinces des cinq grosses fermes comme les provinces réputées étrangères, avaient une foule de taxes locales qui arrêtaient à chaque pas et grévaient le transport des marchandises (1).

906. Tout le monde sentait les vices de ce système, et Louis XVI s'empessa de les signaler aux États généraux (2).

Un décret de l'Assemblée constituante du 31 octo-

(1) On en peut voir la nomenclature, page 189 et page 195, à la note, du traité de l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt.

(2) Déclaration du 23 juin 1789, art. 25.

bre—5 novembre 1790 : « Considérant que le com-
 « merce est le moyen de donner à l'agriculture et à
 « l'industrie manufacturière , tous les développe-
 « ments et toute l'énergie dont elles sont susceptibles,
 « et qu'il ne peut produire cet important effet qu'au-
 « tant qu'il jouit d'une sage liberté ;—considérant
 « qu'il est maintenant gêné par des entraves sans
 « nombre ; que les droits de traites existant sous
 « diverses dénominations , et établis sur les limites
 « qui formaient les anciennes provinces du royaume
 « sans aucune proportion avec leurs facultés, sans
 « égard à leurs besoins, fatiguent par les modes
 « de leur perception , autant que par leur rigueur
 « même, non-seulement les spéculations commer-
 « ciales, mais encore la liberté individuelle ; qu'ils
 « rendent différentes parties de l'État étrangères
 « les unes aux autres ; qu'ils resserrent la consom-
 « mation et nuisent par là , à la reproduction et à
 « l'accroissement des richesses nationales, » déclare l'abolition des douanes intérieures et leur remplacement par un tarif uniforme.

La loi du 6—22 août 1791 organise en conséquence l'impôt des douanes.

907. La révolution maintint sévèrement le principe des prohibitions (1). C'était une arme de guerre , contre l'Europe qui l'attaquait à outrance , et ,

(1) Décret du 1^{er} mars 1793.

d'ailleurs, le temps lui manqua pour s'occuper de réformes économiques. Avant de donner la liberté au commerce, elle avait à conquérir la liberté du citoyen et à défendre l'indépendance du sol et du pays.

908. L'Empire décréta le blocus des Iles Britanniques et organisa le système continental. Le décret du 24 novembre 1806, *daté de Berlin*, cet éloquent réquisitoire contre la politique anglaise dont le but est d'élever le commerce et l'industrie de l'Angleterre, sur la ruine de l'industrie et du commerce du continent, interdit tout commerce et toute correspondance avec les Iles Britanniques; il ferme tous les ports de France à tout navire venant de l'Angleterre et des colonies anglaises, et déclare, de bonne prise, toute marchandise appartenant à l'Angleterre, ou provenant de ses fabriques et de ses colonies.

Le blocus continental mit l'Angleterre à deux doigts de sa perte. Supposez Napoléon vainqueur, dans la campagne de 1812, et il est permis de croire, comme il l'affirma plus tard, qu'il fût venu à bout de sa gigantesque entreprise. Et alors c'était l'audace du génie..... Il fut vaincu..... Ce n'est plus qu'une sublime colère, ou une sublime folie, que le ressentiment implacable de l'Angleterre lui fit cruellement expier.

909. Louis XVIII fut bien obligé de maintenir la

plupart des prohibitions (1), non en haine de l'Angleterre, mais pour protéger l'industrie nationale. La loi du 2 juillet 1856 a diminué le nombre des prohibitions et abaissé les tarifs. Son esprit est sagement et libéralement protecteur.

910. Nous n'avons pas à faire la nomenclature de toutes les lois et de toutes les ordonnances qui composent la législation. On prétend qu'elles forment plus de vingt volumes. Il suffira d'indiquer la date de celles qui, par les principes qu'elles consacrent, ont une importance capitale.

Telles sont les lois du 25 avril - 1^{er} mai 1791, — 6-22 août 1791, — 4 germinal an II, — 9 floréal an VII, — l'arrêté du 23 ventôse an VIII, — les lois du 8 floréal an XI, — 24 avril 1806, — 28 avril 1816, — 27 mars 1817, — 21 avril 1818, — les ordonnances du 30 janvier 1822, — 31 mai 1831, — les lois du 9 février 1832, — 2 et 5 juillet 1836, — 17 juin 1840, — 6 mai 1844.

911. Nous ne devons pas, on le conçoit, entrer dans les détails et les questions de tarif; mais pour faire comprendre quelle est au juste la compétence des agents et des autorités qui concourent à l'exécution des lois de douane, il importe d'exposer les généralités de la matière,

Pouvoir législatif et réglementaire des ordonnances royales;

(1) Loi du 17 décembre 1814 et 28 avril 1816.

Rayon frontière et établissement de bureaux de douanes ;

Importations et exportations ;

Entrepôts , transit , emprunt du territoire étranger ;

Paiement des droits et contraintes ;

Régimes spéciaux ; sels , pêches et colonies ;

Police , recherche et répression de la fraude et de la contrebande ;

Transactions ;

Procédure et compétence ,

Telles sont les divisions qui se présentent naturellement. Quelques mots sur chacune d'elles.

912. En matière de douanes, l'autorité royale n'est pas seulement appelée à faire des réglemens d'administration publique ; l'art. 54 de la loi du 17 décembre 1814 lui délègue encore , à certaines conditions et dans une certaine mesure , l'exercice de la puissance législative.

Les ordonnances royales peuvent :

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

2° Diminuer les droits sur les matières premières , nécessaires aux manufactures ;

5° Permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale , et déterminer les droits auxquels ils seront assujettis ;

4° Limiter à certains bureaux l'exportation ou l'importation de certaines marchandises.

Tous points qui, par leur nature, appartiendraient au règlement législatif.

Au reste, ce mandat n'est pas absolu et sans contrôle ; le pouvoir exécutif n'est chargé que de prendre des mesures urgentes et, s'il fait des lois, ce ne sont finalement que des lois provisoires. Il faut, en effet, que les ordonnances soient converties en projet de loi et présentées aux chambres avant la fin de leur session, si elles sont assemblées, et à la session la plus prochaine si elles ne le sont pas. La loi de 1814 a donc seulement voulu que le gouvernement fût en mesure de venir au secours d'une industrie compromise ou menacée tout-à-coup, malgré la prévision du tarif.

945. L'art. 2 de la loi du 5 juillet 1840 a restreint cette délégation ; il dispose que le tarif des droits établis à l'importation des sucres des colonies françaises ne pourra être modifié par une loi. Régler les rapports de la métropole et des colonies, concilier ces immenses intérêts trop souvent en conflit, c'est une de ces questions qui, par leur importance, comme par leur difficulté, devaient être réservées exclusivement au pouvoir législatif. Il importe d'ailleurs au gouvernement lui-même d'être débarrassé d'un droit qui le mettrait sans cesse aux prises avec les exigences les plus déraisonnables, et l'exposerait aux inimitiés les plus violentes.

Remarquez, au reste, que l'art. 2 de la loi du 5 juillet 1840 ne s'occupe que des sucres coloniaux. Pour les autres denrées coloniales et pour les sucres étrangers, on est resté dans les termes de la loi du 17 décembre 1814. Ce point fut bien expliqué dans la discussion et on modifia, en ce sens, le projet de la commission.

944. L'art. 54 de la loi du 17 décembre 1814 soulève plusieurs questions.

Et d'abord une ordonnance royale pourrait-elle *permettre*, provisoirement, l'importation de marchandises prohibées ou *abaisser* les droits? Non, certes : *des ordonnances royales pourront prohiber les marchandises de fabrication étrangère ou augmenter les droits de douanes* : prohiber, vous entendez, et non pas permettre, augmenter, et non pas diminuer les droits de douanes. Voilà le mandat, tout le mandat de l'administration. Le projet du gouvernement était beaucoup plus large ; il disposait : « Des ordonnances du « Roi, délibérées suivant les formes usitées par les « réglemens d'administration publique, pourront « provisoirement *augmenter* ou *diminuer* les droits « de douane, tant à l'entrée qu'à la sortie du « royaume, *établir* ou *définir* des entreprises, *prohiber* ou *permettre* l'importation ou l'exportation « de toute marchandise sous les peines de droit. » C'était le sens et, à peu près, les termes de la loi du 29 floréal de l'an X ; mais la chambre des dé-

putés modifia profondément la rédaction. Le second §. de l'art. 54 de la loi du 17 décembre 1814 ne lèverait-il pas le doute s'il existait? *Des ordonnances du Roi peuvent provisoirement diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures; sur les matières premières, et non pas sur les simples denrées et sur les marchandises de fabrication étrangère.* Le législateur ne s'est préoccupé que de l'industrie; sans doute, si une coalition ou une mauvaise récolte, surélève le prix d'une denrée, monopolisée entre les mains des producteurs français, il conviendra de reviser et d'abaisser les tarifs; mais, l'intérêt du consommateur n'est pas tellement urgent qu'on ne puisse attendre l'intervention législative. Peut-être est-il regrettable que la chambre ait modifié le projet du gouvernement, mais ce n'est pas une raison suffisante pour donner au gouvernement un mandat que le législateur a cru devoir lui refuser ou plutôt lui retirer. Dans la discussion de la loi du 5 juillet 1840, on supposa cependant qu'une ordonnance royale pourrait toujours modifier la taxe des sucres étrangers (1).

945. Les ordonnances royales sont-elles impuissantes pour modifier la taxe d'une *denrée* étrangère? On a prétendu que l'art. 54 de la loi du 17 décembre 1814 se restreignait aux marchandises de fabrica-

(1) V. la note de Duvergier sous l'art. 2 de la loi du 3 juillet 1840.

tion étrangère (1). C'est le texte, dit-on, et cette expression exclut nécessairement et en parfaite connaissance de cause les denrées. Cet argument paraît avoir touché la Cour de cassation. Elle n'a pas voulu s'expliquer sur ce point ; elle a jugé que l'on n'était plus recevable à contester la légitimité de l'ordonnance, du moment où elle avait été convertie en loi (2). A notre estime, du moins, l'objection n'est pas sans réponse. Le sens de ces mots : *marchandises de fabrication étrangère*, est défini par l'art. 54 lui-même, « des ordonnances royales pour-
« ront : 1° prohiber l'entrée des marchandises de
« fabriques étrangères, ou augmenter à leur im-
« portation les droits de douanes, et néanmoins,
« en cas de prohibition, *les denrées et marchandises*
« qui seront justifiées avoir été expédiées avant la
« promulgation desdites ordonnances, seront ad-
« mises moyennant l'acquit des droits antérieurs à
« la prohibition. » La faculté de prohiber l'entrée
ou d'augmenter les droits de douane, s'étend donc
aux denrées comme aux marchandises fabriquées.
Ajoutons que les chambres et le gouvernement ont
interprété l'article en ce sens (3).

946. Une ordonnance royale a empiété sur le do-

(1) V. la consultation de M. de Vatimesnil rapportée par Devilleneuve (1843. 1. 448).

(2) Arrêt du 29 décembre 1842 (Dev. 43. 1. 447).

(3) V. notamment l'ordonnance du 2 septembre 1838 ; la loi du 6 mai 1841 et la discussion, note de Duvergier, art. 1^{er}.

maine du législateur , qui , cependant , l'a convertie en loi. Les tribunaux devront-ils la déclarer obligatoire , pour les faits accomplis sous son empire ? Du moment où il est avoué que l'ordonnance est inconstitutionnelle , la question n'est-elle pas tranchée par un double principe ? Les ordonnances inconstitutionnelles n'obligent ni le juge ni le citoyen ; les lois n'ont pas d'effet rétroactif... La Cour suprême en a pensé autrement. Elle a considéré « que les « ordonnances royales qui , en vertu de la délégation faite au gouvernement par l'art. 54 de la loi « du 17 décembre 1814, statuent sur les droits et « tarifs de douanes , sont de véritables dispositions « législatives provisoires ; que les lois qui interviennent , pour confirmer ces ordonnances , ont « pour effet de constater leur légalité et de leur imprimer un caractère définitif ; qu'étant purement « déclaratives , elles ne se trouvent nullement entachées de rétroactivité , lorsqu'elles reconnaissent « définitivement force législative à ces ordonnances « à la date à laquelle elles ont été rendues. » Ne pourrait-on pas répondre que les ordonnances ne sont des lois provisoires , qu'autant qu'elles rentrent dans le mandat de la loi du 17 décembre 1814 , et qu'on suppose justement qu'elles l'ont dépassé ; qu'il n'est pas vrai que la loi , qui adopte le projet du gouvernement , constate la légalité de l'ordonnance ; elle ne s'occupe que de l'opportunité de la mesure ?

Au fond, ces principes ont été proclamés par la commission, et adoptés par la chambre des députés, à propos de l'ordonnance du 2 septembre 1858 et de la loi du 6 mai 1844. Il a été bien convenu que la question de légalité de l'ordonnance était réservée aux tribunaux, et que la chambre n'entendait ni la juger ni la préjuger (1).

917. L'art. 54 de la loi du 17 décembre 1814 n'exige pas que la loi soit votée dans le délai fixé. Il suffit que le projet soit présenté ; l'administration est en règle, et on ne peut la rendre responsable d'un fait qui est, après tout, le fait du législateur : ajoutez même que, malgré le texte de l'art. 54, la loi ne sera portée à la chambre des pairs qu'après que la chambre des députés aura statué.

918. L'art. 57 de la loi du 28 avril 1816, — l'art. 6 de la loi du 5 juillet 1856, — l'art. 49 de la loi du 6 mai 1844, ont chargé l'autorité royale de régler certains points d'exécution et d'administration, par des ordonnances, qui sont parfaites par elles-mêmes, sans la ratification ultérieure et le concours du pouvoir législatif.

919. On appelle *rayon-frontière* la zone soumise au régime et à la police des douanes.

Sur les frontières de terre son étendue est de 2 myriamètres, et même si les besoins du service

(1) Duvergier. Note sur l'art. 1^{er} de la loi du 6 mai 1844. (T. de 1844, page 76).

l'exigent de 2 myriamètres et demi , à partir de la ligne séparative du territoire étranger ⁽¹⁾. Sur les côtes et le long des fleuves, des rivières et des canaux, conduisant de la mer à un port de l'intérieur jusqu'au dernier bureau , le rayon n'est que d'un myriamètre ⁽²⁾.

920. La loi du 4 germinal de l'an II, tit. 2, art. 5 et 7, établit au-delà des côtes une autre zone. Elle soumet à la visite des préposés tout navire qui se trouve en mer à moins de 2 myriamètres, et elle oblige le capitaine à exhiber son manifeste, c'est-à-dire l'état de sa cargaison; si le navire a moins de 400 tonneaux, qu'il soit surpris, sauf le cas de force majeure, dans les 2 myriamètres, et qu'il ait à son bord des marchandises prohibées; c'est une tentative de contrebande: aux termes de l'art. 45 de la loi du 27 mars 1817, et de l'art. 45 de la loi du 17 décembre 1814, le navire et sa cargaison sont saisis et confisqués, et une amende égale à la valeur des marchandises est prononcée contre l'armateur et le capitaine.

921. Ces lois obligatoires sans contredit pour les navires français, sont-elles applicables aux navires étrangers? Les textes ne distinguent pas. Que le navire soit français ou étranger, qu'importe? Dans

⁽¹⁾ Loi du 6-22 août 1791, tit. 13, art. 42; loi du 8 floréal an XI, art. 84; loi du 28 avril 1816, art. 36.

⁽²⁾ Art. 85 de la loi du 8 floréal an XI.

ce dernier cas comme dans l'autre, n'a-t-on pas à craindre les mêmes dangers, plus de dangers peut-être ?

Nous rencontrons cependant une grave difficulté.

Aucune nation ne peut affecter la souveraineté des mers restée dans le domaine public du genre humain ; principe admis par tous les publicistes et que l'Angleterre elle-même ne conteste plus aujourd'hui.

Mais en même temps le droit international reconnaît à chaque peuple la suzeraineté et la police des mers qui baignent ses côtes. Un intérêt commun, l'intérêt des douanes et du commerce, comme l'intérêt de la salubrité publique et de la sûreté nationale, a fait accepter ce principe par toutes les nations civilisées. C'est là ce que l'on est convenu d'appeler la mer *territoriale* ou les *eaux d'une puissance*.

Mais quelles sont ses limites ? Nous ne discuterons pas les différents systèmes proposés par les publicistes. L'opinion la plus généralement accréditée détermine la souveraineté d'un État par la plus grande portée du canon des côtes. Au-delà plus de possession, et partant plus de souveraineté possible (1).

Ces principes posés, notre question est résolue.

Un navire est-il dans les eaux de la France ? il est obligé de se soumettre à ses lois et de souffrir la visite de ses agents.

(1) M. Daviel. Traité des cours d'eau, nos 6 et 8, et les auteurs qu'il cite. V. aussi une note fort complète de M. Devilleneuve, T. de 1839. 2. 37.

Se trouve-t-il au-delà quoique dans le rayon de deux myriamètres ? Ni la loi du 4 germinal de l'an II, ni la loi du 27 mars 1817, ne l'atteindront à aucun titre. Il est étranger et il reste en dehors du territoire français.

Il en serait autrement si les traités faits avec le pays dont il porte le pavillon, nous reconnaissent ce droit de police et de visite dans le rayon de deux myriamètres.

922. Un navire étranger est saisi, et le capitaine soutient qu'il ne se trouvait pas à la portée du canon des côtes, et que ni les traités ni le droit international ne le soumettent à nos lois de douanes. Le juge civil sera-t-il compétent pour résoudre cette question préjudicielle ? Non, à notre estime. Elle est essentiellement administrative. Elle intéresse les relations diplomatiques et les alliances de la France, et, d'un autre côté, il s'agit de reconnaître les limites du territoire. Sous ce double rapport, la difficulté échappe à la compétence judiciaire (1) Deux textes, l'art. 42, t. 15 de la loi du 6-22 août 1791, et l'art. 56 de la loi du 28 avril 1816, conduisent assez directement à cette solution. Ils chargent l'autorité administrative de déterminer et de proclamer les limites du rayon-frontière. Le juge devra donc surseoir et attendre

(1) Nous avons établi ces principes, aux nos 42 et 119 de notre 1^{er} volume.

qu'une ordonnance royale ait déclaré si les lois françaises obligeaient le navire. (Article 5 du Code civil.)

925. D'après l'art. 42, t. 15 de la loi du 6-22 août 1791, les limites du rayon-frontière étaient fixées par le directoire de département, qui faisait ensuite publier le tableau des territoires enveloppés dans la ligne et planter à la distance de deux cents toises, les uns des autres, des poteaux indicateurs. (Art. 45).

Mais l'art. 45 a été abrogé par la loi du 28 pluviôse an III. Elle dispose, en effet, qu'il ne sera point planté de poteaux, sauf, en cas de saisie, au défendeur à demander l'expertise aux frais de qu'il appartiendra.

L'article 56 de la loi du 28 avril 1816 a rapporté également les dispositions de l'art. 42. Ce n'est plus au préfet, mais au *gouvernement* à déterminer, dans les limites de deux myriamètres et demi, l'étendue du rayon-frontière. C'est au gouvernement à faire dresser le tableau des territoires compris, et la loi de 1816 ne laisse au préfet que le soin de le faire publier et afficher aux chefs lieux de canton et d'arrondissement.

Par *gouvernement*, la pratique administrative a entendu l'autorité centrale; la régie des douanes fait le travail, et le ministre des finances l'approuve (1).

(1) Art. 43, tit. 13 de la loi du 6-22 août 1791.

924. Sur les frontières de terre, deux lignes de bureaux. Les uns, les bureaux de sortie, sont placés sur la limite du rayon du côté de l'intérieur ; les autres, les bureaux d'entrée, du côté de l'étranger.

Sur les frontières maritimes, les mêmes bureaux sont à la fois bureaux d'entrée et bureaux de sortie. Une inscription doit dénoncer au public le bureau des douanes. Autrement, la marchandise qui le dépasserait ne serait pas en contravention (1).

925. L'article 4^{er}, tit. 45 de la loi du 6 août 1791, est ainsi conçu : « Il ne pourra être établi ou supprimé aucun bureau sans un décret du corps législatif » Il ne faut pas le prendre à la lettre. Mettre le gouvernement dans l'impuissance de rétablir les traites intérieures, ou d'étendre le rayon des douanes au-delà de la distance fixée par la loi : voilà sa pensée, toute sa pensée. Mais pour établir ou déplacer un bureau sur une ligne déjà autorisée, l'administration n'a pas besoin du concours du pouvoir législatif. C'est une affaire administrative et un simple acte d'exécution. Aux termes de l'article 48 de l'ordonnance du 30 décembre 1829, les bureaux sont établis ou supprimés par une décision du conseil d'administration approuvée par le ministre des finances (2).

(1) Bourgat, Code des douanes, t. 1^{er}, page 224, à la note.

(2) Merlin, Répertoire, v^o Douane, t. 4, pag. 317, et un arrêt de la Cour de cassation du 18 thermidor de l'an XI rapporté aux Questions de droit, v^o Douane, § 3.

926. L'arrêté du 25 ventôse de l'an VIII autorise même le ministre des finances à établir, sur l'avis de la régie, des bureaux de douanes dans l'intérieur et dans les villes de commerce les plus importantes. Mais, remarquez-le, ils ne perçoivent pas de taxe sur la circulation intérieure. Ce sont toujours des bureaux d'exportation et de sortie. Le commerce n'est même pas tenu d'y déclarer les marchandises qu'il expédie pour l'étranger ; c'est une simple faculté, et s'il le préfère, il les conduira et les déclarera au bureau frontière. On a cru qu'il fallait ouvrir aux négociants de l'intérieur, des bureaux où ils pussent faire eux-mêmes la déclaration, payer les droits, assister à la visite et veiller à l'emballage.

Les marchandises déclarées à un bureau intérieur, voyagent, comme nous le verrons, jusqu'à la frontière sous le plomb de la douane.

927. L'art. 4 de la loi du 31 octobre, 5 novembre 1790 oblige les municipalités à fournir aux préposés, les maisons et emplacements convenables ; le loyer en est payé sur le pied des derniers baux ou à dire d'experts.

Il importe de rappeler le texte même de l'art. 4, t. 45 de la loi du 6 août 1791 : « Les barrières, « bureaux, postes ou clôtures destinés à la garde et « surveillance des frontières, pourront être établis « sur le terrain qui sera nécessaire, en payant par

« la nation , aux propriétaires , la valeur dudit
« terrain , de gré à gré ; et , en cas de difficulté ,
« sur le pied qui sera réglé par les directoires de
« département , sur l'avis d'experts convenus entre
« la régie des douanes et lesdits propriétaires ,
« sinon nommés d'office.

« Les bureaux de recettes pourront être placés
« dans les maisons qui seront les plus conve-
« nables au service public et à celui de ladite ré-
« gie , autres néanmoins que celles qui seraient
« occupées par les propriétaires , en payant le
« loyer desdites maisons sur le pied des baux et
« aux clauses et conditions y portées ; et s'il n'y
« a point de baux , d'après l'estimation d'experts
« dans la forme ci-dessus réglée , et encore à la
« charge de dédommagements d'usage envers les
« locataires qui seraient déplacés avant l'expiration
« de leurs baux. »

L'arrêté du 29 frimaire de l'an VI enjoint aux administrations municipales et à leur défaut aux administrations de département, de désigner , sur la réquisition qui leur en est faite par les chefs de service , les maisons et emplacements propres à l'établissement des bureaux et au logement des préposés. La désignation ne doit porter sur des maisons occupées par les propriétaires , que dans le cas où il serait absolument impossible de trouver des maisons vacantes ou louées. Le loyer est réglé

sur le prix des derniers baux ; s'il n'en existe point et si les parties ne s'entendent pas sur l'indemnité, elle est fixée par experts convenus devant l'administration de département, sinon nommés par elle.

L'arrêté du 9 prairial de l'an VI renouvelle ces dispositions : « les administrations municipales et « à leur défaut celle de département, seront te- « nues, sous leur responsabilité, de désigner, « dans les trois jours de la réquisition qui leur « sera faite par les directeurs, inspecteurs, rece- « veurs et contrôleurs de douanes, les maisons et « emplacements propres à l'établissement des bu- « reaux et au logement des préposés tant desdits « bureaux que des brigades, et de prendre des « mesures pour qu'ils soient mis, dans la décade, « en possession desdits bâtiments. »

La loi de 91 et les arrêtés de l'an VI n'ont fait que consacrer les principes de l'ancienne législation. Une foule d'arrêtés du conseil, notamment les arrêts des 17 novembre et 7 décembre 1722, 3 décembre 1741 et 2 septembre 1743, autorisaient les fermiers des traites à prendre, tant à Paris que dans les autres villes, bourgs et lieux du royaume, les maisons qu'ils jugeraient nécessaires pour faire des bureaux de recettes, à l'exception néanmoins des maisons occupées par les propriétaires, et ils

évoquaient au conseil la connaissance de toutes les contestations à ce sujet (1).

De ces lois spéciales que motivent les considérations les plus puissantes d'utilité publique et qui d'ailleurs n'ont pas été abrogées, il résulte donc pour la régie des douanes le droit : 1° d'exproprier les terrains nécessaires pour établir les bureaux, barrières, postes et clôtures destinés à la garde et à la surveillance des frontières ; 2° d'occuper, mais à titre de loyer seulement, les maisons les plus convenables aux bureaux de recettes et au logement des employés.

Ce double droit nous semble incontestable en principe. Mais son exercice soulève de sérieuses difficultés.

928. Et d'abord, comment arrivera-t-on à l'expropriation? Suivra-t-on les formes, toutes les formes indiquées par la loi du 5 mai 1844?

Qui liquidera l'indemnité?

Qui autorisera les préposés des douanes à occuper telle ou telle maison?

Qui fixera le loyer en cas de contredit? Le conseil de préfecture ou les tribunaux?

L'art. 4, t. 45 de la loi du 6 août 1794 consacre bien le droit d'expropriation, mais sans en déterminer les formes. Il faut en conséquence en reve-

(1) Merlin. Répertoire, v^o Bureau de traites.

nir au droit commun et à la procédure organisée maintenant par la loi du 5 mai 1841. Est-ce à dire que l'on sera obligé de parcourir toutes les formalités ? Non sans doute. L'utilité publique est déclarée par la loi de 1791. Il ne reste qu'à désigner le terrain à exproprier, et c'est au préfet qu'il appartient de faire cette désignation (1).

L'administration des douanes et le ministre des finances ne resteront pas étrangers à la mesure ; c'est à la régie à apprécier les besoins de son service, et le ministre est nécessairement appelé à approuver un projet qui met une dépense à la charge de l'État. Mais ce sont là des actes d'administration intérieure, plutôt que des actes officiels ; l'acte opposable aux tiers, c'est l'arrêté du préfet.

Le tribunal civil prononcera l'expropriation, et l'indemnité sera liquidée par le jury.

En un mot, on prend la procédure d'expropriation à l'art. 44 de la loi du 5 mai 1841 ; c'est à cette hauteur que nous conduit la loi de 1791.

929. S'agit-il des maisons que les préposés demandent à occuper comme locataires ? Tout se passe sans le concours de l'autorité judiciaire. Il s'agit en effet d'une simple occupation ; la propriété n'est pas déplacée, et la loi du 5 mai 1841 ne règle que l'expropriation.

(1) Art. 2 et 11 de la loi du 5 mai 1841.

La procédure est textuellement réglée par les arrêtés du 29 frimaire et 19 prairial de l'an VI. Les maisons sont désignées par les directeurs, receveurs et contrôleurs de douanes, et la prise de possession autorisée par un arrêté du maire, et à son défaut, par un arrêté du préfet. Dans la pratique administrative, on trouvera sans doute convenable d'obtenir l'agrément des chefs de service, du directeur de division, du directeur général, et même du ministre des finances. La mesure a trop de gravité pour être abandonnée exclusivement à des agents secondaires.

Le même motif nous fait regretter que la loi n'ait pas exigé, dans tous les cas, un arrêté du préfet.

950. Des experts sont nommés pour évaluer l'indemnité, mais ce sont des experts et non pas des arbitres. Ils émettent un avis et ne rendent pas de décision.

Qui nomme les experts et qui juge en définitive sur leur rapport? D'après la loi de l'an XI et les arrêtés de l'an VI, le directoire de département. Mais les directoires ont été remplacés par les préfets et les conseils de préfecture. Qui, dans notre matière, a donc hérité de leur compétence? Nous avons déjà posé le principe. La matière est-elle administrative? Elle est déférée au préfet. Est-elle contentieuse? Au conseil de préfecture. Or, la matière

est essentiellement contentieuse, c'est un véritable litige ; c'est donc le conseil de préfecture et non le préfet qui a recueilli l'héritage du directoire, et qui se trouve compétent (1).

La jurisprudence a admis notre distinction dans une matière qui a la plus grande analogie. La loi du 15-28 mars 1790 (2) donne aux communes le droit d'obliger le propriétaire d'une halle à la lui vendre ou à la lui louer. Quelle autorité a compétence en cas de difficulté? Après bien des décisions contraires, le conseil d'État a fini par distinguer : dans le cas de vente, c'est aux tribunaux qu'il appartient de prononcer conformément aux lois générales sur l'expropriation. Dans le cas de location, au contraire, l'affaire reste dans les attributions du conseil de préfecture.

Voici en quels termes un avis du conseil d'État du 30 juillet 1856 a traité la question : « Sur la
« question de savoir à quelle autorité il appartient
« en cas de dissentiment entre les communes et
« les propriétaires, de statuer sur l'indemnité due
« aux derniers ; considérant que cette indemnité
« peut avoir pour objet, soit le prix de l'immeu-
« ble, soit le prix de la location, selon l'option

(1) Nous nous étonnons vraiment que M. Bourgat, dans son Code des douanes, page 50, n° 70, ait écrit le contraire. Il n'a pas, au reste, motivé son opinion.

(2) Art. 19, t. 2.

« du propriétaire; que quand le propriétaire opte
 « pour la vente, cette aliénation exercée en vertu
 « de la loi, a tous les caractères d'une expro-
 « priation pour cause d'utilité publique; qu'elle doit
 « donc être réglée d'après les dispositions de la
 « loi du 7 juillet 1833, qui forme le droit com-
 « mun en matière d'expropriation; — que quand
 « le propriétaire opte pour la location, la discussion
 « ne porte plus que sur une simple jouissance dont
 « il s'agit de déterminer la durée, les conditions
 « et le prix; — que d'après les lois des 15-28 mars,
 « 12-20 août 1790, ces contestations devaient être
 « renvoyées aux assemblées administratives, les-
 « quelles sont remplacées pour les matières spécia-
 « les par les conseils de préfecture; que, d'après
 « la loi du 16 septembre 1807, les conseils de
 « préfecture sont compétents pour statuer sur les
 « contestations relatives aux simples jouissances
 « temporaires, ou aux occupations de terrains pour
 « cause d'utilité publique; — qu'ainsi, lorsque le
 « propriétaire opte pour la location, c'est aux con-
 « seils de préfecture qu'il appartient de régler les
 « conséquences de cette opération (1). »

954. *Importation par mer.* — Quand un navire, quel que soit son pavillon, quel que soit le lieu d'où il vienne, aborde dans un port français, le capitaine a

(1) Sirey, Nouvelle collection, t. 6. 2. 284. V. dans le sens de cet avis un arrêt du conseil d'État du 10 mars 1843, et Serrigny, t. 2, n° 823.

24 heures pour déposer à la douane son manifeste, premier gage de soumission aux lois du pays, renseignement précieux qui dénonce, et par cela même préviendra le plus souvent toute tentative de fraude. L'omission ou les inexactitudes, déficit, excédant de colis, différence de marchandises, sont punies très-sévèrement (1).

952. Le capitaine a le même délai pour faire son rapport de mer, s'il veut établir une relâche forcée, des retards ou des avaries par fortune de mer, la provenance en droiture des colonies, toutes les fois, en un mot, qu'il invoque un bénéfice subordonné aux circonstances de la navigation (2). Ne confondez pas ce rapport fait à la douane dans un intérêt public avec le rapport exigé dans l'intérêt privé du commerce et déposé au greffe (art. 242 du Code de commerce).

955. Le manifeste n'est qu'une déclaration en gros tout-à-fait insuffisante pour liquider les droits. L'armateur ou le consignataire donnera donc, dans les trois jours de l'arrivée du navire, l'état détaillé, écrit et signé de la cargaison ; il devra préciser le nombre, le poids et le contenu des colis, les qua-

(1) Art. 2 et 3, t. 2 de la loi du 5 germinal an II.—Loi du 9 février 1832, art. 4.

(2) Lois du 6 août 1791, t. 6, art. 1 et 2.—4 germinal an II, t. 7, art. 2.—21 avril 1818, art. 51.—22 juillet 1822, art. 15.

lités et quantités, et si le droit est perceptible sur la valeur, évaluer les marchandises (1).

Il ne suffirait pas de présenter les colis et de dire au préposé : voyez et comptez. Ce serait un piège. Si la régie se trompait à son préjudice, il est bien permis de croire que le redevable se tairait, tout prêt, dans le cas contraire, à signaler l'erreur.

La fausse déclaration est sévèrement punie, et le déclarant n'est pas reçu à l'augmenter ou à la diminuer. Cependant on lui permet de rectifier dans le jour et avant la visite, l'erreur commise, sur le poids, le nombre, la mesure, mais jamais sur l'espèce (2).

Si le consignataire ne se présentait pas, les marchandises seraient déposées à ses frais dans les magasins de la douane, et vendues au bout de deux mois, soit à la charge de payer les droits, soit à la charge de les réexporter si elles étaient prohibées (3).

954. Ces formalités remplies, les marchandises sont débarquées avec un permis écrit, — en présence des préposés, — dans le port, — du lever au coucher du soleil (4).

955. Il reste à liquider et à percevoir les droits.

(1) Art. 9, t. 2 de la loi du 6 août 1791. — Art. 4, t. 2 de la loi du 4 germinal an II.

(2) Art. 12, t. 2 de la loi de 1791.

(3) Art. 9, t. 2 de la loi du 4 germinal de l'an II.

(4) Art. 13, t. 2 de la loi du 22 août 1791.

La régie peut s'en tenir à la déclaration. Elle peut aussi procéder à une visite. Mais, dans ce cas, les droits ne sont acquittés que d'après le résultat de la vérification. Il en était autrement sous l'ordonnance de 1687, « si le voiturier s'est trompé en déclarant « plus, il paie pour tout ce qu'il a déclaré, disait « un auteur que nous avons déjà cité. C'est bien « fait, car c'est sa faute : cependant le procédé « n'est pas absolument honnête, et il semble que « c'est la visite qui doit faire foi pour ou contre et « dans les deux cas (1). »

956. Un procès-verbal constate l'inexactitude des déclarations.

La reprise porte-t-elle sur le nombre ou sur le poids? Point de difficulté; il ne s'agit que d'un fait matériel à vérifier. S'élève-t-il des doutes sur l'espèce, l'origine ou la qualité des produits? La question est plus délicate : elle demande à la fois et une grande habitude et des connaissances spéciales. Trois commissaires experts sont institués pour donner leur avis. Le ministre du commerce leur adjoint, dans chaque espèce, deux négociants ou fabricants avec voix consultative. Les commissaires experts ne jugent pas, ce ne sont que des donneurs d'avis; mais leur intervention n'est pas facultative, c'est la base

(1) *Traité de l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, p. 192.

nécessaire du jugement (1). Nous reviendrons sur ce point.

957. Il est possible que la difficulté porte aussi sur la valeur déclarée. La loi du 6 août 1791, tit. 2, art. 25, et la loi du 4 floréal de l'an IV ont accordé à la régie, pour déjouer la fraude, un moyen aussi simple que péremptoire, le droit de préemption. Les préposés peuvent prendre les marchandises en payant la valeur déclarée et le dixième en sus. C'était aussi le système de l'ordonnance de 1687, mais elle exigeait un sixième. « Qui est bien attrapé alors, dit notre vieil auteur? C'est le marchand. »

Une circulaire de la régie du 6 septembre 1825 a, malgré la généralité du texte, défendu de préempter les marchandises qui ne paient qu'un quart pour cent de leur valeur. L'intérêt n'est pas assez grand pour motiver l'exercice de ce droit rigoureux. — Un arrêté ministériel du 25 juin 1827 a fait une autre exception pour les objets qui sont définitivement taxés par le conseil consultatif des arts et manufactures et pour les grands miroirs dont la valeur est fixée par le tarif de la manufacture royale.

La préemption est exercée pour le compte des préposés et non pour celui de la régie, sauf cependant quand les marchandises déclarées sont des laines.

(1) Arrêt C. cass. 30 janvier 1839. (S. v. 39. 1. 156)

L'art. 1^{er} de la loi du 17 mai 1826, et l'art. 1^{er} de la loi du 2 juillet 1836 accordent à la régie une préférence sur les employés, qui ne sont admis à préempter qu'à son refus.

Lors de la vérification, les préposés dressent un procès-verbal qui constate l'insuffisance de la valeur déclarée, et la volonté d'exercer le droit de préemption. Ce procès-verbal affirmé devant le juge de paix dans les 24 heures et enregistré dans les 4 jours, est signifié dans la quinzaine avec offre réelle de payer la valeur déclarée et le 10^e en sus. Pour les laines, le délai a été restreint à trois jours; il est plus facile de connaître le véritable cours du marché :

958. La régie pourrait-elle contester la déclaration et demander un supplément de droits, sauf à établir, en cas de contredit, l'insuffisance de la valeur par les commissaires experts? Les textes n'ouvrent à la régie qu'un seul droit : le droit de préemption. L'art. 4 de la loi du 9 février 1852 dispose bien : « Si la douane juge que la valeur des marchandises « n'a pas été déclarée à son véritable taux, elle « pourra, d'office, en assigner une plus exacte, « sauf, si l'expéditeur conteste, à recourir aux com- « missaires experts institués par l'art. 49 de la loi « du 27 juillet 1822. » Mais il ne s'agit là que du transit des marchandises prohibées, et la valeur n'est pas déclarée pour asseoir le droit d'importation, mais bien pour établir la base d'après

laquelle l'amende sera réglée , si la marchandise n'est pas conduite à l'étranger. Rien à conclure par conséquent de cet article *tout spécial au transit*.

Le législateur aura pensé que l'expertise était , jusqu'à certain point , conjecturale , qu'elle donnerait toujours lieu à des plaintes et qu'il suffisait d'accorder à la régie la préemption.

Les droits sont payés sur la valeur déclarée, et le 40^e en sus , et les préposés disposent , comme ils l'entendent, des marchandises.

959. Quelquefois, la taxe est perçue sur le poids, sur le poids brut ou sur le poids effectif. Si les marchandises sont tarifées à moins de 40 f. par cent kilogrammes, on les pèse y compris les tonneaux et les enveloppes, c'est le poids brut ; si le droit dépasse au contraire 40 f. par cent kilogrammes, les marchandises sont taxées au net et on déduit l'emballage, c'est ce qu'on appelle la tare. Elle est légale ou réelle. Légale, quand la déduction est fixée à l'avance et à forfait par les règlements ; réelle, quand on sépare pour les peser effectivement, la marchandise et l'emballage. Le négociant a la faculté, ou de s'en tenir à la tare légale, ou d'invoquer la tare réelle et de déclarer le poids net effectif ⁽¹⁾.

940. Le tarif est établi, sur la valeur moyenne des marchandises ; s'il détermine, dans la plupart des

(1) Loi du 27 mars 1817, art. 7.

cas, le prélèvement à opérer, par une taxe fixe qui porte, sur le nombre, le poids ou la mesure, c'est une espèce d'arbitrage à forfait, et, dont le but unique est de rendre la perception plus facile et plus sûre.

Le redevable n'est donc jamais admis à demander une réduction, par le motif que les marchandises déclarées seraient de basse qualité.

Une exception toutefois, dans le cas d'avarie, c'est-à-dire, quand un événement de mer en a déprécié la valeur. C'est un fait qui ne pouvait être prévu, et dont, par conséquent, la loi ne devait pas tenir compte à l'avance.

L'art. 5 de la loi du 21 avril 1818 accorde alors une remise proportionnelle à la dépréciation.

Quand et comment ce droit de réduction ou de *réfaction* sera-t-il exercé ?

Et d'abord, il faut une *avarie*, c'est-à-dire un dommage survenu aux marchandises, par naufrage, voie d'eau ou tout autre événement de mer, depuis leur départ jusqu'au débarquement au port d'arrivée (art. 597 du Code de Commerce). Nous n'avons donc pas besoin de faire observer que ce bénéfice est refusé à l'importation par terre

Le rapport, déposé à la douane, devra justifier la fortune de mer.

Le receveur et le vérificateur apprécieront ensuite si la marchandise a réellement été dépréciée.

S'il s'élève, sur ce point, un contredit, il est soumis aux commissaires experts du gouvernement (1).

941. La demande en réduction doit être formée, à peine de nullité, dans les trois jours qui suivent la visite, et dans le mois si la marchandise a été entreposée (2).

L'avarie prouvée, il reste à faire constater l'importance de la dépréciation. Elle résulte du prix courant des mêmes espèces de marchandises, comparé à la valeur actuelle des marchandises avariées.

Le cours à consulter est le dernier cours de la place ou du port le plus voisin.

La valeur actuelle s'établit par la vente même des objets avariés.

La loi craint quelque concert frauduleux ; en conséquence, elle exige que la vente soit faite publiquement, par un courtier de commerce ou un autre officier public, sous la surveillance et avec le concours du receveur. Il y a plus, la régie s'est réservé le droit d'exercer, dans les vingt-quatre heures, après l'adjudication, une espèce de retrait ; c'est-à-dire, de prendre le marché pour son compte, en remboursant le prix aux adjudicataires avec une prime de 5 0/0. Les formes sont celles de la préemption.

(1) Art. 19 de la loi du 27 juillet 1822.

(2) Fasquel, nos 492 et 493.

Les marchandises sont vendues *acquittées* et les droits payés, non pas en sus, mais aux dépens du prix.

Le déclarant a un autre privilège. Il peut séparer les marchandises avariées, mais à la charge de les détruire devant les préposés ou de les réexporter; et il a cette double faculté, même après la déclaration; c'est-à-dire, quand, rigoureusement, le droit serait acquis à la régie.

Cette réduction, pour avarie, n'est accordée que dans les ports d'entrepôt (1).

942. Notre régime de douane dont le principe est, comme nous l'avons vu, de protéger la production et la fabrique nationales, repousse certains produits étrangers.

La prohibition est absolue ou relative. *Absolue*, elle ferme tous les bureaux de douanes; *relative*, elle exige que les marchandises soient importées par mer, par des navires d'un certain tonnage (plus de quarante tonneaux), et par les bureaux désignés.

Il est vrai de dire que, dans ce cas, la loi se préoccupe plus de l'intérêt de la navigation et de la régie, que de l'intérêt du commerce. Elle ferme les frontières de terre, parce qu'elle donne une prime à notre marine, en grevant d'une surtaxe,

(1) V. sur les réductions pour cause d'avarie, la loi du 21 avril 1818, art. 51 et suivants.

les navires étrangers (¹). Or cette protection serait illusoire si l'on recevait, par les frontières de terre, les marchandises qu'un navire étranger vient de jeter dans un port voisin. — Tous les ports ne sont pas ouverts, parce qu'il faut que la régie prenne des précautions spéciales et place des préposés capables pour liquider les droits et déjouer la fraude.

Les denrées coloniales et les marchandises qui paient plus de 20 f. par 100 kilog. ne sont, entre autres, admis que par les bureaux désignés (²).

L'art 5 du décret du 21 septembre 1795 contenant l'acte de navigation, n'admettait l'importation en France et dans les colonies françaises, que par des navires français. Il a été abrogé, et les navires étrangers ne sont plus grevés que d'une surtaxe, sauf, comme nous le verrons, que les navires français ont seuls le privilège du cabotage, c'est-à-dire, de transporter les marchandises françaises en franchise de droits, d'un port français à un autre port français.

945. Des marchandises prohibées sont à bord d'un navire, qu'advient-il ?

Et d'abord on distingue si la relâche est volontaire ou forcée.

Dans le premier cas, l'art. 22 de la loi du 9

(¹) L. du 27 mars 1817, art. 2. — L. du 28 avril 1816, art. 7.

(²) Art. 20 de la loi du 28 avril 1816. — Art. 8 de la loi du 27 mars 1817. — Art. 7 de la loi du 5 juillet 1836.

février 1852 fait plusieurs espèces : 1^o Le manifeste désigne exactement les marchandises par leur nature , leur espèce et leur qualité. — Le navire est de cent tonneaux , au moins. -- Les marchandises prohibées ne forment pas le dixième du chargement. Si toutes ces conditions se trouvent réunies, on suppose que le capitaine est de bonne foi ; qu'il ignorait notre régime de douane ; on ne craint pas une tentative de fraude. La loi ne prononce aucune amende , elle prescrit seulement de réexporter les marchandises. Elle permet même de les laisser, pendant quatre mois , sous les clefs de la douane , moyennant un simple droit de magasinage ;

2^o Le manifeste ne désigne les marchandises que *par leur nature* , ou le navire a moins de cent tonneaux ; mais le chargement ne se compose pas pour les 9/10^{es} d'objets prohibés. Les marchandises sont déposées en douane pour être réexportées par le même navire , ou s'il ne retourne pas, par le premier bâtiment du tonnage requis, sortant du port, et dans un délai qui ne pourra excéder un mois ;

3^o Si le prohibé forme plus que le dixième du chargement , le navire est suspect, et il est contraint de reprendre la mer immédiatement, sans avoir fait aucune opération.

Il en serait de même s'il abordait dans une ville qui n'a pas d'entrepôt.

Dans toutes ces hypothèses , le capitaine , si le navire a moins de cent tonneaux , encourt une amende de 4,000 fr. Le navire n'est pas confisqué , mais il est retenu avec la cargaison comme gage et jusqu'au paiement.

944. D'autres règles si la relâche est forcée ; c'est-à-dire si le navire est obligé d'aborder dans un port français , par fortune de mer , poursuite d'ennemi , par détresse , en un mot. La rigueur de la législation fiscale fléchit alors devant ces grands principes d'humanité , que respectent toutes les nations civilisées.

Que le capitaine dépose son rapport de mer , dans les vingt-quatre heures , pour établir le cas fortuit , qu'il dépose également son manifeste , pour prouver sa bonne foi et mettre sa cargaison sous la surveillance de la douane , et il pourra , sans encourir d'amende , attendre , dans le port , que son navire soit radoubé ou que le temps lui permette de continuer son voyage.

Avec un permis de la douane , il pourra même faire charger les marchandises de bord à bord sur un autre navire , ou les débarquer ; elles sont mises dans ce cas , sous la clef de la douane qui n'exige qu'un simple droit de magasinage.

La loi de 1794 et la loi du 4 germinal an II , vont plus loin : « La douane permettra la vente des ob-
« jets de nature périssable , ou qu'il sera néces-

« saire de vendre pour payer les frais de radoub et « satisfaire à des dépenses imprévues et urgentes ». La permission de la douane se renferme d'ailleurs dans les limites de la nécessité.

Les marchandises ne seront-elles vendues qu'à la charge d'être réexportées ? La loi du 4 germinal de l'an II ne l'exige pas , tandis qu'elle en fait une condition expresse , si les marchandises sont vendues , à défaut de déclaration , après le délai de deux mois. On aura craint que la valeur des marchandises n'en fût dépréciée , et la position du capitaine , mérite tous les égards du pays dont il est devenu l'hôte.

945. Les importations , par terre , sont soumises à la plupart des règles que nous venons d'exposer , sauf toutefois celles qui , par la nature des choses , sont propres aux importations par mer.

Voici en outre quelques spécialités :

Toute marchandise qui a franchi les limites de la ligne frontière , doit être conduite , par la route la plus directe , au premier bureau d'entrée. On commettrait même une contravention en l'introduisant dans quelque maison ou auberge , avant de l'avoir présentée à la douane.

Le conducteur n'a pas , on le conçoit , de manifeste à déposer , mais il représente sa lettre de voiture , et il passe sa déclaration dans les formes et avec les détails que nous avons expliqués. Il

ajoute le nom , l'état et le domicile du destinataire.

Les préposés procèdent ensuite à la visite , qui n'est pas comme pour les marchandises importées par mer , purement facultative ; les droits sont perçus sur les quantités reconnues.

Après le paiement , les marchandises sont rechargées dans la cour de la douane , et sous l'inspection des préposés , qui , au moment du départ , remettent au conducteur un acquit de paiement , sans lequel nulle marchandise ne peut circuler dans le rayon-frontière.

Si les marchandises restent dans la commune , elles doivent être conduites chez le destinataire , sans mouvement rétrograde et sans magasinage.

Sont-elles expédiées plus loin ? le passavant indique la route à suivre , le bureau de contrôle , et le délai dans lequel le chargement devra être représenté.

A ce dernier bureau , on fait une vérification sommaire , mais très réelle , dans le but de reconnaître si ce sont bien les colis qui ont payé les droits.

Le rayon-frontière franchi , les marchandises circulent , dans l'intérieur , librement et sans avoir besoin d'être accompagnées de la quittance de la douane. La loi présume que les droits ont été payés.

Quelquefois , c'est une facilité donnée au com-

merce , certaines marchandises n'acquittent les droits qu'au bureau de sortie.

Le conducteur ne passe au premier bureau qu'une déclaration sommaire , et les employés ne vérifient que le nombre , l'espèce et le poids des colis déclarés.

La voiture est alors expédiée , sous les plombs de la douane et avec l'escorte de deux préposés , au bureau de seconde ligne , qui reçoit la déclaration complète et détaillée , liquide et encaisse les droits (1).

946. L'importation par terre a ses restrictions comme les importations par mer. Et en effet , la loi prononce : 1° la prohibition absolue de certains produits fabriqués ; 2° l'admission , par les seuls bureaux désignés , des marchandises taxées à plus de vingt francs par cent kilogrammes ; 3° l'entrée , par les bureaux principaux seulement , des marchandises omises au tarif ; 4° la défense de faire entrer , par les frontières , les denrées et autres marchandises énoncées en l'art. 22 de la loi du 28 avril 1816 (2).

947. *Exportations* ; c'est le transport à l'étranger de marchandises et de produits français.

Le commerce n'a pas , sans doute , une liberté

(1) Telle est l'analyse du t. 2 de la loi du 6-22 août 1791 , de la loi du 4 germinal an II , t. 3 , de la loi du 28 avril 1816 , t. 4.

(2) Loi du 28 avril 1816 , t. 2.

absolue, mais notre système de douane, loin de les restreindre, tend, au contraire, à favoriser les exportations.

Et en effet, il a considérablement réduit cette longue nomenclature de prohibitions décrétées par les lois de la révolution et de l'empire.

Il ne défend plus la sortie des grains (1). On a compris que si l'agriculture nourrit le peuple, c'est la liberté seule qui fait la richesse de l'industrie agricole. Cependant, il est vrai de reconnaître que les lois du 15 avril 1832 et 26 avril 1835 ont un peu affaibli le principe, en réglant les droits d'entrée et de sortie sur le cours du marché.

La loi ne prohibe absolument que la sortie de ces matières premières, dont la production est limitée et tout-à-fait insuffisante aux besoins de la fabrique, comme les *drilles*.

Dans un autre intérêt et que tout le monde comprend, il est interdit aux particuliers d'exporter la poudre et les armes de guerre; c'est au Roi seul qu'il appartient d'autoriser les manufactures royales à fournir des armes aux puissances étrangères (2).

D'un autre côté, les droits sont très-modérés; la plupart des marchandises, notamment les produits agricoles, sont tarifés à une taxe de 25 c. par 100

(1) Loi du 15 avril 1832.

(2) Loi du 6-22 août 1792, art. 5. Ordonnance du 24 juillet 1816, art. 13. Loi du 4 thermidor an IV. Ordonnance du 19 juillet 1829.

kilog. ou d'un $\frac{1}{4}$ pour 100 de la valeur. C'est ce que l'on appelle la taxe de *la balance*. C'est moins un impôt qu'un moyen, comme le mot l'indique, de suivre le mouvement du commerce et de constater tous les faits commerciaux.

Aussi les droits d'exportation forment à peine la trentième partie de la recette des douanes.

Quelquefois même, la loi accorde, aux produits de nos fabriques exportés, une prime ou plutôt la restitution des droits payés par les matières premières. C'est le *Draw-back* de la loi anglaise.

948. Enfin, le régime des douanes est beaucoup moins sévère; les marchandises peuvent être exportées par les navires de tout tonnage et par tous les bureaux, sauf cependant deux exceptions: les marchandises omises au tarif ne sortent que par les bureaux principaux, et les marchandises primées que par les bureaux désignés.

949. Tantôt les marchandises sont exportées par mer, tantôt par les frontières de terre ou par les bureaux de l'intérieur, quelquefois avec une prime.

Si l'on exporte par mer, on fait, au bureau, une déclaration dans les formes et avec les détails prescrits pour les importations. On indique en outre le nom du navire et du capitaine, le lieu de la destination.

Les employés procèdent ensuite à la visite toujours facultative, et quelquefois partielle.

Les droits payés, les marchandises sont embarquées avec un permis de la douane, et sous la surveillance des préposés, sauf le cas de force majeure. Elles ne doivent jamais rester dans les magasins de l'expéditeur (1).

Le capitaine fait viser son manifeste et il met à la voile (2).

950. Par terre, les marchandises sont conduites par la route la plus directe au premier bureau de la ligne intérieure, à moins que le bureau frontière ne soit plus rapproché du lieu du chargement.

Après la déclaration, la visite des employés (elle est facultative) et le paiement des droits, les marchandises sont conduites à l'étranger (3).

951. Nous avons vu que la loi du 25 ventôse de l'an VIII autorise le gouvernement à établir des bureaux intérieurs, dans les grands centres de commerce : on en compte six. Dans ce cas, quelques formalités spéciales. Après la visite, les colis sont plombés, et l'expédition indique le bureau de sortie, chargé de vérifier le plombage.

952. Nous ne parlons pas des difficultés élevées sur l'exactitude des déclarations, des amendes ; sur tous les points communs il faut se référer aux règles posées sur les importations.

(1) Sur les exportations par mer, V. le titre 2 de la loi du 6-22 août 1791.

(2) Loi du 5 juillet 1836, art. 2.

(3) Titre 1^{er} et 2 de la loi du 6-22 août 1791.

955. Quelquefois des primes sont accordées aux exportations.

C'est, nous le répétons, la restitution des droits payés par les matières premières, afin que les produits fabriqués en France soient en mesure de soutenir la concurrence sur les marchés étrangers. Les primes n'ont ni une autre cause ni un autre but.

En conséquence, plusieurs formalités (1).

Un certificat signé par le fabricant et visé par le maire ou le sous-préfet, si la douane l'exige, atteste l'origine des produits.

Quand il s'agit de sucres, ce certificat, avant d'être admis, est soumis au jury spécial institué par le ministre du commerce dans chacun des bureaux désignés (2).

En cas de contredit sur l'origine, il en est référé aux commissaires experts du gouvernement.

On représente la quittance des droits d'entrée. Pour certaines marchandises, la loi fixe le délai après lequel elle n'est plus reçue; tantôt six mois et tantôt deux ans (3).

On fait aux bureaux désignés par les règlements la déclaration détaillée des marchandises que l'on se propose d'exporter. Elle indique qu'elles sont expédiées sous le bénéfice de la prime, et l'on pré-

(1) Ordonnance du 23 septembre 1818.

(2) Loi du 27 mars 1817, art. 5.

(3) Loi du 21 avril 1818, art. 16. Loi du 26 avril 1833, art. 2.

cise , d'après le tarif , la somme demandée. Après une visite spéciale , les marchandises sont placées dans des colis , et on les plombe avec un soin tout particulier. Si des sucres sont expédiés en *vrac* , la voiture est bâchée et plombée de manière à établir un scellé parfait. La loi craint que dans le trajet les marchandises ne soient soustraites ou remplacées par d'autres.

L'expédition indique le bureau de sortie et le délai fixé pour le transport , un jour par deux myriamètres et demi , et même deux jours si le commerce en démontre le besoin.

Les employés du bureau de sortie , après avoir vérifié l'état des plombs , escortent le chargement jusqu'à la frontière ou jusqu'au navire. Dans ce dernier cas , ils assistent à l'embarquement et au départ du navire. Si , comme pour l'Orne et la Doure , il n'existe pas de bureau à l'embouchure de la rivière , ils convoient le bâtiment jusqu'à la mer.

Ils délivrent ensuite un certificat de sortie.

L'exportation consommée , le receveur du dernier bureau adresse les pièces au directeur qui , après les avoir examinées et visées , les transmet au conseil d'administration. Le conseil délibère sur l'allocation de la prime.

Le ministre des finances ou le directeur général , en vertu de sa délégation , ordonnance le paiement.

Les fraudes qui seraient commises ou tentées pour obtenir un excédant de prime, sont punies d'une amende triple de la somme qui aurait été allouée au-delà du tarif (1).

954. *Entrepôts.*—Un système de douane qui soumettrait toutes les marchandises entrées en France au paiement immédiat et nécessaire des droits d'importation, pèserait d'un poids trop lourd sur le commerce. Il le mettrait, à peu près, dans l'impuissance de réexporter et de spéculer sur le marché étranger, où les marchandises n'arriveraient que grevées de la double taxe d'importation et d'exportation. D'un autre côté, il l'énerverait, en l'obligeant à faire l'avance de capitaux considérables, quand il lui importe de ne payer qu'au moment où il se trouve en mesure de vendre.

955. Dans l'origine, on établit des ports-francs. La douane les considérait comme un terrain neutre où les marchandises étrangères étaient reçues et d'où elles retournaient à l'étranger en franchise de tous droits.

Le plus célèbre de tous fut Marseille, déclaré port-franc par lettres-patentes de 1669. La loi du 28 juillet — 1^{er} août 1791, et le décret du 11 nivôse an III, révoquèrent un privilège qui violait deux grands principes de la révolution : l'unité et

(1) Loi du 5 juillet 1836, art. 1^{er}.

l'égalité, et tous les ports-francs furent désormais soumis au régime commun.

Une ordonnance du 20 février 1815 s'avisait cependant de replacer Marseille dans une position exceptionnelle, et d'en faire une espèce de port-franc; mais une autre ordonnance du 10 septembre 1817 ne lui laissa qu'un entrepôt spécial et le droit de recevoir, sans surtaxe, les marchandises exportées par navires étrangers.

Ce système, outre qu'il constituait un privilège dont les autres villes avaient le droit de se plaindre, n'était pas sans inconvénient, pour les ports-francs eux-mêmes; il les isolait du mouvement intérieur et commercial de la France; il assimilait les produits de leurs fabriques aux produits étrangers. D'un autre côté, et par la force des choses, le nombre des ports-francs était extrêmement restreint, et sur tous les autres points, les douanes avaient pour le commerce les conséquences ruineuses que nous avons signalées.

956. Colbert comprit que ce n'était pas toute la ville qu'il fallait isoler et rendre fictivement étrangère, mais seulement les magasins disposés pour recevoir les marchandises importées; l'immunité pourrait alors être étendue à tous les centres de commerce qui la réclameraient. L'ordonnance de 1687 créa les entrepôts; mais les fermiers des traites grevés de quelques frais d'administration, exposés

peut-être à quelques fraudes , protestèrent , et ils eurent assez de crédit pour faire rapporter , dès 1688 , cette disposition de l'ordonnance de 1687.

957. Ce ne fut qu'en 1805 et alors que la paix d'Amiens eut ranimé les entreprises maritimes et commerciales que l'on reprit l'idée de Colbert , et la loi du 8 floréal de l'an XI établit les entrepôts (1).

958. L'entrepôt, c'est donc le lieu où le commerce est admis à déposer, sans paiement actuel de droits, les marchandises qu'il se réserve de réexporter ou de livrer plus tard à la consommation.

Il est ou réel ou fictif.

Réel, quand le dépôt se fait dans un bâtiment spécial, isolé, sous la garde de la douane et du commerce.

Fictif, quand les marchandises entrent dans les propres magasins du destinataire, qui s'engage à les réexporter ou à payer les droits dans le délai.

959. Les entrepôts réels peuvent être établis, en vertu d'ordonnance royale, non seulement dans les ports, mais encore dans les villes de l'intérieur (2). Toute ville qui demande un entrepôt, est tenue d'offrir un bâtiment convenable et de se charger des dépenses, soit d'établissement, soit d'entretien (3).

(1) Les entrepôts furent établis quelque temps après en Angleterre; c'est une idée toute française.

(2) Loi du 8 floréal de l'an XI, art. 23. Loi du 27 février 1832, art. 1^{er}.

(3) Art. 9 et 10 de la loi du 27 février 1832.

Au refus du conseil municipal, le commerce est admis à prendre directement cette charge pour son compte; les actionnaires sont alors constitués en une société anonyme que représente la chambre de commerce.

960. Les magasins sont fermés à deux clefs : l'une est remise à la douane et l'autre au préposé du commerce, de telle sorte que les marchandises sont placées à la fois sous la garde et la surveillance de la régie et des entrepositaires eux-mêmes (1).

Les marchandises ne sont reçues en entrepôt qu'après une déclaration détaillée et la visite des employés. Elles sont enregistrées sur le livre de la douane, qui, tous les ans, procède à un recensement général.

961. La durée de l'entrepôt, à moins que des circonstances particulières ne déterminent le directeur général à la prolonger, est de trois ans. Il faut que dans ce délai les marchandises soient réexportées ou livrées à la consommation.

Les trois ans expirés, la douane fait sommation à l'entrepositaire de réexporter ou de payer les droits dans le délai d'un mois. Faute de ce faire, les marchandises sont vendues à la charge d'acquitter les droits si elles sont tarifées, ou de les réexporter si elles sont prohibées.

(1) Art. 26 de la loi du 8 floréal de l'an XI.

Le prix, déduction faite des frais et droits de magasinage, est déposé à la caisse des consignations, et, s'il n'est retiré dans l'année, il est définitivement acquis au trésor (1).

962. Les droits sont liquidés, d'après le tarif en vigueur, au moment où les marchandises sortent de l'entrepôt pour être livrées à la consommation; c'est alors, en effet, qu'elles sont importées; jusques-là et grâce à la fiction de l'entrepôt, la douane les considère comme hors de France.

965. La douane est-elle responsable des marchandises entreposées? Sans doute, elles sont sous sa garde, mais non pas sous sa garde seule; le préposé du commerce a l'une des deux clefs. D'un autre côté, point de présomption légale qui déclare la régie responsable de plein droit. Il faut donc prouver, qu'en fait, les marchandises ont été perdues ou soustraites par les préposés (2).

964. La douane ne pourra-t-elle pas, au contraire, reporter sur le négociant la responsabilité du déficit, et réclamer contre lui les amendes prononcées contre les importations frauduleuses? La difficulté nous semble résolue par les mêmes principes. La

(1) Art. 14 de la loi du 17 mai 1826.

(2) Arrêt de la Cour de cass. du 12 mai 1830. (S. 30. 1. 161).—L'arrêt du 13 juin 1831. (S. 31, p. 267), n'est pas contraire. Il s'agissait dans l'espèce de marchandises *prohibées* placées sous la *seule* clef de la douane, aux termes de l'art. 15 de la loi du 17 mai 1826. Cet article a été abrogé par l'art. 17 de la loi du 9 février 1832.

douane a aussi et principalement la garde de l'entrepôt. La loi n'établit pas contre l'entrepositaire une présomption de fraude. Il incombe donc à la régie de prouver en fait la soustraction. Le texte de la loi du 8 floréal de l'an XI n'a pas réglé ce point, mais tel est également son esprit. Si l'entrepôt est *fictif*, l'entrepositaire répond du déficit; et c'est justice; il a seul la garde et la disposition des marchandises. L'art. 77 prononce aussi une amende quand le négociant réexporte ou expédie les marchandises d'un port à un autre, et que la douane constate au bureau de sortie un déficit d'un vingtième sur les quantités déclarées. Mais, dans notre espèce, la loi ne prononce pas la même responsabilité, et la différence est essentielle.

965. Les marchandises sont-elles réexportées? L'entrepositaire est tenu de les conduire au bureau indiqué, et de rapporter, dans le délai prescrit, au bureau de l'entrepôt un certificat de sortie ⁽¹⁾.

Telles sont les dispositions communes à toutes les marchandises prohibées ou tarifées.

966. Mais sont-elles prohibées? Quelques règles particulières :

1° Elles ne sont reçues que dans les ports qui leur sont ouverts ⁽²⁾.

2° Elles doivent être importées ou réexportées par

(1) V. sur les détails les art. 61 et 62 de la loi du 21 avril 1813.

(2) Art. 17 de la loi du 9 février 1832.—Loi du 26 juin 1835.

des navires d'un certain tonnage. Les petits bâtiments sont suspects et peuvent plus facilement jeter la contrebande sur les côtes ⁽¹⁾.

3° Si la douane l'exige, la soumission de rapporter, dans le délai prescrit, le certificat de sortie est cautionné par une personne solvable.

967. Les marchandises prohibées qui sont saisies ou importées accidentellement dans un port français ⁽²⁾, sont déposées dans les magasins de la douane, mais on n'applique pas les dispositions que nous venons d'analyser. C'est un séquestre et non pas un entrepôt.

968. *Entrepôt fictif.*— La fraude est plus facile et la tentation plus forte. On comprend donc la défiance et la sévérité de la loi; et d'abord elle n'autorise jamais l'entrepôt fictif pour des marchandises prohibées. Elle distingue même les différentes espèces de marchandises tarifées. Les marchandises coloniales et les marchandises d'encombrement sont seules entreposées ⁽³⁾.

Le commerce ne jouit même de cette faculté que dans les seules villes d'entrepôt réel.

La volonté d'entreposer est exprimée dans la déclaration même, sinon les marchandises seraient,

(1) Loi du 9 février 1832, art. 18.—Loi du 6 juillet 1835, art. 7. V. Fasquel, n° 525 et 526.

(2) Art. 22 de la loi du 9 février 1832.

(3) Art. 15 de la loi du 8 février de l'an XI.—Art. 2 de la loi du 7 décembre 1815.—Art. 6 de l'ordonnance du 9 janvier 1818.

par ce fait seul, livrées à la consommation, et les droits acquis à la régie.

L'entrepôtaire s'oblige à représenter les marchandises toutes les fois qu'il en sera requis, à les réexporter ou à acquitter les droits dans le cours de l'année. La soumission est nécessairement cautionnée.

Le déclarant désigne les magasins dans lesquels les marchandises resteront déposées.

Les préposés procèdent à la visite, et ils n'admettent que les marchandises parfaitement saines et franches de toute avarie (¹).

L'entrepôtaire conserve la disposition et le libre accès de ses magasins, à moins toutefois que les marchandises ne soient sujettes à coulage. Dans ce cas, et c'est le seul moyen de prévenir la fraude, le bâtiment est fermé à deux clefs, et l'une d'elles est remise à la douane (²).

La durée de l'entrepôt est restreinte à une année. Si, dans ce délai, les marchandises ne sont pas réexportées ou les droits payés, la douane décerne une contrainte contre le soumissionnaire et ses cautions. L'entrepôtaire ne peut, au reste, ni livrer les marchandises à la consommation, ni même les transporter dans un autre magasin, avant d'avoir obtenu le permis de la régie, sous peine

(¹) Loi du 27 juillet 1822, art. 12.

(²) Art. 2 de la loi du 7 décembre 1815.

de payer le double droit et une amende qui peut s'élever au double de la valeur des marchandises soustraites.

Un arrêté du gouvernement enlèverait en outre le privilège de l'entrepôt à tout négociant qui tenterait ou commettrait une fraude (1).

969. *Le transit* est le droit d'emprunter le territoire français pour conduire à l'étranger des marchandises venant de l'étranger.

La France, par sa position géographique, avec son vaste littoral et le magnifique ensemble de ses routes, de ses fleuves, de ses canaux, est le principal intermédiaire des échanges commerciaux entre les contrées transatlantiques et le continent européen. Le commerce de transit a donc chez nous une grande importance. D'après la statistique des douanes, la valeur des marchandises qui ont transité en 1844, s'élève à 205 millions, et 69 millions ont été transportés par terre.

Les lois du 6-22 août 1794, et du 8 floréal de l'an XI, avaient bien établi le transit, mais en excluant toutes les marchandises prohibées. L'intérêt de la France ne lui défend-il pas de se prêter au transport de marchandises qui se rendent sur les marchés étrangers pour faire concurrence aux produits de nos fabriques? La douane ne serait-elle pas bien souvent impuissante à prévenir la fraude?

(1) Art. 83 de la loi du 8 floréal an IX. — Art. 8 de la loi du 27 février 1832.

Ces considérations prévalurent jusqu'en 1852, mais alors les principes de l'économie politique étaient mieux compris, et l'on reconnut que si on fermait la France au passage des marchandises prohibées, elles prendraient une autre route, et que le seul résultat serait d'enlever à notre commerce le bénéfice du transport.

Il importe d'ailleurs que les capitaines de navires français ou étrangers trouvent dans nos ports tous les produits qui conviennent à une expédition lointaine, et qu'ils ne soient pas obligés pour compléter leur cargaison de faire escale à l'étranger. La loi du 9 février 1852 adopta en conséquence un large système de transit. Elle ne le soumettait qu'à un droit, sans contredit, fort modique, 25 c. par cent kilogrammes, ou 15 c. pour 100 fr. de valeur, au choix du déclarant. L'ordonnance du 10 décembre 1842 l'en a exonéré dans le but de prévenir les formalités et les lenteurs qu'entraînerait la perception de la taxe.

La matière est surtout régie par deux lois : la loi du 17 décembre 1844 et la loi du 9 février 1852.

970. Toutes les marchandises tarifées ou prohibées sont reçues en transit. Voilà le principe, mais il souffre quelques exceptions que motivent des considérations de bon service et d'ordre public. Un tableau annexé à la loi du 9 février 1852 en donne la nomenclature.

Les marchandises tarifées sont admises à entrer, par tous les ports d'entrepôt, et à sortir par ces ports ou par les frontières de terre; les bureaux sont désignés. Elles peuvent aussi être dirigées de ces bureaux vers un autre bureau ou vers un port d'entrepôt.

La loi excepte cependant les provenances coloniales; elle ne les admet pas à transiter d'une frontière de terre à un port d'entrepôt; ce serait là une anomalie commerciale qu'une pensée de fraude expliquerait seule.

Les marchandises prohibées doivent entrer et sortir par les bureaux spécialement désignés, et le nombre en est beaucoup plus restreint.

Quand on se propose de faire entrer des marchandises en transit, on les déclare au premier bureau de douanes, si elles sont tarifées, par leur quantité, espèce et qualité, et par leur valeur quand le droit est perçu *ad valorem*. Sont-elles prohibées? Le déclarant doit toujours les évaluer; l'amende, en cas de fraude, étant réglée sur la valeur.

Si les marchandises sont importées par mer, le capitaine est tenu en outre de représenter son manifeste.

La douane procède ensuite à la visite, et les fausses déclarations sont sévèrement punies ⁽¹⁾.

(1) Art. 4 de la loi du 9 février 1832. Art. 18, 20, 21 et 22 du titre 2 de la loi du 6 août 1791.

974. Quel sera le droit de la douane, si elle conteste l'évaluation ? Elle pourra, d'office, en assigner une plus exacte, sauf, si l'expéditeur contredit, à recourir aux commissaires experts institués par l'art. 49 de la loi du 27 juillet 1822 (art. 4 de la loi du 9 février 1852).

Mais les employés ne sont-ils pas autorisés à prévenir les incertitudes et les lenteurs de cette procédure, en exerçant le droit de préemption ? Les lois du 6-22 août 1794, 4 floréal an IV, 27 juillet 1822 et 17 mai 1826, accordent bien à la régie le droit de préemption ; mais seulement quand les marchandises sont importées et que la taxe est perçue sur la valeur. Telle n'est pas notre espèce ; l'expéditeur n'importe pas, il fait entrer les marchandises en transit, qui partant ne sont pas taxées *ad valorem*. Que l'on ne dise pas qu'il y a de puissantes raisons pour donner à la régie, même en cas de transit, ce moyen péremptoire de contrôle. Cela ne suffit pas. La préemption est une peine ou tout au moins une grave atteinte à la propriété. Pour l'établir, il faut plus qu'une analogie, il faut un texte précis. Un arrêt de la Cour de cassation du 50 août 1856 ⁽¹⁾, semble faire une distinction : les marchandises sont-elles tarifées, et comme les laines, *ad valorem* ? Les lois de l'an IV,

(1) Dalloz, 37 - 1 - 135.

de 1822 et de 1826 , autorisent la préemption. Point de texte, au contraire, si les marchandises sont prohibées ; l'art. 4 de la loi du 9 février 1852, tout spécial, ne confère à la régie qu'un seul droit, le droit de contester l'évaluation. — L'arrêt ne répond pas à une objection, et elle nous semble décisive. La loi accorde la préemption quand les marchandises sont importées, et non pas quand elles sont seulement admises en transit ⁽¹⁾.

972. Les colis sont plombés et expédiés par un acquit à caution, qui fixe le délai du voyage et désigne le port ou le bureau de sortie. — La soumission de l'expéditeur est cautionnée.

Les bureaux de passage visent l'acquit à caution et vérifient l'état des plombs ⁽²⁾.

Les marchandises doivent être conduites au bureau indiqué et dans le délai prescrit.

La douane vérifie le chargement et délivre un certificat qui constate la visite, le transport sous escorte et la sortie.

Le soumissionnaire a vingt jours pour rapporter ce certificat de décharge au premier bureau.

Si les marchandises ne sont pas présentées au bureau de sortie, si des colis ont été soustraits, si les plombs ont été levés ou altérés, des amendes considérables sont prononcées contre le soumission-

⁽¹⁾ *Sic* Baussant, Code maritime, t. 2, n° 949.

⁽²⁾ Loi du 9 février 1839, art. 19.

naire, et, en cas de soustraction, contre le conducteur (1).

975. Le transit est aux risques et périls des soumissionnaires. La perte totale ou partielle des marchandises, même justifiée par un procès-verbal du juge ou d'un officier public, rédigé sur les lieux, et rapporté en temps utile avec l'acquit à caution, ne l'exonère pas de toute responsabilité, mais elle en atténue les conséquences. Si les marchandises sont tarifées, la douane n'exige que le paiement du simple droit d'entrée (2).

974. Comment le soumissionnaire sera-t-il traité si les marchandises dont la perte est justifiée sont, non des marchandises tarifées, mais des marchandises absolument prohibées? Le texte ne prévoit pas précisément cette hypothèse. Que faut-il en conclure? Que l'expéditeur sera affranchi de toute amende? Mais alors il serait mieux traité que si les marchandises étaient simplement tarifées. D'un autre côté, ne serait-ce pas une rigueur extrême ou plutôt une injustice que de faire payer à un expéditeur, déjà victime d'un cas fortuit, quatre fois la valeur de la chose perdue? L'art. 4 de la loi du 9 février 1852, combiné avec l'art. 8 de la loi du 17 décembre 1814, nous semble cependant conduire nécessaire-

(1) Art. 6-7 et 8 de la loi du 9 février 1832.—Art. 54 de la loi du 8 floréal de l'an XI.

(2) Art. 8 de la loi du 17 décembre 1814.

ment à cette conséquence , si dure qu'elle soit. Et, en effet , l'art. 4 de la loi du 9 février 1852 , soumet le transit du prohibé aux conditions générales, déterminées par la loi du 17 décembre 1844. L'article 8 de la loi du 17 décembre 1844 dispose : « le transit sera entièrement aux risques des sou-
« missionnaires sans qu'ils puissent être exemptés
« du paiement des droits , en alléguant la perte to-
« tale ou partielle des marchandises. » Et M. le Rapporteur expliqua à la chambre des pairs que c'était spécialement à cet art. 8 que la loi de 1852 entendait se référer. Le second paragraphe réduit, il est vrai , la responsabilité au simple paiement du droit d'entrée. Mais cette restriction n'est pas applicable, puisque l'entrée est interdite. On conçoit que le législateur se soit montré plus sévère quand la marchandise est prohibée. C'est surtout , dans ce cas , qu'il doit craindre les efforts et les ruses de la fraude. Si la bonne foi du soumissionnaire était incontestable , si le fait était pur de tout soupçon , de toute possibilité de fraude, eh bien ! alors, l'équité administrative accorderait la remise de l'amende.

975. Si le déficit n'exécède pas le dixième du poids énoncé dans l'acquit à caution , il n'est assujéti qu'au paiement du simple droit : la loi présume une perte plutôt qu'une fraude. Mais c'est encore une faveur toute spéciale aux marchandises tarifées, et qu'il n'est pas possible d'étendre au prohibé.

976. Quand des marchandises ne peuvent être transportées d'un point de la France à un autre sans aller chercher, au-delà de la frontière, une route plus facile, c'est l'emprunt du territoire étranger, une espèce de transit, et la douane n'exige ni droits de sortie ni droits d'entrée; il est en effet impossible d'y voir une exportation et une importation (1). Mais la loi prescrit quelques formalités dans le but unique d'empêcher la fraude : une déclaration et une visite, un passavant, ou, si les marchandises sont tarifées ou prohibées, un acquit à caution (à défaut de caution, on est admis à consigner les droits); l'expéditeur ou le conducteur s'oblige à faire rentrer les marchandises dans un délai et par un bureau déterminés, à rapporter au bureau de sortie, le certificat de décharge avec le visa des bureaux de passage. Si les employés constatent quelque différence dans le chargement, ou si le certificat n'est pas rapporté en temps utile, le soumissionnaire est traité comme s'il avait exporté les marchandises qu'il a fait sortir, et comme s'il importait les marchandises qu'il représente; il encourt diverses amendes dont le chiffre est fixé par le titre 5 de la loi du 6 août 1791.

977. La régie a, pour recouvrer les sommes qui lui

(1) Loi du 6-29 août 1791, l. 3.

sont dues , un droit de gage sur les marchandises elles-mêmes , l'exécution par voie de contrainte , un privilège sur les autres biens meubles , et une hypothèque sur les immeubles des redevables.

978. Jusqu'au paiement, les marchandises sont *retenues* dans les magasins de la douane qui , au bout d'un an , se fait autoriser , par le juge de paix , à procéder à la vente. L'acheteur est chargé d'acquitter les droits, et le prix, déduction faite des frais de justice et de magasinage, est déposé à la caisse des consignations. Il est remis au propriétaire , qui le réclame dans l'année , et , ce délai passé , il est acquis au trésor (1).

La régie a donc un droit de rétention , moyen de contrainte qui suffira le plus souvent , et , en outre , un droit de gage qui lui assure un privilège sur tous les autres créanciers du débiteur (2).

979. Supposez que les marchandises se trouvent dépréciées , le redevable se mettra à l'abri de toute poursuite en les abandonnant.

L'abandon *exprès* , c'est-à-dire fait *par écrit* et signifié à la douane , le libère définitivement , d'après les termes précis de l'art. 4 , t. 1^{er} de la loi de 1791.

(1) Titre 1^{er}, art. 4 ; t. 2, art. 10 et 16 ; t. 9 de la loi du 6-22 août 1791. — Loi du 14 fructidor an III, art. 10.

(2) Art. 2073 et 2102, n^o 2, Code civ. — Art. 5 et 9 de la loi du 6-22 août 1791.

980. Si les droits et tous les frais payés il reste un excédant, appartiendra-t-il à la régie? Au premier abord, on est porté à penser que la douane est appropriée par une espèce de dation en paiement, que les marchandises sont à ses risques et périls, et qu'il n'est pas juste de ne lui laisser que les chances de perte. L'opinion contraire nous semble plus conforme au droit commun et à l'esprit de la loi de 1791. Quand un tiers détenteur délaisse un immeuble pour s'affranchir de l'action hypothécaire, n'est-ce pas à lui que revient le reliquat du prix, toutes les dettes payées (1)? Ce principe nous paraît constant, malgré un arrêt de la Cour de cassation à la date du 28 mars 1845 (2), qui semble avoir jugé le contraire. N'est-ce pas un délaissement plutôt qu'une dation en paiement? L'art. 4 oblige la régie à *vendre* les marchandises abandonnées; donc le redevable ne lui en a pas transféré la propriété absolue et complète. L'art. 4 ajoute qu'il est disposé du produit de la vente de la manière indiquée par l'art. 5 du t. 9 qui s'occupe de l'abandon tacite. Or, aux termes de cet article, le prix, après le prélèvement des droits et des frais, est remis au propriétaire qui le réclame dans un certain délai. Le but de la loi est d'assurer à la douane, non pas un lucre, mais le recouvrement de ce qui lui est dû.

(1) Art. 2177 du Cod. civ.

(2) Dev. 43. 1. 297.

981. L'expéditeur sera-t-il admis à délaissier les marchandises pour se soustraire au paiement des droits d'exportation ? Si l'on s'en tenait à la lettre, le texte ne s'occuperait que du destinataire et des droits d'entrée. « Ne pourront, ceux à qui les « marchandises *seront adressées*, être contraints à « en payer les droits lorsqu'ils en feront, par écrit, « l'abandon dans les douanes. » Mais il nous semble que l'esprit de la loi va plus loin. Sans doute, le législateur n'aura pas prévu que l'on présenterait des marchandises pour les délaissier immédiatement, mais enfin on suppose l'espèce, et on ne voit pas pourquoi on restreindrait au destinataire la triste faveur du délaissement.

982. Le redevable abandonne ses marchandises dans les magasins de la douane ; mais sans acte, sans convention : c'est un simple fait. Peut-il être poursuivi par voie de contrainte et sur ses autres biens ? Les principes conduisent, si nous ne nous trompons, à cette conséquence que l'on trouvera peut-être trop dure. Par sa déclaration, le propriétaire des marchandises est devenu débiteur personnel de la douane. L'art. 4 l'autorise, sans doute, à s'affranchir de l'action de la régie en délaissant, mais en délaissant expressément et par écrit. C'est une exception, et il faut bien la prendre telle qu'elle est.

983. Aux termes de l'art. 50, t. 15, de la loi du 6-

22 août 1794 et de l'art. 44 du t. 5 de la loi du 4 germinal de l'an II, les redevables seraient tenus de payer comptant. L'intérêt du commerce, qui a besoin de crédit, a fait tempérer la rigueur du principe. Et d'abord, l'art. 25 de la loi du 22 ventôse de l'an XII autorisa la douane à accorder aux raffineurs de sucre, un terme de quatre mois; puis l'art. 55 de la loi du 24 avril 1806, lui permit d'accorder un délai de 5, 6, ou 9 mois, pour les taxes imposées sur le sel. Bientôt la pratique administrative généralisa ces exceptions, et les étendit à tous les droits d'entrée. Pour les exportations, on est resté dans le droit commun et dans les termes des lois de 1794 et de l'an II.

Il convient de poser une double règle : 1° faire crédit, même dans les limites de la loi et des règlements, est pour le receveur une simple faculté et jamais une obligation. Son refus est péremptoire et sans recours, par l'excellente raison qu'il serait responsable de l'insolvabilité du débiteur. 2° Il n'est autorisé à accorder le bénéfice du terme qu'à certaines conditions.

Je signale les plus importantes.

Il faut que le redevable soit commerçant, autrement, la demande d'un délai serait suspecte.

Il faut que la perception s'élève à 600 fr., au moins. On considère comme une seule perception toutes les déclarations passées dans le même jour.

Le débiteur remet , en paiement , des effets de commerce signés par lui et deux personnes domiciliées dans la commune du receveur. Excepté dans les douanes de premier ordre , le directeur divisionnaire arrête , tous les trois mois , sur la proposition du receveur et l'avis de l'inspecteur , la liste des négociants dont la signature peut être reçue en douane , et il fixe , pour chacun d'eux , les limites du crédit.

Les billets sont payables dans le délai de crédit, et au domicile , soit du receveur général , soit du receveur d'arrondissement.

Ils sont adressés au caissier central du trésor. Celui-ci les renvoie au receveur général qui à l'échéance , les fait encaisser ou protester. En cas de protêt , ils sont remis au receveur des douanes qui les rembourse avec les deniers de sa caisse , et poursuit les souscripteurs par voie de contrainte.

Le receveur est responsable s'il ne s'est pas strictement conformé aux conditions prescrites , et s'il ne prouve pas que l'insolvabilité du redevable et de ses cautions est postérieure au crédit.

984. Ce premier pas fait, on a été tout naturellement conduit à en faire un second.

Une perception s'élève à plus de 600 fr., et le débiteur paie comptant ; il est donc solvable , et , par conséquent , en mesure de prétendre à un crédit. N'est-il pas juste , s'il n'en profite pas , de lui ac-

corder un escompte? L'administration l'a pensé ⁽¹⁾. Cet escompte est réglé sur les termes du crédit, et en général sur le taux de 4 % ; pour les sels il est de 6 %. L'art 44 de la loi du 25 avril 1855 accorde même l'escompte des droits de sels pour les perceptions qui s'élèvent à 500 fr., bien qu'il ne permette de recevoir des effets de crédit que pour des perceptions excédant 600 fr.

985. La régie est obligée de procéder par voie de contrainte : 1^o si les effets de crédit ne sont pas acquittés à leur échéance ; 2^o si les acquits à caution ne sont pas déchargés, et si le certificat de décharge n'est pas rapporté en temps utile ; 5^o si le prix des marchandises délaissées en douane, ne suffit pas pour payer les droits et les frais.

Nous ne nous occupons pas des amendes qui, comme nous le verrons, sont recouvrées en vertu des jugements qui les prononcent.

La contrainte est une sommation de payer. Elle est rédigée et décernée par le receveur qui, en tête, donne copie de la soumission ou de la déclaration. Elle est visée par le juge de paix ; c'est une simple formalité, le visa est donné sans examen et il est défendu au juge de paix de le refuser ⁽²⁾.

(1) Arrêté du ministre des finances du 11 janvier 1831. Fasquel, n° 371.

(2) Art. 31 et 32, t. 13 de la loi du 6 août 1791.—Art. 10 de la loi du 14 fructidor an III.

La contrainte est exécutoire, même par corps, si la somme principale excède 500 fr. (1).

L'opposition judiciaire n'arrête même pas l'exécution, et le redevable est tenu de payer provisoirement, sauf à répéter si, finalement, il obtient gain de cause. La loi fait cependant une exception. L'acquit à caution a bien été déchargé, mais le certificat n'a pas été rapporté dans le délai prescrit, le soumissionnaire s'oppose et consigne le simple droit. Les poursuites sont arrêtées. Cette position est vraiment intéressante, et il eût été par trop dur de ne pas en tenir compte.

La douane a, sur les meubles de ses débiteurs, un privilège moins exclusif que sur les marchandises déposées en douane (2).

L'art. 23 de la loi du 6-22 août accorde à la régie des douanes, une hypothèque sur les immeubles des redevables. C'est une loi toute spéciale et qui n'a pas été abrogée par le Code civil (3).

C'est la contrainte qui emporte hypothèque, et l'inscription, prise en conséquence, détermine le rang hypothécaire.

(1) Art. 11 et 13 de la loi du 17 avril 1832.

(2) Art. 22, 1. 13 de la loi du 6-22 août 1791.—Art. 4, tit. 6 de la loi du 4 germinal an II.—V. les nos 34 et 98 de Troplong, Traité des privilèges et hypothèques.

(3) Avis du conseil d'État du 12 novembre 1811.—Arrêt de la Cour de cass. du 18 janvier 1828. (S. 28. 1. 126).

986. *Régimes spéciaux.* — Notre plan ne nous permet que d'esquisser le système général et les principes les plus élémentaires : nous n'avons donc pas à entrer dans le détail de toutes les exceptions qui compliquent le service des douanes ; il suffit d'indiquer les plus importantes.

La Corse et les îles du littoral ont , sur beaucoup de points, un régime exceptionnel.

Les lois du 24 avril 1818 et l'art. 22 de la loi du 17 mai 1826 , par exemple , ont réduit , pour la Corse , les droits d'importation et d'exportation.

Les navires français ou étrangers ne sont pas reçus dans certaines îles du littoral (1), hors les cas de détresse et de relâche forcée. Elles n'ont pas assez d'importance pour avoir un service de douane complet et régulier , et on craindrait qu'elles ne devinssent l'entrepôt de la fraude.

987. Les étrangers qui possèdent en France des biens fonds à moins de cinq kilom. des frontières , exportent , en franchise de tous droits , les produits annuels de leurs récoltes, pourvu, cependant, que la douane étrangère nous accorde le même privilège.

988. Les Français sont également admis à importer , en franchise , les récoltes des immeubles

(1) Elles sont désignées dans l'art. 4, t. 1^{er} de la loi du 4 germinal de l'an II.

qu'ils possèdent à l'étranger , dans le rayon d'un demi-myriamètre.

Français ou étrangers font librement entrer ou sortir les engrais et les bestiaux nécessaires pour l'exploitation de leurs héritages. L'administration a prescrit certaines mesures et certaines formalités dans un intérêt de police et pour empêcher la fraude (1).

989. Faut-il pour jouir du bénéfice de l'ordonnance du 13 octobre 1814 , établir une possession antérieure aux traités qui changèrent les limites du territoire? Voyez , dit-on , la date : ne prouve-t-elle pas que l'ordonnance a entendu régler des droits en quelque sorte acquis , et consacrer une mesure purement transitoire? Telle est la jurisprudence de l'administration. Mais ne peut-on pas répondre que le texte est général et ne restreint pas la remise des droits d'importation et d'exportation , aux français ou aux étrangers propriétaires avant 1814? Est-ce que le français ou l'étranger qui achète dans un certain rayon de la frontière , n'est pas dans une position spéciale et dont la régie doit tenir compte? L'art. 22 de la loi du 2 juillet 1856 qui règle le pacage du bétail , en-deçà et au-delà de la frontière , donne une grande force à

(1) Fasquel indique dans son n° 1214 la date des circulaires et des décisions.

cette doctrine, et Bourgat nous atteste (t. 2, p. 48) qu'elle est consacrée par une décision du 9 septembre 1840.

990. Les rapports commerciaux de la métropole et des colonies, demandaient des règles spéciales :

1^o Les navires français sont seuls admis à faire le commerce entre la France et ses colonies. On comprend parfaitement ce privilège de la marine nationale ; c'est surtout dans son intérêt que le budget supporte la charge assez lourde de nos possessions d'outre-mer (1) ;

2^o Le tarif accorde aux marchandises importées de France dans les colonies, ou des colonies en France, la franchise, ou au moins une modération de droits (2) ;

3^o Ce privilège, que l'on appelle privilège colonial, n'est accordé qu'aux provenances coloniales transportées en droiture et par des navires de plus de 60 tonneaux. La douane tient pour suspects les petits bâtiments et ceux qui font volontairement escale à l'étranger (3). — L'art. 60 de la loi du 24 avril 1848 a modifié ou interprété la règle, elle n'est faite que pour le retour ; les navires expédiés

(1) Décret du 21 septembre 1793, art. 3 et 4.

(2) Décret du 21 septembre 1793, art. 3.—Loi du 17 mai 1826, art. 2.

(3) Art. 15 de la loi du 27 juillet 1822.—Art. 2 et 18 de la loi du 22 juin 1791.

aux colonies peuvent, en payant les droits, exporter des marchandises pour les autres pays qui se trouvent sur leur route, et, par conséquent, faire escale à l'étranger ;

4^o L'art. 25 de la loi du 28 avril 1816 désigne les ports d'armement ; ce sont les ports d'entrepôts ;

5^o Une déclaration, une visite, un manifeste, un acquit à caution, des certificats d'origine, des amendes considérables garantissent la sincérité des importations et des exportations (1).

994. *Cabotage*. — L'académie le définit, la navigation le long des côtes. En langage de douane, c'est le transport des marchandises françaises ou nationalisées par le paiement des droits, d'un port, dans un autre port du royaume.

La franchise de toute taxe d'entrée et de sortie est la conséquence du système admis par la constituante. Sans doute, on emprunte le territoire étranger ; mais dans le fait, point d'importation et d'exportation, le déplacement est purement intérieur (2).

Le cabotage est réservé aux navires français. L'art. 24 de la convention du 15 août 1764 a, toutefois, étendu ce privilège aux espagnols. Est-ce à dire que l'on ne recevrait pas le navire étran-

(1) Loi du 22 juin 1791.

(2) Loi du 6-22 août 1791, l. 3, art. 1^{er}.

ger qui viendrait prendre , dans un port français , un chargement à destination d'un autre port ? Non sans doute , mais il serait traité , au départ , comme exportant , et à l'entrée , comme important ; il serait grevé , en un mot , de la double taxe : le capitaine ne serait pas entendu à dire qu'il fait le cabotage.

Déclaration au premier et au second bureau ; — Droit pour la douane de la vérifier et de faire punir toute inexactitude ; — acquit à caution pour les céréales et pour les marchandises prohibées à la sortie , ou passibles d'un droit supérieur à 50 c. par cent kilog. , ou au quart pour 7₀ de la valeur ; dans tous les autres cas simple passavant ; — plombage , si les marchandises sont prohibées à l'entrée ou à la sortie , ou si elles sont tarifées à plus de 20 fr. par cent kilog. , ou à plus du 40^e de la valeur ; — permis de débarquer et d'embarquer ; — manifeste visé par le bureau de départ et représenté au bureau d'arrivée ; — débarquement au port indiqué ; — décharge de l'acquit à caution , et rapport du certificat dans le délai prescrit ; — à défaut , contrainte. — Telle est l'économie des formalités édictées pour prévenir ou réprimer la fraude et empruntées , pour la plupart , au système des importations et des exportations (1).

(1) Loi du 6-22 août 1791, t. 2 et 3. — Loi du 8 floréal de l'an XI — Loi du 2 juillet 1836, art. 20. — Ordonnance du 20 juillet 1836.

Le délai pour rapporter le certificat n'est pas fatal, si le capitaine prouve que le retard a sa cause dans une fortune de mer. Nous supposons bien entendu qu'il a été délivré en temps utile.

Il y a plus, si les soumissionnaires le représentent dans les six mois qui suivent, ils obtiennent la remise ou la restitution des amendes encourues; seulement, comme ils étaient en faute, ils sont tenus des frais de poursuite (*).

992. La taxe sur le sel est un impôt de consommation, il semble donc qu'elle devrait être perçue par la régie des contributions indirectes. Mais les douanes sont mieux organisées pour exercer dans leur rayon la surveillance nécessaire, et le législateur de 1806 leur a confié ce service dans les 45 kilomètres des côtes et dans les 20 kilomètres des frontières de terre.

995. Deux administrations, la régie des douanes et la régie des contributions indirectes, concourent donc au recouvrement de l'impôt sur le sel, mais sans conflit et dans des sphères différentes, l'une dans le rayon frontière, l'autre à l'intérieur.

Par le fait, les douanes ont le rôle principal. Leurs recettes se sont élevées, pour l'exercice 1840, à 56,577,625 f., et celles des contributions indirectes à 8,404,265 f. seulement.

(*) Loi du 4 germinal de l'an II, t. 7, art. 2.—Loi du 6-22 août 1791, t. 3, art. 14.

994. La gabelle ou la vente exclusive du sel par la ferme générale était, avant 89, le plus odieux, et, il faut le reconnaître, le plus intolérable des impôts. Il fut supprimé par le décret du 24 mars 1790. La loi du 24 avril 1806, greva la consommation du sel d'une taxe qui, fixée d'abord à 2 décimes par kil. fut portée à 5 par la loi du 17 décembre 1814. La gloire de l'empire et la popularité d'une guerre contre l'Angleterre firent accepter un impôt impopulaire et que le conseil des anciens avait refusé, en l'an VII, au Directoire.

Son principe est presque tous les ans attaqué dans le Parlement : il grève une denrée de nécessité première ; il pèse sur les classes pauvres autant, et plus peut-être, que sur les classes riches. Il déshérite l'agriculture d'un engrais puissant et d'une substance précieuse pour l'élevé des bestiaux. Mais on répond : il produit 64,000,000 f. environ ; il est établi, accepté et facilement perçu, comment le remplacerez-vous ? Et chaque année on le maintient au budget des recettes. Mais, nous en convenons, il est regrettable que la science n'ait pas trouvé le moyen de dénaturer le sel de telle sorte qu'il puisse être livré à l'agriculture sans danger de fraude.

995. La législation se compose : de la loi du 24 avril 1806, t. 7 ; — d'un décret du 11 juin 1806 ; — de la loi du 17 décembre 1814, t. 4 ; — de la loi du 17 juin 1840 ; — de l'ordonnance du 26 juin 1841.

996. Il importe de ne pas confondre les différents modes de production. La loi distingue en effet : 1° les mines, les sources et les puits d'eau de sel ; 2° les fabriques de produits chimiques qui obtiennent du sel marin ; 3° les marais salants ou les salines ; 4° les petites salines des côtes de la Manche.

997. Les mines de sel, les sources et les puits d'eau salée, sont soumis pour leur exploitation, au régime général des mines.

Ils sont concédés par ordonnances royales, délibérées en conseil d'État. Les soumissionnaires sont tenus de fabriquer, chaque année, au moins 500,000 kilog.

Ils ne peuvent cesser d'exploiter ou de fabriquer qu'après en avoir fait la déclaration un mois à l'avance.

998. Les fabriques de produits chimiques qui obtiennent du sel marin, n'ont pas besoin pour s'établir d'une autorisation administrative. Il suffit que l'entrepreneur fasse une déclaration préalable à la régie sous la surveillance de laquelle il sera placé ; sauf, bien entendu, si l'usine est rangée dans la classe des ateliers dangereux, incommodes ou insalubres, à se conformer au décret du 15 octobre 1840.

999. Même règle pour les salines ou marais salants établis par les propriétaires de terrains voisins de la mer ou d'étangs alimentés par les eaux de la mer.

4000. Les petites salines des côtes de la Manche obtiennent le sel en cultivant les grèves, en lessivant le sable, et en le soumettant à l'action du feu. Elles ont un régime particulier, mais en janvier 1851 elles seront replacées sous l'empire du droit commun, et de la loi du 17 juin 1840. Ces salines ne peuvent être établies que dans 13 havres dépendant de la direction de Cherbourg ⁽¹⁾, et avec l'autorisation du ministre des finances.

Elles ne fabriquent que 40 jours par semestre, et le saunier doit, avant de bouillir, demander à la douane un permis qui fixe le moment où commencera le *bouillage*, sa durée, le nombre et la contenance des vaisseaux; toutes formalités prescrites en haine de la fraude qui se commet trop souvent dans ces pauvres établissements.

4001. Les sels sont exportés à l'étranger et aux colonies par des navires de 50 tonneaux au moins, en franchise de tous droits autres que le droit de la balance du commerce. Les navires étrangers sont même affranchis des droits de tonnage si leur chargement ne se compose que de sel.

L'exportation par terre est interdite.

4002. D'un autre côté, la loi prohibe l'entrée des sels étrangers, en exceptant toutefois le sel gemme, en masses solides, tel qu'on l'a tiré de la

(1) Ordonnance du 19 juin 1816, art. 1^{er}.

mine ; et le sel de Saint-Ubes destiné à la pêche de la morue ; chaque année le ministre des finances en détermine la quantité (1).

1005. La taxe est due , non pas à la fabrication , mais à la consommation. En conséquence elle est payée par l'acheteur , et quand il enlève le sel des magasins ; mais le fabricant est responsable du déficit sur les quantités inventoriées. Il ne doit laisser sortir le sel qu'autant que l'acheteur l'a déclaré au bureau de la régie et qu'il lui représente , soit un congé , soit un acquit à caution.

En thèse , les droits sont payés comptant , ou en numéraire ou en effets de crédit , et alors la régie délivre un congé.

1004. Ce principe souffre plusieurs exceptions.

Les sels sont expédiés , dans les entrepôts de l'intérieur , sans paiement préalable de droits , qui sont acquittés lors de la mise en consommation.

Les sauniers ou paludiers qui vendent les sels à l'intérieur et les transportent à dos de cheval , ne paient les droits qu'au retour , pourvu , toutefois , qu'ils fournissent une caution solvable.

1005. Les sels sont délivrés en franchise de tous droits pour la pêche maritime et les approvisionnements de la marine royale. Dans tous ces cas , la régie délivre un acquit à caution.

(1) Lois du 22 mai 1790, du 15 mars 1791, et du 17 décembre 1814.— Art. 10 de l'ordonnance du 30 octobre 1816.

1006. Une autre exception, mais qui, aux termes de l'art. 16 de la loi du 17 juin 1840, cessera le 1^{er} janvier 1854, c'est *la troque*, vieux mot qui signifie le droit qu'ont les sauniers de la Bretagne d'exporter en franchise hors du rayon de surveillance une certaine quantité de sel dont le prix est converti en blé pour eux et leur famille.

Ce privilège restreint à quelques communes du Morbihan et de la Loire-Inférieure, remonte à une époque fort reculée. Le décret du 24 mars 1790 le supprima de fait en supprimant l'impôt sur le sel. L'empire ne le rétablit pas, seulement il accorda un crédit spécial aux sauniers et paludiers. La restauration, dans un but politique, trop facile à comprendre, accorda aux troqueurs une remise pour déchet de 15 %, tandis que pour les autres redevables elle n'était que de 5 %. Une ordonnance du 30 avril 1817 accorda une franchise entière aux sels de troque qu'elle régla à 400 kilogrammes par tête de troqueurs. Comme ils étaient au nombre de plus de 40,000, c'était un sacrifice de 500,000 fr. Une ordonnance du 20 juin 1834 limita l'allocation, quel que fût le nombre des troqueurs inscrits; et enfin une ordonnance du 17 juillet 1857 restreignit encore cet abus (1).

1007. Tout le monde applaudit à une dernière

(1) Ces trois ordonnances sont rapportées dans Duvergier, vol. de 1837, pages 220, 221 et 222.

exception. L'art. 42 de la loi du 17 juin 1840 autorise le transport et l'emploi en franchise du sel et des eaux salées, destinés aux établissements industriels et agricoles. Mais des réglemens d'administration publique sont chargés de déterminer les conditions propres à empêcher la fraude. La science, comme nous l'avons dit, n'a pas encore résolu le problème pour l'agriculture.

4008. L'administration des douanes ou des contributions indirectes perçoit l'impôt et délivre soit un congé soit un acquit à caution.

Toute exploitation ou fabrique de sel est soumise à une surveillance spéciale que l'on appelle exercice.

Les sels sont déposés au fur et à mesure de la fabrication, dans un magasin, sous la double clef de la régie et de l'exploitant qui les prend en charge.

Les employés visitent et vérifient, quand ils le jugent convenable, les ateliers, les magasins, les logements d'habitation, etc.....; ils sont même autorisés à faire des visites de nuit, mais dans les magasins et les ateliers seulement et si le travail se prolonge après le coucher du soleil.

Les concessionnaires de mines sont tenus de fournir à l'entrée de l'établissement un local convenable pour le logement et le bureau de deux employés au moins. La régie en paie le loyer. Si le prix n'est pas fixé à l'amiable par les parties, il est

réglé dans la forme administrative par le préfet. L'art. 5 de l'ordonnance du 26 juin 1844, en disposant ainsi, a consacré une exception évidente aux principes généraux. La difficulté, par sa nature, est contentieuse; c'est un véritable litige qui rentrerait par conséquent dans la compétence du conseil de préfecture; c'est un point que nous espérons avoir établi dans notre numéro 950. Mais ne pourrait-on point justifier l'ordonnance de 1844, en disant qu'elle impose un arbitrage au concessionnaire, et que c'est une des clauses tacites de l'acte de concession?

Les sels, les eaux salées et les matières salifères ne peuvent être enlevés des magasins qu'avec un permis de la régie.

L'expédition indique la route à suivre, la durée du trajet et les bureaux de contrôle.

Si les sels ont une destination qui les affranchisse des droits, ils sont renfermés dans des sacs d'un poids uniforme et plombés.

1009. Le droit de police et de surveillance des employés s'étend au-delà des établissements eux-mêmes, dans un rayon de 15 kilomètres des fabriques, des côtes et des rivières affluentes à la mer jusqu'au dernier bureau.

Dans ce rayon les sels, les eaux salées ou matières salifères, ne peuvent circuler avant le lever ou après le coucher du soleil, et sans un acquit à caution ou un congé.

Au delà et à l'intérieur, la circulation est complètement libre. Les sels sont présumés avoir payé les droits.

Le décret de 1806 et la loi de 1814 reconnaissent même aux préposés un droit de surveillance plus considérable ; ils peuvent, dans le rayon de surveillance, faire des visites domiciliaires pour rechercher et saisir les dépôts frauduleux de sel. Ces recherches sont toutefois interdites dans les communes qui ont plus de 2,000 habitants.

Les procès-verbaux qui constatent les contraventions sont soumises aux règles ordinaires (1).

1010. Quel est le juge compétent ? C'est tantôt le juge de paix et tantôt le tribunal correctionnel.

Mais dans quels cas le juge de paix, dans quels cas le tribunal correctionnel ?

L'art. 57 de la loi du 24 avril 1806 déférait aux tribunaux correctionnels toutes les fraudes et toutes les contraventions. Il fut abrogé par l'art. 49 de la loi du 17 décembre 1814, qui dispose : « Les juges
« de paix de l'arrondissement seront seuls compé-
« tents, sauf appel, s'il y a lieu, pour connaître des
« contraventions à la loi du 24 avril 1806, et à tous
« les réglemens relatifs à la perception des droits
« établis sur les sels, excepté dans les cas prévus
« par les art. suivans. » Les art. 50 et 51 font

(1) V. *infra*, n° 1016.

deux exceptions. La première en cas de récidive , la seconde pour les fraudes commises par une réunion de trois individus au moins. L'amende est , outre la confiscation du sel et des moyens de transport , de 200 à 500 fr.

La loi du 17 juin 1840 et l'ordonnance du 26 juin 1841 prononcent des peines sévères , que les tribunaux correctionnels sont chargés d'appliquer. Exploiter une mine sans concession et sans déclaration préalables ; — ne pas fabriquer quand on est concessionnaire d'une mine , le minimum de 500,000 kilog. ; — cesser de fabriquer sans en avoir fait la déclaration préalable ; — enlever des eaux salées ou des matières salifères , sans autorisation , ou en enfreignant les conditions imposées ; sont des délits justiciables de la police correctionnelle et punis d'une amende de cinq cent à cinq mille francs (1).

Ceci posé , le juge de paix sera compétent si le litige porte sur la taxe de consommation , si la contravention est commise contre la loi du 24 avril 1806 , et si elle n'est punie que d'une amende de 400 fr.

Il connaîtra encore des faits d'importation , mais suivant les règles et les distinctions que nous exposerons plus tard.

(1) Art. 10 de la loi du 17 juin 1840. — Art. 19 de l'ordonnance du 26 juin 1841.

Les récidives, les fraudes par une réunion de trois personnes, au moins, les contraventions à la loi du 17 juin 1840 et à l'ordonnance du 26 juin 1841, sont, au contraire, de la compétence exclusive des tribunaux correctionnels.

1011. Des ordonnances royales autorisent l'importation temporaire en franchise de droits de certains produits étrangers ; voici dans quels cas et à quelles conditions : ces produits sont destinés à être fabriqués ou à recevoir, en France, un complément de main-d'œuvre ; tels sont les foulards écrus qui sont imprimés ; les fers qui sont galvanisés. Le commissionnaire s'engage à les réexporter dans le délai prescrit sous la garantie d'une caution, et sous peine d'une amende quadruple du droit ou de la valeur, suivant qu'ils sont ou non prohibés (1).

1012. Le rayon-frontière est soumis à une police préventive et exceptionnelle.

Et d'abord quel est le régime des frontières de terre ?

La loi tient pour suspecte toute marchandise qui circule dans le rayon des douanes, la *nuit* avec ou sans expédition, et le *jour* sans une expédition de la régie ou en dehors de l'heure et de la route indiquées (2).

(1) L. du 5 juillet 1836, art. 5.—Ordonnance du 18 mai 1837, art. 1^{er}.—Ordonnance du 23 août 1841, art. 1^{er}.

(2) Loi du 6-22 août 1791, t. 3, art. 15 et 16. L'arrêté du 22 thermidor an X fait exception à la nécessité du passavant pour les menues denrées que

Les communes ont-elles moins de deux mille habitants ? Elles sont assujetties à des mesures plus sévères encore.

Et d'abord, pour établir un moulin, une usine, une manufacture, il faut l'avis du préfet et du directeur des douanes et une autorisation du ministre des finances ; si ces établissements favorisent la contrebande, un acte administratif en ordonne le déplacement ou les frappe d'interdiction. Pour les moulins, il suffit d'un procès-verbal de la régie, et d'un arrêté du préfet. Pour les autres usines, la loi exige un jugement qui constate la fraude, et une décision ministérielle (1).

Tout marchand établi à 2 kilomètres 1/2 de la frontière, est tenu de déclarer à la douane et de faire inscrire, au compte qu'elle lui ouvre sur ses registres, les marchandises dont il est détenteur. Il faut qu'il représente l'expédition pour prouver ou qu'elles viennent de l'intérieur, ou que les droits ont été acquittés. Toutes marchandises non déclarées ou dont l'origine n'est pas justifiée, sont saisies comme introduites en fraude.

La loi défend, à la même distance de 2 kilomètres, tout entrepôt de marchandises dont la circu-

l'on transporte au marché et pour les marchandises achetées en petite quantité par le consommateur.

(1) Loi du 22 août 1791, t. 13, art. 41.—Loi du 21 ventôse an XI.—Loi du 30 avril 1806, art. 75-76-77.

lation n'est pas entièrement libre , ou qui , à l'importation , sont prohibées ou tarifées à plus de 20 fr. par 100 kilog. Le mot entrepôt a un sens spécial ; il signifie les marchandises en balles ou ballots pour lesquelles on ne produit pas d'expédition (1).

Les employés sont autorisés , même quand ils n'ont pas suivi la fraude *à vue* , à faire , pendant le jour et avec l'assistance d'un officier public , des visites domiciliaires pour rechercher les entrepôts frauduleux (2).

Si la visite ne produit aucun résultat , celui dont le domicile a été violé a , pour ce seul fait , droit à une indemnité de 24 fr. ; c'est le texte de l'art. 40 du tit. 13 de la loi du 6-22 août 1791 ; il est spécial et nous ne voyons pas comment il aurait été abrogé par le silence de la loi du 28 avril 1816 , qui n'avait certes pas la prétention de codifier toutes les lois de la matière (3).

Un propriétaire est en contravention par le fait seul que l'on saisit chez lui des marchandises de contrebande ; la régie n'est point obligée de prouver qu'elles ont été introduites par son ordre ou au moins à sa connaissance. La détention est coupable

(1) Loi du 6-22 août 1791, t. 13, art. 37 et 38.

(2) *Id.* *id.* *id.* , art. 39.

(3) *Sic* Mangin , Traité des procès-verbaux , N° 246.—*Contra* Fasquel , N° 109.

et en cette matière , la bonne foi n'excuse pas (¹). Il faudrait établir par une preuve directe que les marchandises ont été introduites à notre insu , par des personnes étrangères.

1013. La douane exerce sur les navires qui se trouvent à deux myriamètres des côtes , un droit de surveillance et de haute police.

Le capitaine est tenu d'exhiber son manifeste et de souffrir la visite des employés.

Il y a plus , il n'est pas permis à un navire au-dessous de cent tonneaux , de jeter l'ancre ou de louvoyer dans le rayon , s'il est chargé de marchandises prohibées , inscrites ou non au manifeste , peu importe. On a pu , sans trop de rigueur , supposer qu'il n'attendait que le moment favorable pour jeter la contrebande sur les côtes (²).

En conséquence , l'administration tient jusqu'à 4 lieues des côtes et sur les rivières affluentes , des bâtiments armés , connus sous le nom de *pataches* et de *chaloupes* , et montés par des préposés.

A plus forte raison , tous les navires qui entrent dans les ports et rades du royaume , même les vaisseaux et bâtiments de guerre , sont obligés de se soumettre à la visite. — Les formes et les conditions en sont réglées par l'art. 8 , tit. 44 de la loi de 1794.

(¹) Arrêt de la Cour de Cassation du 15 novembre 1833 (S. 34.-1-95).

(²) Loi du 4 germinal de l'an II , t. 2 , art. 7.

4014. En deça des côtes , la zône n'est que d'un myriamètre , et la police est beaucoup moins sévère que sur les frontières de terre ; la fraude est moins facile.

Ainsi pendant le jour , sauf quelques exceptions , expressément indiquées , les marchandises circulent librement et sans expédition de la régie ; même pendant la nuit la loi ne prohibe que la circulation des tissus , des fils de coton , des poissons salés et des denrées coloniales (1).

4015. Ce sont là des mesures de police préventive. Mais l'administration exerce encore pour les faits de contrebande , la police judiciaire ; elle recherche et constate les délits et les contraventions.

Quelques règles sur l'étendue de sa compétence, la forme et les effets de ses procès-verbaux.

L'autorité de la régie est territoriale, c'est-à-dire, renfermée dans les limites du rayon-frontière, tel est le principe ; il souffre deux exceptions.

La marchandise est-elle en mouvement, circule-t-elle dans le rayon des douanes ? les préposés ont un pouvoir absolu, illimité pour la saisir et constater les contraventions ; le délit est flagrant (2).

Mais la fraude s'est réfugiée dans une maison. Est-il permis aux employés de faire une visite domiciliaire pour la rechercher et la saisir ?

(1) Loi du 8 floréal de l'an XI, art. 85.

(2) Loi du 6 août 1791, tit. 5, art. 2 ; t. 13, art. 35.

Oui , à trois conditions.

Il faut : 1° qu'ils l'aient vue ou débarquer ou franchir la ligne frontière.

2° Qu'ils ne l'aient pas perdue de vue.

3° Qu'ils soient arrivés au moment où elle était introduite dans la maison (1).

On comprend les exigences de la loi ; elle n'autorise la recherche préventive que pour les entrepôts frauduleux ; en principe , pour pénétrer dans le domicile d'un citoyen , il faut un fait de fraude bien certain , bien avéré.

Il faut qu'ils ne l'aient pas perdue de vue. Qu'est-ce à dire ? A-t-on voulu donner une prime à la fraude qui parviendrait à se soustraire aux regards des employés, ne fût-ce que pendant quelques minutes ? Le texte a été entendu par la Jurisprudence dans un sens plus large et plus raisonnable. Il suffit que les employés s'occupent uniquement et exclusivement de la poursuite , qu'ils ne divertissent pas à d'autres actes (2).

Des marchandises sont poursuivies ; elles entrent dans une maison ; les employés se présentent et font une visite : ils trouvent des marchandises prohibées, et ils se disposent à les saisir ; le propriétaire les prétend siennes ; quant à la fraude , elle n'est plus là.

(1) Titre 13, art. 36 de la loi du 6 août 1791.

(2) Arrêt de la Cour de cassation du 23 octobre 1807. Dalloz. Dict. alph. t. 11, p. 422.

Les employés seront-ils tenus de prouver l'identité? Ce serait les réduire à l'impossible; ils ne pourraient, avant d'avoir saisi, reconnaître la nature de marchandises. Aussi, la loi établit-elle une présomption légale d'identité, et c'est au revendiquant à la combattre et à la détruire par des preuves contraires et certaines (1).

Les navires ne sont pas assimilés aux maisons; et soit qu'ils se trouvent dans les rades, les ports, les canaux ou à la distance de deux myriamètres des côtes, ils sont obligés de se soumettre à toutes les visites faites, soit pour rechercher, soit pour constater la fraude.

4046. En deçà du rayon, les préposés perdent en général leur qualité et le droit de constater la fraude.

Deux exceptions cependant.

1° Ils saisiront dans l'intérieur et à quelque distance qu'ils les arrêtent, les marchandises introduites en fraude, s'ils les ont vues franchir les limites et s'ils les ont poursuivies sans interruption (2).

4047. Mais s'ils arrivent juste au moment où les marchandises sont introduites dans une maison, seront-ils autorisés à faire une visite domiciliaire?

(1) Arrêt du 5 janvier 1810 (S. 10-1-279). Sic Mangin, Procès-verbaux, pag. 422.

(2) Art. 35 du tit. 12 de la loi du 6 août 1791; art. 39 de la loi du 28 avril 1816.

Oui, si elles sont prohibées d'une manière absolue , ou même si la loi ne les admet que par certains bureaux. C'est le texte des art. 58 et 59 de la loi du 28 avril 1816.

Non, si elles sont tarifées. Telle est la conséquence assez déraisonnable, selon nous , qui résulte de la combinaison des art. 55 et 56 de la loi de 1791 et 58 et 59 de la loi du 28 avril 1816.

L'art. 55 permet de saisir, au-delà du rayon , la fraude poursuivie sans interruption. Les préposés pourront, ajoute l'art. 56, faire, dans le même cas , leurs recherches dans les maisons situées dans les deux lieues ; faire des recherches dans les maisons même quand on poursuit la fraude , c'est donc une exception , et cette exception est restreinte aux seules maisons du rayon.

La loi du 28 avril 1816 a étendu , il est vrai , le droit de la régie : il résulte suffisamment de l'art. 59 , bien qu'on conçoive une meilleure rédaction , le pouvoir de faire , en dehors du rayon , des visites domiciliaires , mais pour saisir des marchandises *prohibées* : le texte ne souffre pas le moindre doute.

Ce système est-il raisonnable ? La marchandise tarifée qui entre sans payer les droits, n'est-elle pas en contrebande aussi bien que la marchandise prohibée ? Ne compromet-elle pas également les intérêts de l'industrie ? Le délit n'est-il pas flagrant ? Est-il convenable , nous dirons plus , est-il moral

de faire de la première maison venue un lieu d'asile d'où la fraude puisse braver l'impuissance et le découragement de la régie?

1018. 2° Les art. 59 et 60 de la loi du 28 avril 1816 font une seconde exception, et elle a plus de gravité.

Les cotons filés, les tissus et tricotés de coton et de laine, tous les tissus en un mot de fabrication étrangère peuvent être recherchés et saisis dans toute l'étendue du royaume et dans toutes les maisons.

Il n'est pas nécessaire, remarquez-le, que la fraude ait été suivie : il suffit qu'une maison soit indiquée, comme recélant ces sortes de marchandises, et si la visite domiciliaire est sans résultat, point d'indemnité ; l'art. 68 n'en accorde que dans le cas où une saisie aurait été faite sans droit. Elle est alors d'un pour cent par mois de la valeur des marchandises saisies.

1019. Une formalité commune à toutes les visites domiciliaires : les préposés doivent être assistés d'un officier municipal ou d'un commissaire de police (').

1020. Cette assistance est-elle prescrite dans tous les cas et sans exception ? Si les officiers municipaux la refusent, quoique bien et dûment requis, les employés ne seront pas tenus de sacrifier le droit de

(') Art. 36 du t. 13 de la loi de 1791.—Art. 60 de la loi du 28 avril 1816.

la régie à un caprice ou à un mauvais vouloir, et ils passeront outre. Sans doute il est à regretter que les citoyens soient destitués d'une garantie que la loi leur assure; mais il ne faut pas en accuser l'administration (1).

4021. Les préposés ne demandent pas l'assistance d'un officier municipal, mais le propriétaire ouvre ses portes et ne s'oppose pas à la visite. La saisie sera-t-elle nulle? Sans doute, l'art. 56 de la loi de 1794 et l'art. 59 de la loi de 1846 exigent, dans tous les cas, la présence d'un fonctionnaire appelé à protéger la liberté individuelle et le foyer domestique contre l'arbitraire et les indiscretions du fisc. Mais n'est-ce pas finalement une garantie prescrite dans l'intérêt du citoyen et à laquelle il peut renoncer? Si c'était une question d'ordre public, l'art. 484 du Code pénal punirait toutes les visites domiciliaires faites hors les cas et sans les formes prescrites par la loi, sans se préoccuper du point de savoir si le citoyen s'est ou ne s'est pas opposé. Et cependant point de délit, si le fonctionnaire ne s'est pas introduit, dans le domicile, *contre le gré du propriétaire*. Annuler la saisie, ce serait rendre l'administration victime d'un véritable piège.

Mais il faut que le maître de la maison soit présent et ne proteste pas. S'il était absent, le silence

(1) En ce sens, Mangin, des Procès verbaux, N° 247 et un arrêt de Cass. du 5 janvier 1810 (S. 1810-1-279).

d'un domestique , de la femme même , n'excuserait pas la conduite des préposés (1).

1022. La loi du 9 floréal de l'an VII détermine la forme et l'autorité des procès-verbaux , sauf cependant , pour une hypothèse exceptionnelle, prévue et régie par les art. 59-60 et 61 de la loi du 28 avril 1816.

Quelques formalités sont communes à tous les procès-verbaux , quelques autres spéciales aux différentes espèces de saisies.

Pour opérer une saisie et rédiger procès-verbal , il faut le concours de deux préposés.

L'art. 4^{er} de la loi du 9 floréal de l'an VII ajoute : « ou de deux autres citoyens français. » Il investit donc momentanément , d'un caractère public, les simples particuliers qui se dévouent à poursuivre la fraude ; nous disons d'un caractère public : leur rapport n'est pas un témoignage ordinaire ; comme celui des préposés, il fait foi, jusqu'à inscription de faux , des faits qu'il constate.

Mais en réalité , et c'est peut-être ce qui diminue les inconvénients de ce système , leur intervention n'est reçue que dans le cas de flagrant délit , c'est-à-dire quand les marchandises circulent

(1) La jurisprudence de la Cour de cassation a consacré cette double solution. Arrêts du 19 avril 1822 et 10 avril 1823. Dalloz, Alph., t. 4, pag. 102 ; *contra* Mangin, Procès verbaux, N° 18 ; cour cass., 12 nov. 1839. (Dev. 39-1-944).

dans le rayon-frontière. Et en effet, l'art. 55, tit. 43 de la loi du 6-22 août 1794 autorise les préposés seuls à poursuivre la fraude, au-delà du rayon. Ce sont également les préposés qui ont seuls qualité pour procéder aux visites domiciliaires, soit dans le rayon, soit hors du rayon, aux termes de l'art. 5 de la loi du 6 août 1794, et de l'art. 59 de la loi du 28 avril 1816; et il est bien évident que le droit de verbaliser n'appartient qu'aux saisissants.

1023. Au surplus, que le procès-verbal soit rédigé par les employés de la régie ou par tous autres, les formalités seront les mêmes; les articles qui suivent l'art. 4^{er} ne distinguent pas.

Ici un double principe :

1^o Toutes les formalités prescrites doivent être observées à peine de nullité. (Art. 44.)

2^o Il est défendu aux tribunaux de se montrer plus sévères et plus prévoyants que la loi, et d'exiger des mentions ou des formalités qu'elle n'impose pas textuellement.

1024. « Les rapports énonceront la date et la
 « cause de la saisie, la déclaration qui en aura
 « été faite au prévenu, les noms, demeures et
 « qualités des saisissants et de celui chargé des
 « poursuites; l'espèce, poids ou nombre des ob-
 « jets saisis; *la présence de la partie* à leur descrip-
 « tion, ou la sommation qui lui aura été faite d'y
 « assister; le nom et la qualité du gardien; le lieu

« de la rédaction du rapport et l'heure de sa clôture. »

4025. Tel est le texte de l'art. 5 de la loi du 9 floréal an VII.

Quelle est la partie dont il entend parler ? Est-ce le propriétaire des marchandises saisies ? Non certes ; c'est le détenteur ou le conducteur, le seul que la régie connaisse, au moment où la saisie est faite et le rapport dressé. Le doute serait levé, s'il existait, par l'art. 4^{er} du titre 12 de la loi du 6 août 1794 (1).

4026. L'art. 5 ajoute : « il sera offert main-
« levée sous caution solvable, ou en consignnant la
« valeur, des bâtiments, bateaux, voitures ou équi-
« pages saisis pour autres causes que pour prohi-
« bition de marchandises dont la consommation
« est défendue, et cette offre, ainsi que la ré-
« ponse de la partie, sera mentionnée au rap-
« port. »

Remarquez que si les marchandises sont prohibées, les moyens de transport resteront toujours saisis, comme les marchandises elles-mêmes ; la loi en prononce la confiscation. Mais si les marchandises sont tarifées, les moyens de transport ne sont pas confisqués ; ils ne sont retenus que comme

(1) La confiscation des marchandises pourra être prononcée contre *les préposés à leur conduite*, sans que la régie soit tenue de mettre en cause les *propriétaires*, quand même ils lui seraient indiqués.

un gage pour le recouvrement des droits ou de l'amende. Il suffit donc à la régie qu'on lui offre une garantie équivalente.

Avons-nous besoin de faire observer que l'art. 3 n'autorise jamais à faire main-levée des marchandises elles-mêmes, qu'elles soient tarifées ou prohibées, peu importe.

4027. Par la force des choses, c'est aux saisisants qu'il appartient d'évaluer les moyens de transport comme ils jugent convenable. Leur décision est péremptoire, sauf, bien entendu, au saisi à recourir à l'autorité supérieure pour obtenir la remise qui lui aurait été refusée pour insuffisance de la caution ou de la somme offerte.

4028. Ou le prévenu est présent, ou il n'assiste pas à la rédaction du procès-verbal.

Dans le premier cas, on lui donne lecture du procès-verbal, on l'interpelle de le signer, on lui en remet une copie et on le cite à comparaître, dans les 24 heures, devant le juge de paix, si le juge de paix est compétent, et dans les 5 jours devant le tribunal correctionnel, si le tribunal de police correctionnelle est compétent; dans cette dernière hypothèse, la citation peut aussi être donnée par exploit séparé. Le procès-verbal n'est régulier qu'à la condition de constater l'accomplissement de toutes ces formalités.

4029. Le prévenu est-il absent? le procès-verbal

et la citation sont affichés dans le jour à la porte du bureau.

4030. Les procès-verbaux sont soumis à l'enregistrement dans le délai fixé par l'art. 20 de la loi de l'an VII, c'est-à-dire dans les 4 jours.

L'enregistrement serait remplacé par un visa donné par le juge de paix le jour de la clôture, et au plus tard, le lendemain avant midi, si la commune du bureau où sont déposées les marchandises ainsi que celle où siège le tribunal, n'avaient pas de receveur de l'enregistrement : l'espèce se présentera fort rarement.

4034. Le procès-verbal est affirmé, devant le juge de paix, par deux des saisissants au moins, dans le délai fixé pour comparaître, c'est-à-dire dans le délai de 24 heures si le juge de paix est compétent, et dans le délai de trois jours si c'est le tribunal correctionnel (1).

Le juge de paix remplit un rôle purement passif (2) ; il se borne à recevoir l'attestation des préposés et à leur en donner acte.

Les principes généraux du droit veulent que les certificats d'affirmation soient signés par toutes les parties qui y ont concouru ; la signature est la seule preuve légale du fait (3).

(1) Décret du 4 complémentaire an XI, art. 6.

(2) C. cass., 22 juin 1840 (Dev. 40-1-613).

(3) C. cass., 1^{er} avril 1830 (Dalloz 30-1-191).

4052. Les préposés ont à remplir, suivant les cas, quelques formalités spéciales.

Les marchandises sont-elles en circulation ? Elles doivent être conduites avec les moyens de transport et le procès-verbal doit être rédigé de suite au bureau le plus prochain.

4053. La saisie est-elle opérée dans une *maison* ? Les marchandises ne sont pas transportées au bureau de la douane, à moins qu'elles ne soient prohibées ou que le détenteur n'offre pas de caution : sauf le cas d'empêchement, le procès-verbal doit être rédigé dans la maison même.

L'art. 8 prescrit encore quelques mesures, si les saisies sont faites sur des bâtiments de mer pontés.

4054. Les procès-verbaux font foi en justice jusqu'à inscription de faux, quels que soient d'ailleurs le titre et la qualité des saisissants. Les art. 4 et 14 de la loi du 9 floréal de l'an VII, sont trop précis pour qu'il soit possible de distinguer les préposés et les simples particuliers.

Les procès-verbaux font foi de tous les faits matériels qu'ils constatent, mais, bien entendu, on est admis à en discuter les conséquences légales.

4055. Aux termes de l'art. 42 de la loi du 9 floréal de l'an VII et de l'art. 9 de l'arrêté du 4 complémentaire de l'an XI, l'inscription de faux doit être, à peine de déchéance, formée, au plus tard, à l'audience indiquée par la sommation de comparaître.

La Cour de cassation a interprété le texte bien rigoureusement ; le prévenu fait défaut à la première audience ; il forme opposition au jugement et il déclare s'inscrire en faux. Il est trop tard. La déchéance était encourue et son opposition ne l'en relève pas : « admettre le défaut de comparution comme une cause de prorogation du délai, ce serait donner à la loi une extension arbitraire, contraire aux vues du législateur ; ouvrir la porte à des fraudes qu'il a voulu prévenir, et laisser au prévenu le moyen d'étendre à son gré un délai que la loi a fixé d'une manière invariable (1). »

Ne pourrait-on pas répondre avec le jugement, cassé par l'arrêt du 9 mai 1838, et avec M. l'avocat-général lui-même : qu'aux yeux de la raison comme à ceux du législateur, la première audience indiquée par la sommation est celle où le prévenu a pu se défendre ; qu'il n'a pu le faire le jour où un jugement par défaut a été obtenu contre lui, *puisque, pour lui permettre d'y former opposition, la loi suppose qu'il n'a pas été suffisamment averti*, et que, par conséquent, il n'a pu comparaître ; qu'il serait contradictoire d'ailleurs de permettre d'un côté l'opposition, et de refuser de l'autre le droit de présenter les moyens qui peuvent faire juger d'une

(1) C. cass., 9 mai 1838 (Dev. 38-1-440). — 9 novembre 1840 (Dev. 40-1-812).

autre manière..... mais la Jurisprudence paraît irrévocablement fixée.

4056. On se rappelle que l'art. 60 autorise la recherche dans les maisons de l'intérieur de certaines marchandises désignées par l'art. 59. La saisie est soumise à des formes exceptionnelles, aux seules formes prescrites par les art. 60 et 61 ; il n'est pas permis de recourir à la loi du 9 floréal de l'an VII pour les compléter ; c'est une matière spéciale, exclusivement réglée par la loi du 28 avril 1846 (1).

Rédaction dans la maison même, sauf le cas d'empêchement ; — désignation des marchandises ; — prélèvement d'un échantillon mis sous enveloppe, scellé et cacheté : telles sont en substance les seules formalités prescrites.

4057. L'art. 60 n'exige pas l'affirmation, mais n'est-ce pas une formalité substantielle ? Un décret du 18 août 1810 pose en principe (2), que l'affirmation est nécessaire pour qu'un procès-verbal puisse motiver une condamnation. Mais ne serait-ce pas se montrer plus sage que la loi ? Les procès-verbaux n'ont pas d'ailleurs, en cette matière, la même importance ; ils ne font pas foi jusqu'à inscription de faux ; ils peuvent être combattus par tous les genres de preuves, même par simples présomptions ; et enfin c'est un jury spécial qui pro-

(1) C. cass., 20 décembre 1834 (Dev. 35-1-320).

(2) *Vide supra* le N° 357 de notre tome 2.

nonce sur l'origine des marchandises et d'après les échantillons mêmes qui lui sont adressés.

4058. Ajoutons que le droit de procéder aux recherches et aux saisies est concédé par l'art. 62 aux juges de paix, aux maires, et aux officiers municipaux ; mais, notez-le, dans les seules communes où il n'existe pas de bureau de douane.

4059. Un procès-verbal est-il la base et la condition *sine quâ non* de toute poursuite ? S'il n'en a pas été rédigé ou si le procès-verbal est nul, le prévenu sera-t-il toujours et nécessairement acquitté ? La régie ou le ministère public, ne pourra-t-il pas au contraire recourir à tous les genres de preuves ?

Point de doute pour les délits et les crimes de contrebande. La poursuite appartient d'office au procureur du roi, aux termes de l'art. 52 de la loi du 28 avril 1816, et de l'art. 57 de la loi du 24 avril 1818. Il n'est donc pas possible de subordonner l'action publique à la régularité d'un procès-verbal et au plus ou moins de vigilance des employés de la régie (1).

4040. En est-il autrement quand l'administration des douanes poursuit directement et dans un intérêt fiscal des faits de fraude et de contrebande ? Pour faire bien comprendre la difficulté, il faut rappeler quelques textes.

(1) C. cass., 9 mars 1843 (S. 43-1-522) ; 22 novembre 1838 et 8 février 1839 (Dev. 39-1-293 et 710).

L'art. 23 du titre 10 de la loi du 6-22 août 1794, est ainsi conçu :

« Les préposés de la régie ne seront soumis ,
« pour la rédaction de leurs procès-verbaux , à
« d'autres formalités qu'à celles ci-dessus prescri-
« tes ; elles seront observées à peine de nullité des pro-
« cès-verbaux et des saisies. Dans le cas, néanmoins
« où les marchandises seraient de la nature de
« celles prohibées à l'entrée , la confiscation en
« sera poursuivie à la requête du commissaire du
« roi , mais sans qu'il puisse être prononcé d'a-
« mende. »

Aux termes de cet article 25 , si quelques-unes des formalités prescrites par le titre 10 n'ont pas été observées , le procès-verbal est donc nul et le prévenu acquitté. Si cependant les marchandises sont prohibées à l'entrée , le juge en prononcera la confiscation. L'obliger à les remettre, eût été, en quelque sorte , le rendre complice du délit ; le délit est réel et , après le jugement qui acquitte le prévenu , la marchandise n'en est pas moins prohibée. Cet article 25 ne s'occupait que des marchandises prohibées à l'entrée ; mais l'art. 4 d'un décret du 13 août 1795 l'étendit aux marchandises prohibées à la sortie.

L'art. 48 de la loi du 9 floréal de l'an VII abrogea tout le titre 10 de la loi de 1794 , « mais seulement en ce qui concerne les formes des procès

verbaux , et non en ce qui concerne l'art. 25 de ce titre, lequel, en établissant une modification à l'effet de réparer l'omission de quelques-unes de ces formes , se rapproche de la loi du 9 floréal de l'an VII ⁽¹⁾. »

Le décret du 8 mars 1814 alla plus loin : « toute
« introduction de marchandise prohibée , de quel-
« que manière qu'elle soit constatée , et même à
« défaut et en cas de nullité du procès-verbal, sera,
« indépendamment de la confiscation , punie des
« peines déterminées par la loi et les règlements ,
« et quant à l'amende , dans tous les cas , elle sera
« triple de la valeur des objets saisis. » On ne voit pas que , soit la loi de 1816 , soit la loi de 1818 , aient abrogé cette disposition.

Ces faits législatifs posés , que faut-il en conclure ?

1^o L'importation ou l'exportation des marchandises est prohibée : il peut être suppléé au procès-verbal par tous genres de preuve ; et non-seulement les marchandises sont confisquées , mais encore le juge est tenu de prononcer les peines déterminées par les lois et les règlements ;

2^o Si les marchandises ne sont pas prohibées , si le fait ne constitue qu'un simple fait de fraude , le délinquant , soit aux termes de l'art. 25 de la

(1) Voir un arrêt du 1^{er} germinal an IX , les conclusions de Merlin , Q. D. , V^o Douane , § 8 , et un arrêt du 2 décembre 1824 (S. 25-1-216).

loi de 1794, soit aux termes de l'art. 44 de la loi du 9 floréal de l'an VII est acquitté sans que le juge puisse prononcer de confiscation. — La négligence des employés de la régie ne compromet, dans ce cas, qu'un intérêt fiscal, et comme les détails du fait, l'heure et le lieu ont une importance souvent décisive, il ne fallait pas livrer les citoyens à l'incertitude d'une preuve testimoniale, quand il a dépendu de la régie de se procurer une preuve écrite.

4044. *Procédure et compétence.*

L'art. 42, tit. 44, de la loi du 6 août 1794 avait donné aux tribunaux de district : « compétence
« exclusive pour connaître des fraudes et contra-
« ventions aux droits de douane nationale, et de
« tout ce qui peut y avoir rapport. »

La loi du 4 germinal de l'an II, art. 42 et 45 du tit. 6, chargea le juge de paix de recevoir l'affirmation du saisissant et de l'entendre *sur le fait de la saisie*, c'est-à-dire, comme l'expliquent très-clairement les articles qui suivent, de prononcer sur la validité et les conséquences de la saisie.

L'art 40 du 44 fructidor an III est ainsi conçu :

« Les tribunaux de paix qui connaissent en pre-
« mière instance des saisies, jugeront également
« en première instance, les contestations concer-
« nant le refus de payer les droits, le non-rapport
« des acquits à caution et *les autres affaires relatives*
« *aux douanes.* »

Les juges de paix se trouvèrent donc investis d'une compétence absolue , exclusive. Mais diverses lois l'ont successivement restreinte.

Toute contravention à la loi du 10 brumaire an V qui prohibait l'entrée des marchandises anglaises , donnait lieu à l'arrestation du prévenu , et à sa traduction devant le tribunal de police correctionnelle (1).

La loi du 26 ventôse de l'an V défend d'exporter les grains et farines de toute espèce et l'art. 6 condamne les propriétaires et conducteurs à une amende prononcée par le tribunal de police correctionnelle.

La loi du 15 floréal de l'an XI punit de peines sévères , quelquefois de la peine de mort , la contrebande à main armée et elle en défère le jugement aux tribunaux spéciaux institués par la loi du 18 pluviôse de l'an IX. — L'art. 6 assimile aux contrebandiers les préposés convaincus d'avoir favorisé la fraude.

La loi du 28 avril 1816 innove sur beaucoup de points.

Aux termes de l'art. 41 , toute importation par terre et toute introduction frauduleuse d'objets tarifés à plus de 20 fr. par cent kilog. , donne lieu à l'arrestation des contrevenants , et à leur renvoi

(1) Art. 10 de la loi du 10 brumaire de l'an V.

devant le tribunal de police correctionnelle qui prononce la confiscation , une amende de 500 fr. , et une peine d'emprisonnement dont la durée varie suivant les divers cas prévus par les art. 42 et 45.

L'art. 48 rend justiciables des Cours prévotales , les personnes prévenues de toute importation prohibée ou frauduleuse , si , étant à cheval , elles sont au nombre de trois , et plus , ou si , étant à pied , elles sont en nombre supérieur à six.

Les art. 55 et 55 renvoient également devant les Cours prévotales , tous ceux qui participent à un fait de contrebande , soit comme assureurs , soit comme ayant fait assurer , soit comme intéressés d'une manière quelconque , et enfin les préposés prévenus de forfaiture pour avoir fait ou favorisé la contrebande.

La régie des douanes tient des art. 59 et 60 le droit de rechercher , dans l'intérieur , les fils et les tissus de fabrique étrangère.

Aux termes de l'art. 64 , un jury spécial prononce sur la nationalité des marchandises saisies , et les délinquants sont ensuite poursuivis devant le tribunal de police correctionnelle , à la requête du procureur du roi. (Art. 65 et 66.)

L'art. 54 de la loi du 21 avril 1818 assimile la fraude faite sur les côtes maritimes , hors de l'enceinte des ports de commerce , à la contrebande

sur les frontières de terre. Il la punit des mêmes peines et la défère aux mêmes juges.

L'art. 55 maintient au juge de paix la connaissance des fraudes tentées dans les ports de commerce par les navires dont le manifeste a été fourni ainsi que des fraudes découvertes par la visite.

Les Cours prévotales sont supprimées et les tribunaux correctionnels connaissent des faits de contrebande qui leur étaient renvoyés.

1042. Quelles règles formuler en conséquence de ces diverses lois ?

Il faut distinguer les difficultés purement civiles et les faits atteints et réprimés par la loi pénale.

D'un autre côté, les faits de fraude constituent des *contraventions*, des *délits* de contrebande ou des *crimes* de contrebande armée.

1043. Les questions civiles portent sur la perception des droits. Sont-ils dûs et quel en est le chiffre ?

L'instance s'engage—soit par action directe, quand le redevable réclame la remise des objets présentés à la douane et retenus par elle en offrant la somme qu'il soutient due ; — soit par opposition à la contrainte décernée par la régie dans le cas de crédit et d'acquit à caution ; — soit enfin par une demande en restitution des droits payés.

Le juge de paix est seul compétent pour connaître, en première instance, de ces divers litiges, aux

termes de l'article 40 du décret du 14 fructidor an III.

4044. Il connaît également des contraventions ou des simples faits de fraude.

Dans ce dernier cas, il devrait être saisi comme simple juge de police, mais la loi, dans son omnipotence, l'appelle à prononcer comme juge civil.

4045. N'en concluez pas toutefois que la matière soit civile. Elle est essentiellement criminelle; sa nature résiste à une autre qualification. Le juge de paix prononce la *confiscation* et des amendes souvent considérables, et ce sont bien là des peines. La loi défère donc à un juge civil de belles et bonnes contraventions et le charge de prononcer de véritables peines.

La Cour de cassation a jugé par de nombreux arrêts que « les amendes n'ont pas un véritable caractère pénal; qu'elles sont plutôt la réparation du préjudice causé à l'État par les effets de la fraude; que cela résulte de la législation spéciale de la matière et notamment des art. 20, titre 15 de la loi du 22 août 1791, et titre 5 de celle du 4 germinal an II, et art. 56 de celle du 28 avril 1816 (1). »

En conséquence, les amendes de douanes sont prononcées, même contre les mineurs acquittés pour défaut de discernement, et contre les personnes civilement responsables.

(1) Arrêt du 5 septembre 1828. — 27 septembre 1831 et 18 mars 1842. (S. 42-1-465).

Il nous est impossible d'accepter cette théorie.

Des amendes fixes , encourues sur la présomption légale d'un dommage éprouvé par l'État , même dans le cas où le fait s'est réduit à une simple tentative de fraude, sont bien en principe et essentiellement des peines comme nous croyons l'avoir démontré (1).

Les lois spéciales citées par la Cour de cassation ont-elles dénaturé leur véritable caractère? Nous ne le pensons pas.

L'art. 20, tit. 15 de la loi du 6 août 1791, rend les propriétaires des marchandises civilement responsables du fait de leurs facteurs , agents , serviteurs ou domestiques , en ce qui concerne les droits, les confiscations, les amendes et les dépends : sans doute , mais faire peser sur les propriétaires qu'il présume complices , la responsabilité des condamnations pécuniaires , ce n'est pas dire que les amendes encourues par les auteurs du délit ne sont pas des peines. Le législateur de 1791 ne venait-il pas, au contraire, dans les art. 1^{er} et 5 du titre 12, de distinguer les fraudes ou les *contraventions* , et les *actions civiles* relatives à la perception des droits?

Pas d'argument à tirer des divers articles qui composent le titre 4^{er} de la loi du 4 germinal de l'an II.

(1) *Vide supra*, N° 809.

L'art. 56 de la loi du 28 avril 1816 fournit une objection plus sérieuse. Après avoir déféré aux Cours prévôtales certains faits de contrebande, il ajoute : « Il sera en même temps statué sur les condamnations civiles en résultant tels que confiscations, amendes, dommages et intérêts. » Mais n'est-ce pas exagérer la portée d'un texte, d'ailleurs abrogé par la loi du 21 avril 1818 ? Il a voulu opposer les condamnations *corporelles* aux condamnations *pécuniaires*, et rien de plus.

Enfin, objecterait-on que le juge de paix est saisi comme juge civil ? Nous répondrons que pour d'autres faits de fraude, les amendes sont prononcées par le *tribunal de police correctionnelle*.

A notre estime donc, le juge de paix statue sur des contraventions et prononce des peines.

1046. Mais quelles contraventions lui sont soumises ? Nous poserons deux règles qui nous dispensent d'entrer dans les détails : 1^o Le juge de paix, aux termes de la loi du 14 fructidor an III, a la plénitude de la juridiction ; il connaîtra par conséquent de tous les faits dont un texte spécial ne le dessaisit pas ;

2^o Le tribunal de police n'est compétent que si le fait emporte la peine d'emprisonnement, sauf toutefois pour les tissus et les fils de fabrique étrangère : Aux termes de l'art. 66 de la loi du 28 avril

1846, leur détention est punie d'une simple amende par le tribunal correctionnel.

Enfin, en déterminant les délits de contrebande jugés par le tribunal correctionnel, nous aurons par cela même défini la compétence du juge de paix.

1047. Un décret du 18 septembre 1844 soulève une difficulté.

Des mulets, des chevaux, ou autres moyens de transport sont saisis ; les préposés en ont offert la remise, sous caution, mais elle a été refusée, ou bien encore, des objets de consommation sont exposés à déperir.

La régie procède à la vente, en vertu de la permission du juge de paix le plus prochain, ou du juge d'instruction. Le prix est déposé dans la caisse de la douane et il en est disposé, suivant qu'il est statué en définitive par le tribunal chargé de prononcer sur la saisie. (Art. 5.)

Le juge de paix autorisera-t-il la vente, même dans le cas où le tribunal correctionnel connaît de la saisie, ou le juge d'instruction, quand le juge de paix est compétent ? Les termes de l'art. 4^{er} semblent laisser l'option à la régie. Cependant nous sommes portés à considérer la vente conservatoire comme un incident de l'instance qui ne peut être convenablement et promptement vidé que par le juge saisi du fond.

1048. La régie des douanes représente seule l'in-

térêt fiscal, et elle a seule devant le juge de paix l'initiative et la direction des poursuites ⁽¹⁾.

Citation par le procès-verbal même, à comparaître dans le délai de 24 heures;—obligation pour le juge de prononcer, dans le délai de 3 jours, au plus tard, faute de quoi l'instance serait périmée; — délai de huitaine pour appeler: — telle est l'économie du décret du 14 fructidor an III, et de la loi du 9 floréal an VII.

1049. Le défendeur qui veut s'inscrire en faux est tenu d'en faire la déclaration, par écrit, en personne ou par un fondé de pouvoirs spécial, au plus tard à la première audience indiquée pour comparaître.

La procédure de faux est exceptionnelle ⁽²⁾. Et d'abord c'est le juge de paix qui statue sur l'inscription de *faux incident*. On objecterait en vain l'art. 15 du décret du 9 mars 1794 et l'art. 14 du Code de procédure civile, obligeant le juge de paix, quand une des parties s'est inscrite en faux, à renvoyer la cause devant les juges qui doivent en connaître. Car cet article, uniquement relatif à la procédure devant la justice de paix proprement dite, ne pouvait avoir d'application à la compétence du juge de paix considéré comme juge en vertu d'attribu-

⁽¹⁾ L. du 15 août 1793.—Art. 11 du décret du 14 fructidor an III.—L. du 9 floréal an VII.—28 avril 1816.—21 avril 1818.

⁽²⁾ Art. 12, tit. 4, de la loi du 9 floréal de l'an VII.

tions spéciales en matière de douane. Il résulte en effet de l'art. 12 au tit. 15 de la loi du 4 germinal an II et de l'art. 12, tit. 4, de la loi du 9 floréal an VII, que l'inscription de faux doit être suivie devant le juge de paix saisi de la contestation (1). Nous supposons, bien entendu, que le faux est *incident*; s'il était principal, c'est-à-dire si les auteurs ou les complices du faux étaient vivants, le juge se bornerait à prononcer un simple sursis, et l'accusation serait suivie criminellement (2).

4050. Quel est le juge de paix compétent?

Plusieurs espèces se présentent :

1^o Le débat est purement civil; le redevable s'oppose à la contrainte ou demande la restitution des sommes qu'il a payées. Le litige est porté devant le juge de paix du bureau qui a reçu ou devait recevoir.

2^o C'est une saisie. Le juge de paix compétent n'est pas le juge du lieu où les marchandises ont été arrêtées, mais celui du bureau où elles sont déposées. Le titre 4 de la loi du 9 floréal an VII, notamment les art. 2, 6, 9 et 10, et les art. 2 et 4 de la loi du 14 fructidor an III, semblent assez précis.

4051. Les délits de contrebande sont déferés aux tribunaux correctionnels.

(1) C. cass. 1^{er} nivôse an XIII (S. 116-1-32).

(2) Art. 460 du Code d'instruction criminelle.—Arrêté du 4 complémentaire an XI.—Art. 9.—Arrêté du 9 août 1822 (S. 23-1-131).—Arrêt du 5 novembre 1831. (D. 35. 1. 788.)

Sont rangés dans cette classe :

4° Les importations par terre d'objets prohibés, et toute introduction frauduleuse d'objets dont le droit serait de 20 fr. par quintal métrique.

2° Les importations frauduleuses tentées sur les côtes hors les limites des ports de commerce.

5° Les contraventions au titre 6 de la loi du 28 avril 1816 sur les fils et tissus de fabrique étrangère.

4° Le fait de ceux qui ont participé à un acte de contrebande comme assureurs, comme ayant fait assurer ou comme intéressés.

4052. Les auteurs ajoutent encore les contraventions aux lois sur l'exportation des grains, et ils se fondent sur l'art. 6 de la loi du 26 ventôse de l'an V. Ils ont perdu de vue la loi du 15 avril 1852 : en rétablissant la libre pratique des céréales, elle a fait rentrer les grains et farines, dans la classe des marchandises ordinaires pouvant entrer dans le royaume ou en sortir, en se conformant aux lois de douane : la contravention ne porte plus sur des marchandises prohibées; et il ne reste à appliquer que les règles faites pour les marchandises tarifées (1).

4053. Le tribunal correctionnel connaît aussi des délits ordinaires qui, quoiqu'accessoires à un fait

(1) Art. 19 de la loi du 27 juillet 1822.

de fraude, ne prennent pas cependant le caractère de délits de douane : telles sont les injures adressées aux employés ; ils restent soumis au droit commun.

4054. Deux exceptions notables aux règles de la procédure correctionnelle :

1^o Quand il s'élève un doute sérieux sur l'espèce, l'origine ou la qualité des marchandises saisies, le tribunal est tenu de prendre l'avis des commissaires experts institués auprès du ministre du commerce (1).

Mais est-il lié par leur rapport ou est-il libre de juger suivant les inspirations de sa conscience? L'art. 49 ne donne pas le jugement de cette question préjudicielle aux commissaires experts ; il ne leur reconnaît que la qualité d'*experts*, c'est-à-dire de donneurs d'avis. La loi du 22 juillet 1822 fait une exception, dont le principe est excellent, mais dont il ne convient pas d'exagérer la portée. La Cour de cassation déclare, il est vrai, que le rapport est la base nécessaire du jugement. Qu'est-ce à dire? Le juge est obligé de se renseigner, de consulter des hommes spéciaux, mais sans abdiquer ce droit d'examen et de contrôle qui appartient à la conscience de tout juge.

Remarquez que l'art. 49 de la loi du 22 juillet

(1) Voyez *suprà* notre n^o 936 et l'arrêt de Cass. du 30 janvier 1839. (Dev. 39. 1. 156.)

Ce point, au reste, veut être bien compris, si les marchandises se trouvaient perdues ou détériorées par suite de la saisie, le juge devrait, aux termes du droit commun, réparer tout le dommage causé ⁽¹⁾; la loi ne l'a pas arbitré à l'avance; il ne pouvait être prévu.

4058. Le délinquant est-il condamné? Le produit net des marchandises confisquées et des amendes encourues, est partagé entre les indicateurs, la caisse des retraites, les saisissants et les employés supérieurs, dans les proportions déterminées par les arrêtés du 9 fructidor an V et 16 frimaire an XI.

4059. L'intention n'excuse pas le contrevenant ⁽²⁾.

Une simple informalité entraînera donc souvent les peines les plus sévères; quelquefois même la ruine d'un prévenu, dont cependant la bonne foi est incontestable. Il fallait sans doute que l'inflexible rigueur de ce principe déjouât la fraude et mit l'autorité judiciaire dans l'impuissance de gracier les délits les mieux prouvés.

Mais en même temps, pour rendre à la législation fiscale toute sa moralité, on a du conférer à l'autorité administrative le droit d'apprécier souverainement les circonstances; de transiger, de modérer, et même de remettre les amendes.

(1) C. Cass. Arrêts des 15 mars et 8 juin 1836. (Dev. 36. 1. 768 et 769).

(2) Art. 9 de la loi du 9 floréal de l'an VII.

L'art. 4 du tit. 12 de la loi du 6 août 1791 avait autorisé la régie à transiger , mais avant un jugement passé en force de chose jugée.

L'art. 21 du titre 6 de la loi du 4 germinal de l'an II , défendit et déclara nuls *toutes transactions, départs et remises avant ou après jugement.*

L'arrêté du 23 brumaire an III autorise la commission des revenus nationaux à faire , sur la confiscation et l'amende , telle remise qu'elle jugera convenable , quand la saisie n'est motivée que sur l'omission d'une formalité et que les circonstances doivent faire considérer la contravention comme involontaire.

L'art. 1^{er} de l'arrêté du 14 fructidor de l'an X est ainsi conçu : « l'administration des douanes est « autorisée à transiger sur les procès relatifs aux « contraventions aux lois qui régissent cette partie des revenus publics, soit avant , soit après jugement. » Et remarquez-le bien , la régie a un mandat illimité, et quelle que soit la contravention, il lui appartient d'apprécier souverainement la faveur et la circonstance du fait.

Le conseil d'administration délibère sur toutes les transactions proposées. Elles sont définitives quand le directeur-général ou le ministre les approuve (1).

(1) Art. 10 de l'ordonn. du 30 janvier 1822.

1060. La transaction emporte-t-elle même la remise des peines corporelles et éteint-elle, sous ce rapport, l'action du ministère public ? L'arrêté du 14 fructidor de l'an X ne distingue pas ; autrement, il n'atteindrait pas son but ⁽¹⁾.

1061. Le jugement qui condamne est passé en force de chose jugée ; l'administration a-t-elle encore le droit de remettre ou de modérer les amendes ? Voyez le texte, dit-on. Il autorise la régie à *transiger*, mais point de litige, point de transaction ⁽²⁾, et la chose jugée ne permet pas de supposer un litige. Que reste-il donc ? Le droit de grâce. Mais c'est un droit éminemment royal, qui ne peut être exercé par les agents de l'administration ; la charte le réserve au chef du pouvoir exécutif. Certes, ces objections ont une certaine force, mais, ou nous nous trompons fort, ou il est dans l'esprit du décret de l'an X, d'autoriser la régie, non-seulement à transiger, mais encore à faire la remise des peines encourues définitivement et irrévocablement. D'après le vœu du décret, la bonne foi du prévenu, tout aussi bien qu'une difficulté possible, suffit pour motiver une transaction. Or, le jugement ne défend pas de reconnaître la bonne foi du prévenu ; le juge ne s'en occupe pas. Le texte du décret, en permettant de transiger *avant* comme

(1) C. Cass. Arrêt du 30 juin 1820 et 26 mars 1830.

(2) Art. 2044 du C. civil.

après le jugement, n'a-t-il pas résolu la difficulté ? Dirait-on qu'il s'agit d'un jugement attaquant, soit par la voie de l'appel, soit par la voie du pourvoi ? Mais le décret n'entre pas dans toutes ces distinctions. L'ordonnance du 30 janvier 1822 ne parle même que des *condamnations*. Il faut bien reconnaître que le mot *transiger* est impropre. Le décret du 23 brumaire de l'an III était mieux rédigé ; il autorisait la commission des revenus nationaux à faire sur la confiscation et l'amende, telle remise qu'elle jugeait convenable. La pratique administrative interprète l'arrêté du 14 fructidor an X et lève tous les doutes.

1062. Ce tableau sommaire des dispositions et des principes les plus essentiels suffira pour faire comprendre la mission de la régie et le mandat de ses agents.

Les lois organiques de l'administration sont encore la loi du 23 avril-1^{er} mai, et la loi du 6 août 1791 ; cependant, le système a été modifié : divers emplois ont été supprimés, des emplois nouveaux ont été créés et les noms de quelques autres changés.

1063. L'administration centrale se compose d'un directeur, de quatre sous-directeurs qui forment le conseil d'administration ; le directeur est nommé par le roi, et les sous-directeurs par le ministre des finances.

1064. L'ordonnance du 5 janvier 1851 pose en principe que c'est au ministre des finances à régler leurs attributions respectives, et on le conçoit parfaitement ; ils ne sont que les conseils, les auxiliaires ou les délégués du ministre *toujours responsable*.

Au reste, il ne paraît pas que le ministre ait usé de son droit depuis 1851, et la compétence de l'administration est encore déterminée par le règlement du 50 janvier 1822.

Il est conçu à peu près dans les mêmes termes que les ordonnances qui ont réglé les attributions des autres régies financières, notamment de la régie des domaines et de l'enregistrement.

Ainsi le directeur dirige tout le service des douanes ;

Il travaille seul avec le ministre ;

Il correspond seul avec les autorités administratives et judiciaires et avec le commerce ;

Il signe seul les ordres généraux de service ;

Il nomme à tous les emplois dont la nomination n'est pas réservée au roi et au ministre, ou déléguée aux directeurs divisionnaires ; nous indiquerons ces exceptions.

Il rend définitives, en les approuvant, les transactions arrêtées avec la régie, mais il faut : 1° Que le conseil d'administration partage son avis ; 2° que l'intérêt des condamnations judiciaires n'excède pas 5,000 fr. ; l'une ou l'autre de ces conditions manquant, l'arrangement est soumis au ministre.

1065. Le ministre des finances règle les attributions des sous-directeurs.

Il détermine leur service et les objets sur lesquels ils sont admis à correspondre avec les directeurs de département.

1066. Le conseil d'administration délibère, d'après le rapport d'un sous-directeur :

1° Sur la formation du budget général des dépenses de l'administration ;

2° Sur *toutes* les affaires résultant de procès-verbaux de saisie et de contraventions ;

3° Sur le contentieux de la comptabilité , débits des receveurs , contraintes à exercer contre les redevables ;

4° Sur les demandes en remboursement de droits de toute nature ;

5° Sur les demandes en réduction de droits pour cause d'avaries ;

6° Sur les demandes en allocation de primes ;

7° Sur la liquidation des pensions de retraite des employés de tout grade ;

8° Sur les révocations , destitutions et mise à la retraite des employés ;

9° Sur les autres affaires qui lui sont renvoyées par le directeur général ou sur lesquelles le ministre des finances juge convenable qu'il donne son avis.

Cet art. 5 de l'ordonnance du 50 janvier 1822 ,

veut être entendu comme l'art. 3 de l'ordonnance du 3 janvier 1821 sur la régie des domaines et de l'enregistrement (1).

Le conseil ne délibère , avons-nous dit, que quand il se présente une difficulté sérieuse; l'art. 4 de l'arrêté du 29 fructidor an IX s'en expliquait très-clairement : « Les affaires contentieuses seront rap-
« portées dans ce conseil. »

Il y a plus , la force des choses et l'urgence de la procédure obligera souvent l'administration locale à entreprendre et à soutenir des procès fort graves sans l'avis du conseil d'administration. Par exemple , des préposés font une saisie ; le procès-verbal même cite le prévenu à comparaître , dans le délai de 24 heures , devant le juge de paix qui prononce , au plus tard dans les trois jours , et le délai d'appel est de huitaine , pour la régie comme pour ses adversaires. Le temps aura manqué pour en référer au conseil avant comme après le jugement.

Mais il est dans le vœu de l'ordonnance que l'administration soit consultée , quand la chose est possible , sur toutes les affaires contentieuses.

1067. L'administration locale se divise : 1° en service sédentaire ; 2° en service actif ; 3° en employés supérieurs chargés de surveiller et de diri-

(1) V. *suprà* du n° 859 au n° 868.

ger à la fois le service sédentaire et le service actif.

Le service sédentaire liquide , perçoit et encaisse les droits ; il fait tous les actes propres à assurer les intérêts du fisc.

Le service actif prévient , arrête et constate la fraude.

4068. Les chefs de l'un et de l'autre service sont :
1^o les directeurs divisionnaires ; 2^o les inspecteurs ;
5^o les sous-inspecteurs.

4069. Les employés du service sédentaire sont :

1^o Les receveurs principaux ;

2^o Les simples receveurs ;

5^o Les contrôleurs ;

4^o Les vérificateurs ou visiteurs ;

5^o Les commis principaux ;

6^o Les commis de première et de deuxième classe.

4070. Le service actif se divise en brigades à pied et brigades à cheval, en brigades de ligne, et en brigades mobiles ou ambulantes, en marine de douane.

Les brigades à pied ont des capitaines, des lieutenants, des brigadiers, des sous-brigadiers et des préposés.

Les brigades à cheval, des brigadiers, des sous-brigadiers et des préposés.

La marine, des capitaines et des lieutenants de

pataches et de chaloupes , des patrons , des sous-patrons , des matelots et des mousses (¹).

Les brigades à cheval et la marine de douane sont attachées à une capitainerie.

1074. Les côtes et les frontières de terre sont partagées en 26 divisions. A la tête de chaque division est placé un directeur nommé par le roi (²).

Il pourvoit , sur la proposition de l'inspecteur , à tous les emplois du service actif jusqu'au grade de lieutenant exclusivement.

Il commissionne les hommes de peine employés en douane. Mais il ne doit pas créer de monopole au mépris de l'art. 15 du tit. 2 de la loi du 6 août 1791 , qui laisse au commerce la faculté de choisir les porte-faix et les emballeurs qu'il salarie. Son droit se borne à vérifier la moralité des individus qui demandent à être reçus en douane , à leur dé-

(¹) 26 directeurs, — 100 inspecteurs, — 85 sous-inspecteurs, — 135 receveurs principaux, — 800 receveurs particuliers, — 100 contrôleurs, — 650 vérificateurs ou visiteurs, — 176 commis principaux, — 700 commis de première et de seconde classe, — 52 employés attachés aux entrepôts intérieurs.

Pour les brigades à pied, 260 capitaines, — 475 lieutenants, — 4890 brigadiers et sous-brigadiers, — 15,289 préposés, concierges, gardes-magasin, emballeurs;

600 préposés de brigades mobiles ou ambulantes;

41 brigadiers ou sous-brigadiers de cavalerie, — 192 préposés à cheval;

24 capitaines et lieutenants de pataches, — 355 patrons et sous-patrons, — 1074 matelots, — 28 mousses, — tel était en 1841 le personnel de l'administration.

(²) Ordonn. du 30 janvier 1822, art. 8.

livrer une commission et à la révoquer s'ils en abusent. (Bourgat. t. 1^{er}, p. 12, à la note.)

Chef de service, *il procure l'action* plutôt qu'il n'agit lui-même.

Il correspond avec les employés de son ressort, et surtout avec les inspecteurs et sous-inspecteurs ; il leur transmet les actes de l'autorité supérieure, et il leur en explique le sens et la portée.

Il dirige, presse, vérifie et contrôle l'exécution des lois, des règlements et des circulaires.

Il surveille la caisse des comptables.

Il ordonnance les dépenses administratives, en vertu de la délégation du ministre. Il est même autorisé à faire payer, sans mandat spécial, les dépenses qui n'excèdent pas 50 fr., les traitements de non activité pour lesquels des états ont été préalablement arrêtés et les frais de saisie (¹).

En principe, les contraintes sont décernées par les receveurs ; mais en cas de négligence ou de refus, le directeur trouverait, dans sa qualité de chef de service, le mandat nécessaire, et il poursuivrait directement les redevables.

Il fait tous les ans une tournée et visite les bureaux et les brigades de la division.

Excepté pour les douanes de premier ordre, il arrête, tous les trimestres, sur la proposition du re-

(¹) Circulaires analysées par Fasquel, n° 2325.

ceveur principal et l'avis de l'inspecteur, la liste des négociants dont la signature est admise en douane.

1072. Les inspecteurs sont nommés par le ministre des finances : — ils surveillent les différentes parties du service sédentaire et du service actif. Ils font au moins une fois par mois une tournée dans leur inspection, pour visiter tous les bureaux et toutes les brigades ; ils visent les registres de travail dans chaque poste.

Tous les ans ils arrêtent la comptabilité des receveurs et forment un bordereau de situation qui est joint à leur compte ; ils vérifient leur caisse au moins une fois par mois et toujours à l'improviste.

Ils correspondent avec le directeur, et lui adressent un rapport mensuel. Dans un intérêt de hiérarchie et d'unité, ils lui soumettent leurs circulaires avant de les adresser aux employés de l'inspection.

Quelquefois l'inspecteur, autrefois il prenait le titre d'inspecteur sédentaire, est dans les grands ports chargé de surveiller spécialement le service sédentaire.

Dans les villes de douanes intérieures, l'inspecteur est chef de service et correspond avec le directeur général ; moins le titre, c'est un directeur.

1073. Les sous-inspecteurs nommés par le directeur général, ont des fonctions analogues, mais subordonnées.

Chargé de surveiller le service sédentaire , et quoiqu'il ne soit pas le supérieur du receveur principal , le sous-inspecteur vérifie sa caisse et ses registres de recettes ; il vise les ordonnances et les pièces de dépenses.

Il répartit le travail entre les visiteurs dont il est le chef ; il assiste à la vérification des marchandises , surtout de celles qui sont taxées *ad valorem* ; mais , remarquez-le , il ne procède point seul à la vérification ; ses fonctions sont toutes de surveillance.

Chargé de surveiller les brigades, il combine avec les capitaines l'ensemble du service.

Avec le secours des brigades à cheval ou ambulantes, il le renforce tantôt sur un point et tantôt sur un autre ; et , dans ce cas , il dirige seul et il commande les opérations.

1074. Le centre du service sédentaire est le bureau de douanes et le chef, le directeur responsable de ce bureau, c'est le receveur.

Les employés qui lui sont adjoints sous le titre de contrôleur ou commis principal, de vérificateur ou de visiteur, de commis de première ou de seconde classe, ne sont que des auxiliaires, des commis, en un mot ; mais des commis nommés, reconnus et salariés par la régie.

On a donc pu dire , sans exagération , que le re-

ceveur était la douane personnifiée ('). Je ne parle que du receveur principal. Le mandat du receveur particulier n'est pas aussi étendu.

Les receveurs principaux sont divisés en six classes. Les receveurs des trois premières sont nommés par le ministre.

Le manifeste et la déclaration sont présentés au receveur qui les vise et les fait transcrire sur ses registres.

En l'absence d'un inspecteur ou d'un sous-inspecteur sédentaire, il désigne les vérificateurs qui procèdent à la reconnaissance des marchandises et liquident les droits.

Le certificat du visiteur est soumis à l'examen du contrôleur, et le redevable verse la somme fixée dans la caisse du receveur qui lui en délivre quittance.

A défaut de paiement, le receveur retient et fait déposer les marchandises dans les magasins de la douane.

Quand la régie ou les préposés veulent user du droit de préemption, il souscrit aux termes de l'art. 2 de la loi du 4 floréal de l'an IV, l'offre qui est signifiée aux propriétaires. Comme il s'agit d'un droit rigoureux et exceptionnel, il faut accomplir toutes les formalités prescrites. Or, le

(') Marie-Dumesnil, nouveau dictionnaire de la Législation des douanes, v^o Receveurs, page 548.

texte exige que l'offre soit souscrite, c'est-à-dire signée par le receveur même. La Cour de cassation a en conséquence annulé comme irrégulière une préemption, par l'unique motif, que le receveur n'avait pas signé l'offre, et cependant elle était signifiée par exploit (1).

Les droits ne sont pas payés comptant s'ils ne sont exigibles que dans une hypothèse donnée, ou s'ils sont réglés en effets de crédit. L'échéance du terme ou la condition se réalisant, le receveur décerne contre le redevable et ses cautions une contrainte exécutoire avec le seul visa du juge de paix.

Comme tous les comptables, il répond des droits liquidés et qu'il ne recouvre pas par sa faute (2); légalement il est toujours présumé en faute. Pour s'affranchir de cette responsabilité, il est donc tenu de prouver : 1^o que la loi l'obligeait ou au moins lui permettait de faire crédit; 2^o qu'il s'est conformé à toutes les formalités prescrites; 3^o que la solvabilité des personnes reçues comme cautions ou comme signataires des effets de crédit a été détruite par des faits postérieurs et tout-à-fait imprévus.

Si les marchandises sont vendues, soit en cas d'abandon, soit en cas d'avarie, soit à titre purement conservatoire, soit en vertu d'un jugement

(1) Arrêt du 29 mars 1835. (Dev. 35-1-714).

(2) Ordonnance du 8 décembre 1832.

qui les confisque, le receveur rédige le cahier des charges, annonce la vente et assiste à l'adjudication toujours passée en son nom et à sa requête. — Il y a plus, il n'a pas besoin d'employer le ministère soit des courtiers de commerce, soit des autres officiers publics; le droit de procéder seul à la vente lui est reconnu par l'arrêt de cassation du 7 mai 1852 (Dev. 52. 4. 525).

L'arrêt ne s'occupe, il est vrai, que des préposés des domaines, mais c'est absolument la même question; nous l'avons discutée dans notre numéro 829.

L'art. 52 de la loi du 24 avril 1818 fait, toutefois, une exception pour les marchandises avariées qui doivent être vendues par les courtiers de commerce.

Le receveur délivre les acquits à caution, les congés et les passavants, en un mot tous les actes de douane sans lesquels les marchandises ne peuvent être importées ou exportées, ni circuler dans le rayon de surveillance.

C'est d'après les relevés fournis par les receveurs, que le ministre du commerce rédige la statistique des importations et des exportations.

Le receveur principal est le mandataire né de la régie; il la représente 1^o dans tous les actes, les baux et les ventes qui sont faits au nom de la régie et dans l'intérêt de l'administration locale; 2^o dans

tous les procès qu'elle intente ou soutient devant les tribunaux.

Pour plaider, il n'a pas besoin, au moins en ce qui concerne les tiers, d'une autorisation spéciale. Sa commission et la loi lui donnent le mandat le plus étendu (1).

Les exploits sont signifiés « à la requête de l'administration des douanes, dont le bureau central est à Paris, hôtel des finances, laquelle fait « élection au bureau du sieur..... receveur « de la douane, chargé des poursuites. »

Telle est au moins la formule assez généralement adoptée.

Pour toute difficulté sérieuse, le receveur est obligé, si d'ailleurs le temps et les circonstances le permettent, de prendre l'avis de son administration, c'est-à-dire, du directeur général et du conseil, par l'entremise du directeur divisionnaire. — Mais c'est une affaire tout administrative et de hiérarchie, les tiers ne seraient pas recevables à s'en prévaloir, pour demander la nullité des poursuites.

C'est le receveur qui conclut devant le juge de paix et le tribunal correctionnel. Devant les tri-

(1) Art 31 et 32 t. 13 de la loi du 6 août 1791—Art. 3 de la loi du 15 août 1793.— Art. 18 t. 6 de la loi du 4 germinal an II.— Art. 15 de la loi du 9 floréal de l'an VII.—Arrêt de la Cour de cassation du 25 juillet 1806. (S. 6-2 577).

bunaux civils, il procède même sans ministère d'avoués ; mais pourvu qu'il se trouve dans les termes de l'art. 47 du tit. 6 de la loi du 4 germinal an II, suivant lequel l'instruction se fait par simple mémoire. Sans doute, la loi ne lui interdit pas, comme en matière d'enregistrement, de se présenter à la barre et de plaider ; mais alors il se place dans le droit commun, et il doit être assisté d'un avoué (1).

Les transactions, pour être définitives, sont soumises au conseil d'administration et homologuées tantôt par le directeur général, tantôt par le ministre des finances. Mais c'est le receveur qui les arrête, avec le prévenu ou le redevable, provisoirement et sous condition. C'est lui qui les signe et stipule les garanties convenables pour assurer l'exécution des engagements pris envers la régie. Au reste, avant d'admettre le prévenu à transiger, les circulaires l'obligent à consulter les chefs du service local (2).

Il vérifie la comptabilité et centralise, dans sa caisse, les recettes du receveur particulier (3).

Toutefois, il ne serait responsable que s'il négligeait de faire opérer les versements, dans les délais fixés.

(1) Arrêt de la Cour de cassation du 10 décembre 1821 (S. 22-1-267).

(2) Circulaire n° 712. Fasquel, supplément de 1839, n° 1993.

(3) Art. 10 de la loi du 23 avril, 1^{er} mai 1791.

Comme il ne répond pas de leur gestion, la loi lui refuse le droit de suspendre les receveurs subordonnés ; c'est une mesure que le directeur ou l'inspecteur sont seuls autorisés à prendre. Son rôle se borne donc à constater les irrégularités, à les dénoncer et à provoquer les mesures que commandent les circonstances (1).

Sa comptabilité comprend la comptabilité de tous les receveurs de la principalité ; elle est seule apurée par la Cour des comptes, et il obtient seul un arrêt de quitus.

4073. Les receveurs particuliers sont nommés par le directeur général.

Point de différence quant aux déclarations à recevoir, à l'acquiescement des droits, aux perceptions et aux formalités, entre un bureau principal et un bureau subordonné. On procède dans l'un comme dans l'autre. Mais comme nous venons de l'expliquer, le receveur principal centralise les recettes, paie les dépenses, donne suite aux affaires contentieuses, et correspond avec le directeur pour tout ce qui concerne la principalité.

Quelques exceptions cependant.

Le receveur particulier n'accorde de crédit que sur l'autorisation expresse du receveur principal et

(1) Art. 374 de l'ordonnance du 31 mai 1838.

après lui avoir soumis les effets donnés en paiement (1).

Par conséquent, ce n'est pas lui, mais le receveur principal qui, à défaut de paiement, serait responsable, décernerait les contraintes et ferait les poursuites. Par conséquent aussi, ce n'est pas à lui, mais au receveur principal que profite l'escompte.

Le receveur particulier n'a-t-il pas mandat, au moins pour faire les actes conservatoires du droit de la régie, par exemple pour former opposition à un jugement par défaut, relever un appel dont le délai est sur le point d'expirer? Il est bien vrai que dans la pratique administrative et en thèse ordinaire, les receveurs principaux représentent seuls la régie. Mais les lois que nous avons citées étendent ce mandat à tous les régisseurs de douane et à tous les receveurs sans exception. L'appel et l'opposition ne tomberaient donc que dans le cas où la régie les désavouerait plus tard. La Cour de cassation a implicitement consacré le principe en déclarant valable et régulier un appel interjeté par un premier commis (2).

4076. Suivant l'importance de la recette et les besoins du service, des contrôleurs ou commis principaux, des vérificateurs ou visiteurs, des com-

(1) Fasquel, n° 452 et 453; circulaire du 27 mai 1820; décision des 10 août 1812 et 21 mai 1823.

(2) Arrêt du 6 juin 1811 (S. 12-1-68).

mis de première et de seconde classe, sont adjoints au receveur principal et au receveur subordonné.

Tous sont nommés par le directeur général.

Les contrôleurs dirigent et contrôlent une partie du travail, liquident les droits et lèvent, à charge d'en rendre compte à qui de droit, ces difficultés de détail qui naissent incessamment entre le commerce et la régie.

Les vérificateurs ou visiteurs sont affectés à la reconnaissance matérielle des marchandises. Leurs procès-verbaux constatent les inexactitudes, et comme ceux de tous les autres préposés, font foi jusqu'à inscription de faux.

Les commis de première et de seconde classe sont plus particulièrement chargés de la transcription des déclarations, de la délivrance des permis et des expéditions, de la formation des états et de la suite des écritures.

Ils signent, mais en second seulement, les expéditions : tous les actes de la douane doivent porter deux signatures ; c'est un moyen de contrôle prescrit par une circulaire du 19 novembre 1802.

Jusqu'en 1859 les emplois de bureau, ou plutôt leurs dénominations, étaient beaucoup plus multipliés. Mais un arrêté du ministre des finances, à la date du 5 septembre 1859, simplifia la composition des bureaux en faisant rentrer tous les employés

dans l'une des classes que nous venons d'indiquer. C'est une circulaire fort remarquable, du 20 janvier 1817, qui a surtout défini la compétence et les attributions de chacun d'eux.

1077. On ne peut être nommé à une place quelconque dans le service sédentaire, qu'après avoir fait un surnumérariat. Pour être surnuméraire, il faut avoir 18 ans au moins, 24 ans au plus, et avoir obtenu d'un conseil d'examen un certificat de capacité ⁽¹⁾.

1078. Dans les brigades, au contraire, point de surnumérariat.

La loi du 6 août 1791 (t. 15, art. 12), a fixé à 20 ans l'âge d'admission. Cependant on reçoit à 18 ans les fils de préposés, mais jusqu'à 20 ans ils ne touchent que demi-solde ⁽²⁾. J'admets volontiers la convenance de cette exception, mais comme les tribunaux ne reconnaîtraient pas à une circulaire ministérielle le droit d'abroger une loi, et qu'ils n'hésiteraient pas à annuler un procès-verbal rédigé par deux préposés de 18 ans, ils ne remplissent que de simples fonctions d'observation et de surveillance.

La loi de 94 ne permet pas non plus d'admettre des préposés qui aient plus de 50 ans; elle excepte

(1) Circulaires du 9 septembre 1824 et juin 1830.—Bourgat, t. 1^{er}, page 16 et 17.

(2) Circulaire du 25 mai 1817.—Bourgat, t. 1^{er}, page 21, à la note.

toutefois les employés des autres administrations et les militaires qui ont servi pendant 8 ans au moins et n'ont pas encore atteint leur quarantième année.

Les préposés s'engagent à quitter pendant 5 ans le rayon-frontière pour le cas où ils seraient révoqués ; il leur est cependant permis de retourner au domicile qu'ils avaient avant d'entrer dans le service. S'ils ne tenaient pas leur promesse, ils seraient un mois après la sommation de la régie, poursuivis en police correctionnelle et punis des peines prononcées par les art. 274 et 272 du Code pénal, contre les vagabonds (1) ; c'est une mesure que commandait la prudence la plus vulgaire. Grâce à leurs anciennes relations, les préposés destitués auraient trouvé trop de facilité pour faire la contrebande. Mais on a prétendu que la loi de 1818 était inconstitutionnelle (2). Pourquoi donc ? Nous ne le comprenons pas. La régie fait souscrire un engagement à celui qui veut entrer dans une brigade, elle est dans son droit ; le législateur déclare qu'il punira l'inexécution ; il est parfaitement dans le sien.

Les préposés prêtent serment devant le tribunal civil.

Ils doivent toujours être munis de leur commission, et porter l'uniforme déterminé par les règlements.

(1) Art. 40 de la loi du 21 avril 1818.

(2) Dalloz Alph. Vo Douane, tome 6, page 393.

Ils ont le port d'armes et ils sont sous la sauvegarde spéciale de la loi ; les injurier , les maltraiter ou même les troubler dans l'exercice de leurs fonctions , serait un délit de police correctionnelle que l'art. 44 du tit. 45 de la loi de 1794 punit d'une amende de 500 fr. Il est enjoint à la garde nationale, à la troupe de ligne et à la gendarmerie de leur prêter main-forte.

1079. Le service des brigades est dirigé dans le but unique d'empêcher la fraude et la contrebande.

Il consiste en *observations*, en *patrouilles*, en *embuscades*, en *recherches*, et quelquefois en *visites domiciliaires*.

Les employés constatent encore, et c'est une conséquence nécessaire, les faits de fraude et de contrebande ; ils saisissent les marchandises, et quand la loi prononce la peine d'emprisonnement, ils arrêtent le contrebandier.

Nous savons quelle est la forme et la valeur de leurs procès-verbaux.

L'art. 48 du tit. 45 de la loi de 1794 les autorise même à faire, pour raison des droits de douane, tous exploits et autres actes de justice que les huissiers sont accoutumés de faire, sans toutefois qu'il soit interdit à la régie d'employer le ministère des huissiers quand elle le juge convenable.

Les préposés restent complètement en dehors du service sédentaire. Mais en revanche, ils concour-

rent à différents services étrangers à l'administration des douanes.

Ils peuvent être nommés gardes de santé. Ils assurent dans tous les cas l'exécution de certaines mesures prescrites dans l'intérêt sanitaire. (Ord. du 7 août 1822.)

Ils sont chargés de constater les contraventions aux lois sur la circulation des boissons, sur le monopole, la culture, la fabrique et la vente des tabacs, sur les lettres de voiture, sur le monopole de la poste aux lettres (1).

4080. Si le territoire était envahi, les brigades seraient affectées au service militaire. A l'avance elles sont portées sur un contrôle de guerre.

Chaque direction forme une légion dont le directeur est colonel. Les légions se divisent en légions du Midi, du Nord, de l'Est et de l'Ouest.

Chaque inspection forme un bataillon commandé par l'inspecteur et les sous-inspecteurs divisionnaires.

Si l'effectif le permet, chaque contrôle forme une compagnie commandée par le capitaine (2).

(1) Art. 17 et 223 de la loi du 28 avril 1816.—Arrêté du 16 messidor an XIII.—Arrêté du 27 prairial an VII, art. 9.

(2) Ordonn. du 31 mai 1831,—11 mai et 9 septembre 1832.

APPENDICE

AU DEUXIÈME VOLUME.

CHANGEMENTS SURVENUS DANS LA LÉGISLATION DEPUIS 1844.

I.

N^o 528 et suiv. — Un décret des 17-29 janvier 1853 crée des commissaires de police cantonaux, dont la juridiction s'étend à toutes les communes du canton.

Un autre décret du 5 mars 1853, « considérant que les commissaires de police cantonaux créés par le décret du 28 mars 1852 doivent, indépendamment de leurs attributions municipales, concourir à l'action de la police générale, qu'à ce titre il devient nécessaire d'établir immédiatement au-dessus d'eux une impulsion, une surveillance et une centralisation hiérarchique dont le siège naturel doit être le chef-lieu de chaque département, » le décret du 5 mars 1853, disons-nous, dispose qu'il peut être établi dans les chefs-lieux de département un commissaire départemental qui exercera ses fonctions sous l'autorité du préfet, et dont la juridiction s'étendra sur tout le département.

II.

N^o 536. — D'après le décret du 25 mars 1852, c'est maintenant le préfet qui nomme les gardes

champêtres sur la présentation des maires, et voici comment la circulaire du 5 mai 1852 justifie cette innovation : « Ces dispositions (de l'art. 13 de la loi du 18 juillet 1837), où l'on avait cherché à concilier les pouvoirs de diverses autorités, ont fait naître fréquemment des conflits d'attribution sans issue, au grand détriment du service; d'un autre côté, l'expérience a démontré que les gardes champêtres choisis par les maires avec l'adhésion du conseil municipal n'ont pas toujours les qualités physiques et morales pour bien remplir leurs fonctions, ni l'indépendance de position qui seule peut garantir une égale répression des délits ruraux quels qu'en soient les auteurs. »

III.

N° 546. — Le service des ponts et chaussées a été réorganisé par les décrets des 13 octobre, 6 novembre 1851, 28 mars, 6 septembre 1852, 17 août, 30 septembre 1853, et nous avons expliqué dans notre cinquième volume (n° 2700, 2701, 2702, 2703 et 2704) tout ce qui concerne les procès-verbaux que les agents des ponts et chaussées sont appelés à rédiger.

IV.

N° 576. — La loi du 16 janvier 1849 a créé une sixième contribution directe. Elle soumet les biens de mainmorte, c'est-à-dire ceux appartenant aux départements, aux communes, aux hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de

bienfaisance, sociétés anonymes, en un mot à tous les établissements publics légalement autorisés, à une taxe annuelle représentative des droits de mutation, et qui est calculée à raison de 62 centimes et demi pour franc du principal de la contribution foncière. (V. au surplus notre cinquième volume, n^{os} 2531 à 2541.)

V.

N^{os} 581, 582. — La loi du 25 avril 1844 est maintenant le code des patentes. Son article 13 exemptait de la patente, entre autres, les notaires, les avoués, les avocats, les docteurs médecins et même les officiers de santé, tous ceux, en un mot, qui exercent des professions dites libérales.

Mais la loi du 18 mai 1850 déclare assujettir au droit proportionnel les professions énumérées dans un tableau G additionnel, et ce tableau comprend : les avocats, les avoués, les docteurs médecins, les officiers de santé, les greffiers, les huissiers, les notaires, les chefs d'institution et les maîtres de pension.

N^o 620. — La difficulté est tranchée par l'art. 20 de la loi du 25 avril 1844 : les contrôleurs des contributions directes procèdent annuellement au recensement des imposables et à la formation des matrices de patentes. Le maire est prévenu de l'époque de l'opération et peut assister le contrôleur dans cette opération, ou se faire représenter à cet effet par un délégué.

En cas de dissentiment les contrôleurs et

les maires ou leurs délégués, les observations contradictoires de ces derniers sont consignées dans une colonne spéciale. La matrice dressée par le contrôleur est déposée pendant dix jours au secrétariat de la mairie, afin que les intéressés puissent en prendre connaissance et remettre au maire leurs observations.

A l'expiration d'un second délai de dix jours, le maire, après avoir consigné ses observations sur la matrice, l'adresse au sous-préfet, etc.

VI.

N° 621. — Dans notre cinquième volume, n° 1^{er} du ch. 2 du liv. IV, nous nous sommes occupé des réclamations auxquelles peuvent donner lieu les rôles des impôts directs, et nous avons signalé tous les changements apportés soit par la législation, soit par la jurisprudence : nous ne pouvons que nous y référer.

VII.

N° 634. — L'art. 14 de la loi du 4 août 1844 supprima, à compter du 1^{er} janvier 1845, la rétribution universitaire, et les maîtres de pension n'ont plus été soumis, aux termes de l'art. 16 de la loi du 18 mai 1850, qu'à une simple patente.

VIII.

N° 683. — Dans notre cinquième volume, numéros 2580 à 2584, nous avons examiné de nouveau dans quel délai et devant qui les percepteurs peuvent

demander la décharge de la responsabilité qui pèse sur eux, et nous avons expliqué comment les difficultés très-graves que nous avons traitées ont été finalement résolues.

IX.

N^{os} 732 et 734. — Aux termes de l'art. 7 de la loi du 18 mai 1850, les mutations par décès et les transmissions entre vifs à titre gratuit d'inscriptions sur le grand-livre de la dette publique sont soumises aux droits établis pour les successions ou donations ; et aux termes de l'art. 26 de la loi du 8 juillet 1852, les droits de mutation par décès des inscriptions de rentes sur l'État et les peines encourues en cas de retard ou d'omission de ces valeurs dans la déclaration des donataires, héritiers ou légataires, ne sont soumis qu'à la prescription de trente ans.

N^{os} 729 et 750. — Par une exception aux principes que nous avons établis, l'art. 6 de la loi du 18 mai 1850 soumet aux droits de donation les actes renfermant soit la déclaration pour le donataire ou ses représentants, soit la reconnaissance judiciaire d'un don manuel.



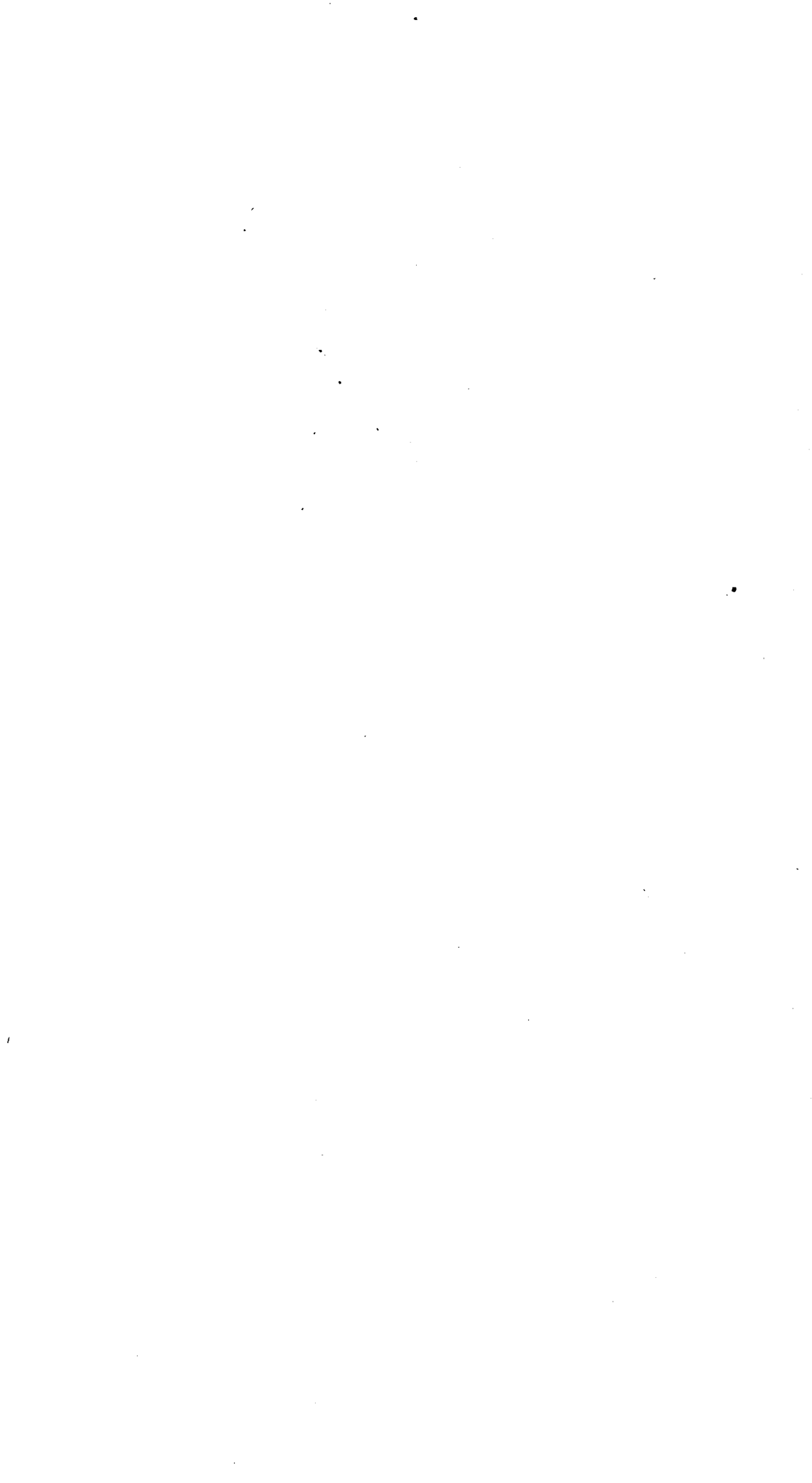


TABLE DES MATIÈRES.

| | Pages |
|--|-------|
| LIVRE II.—DES AGENTS ADMINISTRATIFS. | |
| CHAPITRE VI.— <i>Section IV.</i> —Des maires, agents administratifs. | 1 |
| <i>Section V.</i> —Des maires, tuteurs de la commune, personne civile. | 30 |
| <i>Section VI.</i> —Du remplacement des maires et de leurs auxiliaires. | 65 |
| CHAPITRE VII.—Des auxiliaires de l'administration. | 103 |
| <i>Section I.</i> —Des agents auxiliaires de la puissance publique, dont le concours est exigé par la loi. | 105 |
| <i>Section II.</i> —Des administrations financières. | 131 |
| § I.—De l'administration des contributions directes et de l'agence de perception. | 134 |
| § II.—De l'administration de l'enregistrement et des domaines. | 279 |
| § III.—De l'administration des douanes. | 423 |

ERRATA :

Page 423, au lieu de : Chapitre VIII, lisez : § III.

Pages 424 et suivantes, au lieu de : Chapitre VIII, lisez : Chapitre VII.